

Έκθεση Δημόσιας Διαβούλευσης στο σχέδιο νόμου

«Τροποποίηση διατάξεων Κώδικα Ελληνικής ιθαγένειας - 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 και άλλες διατάξεις»

Με το παρόν Σχέδιο Νόμου ρυθμίζονται θέματα απόδοσης ιθαγένειας, ενσωματώνονται στην Ελληνική νομοθεσία δύο Οδηγίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και γίνονται διορθωτικές παρεμβάσεις στον Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης.

Η διαβούλευση περιείχε ικανό αριθμό σχολίων, τμήμα το οποίων αποσκοπούσε στην ουσιαστική συζήτηση και βελτίωση του σχεδίου νόμου.

Σχετικά με τις τροποποιήσεις του Κώδικα Ιθαγένειας για την κτήση ιθαγένειας από αλλοδαπούς που διαβιούν νόμιμα στην Ελλάδα και γεννήθηκαν ή/και μεγαλώνουν στη χώρα. Συνολικά κατατέθηκαν 641 σχόλια, εκ των οποίων η συντριπτική πλειοψηφία αφορούσε τις διατάξεις του αρ. 1Α του προτεινόμενου σχεδίου νόμου για την οποία κατατέθηκαν 602. Επιπροσθέτως, στην ηλεκτρονική διαβούλευση κατατέθηκαν:

Άρθρο 2: 29 σχόλια
 Άρθρο 3: 4 σχόλια
 Άρθρο 4: 6 σχόλια
 Άρθρο 5: 0 σχόλια
 Άρθρο 6: 3 σχόλια
 Άρθρο 7: 4 σχόλια
 Άρθρο 8: 26 σχόλια
 Άρθρο 11: 4 σχόλια
 Άρθρο 12: 3 σχόλια
 Άρθρο 13: 6 σχόλια

Οι συμμετέχοντες στην διαδικτυακή διαβούλευση ήταν πολίτες, σωματεία είτε προερχόταν από τις διάφορες υπηρεσίες που εμπλέκονται στην εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής. Μέρος των σχολίων αφορούσαν λεκτικές διατυπώσεις του Κώδικα. Τα σχόλια αυτά έγιναν, στο σύνολο, τους δεκτά.

Στο άρθρο 1 η σωρεία των σχολίων αποδίδεται σε μια συστηματική παρανόηση των νομικών εννοιών «ιθαγένειας» και «υπηκοότητας» και δευτερευόντως σε μια εφ' όλης της ύλης πολιτική εναντίωση στην διάταξη. Κατά τα λοιπά, τα σχόλια στην πλειοψηφία τους ήταν θετικά για το περιεχόμενο του προτεινόμενου σχεδίου

νόμου. Κατηγοριοποιώντας τα σχόλια των πολιτών, προβαίνουμε στις εξής γενικές παρατηρήσεις και επισημάνσεις:

Στην ελληνική νομική γλώσσα και ορολογία, όπως αυτή εμφανίζεται στην ελληνική νομοθεσία εδώ και πολλές δεκαετίες, οι όροι ιθαγένεια και υπηκοότητα είναι ταυτόσημοι. Διαφορετικές εννοιολογικές προσεγγίσεις των δύο όρων ή άλλων παλαιότερων που δήλωναν το νομικό δεσμό ενός προσώπου με ένα κράτος δεν έχουν εφαρμογή στο ελληνικό δίκαιο από τη σύσταση του ελληνικού κράτους. Για λόγους γενικότερης ενημέρωσης, αναφέρουμε ότι ιδίως στο παρελθόν νομική σημασία είχαν όροι όπως *ομογενής-αλλογενής, ομοεθνής-αλλοεθνής, εθνική καταγωγή*. Σήμερα με βάση το Σύνταγμα και την ευρωπαϊκή νομοθεσία καμία διάκριση δεν είναι ανεκτή με βάση την *καταγωγή*, το *γένος* κλπ σε όσους είναι έλληνες πολίτες, έχουν δηλαδή την ελληνική ιθαγένεια/υπηκοότητα. (βλ. και το από 9 Ιουλίου 2013 έγγραφο του Γ.Γ. Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής του Υπ. Εσωτερικών, διαθέσιμο στο http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/eggr_f_82215_090713.pdf).

