

Αναφορά 15281/2002: Ιθαγένεια τέκνου ελλήνων, μη εγγεγραμμένου σε δημοτολόγιο

1. Έγγραφο από 13.8.2002 προς τα Υπουργεία Εσωτερικών & Εξωτερικών

Ο κ. Κ. είναι έλληνας πολίτης και μόνιμος κάτοικος Λουξεμβούργου. Η οικεία Ελληνική Πρεσβεία χορήγησε στην κόρη του, γεννηθείσα την 11.2.2002, προσωρινό ταξιδιωτικό έγγραφο ετήσιας ισχύος και αρνήθηκε να της χορηγήσει διαβατήριο πλήρους (πενταετούς) ισχύος, με την αιτιολογία ότι προαπαιτείται εγγραφή της σε δημοτολόγιο.

Απευθυνόμενος στην Πρεσβεία, ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε ότι οι σχετικές διατάξεις δεν ορίζουν υποχρέωση προσκόμισης δημοτολογικής εγγραφής για έκδοση διαβατηρίου κατοίκου εξωτερικού. Τέτοια υποχρέωση θα μπορούσε, ενδεχομένως, να συναχθεί εμμέσως από την αυτονόητη προϋπόθεση ελληνικής ιθαγένειας, αφού η δημοτολογική τακτοποίηση, υποχρεωτική κατά τον νόμο, αποτελεί την ασφαλέστερη απόδειξη ιθαγένειας. Ωστόσο, το άρθρο 11 παρ. 1 π.δ. 417/93 προβλέπει ρητώς ότι η ιθαγένεια, ως προϋπόθεση έκδοσης διαβατηρίου κατοίκων εξωτερικού, αποδεικνύεται ελευθέρως («Για τη χορήγηση διαβατηρίων από τις Ελληνικές Προξενικές αρχές του εξωτερικού σε μόνιμους κατοίκους εξωτερικού απαιτούνται: ... γ. Οποιοδήποτε στοιχείο, που αποδεικνύει την Ελληνική ιθαγένεια του αιτούντος»). Στην προκειμένη περίπτωση, η ληξιαρχική πράξη γέννησης του παιδιού, συνδυαζόμενη με το ελληνικό διαβατήριο ενός εκ των γονέων, θα έπρεπε ν' αρκεί για την απόδειξη ιθαγένειας.

Απαντώντας (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. Φ610/18/ΑΣ420/6.8.2002) η Πρεσβεία επικαλέσθηκε την υπ' αρ. Φ.91401-2964/16.2.2001 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών (κοινοποιηθείσα στα Προξενεία με το υπ' αρ. πρωτ. Φ.611/50/ΑΣ549/6.3.2001 έγγραφο του Υπουργείου Εξωτερικών) και την υπ' αρ. Φ646/MON/ΑΣ801/10.5.99 εγκύκλιο του Υπουργείου Εξωτερικών, από τις οποίες φέρεται να προκύπτει η προϋπόθεση δημοτολογικής εγγραφής. Η υπ' αρ. Φ.91401-2964/16.2.2001 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών καταλήγει στο κρίσιμο συμπέρασμα (περί της δημοτολογικής εγγραφής ως προϋπόθεσης για την έκδοση διαβατηρίου κατοίκων εξωτερικού) με τον εξής συλλογισμό: *«Η Ελληνική Ιθαγένεια αποδεικνύεται αποκλειστικά και μόνον με πιστοποιητικά εγγραφής στα δημοτολόγια, που εκδίδει, ως μόνος αρμόδιος, ο οικείος Δήμαρχος, όπως επιτάσσει το άρθρο 25 του Κ.Ε.Ι.. Κατά συνέπεια, όταν το άρθρο 11 παράγρ. 1(γ) του Π.Δ. 417/1993 ορίζει ότι για τη χορήγηση διαβατηρίων από τις Ελληνικές Προξενικές Αρχές απαιτείται "οποιοδήποτε στοιχείο που θα αποδεικνύει την Ελληνική Ιθαγένεια του αιτούντος" εννοεί προφανώς πιστοποιητικό γεννήσεως ή οικογενειακής κατάστασης ή ο,τιδήποτε άλλο στοιχείο που θα έχει εκδοθεί από τον οικείο Δήμαρχο και θα αναφέρει την εγγραφή του αιτούντος στο ισχύον δημοτολόγιο. ... Κανένα άλλο στοιχείο δεν μπορεί να υποκαταστήσει το ανωτέρω πιστοποιητικό, το οποίο είναι απαραίτητο για την έκδοση διαβατηρίου».*

