



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Κύκλος Σχέσεων Κράτους – Πολίτη

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

(Νόμος 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις», παρ. 5 άρθρου 3)

«Το κριτήριο της εντοπιότητας και η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας»

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Καλλιόπη Σπανού

Ειδικοί επιστήμονες: Χρήστος Παπαστυλιανός, Κωνσταντίνα Πρεβεζάνου

Αθήνα

Ιούλιος 2009

Ειδικοί επιστήμονες: Χ. Παπαστυλιανός, Κ. Πρεβεζάνου

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος και τις διατάξεις της παρ. 5 του άρθρου 3 του Ν. 3094/2003, εξέτασε αναφορές πολιτών¹, σχετικά με τη διαδικασία χορήγησης βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας και το κριτήριο της εντοπιότητας. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ασχοληθεί με το θέμα της εντοπιότητας και της χορήγησης βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας κατά την εξέταση διαφορετικών ζητημάτων² και έχει εκθέσει τις απόψεις του αρμοδίως. Ο αριθμός των πολιτών που θέτουν το εν λόγω θέμα διαρκώς εμφανίζει αυξητική τάση, ενώ έχει περιέλθει στον Συνήγορο του Πολίτη και σημαντικός αριθμός αναφορών σχετικών με το θέμα αυτό, στις οποίες δεν είχε περιθώριο διαμεσολάβησης, διότι η διαδικασία πρόσληψης υπαγόταν στην αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ³.

Οι πολίτες παραπονούνται για μεροληψία, έλλειψη αντικειμενικότητας, παραβίαση νομοθετικών ρυθμίσεων, έλλειψη διαφάνειας, κ.λπ. εκ μέρους των αρμοδίων οργάνων αναφορικά με την πιστοποίηση της μόνιμης κατοικίας.

Μετά από μελέτη του σχετικού υλικού, συντάσσεται η παρούσα έκθεση, η οποία γνωστοποιείται και κοινοποιείται αρμοδίως.

¹ Ενδεικτικά αναφορές με ΑΠ, 20912/2004, 1965/2008, 9226/2003, 9528/2008, 222/2004, 10981/2008, 12171/2008, 21400/2008, 10316/2005, 4776/2008, 480/2004, 2960/2004, 13240/2005, 15110/2005, 15829/2005, 13638/2007, 14623/2007, 15435/2008.

² Βλ. σχετικά στην ιστοσελίδα του Συνηγόρου του Πολίτη (www.synigoros.gr) την εκπόνηση τριών πορισμάτων και μιας ειδικής έκθεσης με τα ακόλουθα θέματα: α) Η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας για προσλήψεις με το καθεστώς της μερικής απασχόλησης (Οκτώβριος 2008), Το κριτήριο της εντοπιότητας υπηκόων κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού (Οκτώβριος 2007), Ειδική έκθεση για μεταδημοτεύσεις και βεβαίωση μόνιμης κατοικίας (Ιανουάριος 2007), Χορήγηση βεβαίωσης μόνιμου κατοίκου (Μάϊος 2007,) Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2007 για τις διακρίσεις λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας, σεξουαλικού προσανατολισμού ή φύλου- Απρίλιος 2008).

³ Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 2 του Ν. 3094/2003, στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη «...δεν υπάρχουν ... οι ανεξάρτητες αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους».

1. ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΤΗΣ ΒΕΒΑΙΩΣΗΣ ΜΟΝΙΜΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

Η διάταξη που αφορά τη χορήγηση της βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας δεν έχει υποστεί σημαντικές τροποποιήσεις, αν και έχει περιληφθεί στις διατάξεις τριών (3) νόμων.

Αρχικά και σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 4 του Ν. 2647/1998,

«Η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας, όπου απαιτείται, χορηγείται από το δήμαρχο ή τον πρόεδρο της κοινότητας. Η βεβαίωση αυτή χορηγείται εφόσον προκύπτει πραγματική εγκατάσταση στο δήμο ή την κοινότητα, η οποία αποδεικνύεται με την υποβολή από τον ενδιαφερόμενο κάθε πρόσφορου αποδεικτικού μέσου από το οποίο προκύπτει ότι έχει εγκατασταθεί μόνιμα στον οικείο ΟΤΑ».

Με την εν λόγω διάταξη, τα μέσα από τα οποία θα προέκυπτε η μόνιμη κατοικία επαφίονταν αποκλειστικά στον πολίτη. Ο ενδιαφερόμενος πολίτης όφειλε να αποδείξει στο αρμόδιο όργανο (δηλαδή, στον δήμαρχο ή τον πρόεδρο της κοινότητας), την πραγματική εγκατάσταση προσκομίζοντας οποιοδήποτε έγγραφο. Σε κάθε περίπτωση, η εκτίμηση των στοιχείων αυτών βρισκόταν στη διακριτική ευχέρεια του δημάρχου ή προέδρου της κοινότητας αντίστοιχα.

Στη συνέχεια, ο νομοθέτης θέλησε να προσδιορίσει ενδεικτικά ορισμένα μέσα τα οποία θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως αποδεικτικά της πιστοποίησης μόνιμης κατοικίας. Έτσι, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 13 του Ν. 3242/2004, η οποία και ενσωματώθηκε στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, στο άρθρο 279 του Ν. 3463/2006, αναφέρονται τα ακόλουθα:

«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 στην κοινότητα, που αποδεικνύεται με την υποβολή από τον ενδιαφερόμενο απόδειξης λογαριασμού ΔΕΚΟ ή αντιγράφου εκκαθαριστικού της οικείας Δημόσιας Οικονομικής Υπηρεσίας (ΔΟΥ). Εάν,

αιτιολογημένως, η ιδιότητα του μόνιμου κατοίκου δεν μπορεί να αποδειχθεί από τα ανωτέρω δικαιολογητικά, αυτή αποδεικνύεται από τον ενδιαφερόμενο με κάθε άλλο πρόσφορο αποδεικτικό μέσο. Η υπεύθυνη δήλωση του ενδιαφερόμενου δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μοναδικό αποδεικτικό μέσο. Σε κάθε περίπτωση ο δήμαρχος μπορεί να αρνηθεί τη χορήγηση της βεβαίωσης με παράθεση ειδικής αιτιολογίας».

1.1. Το όργανο που πιστοποιεί τη μόνιμη κατοικία

Η ιδιότητα του μόνιμου κατοίκου βεβαιώνεται από τον δήμαρχο ή τον πρόεδρο της κοινότητας, με βάση την πραγματική εγκατάσταση κάποιου στην εδαφική περιφέρεια όπου εκτείνεται ο οικείος ΟΤΑ. Σε αντίθετη περίπτωση, είναι δυνατή η άρνηση της χορήγησης βεβαίωσης με παράθεση ειδικής αιτιολογίας.

