

25 Ιουλίου 2013  
Αριθμ. Πρωτ.: 162184/30261/2013

Πληροφορίες: κ./κα  
\*\*\*

Υπουργείο Εσωτερικών  
Γενικό Γραμματέα Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής  
Ευαγγελιστρίας 2  
105 63 ΑΘΗΝΑ

Διεύθυνση Ιθαγένειας  
Σταδίου 31  
101 83 ΑΘΗΝΑ

**Θέμα: «Εκκρεμή αιτήματα κτήσης ιθαγένειας κατ' άρθρο 1Α ΚΕΙ»**

Στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του ο Συνήγορος του Πολίτη χειρίζεται σημαντικό αριθμό αναφορών με αντικείμενο τη διαδικασία κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας με δήλωση λόγω γέννησης ή φοίτησης σύμφωνα με το άρθρο 1Α του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, αλλά και τις μεταβατικές διατάξεις του ν. 3838/2010 για την κτήση της ιθαγένειας με δήλωση από ενήλικες που πληρούσαν τις σχετικές προϋποθέσεις του άρθρου 1Α. Ήδη πριν από τις πρόσφατες εξελίξεις σχετικά με την τύχη του άρθρου 1Α ΚΕΙ, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε δεχθεί αναφορές για καθυστέρηση στην εξέταση αιτημάτων κτήσης ιθαγένειας με δήλωση, καθώς και για εσφαλμένη ή πλημμελή εφαρμογή της διαδικασίας από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Ο αριθμός των αναφορών αυξήθηκε μετά την παραγγελία του Υπουργού Αναπληρωτή Εσωτερικών για αναστολή της διαδικασίας εν αναμονή της απόφασης του Συμβουλίου Επικρατείας, καθώς και το μεταγενέστερο έγγραφο για συνέχιση της διαδικασίας στις περιπτώσεις που είχε δημοσιευθεί μέχρι 15.11.2012 η σχετική απόφαση στο ΦΕΚ.

**I. Αναστολή της διαδικασίας κτήσης ελληνικής ιθαγένειας με δήλωση**

Ήδη πριν από την δημοσίευση της απόφασης 460/2013 Συμβουλίου Επικρατείας, και με βάση δημοσιεύματα για το περιεχόμενό της, εξεδόθη το υπ' αρ. πρωτ. 965/15.11.2012 έγγραφο Γραφείου Υπουργού Αναπληρωτή, σύμφωνα με το οποίο «ενόψει προσεχούς δημοσιεύσεως της αποφάσεως του ΣτΕ που αφορά στον έλεγχο της συνταγματικότητας των άρθρων 1α και 24 του ν. 3838/2010», παραγγέλλεται στις αποκεντρωμένες διοικήσεις και στους δήμους να αναστείλουν τη διαδικασία απονομής ιθαγένειας.

Για την εξέλιξη αυτή ο Συνήγορος του Πολίτη, έχοντας ήδη υπ' όψη του περιπτώσεις εφαρμογής της ανωτέρω παραγγελίας, εξέφρασε με το από 6.12.2012 δελτίο τύπου έντονη ανησυχία και επισήμανε ότι οι δήμοι και οι αποκεντρωμένες διοικήσεις όφειλαν να εφαρμόζουν τον ισχύοντα νόμο μέχρις ότου εκείνος τροποποιηθεί ή αντικατασταθεί από άλλη ρύθμιση, ενώ τυχόν αντίθετη σχετική εντολή δεν απαλλάσσει τα όργανα της διοίκησης από την ανάλογη ευθύνη. Ακόμη και στην περίπτωση που διατάξεις νόμου κριθούν αντισυνταγματικές, ακυρώνονται μόνο συγκεκριμένες διοικητικές πράξεις, ενώ για την επέκταση των αποτελεσμάτων της απόφασης σε άλλες πράξεις ή εκκρεμείς διαδικασίες το αρμόδιο υπουργείο οφείλει να αναλάβει νομοθετική πρωτοβουλία, μέχρι δε την ολοκλήρωσή της να παράσχει οδηγίες για προσωρινή διευθέτηση της μεταβατικής κατάστασης, με σεβασμό στην αρχή της χρηστής διοίκησης και στα δικαιώματα όσων έχουν ήδη υπαχθεί στις διατάξεις που πρόκειται να τροποποιηθούν.



