

Η απονομή και αφαίρεση ιθαγένειας ως κυριαρχικό «δικαίωμα» του κράτους στον ευρωπαϊκό συνταγματικό χώρο: Οι πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις*

του Χρήστου Παπαστυλιανού

Δ.Ν., Ειδικού Επιστήμονα στον Συνήγορο του Πολίτη

Τα δικαιώματα που συνδέονται με την κρατικογενή διάσταση της ιθαγένειας (δικαίωμα απόκτησης ιθαγένειας – δικαίωμα εγκατάστασης εντός της επικράτειας ενός κράτους με μόνη τη δήλωση βούλησης του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού) είναι δικαιώματα των οποίων η πλήρης αναγνώριση θα αναιρούσε τη δυνατότητα της πολιτείας να δράσει ως εξουσία με κυριαρχική αρμοδιότητα¹. Για το λόγο αυτό άλλωστε ούτε η νομολογία των δικαιοδοτικών οργάνων της Ε.Ε και της ΕΣΔΑ ούτε οι διατάξεις του δικαίου της Ε.Ε και της ΕΣΔΑ αναγνωρίζουν *per se* ένα δικαίωμα στην πολιτογράφηση των αλλοδαπών ή εγκατάστασης τους σε μια χώρα με μόνη τη δήλωση βουλήσεως τους.

Ωστόσο οι πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις σε αυτό το πεδίο διαμορφώνουν εντός του ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου μια τάση υπαγωγής της κυριαρχικής αρμοδιότητας του κράτους ως προς την απονομή της ιθαγένειας και ως προς τη ρύθμιση του νομικού status διαμονής των ανιθαγενών σε κάποιες δικαιοκρατικές εγγυήσεις, οι οποίες θέτουν κάποια όρια στην διακριτική ευχέρεια των πολιτειακών οργάνων σχετικά με αυτά τα ζητήματα. Πρόκειται όμως για εγγυήσεις οι οποίες δεν απολήγουν σε αναγνώριση ενός δικαιώματος «επιλογής ιθαγένειας», αλλά κυρίως στη θέσπιση κάποιων διαδικαστικών προϋποθέσεων, υπό το πλαίσιο των οποίων η «σιωπή» και αδράνεια της διοίκησης δε δικαιολογείται από το χαρακτήρα της πολιτογράφησης ως πράξης που θεωρείται αποκλειστικά κυριαρχικό «δικαίωμα» του κράτους. Το πρώην ΔΕΚ [νυν Δ.Ε.Ε] σε μια πρόσφατη απόφαση του προχώρησε ακόμη περισσότερο, θεωρώντας ότι η ανάκληση ιθαγένειας που αποκτήθηκε με πολιτογράφηση *«πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, όσον αφορά τις συνέπειες της για τον ενδιαφερόμενο από την άποψη του δικαίου της Ένωσης, πέρα από την ενδεχομένως αναγκαία εξέταση της*

* Ένα ευρύτερο κείμενο σχετικά με τα ζητήματα που θίγει το σχόλιο πρόκειται να δημοσιευτεί στην *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*.

¹ Σύμφωνα με τη νομολογία του Σ.τ.Ε, η ΕΣΔΑ και το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει *per se* ένα δικαίωμα στην πολιτογράφηση, καθώς η απονομή και αφαίρεσης ιθαγένειας αποτελούν κυριαρχικά «δικαιώματα» του κράτους, βλ. Σ.τ.Ε 1242/2007, σε ΕφημΔΔ, 2/2008, σ. 207-210, με σχόλιο Μιχάλη Τσαπόγα.

αναλογικότητας της πράξης αυτής από την άποψη του εθνικού δικαίου». Σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης οι συνέπειες που έχει η απώλεια της ιθαγένειας ενός κράτους μέλους όταν συνεπάγεται ταυτόχρονα και την απώλεια της ιθαγένειας της Ε.Ε και συνεπώς και των δικαιωμάτων που τη συνοδεύουν πρέπει να σταθμίζονται σε σχέση με τα έννομα αγαθά που προστατεύονται με την πράξη αφαίρεσης της ιθαγένειας (*Janko Rottman v Freistaat Bayern* C-135/08 σκ. 55, 56).