1.2. Τα αποδεικτικά μέσα

Κρίσιμο σημείο στη διαδικασία πιστοποίησης της μόνιμης κατοικίας είναι τα αποδεικτικά μέσα, από τα οποία προκύπτει η κύρια και μόνιμη κατοικία ως πραγματική εγκατάσταση. Στην αρχική διάταξη, όπως προαναφέρθηκε, ο νομοθέτης δεν προσδιόριζε κανένα συγκεκριμένο αποδεικτικό μέσο, αλλά άφηνε στην απόλυτη κρίση του ενδιαφερόμενου να υποβάλει οποιοδήποτε αποδεικτικό μέσο έκρινε ο ίδιος ως πρόσφορο. Με την ισχύουσα διάταξη, ο νομοθέτης θέλησε, έστω και ενδεικτικά, να προσδιορίσει ορισμένα αποδεικτικά μέσα. Συγκεκριμένα, η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας χορηγείται από τους δήμους όταν ο ενδιαφερόμενος προσκομίσει είτε κάποιο λογαριασμό ΔΕΚΟ είτε αντίγραφο του εκκαθαριστικού που του χορηγεί η οικεία ΔΟΥ. Όμως τα στοιχεία αυτά δεν εξαντλούν απαραίτητα τους τρόπους απόδειξης ούτε αποδεικνύουν με αποκλειστικό τρόπο την πραγματική εγκατάσταση καθώς στην ίδια διάταξη αναφέρεται ότι, αν η ιδιότητα του μόνιμου κατοίκου δεν προκύπτει από τα ανωτέρω έγγραφα, μπορεί να αποδειχθεί με κάθε άλλο πρόσφορο αποδεικτικό μέσο που μπορεί να προσκομίσει ο ενδιαφερόμενος.

2. ΟΙ ΧΡΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΝ ΛΟΓΩ ΒΕΒΑΙΩΣΗΣ

Η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας σε συνδυασμό με τη βεβαίωση εγγραφής στα δημοτολόγια, πιστοποιεί την εκπλήρωση του *κριτήριου εντοπιότητας*. Το κριτήριο της «εντοπιότητας» έχει αποτελέσει, κυρίως τα τελευταία χρόνια, κριτήριο για την απόλαυση ορισμένων δικαιωμάτων και προϋπόθεση για την ικανοποίηση αιτημάτων αστικής κατάστασης καθώς και για τη διεκδίκηση διαφόρων παροχών. Παρακάτω θα παρουσιαστούν ορισμένα ενδεικτικά παραδείγματα, από τα οποία συνάγεται η χρησιμότητα της εν λόγω βεβαίωσης. Δεν αποσκοπείται η εξαντλητική αναφορά όλων των περιπτώσεων στις οποίες χρησιμοποιείται η βεβαίωση, αλλά μια ενδεικτική παράθεση ορισμένων παραδειγμάτων, προκειμένου να αναδειχθεί η σημασία της στην καθημερινότητα των συναλλασσόμενων με τη δημόσια διοίκηση.

2.1. Το δικαίωμα στην απασχόληση

Η εντοπιότητα αποτελεί, παγίως πλέον, κριτήριο σε προσλήψεις προσωπικού, μόνιμου ή ορισμένου χρόνου. Ενδεικτικά, αναφέρουμε:

- **Πρόσληψη μόνιμου προσωπικού με σειρά προτεραιότητας**

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 18 του Ν. 2190/1994, όπως αυτή συμπληρώθηκε με μεταγενέστερες διατάξεις και ιδίως τη διάταξη του άρθρου 19 του Ν. 3731/2008:

*«Για τους δημότες δήμου ή κοινότητας, εφόσον επιθυμούν το διορισμό τους σε θέσεις του δήμου ή της κοινότητας του οποίου είναι δημότες ή σε θέσεις δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή ιδρύματός τους και δεσμεύονται να υπηρετούν σε αυτές επί μία τουλάχιστον δεκαετία: **εκατόν πενήντα (150) μονάδες**. Οι ρυθμίσεις του προηγούμενου εδαφίου καταλαμβάνουν και τις σχετικές προκηρύξεις που έχουν εκδοθεί από την κατάθεση μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος».*

Με αυτή τη διάταξη αντικαταστάθηκε το πρώτο εδάφιο της περ. δ' της παρ. 2 του άρθρου 8 του Ν. 3051/2002 και ορίστηκε ότι για τις προκηρύξεις θέσεων μόνιμου προσωπικού σε ΟΤΑ Α' βαθμού που καλύπτονται με σειρά προτεραιότητας, χορηγείται προσαύξηση της βαθμολογίας κατά εκατόν πενήντα (150) μόρια ανεξαρτήτως του πληθυσμού του δήμου ή της κοινότητας, καθώς σύμφωνα με την

προηγούμενη διατύπωση της διάταξης προσαύξηση ελάμβαναν μόνο οι δημότες δήμων με πληθυσμό άνω των δέκα χιλιάδων (10.000) κατοίκων.

Με την ανωτέρω διάταξη η εντοπιότητα καθίσταται, αν όχι το κυριότερο, ένα από τα σημαντικότερα «προσόντα» διορισμού σε θέσεις μόνιμου προσωπικού που προκηρύσσουν οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ.

Όπως προκύπτει από την εισηγητική έκθεση του νόμου, ο δικαιολογητικός λόγος εισαγωγής της εν λόγω διάταξης είναι ότι « ανέκυψαν προβλήματα σε παιδικούς σταθμούς, αλλά και σε άλλους ευαίσθητους τομείς, καθώς μετά το διορισμό τους οι υπάλληλοι αυτοί επεδίωκαν την μετάταξη ή απόσπασή τους στον τόπο κατοικίας τους». Προβλέπεται δηλαδή σωρευτικά ως μέτρο αποτροπής της αποψίλωσης των υπηρεσιών από προσωπικό, η πρόσληψη μόνο δημοτών και η δέσμευση παραμονής στην υπηρεσία επί δεκαετία.

- **Πρόσληψη μόνιμου προσωπικού με διαγωνισμό**

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 17 του Ν. 2190/1994, όπως αυτή συμπληρώθηκε με μεταγενέστερες διατάξεις και ιδίως τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 8 του Ν. 3613/2007, της παρ. 3 του άρθρου 42 του Ν. 3536/2007 και της παρ. 7 γ' του άρθρου 30 του Ν. 3731/2008, προβλέπεται προσαύξηση των μορίων που λαμβάνει ο υποψήφιος:

«Κατά **είκοσι (20) μονάδες** για τους δημότες των νομών Ξάνθης, Ροδόπης, Έβρου, Δράμας, Σερρών, Καστοριάς, Φλώρινας, Γρεβενών, Ευρωτανίας, Πέλλας και Κιλκίς ή των νησιών του Αιγαίου, πλην της Κρήτης, ή των νησιών Κυθήρων, Αντικυθήρων, Ιθάκης, Παξών, Οθωνών, Ερείκουσας και Μαθρακίου ή παραμεθόριων περιοχών των Νομών Θεσπρωτίας και Ιωαννίνων, όπως οι περιοχές αυτές καθορίζονται με απόφαση του υπουργού Εσωτερικών, οι οποίοι δεσμεύονται να υπηρετήσουν επί μία τουλάχιστον δεκαετία σε θέσεις υπηρεσιών του δημοσίου ή των νομικών προσώπων της παρ. 1 του άρθρου 14 του παρόντος ή της παρ. 3 του άρθρου 1 του Ν. 2527/1997, οι οποίες προκηρύσσονται στον αντίστοιχο νομό ή νησί ή παραμεθόρια περιοχή».