Εκτός, όμως, από τα ζητήματα νομιμότητας, επισημάνθηκε και ο κίνδυνος πρόκλησης σοβαρότατων ουσιαστικών προβλημάτων όχι μόνον από την πρόσκαιρη αναστολή, αλλά και από το ενδεχόμενο κατάργησης της δυνατότητας κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας με δήλωση, δεδομένου του γεγονότος ότι οι επίμαχες διατάξεις αφορούν μόνον **ανηλίκους ή προσφάτως ενηλικιωθέντες αλλοδαπούς, οι οποίοι γεννήθηκαν, σπούδασαν και διαβιούν επί μακρόν στην Ελλάδα υπό καθεστώς νομιμότητας και χωρίς να έχουν γνωρίσει άλλη χώρα ή ζήσει σε άλλη κοινωνία εκτός της ελληνικής.** Έτσι, ο Συνήγορος του Πολίτη κάλεσε το Υπουργείο Εσωτερικών να λάβει όλα τα απαιτούμενα μέτρα προκειμένου να προσαρμόσει, εφ' όσον χρειασθεί, τη διαδικασία απονομής ιθαγένειας στις συνταγματικές επιταγές και παράλληλα να ρυθμίσει τη μεταβατική κατάσταση, επισημαίνοντας ότι τυχόν νέες ρυθμίσεις θα πρέπει να μεριμνούν για την προστασία των ανήλικων αλλοδαπών.

## **II. Ερμηνευτικά προβλήματα μετά την έκδοση της απόφασης 460/2013**

Η απόφαση 460/2013 Συμβουλίου Επικρατείας δημοσιεύθηκε στις 4.2.2013. Από τότε, εκτός από αυτή καθ' εαυτήν τη συμμόρφωση, δηλαδή την έκδοση νέων κανονιστικών πράξεων σε αντικατάσταση όσων ακυρώθηκαν, παραμένει ανοικτό και το ζήτημα της εξέτασης των εκκρεμών δηλώσεων. Ήδη με το υπ' αρ. πρωτ. 863/20.5.2013 έγγραφο του Γραφείου Υπουργού Αναπληρωτή και το υπ' αρ. πρωτ. Φ.130181/14394/4.6.2013 έγγραφο της Διεύθυνσης Ιθαγένειας, το Υπουργείο Εσωτερικών έχει επιτρέψει την εγγραφή στα δημοτολόγια όσων διαθέτουν δημοσίευση στο ΦΕΚ μέχρι 15.11.2012, χρονικό όριο που προφανώς συμπίπτει με την παραγγελία αναστολής. Ωστόσο η μεταβατική αυτή επιλογή προσκρούει σε αρχές του κράτους δικαίου, σε σχέση τόσο με την ημερομηνία όσο και με το γεγονός στο οποίο προσδίδεται αποφασιστική σημασία.

Ειδικότερα, όσον αφορά τη χρονική στιγμή, ήδη αναφέρθηκε προηγουμένως ότι η ίδια η παραγγελία αναστολής έπασχε από άποψη νομιμότητας, οπότε η ημερομηνία της, εξ ορισμού συγκυριακή και μη συνδεδεμένη προς οποιοδήποτε νομικό γεγονός, δεν είναι νόμιμο να εκλαμβάνεται ως έναρξη ή λήξη ισχύος ενός νομικού καθεστώτος. Με αυτή την έννοια, **εύλογο χρονικό σημείο καμπής δεν θα ήταν η ημερομηνία της αμφισβητήσιμης αναστολής, παρά μόνον η ημερομηνία δημοσίευσης της δικαστικής απόφασης.** Όσον αφορά το γεγονός της δημοσίευσης, επισημαίνεται ότι εξ ορισμού τυχόν καθυστέρησή της δεν μπορεί παρά ν' αποδίδεται σε υπαιτιότητα της διοίκησης, ήδη δε είναι γνωστό ότι μεγάλος αριθμός αποφάσεων είχαν μεν εγκαίρως υπογραφεί και εκδοθεί πλην όμως παρέμειναν αδημοσίευτες (ή επεστράφησαν από το Εθνικό Τυπογραφείο στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις) ακριβώς επειδή προσέκρουσαν στην ανωτέρω αναστολή. Επομένως, **εύλογο πραγματικό όριο υπαγωγής στο προηγούμενο καθεστώς δεν θα ήταν η δημοσίευση στο ΦΕΚ, παρά μόνον η υπογραφή της απόφασης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.**

Σε κάθε περίπτωση, είναι κρίσιμο να ληφθεί μέριμνα τουλάχιστον για τα εκκρεμή αιτήματα, προκειμένου να ολοκληρωθεί η διαδικασία σύμφωνα με το νομοθετικό καθεστώς που ίσχυε μέχρι την έκδοση της απόφασης του Συμβουλίου Επικρατείας. Άλλωστε, ενδεχόμενη διευθέτηση του ζητήματος αυτού θα αφορά πεπερασμένο και ήδη γνωστό αριθμό δικαιούχων, καθώς, με βάση τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 24 ν. 3838/2010 («στους αλλοδαπούς οι οποίοι κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού ικανοποιούν τις προϋποθέσεις της παραγράφου 6 του άρθρου 1Α του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας και έχουν ήδη ενηλικιωθεί, χορηγείται προθεσμία τριών ετών για να υποβάλουν την αίτηση και δήλωση που προβλέπεται από τις διατάξεις αυτές»), η εκεί προβλεπόμενη αποκλειστική προθεσμία έληξε ήδη στις 23.3.2013, οπότε δεν υπάρχει περίπτωση να καταλάβει άλλους.

## **III. Η μετάβαση στο νέο νομοθετικό καθεστώς**



Κατά νομική ακριβολογία, η απόφαση 460/2013 Συμβουλίου Επικρατείας δεν έθεσε εκτός ισχύος τον ν. 3838/2010 παρά μόνον ακύρωσε την υπουργική απόφαση 130181/2010 με την οποία είχαν καθορισθεί τα δικαιολογητικά των δηλώσεων και αιτήσεων εγγραφής στο δημοτολόγιο στις περιπτώσεις κτήσης ιθαγένειας λόγω γέννησης ή φοίτησης. Είναι αδιαμφισβήτητη η αναγκαιότητα συμμόρφωσης προς το διατακτικό της απόφασης, πλην όμως η συμμόρφωση αυτή δεν μπορεί να παραβλέψει την προστασία των δικαιωμάτων των προσώπων τα οποία ενδέχεται να αφορά.

Όπως έχει ήδη επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη, για τα πρόσωπα αυτά ο νομοθέτης προέβλεψε (και μάλιστα με σημαντική καθυστέρηση, σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις) μια συγκεκριμένη διέξοδο, όπως αποτυπώθηκε στον ν. 3838/2010. Τυχόν μετάβαση σε οποιοδήποτε νέο καθεστώς **δεν πρέπει να ωθήσει στο περιθώριο, ως νομικά μετέωρους, χιλιάδες ευάλωτους, λόγω ηλικίας, κατοίκους της χώρας μας**, αλλά πρέπει να συνδυασθεί με ταυτόχρονη θέσπιση εναλλακτικών ρυθμίσεων. Ειδικότερα, απαιτείται τουλάχιστον επανασχεδιασμός του πλαισίου που θα διέπει τη νομιμότητα διαμονής όσων προετοιμάζονταν καλόπιστα να υπαχθούν στις σημερινές διαδικασίες κτήσης ιθαγένειας, ώστε να μπορέσουν να παραμείνουν ενεργά και ενσωματωμένα μέλη της ελληνικής κοινωνίας. Η ανάγκη για πρόταξη αυτού του νομοθετικού σχεδιασμού πηγάζει, εν τέλει, από το συμφέρον της ίδιας της ελληνικής κοινωνίας και την αξιοπιστία της ελληνικής πολιτείας, επιβάλλεται όμως και από την υποχρέωση προστασίας των δικαιωμάτων των ανηλίκων και νεαρών αλλοδαπών, όπως αυτή προκύπτει από το διεθνές δίκαιο.

Εν όψει των ανωτέρω, αλλά και της ίδιας της απόφασης 460/2013 η οποία **ουδόλως αποκλείει την κατ' αρχήν πρόβλεψη αυτοδίκαιης κτήσης ιθαγένειας λόγω γέννησης ή φοίτησης** («ο νομοθέτης, κατά τον καθορισμό των προϋποθέσεων αποκτήσεως της ελληνικής ιθαγένειας από αλλοδαπούς, **δύναται μεν, κατ' απόκλιση από την βασική αρχή του δικαίου της καταγωγής ..., να προβλέψει τρόπους κτήσεως της ιθαγένειας βάσει της αρχής του δικαίου του εδάφους** και περαιτέρω να θεσπίζει για τις περιπτώσεις αυτές και τυπικά κριτήρια ... αλλά θα πρέπει να τα συνδυάζει και με **ουσιαστικά κριτήρια, ούτως ώστε να τεκμηριώνεται ο γνήσιος δεσμός** του αλλοδαπού προς την ελληνική κοινωνία»), ο Συνήγορος του Πολίτη, χωρίς φυσικά να υπεισέρχεται σε επιλογές νομοθετικής πολιτικής, εκτιμά ότι η επικείμενη μεταρρύθμιση του ΚΕΙ δεν πρόκειται να συνιστά επιστροφή στο προ του ν. 3838/2010 καθεστώς απολύτου δικαίου του αίματος, αλλά προφανώς θα ενισχύει τη διαδικασία κτήσης ιθαγένειας λόγω γέννησης ή φοίτησης με πρόσθετα κριτήρια σε συμμόρφωση προς την απόφαση 460/2013, της οποίας, άλλωστε, ορισμένα κρίσιμα εδάφια ενέχουν επαρκείς υποδείξεις («μόνη η φοίτηση σε ελληνικό σχολείο, και μάλιστα μόνον επί μία εξαετία, δεν εγγυάται την επιζητούμενη ένταξη») για τον τρόπο εφαρμογής της.

#### IV. Συμπεράσματα

Προκειμένου να αποφευχθούν καταστάσεις παραβίασης της χρηστής διοίκησης αλλά και δυσεπίλυτα κοινωνικά προβλήματα, η μετάβαση στο νέο νομικό πλαίσιο κτήσης ιθαγένειας λόγω γέννησης ή φοίτησης πρέπει να περιλαμβάνει ρυθμίσεις για την τύχη όσων διαδικασιών εφαρμογής του προηγούμενου νομικού πλαισίου είχαν ήδη ξεκινήσει. Το ζήτημα προφανώς δεν αφορά τις αιτήσεις κτήσης ιθαγένειας που ολοκληρώθηκαν με εγγραφή στο δημοτολόγιο, καθώς υπέρ αυτών των εγγραφών συντρέχουν το τεκμήριο νομιμότητας λόγω παρέλευσης των προθεσμιών δικαστικής ακύρωσης, το τεκμήριο ιθαγένειας κατ' άρθρο 27 § 2 ΚΕΙ αλλά και η συνταγματική απαγόρευση αφαίρεσης ιθαγένειας. Για τις λοιπές περιπτώσεις, όμως, πρέπει να προσδιορισθεί συγκεκριμένο σημείο της όλης διαδικασίας, βάσει του οποίου οι εκκρεμείς αιτήσεις θα μεταπέσουν στο νέο καθεστώς. Αυτό το σημείο τομής είναι η **πράξη του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατ' άρθρο 1Α §§ 5-6 ΚΕΙ όπως ίσχυε μέχρι τώρα, δηλαδή η πράξη ολοκλήρωσης της διοικητικής εξέτασης των αιτήσεων κατ' εφαρμογή του ισχύοντος νομικού πλαισίου.**



Οι προ αυτού του σημείου καταλαμβανόμενες αιτήσεις, δηλαδή όσες εκκρεμούσαν ακόμη στις υπηρεσίες του δήμου ή της αποκεντρωμένης διοίκησης, δεν είναι δυνατό να συνεχίσουν να εξετάζονται υπό νομικό πλαίσιο το οποίο έχει στο μεταξύ κριθεί αντισυνταγματικό με την απόφαση 460/2013 Συμβουλίου Επικρατείας. Θα πρέπει, επομένως, να παραμείνουν ανενεργές μέχρις ότου πληρωθούν οι προϋποθέσεις εξέτασής τους υπό το νέο καθεστώς, εκτός, φυσικά, από όσες εξ αυτών τυχόν ανακληθούν με πρωτοβουλία των ίδιων των ενδιαφερομένων. Οι προθεσμίες εξέτασης θα πρέπει να υπολογισθούν εκ νέου μετά την πλήρωση των νέων προϋποθέσεων, ενώ για τις λοιπές αναγκαίες διαδικαστικές ρυθμίσεις θα χρειασθεί εξουσιοδοτική διάταξη. Η ρύθμιση αυτή είναι προτιμότερη από την εναλλακτική λύση της τυπικής απόρριψης ή της επιστροφής και μελλοντικής επανακατάθεσης των αιτήσεων, διότι η διατήρησή τους - έστω και ανενεργών - σε εκκρεμότητα και στη διάθεση της διοίκησης θα επιτρέψει τη νομοθετική και διοικητική διευθέτηση του καθεστώτος διαμονής των προσώπων αυτών, ιδίως στις περιπτώσεις όπου ελλοχεύει κίνδυνος ανυπαίτιας έκπτωσης από τη νομιμότητα διαμονής. Προς τούτο θα χρειασθεί ξεχωριστή νομοθετική πρωτοβουλία, προκειμένου **η εκκρεμότητα αίτησης βάσει του άρθρου 1Α ΚΕΙ να ορισθεί ως αυτοτελής λόγος νόμιμης διαμονής** μέχρις ότου η αίτηση αυτή επανεξετασθεί υπό το νέο καθεστώς. Εξυπακούεται, βέβαια, ότι για όσους αυτοβούλως επιλέξουν την υπαγωγή στην τακτική διαδικασία πολιτογράφησης, η διοίκηση θα πρέπει όχι μόνο να παράσχει κάθε δυνατή διευκόλυνση όπως άλλωστε ήδη προβλέπεται στην υπ' αρ. πρωτ. Φ.130181/10352/7.5.2013 εγκύκλιο της Διεύθυνσης Ιθαγένειας, αλλ' επί πλέον και να συμψηφίζει το ήδη καταβληθέν παράβολο κτήσης βάσει του άρθρου 1Α με το εκ νέου οφειλόμενο παράβολο πολιτογράφησης.

Αντίθετα, τυχόν υπολειπόμενες ενέργειες μετά από αυτό το σημείο, δηλαδή δημοσίευση στο ΦΕΚ, ορκωμοσία και εγγραφή στο μητρώο αρρένων και το δημοτολόγιο, δεν αποτελούν πλέον ουσιαστική εφαρμογή του υπό κατάργησιν νομικού πλαισίου παρά μόνον απλή και υποχρεωτική εκτέλεση ήδη τελεσμένων πράξεων απόδοσης ιθαγένειας. Η μνεία της εκτέλεσης αυτής στις μεταβατικές διατάξεις θα μπορούσε ακόμη και να παραλειφθεί ως αυτονόητη, κρίνεται όμως χρήσιμη προκειμένου να διαλυθεί κάθε ενδεχόμενο αμηχανίας των αρμόδιων υπηρεσιών ως προς την τύχη όσων σχετικών ενεργειών είχαν ανασταλεί από τον Νοέμβριο 2012. Η σχετική μεταβατική διάταξη θα μπορούσε, δηλαδή, να ορίσει ότι **οι ήδη εκδοθείσες πράξεις των Γενικών Γραμματέων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, με τις οποίες έγιναν δεκτές αιτήσεις απόκτησης ιθαγένειας δυνάμει του άρθρου 1Α ΚΕΙ, δημοσιεύονται στο ΦΕΚ και εκτελούνται κατά το διατακτικό τους ως προς την ορκωμοσία και την εγγραφή στα μητρώα αρρένων και τα δημοτολόγια.** Τέλος, για λόγους χρηστής διοίκησης και ίσης μεταχείρισης, στην ίδια μεταβατική ρύθμιση πρέπει να υπαχθούν και όσες πράξεις Γενικών Γραμματέων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων είχαν μεν εκδοθεί, δημοσιευθεί και εκτελεσθεί υπό το καθεστώς του ν. 3838/2010, πλην όμως εκκρεμεί αίτηση διόρθωσής τους ως προς εγγραφές ονοματεπωνύμων ή άλλων στοιχείων αστικής κατάστασης στις οποίες έχει διαπιστωθεί σφάλμα της ίδιας της διοίκησης.

Με τιμή

Βασίλης Καρύδης  
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

**Κοινοποίηση:**

Γραφείο

Υπουργού Αναπληρωτή Εσωτερικών

Σταδίου 27

101 83 Αθήνα