



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

«Μεταδημοτεύσεις
και βεβαίωση μόνιμης κατοικίας
Κατευθύνσεις εφαρμογής»

| | |
|--|---------------------------|
| <i>Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη:</i> | <i>Ανδρέας Τάκης</i> |
| <i>Γενική επιμέλεια έκθεσης:</i> | <i>Γιάννης Μόσχος</i> |
| <i>Συνεργασία σε ειδικές ενότητες:</i> | <i>Καλλιόπη Λυκοβαρδή</i> |

Ιανουάριος 2007

Ειδική έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη

Μεταδημοτεύσεις και βεβαίωση μόνιμης κατοικίας Κατευθύνσεις εφαρμογής

Αξιοποιώντας και οργανώνοντας την εμπειρία του από την επεξεργασία πολλών αναφορών πολιτών, που δεν έχει πάψει να λαμβάνει ήδη από την αρχή της λειτουργίας του, ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε και εκδίδει την προκείμενη Ειδική Έκθεση για το ακανθώδες ζήτημα της διεκπεραίωσης αιτήσεων μεταδημότευσης. Τα προβλήματα αυτά ανάγονται στο πεδίο αρμοδιότητας των αιρετών αντιπροσώπων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και παρατηρούνται σε Δήμους ολόκληρης της χώρας, ενίοτε μάλιστα προκαλούν ακόμη και αμφισβητήσεις του κύρους εκλογών, καθόσον οι εκλογικοί κατάλογοι βασίζονται στα δημοτολόγια.

Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές φαίνονται να τηρούν, κατά την εξέταση αιτημάτων μεταδημότευσης, παγιωποιημένες λίγο-πολύ πρακτικές, οι οποίες ωστόσο δεν εναρμονίζονται με τη νομοθεσία και τις γενικές αρχές νόμιμης λειτουργίας της διοίκησης, όπως είναι λ.χ. η απόρριψη του αιτήματος χωρίς αιτιολογία, η απαίτηση δικαιολογητικών που δεν προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία και η προβολή προσχηματικών δικαιολογιών ή η αποφυγή εξέτασης του αιτήματος ώστε το αίτημα να θεωρείται, τελικώς, ως απορριφθέν.

Η έκθεση περιγράφει το ισχύον νομικό πλαίσιο και καταγράφει τα χαρακτηριστικά των προαναφερθεισών κατηγοριών προβλημάτων και σημείων τριβής, καταλήγει δε στην υπόδειξη σειράς κατευθύνσεων για την ορθή εφαρμογή του νόμου, ευελπιστώντας στην υιοθέτησή τους από τις Δημοτικές και Κοινοτικές Αρχές, με σκοπό να εξαλειφθούν τα φαινόμενα κακοδιοίκησης στον συγκεκριμένο τομέα και να

διασφαλισθεί ότι ο πολίτης απολαμβάνει απρόσκοπτα τα δικαιώματα που συναρτώνται με την ιδιότητα του δημότη.

Οι κατευθύνσεις αφορούν τους όρους και τη διαδικασία της μεταδημότευσης, τα τεκμήρια μόνιμης κατοικίας και τα εναλλακτικά μέσα απόδειξης, την κρίση περί μονίμου κατοικίας και το καθήκον αιτιολογίας των απορριπτικών αποφάσεων, την έννοια της κατοικίας και της πραγματικής εγκατάστασης στον Αστικό Κώδικα, την ανάγκη ευέλικτης ερμηνείας των διατάξεων υπέρ ευαίσθητων κοινωνικών ομάδων, τις προθεσμίες που τίθενται, την επανεξέταση του αιτήματος και την έννομη προστασία που δικαιούται ο πολίτης.

I. Εισαγωγή

Από την πρώτη στιγμή λειτουργίας του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη, ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, επιφορτισμένης με τη διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και διοίκησης, έως και σήμερα, δεν έπαψαν να υποβάλλονται σε αυτόν από πολίτες αναφορές με τις οποίες αυτοί διαμαρτύρονται για τη στάση των δήμων και των κοινοτήτων της χώρας σε περιπτώσεις αιτημάτων μεταδημότευσης.

Η προβληματική αυτή στάση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού στο ζήτημα αυτό εκδηλώνεται, όπως προκύπτει από τη διερεύνηση των σχετικών αναφορών¹, με πλημμελείς συμπεριφορές που ακολουθούν λίγο πολύ παγιωποιημένα σχήματα. Στις αναφορές αυτές, οι πολίτες διαμαρτύρονται επειδή

- (i) οι δημοτικές αρχές απορρίπτουν αιτήσεις πολιτών για μεταδημότευση χωρίς να τους παραθέσουν καμία αιτιολογία,
- (ii) οι δημοτικές αρχές απαιτούν συγκεκριμένα αποδεικτικά στοιχεία της μόνιμης κατοικίας, που οι ίδιες θεωρούν ως υποχρεωτικά, χωρίς ωστόσο αυτά να επιβάλλονται από την ισχύουσα νομοθεσία, με αποτέλεσμα να απορρίπτονται οι αιτήσεις όσων δεν μπορούν να τα προσκομίσουν,
- (iii) οι αιτήσεις μένουν αναπάντητες επί μακρύ χρονικό διάστημα, ώστε να θεωρούνται ως απορριφθείσες τελικά, είτε προβάλλονται προσχηματικές δικαιολογίες για τη μη εξέταση της αίτησης μεταδημότευσης.

Αποτέλεσμα τέτοιων περιπτώσεων είναι πολλοί πολίτες, που πληρούν τις προϋποθέσεις, να μην μπορούν να μεταδημοτεύσουν στον δήμο ή την κοινότητα στην οποία πράγματι διαμένουν μόνιμα. Το αποτέλεσμα αυτό, όμως, μπορεί να αποβεί ιδιαίτερα επιζήμιο για την ικανότητα αρκετών ελλήνων πολιτών να απολαμβάνουν και να ασκούν κρίσιμα δικαιώματα και ελευθερίες τους, η άσκηση των οποίων συναρτάται με την ιδιότητα του δημότη ορισμένου δήμου ή κοινότητας της χώρας. Η αστική και δημοτική κατάσταση δε των πολιτών επιδρά (κατ' εξοχήν όπως καθένας μπορεί να αντιληφθεί) επί της ικανότητάς τους να ασκούν πραγματικά τα πολιτικά

¹ Αναφορές με αρ. πρωτ., 10725/01, 12463/02, 15750/02, 11558/03, 7510/04, 20615/04, 7897/04, 6687/04, 10020/04, 12398/04, 19008/05, 15608/05, 163/06, 8680/06, 9818/06, 13857/06, 8860/06, 7077/06, 5303/06, 4860/06, 9772/06, 9775/06

τους δικαιώματα. Το ζήτημα καθίσταται πιο σοβαρό και ευαίσθητο εφ' όσον οι μεταδημοτεύσεις in extremis διαπλάθουν το εκλογικό σώμα των δημοτών και τροποποιούν τους τοπικούς συσχετισμούς εκλογικής δύναμης των πολιτικών κομμάτων. Τέλος, την κρισιμότητα του θέματος επιτείνει το γεγονός ότι τα προβλήματα των μεταδημοτεύσεων λειτουργούν ανασχετικά σε βάρος της προώθησης της αστικοδημοτικής αποκατάστασης σημαντικών τμημάτων του πληθυσμού των ελλήνων Ρομά. Με βάση τις παραπάνω εκτιμήσεις και επειδή τα προβλήματα των μεταδημοτεύσεων οφείλονται δίχως άλλο συχνά στην ασαφή αντίληψη της σχετική ρύθμισης του νόμου ή την αυθαίρετη εν πολλοίς ερμηνεία της από την κατά περίπτωση αρμόδια αρχή, ο Συνήγορος του Πολίτη έκρινε αναγκαίο να προσφέρει προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού, με τη συνεργασία και της ΚΕΔΚΕ, σύντομες διευκρινίσεις και υποδείξεις για την ορθή διεκπεραίωση αιτημάτων μεταδημοτέυσης.

II. Η ρύθμιση του νόμου

1. Σύμφωνα με το άρθρο 14 του ν. 3463/2006 *«Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»*,

«Κάθε έλληνας πολίτης είναι δημότης ενός μόνο Δήμου ή μιας μόνο Κοινότητας. Δημότες ενός Δήμου ή Κοινότητας είναι όσοι είναι εγγεγραμμένοι στο δημοτολόγιο».

Αντίστοιχη διάταξη υπάρχει και στο π.δ. 410/95 που ισχύει μέχρι τον Δεκέμβριο 2006 (άρθρο 17§1), καθώς και στο π.δ. 497/91 *«Κώδικας διαταγμάτων για τα δημοτολόγια»* (άρθρο 7§1).

2. Στο άρθρο 15§7 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων ορίζεται ότι *«Ο ενήλικος ή ο έγγαμος μπορεί με αίτησή του μετά από μία διετία να γίνει δημότης σε κάποιο Δήμο ή Κοινότητα, όταν αποκτά εκεί μόνιμη κατοικία. (...)»*. (Ανάλογα: άρθρο 18§8 του π.δ. 410/1995). Την διετία, ως προϋπόθεση για μεταδημοτέυση, ορίζει και το άρθρο 8§1 του π.δ. 497/1991.

3. Στο ίδιο ως άνω άρθρο 15§7 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων ορίζεται ότι *«Η διετία της μόνιμης κατοικίας που απαιτείται για τη μεταδημοτέυση,*

αποδεικνύεται με βεβαίωση του δημάρχου που εκδίδεται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 279».

4. Στο άρθρο 279 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων καθορίζεται η υποχρέωση του Δημάρχου ή Προέδρου Κοινότητας να χορηγεί τη βεβαίωση μόνιμης κατοικίας, καθώς και οι προϋποθέσεις και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για την έκδοση της εν λόγω βεβαίωσης: *«Η ιδιότητα μόνιμου κατοίκου, όπου αυτή απαιτείται, βεβαιώνεται από τον Δήμαρχο ή τον Πρόεδρο της Κοινότητας. Η οικεία βεβαίωση χορηγείται εφόσον προκύπτει πραγματική εγκατάσταση στο Δήμο ή την Κοινότητα, που αποδεικνύεται με την υποβολή από τον ενδιαφερόμενο απόδειξης λογαριασμού Δ.Ε.Κ.Ο. ή αντιγράφου εκκαθαριστικού της οικείας Δημόσιας Οικονομικής Υπηρεσίας (Δ.Ο.Υ.). Εάν, αιτιολογημένως, η ιδιότητα του μόνιμου κατοίκου δεν μπορεί να αποδειχθεί από τα ανωτέρω δικαιολογητικά, αποδεικνύεται από τον ενδιαφερόμενο με κάθε άλλο πρόσφορο αποδεικτικό μέσο. Η υπεύθυνη δήλωση του ενδιαφερομένου δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μοναδικό αποδεικτικό μέσο. Σε κάθε περίπτωση, ο Δήμαρχος δύναται να αρνηθεί τη χορήγηση της βεβαίωσης με παράθεση ειδικής αιτιολογίας».*

5. Τέλος, με το άρθρο 1§14 του ν.2623/98 «Σύνταξη εκλογικών καταλόγων» (ΦΕΚ 139 α') ορίζεται ότι *«οι μεταβολές που συντελούνται στο δημοτολόγιο ένα (1) μήνα πριν την προκήρυξη των εκλογών, καταχωρίζονται στους εκλογικούς καταλόγους μετά τη διενέργεια των εκλογών».*

III. Οι κατευθύνσεις της ορθής εφαρμογής

1. Οι όροι και η διαδικασία

Ο συνδυασμός των προαναφερθεισών διατάξεων καθορίζει το πλαίσιο, εντός του οποίου οφείλουν να λειτουργούν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές προκειμένου να εξεταστεί αίτημα για μεταδημότευση, που τους υποβάλλει κάποιος πολίτης. Οι όροι της μεταδημότευσης είναι

- (i) να έχει ο ενδιαφερόμενος πολίτης τη μόνιμη κατοικία του σε περιοχή εντός της διοικητικής περιφέρειας του δήμου ή της κοινότητας στην οποία θέλει να μεταδημοτεύσει
- (ii) να έχει τη μόνιμη κατοικία του εκεί ήδη για δύο τουλάχιστον έτη.

Και οι δύο αυτοί όροι, δηλαδή τόσο η μόνιμη κατοικία όσο και η διετής τουλάχιστον διάρκειά της ήδη βεβαιώνονται από την ίδια την δημοτική και κοινοτική αρχή προς την οποία πρόκειται να τελεστεί η μεταδημότευση. Η συρροή όλων των αρμοδιοτήτων στην ίδια αρχή δημιουργεί μεν ευκαιρίες για αυθαίρετη κρίση, από την άλλη όμως επιτρέπει την σύμπτυξη διοικητικών διαδικασιών προς όφελος του αιτούντος, λ.χ. με την απαλλαγή αυτού από την υποχρέωση να επιδιώξει πρώτα βεβαιώσεις της μόνιμου κατοικίας και της διετίας και μόνο στη συνέχεια να επιδιώξει τη διενέργεια της μεταδημότευσής του. Συνιστάται έτσι ενθέρμως χάριν επίστευσης των διαδικασιών, να μεριμνούν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές ώστε η βεβαίωση της διετούς μόνιμου κατοικίας να διενεργείται, εφ' όσον το ζητεί ο ενδιαφερόμενος και προσκομίζονται τα κατάλληλα στοιχεία, ταυτόχρονα με την ίδια τη μεταδημότευση.

2. Τεκμήρια μόνιμης κατοικίας και εναλλακτικά μέσα απόδειξης

Προκειμένου να επιτύχει τη μεταδημότευσή του, ο ενδιαφερόμενος φέρει το βάρος να αποδείξει τη μόνιμη κατοικία του προσκομίζοντας αποδεικτικά λογαριασμών Δ.Ε.Κ.Ο. ή εκκαθαριστικό σημείωμα εφορίας, από το οποίο να προκύπτει η πραγματική εγκατάσταση. Τα ρητώς μνημονευόμενα από τον νόμο δικαιολογητικά πιστοποιούν στοιχεία (την πραγματική εγκατάσταση βιοτικών δραστηριοτήτων, λ.χ. έδρα επιχείρησης, ανάληψη παγίων εξόδου ακινήτου κ.ο.κ.) που επέχουν θέση *νομίμου τεκμηρίου* μόνιμης κατοικίας. Τα τεκμήρια αυτά, ωστόσο, όπως σαφώς απορρέει από τη ρύθμιση, δεν είναι αμάχητα, ούτε αποκλειστικά. Αφ' ενός η απόδειξη μπορεί να γίνει και με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο διασταύρωσης των στοιχείων που υποβάλλει ο αιτών τη βεβαίωση μόνιμου κατοικίας, όπως λ.χ. ακόμη και αυτοψία του βεβαιούντος. Η απλή υπεύθυνη δήλωση ρητώς αποκλείεται. Η χρήση, πάντως, άλλου μέσου από τα νόμιμα τεκμήρια θα πρέπει να δικαιολογείται όχι μόνον από τον αιτούντα αλλά και από αυτόν που βεβαιώνει, προκειμένου να είναι δυνατός ο έλεγχος της βασιμότητας της βεβαίωσης που θα εκδοθεί. Αφ' ετέρου, ο

δήμαρχος ή ο πρόεδρος της κοινότητας, εφ' όσον διαθέτει ειδικούς λόγους να πιστεύει ότι ο αιτών δεν κατοικεί πραγματικά και τους αναφέρει εγγράφως μπορεί να αρνηθεί την χορήγηση της βεβαίωσης, παραθέτοντας τους ειδικούς αυτούς λόγους.

Εφόσον για τη μεταδημότευση απαιτείται, τουλάχιστον, διετία, ο πολίτης υποχρεούται να αποδείξει ότι έχει πραγματική κατοικία στην περιοχή τα δύο τελευταία έτη και συνεπώς τα δικαιολογητικά Δ.Ε.Κ.Ο. ή το εκκαθαριστικό της εφορίας πρέπει να αφορούν στο χρονικό αυτό διάστημα. Οι δημοτικές ή κοινοτικές αρχές **δεν** μπορούν να απαιτήσουν αντίστοιχα δικαιολογητικά για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα ή δικαιολογητικά διαφορετικά από αυτά που ορίζει ο νόμος. Στο σημείο αυτό πρέπει να υπογραμμισθεί ότι η διετία απαιτείται μόνον για την περίπτωση της μεταδημότευσης. Σε κάθε άλλη περίπτωση, που πολίτης αιτείται τη χορήγηση βεβαίωσης μόνιμου κατοίκου, ακολουθείται μεν η διαδικασία έρευνας για τη μόνιμη κατοικία του ενδιαφερόμενου που καθορίζεται στο άρθρο 279 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, αλλά η διετία δεν εξετάζεται. Μπορεί να χορηγηθεί η βεβαίωση, εφόσον αποδεικνύεται η μόνιμη κατοικία του αιτούντα, και για χρονικό διάστημα μικρότερο των δύο ετών Πιθανή εξαίρεση στον κανόνα, αποτελούν οι προκηρύξεις για προσλήψεις προσωπικού με κριτήρια εντοπιότητας, εφόσον νομίμως ορίζεται συγκεκριμένα ελάχιστη χρονική διάρκεια διαβίωσης σε ορισμένη περιοχή της Χώρας)

3. Η κρίση περί μόνιμου κατοικίας και το καθήκον αιτιολογίας των απορριπτικών αποφάσεων

Εφόσον, οι δημοτικές ή οι κοινοτικές αρχές δεν έχουν πεισθεί από τα προσκομισθέντα δικαιολογητικά ότι ο αιτούμενος τη μεταδημότευση πολίτης δεν είναι πραγματικά μόνιμος κάτοικος της περιοχής τους οφείλουν να απορρίψουν το αίτημά του. Σε τέτοια περίπτωση όμως, επειδή ακριβώς η απόρριψη αυτή είναι μια επαχθής για τον αιτούντα πολίτη διοικητική πράξη, θα πρέπει αυτή οπωσδήποτε να συνοδεύεται από έγγραφη αιτιολογία και μάλιστα ειδική, όπως ρητά απαιτεί ο νόμος. Η διατύπωση δε του νόμου («δύνатаι να αρνηθεί») δεν θα πρέπει να δημιουργεί την εντύπωση ότι ο δήμαρχος ή ο πρόεδρος της κοινότητας διαθέτει διακριτική ευχέρεια να χορηγήσει ή μη τη βεβαίωση μόνιμου κατοίκου, αρκεί να παραθέσει κάποια αιτιολογία. Η αιτιολογία θα πρέπει να αναφέρεται ειδικά στους λόγους εκείνους που

δημιουργούν βάσιμες αμφιβολίες για την αξιοπιστία των προσκομιζομένων δικαιολογητικών-τεκμηρίων ή την προσφορότητα των άλλων μέσων απόδειξης, που επικαλείται ενδεχομένως ο αιτών. Αν τέτοιοι ειδικοί λόγοι αμφιβολίας δεν υφίστανται, τότε ο δήμαρχος ή πρόεδρος της κοινότητας υποχρεούται να εκδώσει τη βεβαίωση. Αν όμως τέτοιοι ειδικοί και κοινώς αποδείξιμοι λόγοι αμφιβολίας συντρέχουν κατά την κρίση του, τότε οφείλει να τους παραθέσει στην αιτιολογημένη έγγραφη απόρριψη του αιτήματος. Η απλή επίκληση της αόριστης «*ίδιας γνώμης του δημάρχου*» **δεν επαρκεί**. Πρέπει αντίθετα να παρατεθούν συγκεκριμένα αποδεικτικά στοιχεία που υποχρεώνουν σε απόρριψη του αιτήματος. Ακόμη πιο προκλητική δε από τη σκοπιά της νομιμότητας αλλά και της χρηστής διοίκησης είναι η ταυτολογική αιτιολογία «επειδή δεν είναι μόνιμος κάτοικος» ή «επειδή δεν διαθέτει πραγματική εγκατάσταση», και φυσικά η ευθεία παράλειψη κάθε αιτιολογίας με την απλή γνωστοποίηση στον αιτούντα ότι «*το αίτημα απορρίπτεται*». Η παράθεση ειδικής αιτιολογίας εξασφαλίζει ότι πράγματι η κρίση του δημάρχου ή του προέδρου της κοινότητας, οσοδήποτε και αν αποτελεί άσκηση διακριτικής ευχέρειας, δεν είναι αυθαίρετη ή μεροληπτική ούτε στηρίζεται σε σκοπιμότητες (πολιτικές ή άλλες), αλλά αντίθετα προσφέρεται άφοβα στον οποιονδήποτε έλεγχο νομιμότητας, ιδίως δε αυτόν που θα κινητοποιήσει με κάποιο ένδικο ή διοικητικό βοήθημα ο αιτών¹.

Τέλος, σημειώνεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 1§14 του ν.2623/98, αίτημα για μεταδημότευση επιβάλλεται να εξεταστεί ακόμα και όταν υποβάλλεται στη διάρκεια του έτους κατά το οποίο διενεργούνται εθνικές εκλογές. Εφόσον, όμως, το αίτημα υποβληθεί μέχρι ένα (1) μήνα πριν από την προκήρυξη των εκλογών, και γίνει δεκτό, η εγγραφή στους εκλογικούς καταλόγους του μεταδημοτεύσαντος θα διενεργηθεί μετά τις εκλογές. Ευνόητο είναι, ότι όταν το αίτημα για μεταδημότευση υποβάλλεται σε χρόνο μεγαλύτερο του μηνός από την προκήρυξη των εκλογών, εξετάζεται και, στην περίπτωση που γίνει δεκτό και διενεργηθεί η μεταδημότευση, ενημερώνεται –υπό τις προϋποθέσεις των χρονικών περιορισμών που έχουν ορισθεί από τον ως άνω νόμο- και ο αντίστοιχος εκλογικός κατάλογος.

4. Κατοικία του Αστικού Κώδικα και πραγματική εγκατάσταση

¹ Έτσι, ο Δήμαρχος ή ο Πρόεδρος της κοινότητας δεν μπορεί, προκειμένου να απορρίψει αίτηση μεταδημότευσης, να επικαλεσθεί την «μεταφορά και εγκατάσταση αιγοπροβάτων, υπό το πρίσμα του οικονομικού ανταγωνισμού των ήδη δημοτών» (αναφορά 10725/01) ή την «έλλειψη τάφων στο Δήμο» (αναφορά 163/06).

Το στοιχείο της πραγματικής εγκατάστασης του οποίου τη συνδρομή συνάγουμε από τα τεκμήρια που προβλέπει ο νόμος δεν είναι δυνατό να ανάγεται στη γενική έννοια της «κατοικίας» κατά τον Αστικό Κώδικα (άρθρο 51 ΑΚ: «*Το πρόσωπο έχει κατοικία τον τόπο της κύριας και μόνιμης εγκατάστασής του*»). Κάτι τέτοιο θα ήταν αντίθετο προς τη ρητή βούληση του νομοθέτη. Ορίζοντας συγκεκριμένα τεκμήρια (άρθρο 279 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων), ο νόμος έθεσε ειδικό ορισμό κατοικίας προκειμένου περί μεταδημότευσης, εμφανώς στενότερο από τον γενικό ορισμό των άρθρων 51-56 Αστικού Κώδικα βάσει του οποίου απαιτείται σωρευτική απόδειξη του πραγματικού και του βουλευτικού στοιχείου (*corpus* και *animus*). Άλλωστε, η ρύθμιση των άρθρων 51-56 ΑΚ έχει ως κύριο σκοπό της την ασφάλεια των συναλλαγών (τόπος εκπλήρωσης συμβατικών υποχρεώσεων, δωσιδικία κ.ο.κ.) και ως αντίστοιχο πεδίο τον χώρο εφαρμογής ιδιωτικού δικαίου, εξ ου και διέπεται από την αρχή της αποκλειστικότητας, σύμφωνα με την οποία κάθε πρόσωπο δεν μπορεί να έχει ταυτοχρόνως περισσότερες από μία κατοικίες. Επιλέγοντας, αντίθετα, το τεκμήριο του λογαριασμού Δ.Ε.Κ.Ο. (ή του αντιγράφου εκκαθαριστικού της οικείας Δ.Ο.Υ.) προκειμένου περί μεταδημότευσης, ο νομοθέτης προφανώς θέλησε ν' αποστεί από την αρχή της αποκλειστικότητας για την ειδική αυτή περίπτωση. Έτσι, τα ανωτέρω ειδικά τεκμήρια κατοικίας είναι μεν μαχητά, πλην όμως η ανατροπή τους είναι δυνατή υπό το πρίσμα του ειδικού ορισμού της κατοικίας και όχι του γενικού. Δεν είναι εφικτή, λόγου χάριν, η αμφισβήτηση των νομίμων τεκμηρίων του άρθρου 279 με επίκληση της έλλειψης στοιχείων που αποδεικνύουν πλήρως «*βουλευτικό στοιχείο*» με την έννοια του Αστικού Κώδικα, ούτε φυσικά με επίκληση της ύπαρξης άλλων, ισχυρότερων στοιχείων που τυχόν αποδεικνύουν κατοικία σε άλλο τόπο με την έννοια του Αστικού Κώδικα.

5. Η ανάγκη ευέλικτης ερμηνείας υπέρ ευαίσθητων κοινωνικών ομάδων

Για ορισμένες κατηγορίες πολιτών η διαδικασία έκδοσης της βεβαίωσης μονίμου κατοίκου και, κατά συνέπεια, η διαδικασία μεταδημότευσης μπορεί να δημιουργήσει δυσεπίλυτες δυσκολίες. Τέτοιες αντιμετωπίζουν κατ' εξοχήν όσοι πολίτες έχουν υιοθετήσει ιδιότυπες ή άτυπες μορφές του κατοικείν (λ.χ. προσωρινό κατάλυμα, τροχόσπιτο ή κινητό παράπηγμα), όπως χαρακτηριστικά οι έλληνες Ρομά, είτε κατ' επιλογήν τους, είτε λόγω παράδοσης, είτε και, όπως κατά κανόνα συμβαίνει, λόγω της φτώχειας και της κοινωνικής περιθωριοποίησης. Η έλλειψη εξοικείωσης των

κρινόντων, ενδεχομένως δε σε ορισμένες περιπτώσεις και η αρνητική ή μεροληπτική στάση τους σε βάρος των αιτούντων εν όψει της φυλετικής, κοινωνική ή πολιτιστικής διαφοράς, αποτελούν πηγή προβλημάτων ως προς την ευελιξία στην χρήση εναλλακτικών μέσων απόδειξης της μόνιμης κατοικίας. Εδώ αναδεικνύεται ακριβώς η κρισιμότητα που έχει, όπως επισημάνθηκε αμέσως παραπάνω, το να αποφεύγει κανείς να ερμηνεύει στενά και αποκλειστικά την έννοια της «μονίμου κατοικίας». Έτσι, ασχέτως του αν αποτελεί «κατοικία» κατά τον Αστικό Κώδικα, αποτελεί πραγματική εγκατάσταση που μπορεί να θεωρηθεί «μόνιμη κατοικία», για τις ανάγκες της διοικητικής της βεβαίωσης, η συνεχής περιοδική μέσα στο έτος επάνοδος σε ορισμένη περιοχή, με βάση τον κύκλο των αγροτικών εργασιών.

Η ανάγκη ειδικής μέριμνας για τέτοιους πληθυσμούς με ταυτόχρονο σεβασμό στην ιδιαιτερότητα και τις επιλογές τους επιβάλλονται τόσο από την αρχή της χρηστής διοίκησης όσο και από την συνταγματική υποχρέωση ειδικής φροντίδας του Κράτους για όσους στεγάζονται ανεπαρκώς (άρθρο 21§ 4 του Συντάγματος) και υποδεικνύουν με τη σειρά τους τη διευκόλυνση της επαφής και συναλλαγής τους με τις δημόσιες αρχές, καθιστώντας προσιτούς γι' αυτούς τους όρους και τις διαδικασίες του νόμου. Ενόψει λοιπόν του ότι συνήθως υπάρχουν επαρκώς σταθερά γεωγραφικά σημεία αναφοράς της εγκατάστασης των προσώπων που ανήκουν σε τέτοιους πληθυσμούς, ώστε η διαπίστωσή τους να είναι στοιχειωδώς πρόσφορη για την απόδειξη του μονίμου της κατοικίας τους, καθίσταται δυνατός ο εντοπισμός ενός κέντρου βασικών βιοτικών (επαγγελματικών ή οικογενειακών) δραστηριοτήτων των μελών της κάθε οικογένειας ρομά. Κατά τον εντοπισμό αυτό και, εφόσον τα προσκομιζόμενα δικαιολογητικά ενδέχεται πράγματι να μην επαρκούν για την πιστοποίηση της μόνιμης κατοικίας ή αφήνουν αμφιβολίες κατά τη διαπίστωση *"της πραγματικής εγκατάστασης στον δήμο ή τη κοινότητα"* απαιτείται, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 279 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, η αξιοποίηση κάθε πρόσφορου αποδεικτικού μέσου.¹ Στην περίπτωση αυτή, η απόδειξη της μόνιμης κατοικίας, εν όψει των συγκεκριμένων περιστάσεων διαβίωσης των Ρομά, δεν επιτρέπεται να βαρύνει αποκλειστικά τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους. Εφ' όσον η σχετική απόδειξη δεν είναι ευχερής με την προσκόμιση των απαιτούμενων δικαιολογητικών ή υπάρχουν αμφιβολίες σχετικά με την πραγματική εγκατάσταση

¹ Η εν λόγω διάταξη τροποποιήθηκε με τον ν. 3242/04, μετά από παρέμβαση του Συνήγορου του Πολίτη προς την κατεύθυνση εξορθολογισμού της διαδικασίας που προβλέπονταν στο άρθρο 4§5 του ν 2647/98 και στη σχετική ερμηνευτική εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών Δ.Δ. & Α. με αριθμό Φ.68200/1766/1.2.1999 (αναφορά 12463/02).

του αιτούντος, αποδεικτικά μέσα που εμπίπτουν στη αρμοδιότητα των δημοσίων αρχών, όπως λ.χ. η αυτοψία από υπαλλήλους του Δήμου ή βεβαιώσεις άλλων αρχών, όπως του διευθυντή του σχολείου όπου φοιτούν τέκνα Ρομά κτλ., αλλά και ένορκες ή απλές υπεύθυνες δηλώσεις άλλων προσώπων γνωστής κατοικίας, θα πρέπει οπωσδήποτε να γίνονται αποδεκτά. Επιπλέον, σκόπιμη είναι η συνεργασία με συλλογικούς φορείς εκπροσώπησης των Ρομά, οι οποίοι τυχόν είναι σε θέση να καταγράφουν τις μετακινήσεις των μελών τους και, πάντως, ως νομικά πρόσωπα, διαθέτουν συγκεκριμένη έδρα.

6. Οι προθεσμίες

Η συνηθέστερη μορφή δυσλειτουργίας στη χορήγηση βεβαιώσεων ή/και στη διενέργεια μεταδημοτεύσεων είναι βεβαίως οι μακρόχρονες καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση της διοικητικής διαδικασίας. Η δημοτική ή κοινοτική αρχή ενδέχεται έτσι να καθυστερεί επί μακρόν την οιαδήποτε απάντησή της σε αίτημα μεταδημότευσης, με το πρόσχημα συνήθως της διάρκειας της έρευνας ή άλλου λόγου, όπως οι συνεχείς αναβολές της σύγκλισης του δημοτικού συμβουλίου ή την εγγύτητα της διεξαγωγής εκλογών.

Πρέπει να σημειωθεί ότι μέχρι το έτος 2004, οι περιπτώσεις μεταδημότευσης εξαιρούνταν από την υποχρέωση απάντησης της Διοίκησης στο αίτημα εντός των προθεσμιών που έθετε ο *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας* για απάντηση επί των αιτημάτων των πολιτών (άρθρο 5 του νόμου 2130/1993, κατά με το οποίο «*οι προθεσμίες του 5 του ν. 1943/1991, δεν ισχύουν για υποθέσεις που αφορούν κτήση, αναγνώριση, απώλεια και ανάκτηση της Ελληνικής Ιθαγένειας και μεταδημότευση*»). Με τον ν. 3284/2004 «*Περί κυρώσεως του Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας*», όμως, η ανωτέρω διάταξη του ν. 2130/93 επαναλαμβάνεται μεν, αλλά με απαλοιφή των λέξεων «και μεταδημότευση». Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 33 του ν. 2690/99 «*Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*» (περί καταργούμενων διατάξεων), περιορίζει τις εξαιρέσεις από τις προθεσμίες του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας εφεξής μόνον σε αυτές που σχετίζονται με την ιθαγένεια, όπως αυτές ορίζονται στον Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας και δεν αφορούν τις περιπτώσεις μεταδημότευσης οι οποίες υπάγονται, πλέον, στις γενικές διατάξεις περί προθεσμιών απάντησης της Διοίκησης που περιέχει ο Κώδικας. Κατ' αυτές δε και συγκεκριμένα

αυτή του άρθρου 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η απάντηση στα αιτήματα έκδοσης βεβαίωσης μονίμου κατοίκου ή/και μεταδημότευσης δεν μπορεί κατ' αρχήν να υπερβαίνει τις πενήντα ημέρες, παρεκτός και αν συντρέχουν γι' αυτό ειδικοί λόγοι. Η δε τυχόν καθυστέρηση θα πρέπει να αιτιολογείται έναντι του πολίτη, σύμφωνα και με τις διατάξεις της παραγράφου 2 του ίδιου, ως άνω, άρθρου 4 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Βεβαίως, ο Συνήγορος του Πολίτη, αντιλαμβανόμενος τις δυσχέρειες που συχνά συναντώνται για τη διαπίστωση, εκ μέρους του βεβαιούντα, της πραγματικής εγκατάστασης στα όρια του Δήμου ή της Κοινότητας, του αιτούντα τη μεταδημότευση, αναγνωρίζει ότι η έρευνα των όρων αυτών ενδέχεται να απαιτεί για την ολοκλήρωσή της αρκετά μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, που σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να υπερβαίνει και το έτος. Σε τέτοιες περιπτώσεις, όμως, όπως και σε κάθε άλλη περίπτωση συνδρομής εκτάκτων λόγων, είναι αυτονόητο ότι η δημοτική ή κοινοτική αρχή οφείλει να ενημερώσει εγκαίρως τον ενδιαφερόμενο πολίτη για την αντικειμενική αδυναμία της να ανταποκριθεί στη νόμιμη προθεσμία καθώς και τους λόγους αυτής της αδυναμίας, και να δεσμευθεί σαφώς σχετικά με τον χρόνο εντός του οποίου θα καταστεί δυνατή η κρίση της επί του αιτήματός του.

7. Επανεξέταση του αιτήματος και έννομη προστασία

Τέλος, σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματός του, ο πολίτης μπορεί να επανέλθει προσκομίζοντας, πλέον, οποιοδήποτε πρόσφορο νέο στοιχείο που αποδεικνύει, κατά τη γνώμη του, ότι είναι μόνιμος κάτοικος της περιοχής. Και στην περίπτωση αυτή, οι δημοτικές ή κοινοτικές αρχές οφείλουν να εξετάσουν το αίτημα και εφόσον θεωρούν ότι πρέπει να το απορρίψουν, θα χορηγήσουν στον ενδιαφερόμενο έγγραφη απορριπτική πάντηση παραθέτοντας και πάλι ειδική αιτιολογία. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί σύμφωνα με τους γενικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου να επανέλθει με αίτηση θεραπείας προς την δημοτική ή κοινοτική αρχή, αν και η παράλειψη προσκόμισης νέων στοιχείων δεν υποχρεώνει σε νέα εξέταση του φακέλου. Μπορεί ακόμη να επιδιώξει τον έλεγχο νομιμότητας της απόρριψης του αιτήματός του καταθέτοντας σχετική προσφυγή στην αρμόδια επιτροπή της Περιφέρειας του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων ή να ασκήσει το προβλεπόμενο ένδικο βοήθημα ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων.

IV. Επίλογος.

Οι όροι και η διαδικασία της μεταδημότευσης είναι δυνατόν να εξειδικεύονται κατά περίπτωση με κοινή λογική και στοιχειώδες κοινωνικό αισθητήριο αρκετά εύκολα, ακόμη και όταν κάποια περίπτωση είναι σχετικά ασυνήθης, ώστε να μην δικαιολογείται η επίμονη συχνότητα της εμφάνισης προβλημάτων και πλημμελειών. Οι αρμόδιες δημοτικές και κοινοτικές αρχές καλούνται να μεριμνήσουν για την απρόσκοπτη και έγκαιρη διεκπεραίωση των σχετικών αιτημάτων με βάση τους όρους του νόμου, τους οποίους επιχειρεί να εξειδικεύσει η παρούσα έκθεση. Οι δε κατά τόπο αρμόδιες Περιφέρειες καλούνται να προσανατολίσουν την εποπτεία τους επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού στην διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας των θεσμών της βεβαίωσης μονίμου κατοίκου και των μεταδημοτεύσεων αλλά και να τους περιφρουρήσουν σε περιπτώσεις τουλάχιστον επίμονων πλημμελειών, καταφεύγοντας στις κυρωτικές-πειθαρχικές τους αρμοδιότητες. Ο Συνήγορος του Πολίτη θα ερευνά σχετικές αναφορές πολιτών και θα διαμεσολαβεί για την επίλυση του προβλήματος με βάση τις κατευθύνσεις που διατυπώνονται στη παρούσα έκθεση. Ελπίζει όμως ότι αντιλαμβανόμενες πλήρως την ανάγκη διασφάλισης των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, που εξαρτώνται από τους θεσμούς αυτούς, αλλά και την ανάγκη προστασίας του κύρους τους από την κακόπιστη ίσως υπόνοια αθέμιτων διακρίσεων και μεροληψίας, πολλές δημοτικές και κοινοτικές αρχές, θα βρουν στην έκθεση αυτή έναν χρήσιμο οδηγό για ασφαλή και έντιμη μεταχείριση του πολίτη που επιθυμεί τη βεβαίωση της μονίμου κατοικίας του ή να μεταδημοτεύσει.