«Κατά **δέκα (10) μονάδες** για τους δημότες δήμων ή κοινοτήτων πληθυσμού μέχρι και δέκα χιλιάδων κατοίκων εφόσον επιθυμούν το διορισμό τους σε θέσεις υπηρεσιών του δήμου ή της κοινότητας του οποίου είναι δημότες και δεσμεύονται να υπηρετήσουν σε αυτές επί δεκαετία τουλάχιστον».

- **Πρόσληψη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για κάλυψη παροδικών αναγκών**

Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 11 του άρθρου 21 του Ν. 2190/1994,

«Οι υποψήφιοι κατατάσσονται σε πίνακες κατά κλάδο ή ειδικότητα με κριτήριο την εντοπιότητα, ως ακολούθως:

Αν ο φορέας που προσλαμβάνει είναι δήμος ή κοινότητα ή δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση ή νομικό πρόσωπο ή ίδρυμα που ανήκει στο δήμο ή την κοινότητα, προτάσσονται οι υποψήφιοι που είναι δημότες του δήμου ή της κοινότητας και ακολουθούν οι υποψήφιοι που είναι δημότες των υπόλοιπων δήμων ή κοινοτήτων του νομού.

Αν ο φορέας από τους ανωτέρω που προσλαμβάνει εδρεύει σε νησί, πλην της Κρήτης, μετά τους υποψηφίους που είναι δημότες του δήμου ή της κοινότητας ακολουθούν οι υποψήφιοι που είναι δημότες των άλλων δήμων ή κοινοτήτων του νησιού και έπονται οι υποψήφιοι που είναι δημότες των υπόλοιπων δήμων ή κοινοτήτων του νομού.

Αν ο φορέας που προσλαμβάνει είναι υπηρεσία του Δημοσίου ή νομικού προσώπου (πλην δήμων ή κοινοτήτων), προτάσσονται οι υποψήφιοι που είναι δημότες δήμου ή κοινότητας του νομού στον οποίο εδρεύει η υπηρεσία που προσλαμβάνει».

- **Πρόσληψη προσωπικού με το καθεστώς της μερικής απασχόλησης**

Με την διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 28 του Ν. 3536/2007 στις προσλήψεις προσωπικού με σύμβαση εργασίας μερικής απασχόλησης εισάγεται το κριτήριο της εντοπιότητας και συγκεκριμένα ορίζεται ότι:

«Για τις κοινωνικές ομάδες α' - στ' της παραγράφου 1 του παρόντος προτάσσονται οι υποψήφιοι που είναι δημότες και κάτοικοι της αντίστοιχης χωρικής αρμοδιότητας του φορέα για τον οποίο προκηρύσσονται οι θέσεις...».

- **Προσλήψεις ωρομίσθιου προσωπικού**

Ακόμη και στις προλήψεις ωρομίσθιου προσωπικού για τα έργα αυτεπιστασίας που διενεργεί το Υπουργείο Πολιτισμού, με βάση τις διατάξεις του Ν. 1958/1991, λαμβάνεται υπόψη το κριτήριο της εντοπιότητας και μάλιστα στη διάταξη του άρθρου 21 του Ν. 2026/1992, αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι:

«Τα κριτήρια της εντοπιότητας, της πολυτεχνικής ιδιότητας και του βαθμού γνώσης ξένης γλώσσας, που έχουν ληφθεί υπόψη για την αξιολόγηση των υποψηφίων του διαγωνισμού της 23ης Μαΐου 1991 για την πλήρωση θέσεων του κλάδου ΔΕ 2 φύλαξης- πληροφόρησης του Υπουργείου Πολιτισμού, είναι νόμιμα».

2.2. Η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας ως προϋπόθεση μεταδημότευσης

Περαιτέρω, η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας αποτελεί προϋπόθεση για την μεταδημότευση. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 14 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006):

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

Στη διάταξη της παρ. 7 του άρθρου 15 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006) ορίζεται ότι:

«Ο ενήλικος ή ο έγγαμος μπορεί με αίτησή του μετά από μια διετία να γίνει δημότης σε κάποιο Δήμο ή Κοινότητα, όταν αποκτά εκεί μόνιμη κατοικία.»

Σχετικά με τα προβλήματα που δημιουργούνται από τις μεταδημοτεύσεις, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει εκπονήσει ειδική έκθεση τον Ιανουάριο του 2007 με τίτλο: «Μεταδημοτεύσεις και βεβαίωση μόνιμης κατοικίας. Κατευθύνσεις εφαρμογής», όπου εκεί αναλύεται συστηματικά αυτό το ζήτημα (διαθέσιμη στην ιστοσελίδα www.synigoros.gr)⁴.

2.3. Η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας ως προϋπόθεση για οικονομικές ενισχύσεις σε ζημιές στη γεωργία και αλιεία από δυσμενείς καιρικές συνθήκες

Το Υπουργείο Γεωργίας με βάση τους κανονισμούς⁵ για οικονομικές ενισχύσεις της γεωργικής, κτηνοτροφικής, δασικής και αλιευτικής παραγωγής σε περίπτωση δυσμενών καιρικών συνθηκών (χιονοθύελλες, πλημμύρες, παγετούς, χιονοπτώσεις και ανεμοθύελλες) εκδίδει υπουργικές αποφάσεις περί οικονομικής

⁴ Στην έκθεση διαπιστώνεται ότι πρακτικές που ακολουθούν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές κατά τη διαδικασία των μεταδημοτεύσεων, όπως είναι η απόρριψη του αιτήματος χωρίς αιτιολογία, η απαίτηση δικαιολογητικών που δεν προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία και η προβολή ανεδαφικών λόγων για την απόρριψη του αιτήματος, δεν εναρμονίζονται με τη νομοθεσία και τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Η έκθεση καταλήγει στην υπόδειξη κατευθύνσεων για την ορθή εφαρμογή του νομικού πλαισίου.

⁵ Βλ. σχετικά ΝΔ 131/1974 όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τους Ν. 1409/1983, 2538/1997 και 2512/1997.

ενίσχυσης των κατόχων γεωργικών εκμεταλλεύσεων καθιστώντας δικαιούχους τους μόνιμους κατοίκους της κατά περίπτωση πληγείσας περιοχής.

2.4. Η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας ως προϋπόθεση για τη χορήγηση οικονομικής ενίσχυσης πυροπαθών

Και η ενίσχυση των πυροπαθών προϋποθέτει το κριτήριο της μόνιμης κατοικίας. Έτσι, για παράδειγμα, σύμφωνα με την αριθμ. Π2α/ΓΠ/οικ. 109463/2007 (ΦΕΚ 1724-Β-29.8.2007) κοινή απόφαση των υπουργών Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Οικονομίας και Οικονομικών, προκειμένου οι πυροπαθείς κατά το έτος 2007 να λάβουν την οικονομική ενίσχυση του ποσού των τριών χιλιάδων (3.000) ευρώ, έπρεπε να είναι μόνιμοι κάτοικοι της πληγείσας περιοχής.