Η ιθαγένεια και η υπηκοότητα είναι το ίδιο και το αυτό. Και οι δύο δηλούν τη σχέση του ανθρώπου με το κράτος στο λαό του οποίου αυτός ανήκει, είναι δηλαδή πολίτης. Στα ελληνικά λοιπόν, ιδιότητα του Έλληνα πολίτη, ιθαγένεια και υπηκοότητα είναι συνώνυμα. Η σύγχυση αυτή έχει ως αποτέλεσμα της πεποίθησης πως "η ιθαγένεια δεν δίνεται, την έχεις" ενώ "η υπηκοότητα μπορεί να δοθεί". Υπό την έννοια τούτη, στο γένος ανήκει κανείς (ιθυσ+γένος) ενώ στο λαό μπορεί να εισέλθει. Η συντριπτική πλειοψηφία των σχολίων του άρθρου 1 κινούνται από την εσφαλμένη εντύπωση πως «οι αλλοδαποί μπορούν να πάρουν την υπηκοότητα όχι όμως την ιθαγένεια». Εν κατακλείδι: στην ελληνική νομική ορολογία, ο όρος "ιθαγένεια" καλύπτει τη σχέση δημοσίου δικαίου του ανήκειν στο λαό του κράτους. Την αυτή σχέση που καλύπτει η υπηκοότητα. Την ιθαγένεια την αποκτά κανείς, όπως την υπηκοότητα, με τη γέννηση, με δήλωση, με πολιτογράφηση κλπ. Ακόμη πιο απλά: αν ένας αλλοδαπός πολιτογραφηθεί θα αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια, δηλαδή την ελληνική υπηκοότητα.

Η δεύτερη κατηγορία των σχολίων στο Άρθρο 1 του νομοσχεδίου είναι σχόλια πολιτικής εναντίωσης στο νομοσχέδιο βασιζόμενα σε μια πεποίθηση περί της σύνθεσης του ελληνικού λαού που προκύπτει από την ιδέα μιας υποτιθέμενης εθνολογικής καθαρότητας. Μερικά από τα σχόλια αυτά, είναι γραμμένα ευπρεπώς, ενώ η πλειοψηφία τους είναι γραμμένα με τρόπο επιθετικό και συμβατικά απρεπή. Κάποια άλλα, στρέφονται σκωπτικά εναντίον των επικριτικών σχολίων. Τέλος, ένα μικρό μέρος των επικριτικών σχολίων θεωρεί ότι η κτήση της ελληνικής ιθαγένειας πρέπει να είναι προϊόν αυστηρότερης διοικητικής διαδικασίας και προ πάντων της έλευσης της ενηλικίωσης του αλλοδαπού τέκνου.

Το Υπουργείο προτίθεται να καταθέσει σχέδιο νόμου στο αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα σχετικά με τα συσσωρευμένα προβλήματα κτήσης ιθαγένειας από τους ομογενείς της πρώην ΕΣΣΔ και για άλλες ειδικότερες ομάδες. Εξάλλου στο άρθρο 4 προβλέπεται η σύσταση Επιτροπής για τη σύνταξη Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας εντός του οποίου θα υπαχθούν οι σχετικές ρυθμίσεις.

Σε ειδικότερα σχόλια που αφορούν επιμέρους ζητήματα που δεν σχετίζονται με τα ως άνω στις επιμέρους διατάξεις, έχουμε τις εξής παρατηρήσεις:

1. Κάποια σχόλια, μεταξύ των οποίων και Υπόμνημα της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ατόμων με Αναπηρία, ζητάνε τη συμπερίληψη των παιδιών με αναπηρία στην ομάδα στόχου. Πράγματι, το ζήτημα των ατόμων με αναπηρία είναι απολύτως κρίσιμο πλην όμως το γεγονός ότι ένας μεγάλος αριθμός παιδιών με αναπηρία φοιτά κανονικά στα ελληνικά σχολεία λύνει, σε μεγάλο βαθμό, το πρόβλημα. Για τα υπόλοιπα παιδιά, εξετάζονται οι πολλαπλές νομικές ρυθμίσεις που υπάρχουν σχετικά με το θέμα αυτά με στόχο να προκριθεί η βέλτιστη διευθέτηση.

2. Κάποια σχόλια ζητούν τη συμπερίληψη παιδιών που έχουν φοιτήσει σε ελληνικά σχολεία του εξωτερικού στην ομάδα στόχου. Η φοίτηση όμως σε ελληνικά σχολεία ή κατά βάση ελληνόγλωσσα σχολεία του εξωτερικού δε σχετίζεται με τις παρούσες ρυθμίσεις ούτε προφανώς έχει την όποια επίδραση στην υπαγωγή στις προτεινόμενες διατάξεις του 1Α. Εξάλλου η προτεινόμενη ρύθμιση δεν αφορά αυτοτελώς τη φοίτηση αλλά τη φοίτηση ως παρακολούθημα της διαμονής στην Ελλάδα. Οι απόφοιτοι των σχολείων αυτών που δεν έχουν την ελληνική ιθαγένεια, αλλά έχουν κατηγοριοποιηθεί από τις ελληνικές αρχές ως ομογενείς, μπορούν να την αποκτήσουν με πολιτογράφηση σύμφωνα με τις διατάξεις περί πολιτογράφησης ομογενών στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό όπως περιγράφονται στον Κώδικα Ιθαγένειας.

3. Μια σειρά σχολίων εστιάζει στην διοικητική διευθέτηση των δηλώσεων του άρθρου 1^Α του ν. 3838/2010 που δεν είχαν διοικητικά περατωθεί. Η διαδικασία που προβλέπεται στο αρ. 2 παρ. 2 του σχεδίου σχετικά με τις εκκρεμείς αιτήσεις του αρ. 1 παρ. 2 του ν. 3838/2010 (1Α, παρ. 2 έως και 6 του ΚΕΙ), και θα αποσαφηνιστεί περαιτέρω εγκυκλιακά, προκρίθηκε μετά από συνεννόηση με τις αρμόδιες υπηρεσίες του υπουργείου ως η περισσότερο αποτελεσματική και ταχεία για την κατηγορία αυτών των προσώπων.

4. Η παρ. 7 του άρθρου 1 του σχεδίου νόμου περιλαμβάνει πλέον και τα ανήλικα και άγαμα τέκνα όσων είχαν αποκτήσει την ιθαγένεια με τις αντίστοιχες διατάξεις του ν. 3838/2010. Η ρύθμιση που γίνεται δεκτή συνάδει απολύτως με το πνεύμα των υπολοίπων διατάξεων.

5. Έγινε δεκτή η πρόταση για περαιτέρω αποκέντρωση της αρμοδιότητας χορήγησης άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους, ιδίως την αρμοδιότητα χορήγησης άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους που αφορά στην επαναφορά στη νομιμότητα, στις αρμόδιες υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

6. Αρκετά σχόλια εστιάζουν στο γεγονός ότι από τις ρυθμίσεις αυτές αποκλείονται ενήλικοι οι οποίοι πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 1. Διευκρινίζεται ότι η μεταβατική διάταξη του άρθρου 2 παρ. 3 δεν θέτει ηλικιακή προθεσμία. Επομένως, όσοι ενήλικοι πληρούν τις προϋποθέσεις που θέτουν οι προτεινόμενες ρυθμίσεις αποκτούν ελληνική ιθαγένεια εφόσον ζούνε στην Ελλάδα.

7. Άλλα σχόλια αφορούν τους ενήλικους που πληρούσαν μεν τις προϋποθέσεις του άρθρου 1^Α 3838/2010, πλην όμως δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του παρόντος νόμου, καθώς και πρόσωπα τα οποία τα οποία έχουν γεννηθεί και έχουν μεγαλώσει στη χώρα που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις ούτε του 1^Α του ν. 3838/2010 ούτε της προωθούμενης ρύθμισης. Πρόσωπα τα οποία έχουν φοιτήσει σε έξη τουλάχιστον τάξεις ελληνικού

σχολείου στην Ελλάδα ή έχουν αποφοιτήσει από ελληνικό πανεπιστημιακό ίδρυμα έχουν τη δυνατότητα να αιτηθούν την εξέταση της αίτησης πολιτογράφησής τους κατ' εξαίρεση της σειράς προτεραιότητας (βλ. Εγκύκλιο 30, από 22 Μαΐου 2014). Το Υπουργείο εξετάζει την πιθανότητα να επεκταθεί εγκυκλιακά η κατ' εξαίρεση επίσπευση της διαδικασίας πολιτογράφησης και σε όσους έχουν διαμείνει ως ανήλικοι μακρό χρονικό διάστημα στην Ελλάδα αλλά δεν μπορούν να υπαχθούν στις διατάξεις του σχεδίου νόμου (π.χ. ενήλικοι που έχουν ολοκληρώσει την εκπαίδευσή τους σε μη ελληνικά σχολεία).

8. Ειδικότερα με το άρθρο 6 ενσωματώνεται η Οδηγία 2011/98/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 σχετικά με ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους πολίτες τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους μέλους.

9. Με το άρθρο 7 ενσωματώνεται η Οδηγία 2014/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την εισδοχή πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εποχική εργασία.

10. Με το άρθρο 8 γίνονται κάποιες διορθωτικές παρεμβάσεις στον Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (ν.4152/2014), από πρακτικές δυσκολίες που παρατηρήθηκαν κατά την εφαρμογή του ενώ παράλληλα ενσωματώνονται στον Κώδικα ρυθμίσεις για τη χορήγηση αδειών για ανθρωπιστικούς λόγους και άλλες διατάξεις.

11. Με το άρθρο 9 εισάγονται διατάξεις για την ένταξη, με το άρθρο 10 τροποποιούνται διατάξεις του ν. 3907/2011, με το άρθρο 11 εισάγονται διατάξεις που αφορούν στο οργανωτικό πλαίσιο λειτουργίας των Υπηρεσιών Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και με το άρθρο 12 διατάξεις περί ομογενών.

Το κείμενο του σχεδίου αναρτήθηκε στον δικτυακό τόπο διαβουλεύσεων την 14^η Μαΐου 2015 για να τύχει σχολιασμού μέχρι την 25^η Μαΐου 2015.

Ο σχολιασμός των διατάξεων του προτεινόμενου σχεδίου νόμου έλαβε χώρα στο δικτυακό τόπο διαβούλευσης του Υπουργείου Εσωτερικών (<http://www.opengov.gr/ypes/?p=2432>).