



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις»

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

A. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοχ αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια και 31 άρθρα και ρυθμίζει θέματα ελληνικής ιθαγένειας, συμμετοχής ομογενών και νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών στις εκλογές για την ανάδειξη των οργάνων των ΟΤΑ πρώτου βαθμού, μεταβατικές-τελικές διατάξεις και λοιπά θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Συγκεκριμένως, με το Κεφάλαιο Α' (άρθρα 1-13 του Νοχ) τροποποιείται ο Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας (ν. 3284/2004 «Περί κυρώσεως του Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας» ΦΕΚ Α' 217). Οι σημαντικότερες τροποποιήσεις αφορούν: α) την καθιέρωση νέων τρόπων κτήσης της Ελληνικής ιθαγένειας λόγω γέννησης ή φοίτησης σε σχολείο στην Ελλάδα, με την υποβολή σχετικής δήλωσης και αίτησης (άρθρο 1 παρ. 2), β) την τροποποίηση των προϋποθέσεων πολιτογράφησης (άρθρα 2 και 3), ιδίως με τη μείωση του απαιτούμενου χρόνου διαμονής από τα 10 χρόνια κατά την τελευταία 12ετία πριν από την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης στα 7 χρόνια, με ειδικές ρυθμίσεις για τους πολίτες κρατών μελών της Ε.Ε., τους συζύγους Ελλήνων με τέκνο, τους έχοντες τη γονική μέριμνα τέκνου ελληνικής ιθαγένειας, τους αναγνωρισμένους πολιτικούς πρόσφυγες, τους ανιθαγενείς, τους ομογενείς κλπ. γ) τα δικαιολογητικά της πολιτογράφησης (άρθρο 4), δ) τη διαδικασία της πολιτογράφησης (άρθρο 5), ε) την καθιέρωση υποχρέωσης αιτιολογίας της απόφασης επί αίτησης πολιτογράφησης (άρθρο 6), στ) την ορκωμοσία του πολιτογραφηθέντος αλλοδαπού μετά την ενηλικίωσή του (άρθρο 7), ζ) τη σύσταση Επιτροπής Πολιτογράφησης σε κάθε Περιφέρεια της Χώρας

(άρθρο 8), η) τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου Ιθαγένειας (άρθρο 11) και θ) την καθιέρωση προθεσμιών για όλα τα στάδια έως την έκδοση της απόφασης επί της αίτησης πολιτογράφησης (άρθρο 12).

Το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 14 -21) του Νοσχ αφορά την καθιέρωση της συμμετοχής ομογενών και λοιπών αλλοδαπών, νομίμως διαμενόντων, στην ανάδειξη των αιρετών οργάνων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι) υπό τις προϋποθέσεις που τάσσουν τα ανωτέρω άρθρα. Το δικαίωμα του εκλέγεσθαι των ανωτέρω περιλαμβάνει την ανάδειξη τους στο αξίωμα του δημοτικού συμβούλου, του συμβούλου δημοτικού διαμερίσματος και του τοπικού συμβούλου.

Το Κεφάλαιο Γ΄ (άρθρα 22-28) του Νοσχ περιλαμβάνει μεταβατικές-τελικές διατάξεις με τις οποίες ρυθμίζονται θέματα εκκρεμών αιτήσεων πολιτογράφησης κατά τη δημοσίευση του παρόντος, πολιτογράφησης ομογενών, κατόχων Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς, πολιτογράφησης αλλοδαπών που συμπληρώνουν 5 χρόνια νόμιμης διαμονής στη Χώρα κατά τη δημοσίευση του παρόντος, περιφερειακής διαίρεσης της κρατικής διοίκησης και κατανομής των εσόδων από τα παράβολα της πολιτογράφησης.

Το Κεφάλαιο Δ΄ (άρθρα 29-31) του Νοσχ υπό τον τίτλο «Άλλες διατάξεις» ρυθμίζει σειρά θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, μεταξύ των οποίων ζητήματα κοινωφελών δημοτικών επιχειρήσεων, νομιμοποίησης δαπανών ΟΤΑ και Συνδέσμων ΟΤΑ και άρσης καταλογισμών για το χρονικό διάστημα από 1.1.2004 ως τις 30.6.2005, παράτασης της προθεσμίας για την αδειοδότηση των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών έως την 31.12.2010, παραβόλων αδειών διαμονής.

Β. Με τον όρο ιθαγένεια νοείται ο δημοσίου δικαίου δεσμός του ατόμου με συγκεκριμένο κράτος, στον Λαό του οποίου ανήκει αυτό το άτομο (βλ. Ε. Κρίσπη-Νικολετοπούλου, Η ιθαγένεια, 1965, σελ. 18 επ., 36 επ., 53 επ., Σπ. Βρέλλη, Ιδιωτικό διεθνές δίκαιο, β΄ έκδ., 2001, σελ. 77 επ.). Αυτό σημαίνει ότι η ιθαγένεια απονέμεται μόνο από κράτη, κάθε δε κράτος έχει αποκλειστική εξουσία καθορισμού των προϋποθέσεων κτήσης και απώλειας της ιθαγένειας (ΑΚ 29). Αλλοδαπός είναι κάθε φυσικό πρόσωπο που δεν έχει την ελληνική ιθαγένεια, αλλά άλλη ιθαγένεια. Με τον αλλοδαπό εξομοιώνεται και ο ανιθαγενής. Ομογενής είναι το φυσικό πρόσωπο που δεν έχει μεν την ελληνική ιθαγένεια, αλλά ανήκει στο ελληνικό έθνος, δεδομένου ότι συνδέεται με αυτό με στοιχεία όπως κοινή γλώσσα, θρησκεία και παραδόσεις, και έχει ελληνική εθνική συνείδηση.