Για το συγκεκριμένο ζήτημα το ΕΔΔΑ έχει αποφανθεί ότι η αυθαίρετη άρνηση χορήγησης ιθαγένειας μπορεί υπό συγκεκριμένες συνθήκες να θεωρηθεί επέμβαση στον «κοινωνικό ιδιωτικό βίο (βλ. *Slivenko v Latvia*, 2002, σκ. 77, και *Karassev v Finland*, 1999) χωρίς όμως να εξειδικεύει περαιτέρω τα κριτήρια με βάση τα οποία μπορεί η άρνηση να θεωρηθεί αυθαίρετη, καθώς στις εν λόγω υποθέσεις δεν κρίθηκε τελικά το ζήτημα επί της ουσίας². Ωστόσο η νομολογία του ΕΔΔΑ έθεσε κάποια περαιτέρω όρια στο κυριαρχικό προνόμιο του κάθε κράτους να ορίζει αποκλειστικά το νομικό status όσων διαμένουν εντός της επικράτειας του βάσει κριτηρίων, τα οποία κείνται εκτός του συστήματος προστασίας των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ. Σύμφωνα με μια πρόσφατη απόφαση του ΕΔΔΑ, το προστατευτικό πεδίο του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ υπό την έννοια του «κοινωνικού ιδιωτικού βίου»³, δεν έχει μόνο μια αρνητική όψη, ήτοι δεν περιλαμβάνει μόνο την υποχρέωση του κράτους να απέχει από ενέργειες που εμποδίζουν την άσκηση του δικαιώματος αλλά εκτείνεται και στη λήψη θετικών μέτρων που συντείνουν στην προστασία του με τη μορφή της υποχρέωσης του κράτους να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για τον καθορισμό του νομικού status διαμονής των ανιθαγενών εντός της επικράτειας του (*Kurić and Others v Slovenia*, 2010, σκ. 354). Με αυτή την απόφαση το ΕΔΔΑ δε διαβαίνει τον Ρουβίκωνα αναγνωρίζοντας ένα δικαίωμα απόκτησης ιθαγένειας per se με μόνη τη δήλωση βουλήσεως των ενδιαφερομένων. Θεωρεί ωστόσο ότι η παράλειψη της σλοβενικής κυβέρνησης να ρυθμίσει με ένα οριστικό τρόπο το καθεστώς της νόμιμης διαμονής των ατόμων που παρέμειναν στη χώρα μετά τη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας χωρίς να αποκτήσουν τη σλοβενική ιθαγένεια και η

² Σε ό,τι αφορά το ζήτημα της πολιτογράφησης ειδικότερα, το ΕΔΔΑ έχει κρίνει επίσης σε ένα πρώτο στάδιο ως παραδεκτή μια προσφυγή η οποία στρεφόταν κατά των της άρνησης των αρχών της Λετονίας (Υπουργικό Συμβούλιο) να χορηγήσουν την ιθαγένεια στον ενδιαφερόμενο, αν και υπήρχε ευνοϊκή εισήγηση από την αρμόδια επιτροπή, για λόγους που έχουν σχέση με την πολιτική του δράση (βλ. *Petropavlovskis v Latvia*, 2008).

³ Το δικαίωμα στην ιδιωτικότητα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 8 της ΕΣΔΑ δεν προστατεύει δηλαδή μόνο τις μύχιες επιλογές του υποκειμένου, αλλά και τους παράγοντες που συμβάλουν στη διαμόρφωση αυτών των επιλογών όπως είναι η αλληλόδραση του υποκειμένου με όσους/ες έχει αναπτύξει δεσμούς λόγω της συμβίωσης μαζί του. Το σύνολο των προσωπικών, κοινωνικών και οικονομικών σχέσεων που έχει αναπτύξει το άτομο λόγω της διαμονής του σε μια γεωγραφική ενότητα αποτελούν στοιχεία του ιδιωτικού κοινωνικού βίου κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ και εμπίπτουν στο προστατευτικό πεδίο της ΕΣΔΑ.

διαγραφή τους από τον «κατάλογο των μόνιμων κατοίκων», παραβιάζει το δικαίωμα τους στον «κοινωνικό ιδιωτικό βίο». Η εν λόγω παράλειψη κατά το ΕΔΔΑ περιαγάγει μια κατηγορία του πληθυσμού στην κατάσταση του «ανιθαγενούς» με όλες τις έννομες συνέπειες που τη συνοδεύουν μη επιτρέποντας τους να απολαύσουν εξαιτίας των παραλείψεων της σλοβένικης πολιτείας τις προσωπικές, κοινωνικές και οικονομικές σχέσεις που έχουν ήδη αναπτύξει στη Σλοβενία λόγω της μακροχρόνιας διαμονής τους εντός της επικράτειας της (βλ. σκ. 357-369). Το ΕΔΔΑ θεωρεί μάλιστα ότι η μόνη αποδεκτή ρύθμιση είναι η χορήγηση άδειας μόνιμης διαμονής. Η απόφαση δεν αμφισβητεί το κυριαρχικό «δικαίωμα» του κράτους να καθορίζει τα κριτήρια που διακρίνουν τους ημεδαπούς από τους αλλοδαπούς. Ωστόσο συνεκτιμώντας τις συνθήκες υπό τις οποίες τα συγκεκριμένα άτομα απέκτησαν την ιδιότητα του αλλοδαπού έκρινε ότι η ρύθμιση του νομικού τους status δεν μπορεί να είναι ανάλογη με το status των υπόλοιπων αλλοδαπών. Η ρύθμιση πρέπει να έχει τα χαρακτηριστικά που ανταποκρίνονται στις ιδιαιτερότητες της κατάστασης και κυρίως στη μακρά διαμονή τους στη Σλοβενία και στη νομιμότητα της αρχικής εγκατάστασης τους στην επικράτεια της. Οι πολίτες της πρώην Γιουγκοσλαβίας είχαν ήδη ως τόπο διαμονής τη Σλοβενία πριν την κήρυξη της ανεξαρτησίας της, και είχαν ήδη δημιουργήσει συμβιωτικούς δεσμούς ενώ οι αλλοδαποί που επιθυμούν να εισέλθουν εντός της επικράτειας της μετά τη δημιουργία ανεξάρτητου κράτους, δεν μπορούν παρά να εκφράζουν ένα αίτημα υπό τη μορφή της προσδοκίας και να υπόκεινται στη διακριτική ευχέρεια των πολιτειακών οργάνων να το αποδεχθούν ή όχι (σκ. 370-375).

Με αυτή την απόφαση το ΕΔΔΑ, χωρίς να κάμπτει το πρωτείο του κράτους ως προς την πολιτογράφηση, δεν καταλείπει στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια των κρατών τη ρύθμιση ή μη του νομικού status διαμονής όσων κατοικούν εντός της επικράτειας τους. Τα όρια που θέτει είναι ότι ο νομικός δεσμός κάθε κατηγορίας του πληθυσμού με τη χώρα διαμονής πρέπει να είναι σαφή και ορισμένα ανάλογα με τις συνθήκες υπό τις οποίες εισήλθαν στην χώρα και διαμένουν έκτοτε. Η «σιωπή» της πολιτείας σε αυτό το επίπεδο δεν εκλαμβάνεται απλώς ως άσκηση της κυριαρχικής αρμοδιότητας του κράτους και ως εκ τούτου κρίνεται με βάση τις εγγυήσεις που απορρέουν από υποχρέωση προστασίας του «κοινωνικού ιδιωτικού βίου» όπως τις έχει διαπλάσει η νομολογία του ΕΔΔΑ.