Ο συλλογισμός αυτός δεν ευσταθεί. Κατ' αρχήν, το άρθρο 25 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας ορίζει μεν ότι στο πιστοποιητικό εγγραφής στα δημοτολόγια πρέπει να μνημονεύεται η νομική βάση κτήσεως της ιθαγένειας, ως επίσης και ότι το πιστοποιητικό αυτό *«αποδεικνύει την ελληνικήν ιθαγένειαν μέχρι αποδείξεως του εναντίου»*, αλλ' ουδόλως χαρακτηρίζει το πιστοποιητικό αυτό ως τον αποκλειστικό τρόπο απόδειξης ιθαγένειας. Εφ' όσον δεν ορίζεται άλλως, η ιθαγένεια αποδεικνύεται με οποιοδήποτε στοιχείο από το οποίο προκύπτει η συνδρομή των κατά νόμον ουσιαστικών προϋποθέσεων αυτής (γέννηση από έλληνες γονείς κ.ο.κ.). Απ' όλα τα νοητά στοιχεία απόδειξης, το πιστοποιητικό εγγραφής στα δημοτολόγια είναι, πράγματι, το ισχυρότερο (εκ της ανωτέρω διάταξης του Κ.Ε.Ι.), αλλ' όχι το μοναδικό. Μοναδικό καθίσταται μόνον όπου αυτό προβλέπεται ρητώς, κάτι που συμβαίνει, λόγου χάριν, στην περίπτωση της χορήγησης διαβατηρίου σε ανήλικο κάτοικο εσωτερικού κατ' άρθρον 10 παρ. 3 π.δ. 417/93

(«Για τους κάτω των δέκα τεσσάρων ετών ... υποβάλλεται πιστοποιητικό εγγραφής στα δημοτολόγια»).

Μάλιστα, στην περίπτωση της χορήγησης διαβατηρίου κατοίκων εξωτερικού, υπάρχει ρητή διάταξη που επιτρέπει την δι' οιουδήποτε μέσου απόδειξη ιθαγένειας (άρθρο 11 παρ. 1 π.δ. 417/93: «Οποιοδήποτε στοιχείο, που αποδεικνύει την Ελληνική ιθαγένεια του αιτούντος»). Νοείται, δηλαδή, οποιοδήποτε στοιχείο αποδεικνύει τη συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων αυτής. Η ανωτέρω εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, προσπαθώντας να ερμηνεύσει συστατικά τη διάταξη αυτή, αλλοιώνει το περιεχόμενό της: «Όταν το άρθρο 11 παράγρ. 1(γ) του Π.Δ. 417/1993 ορίζει ότι για τη χορήγηση διαβατηρίων από τις Ελληνικές Προξενικές Αρχές απαιτείται "οποιοδήποτε στοιχείο που θα αποδεικνύει την Ελληνική Ιθαγένεια του αιτούντος" εννοεί προφανώς ... ο,τιδήποτε άλλο στοιχείο που ... θα αναφέρει την εγγραφή του αιτούντος στο ισχύον δημοτολόγιο». Η συστατική αυτή ερμηνεία είναι ανεπίτρεπτη, διότι, κατ' ουσίαν, δεν ερμηνεύει τη διάταξη «οποιοδήποτε στοιχείο που αποδεικνύει την ελληνική ιθαγένεια», αλλά θέτει, πέραν πάσης εξουσιοδοτήσεως, νέο κανόνα δικαίου ο οποίος απαιτεί «οποιοδήποτε στοιχείο που αποδεικνύει τη δημοτολογική εγγραφή». Έτσι, ενώ το άρθρο 11 παρ. 1 π.δ. 417/93 ρητώς εστίασε (προκειμένου περί κατοίκων εξωτερικού) στις ουσιαστικές προϋποθέσεις της ιθαγένειας και επέβαλε στη διοίκηση να επιδείξει ελαστικότητα περί τη διαδικασία απόδειξης αυτής, ήδη η διοίκηση καταλύει, δι' εγκυκλίου, την υποχρέωση ελαστικότητας που της είχε επιβληθεί με κανόνα δικαίου. Επί πλέον, επισημαίνεται ότι το π.δ. 417/93, όπου θέλησε να επιβάλει το πιστοποιητικό εγγραφής στα δημοτολόγια ως μόνο μέσον απόδειξης ιθαγένειας, το έπραξε ρητώς (λ.χ. άρθρο 10 παρ. 3), οπότε δεν νοείται ερμηνευτική επέκταση της προϋπόθεσης αυτής σε χώρους, τους οποίους το ίδιο το π.δ. 417/93 επέλεξε να ρυθμίσει διαφορετικά.

Η υπ' αρ. Φ.91401-2964/16.2.2001 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών διακατέχεται από έντονη προσπάθεια να επιβληθεί η υποχρέωση δημοτολογικής τακτοποίησης ολόκληρου του πληθυσμού της χώρας: «Η δημοτολογική τακτοποίηση των Ελλήνων, όχι μόνο των διαβιούντων στο εσωτερικό, αλλά και των διαμενόντων στο εξωτερικό, είναι υποχρεωτική, δεδομένου ότι η εγγραφή στο Δημοτολόγιο δεν αποδεικνύει μόνον την Ελληνική Ιθαγένεια και την οικογενειακή κατάσταση του πολίτη, ... αλλά η σωστή και πλήρης ενημέρωση των δημοτολογίων είναι απαραίτητη, αφού τα δημοτολόγια θα αποτελέσουν, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2623/1998, τη βάση επί της οποίας θα συνταχθούν οι ονομαστικές καταστάσεις που θα αποτελέσουν τους νέους εκλογικούς καταλόγους της χώρας. ... Να επισημάνετε στους Έλληνες κατοίκους Εξωτερικού, ότι κινδυνεύουν, εάν εγκαίρως δεν προβούν στην δημοτολογική τακτοποίησή τους, να μην μπορούν να εξασκήσουν στο μέλλον το δικαίωμα του εκλέγειν». Η προσπάθεια αυτή είναι, κατ' αρχήν, κατανοητή, δεδομένου ότι η δημοτολογική τακτοποίηση αποτελεί πράγματι υποχρέωση των πολιτών. Ωστόσο, η επιβολή αυτής της υποχρέωσης δεν είναι δυνατόν να συνδέεται, δι' απλής εγκυκλίου, με έμμεση επιβολή κυρώσεων μη προβλεπομένων από διάταξη νόμου. Νόμιμες κυρώσεις για την παράλειψη εγγραφής στα δημοτολόγια, είναι μόνον εκείνες που προβλέπονται ρητώς (όπως ήδη, λόγου χάριν, η αδυναμία άσκησης του δικαιώματος ψήφου δυνάμει του ν. 2623/98), ενώ δεν νοείται επέκταση των κυρώσεων αυτών σε άλλα πεδία ερήμην του νομοθέτη. Ειδικά προκειμένου περί της χορήγησης διαβατηρίων σε κατοίκους εξωτερικού, η ισχύουσα διάταξη («Για τη χορήγηση διαβατηρίων ... σε μόνιμους κατοίκους εξωτερικού απαιτούνται: ... γ. Οποιοδήποτε στοιχείο, που αποδεικνύει την Ελληνική ιθαγένεια του αιτούντος») είναι τόσο σαφής, ώστε οποιαδήποτε αμφισβήτηση της ισχύος της δεν αποτελεί ερμηνεία, αλλά κρίση σκοπιμότητας, ανεπίτρεπτη για τη διοίκηση. Θα ήταν εύλογη η επιβολή της αδυναμίας εκδόσεως διαβατηρίου, ως επιπρόσθετης κύρωσης για την παράλειψη δημοτολογικής

τακτοποίησης. Νόμιμη όμως θα είναι, μόνον αν καθορισθεί με κανόνα δικαίου ίσης ή υπέρτερης τυπικής ισχύος σε σχέση με το π.δ. 417/93.

Οι ανωτέρω παρατηρήσεις αφορούν και την υπ' αρ. Φ646/MON/ΑΣ801/10.5.99 εγκύκλιο του Υπουργείου Εξωτερικών, σύμφωνα με την οποία *«για την έκδοση διαβατηρίου είναι απαραίτητη η προσκόμιση είτε πιστοποιητικού γεννήσεως που να γράφει και τον αριθμό Δημοτολογίου είτε πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης»*. Αναμειγνύοντας την (καθ' όλα εύλογη) κρίση σκοπιμότητας περί της ανάγκης δημοτολογικής τακτοποίησης όλων των πολιτών με την (καθ' ολοκληρίαν αναιτιολόγητη) κρίση νομιμότητας περί των προϋποθέσεων έκδοσης διαβατηρίου, η εγκύκλιος αυτή καυτηριάζει τα παρατηρηθέντα φαινόμενα έκδοσης διαβατηρίων *«χωρίς να αναγράφονται τα κατά το Νόμο [ποιόν νόμο;] προβλεπόμενα στοιχεία ιθαγενείας [ήτοι, προφανώς, ο αριθμός δημοτολογίου] παρά μόνο ο αριθμός εγγραφής στα προξενικά μητρώα»*, παραβλέποντας, ομοίως όπως η ανάλογη εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, την ισχύουσα διάταξη του άρθρου 11 παρ. 1 π.δ. 417/93.

Συνοψίζοντας: Ο ισχύων Κώδικας Διαβατηρίων (π.δ. 417/93) παρέσχε, καλώς ή κακώς, στους μονίμους κατοίκους εξωτερικού τη δυνατότητα ν' αποκτούν διαβατήριο ακόμη και αν στερούνται δημοτολογικής εγγραφής. Η δυνατότητα αυτή είναι νόμιμη, διότι δεν αντιβαίνει στο άρθρο 25 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγενείας. Κατάργηση της δυνατότητας αυτής είναι δυνατή μόνο με κανόνα δικαίου αντίστοιχης τυπικής ισχύος, εφ' όσον τα προς τούτο αρμόδια πολιτειακά όργανα αποτιμήσουν ως υπέρτερο αγαθό την ολοκλήρωση της δημοτολογικής τακτοποίησης του πληθυσμού. Μέχρις εκδόσεως τέτοιου κανόνα δικαίου, η δι' *«ερμηνευτικών»* εγκυκλίων εξουδετέρωση της διάταξης του άρθρου 11 παρ. 1 π.δ. 417/93 δεν είναι νόμιμη, και δεν δεσμεύει τα Προξενικά Γραφεία.

2. Έγγραφο από 7.10.2002 προς τον ενδιαφερόμενο

Στο υπ' αρ. πρωτ. Φ.96081/18911/20.9.2002 έγγραφό του προς το Υπουργείο Εξωτερικών *«με την παράκληση να ενημερώσει σχετικά τις Ελληνικές Προξενικές Αρχές στο Εξωτερικό»*, το Υπουργείο Εσωτερικών αποδέχεται ρητώς την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με τη δυνατότητα έκδοσης κανονικού διαβατηρίου πλήρους ισχύος ακόμη και σε περίπτωση που δεν προϋπάρχει δημοτολογική εγγραφή. Ανατρέπονται, έτσι, τα μέχρι στιγμής εφαρμοζόμενα δυνάμει της υπ' αρ. Φ.91401-2964/16.2.2001 εγκυκλίου.

Είχε προηγηθεί το υπ' αρ. πρωτ. 611/103/ΑΣ1585/23.8.2002 απαντητικό έγγραφο του Υπουργείου Εξωτερικών, στο οποίο γινόταν λόγος για τεχνική αδυναμία έκδοσης διαβατηρίου χωρίς αναγραφή δημοτολογικών στοιχείων. Ωστόσο, δεδομένου ότι στο ίδιο έγγραφο επισημαίνεται πως *«Οι προξενικές μας αρχές, εις ό,τι αφορά την έκδοση ελληνικών διαβατηρίων, εφαρμόζουν τις κατά καιρούς εκδιδόμενες εγκυκλίους του Υπουργείου Εσωτερικών. Θεωρούμε ότι δεν έχουμε την αρμοδιότητα να κρίνουμε Απλά τις εφαρμόζουμε, έως ότου και εφόσον μας περιέλθουν νεώτερες οδηγίες»*, ελπίζεται ότι το Υπουργείο Εξωτερικών δεν θα επιμείνει στον, ούτως ή άλλως επισφαλή και ατεκμηρίωτο, ισχυρισμό περί τεχνικής αδυναμίας.

Η εξέλιξη αυτή δεν αναιρεί, βεβαίως, την υποχρέωσή σας να προβείτε σε δημοτολογική εγγραφή της κόρης σας, σας παρέχει, όμως, τη δυνατότητα να ζητήσετε την έκδοση διαβατηρίου ανεξάρτητα από την ύπαρξη δημοτολογικής εγγραφής.