2.5. Η βεβαίωση μόνιμου κατοίκου ως προϋπόθεση για χορήγηση άδειας εκμετάλλευσης περιπτέρου

Ένα από τα δικαιολογητικά που απαιτούνται, προκειμένου να εκδοθεί άδεια εκμετάλλευσης περιπτέρου, κατά τις διατάξεις του ΝΔ 1044/1971, είναι η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας.

3. ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΔΙΑΤΑΞΗΣ ΠΕΡΙ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας αποτελεί δικαιολογητικό απαραίτητο για την άσκηση πολλών δικαιωμάτων. Στη χώρα μας δεν υπάρχει υποχρέωση δήλωσης της μόνιμης κατοικίας σε κάποια δημόσια υπηρεσία π.χ ΟΤΑ. Περαιτέρω δεν υφίσταται ασφαλής τρόπος πιστοποίησης της μιας συγκεκριμένης μόνιμης κατοικίας, που να αντιστοιχεί στον ορισμό της κύριας και μόνιμης εγκατάστασης σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα, δεδομένης και της απαγόρευσης ύπαρξης περισσότερων από μια κατοικίες για κάθε άτομο (άρθρο 51 αστικού κώδικα). Αντίστοιχα δεν προσδιορίζεται και το χρονικό σημείο αλλαγής αυτής.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, από το πλήθος των αναφορών που έχει δεχτεί, διαπιστώνει ότι η διαδικασία για τη χορήγηση της βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας πάσχει λόγω της διάστασης μεταξύ πραγματικής και δηλουμένης από τα αποδεικτικά στοιχεία κατοικίας. Ελλείπει υποχρέωσης δήλωσης της μόνιμης κατοικίας δεν υπάρχει ασφαλής τρόπος πιστοποίησης της μόνιμης κατοικίας των διαμενόντων στην Ελλάδα, ούτε συγκεκριμένος αριθμός δικαιολογητικών από τα οποία να προκύπτει με ασφάλεια ο τόπος μόνιμης κατοικίας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την έκδοση βεβαιώσεων αμφίβολης ακρίβειας και τις διαρκείς αμφισβητήσεις είτε από ενδιαφερόμενους είτε από δημόσιες υπηρεσίες, ενώ παράλληλα σε πολλές περιπτώσεις η άσκηση κάποιων δικαιωμάτων συναρτάται με αυτή. Με την παρούσα έκθεση επιχειρείται η ανάδειξη του μεγέθους του προβλήματος και η διατύπωση ορισμένων προτάσεων στην κατεύθυνση της βελτίωσης και του εξορθολογισμού της όλης διαδικασίας.

3.1. Η έννοια της κατοικίας στον Αστικό Κώδικα και τη νομολογία

Ένας πρώτος κύκλος προβλημάτων ανακύπτει από τον προσδιορισμό της έννοιας της κατοικίας. Η έννοια της κατοικίας προσδιορίζεται στον Αστικό Κώδικα, ενώ πλήθος δικαστικών αποφάσεων επιχειρούν να τη συγκεκριμενοποιήσουν.

Σύμφωνα με το άρθρο 51 του Αστικού Κώδικα,

«Το πρόσωπο έχει κατοικία τον τόπο της κυρίας και μόνιμης εγκατάστασής του. Κανένας δεν μπορεί να έχει συγχρόνως περισσότερες από μια κατοικίες. Για τις υποθέσεις που αναφέρονται στην άσκηση του επαγγέλματος λογίζεται ως ειδική κατοικία του προσώπου ο τόπος όπου ασκεί το επάγγελμά του».

Κατά την έννοια του ως άνω άρθρου του Αστικού Κώδικα, κατοικία είναι ο τόπος όπου το πρόσωπο έχει την κύρια και μόνιμη εγκατάστασή του, ο τόπος δηλαδή που έχει καταστεί, σύμφωνα με τη βούλησή του, το σταθερό κέντρο των εν γένει βιοτικών του σχέσεων (βλ. ΣτΕ 1113/2008, 2254/2008, 1865/2002, 535/2007, 1331/2004, 2114/2003, 2312/2002 κ.α.). Για την ύπαρξη κατοικίας δεν απαιτείται μόνον η πραγματική εγκατάσταση σε ορισμένο τόπο, αλλά πρέπει να προκύπτει ότι η εγκατάσταση αυτή γίνεται με σκοπό μονιμότητας. Η βούληση της συστάσεως κατοικίας ή μεταβολής αυτής προκύπτει προπάντων από τη δήλωση στα οικεία

δημαρχία, ελλείπει δε αυτής, δύναται να προκύπτει εξ ουιουδήποτε σαφούς και αναμφισβήτητου γεγονότος, από το οποίο να προκύπτει η πρόθεση της σε συγκεκριμένο τόπο κυρίας και μόνιμης εγκατάστασης, όπως π.χ. η μακρά διαμονή στον τόπο αυτό (βλ. ΣτΕ 3973/2005, 3870/2002). Περαιτέρω, ως κύρια και μόνιμη εγκατάσταση θεωρείται ο τόπος της οικογενειακής εγκατάστασης, ο οποίος έχει το στοιχείο της σταθερότητας, ενώ δεν αποκλείεται η άσκηση επαγγέλματος σε άλλο τόπο (βλ. ΣτΕ 1865, 2002, 2312/2002, 5006/1996 κ.ά.).

Το πρώτο ζήτημα που ανακύπτει σε σχέση με το εξεταζόμενο θέμα είναι ο ορισμός της κατοικίας. Είναι προφανές από τα παραπάνω ότι ο προσδιορισμός της κατοικίας δεν είναι το αποτέλεσμα μιας απλής διοικητικής πιστοποίησης μέσω της κατάθεσης συγκεκριμένων δικαιολογητικών, δεδομένου ότι στην έννοια της κατοικίας ενυπάρχει και η διάσταση της βούλησης του ατόμου, η οποία δεν μπορεί εύκολα να προσδιοριστεί, τουλάχιστον διοικητικά.

3.2. Τα προβλήματα των αποδεικτικών μέσων για την πιστοποίηση της μόνιμης κατοικίας

Ένας άλλος κύκλος προβλημάτων ανακύπτει από τα αποδεικτικά μέσα που η πολιτεία θέτει ως προϋπόθεση για τη χορήγηση της βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας.

3.2.1. Η βεβαίωση της μόνιμης κατοικίας με βάση τα στοιχεία της εργασίας

Ο τόπος εργασίας αποτελεί ένα μέσο απόδειξης της μόνιμης κατοικίας. Όσοι εργάζονται, μπορούν εύκολα να αποδείξουν ότι κατοικούν και στον αυτό τόπο, εάν η βούληση εγκατάστασής τους ταυτίζεται με τον τόπο εργασίας τους. Ωστόσο, έχει γίνει δεκτό από τη νομολογία ότι δεν αποκλείεται η άσκηση επαγγέλματος σε τόπο άλλο από τον τόπο της οικογενειακής εγκατάστασης (βλ. ΣτΕ 1865, 2002, 2312/2002, 5006/1996 κ.ά.) Σε κάθε περίπτωση, όμως, δεν πρέπει να παραβλέπεται το στοιχείο της εκπεφρασμένης βούλησης του ενδιαφερομένου. Εάν ο τόπος εργασίας συνοδεύεται από τη βούληση του ενδιαφερόμενου να καταστήσει το συγκεκριμένο τόπο, κέντρο των βιοτικών του σχέσεων το στοιχείο αυτό θα πρέπει να έχει πρωτεύουσα σημασία στην απόδειξη της μόνιμης εγκατάστασης.