Όπως αναφέρει το άρθρο 4 παρ. 3 του Συντάγματος, «Έλληνες πολίτες είναι όσοι έχουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος. Επιτρέπεται να αφαιρεθεί η Ελληνική ιθαγένεια μόνο σε περίπτωση που κάποιος απέκτησε εκούσια άλ-

λη ιθαγένεια ή που ανέλαβε σε ξένη χώρα υπηρεσία αντίθετη προς τα εθνικά συμφέροντα, με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία που προβλέπει ειδικότερα ο νόμος». Αυτό σημαίνει ότι οι προϋποθέσεις κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας καθορίζονται, στο πλαίσιο του Συντάγματος, από τον κοινό νομοθέτη. Ως προς την απονομή της ιθαγένειας, το κράτος είναι κυρίαρχο, απόκειται, επομένως, στη διακριτική του ευχέρεια αν θα δεχθεί ή όχι τη σχετική αίτηση του αλλοδαπού (βλ. Ε. Κρίσπη-Νικολετοπούλου, ό.π., σελ. 54).

Η ιθαγένεια της Ε.Ε. προϋποθέτει την ιθαγένεια κράτους μέλους της Ε.Ε., παρέχει δε στον ευρωπαίο πολίτη τα δικαιώματα που προβλέπει το άρθρο 20 παρ. 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή, το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στη Συνθήκη, όπως τροποποιήθηκε, το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, όπως επίσης και το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο κράτος μέλος της κατοικίας του, υπό τους όρους που ισχύουν για τους πολίτες του κράτους αυτού, το δικαίωμα να απολαύουν στο έδαφος τρίτης χώρας, στην οποία δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος την υπηκοότητα του οποίου έχουν, της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των πολιτών του κράτους αυτού, το δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το δικαίωμα του πολίτη να προσφεύγει στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή. Επομένως, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια είναι, κατά την ουσία της, δέσμη δικαιωμάτων κοινοτικού χαρακτήρα, ένα ιδιαίτερο νομικοπολιτικό καθεστώς του ατόμου, και δεν επηρεάζει την ιθαγένεια των πολιτών των κρατών μελών (βλ. Αστ. Πλιάκο, Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ι, Περί θεσμών, 2006, σελ. 137 επ., 142).

Ο τροποποιούμενος με το παρόν Νσχ Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας (ν. 3284/2004 ΦΕΚ 217 Α΄, όπως έχει τροποποιηθεί) είναι βασισμένος, όπως και οι προϊσχύσαντες Κώδικες που κυρώθηκαν με τους ν. 1438/1984 ΦΕΚ Α΄ 60 και το ν.δ. 3370/1955 ΦΕΚ Α΄ 258, αντιστοίχως), στο δίκαιο του αίματος (*jus sanguinis*), βάσει του οποίου το άτομο αποκτά αυτοδικαίως με τη γέννησή του την ιθαγένεια του Έλληνα γονέα του, ανεξαρτήτως του τόπου γέννησής του. Ιστορικό θεμέλιο της αρχής αυτής ήταν η ανάγκη διατήρησης του δεσμού των Ελλήνων μεταναστών και των απογόνων τους με την πατρίδα, την εποχή που η Ελλάδα ήταν, σχεδόν αποκλειστικώς, χώρα προέλευσης μεταναστών (βλ. Κρίσπη-Νικολετοπούλου, ό.π., σελ. 61, Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, τόμος Β΄, 2η έκδοση, 2005, αρ. 1475). Επικουρικώς είχαν υιοθετηθεί στοιχεία του δικαίου του εδάφους (*jus soli*), συμφώνως προς το οποίο αποκτά την ελληνική ιθαγένεια κάθε άτομο που γεννιέται στην Ελλάδα, υπό τον όρο ότι δεν αποκτά με τη γέννησή του αυ-

τοδικαίως την ιθαγένεια άλλης χώρας, προκειμένου να περιορισθούν οι περιπτώσεις των ανιθαγενών.

Το παρόν Νοσχ, όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική του Έκθεση, «αποσπά την Ελληνική ιθαγένεια από την ασφυκτική αποκλειστική πρόσδεσή της με το δίκαιο του αίματος (*jus sanguinis*)».

II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νοσχ

A. Επί του άρθρου 1

Με την προτεινόμενη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 1 του Νοσχ, προστίθεται νέο άρθρο στον Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (ν. 3284/2004), με το οποίο προβλέπεται η απόκτηση ελληνικής ιθαγένειας μετά από σχετική δήλωση και αίτηση των γονέων του: α) από τέκνο αλλοδαπών οι οποίοι διαμένουν μονίμως και νομίμως στη χώρα επί πέντε τουλάχιστον συνεχή έτη και κατά την προτεινόμενη διαδικασία και β) από τέκνο αλλοδαπών που έχει ολοκληρώσει επιτυχώς την παρακολούθηση έξι τουλάχιστον τάξεων ελληνικού σχολείου στην Ελλάδα και κατοικεί μονίμως και νομίμως στη χώρα. Εξ άλλου, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 εδ. α' του ίδιου άρθρου 1 του Νοσχ, αναγνωρίζεται η με τη γέννηση κτήση της ελληνικής ιθαγένειας αλλοδαπών που γεννιούνται στην Ελλάδα από γονέα ο οποίος επίσης έχει γεννηθεί στη χώρα και κατοικεί μόνιμα σε αυτή από τη γέννησή του.

Η πολιτογράφηση αλλοδαπού συνιστά, όπως προαναφέρθηκε, κυριαρχικό δικαίωμα της πολιτείας (Σπ. Βρέλλη, Δίκαιο Αλλοδαπών, τ. Α', Τα αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα, Αθήνα, 2003, Σπ. Βρέλλη – Α. Βροντάκη (επιμ.) Δίκαιο Ιθαγένειας, Αθήνα, 2005, Σ. Γραμμένο, Το Δίκαιο της Ελληνικής Ιθαγένειας, 5η έκδ. Αθήνα 2005, Ε. Κρίστη – Νικολετοπούλου, Η ιθαγένεια, γενική θεωρία – Συγκριτικόν δίκαιον, Αθήνα, 1965, Ζ. Παπασιώπη – Πασιά, Δίκαιο Ιθαγένειας, 7η έκδ. Θεσ/νίκη, 2004). Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, υπό το άρθρο 8 παρ. 1 εδ. α' του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, η απόρριψη αιτήματος για πολιτογράφηση δεν χρειάζεται αιτιολογία. Ενόψει της φύσης της σχετικής αρμοδιότητας του Κράτους, έχει κριθεί ότι στο εθνικό δίκαιο δεν προβλέπεται δικαίωμα του αλλοδαπού στην απονομή της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση, «...ο κανόνας δε αυτός δεν αντίκειται στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος ή την αρχή του κράτους δικαίου...» (ΣτΕ Ολομ. 2279/1990, 1159/1991, 474/2005), «...ούτε αντίκειται στο άρθρο 10 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος, με τις οποίες διατάξεις δεν επιβάλλεται σε κάθε περίπτωση, χωρίς δηλαδή ειδική περί τούτου διάταξη νόμου, η υποχρέωση εκδόσεως εκτελεστών διοικητικών πράξεων» (ΣτΕ 1214/2000, 1778/1998), «...ούτε επιβάλλεται η υποχρέωση αιτιολογίας πράξεως, που εκδίδεται ...κατά την ενάσκηση κυριαρχικού δικαιώματος της πολιτείας...» (ΣτΕ 1242/2007 ΕλλΔνη 2007, 1143, Συνήγορος τ. 64, 2007, 20 (περίλ.). Το Συμβούλιο της Επικρατείας

ας με σειρά αποφάσεων του (ΣτΕ Ολομ. 2279/1990, 1159/1991, 474/2005, 2780/2007, 1242/2007) είχε κρίνει ότι η σχετική ρύθμιση περί ανατιμολογή- του της απόφασης που απορρίπτει αίτημα για πολιτογράφηση εναρμονίζεται με το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος και την αρχή του κράτους δικαίου (βλ. Π. Λαζαράτου, Η αιτιολογία της απόρριψης αίτησης πολιτογράφησης αλλοδαπού, Αρμ. 1991, 749 επ. και σχόλια Β. Καρακώστα σε Δίκη 1991, 527 επ., πρβλ. επίσης ΣτΕ 1116/2009 «...σε περίπτωση κατά την οποία η αιτιολο- γία της προσβληθείσης με αίτηση ακυρώσεως διοικητικής πράξεως βασίζε- ται σε απόρρητο κατά νόμον στοιχείο, η Διοίκηση δεν υποχρεούται μεν να α- ναφέρει στο σώμα της πράξεως τα πραγματικά δεδομένα που προκύπτουν από το στοιχείο αυτό, υποχρεούται, όμως, να το θέσει υπ' όψη του Δικαστη- ρίου κατά τρόπο συμβατό με τον απόρρητο χαρακτήρα του, το δε Δικαστή- ριο θα χωρήσει σε κρίση περί της νομιμότητας της αιτιολογίας της προσβαλ- λομένης πράξεως, χωρίς να θέσει το στοιχείο αυτό υπ' όψη των διαδικών και χωρίς να εκθέσει, στην απόφασή του, το περιεχόμενό του...», πρβλ., ακό- μη, ΣτΕ 4600/2005). Ήδη, σύμφωνα με την προτεινόμενη διάταξη του άρ- θρου 6 Νοσχ, αντικαθίσταται το άρθρο 8 του ισχύοντος Κώδικα Ελληνικής Ι- θαγένειας ως προς την υποχρέωση αιτιολόγησης της απόφασης πολιτογρά- φησης αλλοδαπού ως εξής : «...2. Η απόφαση επί αίτησης πολιτογράφησης αιτιολογείται κατά τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας». Ση- μειώνεται ότι, και κατά το διεθνές δίκαιο, ο καθορισμός τόσο των ουσιαστι- κών όρων και προϋποθέσεων όσο και της διαδικασίας κτήσης της ιθαγένειας με πολιτογράφηση ανήκει στην αρμοδιότητα του εθνικού νομοθέτη (βλ. την από 6.4.1955 απόφαση του Διεθνούς Δικαστηρίου στην υπόθεση *Nottebohm – Λιχτενστάιν κατά Γουατεμάλας*, *Recueil* 1955, σ. 4 επ.). Οι σχετικές με την αναγνώριση και την αποδοχή ή την άρνηση δήλωσης αποποίησης ιθαγενεί- ας, εξουσίες των εθνικών αρχών «...μπορεί, βεβαίως, να υπόκεινται στους περιορισμούς που προβλέπονται κατά περίπτωση και υπό ορισμένες προϋ- ποθέσεις από το διεθνές δίκαιο για λόγους προστασίας των ανθρωπίνων δι- καιωμάτων (πρβλ. για την περίπτωση περιορισμών από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ περί προστασίας της οικογενειακής και ιδιωτικής ζωής στην άρνηση ανα- γνώρισης ιθαγένειας τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμά- των του Ανθρώπου επί του παραδεκτού *Karassev κατά Φινλανδίας* της 12.1.1999, αριθμός προσφυγής 31414/96, *Slivenko κατά Λιθουανίας*, 23.1.2002, αρ. προσφυγής 48321/99 και *Kolosovski κατά Λετονίας*, 29.1.2004, αρ. προσφυγής 50183/99)... Δεν τάσσει όμως το γενικό διεθνές δίκαιο συγκεκριμένα κριτήρια, δεσμευτικά για τον εθνικό νομοθέτη κατά τη θέσπιση κανόνων πολιτογράφησης αλλοδαπών (σχετικές οι από 25.8.2004 διαπιστώσεις της Επιτροπής του κυρωθέντος με τον ν. 2462/1997- ΦΕΚ Α' 25 - από 16.12.1966 Διεθνούς Συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώ- ματα στην αναφορά 1136/2002, *Borzov κατά Εσθονίας*, UN DOC.

CCPR/C/81/D/1136/2002)...» [ΣτΕ 1242/2007, ΕλλΔνη 2007, 114 επ.].

Ειδικώς ως προς τα θέματα αλλοδαπών ανηλίκων που γεννήθηκαν στη χώρα μας βλ. το υπ' αριθμ. 2298.06.2.1/9.7.2007 Πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη, Συνήγορος τ. 64, 2007, 28 επ. Πρβλ. επίσης τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 7 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ν. 2101/1992).

Β. Επί του άρθρου 2 Νοσχ

Όπως προκύπτει από την προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 2 του Νοσχ, με την οποία αντικαθίσταται το άρθρο 5 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (ν. 3284/2004), μεταξύ των λοιπών προϋποθέσεων, που τάσσονται για την πολιτογράφηση αλλογενούς αλλοδαπού, είναι και η συμπλήρωση επταετούς - ή τριετούς για ορισμένες κατηγορίες αλλοδαπών, πολιτικών προσφύγων, ανιθαγενών κ.λπ. - συνεχούς νόμιμης διαμονής στη χώρα πριν από την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης. Ο νομοθέτης χρησιμοποιεί τον όρο «διαμονή» αντί του όρου «κατοικία», η οποία, συμφώνως προς το άρθρο 51 ΑΚ, αποτελεί τον τόπο της κύριας και μόνιμης εγκατάστασης του ατόμου όταν ειδικότερα συντρέχουν το υλικό στοιχείο της πραγματικής εγκατάστασης σε ορισμένο τόπο (*corpus*) με την πρόθεση για μόνιμη επί ικανό χρονικό διάστημα παραμονή σε συγκεκριμένο τόπο (*animus*). Ωστόσο, κατά την ίδια ανωτέρω διάταξη του προτεινόμενου άρθρου 2 Νοσχ, απαιτείται το χρονικό διάστημα της επταετούς - ή τριετούς αντιστοίχως - διαμονής να είναι συνεχές, πριν από την υποβολή της σχετικής αίτησης πολιτογράφησης. Υπό την ανωτέρω έννοια, απουσία του αλλοδαπού στο εξωτερικό για ικανό χρονικό διάστημα, ενδεχομένως θα αναιρούσε το βουλευτικό στοιχείο που προαναφέρθηκε, δηλαδή την πρόθεση για μόνιμη επί ικανό χρονικό διάστημα παραμονή στη χώρα. Αντιθέτως, η απουσία του αλλοδαπού από την Ελληνική Επικράτεια για ορισμένες ημέρες στη διάρκεια του έτους «...δεν μαρτυρ[ά] απεμπόληση του *animus manendi* (....). Επομένως, οι ημέρες αναχώρησης από τη χώρα, καθώς και εκείνες της άφιξης σ' αυτήν, συνυπολογίζονται στο απαιτούμενο (...) διάστημα συνολικής μόνιμης διαμονής στην επικράτεια αλλογενούς αλλοδαπού προς απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας δια πολιτογραφήσεως...» (Γνωμοδότηση ΝΣΚ 117/2007, Συνήγορος, τ. 61, 2007, 32).

Περαιτέρω, κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 5 παρ. 1 περ. δ' δεύτερο εδάφιο του ν. 3284/2004 – Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας, όπως αντικαθίσταται με τη διάταξη του άρθρου 2 του Νοσχ - αφετηρία της προβλεπόμενης από τη διάταξη αυτή τριετούς διαμονής του αλλοδαπού θα πρέπει να θεωρηθεί η τέλεση γάμου με Έλληνα πολίτη, εφόσον ο γάμος έχει τεθεί από την εν λόγω διάταξη ως προϋπόθεση για την εφαρμογή της ευμενέστερης διάταξης της επί τριετία μόνο διαμονής έναντι της καταρχήν προβλεπό-

μενης επταετούς διαμονής στην Ελλάδα, εάν δεν υφίσταται γάμος. Η ως άνω τριετία προφανώς συνιστά το αναγκαίο ελάχιστο χρονικό διάστημα, προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στον/στην αλλοδαπό/ή σύζυγο να υπαχθεί στην ως άνω διάταξη. Αντίθετη ερμηνεία θα μπορούσε να οδηγήσει σε περιγραφή του νόμου ως προς την εφαρμογή της διάταξης, εφόσον θα παρεχόταν η δυνατότητα στον αλλοδαπό άμα τη συμπληρώσει του ελαχίστου ορίου των τριών ετών διαμονής, τελώντας γάμο με Έλληνα, να αποκτά αμέσως δικαίωμα πολιτογράφησης (πρβλ. Γνωμοδότηση ΝΣΚ 232/2007, Συνήγορος, τ. 61, 2007, 33 επ.).

Επίσης, δια του άρθρου 2 παρ. 1 στοιχ. β του υπό ψήφιση Νοχ προβλέπεται ότι ο αλλοδαπός που επιθυμεί να γίνει έλληνας πολίτης δεν πρέπει να έχει καταδικασθεί αμετάκλητα για αδίκημα που τέλεσε εκ δόλου, κατά την τελευταία δεκαετία πριν από την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης, σε ποινή στερητική της ελευθερίας τουλάχιστον ενός έτους ή σε ποινή τουλάχιστον έξι μηνών ανεξαρτήτως του χρόνου έκδοσης της καταδικαστικής απόφασης για τα αναφερόμενα στην προτεινόμενη διάταξη εγκλήματα. Μεταξύ αυτών αναφέρονται τα διεθνή οικονομικά εγκλήματα και τα εγκλήματα με χρήση μέσων υψηλής τεχνολογίας. Εν προκειμένω χρήζει ενδεχομένως διευκρίνισης αν η αμετάκλητη καταδίκη θα πρέπει να έχει επιβληθεί και από αλλοδαπά δικαστήρια. Περαιτέρω, επειδή ορισμένα εγκλήματα προσβάλλουν αποκλειστικώς ημεδαπά έννομα αγαθά (προσβολές του πολιτεύματος, προδοσία της Χώρας, λαθρεμπορία, εγκλήματα που αφορούν τις αρχαιότητες), είναι ευκατὰ να διευκρινισθεί αν αποτελεί κώλυμα πολιτογράφησης η καταδίκη για αυτά τα εγκλήματα και όταν προσβάλλουν αντίστοιχα αλλοδαπά έννομα αγαθά. Θα ήταν, επίσης, σκόπιμο, αντί των όρων «διεθνή οικονομικά εγκλήματα» και «εγκλήματα με χρήση μέσων υψηλής τεχνολογίας», να απαριθμηθούν συγκεκριμένα εγκλήματα. Θα ήταν επίσης ευκατὰ να περιληφθεί στον κατάλογο των απαριθμούμενων εγκλημάτων και η βαριά σωματική βλάβη, για την οποία απειλείται στο νόμο βαρύτερη ποινή (ά. 310 παρ.1 ΠΚ) από εκείνη που απειλείται για την επικίνδυνη σωματική βλάβη, που ήδη περιέχεται στον κατάλογο.

Γ. Επί του άρθρου 14 Νοχ (Δικαίωμα του εκλέγειν των υπηκόων τρίτων χωρών)

1. Συμφώνως προς το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη». Με τον τρόπο αυτόν καταδεικνύεται ο παραπληρωματικός χαρα-

κτήρας και η αλληλεξάρτηση των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων (βλ. Αρ. Μάνεση, Ατομικές Ελευθερίες, τόμος α΄, β΄ έκδοση, 1979, σελ. 24 επ., 115 επ.).

Φορέας του ως άνω δικαιώματος είναι κάθε φυσικό πρόσωπο, άρα και οι αλλοδαποί και οι ανιθαγενείς, οι οποίοι μπορούν να συμμετέχουν, πλην της κοινωνικής και οικονομικής, στην πολιτική ζωή της Χώρας, στο μέτρο που δεν ορίζει διαφορετικά, κατά τα ανωτέρω, το Σύνταγμα (βλ. Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975, Ι, άρθρα 1-50, 1985, άρθρο 5 αρ. 70. και Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, ό.π., αρ. 1463, γενικότερα για τους φορείς και τους περιορισμούς του δικαιώματος).

2. Ειδικώς για τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές εφαρμόζεται το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος, συμφώνως προς το οποίο «Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει».

Το δικαίωμα του εκλέγειν στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές δεν επαναλαμβάνει όλες τις προϋποθέσεις των άρθρων 51 παρ. 3 Συντάγματος που αφορά τις βουλευτικές εκλογές ως έκφραση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 παρ. 3 του Συντάγματος), όπως η προϋπόθεση συνδρομής της ελληνικής ιθαγένειας. Αυτό συμβαίνει διότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν ως αρμοδιότητα τη διοίκηση των τοπικών μόνο υποθέσεων (άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος). Λόγο για τις τοπικές αυτές υποθέσεις μπορούν να έχουν όσοι αποδεδειγμένως είναι μέλη των τοπικών κοινωνιών, ανεξαρτήτως του αν διαθέτουν ή όχι την ελληνική ιθαγένεια, επομένως, και οι αλλοδαποί.

Άλλωστε η αρχή της καθολικότητας της ψήφου, στην οποία αναφέρεται το άρθρο 102 παρ. 2 Συντ., έχει ως περιεχόμενο τη θέσπιση των ελάχιστων δυνατών προϋποθέσεων για την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν και την αποφυγή αδικαιολόγητων αποκλεισμών ατόμων, τα οποία ανήκουν στις τοπικές κοινωνίες και έχουν εύλογο ενδιαφέρον συμμετοχής στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (βλ. Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό Δίκαιο, 2003, σελ. 412. Βλ., όμως, για την αντίθετη άποψη, Δ. Τσάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Γ΄, Θεμελιώδη Δικαιώματα, 1988, σελ. 164-165).

Συμφώνως προς τα ανωτέρω, με τα άρθρα 14 επ. του Νσχ διευρύνεται το εκλογικό σώμα των δημοτικών εκλογών με τη συμμετοχή ομογενών και λοιπών αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών, στο πλαίσιο του άρθρου 102 παρ. 2 εδ. β΄ του Συντάγματος. Κατά τούτο, κρίσιμη καθίσταται εν προκειμένω για τους ΟΤΑ πρώτου βαθμού η συνδρομή της ιδιότητας του δημότη συγκεκριμένου ΟΤΑ πρώτου βαθμού, όπως αυτή προσδιορίζεται στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (άρθρα 14 επ. του ν. 3463/2006 ΦΕΚ 114 Α΄, όπως τροποποιήθηκαν).

3. Σημειώνεται ότι έχει προηγηθεί η διεύρυνση του εκλογικού σώματος των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών, με τη συμμετοχή των πολιτών της

Ε.Ε. οι οποίοι κατοικούν στην Ελλάδα, συμφώνως προς το προαναφερθέν άρθρο 20 παρ. 2 περίπτωση β΄ της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε., το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Συντ. και την Οδηγία 94/80/ΕΚ του Συμβουλίου (L 368 της 31ης Δεκεμβρίου 1994, σελ. 38), όπως τροποποιήθηκε, η οποία έχει ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο με το π.δ. 133/1997 «Άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές από πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που κατοικούν στην Ελλάδα και δεν είναι Έλληνες πολίτες, σε συμμόρφωση προς την 94/80/ΕΚ Οδηγία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ Α΄ 121), όπως τροποποιήθηκε με τα π.δ. 164/1997 (ΦΕΚ 145 Α΄), 320/1999 (ΦΕΚ 305 Α΄) και 130/2002 (ΦΕΚ 107 Α΄). Τα ως άνω π.δ. έχουν κριθεί από το ΣτΕ συμβατά με το Σύνταγμα και το κοινοτικό δίκαιο με τις υπ' αριθμ. 245/1997, 472/1999 και 165/2002 γνωμοδοτήσεις του Ε΄ Τμήματος αντιστοίχως.

Και εν προκειμένω ισχύουν όσα προαναφέρθηκαν για τη σχέση δημοτικών και κοινοτικών εκλογών και αρχής της λαϊκής κυριαρχίας όπως και τις προϋποθέσεις του εκλέγειν στις βουλευτικές εκλογές. Αυτό βρίσκει έρεισμα και στις παρ. 2 και 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος (Βλ. Ε. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, αναθεωρημένη έκδοση, σελ. 446, Θ. Ξηρό, Ζητήματα εκλογικού δικαίου, 2007, σελ. 116 επ., 122. Για την αντίθετη άποψη, βλ. Αθ. Ράϊκο, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Ι, τεύχος Α΄, 3η έκδοση, 2009, σελ. 206 επ.).

4. Τέλος, η συγκριτική θεώρηση του δικαιώματος ψήφου των πολιτών τρίτων χωρών στις τοπικές εκλογές στα υπόλοιπα 26 κράτη μέλη της Ε.Ε. οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ορισμένα κράτη μέλη δεν αναγνωρίζουν - ή, μολονότι το αναγνωρίζει το Σύνταγμά τους, δεν έχουν ως τώρα εφαρμόσει τη σχετική ρύθμιση - τα δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις τοπικές εκλογές, ότι άλλα κράτη μέλη αναγνωρίζουν, ενίοτε υπό προϋποθέσεις, τα δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι πολιτών τρίτων χωρών στις τοπικές εκλογές, ενώ υπάρχουν και κράτη μέλη που έχουν καθιερώσει μόνο το δικαίωμα του εκλέγειν των πολιτών τρίτων χωρών (για σχετικές λεπτομέρειες βλ. τις ακόλουθες πηγές: α. Το Πρόγραμμα του Migration Policy Institute με αντικείμενο “Local Voting Rights for Non – Nationals in Europe: What we know and what we need to learn”, Kees Groenendijk–University of Nijmegen, 2008 (www.migrationpolicy.org), β. την «Τρίτη ετήσια έκθεση για την μετανάστευση και την ένταξη» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (COM 2007 512 τελικό) και γ. τις απαντήσεις στο σχετικό ερώτημα από τα κοινοβούλια των κρατών-μελών μέσα από τη βάση του Ευρωπαϊκού Κέντρου Κοινοβουλευτικών Ερευνών και Τεκμηρίωσης (ECPRD)).

Δ. Επί του άρθρου 17 Νσχ (Δικαίωμα του εκλέγεσθαι των υπηκόων τρίτων χωρών)

1. Το δικαίωμα του εκλέγεσθαι αναγνωρίζεται στους ομογενείς και τους

λοιπούς αλλοδαπούς πολίτες τρίτων χωρών στις εκλογές για την ανάδειξη των αρχών των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις των άρθρων 17 επ. του Νσχ. Προβλέπεται, όμως, στο άρθρο 17 παρ. 1 Νσχ, περιορισμός στα αξιώματα που μπορούν να καταλάβουν.

2. Συμφώνως προς την παρ. 4 του άρθρου 4 του Συντάγματος, «μόνο έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους». Με τον όρο δημόσια λειτουργία νοείται κάθε είδους συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, ύστερα από εκλογή, διορισμό ή πρόσβαση με άλλο τρόπο (βλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π., τόμος Β΄, αρ. 1402 επ.). Μάλιστα, η συμμετοχή στη δημόσια αυτή εξουσία πρέπει να υπηρετεί τα γενικά συμφέροντα του Κράτους (βλ. Β. Σκουρή, Η πρόσβαση των Ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα), 1994, σελ. 13 επ.). Δημόσια λειτουργία, κατά την ανωτέρω έννοια, ασκούν και οι αιρετοί άρχοντες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Εξαίρεση μπορεί να εισαχθεί μόνο με ειδικό νόμο, ο οποίος πρέπει να αναφέρεται σε συγκεκριμένες δημόσιες θέσεις, χωρίς να επιτρέπονται γενικές και ευρείες εξαιρέσεις, αλλά χωρίς να απαιτείται και ειδική αναφορά (Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 3η έκδοση, 2006, σελ. 167 επ. Επίσης ΣτΕ 2207/1997).

Η ρύθμιση του άρθρου 17 Νσχ είναι συμβατή προς την παράγραφο 4 του άρθρου 4 του Συντάγματος. Και αυτό, γιατί αναγνωρίζει στους αλλοδαπούς που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του το δικαίωμα του εκλέγεσθαι αποκλειστικώς και μόνο στα αξιώματα του δημοτικού συμβούλου, του συμβούλου δημοτικού διαμερίσματος και του τοπικού συμβούλου, εφόσον συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις του Νσχ. Η σχετική απαρίθμηση είναι περιοριστική. Επίσης, διατηρεί τους περιορισμούς κατοχής αξιωμάτων του άρθρου 3 παρ. 11 του π.δ. 133/1997, όπως τροποποιήθηκε, που ισχύει για τους κοινοτικούς πολίτες, πράγμα που σημαίνει ότι δεν μπορούν οι αλλοδαποί, εφόσον εκλεγούν, να αναδειχθούν στο αξίωμα του Προέδρου και του Αντιπροέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου και του μέλους της Εκτελεστικής Επιτροπής των νομικών προσώπων των ΟΤΑ πρώτου βαθμού, περιλαμβανομένων και των τότε συμβουλίων περιοχής – που σήμερα δεν υφίστανται – των συνδέσμων και ιδρυμάτων των Δήμων και Κοινοτήτων (άρθρο 11 του π.δ. 133/1997, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο μόνο του π.δ. 164/1997 ΦΕΚ Α΄ 145).

Επιτρέπει, επομένως, το άρθρο 17 του Νσχ την ανάδειξη των αλλοδαπών σε θέσεις οργάνων διοίκησης των Δήμων και των νομικών τους προσώπων, οι οποίες, σύμφωνα με τον ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ Α΄ 114) (ιδίως άρθρα 19, 21, 22, 86, 87, 88, 121, 129, τα οποία προβλέπουν και οριοθετούν τις αρμοδιότητες των οργάνων διοίκησης

των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων), κυρίως συμπράττουν στη λήψη αποφάσεων ως μέλη συλλογικών οργάνων διοίκησης και δεν μπορούν να αναδειχθούν, επί παραδείγματι, σε θέσεις προέδρων ή αντιπροέδρων, μονομελών, δηλαδή, μονομελών οργάνων και, γενικότερα, σε όργανα που μπορούν να δρουν αυτοτελώς στο πλαίσιο των οργάνων διοίκησης των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Συνεπώς, η ρύθμιση του άρθρου 17 του Νσχ συνιστά εξαίρεση με ειδικό νόμο κατά την έννοια του άρθρου 4 παρ. 4 του Συντάγματος, δεδομένου ότι, συμφώνως προς όσα προαναφέρθηκαν, συνιστά ειδικό νόμο που εισάγει εξαίρεση για συγκεκριμένες θέσεις αιρετών των ΟΤΑ πρώτου βαθμού με περιορισμένη συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας.

3. Για την ταυτότητα του νομικού λόγου, άλλωστε, το π.δ. 133/1997, όπως τροποποιήθηκε, αποκλείει τους πολίτες των λοιπών χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την ανάδειξη στις θέσεις του Δημάρχου, του Αντιδημάρχου, του Προέδρου, του Αντιπροέδρου και του Γραμματέα του Δημοτικού Συμβουλίου, του Προέδρου και Αντιπροέδρου της Δημαρχιακής Επιτροπής, του Προέδρου και του Αντιπροέδρου της Κοινότητας.

Επισημαίνεται ότι η ίδια η Οδηγία 94/80/ΕΚ παρέχει αυτή τη δυνατότητα (άρθρο 4 παρ. 3), επειδή ακριβώς «τα καθήκοντα του εκτελεστικού οργάνου των κύριων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συνεπάγονται τη συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και τη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων», υπό τον όρο ότι δεν περιορίζεται πέραν του βαθμού που απαιτείται για την πραγματοποίηση του στόχου αυτού η δυνατότητα του εκλέγεσθαι για τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών (9η σκέψη του προοιμίου της Οδηγίας. Βλ. και Ν. Μαυρίκα, Προσόντα-Κωλύματα εκλογιμότητας – Ασυμβίβαστα κατά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 29-30).

Ε. Επί του άρθρου 29 Νσχ

Με την παρ. 6 του άρθρου 29 Νσχ προστίθενται στο τέλος της παρ. 3 του άρθρου 9 του ν. 3812/2009 (ΦΕΚ 234 Α΄) εδάφια, με τα οποία ορίζονται οι έννοιες του «γονέα μονογονεϊκής οικογένειας» και του «τέκνου μονογονεϊκής οικογένειας».

Δεδομένου ότι με την παρ. 3 του άρθρου 9 του ν. 3812/2009 προστίθεται περίπτωση 4 μετά την υποπερίπτωση 3 της περίπτωσης Α΄ της παρ. 11 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, όπως τροποποιήθηκε, και αναριθμούνται οι επόμενες υποπεριπτώσεις του εν λόγω άρθρου του ν. 2190/1994, θα ήταν πιο εύστοχο, από νομοτεχνική άποψη, να προστεθούν οι δύο ορισμοί απευθείας στο άρθρο 21 του ν. 2190/1994.

Στ. Επί του άρθρου 30 παρ. 1 Νσχ

Με την παρ. 1 του άρθρου 30 του Νσχ γίνεται αναφορά στην «πρόσληψη εποχιακού προσωπικού ορισμένου χρόνου (...) σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3812/2009 και της εκάστοτε ισχύουσας συναφούς νομοθεσίας».

Δεδομένου ότι οι σχετικές με την πρόσληψη εποχιακού προσωπικού ορισμένου χρόνου διατάξεις περιέχονται στο άρθρο 20 του ν. 2190/1994, με το δε άρθρο 9 του ν. 3812/2009 απλώς αντικαθίστανται δύο από αυτές, θα ήταν νομοτεχνικώς αρτιότερη η απευθείας, ως προς την πρόσληψη εποχιακού προσωπικού ορισμένου χρόνου, παραπομπή στις διατάξεις του άρθρου 20 του ν. 2190/1994.

Αθήνα, 8.3.2010

Οι εισηγητές

Επιστημονικές συνεργάτιδες

Αλεξάνδρα Καρέτσου (για τις παρατηρήσεις II Α και Β 1, 2)

Αθηνά Κοντογιάννη

Αθανασία Διονυσοπούλου (για την παρατήρηση II Β 3)

Ο Προϊστάμενος του Β΄

Τμήματος Νομοτεχνικής Επεξεργασίας

Στέφανος Κουτσουμπίνας

Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής

του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης

Επιστημονικών Μελετών

Αστέρης Πλιάκος

Αν. Καθηγητής του Οικονομικού

Πανεπιστημίου Αθηνών

Το Μέλος του Επιστημονικού Συμβουλίου

Χρίστος Μυλωνόπουλος

Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

(για την παρατήρηση II Β 3)

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου

Κώστας Μαυριάς

Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών