

Κύριο
Θεόδωρο Λιβάνιο
Υπουργό Εσωτερικών
ypourgos@ypes.gr

Κοινοποίηση:

- Κύριο Δημήτριο Κάρναβο, Γενικό Γραμματέα Ιθαγένειας, g.g.ithageneias@ypes.gr
- Κυρία Αικατερίνη Ουλή, Προϊσταμένη Γενικής Διεύθυνσης Ιθαγένειας, gd.ithageneias@ypes.gr
- Κύριο Χρήστο Σαριτζόγλου, Προϊστάμενο Κεντρικής Διεύθυνσης Ιθαγένειας, kd.ithageneias@ypes.gr

ΘΕΜΑ: Εισοδηματικά κριτήρια πολιτογράφησης

Αξιότιμε Κύριε Υπουργέ,

Απευθυνόμενοι στον προκάτοχό σας (έγγραφό μας υπ' αρ. πρωτ. 23509/30.4.2022)¹ και με αφορμή μακρά σειρά σχετικών αναφορών, είχαμε θέσει το ζήτημα των εισοδηματικών κριτηρίων πολιτογράφησης, τα οποία έχουν ορισθεί με την ΥΑ 29845/16.4.2021 κατόπιν εξουσιοδότησης του άρθρου 5^α § 2 ΚΕΙ όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 3 ν. 4735/2020. Στο έγγραφο εκείνο επισημάναμε μάλιστα ότι ο Συνήγορος του Πολίτη, επαναλαμβάνοντας το αρχικό σχόλιό του επί του σχετικού νομοσχεδίου², «κατ' αρχήν συναινεί στη σύνδεση της απαίτησης οικονομικής ένταξης των υποψηφίων με το αντικειμενικό κριτήριο του φανερού και επαρκούς εισοδήματος διαβίωσης», σημειώσαμε, όμως, και «την υποχρέωση της πολιτείας να αναγνωρίζει τις εξαιρετικά δυσμενείς συνθήκες που δημιουργούνται εξ αιτίας οικονομικών και άλλων εξωγενών περιστάσεων, για τις οποίες δεν φέρουν καμία ευθύνη οι διοικούμενοι». Άλλωστε, ήδη κατά τη συζήτηση του ν. 4735/2020 στη Βουλή³, ο εισηγούμενος υπουργός είχε τροποποιήσει την αρχική διατύπωση που δέσμευε τα εισοδηματικά κριτήρια κατά τρόπον ανελαστικό, αιτιολογώντας μάλιστα την προταθείσα βελτίωση ως εξής: «πρέπει να υπάρχει ένα *minimum* οικονομικής βάσης ... αλλά αυτό να ορίζεται με υπουργικές αποφάσεις γιατί πρέπει να παίρνουμε υπ' όψιν μας τις οικονομικές εξελίξεις στην οικονομική κατάσταση, τη λογική που υπάρχει στη ζωή κάθε ανθρώπου». Η θετική αυτή εικόνα μεταβλήθηκε, πάντως, λίγους μήνες αργότερα, όταν τα κριτήρια αυτά εξειδικεύθηκαν με την ανωτέρω υπουργική απόφαση, της οποίας το περιεχόμενο κρίθηκε προβληματικό με βάση τόσο το κριτήριο της αναλογικότητας σε σχέση με τα οριζόμενα ποσά, όσο και το κριτήριο της προστατευόμενης εμπιστοσύνης καθώς κατελάμβανε και εισοδήματα δηλωθέντα πολύ προ του ν. 4735/2020. Προτείναμε, συνεπώς, αφ' ενός «μείωση της απαίτησης για απόδειξη εισοδημάτων τουλάχιστον για τα έτη κατά τα οποία υπήρξε αναγκαστικός περιορισμός της οικονομικής δραστηριότητας» και γενικότερα «μεταβολή που θα καθιστούσε το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο δικαιότερο αλλά και ρεαλιστικότερο, με συνολική επανεξέταση των ανελαστικών κριτηρίων υπό το πρίσμα της πραγματικής κατάστασης

¹ <https://www.synigoros.gr/api/files/download/460437>

² <https://www.synigoros.gr/api/files/download/22>

³ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20201008.pdf>



της οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα», αφ' ετέρου «ευνοϊκότερες μεταβατικές διαδικασίες, η έλλειψη των οποίων θέτει εντονότατα ζητήματα χρηστής διοίκησης και θα μπορούσε ακόμη και να αμφισβητηθεί δικαστικά». Απαντώντας στα ανωτέρω (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. 2024/10.6.2022), ο προκάτοχός σας Υπουργός επέμεινε στην ορθότητα της επίμαχης υπουργικής απόφασης και απέρριψε κάθε ενδεχόμενο τροποποίησής της⁴. Στη συνέχεια, ορισμένες δικαστικές αποφάσεις πρώτου βαθμού (όπως η 81/2023 Διοικητικού Εφετείου Αθηνών) επιβεβαίωσαν την ισχύ και εφαρμογή της ανωτέρω ΥΑ, απορρίπτοντας ισχυρισμούς σχετικά με την αναλογικότητα και την αρχή της χρηστής διοίκησης, οπότε ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έκρινε σκόπιμο να επανέλθει στο θέμα.

Πρόσφατα, όμως, στις πρώτες σχετικές αποφάσεις του (715 & 717/2026), το Συμβούλιο Επικρατείας επιβάλλει στη διοίκηση την αναθεώρηση των θέσεών της. Ειδικότερα, το Συμβούλιο Επικρατείας, σύμφωνα με την περίληψη των αποφάσεων αυτών όπως αναρτήθηκε στην επίσημη ιστοσελίδα του⁵, ακύρωσε απορριπτικές αποφάσεις του Υπουργείου Εσωτερικών δεχόμενο τα εξής:

«Στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσιοδότησης, όπως προκύπτει από το γράμμα και τον σκοπό των διατάξεων του ν. 4735/2020 σε συνδυασμό και με τις σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, ο κανονιστικός νομοθέτης δεν επιτρέπεται να ορίσει ως αναγκαίο στοιχείο τεκμηρίωσης της οικονομικής ένταξης ορισμένο ελάχιστο επαρκές εισόδημα, η απόδειξη του οποίου βαρύνει τον αιτούντα την πολιτογράφηση αλλοδαπό, ούτως ώστε αν ο αιτών δεν αποδεικνύει ότι το διαθέτει, τεκμαίρεται αμάχητα ότι δεν έχει ενταχθεί ομαλά στην οικονομική ζωή της χώρας. Και αυτό, διότι το στοιχείο του επαρκούς εισοδήματος ως κριτήριο για τη διαπίστωση της συνδρομής της ουσιαστικής προϋπόθεσης της οικονομικής ένταξης του αλλοδαπού δεν προβλέπεται στον ίδιο τον νόμο· αντιθέτως, από το ιστορικό της ερμηνευόμενης διάταξης προκύπτει ότι το στοιχείο αυτό, αν και εξετάστηκε ως προς τη σκοπιμότητα θέσπισής του ως κριτηρίου, τελικώς δεν υιοθετήθηκε. Πάντως, ο κανονιστικός νομοθέτης καθόλου δεν παρεμποδίζεται, κάνοντας χρήση της συγκεκριμένης νομοθετικής εξουσιοδότησης, να ορίσει ότι το ύψος του ετήσιου εισοδήματος που διαθέτει ο αλλοδαπός λαμβάνεται υπόψη και συνεκτιμάται, μεταξύ άλλων στοιχείων, για τη διακρίβωση της ομαλής ένταξής του στην οικονομική ζωή της χώρας. ... Εξάλλου, οι διατάξεις της 29845/16.4.2021 απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών, ερμηνευόμενες σύμφωνα με όσα έγιναν ανωτέρω δεκτά ως προς την έννοια της εξουσιοδοτικής διάταξης της παρ. 2 του άρθρου 5Α του ΚΕΙ, όπως το άρθρο αυτό έχει αντικατασταθεί και ισχύει, δεν έχουν την έννοια ότι ο αιτών την πολιτογράφηση αλλοδαπός υποχρεούται να αποδείξει, ως αναγκαίο στοιχείο τεκμηρίωσης της ομαλής ένταξής του στην οικονομική ζωή της χώρας, ένα ελάχιστο ποσό ετήσιου εισοδήματος για τα κρίσιμα κατά περίπτωση έτη, όπως αυτά προσδιορίζονται στην εν λόγω υπουργική απόφαση, αλλά ότι η Διοίκηση λαμβάνει υπόψη και συνεκτιμά το ετήσιο εισόδημα του αιτούντος ως ένα από τα στοιχεία (τεκμήρια) που θεσπίζονται με την ίδια υπουργική απόφαση για τη συναγωγή ασφαλούς συμπεράσματος ότι ο αιτών έχει ενταχθεί ομαλά στην οικονομική ζωή της χώρας, εξειδικεύοντας τα προβλεπόμενα στην περ. δ' της παρ. 1 του άρθρου 5Α του ΚΕΙ κριτήρια. Υπό την αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή, κατά την οποία, αν ο αλλοδαπός δεν αποδεικνύει ότι διαθέτει συγκεκριμένο ελάχιστο ετήσιο εισόδημα για την εξεταζόμενη κατά περίπτωση περίοδο, η αίτησή του για πολιτογράφηση απορρίπτεται άνευ ετέρου λόγω μη συνδρομής της προϋπόθεσης της ομαλής ένταξης στην οικονομική ζωή της χώρας, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη, στην περίπτωση αυτή, και τα λοιπά θεσπιζόμενα με την ως άνω υπουργική απόφαση τεκμήρια οικονομικής ένταξης, η υπουργική αυτή απόφαση θα υπερέβαινε τα όρια που θέτει η ως άνω εξουσιοδοτική διάταξη, κατ' επίκληση της οποίας εκδόθηκε».

Όπως ήδη μας είναι γνωστό κατόπιν του υπ' αρ. πρωτ. 11112/27.2.2025 εγγράφου του κ. Γενικού Γραμματέα Ιθαγένειας, έχει συγκροτηθεί «Επιτροπή, αντικείμενο της οποίας θα είναι

⁴ <https://www.synigoros.gr/api/files/download/460436>

⁵ <https://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/pageste/epikairotita/apofaseis>



η διατύπωση προτάσεων προς τον Υπουργό Εσωτερικών προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού και της απλοποίησης διατάξεων» του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας. Με το ανωτέρω έγγραφό του, ο κ. Γενικός Γραμματέας κάλεσε το Συνήγορο του Πολίτη να προτείνει εκπρόσωπό του προκειμένου να συμμετάσχει ως μέλος στην εν λόγω επιτροπή. Απαντώντας (έγγραφό μας υπ' αρ. πρωτ. 16307/18.3.2025), επισημάναμε ότι «σε πρώτη, τουλάχιστον, φάση, η σύνθεση της εν λόγω επιτροπής πρόκειται να περιορισθεί σε υπηρεσιακούς παράγοντες και στελέχη του ΝΣΚ, καθιστώντας ενδεχόμενη συμμετοχή του Συνηγόρου του Πολίτη ασύμβατη προς τη φυσιογνωμία και τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αποστολή του ως θεσμικού αντιβάρου, εξ ορισμού ευρισκόμενου εκτός της δημόσιας διοίκησης», και αντιπροτείναμε να συμβάλει ο Συνήγορος του Πολίτη «στη σχεδιαζόμενη αναμόρφωση του ΚΕΙ ... εκπονώντας είτε σχετικές εισηγήσεις κατά την έναρξη ή κατά τη διάρκεια των εργασιών της επιτροπής, εισφέροντας την σχετική της οπτική και εμπειρία, είτε παρατηρήσεις επί των τελικών προτάσεων της επιτροπής μετά την ολοκλήρωσή τους». Στη συνέχεια, και σε τηλεφωνική επικοινωνία με το Γραφείο Συνηγόρου, το Υπουργείο Εσωτερικών επιβεβαίωσε την πρόθεσή του να μας γνωστοποιήσει εγκαίρως το τελικό προϊόν των εργασιών της ανωτέρω επιτροπής.

Εφ' όσον, όπως πιθανολογείται, παραμένει ακόμη υπό επεξεργασία το σχέδιο νέου Κώδικα Ιθαγένειας, ελπίζεται πως υπάρχουν ακόμη χρονικά περιθώρια για συνεκτίμηση της ανωτέρω πρόσφατης νομολογιακής εξέλιξης, προκειμένου ν' αποτραπεί, στο μέτρο του δυνατού, κάθε περαιτέρω δικαστική αμφισβήτηση όσον αφορά το επίμαχο ζήτημα.

Είναι, βέβαια, αυτονόητο πως η νομοθετική μεταρρύθμιση του άρθρου 5^α § 2 ΚΕΙ υπό το φως των αποφάσεων 715 & 717/2026 ΣτΕ δεν αποτελεί εύκολο εγχείρημα, καθώς θα πρέπει ν' αναζητηθεί τρόπος ώστε

- αφ' ενός να κατοχυρωθεί η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης να συνεκτιμά το ύψος εισοδήματος του αιτούντος, όπως ακριβώς επιτάσσει η νέα νομολογία,
- αφ' ετέρου ν' αποτραπεί κάθε κίνδυνος επιστροφής στην ανασφάλεια δικαίου η οποία χαρακτήριζε το καθεστώς προ του ν. 4735/2020.

Ειδικώς η νομοθετική αναγνώριση διακριτικής ευχέρειας, εφ' όσον, φυσικά, συνοδευθεί με σαφείς σχετικές εγκυκλίους, θα έχει μεγάλη πρακτική σημασία ιδίως σε περιπτώσεις παιδιών που edικαιοούνται μεν ν' αποκτήσουν ιθαγένεια βάσει του άρθρου 1β' ΚΕΙ λόγω φοίτησης αλλ' έχασαν την προβλεπόμενη προθεσμία, οπότε καταφεύγουν στη διαδικασία πολιτογράφησης, πλην όμως λόγω ηλικίας δεν πληρούν τα εισοδηματικά κριτήρια.

Εν όψει των ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη επαναφέρει τους παλαιότερους προβληματισμούς του όσον αφορά τα εισοδηματικά κριτήρια πολιτογράφησης και ευελπιστεί πως οι προβληματισμοί αυτοί θα ληφθούν υπ' όψη κατά την εναπομένουσα νομοπαρασκευαστική διαδικασία για το νέο Κώδικα Ιθαγένειας. Παραμένοντας στη διάθεσή σας για κάθε διευκρίνιση, δρώτομαι της ευκαιρίας να υπογραμμίσω για πολλοστή φορά την εξαιρετική συνεργασία του Συνηγόρου του Πολίτη με τις υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας.

Με τιμή,

Ανδρέας Ι. Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη