

Εγκύκλιοι έναντι Νόμων

ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ: ΕΥΘΕΙΑ ΑΝΑΤΡΟΠΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΝΟΜΟΥ ΜΕ ΨΕΥΔΟΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΗ ΕΓΚΥΚΛΙΟ

ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΕΠΙΔΟΜΑΤΩΝ ΕΟΡΤΩΝ ΚΑΙ ΑΔΕΙΑΣ ΣΕ ΧΑΜΗΛΟΣΥΝΤΑΞΙΟΥΧΟΥΣ

ΑΠΑΛΛΑΓΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΣΤΟΝ ΟΑΕΕ

ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΕΚΔΟΣΗΣ ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΩΝ ΑΔΕΙΩΝ: ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ: ΑΣΑΦΕΙΑ Ή ΕΛΛΕΙΨΗ ΕΓΚΥΚΛΙΩΝ

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΛΗΞΙΑΡΧΕΙΩΝ ΓΙΑ ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΕΛΕΓΧΟ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΓΑΜΟΥ

ΤΕΛΕΣΗ ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΟΥ ΓΑΜΟΥ ΧΩΡΙΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΑΔΕΙΑ ΤΟΥ ΑΡΜΟΔΙΟΥ ΔΗΜΑΡΧΟΥ

ΕΛΕΓΧΟΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ ΑΝΙΟΝΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΓΓΡΑΦΗ ΑΔΗΛΩΤΩΝ ΣΕ ΜΗΤΡΩΟ ΑΡΡΕΝΩΝ

ΛΑΤΙΝΙΚΗ ΑΠΟΔΟΣΗ ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΩΝ ΣΤΑ ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΑ ΕΛΛΗΝΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ

Από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του και σε ολόκληρο το εύρος της διοικητικής δράσης που προσπαθεί να ελέγξει, ο Συνήγορος έχει προσκρούσει σε ποικίλες μεθόδους με τις οποίες η διοίκηση παραλλάσσει ή εξουδετερώνει συστηματικά τις επιλογές του νομοθέτη.

Το συνηθέστερο μέσο για τέτοιες πρακτικές αποτελεί η εγκύκλιος, η οποία, αν και αδιαμφισβήτητη δεν εισάγει δίκαιο, στην πράξη, ενόψει του αναλυτικού και εκλαϊκευτικού της χαρακτήρα, εκλαμβάνεται από τα κατώτερα διοικητικά κλιμάκια ως ο πράγματι ισχύων κανόνας.

Ενώ εμφανίζεται να διευκρινίζει ή να ερμηνεύει νομοθετικές διατάξεις, στην ουσία συχνά τις ανατρέπει. Αυτό μπορεί να οφείλεται είτε σε ευθεία ανατροπή της ρύθμισης του νόμου είτε σε ασάφειες και αδυναμίες των εγκυκλίων που καταλήγουν στο ίδιο αποτέλεσμα. Όπως αναδεικνύεται στη συνέχεια, τέτοιες πρακτικές συναντώνται σε ποικίλα πεδία πολιτικής.

ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ: ΕΥΘΕΙΑ ΑΝΑΤΡΟΠΗ ΔΙΑΤΑΞΕ- ΩΝ ΝΟΜΟΥ ΜΕ ΨΕΥΔΟΕΡΜΗ- ΝΕΥΤΙΚΗ ΕΓΚΥΚΛΙΟ

Επανελημμένα στο παρελθόν (*Ετήσια έκθεση 2010*, σ. 61-62) ο Συνήγορος έχει στηλιτεύσει τον περιορισμό του εύρους ή των προϋποθέσεων εφαρμογής νομοθετικών ρυθμίσεων με εγκυκλίους, οι οποίες εμφανίζονται ως ερμηνευτικές. Το φαινόμενο αυτό είναι εξαιρετικά

συχνό στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης. Και ενώ οι διοικήσεις των ασφαλιστικών οργανισμών δεν διαθέτουν νομοθετική αρμοδιότητα, με εγκυκλίους που εκδίδουν τροποποιούν τις νομοθετικές ρυθμίσεις στην ερμηνεία και τη διευκρίνιση των οποίων αναφέρονται. Ορισμένες φορές, πιο πρόσφατα, οι πρακτικές αυτές μπορεί να υποκρύπτουν ανησυχία σχετικά με τη συγκράτηση του δημοσιονομικού κόστους.

Ωστόσο, τυχόν προβαλλόμενοι δημοσιονομικοί λόγοι, όπως η δυσχερής ταμειακή κατάσταση των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, δεν συγχωρούν την ανατροπή της νομιμότητας από τη διοίκηση με τον περιορισμό νομικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων.

ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΕΠΙΔΟΜΑΤΩΝ ΕΟΡΤΩΝ ΚΑΙ ΑΔΕΙΑΣ ΣΕ ΧΑΜΗΛΟΣΥΝΤΑΞΙΟΥΧΟΥΣ

Σε δικαιούχους μειωμένης σύνταξης γήρατος, αναπηρίας ή λόγω θανάτου, με ποσό σύνταξης μικρότερο των 400 ευρώ, δεν χορηγήθηκαν τα προβλεπόμενα επιδόματα Χριστουγέννων και αδειάς 2010 και Πάσχα 2011, κατά παράβαση του άρθρου 3, παράγρ. 10-14 του Ν. 3845/2010 (υπόθεση 134604/2010). Οι διατάξεις αυτές καθορίζουν επακριβώς το ύψος των συγκεκριμένων επιδομάτων, με μόνους περιορισμούς το 60ό έτος της ηλικίας και το όριο των 2.500 ευρώ όσον αφορά τη μηνιαία σύνταξη. Με μεταγενέστερη Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ), κατ' εξουσιοδότηση της παραγρ. 15 του παραπάνω άρθρου, ορίστηκε μεταξύ

άλλων ότι «στους συνταξιούχους που λαμβάνουν μειωμένη σύνταξη γήρατος ή αναπηρίας ή σύνταξη λόγω θανάτου, το ποσό της οποίας είναι μικρότερο των 400 ευρώ, τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδειάς δεν μπορεί να είναι μικρότερα των ποσών που ελάμβαναν με βάση τις προϊσχύουσες του Ν. 3845/2010 διατάξεις».

Ωστόσο, στην εγκύκλιο 53/2010 του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, με την οποία παρέχονται οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων αυτών, στο σημείο που αναφέρεται στους χαμηλοσυνταξιούχους κάτω των 400 ευρώ επαναλαμβάνεται μεν σχεδόν κατά λέξη η σχετική παράγραφος της ΚΥΑ, πλην όμως η λέξη «μικρότερα» έχει αντικατασταθεί με τη λέξη «μεγαλύτερο» («το ποσό του επιδόματος Χριστουγέννων, Πάσχα και αδειάς δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερο του ποσού που ελάμβαναν ως δώρο [...] με βάση τις προϊσχύουσες διατάξεις»), διαφοροποιώντας έτσι πλήρως το νόημα της ρύθμισης. Αξίζει βέβαια να σημειωθεί ότι και η ΚΥΑ κείται, ούτως ή άλλως, εκτός νομοθετικής εξουσιοδότησης, δεδομένου ότι ο νόμος δεν καταλείπει ρυθμιστικό αντικείμενο ως προς το ύψος των επιδομάτων. Αντίστοιχη πρακτική ακολούθησαν και άλλοι ασφαλιστικοί οργανισμοί. Σε ό,τι αφορά τον Οργανισμό Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ), ενώ η σχετική εγκύκλιός του δεν κάνει καμία ιδιαίτερη αναφορά στους χαμηλοσυνταξιούχους κάτω των 400 ευρώ, στην πράξη δεν τους χορηγήθηκε το επίδομα αδειάς όπως ορίζεται από τον νέο νόμο, αλλά εκείνο που προέβλεπαν οι προϊσχύουσες διατάξεις. Ομοίως, στη σχετική ιστοσελίδα του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (ΝΑΤ) ανακοινώ-

θηκε ότι «συνταξιούχοι με μεικτή μηνιαία σύνταξη μικρότερη των 400 ευρώ και δικαιούχοι του επιδόματος αδείας 2010 έλαβαν επίδομα ίσο με το ποσό μισής μηνιαίας σύνταξης».

Κατά την άποψη του Συνηγόρου, η σαφήνεια της διατύπωσης του Ν. 3845/2010, καθώς και της αιτιολογικής του έκθεσης, δεν αφήνει αμφιβολίες ως προς το ύψος των καταβλητέων ποσών, τα οποία καθορίζονται με ενιαίο και σαφή τρόπο για όλους τους συνταξιούχους, πλην ΟΓΑ, αλλά ούτε και επιτρέπει διαφορετική ρύθμιση. Άλλωστε, ακόμη και στο σχέδιο προγράμματος για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης («Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής»), που είναι προσαρτημένο στον ανωτέρω νόμο, περιέχεται ρητή πρόβλεψη-δέσμευση για την υιοθέτηση «ενός νέου ενιαίου επιδόματος 800 ευρώ ετησίως» ως αντισταθμίση στην περικοπή όλων των άλλων επιδομάτων.

Σε κάθε περίπτωση, μια εγκύκλιος δεν μπορεί να παράγει αντίθετο δίκαιο από αυτό που με σαφήνεια ορίζεται από τον σχετικό νόμο, ούτε φυσικά να «αποσαφηνίζει» τον νόμο επί τα χείρω.

Έτσι, ο Συνήγορος πρότεινε να εκδοθεί νέα εγκύκλιος, απολύτως εναρμονισμένη με τις ρυθμίσεις του Ν. 3845/2010, να χορηγηθεί σε όλους τους συνταξιούχους κάτω των 400 ευρώ η διαφορά μεταξύ των επιδομάτων που έλαβαν και εκείνων που προβλέπονται, καθώς επίσης εφεξής να χορηγούνται τα επιδόματα αυτά στο ύψος ακριβώς που προβλέπονται από τον νόμο. Στην απάντησή της, η Γενική Γραμμα-

τεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΓΓΚΑ) ισχυρίστηκε ότι στην ΚΥΑ «εκ παραδρομής αναγράφεται η λέξη μικρότερα, αντί της σωστής λέξης μεγαλύτερα», διατύπωση που «σε καμία περίπτωση δεν αποτυπώνει την πραγματική νομοθετική πρόθεση του Υπουργείου». Έτσι, κατά την άποψη της διοίκησης, «το εκ παραδρομής αυτό φραστικό λάθος επιχειρήθηκε να διορθωθεί, στην τότε χρονική συγκυρία, με εγκύκλιο του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, χάριν ακριβώς του επείγοντος της καταβολής του επιδόματος αδείας», ενώ «αποτελεί πρόθεση του Υπουργείου η ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας τροποποίησης της διάταξης [...] ούτως ώστε να αποφευχθούν περαιτέρω αμφισβητήσεις». Θεωρεί δηλαδή νόμιμη τη δι' απλής εγκυκλίου απόλυτη αντιστροφή του μόνου δυνατού λεκτικού νοήματος της διάταξης ενός κανόνα δικαίου, και μάλιστα μιας διάταξης η οποία προσδιορίζει τα όρια οφειλόμενων ποσών.

ΑΠΑΛΛΑΓΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΣΤΟΝ ΟΑΕΕ

Αντίστοιχη πρακτική ακολουθήθηκε και από τον ΟΑΕΕ και τη ΓΓΚΑ που με εγκυκλίους τους τροποποιούσαν διατάξεις νόμου. Συγκεκριμένα, επρόκειτο για την εξειδίκευση της εφαρμογής του άρθρου 25 του Ν. 3846/2010, σχετικά με την προαιρετική ασφάλιση ελεύθερων επαγγελματιών στον ΟΑΕΕ βάσει πληθυσμιακών κριτηρίων.

Ο νόμος αυτός θέτει ως προϋπόθεση απαλλαγής από την υποχρεωτική ασφάλιση στον ΟΑΕΕ, πέρα από το εισοδηματικό κριτήριο, την αποκλειστική πραγματική άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας σε περιοχές κάτω των

2.000 κατοίκων. Αντικαθιστά δηλαδή το κριτήριο της έδρας της επαγγελματικής δραστηριότητας με το κριτήριο της αποκλειστικής πραγματικής άσκησής της. Ωστόσο, οι διευκρινιστικές εγκύκλιοι που ακολούθησαν (80/2010 του ΟΑΕΕ, Φ. 10035/12393/7392010 της ΓΓΚΑ) δεν εξειδικεύουν τη διάταξη του νόμου, αλλά την τροποποιούν ανεπίτρεπτα και σε βάρος των ασφαλισμένων.

Ειδικότερα: α) επεκτείνουν αναδρομικά τόσο το επαχθές και δυσαπόδεικτο κριτήριο της πραγματικής άσκησης, που αντικαθιστά το ασφαλέστερο κριτήριο της επαγγελματικής έδρας, όσο και το νέο, δυσμενέστερο εισοδηματικό κριτήριο, ενώ η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση, στα σημεία όπου δεν εισάγει ρητά αναδρομικές ρυθμίσεις, ισχύει μόνο για το μέλλον· β) εισάγουν αυθαίρετα υποχρεωτική ασφάλιση προσώπων που ασκούν «αποκλειστικά και μόνο επαγγέλματα παροχής υπηρεσιών, όπως λογιστές, σύμβουλοι επιχειρήσεων, ασφαλιστές, ψυχολόγοι, παροχή υπηρεσιών μέσω internet κ.λπ.», χωρίς αντίστοιχο νομοθετικό έρεισμα· γ) υπάγουν υποχρεωτικά κατηγορίες ελεύθερων επαγγελματιών με έδρα σε περιοχές προαιρετικής ασφάλισης και των οποίων η δραστηριότητα εκ φύσεως ασκείται αποκλειστικά στην έδρα τους (ταβέρνες, συνεργεία αυτοκινήτων) στην ασφάλιση του ΟΑΕΕ για μόνο τον λόγο ότι έχουν εκδώσει τιμολόγια σε πελάτες που έχουν έδρα σε περιοχές υποχρεωτικής ασφάλισης.

Με πόρισμά του (υπόθεση 130651/2010), ο Συνήγορος* πρότεινε στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης να τροποποιηθούν οι σχετικές εγκύκλιοι ως προς τα εν λόγω

σημεία. Για το ζήτημα αυτό δεν υπήρξε ανταπόκριση από τη διοίκηση.

ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΕΚΔΟΣΗΣ ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΩΝ ΑΔΕΙΩΝ: ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

Στο πεδίο της έκδοσης οικοδομικών αδειών, η διοίκηση επιδίωξε τη συμμόρφωση με νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) δι' εγκυκλίων, αντί διά της τροποποίησης των διατάξεων που είχαν κριθεί αντισυνταγματικές. Χαρακτηριστική της εύκολης προσφυγής σε εγκυκλίους είναι η ακόλουθη περίπτωση. Ιδιοκτήτες άρτιων και οικοδομήσιμων οικοπέδων προσέφυγαν στον Συνήγορο επειδή, κατόπιν των υπ' αριθμ. 1/3678/28.1.2010 και 3/10237/12.3.2010 εγκυκλίων του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ), τα οικόπεδά τους κινδυνεύουν να αντιμετωπιστούν ως μη οικοδομήσιμα αγροτεμάχια, με συνέπεια να εκμηδενιστεί η αξία τους (υποθέσεις 125030, 126773, 129241, 129892 και 132015/2010 κ.ά.). Ειδικότερα, μετά την απόφαση 1828/2008 του ΣτΕ, που έκρινε αντίθετες προς το Σύνταγμα τις διατάξεις του άρθρου 6, παράγρ. 2-3 του ΠΔ της 24.4.-3.5.1985, εκδόθηκε η πρώτη των ανωτέρω εγκυκλίων με την οποία οι πολεοδομικές υπηρεσίες κλήθηκαν «να μην εγκρίνουν πράξεις [...] και να μην εκδίδουν οικοδομικές άδειες σε ιδιοκτησίες που έχουν δημιουργηθεί κατ' εφαρμογή των παραπάνω ανίσχυρων διατάξεων». Ακολούθησε η δεύτερη εγκύκλιος, η οποία όριζε ότι νόμιμες είναι μόνον οι οικοδομικές άδειες που είχαν ήδη εκδοθεί έως τις 28.1.2010, ενώ τυχόν αναθεωρησή τους θα ήταν δυνατή μόνο με την προ-

ϋπόθεση ότι οι ιδιοκτήτες θα κατέθεταν υπεύθυνη δήλωση ότι τελούν σε γνώση της επίμαχης δικαστικής απόφασης.

Ο Συνήγορος συχνά επικαλείται στις συστάσεις του προς τη διοίκηση την ερμηνεία που έχουν προσδώσει τα δικαστήρια σε διατάξεις που καλείται η ίδια να εφαρμόσει.

Η ευθυγράμμιση όμως με τις επιταγές της πρόσφατης νομολογίας, εφόσον θίγει θεμελιωμένα δικαιώματα, δεν είναι νόμιμο να πραγματοποιείται με απλές εγκυκλίους. Αυτό είναι αντίθετο προς γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως η χρηστή διοίκηση και η προστατευόμενη εμπιστοσύνη των διοικουμένων, διότι προκαλείται ανασφάλεια δικαίου στους πολίτες σε σχέση με τα δικαιώματά που απορρέουν από τις ιδιοκτησίες τους.

Τέλος, είναι προφανές ότι δεν υφίσταται υποχρέωση των πολιτών να προσκομίζουν υπεύθυνη δήλωση γνώσης της νομολογίας προκειμένου να καταστεί δυνατή η αναθεώρηση της οικοδομικής τους άδειας, καθώς η γνώση αυτή δεν παράγει έννομα αποτελέσματα. Ο Συνήγορος πρότεινε να εκδοθεί νομοθετική ρύθμιση στην κατεύθυνση της ανωτέρω δικαστικής απόφασης, ώστε να αντιμετωπιστεί συνολικά το ζήτημα και να ληφθούν υπόψη τυχόν θεμελιωμένα δικαιώματα θιγόμενων ιδιοκτητών.

Στη συνέχεια, στον Ν. 3937/2011 περιλήφθηκε μεν διάταξη (άρθρο 35, παράγρ. 2) με την οποία καταργήθηκαν οι ρυθμίσεις που είχαν κριθεί αντίθετες προς το Σύν-

ταγμα, πλην όμως η σχετική μεταβατική ρύθμιση καλύπτει μόνο τις περιπτώσεις για τις οποίες έχει υποβληθεί αίτηση και πλήρης φάκελος μέχρι την ημερομηνία έκδοσης της δεύτερης των ανωτέρω εγκυκλίων. Έτσι, με νεότερο έγγραφό του, ο Συνήγορος παρατήρησε ότι η μεταβατική αυτή ρύθμιση εισάγει αδικαιολόγητη άνιση μεταχείριση όσων είχαν καταθέσει φακέλους και πληρούσαν όλες τις προϋποθέσεις από την ημερομηνία έκδοσης της εγκυκλίου μέχρι τη δημοσίευση του νέου νόμου, ενώ η επιλογή της συγκεκριμένης καταληκτικής ημερομηνίας οδηγεί στο εσφαλμένο συμπέρασμα ότι μια απλή εγκύκλιος αρκεί για να σηματοδοτήσει την έναρξη μεταβολής του ισχύοντος νομοθετικού καθεστώτος. Πρότεινε, τέλος, να οριστεί ο χρόνος δημοσίευσης του νέου νόμου ως απώτατο χρονικό όριο παραδεκτής υποβολής φακέλων εκδόσεως οικοδομικών αδειών. Η καθυστέρηση της διοίκησης να συμμορφωθεί με τη νομολογία δεν μπορεί να δημιουργεί νομοθετικό κενό ούτε και να αποτελεί δικαιολογία για τη χωρίς νόμιμη βάση ανατροπή θεμελιωμένων δικαιωμάτων πολιτών.

ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ: ΑΣΑΦΕΙΑ Ή ΕΛΛΕΙΨΗ ΕΓΚΥΚΛΙΩΝ

Στα θέματα αστικής κατάστασης, την κρισιμότητα των εγκυκλίων ενισχύει το γεγονός ότι τα ληξιαρχεία και τα δημοτολόγια, όντας κατεσπαρμένα σε όλους τους δήμους της χώρας, διατελούν υπό καθεστώς χαλαρής έως και ανύπαρκτης κεντρικής εποπτείας· κατά κανόνα μάλιστα διαθέτουν ελλιπή εικόνα του νομικού πλαισίου και κινούνται με βάση πρακτικές που αναπαράγονται υπό τη δύναμη της συνήθειας. Ωστόσο, ακόμη και σε φορείς οι οποίοι διαθέτουν ενιαία και συνεκτική

οργάνωση, όπως κατεχοχήν είναι η ΕΛΑΣ, παρατηρείται το φαινόμενο να εκδίδονται εγκύκλιοι που ανατρέπουν διατάξεις νόμου ή που δυσχεραίνουν την εφαρμογή τους αντί να τη διευκολύνουν.

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΛΗΞΙΑΡΧΕΙΩΝ ΓΙΑ ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΕΛΕΓΧΟ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΓΑΜΟΥ

Διερευνώντας σειρά υποθέσεων αλλοδαπών (ενδεικτική υπόθεση 140499/2011) σχετικά με άρνηση ή καθυστέρηση ληξιαρχείων να καταχωρίσουν νομίμως τελεσθέντες γάμους, ο Συνήγορος διαπίστωσε ότι πολλά ληξιαρχεία εφαρμόζουν άτυπες οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών (ΥΠΕΣ). Βάσει αυτών προβαίνουν σε έλεγχο νομιμότητας των γάμων είτε ζητώντας επανυποβολή πιστοποιητικού αγαμίας είτε αξιώνοντας επανεπιβεβαίωση της γνησιότητας αλλοδαπών εγγράφων.

Όστόσο αρμόδιος¹ για κάθε έλεγχο τυχόν κωλυμάτων είναι μόνον ο δήμος που εκδίδει την άδεια γάμου, ενώ μετά την τέλεσή του ο γάμος είναι έγκυρος ακόμη και αν δεν είχε εκδοθεί σχετική άδεια, οπότε σε κάθε περίπτωση η ληξιαρχική καταχώρισή του είναι υποχρεωτική, μέχρις ότου τυχόν προκύψει δικαστική ακύρωση.

Όπως έχει επανειλημμένα κριθεί από τη νομολογία: «Για τον άκυρο γάμο είναι αναγκαία η ύπαρξη διαπλαστικής δικαστικής απόφασης για την ανατροπή του, ενώ για τον ανυπόστατο ασκείται αναγνωριστική αγωγή για τη βεβαίωση της ανυπαρξίας του από όποιον έχει έννομο συμφέρον». Έτσι, τα ληξιαρχεία μπορούν να ελέγχουν

(φυσικά, μέσα σε εύλογο χρόνο) μόνο τη γνησιότητα αυτής καθ' εαυτήν της πράξης τέλεσης γάμου, όχι όμως και των δικαιολογητικών που είχαν υποβληθεί για την έκδοση της σχετικής άδειας.

Σε άλλη περίπτωση, θέση που διατυπώθηκε δι' εγκυκλίου ανατράπηκε από τη νομολογία ως αντίθετη με το ισχύον εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο. Πρόκειται για τους γάμους αιτούντων άσυλο καθώς, μέχρις ότου τυχόν απορριφθεί το αίτημα ασύλου, το δελτίο αιτούντος άσυλο αποτελεί αποδεικτικό ταυτότητας και τίτλο νόμιμης παραμονής. Η αντίθετη σχετική θέση της εγκυκλίου του ΥΠΕΣ, με την οποία είχε κοινοποιηθεί στους δήμους η υπ' αριθμ. 78/2009 γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ), έχει ήδη ανατραπεί από τη νομολογία (μεταξύ άλλων απόφαση Πρωτοδικείου Αθηνών 6459/2009), σύμφωνα με την οποία «δεν προκύπτει ότι απαγορεύεται σε κάθε περίπτωση η χορήγηση άδειας γάμου σε αλλοδαπό ο οποίος έχει υποβάλει αίτηση για παροχή ασύλου», παρά μόνον «ότι, για να χορηγηθεί η άδεια γάμου, δεν αρκεί υπεύθυνη δήλωση του αλλοδαπού περί μη υπάρξεως κωλύματος γάμου, αλλά απαιτείται σχετική βεβαίωση από την οικεία προξενική ή άλλη αρμόδια αρχή». Δεν θα έπρεπε επομένως να τίθεται καν ζήτημα γενικής αμφισβήτησης του δικαιώματος γάμου των αιτούντων άσυλο. Άλλωστε, προκειμένου περί γάμων που τυχόν τελούνται με σκοπό την απόκτηση δικαιώματος διαμονής μέλους οικογένειας έλληνα ή ευρωπαίου πολίτη, η καταστρατήγηση των οικείων διατάξεων δεν αποτελεί αντικείμενο διερεύνησης κατά τη σύνταξη της σχετικής ληξιαρχικής πράξης γάμου, παρά μόνον αντικείμενο της εξέτασης

του αιτήματος άδειας διαμονής από την αρμόδια υπηρεσία. Εκείνη, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3386/2005, διατηρεί τη δυνατότητα να αρνηθεί τη χορήγηση άδειας αν οι αιτούντες «έπαυσαν να διόγουν πραγματικό συζυγικό ή οικογενειακό βίο» ή αν «η οικογενειακή σχέση [...] έχει συναφθεί με κύριο σκοπό την καταστρατήγηση των διατάξεων του νόμου αυτού».

ΤΕΛΕΣΗ ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΟΥ ΓΑΜΟΥ ΧΩΡΙΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΑΔΕΙΑ ΤΟΥ ΑΡΜΟΔΙΟΥ ΔΗΜΑΡΧΟΥ

Διερευνώντας αναφορά γυναίκας (υπόθεση 142393/2011) η οποία διαμαρτυρόταν για την τέλεση δεύτερου γάμου τού τώως συζύγου της πριν ακόμη ολοκληρωθεί η διαδικασία έκδοσης του διαζυγίου τους, ο Συνήγορος ρώτησε τον Δήμο Βισαλτίας Σερρών σχετικά με το κατά πόσο είχαν τηρηθεί οι νόμιμες προϋποθέσεις έκδοσης άδειας γάμου. Στην απάντησή του, ο δήμος εξέφρασε την άποψη ότι για την τέλεση θρησκευτικού γάμου δεν απαιτείται άδεια του δημάρχου παρά μόνο του επισκόπου, παρά τη σαφή αντίθετη διάταξη του άρθρου 1368 του Αστικού Κώδικα. Αν και δεν διαθέτει περιθώρια περαιτέρω παρέμβασης, καθώς δεν προβλέπεται δυνατότητα εξωδικαστικής ακύρωσης ενός παρανόμως τελεσθέντος γάμου, ο Συνήγορος επισημαίνει, όπως και σε προηγούμενη ευκαιρία (*Ετήσια έκθεση 2006*, σ. 85-89), ότι η έλλειψη σαφών εγκυκλίων για την εφαρμογή της ληξιαρχικής νομοθεσίας έχει δημιουργήσει ένα παράπλευρο πλέγμα διοικητικής πρακτικής απολύτως αντίθετο προς ρητές επιλογές εκκοσμίκευσης στις οποίες έχει από μακρού προβεί ο νομοθέτης.

¹ Σύμφωνα με τα άρθρα 1368 και 1376 του Αστικού Κώδικα καθώς και τους Ν. 344/1976 και 1250/1982.

ΕΛΕΓΧΟΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ ΑΝΙΟΝΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΓΓΡΑΦΗ ΑΔΗΛΩΤΩΝ ΣΕ ΜΗΤΡΩΟ ΑΡΡΕΝΩΝ

Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις, στις οποίες περιήλθε με τον Ν. 3852/2010 η αρμοδιότητα έκδοσης απόφασης για εγγραφή αδήλων τέκνων στο μητρώο αρρένων, καθυστερούν επί μακρόν την έκδοση των σχετικών αποφάσεων καθώς διενεργούν έλεγχο για τον τρόπο κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας από τους γονείς του τέκνου (υπόθεση 144732/2011).

Ο Συνήγορος επισήμανε ότι ο νόμος δεν προβλέπει τέτοιο έλεγχο, αντιθέτως μάλιστα εξοπλίζει ρητά τις πράξεις κτήσης ιθαγένειας με τεκμήριο νομιμότητας, το οποίο καταλύεται μόνο αν εκείνες ανακληθούν από το όργανο που τις εξέδωσε ή αν ακυρωθούν.

Απαντώντας, οι εμπλεκόμενες αποκεντρωμένες διοικήσεις επικαλούνται εγκυκλίους με τις οποίες, πάντως, δεν θα ήταν δυνατόν, ακόμη και για λόγους δημόσιας ασφάλειας, να εισαχθούν εξαιρέσεις σε διατάξεις που ρυθμίζουν την επίμαχη διαδικασία.

ΛΑΤΙΝΙΚΗ ΑΠΟΔΟΣΗ ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΩΝ ΣΤΑ ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΑ ΕΛΛΗΝΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ

Πολίτες που ζουν ή δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό ή έχουν αλλοδαπή καταγωγή προσέφυγαν στον Συνήγορο επειδή οι υπηρεσίες της ΕΛΑΣ αρνούνται να μεταγράψουν με λατινικούς χαρακτήρες, στα δελτία αστυνομικής ταυτότητας και στα διαβατήρια, το ονοματεπώνυμό τους

κατά παρέκκλιση του προτύπου «ΕΛΟΤ 743» (υποθέσεις 132079/2010, 140212, 140265, 140406 και 141379/2011 κ.ά.). Ωστόσο, στις ισχύουσες υπουργικές αποφάσεις ρητώς ορίζεται ότι «τα ανωτέρω στοιχεία αναγράφονται με λατινικούς χαρακτήρες κατά παρέκκλιση του προτύπου αυτού, ύστερα από αίτημα του ενδιαφερομένου, με βάση τη διαφορετική εγγραφή που υφίσταται σε δημόσιο έγγραφο ημεδαπής ή αλλοδαπής αρχής».

Σε απάντησή της προς τον Συνήγορο, η ΕΛΑΣ επικαλέστηκε τη γνωμοδότηση 9/2010 του ΝΣΚ, σύμφωνα με την οποία κάθε αλλαγή κατάληξης ή προσθήκη γραμμάτων που δεν υπάρχουν στο ελληνικό ονοματεπώνυμο ή μετάφρασή του ή άλλη τροποποίησή του συνιστά αλλοίωση του ονοματεπωνύμου. Συνεπώς τέτοια αλλαγή ή προσθήκη δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της υπουργικής απόφασης και δεν μπορεί να γίνει δεκτή, ούτε καν σε περιπτώσεις όπου η ίδια η ΕΛΑΣ είχε χορηγήσει προηγούμενο διαβατήριο με λατινική μεταγραφή κατά παρέκκλιση του προτύπου.

Ο Συνήγορος* διατύπωσε αντιρρήσεις, επισημαίνοντας ότι η επίμαχη διοικητική πρακτική είναι διαχρονικά αντιφατική, όπως και ότι η εκτίμηση περί εξαίρεσης ορισμένων περιπτώσεων είναι εσφαλμένη, καθώς εντέλει στερεί την ισχύουσα υπουργική απόφαση από κάθε κανονιστικό περιεχόμενο. Ανταποκρινόμενη, η ΕΛΑΣ ζήτησε νέα γνωμοδότηση από το ΝΣΚ, με την οποία (401/2011) αναίρεείται εν μέρει ο ανελαστικός χαρακτήρας της προηγούμενης· ήδη δε διαβεβαιώνει ότι επεξεργάζεται μέτρα για την οριστική διευθέτηση του θέματος.

Περισσότερα και πιο αναλυτικά στοιχεία, στον ιστότοπο του Συνηγόρου www.synigoros.gr.

Οι αστερίσκοι [*] μέσα στο κείμενο παραπέμπουν σε κατάλογο συνδέσμων (www.synigoros.gr/?i=stp.el.links2011) όπου μπορείτε να βρείτε σχετικά αναρτημένα έγγραφα.