3.2.2. Οι λογαριασμοί ΔΕΚΟ

Σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας χορηγείται από τους δήμους, όταν ο ενδιαφερόμενος προσκομίσει κάποιο λογαριασμό ΔΕΚΟ. Ωστόσο, η προσκόμιση λογαριασμών ΔΕΚΟ δεν αποτελεί ασφαλές στοιχείο για την πιστοποίηση της μονιμότητας της κατοικίας για δύο κυρίως λόγους: α) λογαριασμούς ΔΕΚΟ μπορεί να διαθέτει και κάποιος μη μόνιμος κάτοικος μιας περιοχής, αρκεί να διαθέτει στο όνομά του λογαριασμό ακινήτου ευρισκόμενου στην περιοχή β) αντιστρόφως, κάποιος μπορεί να είναι μόνιμος κάτοικος συγκεκριμένης περιοχής χωρίς να διαθέτει κάποιο λογαριασμό ΔΕΚΟ στο όνομά του, διότι π.χ. φιλοξενείται.

3.2.3. Το εκκαθαριστικό της εφορίας

Σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας χορηγείται από τους δήμους, όταν ο ενδιαφερόμενος προσκομίσει εκκαθαριστικό της εφορίας. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι από το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο προβλέπεται η υποχρεωτική δήλωση κάθε μεταβολής των στοιχείων του φορολογούμενου στην κατά τόπο αρμόδια ΔΟΥ. Ωστόσο, ούτε το εκκαθαριστικό της εφορίας είναι ασφαλές κριτήριο για την πιστοποίηση της μόνιμης κατοικίας, καθώς οι γυναίκες που είναι σε διάσταση υποβάλλουν κοινή με τους συζύγους δηλώσεις παρότι δεν κατοικούν στην διεύθυνση που αναφέρει το εκκαθαριστικό της οικονομικής εφορίας και πιθανότατα διαθέτουν στο όνομα τους λογαριασμό ΔΕΚΟ που αντιστοιχεί σε άλλη διεύθυνση από την αντίστοιχη του εκκαθαριστικού. Περαιτέρω, αξίζει να επισημανθεί ένα ειδικότερο πρόβλημα που ανακύπτει από τη χρήση του εκκαθαριστικού της εφορίας: Η δήλωση φορολογίας εισοδήματος αφορά την οικονομική κατάσταση των εισοδημάτων που αποκτήθηκαν την χρονιά που προηγείται της υποβολής. Ένα εκκαθαριστικό που λαμβάνει ένας πολίτης το έτος 2008 αφορά εισοδήματα και γενικότερα την οικονομική κατάστασή του για το έτος 2007. Αν ο πολίτης αλλάξει κατοικία εντός του 2008, το εκκαθαριστικό που έχει στη διάθεσή του, το οποίο αφορά τα δηλωθέντα έτους 2007, δεν απεικονίζει την πραγματική αστική του κατάσταση.

3.2.4. Τα πρόσθετα πρόσφορα μέσα

Στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται ότι, αν η ιδιότητα του μόνιμου κατοίκου δεν προκύπτει από τα ενδεικτικώς αναφερόμενα έγγραφα, μπορεί να αποδειχθεί με κάθε άλλο πρόσφορο αποδεικτικό μέσο που μπορεί να προσκομίσει ο ενδιαφερόμενος.

Η έννοια του πρόσφορου μέσου που αναφέρεται στη διάταξη για τον προσδιορισμό της μόνιμης κατοικίας **δεν μπορεί να προσδιοριστεί με ακρίβεια και εξετάζεται οτιδήποτε αποδεικνύει την πραγματική εγκατάσταση του ενδιαφερόμενου**. Είναι προφανές ότι η έννοια του πρόσφορου μέσου αποτελεί αόριστη έννοια. Οι αόριστες έννοιες αποτελούν ένα από τα πλέον αμφιλεγόμενα θέματα του διοικητικού δικαίου ⁶.

3.2.5. Η βεβαίωση της μόνιμης κατοικίας μέσω διενέργειας αυτοψίας

Στην περίπτωση αδυναμίας προσκόμισης από τον ενδιαφερόμενο στοιχείων που να βεβαιώνουν την κατοικία του, η διενέργεια αυτοψίας αποτελεί ένα ενδεχόμενο εργαλείο πιστοποίησης της κατοικίας. Τη διενέργεια αυτοψίας από όργανα της Δημοτικής Αστυνομίας χρησιμοποιούν τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), προκειμένου να βεβαιώσουν τη μόνιμη κατοικία των αιτούντων σχετική βεβαίωση. Ωστόσο, ούτε μέσω της διενέργειας αυτοψίας μπορεί να πιστοποιηθεί με ασφάλεια η μόνιμη κατοικία, στο βαθμό που η πρόσκαιρη απουσία την ώρα και την ημέρα της διενέργειας του ελέγχου δεν μπορεί να ισοδυναμεί με έλλειψη μόνιμης εγκατάστασης.

3.3. Περαιτέρω προβλήματα από την εισαγωγή του κριτηρίου της εντοπιότητας στις προσλήψεις

⁶ Βλ. σχετικά, Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο δημόσιο δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1997.

3.3.1. Το κριτήριο της εντοπιότητας παραβιάζει και την αρχή της αξιοκρατίας και τον κανόνα των κοινωνικών κριτηρίων

Το κριτήριο της εντοπιότητας για προσλήψεις προσωπικού μπορεί να αιτιολογηθεί ως κοινωνικό κριτήριο για την ενίσχυση του πληθυσμού που διαμένει σε περιοχές που χρήζουν μέτρων ενίσχυσης, ως κίνητρο για τη συγκράτηση του πληθυσμού εκεί και την αποτροπή της εσωτερικής μετανάστευσης. Μια τέτοια χρήση του όμως μπορεί να γίνει δεκτή, εφόσον παραμένει η εξαίρεση για ιδιαίτερους λόγους και δεν μπορεί να γενικευτεί ως κριτήριο επιλογής σε κάθε διαδικασία πρόσληψης.

Το κριτήριο της εντοπιότητας που φαίνεται να παρεισφρέει όλο και περισσότερο στις διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού, δεν ικανοποιεί αλλά αντίθετα ανατρέπει τον κανόνα της αξιοκρατικής επιλογής υποψηφίων. Το γεγονός μάλιστα ότι χρησιμοποιείται τόσο εκτεταμένα το φέρει ενδεχομένως σε αντίθεση και με κοινωνικά κριτήρια, δεδομένου ότι εισάγει ένα κριτήριο μεροληψίας υπέρ των κατοίκων μιας περιοχής.

Σε υπόθεση που εξέτασε ο Συνήγορος του Πολίτη (ΑΠ 15435/2008), υποψήφια που συγκέντρωσε μεγάλο αριθμό μορίων (1865) και θα κατατασσόταν ως 2^η επιτυχούσα, σε διαγωνισμό για πρόσληψη προσωπικού, με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, χρονικής διάρκειας ενός έτους (κάλυψη λειτουργικών αναγκών των Μονάδων Εντατικής Θεραπείας, σύμφωνα με τις διατάξεις του όγδοου άρθρου του Ν. 3527/2007), δεν επιλέχθηκε παρά τα μόρια που συγκέντρωσε στη βάση αξιοκρατικών και κοινωνικών κριτηρίων, λόγω έλλειψης εντοπιότητας. Παρόμοιες παρατηρήσεις μπορούν να γίνουν και για τις προσλήψεις που γίνονται δυνάμει της διάταξης της παρ. 11 του άρθρου 21 του Ν. 2190/1994, στις οποίες οι δημότες του ΟΤΑ που προσλαμβάνει εποχικό προσωπικό με σύμβαση ορισμένου χρόνου, έχουν απόλυτη προτεραιότητα. Να επισημανθεί επίσης ότι, σύμφωνα με τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, το κριτήριο της εντοπιότητας με την απόλυτη μορφή της πρόταξης των δημοτών ενός δήμου έναντι των μη δημοτών συνυποψηφίων, έχει κριθεί ότι αντίκειται στα άρθρα 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος (Διοικ Εφ ΑΘ 3028/2005).

3.3.2. Η χορήγηση της βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας στις προσλήψεις προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου μερικής απασχόλησης

Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε (ΑΠ 14623/2007) τον αποκλεισμό υποψήφιας από διαδικασία πρόσληψης προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου μερικής απασχόλησης που προβλέπεται στο Ν. 3250/2004. Η ενδιαφερόμενη ζήτησε τη συνδρομή του Συνηγόρου του Πολίτη για το λόγο ότι, αν και συγκέντρωνε τις προϋποθέσεις να απασχοληθεί στις υπηρεσίες του δήμου με τις διατάξεις της μερικής απασχόλησης, δεν επελέγη επειδή δεν της χορηγήθηκε από τον δήμο η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας ενώ, όπως ισχυρίζεται η ίδια, είναι μόνιμος κάτοικος του δήμου. Η πολίτης δεν διέθετε κάποιο από τα προφανή αποδεικτικά στοιχεία που ενδεικτικά αναφέρει ο νόμος (λογαριασμούς ΔΕΚΟ, εκκαθαριστικό εφορίας), ώστε να πιστοποιείται η μόνιμη κατοικία της, διότι φιλοξενείται στο σπίτι των γονιών της, οι οποίοι είναι μόνιμοι κάτοικοι της περιοχής. Στις έγγραφες απαντήσεις του προς τον Συνήγορο του Πολίτη, ο δήμος ουδέποτε αρνήθηκε το γεγονός ότι η πολίτης ήταν κάτοικος, επικαλείτο όμως διαρκώς την αδυναμία της να προσκομίσει κάποιο από τα κύρια αποδεικτικά μέσα. Περαιτέρω, ο δήμος χορήγησε βεβαίωση μόνιμης κατοικίας στην πολίτη μετά την ημερομηνία λήξης υποβολής των αιτήσεων για την επιλογή προσωπικού μερικής απασχόλησης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι η διακρίβωση της μόνιμης κατοικίας και η πιστοποίησή της από τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης εμφανίζει προβλήματα. Ωστόσο, τα ρητώς μνημονευόμενα στο νόμο δικαιολογητικά που πιστοποιούν τη μόνιμη εγκατάσταση (λογαριασμοί ΔΕΚΟ, εκκαθαριστικό σημείωμα ΔΟΥ) είναι μεν νόμιμα τεκμήρια απόδειξης της μόνιμης κατοικίας, όχι όμως αμάχητα και αποκλειστικά καθώς μπορούν να χρησιμοποιούνται κάθε φορά για την απόδειξη διαφορετικής μόνιμης κατοικίας. Μάλιστα, η απόδειξη μπορεί να γίνει και με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο διασταύρωσης των στοιχείων που υποβάλλει ο ενδιαφερόμενος, ακόμη και με αυτοψία του βεβαιούντος. Για το λόγο αυτό, απηύθυνε πόρισμα στον Υπουργό Εσωτερικών υποστηρίζοντας ότι ο δήμος έσφαλε στη συγκεκριμένη περίπτωση. Στο ίδιο πόρισμα ο Συνήγορος προτείνει να δοθούν στους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης, η οποία ρυθμίζει τα της χορήγησης βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας.

3.3.3. Το κριτήριο της εντοπιότητας ως έμμεση προϋπόθεση ιθαγένειας στις προσλήψεις εποχικού προσωπικού

Κατά την εξέταση υποθέσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει ότι το κριτήριο της εντοπιότητας, το οποίο συνιστά κύρια προϋπόθεση στις διαδικασίες πρόσληψης θέσεων μερικής απασχόλησης σε ΟΤΑ Α' βαθμού, δυνάμει της διάταξης της παρ. 11 του άρθρου 21 του Ν. 2190/1994, παρεισάγει έμμεση προϋπόθεση ιθαγένειας σε βάρος κοινοτικών πολιτών, καθ' υπέρβαση των θέσεων εργασίας, τις οποίες ο νομοθέτης ρητά θέλησε να εξαιρέσει από τη δυνατότητα διορισμού πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ν. 2431/1996).

Για το ζήτημα αυτό ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη παρέμβει στο παρελθόν (2007) και ως αποτέλεσμα της παρέμβασής του έχει εκδοθεί η υπ' αριθμ. 50/2007 γνωμοδότηση του ΝΣΚ, η οποία υιοθετήθηκε από τον Υπουργό Εσωτερικών και κοινοποιήθηκε σε όλες τις διευθύνσεις διοικητικού των υπουργείων και στο ΑΣΕΠ. Σύμφωνα με το περιεχόμενο της γνωμοδότησης και του με αριθ. πρωτ. ΔΠΠ/Φ.2.9./9/13256/31.07.2008 εγγράφου του Υπουργείου Εσωτερικών, οι διατάξεις της παρ. 11 του άρθρου 21 του Ν. 2190/1994 που θέτουν το κριτήριο της εντοπιότητας, ως προϋπόθεση πρόσληψης για τις θέσεις προσωπικού εποχικής απασχόλησης, αντικεινται στην κοινοτική νομοθεσία και στις διατάξεις των άρθρων 1 και 2 του Ν. 2431/1996 που την ενσωματώνει. Ειδικότερα, σύμφωνα με την άποψη της Ανεξάρτητης Αρχής αλλά και του Υπουργείου, όπου για τους ημεδαπούς απαιτείται η τοπική προς ένα δήμο σύνδεση, για τους κοινοτικούς αλλοδαπούς θα πρέπει να αναζητείται είτε βάσει δικαιολογητικών που αποδεικνύουν το νομικό δεσμό ενός κοινοτικού αλλοδαπού με ένα δήμο (Σ.τ.Π) είτε με αναλογική εφαρμογή των διατάξεων του Αστικού Κώδικα για την κατοικία (ΝΣΚ).

Ωστόσο, υποβλήθηκε νέα αναφορά κοινοτικού αλλοδαπού (ΑΠ 6473/2009), σύμφωνα με την οποία η διαδικασία που τηρήθηκε στις προσλήψεις εποχικού προσωπικού από τον Οργανισμό Τουριστικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης Μακεδονίας (3341/2008 προκήρυξη), δεν έλαβε υπόψη της τις ανωτέρω εξελίξεις. Ειδικότερα δεν αναγνώρισε στην ενδιαφερόμενη το προσόν της εντοπιότητας, επειδή δεν προσκόμισε τα σχετικά δικαιολογητικά, τα οποία όμως εκδίδονται μόνον εφόσον κάποιος είναι ημεδαπός. Ταυτόχρονα δεν προβλεπόταν από την προκήρυξη η

δυνατότητα απόδειξης του δεσμού της ενδιαφερόμενης με ένα δήμο του νομού Θεσσαλονίκης με άλλο τρόπο, σύμφωνα με τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα.

Κατά την εξέταση της υπόθεσης προέκυψε ότι ο ανωτέρω όρος της προκήρυξης, βάσει του οποίου ημεδαπός, συνυποψήφιος της ενδιαφερόμενης επιλέχθηκε, αποκλειστικά και μόνο επειδή του αναγνωρίστηκε το προσόν της εντοπιότητας, οφείλεται στο γεγονός ότι παρά τη γνωμοδότηση του ΝΣΚ και την υιοθέτηση της από τον Υπουργό Εσωτερικών, το ΑΣΕΠ δεν έχει τροποποιήσει τους όρους προκηρύξεων εποχικού προσωπικού, όπως προκύπτει και από το υπόδειγμα που είναι αναρτημένο στην ιστοσελίδα του, εφαρμόζοντας την υπ. αριθ. 6/2007 γνωμοδότηση της ολομέλειας του. Σύμφωνα με τη γνωμοδότηση, η εφαρμογή του κριτηρίου της κατοικίας κατά την έννοια του Αστικού Κώδικα φέρει τους έλληνες πολίτες σε μειονεκτική θέση έναντι των κοινοτικών αλλοδαπών, καθώς η κατοικία αποκτάται από μόνη την εγκατάσταση (ανεξαρτήτως διάρκειας) σε ορισμένο τόπο, ενώ το κριτήριο της εντοπιότητας, εφόσον ταυτίζεται με την ιδιότητα του δημότη σε συγκεκριμένες κατηγορίες προσλήψεων, απαιτεί την εγγραφή του υποψηφίου σε δημοτολόγιο για δύο χρόνια.

Η διατύπωση της διάταξης της παρ. 11 του άρθρου 21 του Ν. 2190/1994, η οποία θέτει την ιδιότητα του δημότη ως βασικό κριτήριο πρόσληψης σε θέσεις εποχικού προσωπικού από τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού, όπως έχει ήδη επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη με το από 13.04.2007 πόρισμα του, παρεισάγει έμμεση προϋπόθεση ιθαγένειας καθώς δημότες είναι μόνον οι έλληνες πολίτες (άρθρο 27 Κώδικα Ιθαγένειας). Ωστόσο, εφόσον οι κοινοτικοί πολίτες δικαιούνται να διοριστούν σε συγκεκριμένες θέσεις κατ' εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου, η ταξινόμηση σε βαθμούς εντοπιότητας, η οποία βασίζεται στην ιδιότητα του δημότη, υπάγει τους κοινοτικούς αλλοδαπούς σε δυσμενέστερη μοίρα έναντι των ημεδαπών υποψηφίων. Ως λύση ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε, ο νομικός δεσμός των πολιτών των κρατών μελών με ένα δήμο να αποδεικνύεται με συγκεκριμένους τρόπους, όπως είναι η ενδεικτική δημοτολογική εγγραφή ή ο ειδικός εκλογικός κατάλογος για τη συμμετοχή των ευρωπαϊών πολιτών στις δημοτικές εκλογές.

3.3.4. Προσλήψεις μόνιμου προσωπικού σε ΟΤΑ Α' βαθμού

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 19 του Ν. 3731/2008 που αντικαθιστά το πρώτο εδάφιο της περ. δ' της παρ. 2 του άρθρου 8 του Ν. 3051/2002, ορίζεται ότι για τις προκηρύξεις θέσεων μόνιμου προσωπικού σε ΟΤΑ Α' βαθμού που καλύπτονται με σειρά προτεραιότητας, χορηγείται προσαύξηση της βαθμολογίας κατά εκατόν πενήντα (150) μόρια για τους δημότες των ΟΤΑ Α' βαθμού, για τις προσλήψεις μόνιμου προσωπικού, ανεξαρτήτως του πληθυσμού του δήμου ή της κοινότητας, καθώς σύμφωνα με την προηγούμενη διατύπωση της διάταξης προσαύξηση λάμβαναν μόνο οι δημότες δήμων με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων. Με την ανωτέρω διάταξη η εντοπιότητα καθίσταται πλέον το κυριότερο μετά το πτυχίο, «προσόν» διορισμού σε θέσεις μόνιμου προσωπικού που προκηρύσσουν οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ.

Όσον αφορά τη διατύπωση της διάταξης και την αιτιολογία στην οποία βασίζεται (αποψίλωση δημοτικών υπηρεσιών λόγω αιτημάτων διορισμένων υπαλλήλων να μετακινηθούν στον τόπο καταγωγής τους, βλ. ανωτέρω σ. 6), ο Συνήγορος του Πολίτη παρατηρεί τα ακόλουθα:

α) Με τη διάταξη αυτή ενισχύονται ακόμη περισσότερο τα τυπικά προσόντα των υποψηφίων έναντι των ουσιαστικών, καθώς για τις προσλήψεις θέσεων σε ΟΤΑ Α' βαθμού το κριτήριο της εντοπιότητας υπερτερεί πλέον κάθε άλλου κριτηρίου εκτός του πτυχίου.

β) η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων έχει αποδεχθεί την εισαγωγή κριτηρίων τα οποία πριμοδοτούν ορισμένες κατηγορίες υποψηφίων μόνο για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, το οποίο περιορίζεται σε κατηγορίες προσώπων που απολαμβάνουν συνταγματικής προστασίας, όπως είναι για παράδειγμα οι παλιννοστούντες ομογενείς σύμφωνα με το άρθρο 108 του Συντάγματος (Διοικ Εφ Αθ 1705/1997). Συνεπώς, αντίστοιχο συνταγματικό έρεισμα υπάρχει μόνο στις περιπτώσεις για τις οποίες το συνταγματικό κείμενο προβλέπει ιδιαίτερη προστασία, όπως για παράδειγμα είναι οι νησιωτικές περιοχές σύμφωνα με την ερμηνευτική δήλωση που συνοδεύει το άρθρο 101 του Συντάγματος.

γ) η αιτιολογία που προβάλλει η εισηγητική έκθεση για την εισαγωγή της εν λόγω διάταξης, (δηλαδή η μη παραμονή των νεοπροσλαμβανόμενων στις θέσεις και η μετακίνησή τους στον τόπο καταγωγής τους βλ. ανωτέρω σ. 6) ανάγει μια παθογένεια της διοικητικής πρακτικής (δηλαδή την ανορθολογική κατανομή του προσωπικού με βάση τις καθαρά υπηρεσιακές ανάγκες) σε λόγο νομοθέτησης μιας διάταξης. Η πρακτική αυτή δεν λαμβάνει υπόψη ότι η υιοθέτηση άλλων μέτρων μπορεί να επιτυγχάνει τον ίδιο στόχο, χωρίς να ανατρέπει την ισορροπία τυπικών και ουσιαστικών προσόντων και χωρίς να ενισχύει αποκλίσεις από την αρχή της ισότητας. Ως τέτοιο μέτρο θα αρκούσε η δέσμευση του υποψηφίου για παραμονή στη συγκεκριμένη θέση για κάποιο χρονικό διάστημα. Σε τελική ανάλυση το ελληνικό υπαλληλικό δίκαιο δεν κατοχυρώνει ένα «δικαίωμα σε απόσπαση ή μετάταξη», η ικανοποίηση του οποίου συνιστά υποχρέωση για τη διοίκηση.

δ) η θεώρηση της ιδιότητας του δημότη ως αμάχητου τεκμηρίου παραμονής σε μια θέση δεν λαμβάνει υπόψη της ότι παρόμοιο τεκμήριο θα μπορούσε να ισχύει και για τους δημότες όμορων δήμων, οι οποίοι μειονεκτούν έναντι συνυποψηφίων τους, καίτοι θα μπορούσαν και αυτοί να εκπληρώσουν το σκοπό της ρύθμισης, δηλαδή την παραμονή στη θέση διορισμού.

4. Προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη

Από τα παραπάνω είναι προφανές ότι τα αποδεικτικά μέσα στα οποία στηρίζεται η χορήγηση βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας δεν συνάδουν με την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Κάθε δήμαρχος ή κοινοτάρχης έχει απόλυτη διακριτική ευχέρεια να χορηγήσει ή, με πρόσχημα την έλλειψη των ενδεικτικών αποδεικτικών μέσων, να μη χορηγήσει την επίμαχη βεβαίωση. Το δεδομένο είναι ότι η ελληνική πολιτεία δεν παρέχει καμία απολύτως ασφάλεια ως προς τους τρόπους απόδειξης της μόνιμης κατοικίας και συνακόλουθα και των δικαιούχων που μπορούν να την επικαλεστούν με σκοπό την άσκηση κάποιων δικαιωμάτων.

Η χρησιμότητα της εν λόγω βεβαίωσης είναι για ορισμένες συναλλαγές απολύτως προφανής και συνεπώς δεν μπορεί να καταργηθεί. Αυτό όμως δεν ισχύει στις

διαδικασίες προσλήψεων, στις οποίες παρατηρείται πλέον μια ιδιαίτερα ασαφής κατάσταση που βρίσκεται στα όρια της νομιμότητας.

Για το λόγο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη αναφορικά με τη βεβαίωση μόνιμης κατοικίας στις προσλήψεις προτείνει:

- Να επανεξετασθεί το κριτήριο της εντοπιότητας και της μόνιμης κατοικίας όπου ισχύει σε προσλήψεις προσωπικού στην κατεύθυνση της κατάργησής του ως μοριοδοτούμενη προϋπόθεση στις προσλήψεις.

Ειδικότερα:

- Όσον αφορά το κριτήριο της εντοπιότητας, η οποία ταυτίζεται με την ιδιότητα του δημότη, για τις προσλήψεις σε θέσεις προσωρινής απασχόλησης (άρθρο 21 παρ. 11 Ν. 2190/1994), άποψη της Αρχής είναι ότι ενόψει των προβλημάτων που ανακύπτουν θα πρέπει να καταργηθεί. Υπέρ αυτής της άποψης συνηγορεί άλλωστε και η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων σχετικά με την αντισυνταγματικότητα της απόλυτης πρόταξης του κριτηρίου της εντοπιότητας έναντι άλλων. Σε περίπτωση που διατηρηθεί θα πρέπει οπωσδήποτε να καθοριστούν τα δικαιολογητικά που αποδεικνύουν αυτό το νομικό δεσμό για τους αλλοδαπούς πολίτες. Η δημιουργία ειδικού δημοτικού μητρώου αλλοδαπών μόνιμων κατοίκων, την οποία έχει ήδη προτείνει ο Συνήγορος του Πολίτη θα έλυne το πρόβλημα (Πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη, Ιούλιος 2007, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.synigoros.gr). Σε κάθε περίπτωση αναδεικνύεται η ανάγκη διαμόρφωσης μιας σταθερής διαδικασίας δήλωσης και απόδειξης μόνιμης κατοικίας για όλους όσους διαμένουν νόμιμα στη χώρα.
- Όσον αφορά την προσαύξηση των εκατόν πενήντα (150) μορίων που λαμβάνουν οι δημότες ενός δήμου ή κοινότητας σε προσλήψεις που διενεργεί ο πρωτοβάθμιος ΟΤΑ (άρθρο 8 παρ. 2 περ. δ' Ν. 3951/2002, όπως ισχύει), η άποψη της Αρχής είναι ότι, για την αντιμετώπιση του προβλήματος μετακίνησης των εργαζομένων σε άλλες υπηρεσίες από αυτές που έχουν διοριστεί, αρκεί η δέσμευση παραμονής του εργαζόμενου στη θέση που διορίστηκε για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Η ενίσχυση αυτή θα μπορούσε να διατηρηθεί μάλιστα κατ' εξαίρεση, μόνο σε ειδικές

περιπτώσεις που αφορούν κατοίκους περιοχών με βάση κοινωνικά ή δημογραφικά κριτήρια. Σε περίπτωση που η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση επιθυμεί τη διατήρηση του κριτηρίου της εντοπιότητας και της προσαύξησης που το συνοδεύει, θα πρέπει να ληφθεί πρόνοια ώστε να τηρείται η αρχή της αναλογικής ισότητας για τους δημότες όμορων και γειτονικών δήμων ή κοινοτήτων, με την πρόβλεψη μιας κλίμακας μοριοδότησης, η οποία θα λαμβάνει υπόψη την απόσταση του δήμου στον οποίο κατοικεί ο υποψήφιος από τον δήμο ο οποίος προκηρύσσει τις θέσεις.

Όσον αφορά τις άλλες διαδικασίες, στις οποίες η ύπαρξη της βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας κρίνεται απαραίτητη, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

- Τη δημιουργία ειδικού μητρώου στο οποίο κάθε κάτοικος της χώρας να υποχρεούται να δηλώσει έναν και μόνο δήμο μόνιμης κατοικίας. Η πολιτεία περαιτέρω να υποχρεούται σε ηλεκτρονική διασταύρωση της μοναδικότητας της δήλωσης ώστε κάθε πολίτης να μπορεί να δηλώσει μόνον ένα δήμο. Σε περίπτωση μετακίνησης, ο πολίτης να υποχρεούται να δηλώσει την αλλαγή του δήμου, προτού προβεί σε οποιαδήποτε συναλλαγή του με το δημόσιο ή ΔΕΚΟ. Η δημιουργία ηλεκτρονικού μητρώου μόνιμων κατοίκων επιβάλλεται για την υποστήριξη του εξορθολογισμού της όλης διαδικασίας.

Καλλιόπη Σπανού

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη