

7 Ιουλίου 2011  
Αριθμ. Πρωτ.: 137312/17667/2011

Πληροφορίες:  
Ανδριανή Παπαδοπούλου

Φαξ:210 7289643

Προς  
Γενικό Επιθεωρητή ΥΠ.ΕΞ.  
κ. Αντώνιο Νικολαΐδη  
Ζαλοκώστα 2, 2<sup>ος</sup> όρ.  
106 71 - ΑΘΗΝΑ

Γενικό Προξενείο της Ελλάδος στη Μαριούπολη  
Βαργκάνοβα 10, Μαριούπολη  
875 00 UKRAINE  
[Grgencon.mar@mail.mfa.gr](mailto:Grgencon.mar@mail.mfa.gr)  
Φαξ: 0038 0629 52 87 19

Γενική Δ/ση Εσωτερικής Λειτουργίας  
Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης  
Τμήμα Αδειών Διαμονής Ν. Χανίων  
Ξανθουδίδου 28, 73100 ΧΑΝΙΑ

Αξιότιμε Γενικό Επιθεωρητά,  
Αξιότιμη Γενική Πρόξενη Σοφία Μαλλή  
Αξιότιμε Διευθυντά,

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των εκ του νόμου 3094/2003 (όπως ισχύει) αρμοδιοτήτων του εξετάζει την με αρ. Φ 137312/27.1.2011 αναφορά του κ....., υπηκόου Ουκρανίας, νομίμου και μονίμου κατοίκου ..... Χανίων (αρ. άδειας διαμονής GR 4080233 και με αρ. πρωτ. 418/18.5.2011 πρόσφατης βεβαίωσης ανανέωσής της), σχετικά με το πρόβλημα που αντιμετωπίζει προκειμένου να λάβει η σύζυγός του, κυρία ...θεώρηση εισόδου στη χώρα για το σκοπό της οικογενειακής τους επανένωσης, καθώς και γενικότερα, τις πράξεις/παραλείψεις του Ελληνικού Προξενείου της Μαριούπολης οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα την καταχώρηση του ονόματος της συζύγου του στον ΕΚΑΝΑ. Από την μέχρι του παρόντος διερεύνηση της υπόθεσης, και ανεξάρτητα από το ποια θα είναι τελικά η έκβαση του αιτήματος

του αναφερομένου, βάσει των πραγματικών στοιχείων που θα εξετάσουν οι αρμόδιες υπηρεσίες, προκύπτουν ζητήματα εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας και πιθανόν κακοδιοίκησης τα οποία με το παρόν θα θέλαμε να θέσουμε υπόψη σας.

### **Ιστορικό:**

1. Στις 27.1.2011 ο κ....., με την αναφορά του προς την Αρχή διαμαρτυρήθηκε για την άρνηση του Γενικού Προξενείου Μαριούπολης αφενός να χορηγήσει, αρχικά, στην κυρία ....θεώρηση εισόδου στη χώρα για τουριστικούς λόγους και αφετέρου, στη συνέχεια, για την μη σωστή και έγκαιρη ενημέρωση του ως προς την έκβαση του με αρ. πρωτ. 175/12.4.2010 αιτήματος που υπέβαλε στο Δήμο ..... για χορήγηση σε αυτήν, ως συζύγου του πλέον, θεώρησης εισόδου στη χώρα για το σκοπό της οικογενειακής τους επανένωσης.

2. Επί τη βάσει των ισχυρισμών και των στοιχείων που μας παρείχε ο αναφερόμενος, και με γνώμονα την αρχή της εμπιστοσύνης του διοικουμένου, την τήρηση της νομιμότητας και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, όπως απαιτείται για την εκτέλεση της αποστολής μας, η πρωταρχική ενέργεια της Αρχής ήταν να επικοινωνήσει, με τη Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης/Τμήμα Αδειών Διαμονής Ν. Χανίων και με την προξενική αρχή Μαριούπολης. Η επικοινωνία αυτή πραγματοποιήθηκε αρχικά τηλεφωνικά και στη συνέχεια με αποστολή τηλεμοιοτυπιών, με σκοπό τη διαμόρφωση ορθής εικόνας για το τι είχε συμβεί στην προκειμένη περίπτωση, για το αν οι διαμαρτυρίες του αναφερομένου ήταν βάσιμες, ούτως ώστε ο Συνήγορος του Πολίτη να κρίνει αν όφειλε να προβεί σε περαιτέρω διερεύνηση της υπόθεσης.

3. Κατά τη επικοινωνία μας αυτή, η Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης/Τμήμα Αδειών Διαμονής Ν. Χανίων μας ενημέρωσε ότι δεν είχαν λάβει απάντηση στο αρχικό, με αρ. πρωτ. 2010/5425/19.5.2010 ερώτημα που είχαν απευθύνει στην προξενική αρχή για διακρίβωση ύπαρξης της συγγενικής σχέσης, προκειμένου να προχωρήσει ή μη στην έκδοση έγκρισης για οικογενειακή επανένωση, όπως ο νόμος ορίζει, αλλά ούτε και στο υπομνηστικό, με αρ. πρωτ. 16758/17.12.2010 έγγραφο που ακολούθησε. Στις συνεχείς οχλήσεις της ως άνω υπηρεσίας<sup>1</sup> αλλά και του Συνηγόρου του Πολίτη πλέον, το προξενείο της

---

<sup>1</sup> Αξίζει να σημειωθεί η κάτωθι διατύπωση στην οποία προέβη η εν λόγω υπηρεσία στην από 2011/3082 Φ 6356?2.3.2011 απόφαση απόρριψης του αιτήματος του αναφερομένου:

«6. Το με αρ. πρωτ. 5425/19-5-2010 της υπηρεσίας μας με την οποία ζητάμε από το Προξενείο της Ελλάδος στην Μαριούπολη να μας απαντήσει για την ισχυρή οικογενειακή σχέση. Το με αρ. πρωτ. 16758/17-12-2010 έγγραφο μας με το οποίο υπενθυμίζουμε το παραπάνω έγγραφο καθώς και το με αρ.

Μαριούπολης απέστειλε στην ως άνω υπηρεσία, στις **9.2.1011**, το με αρ. Α.Π.Φ.619.1/78/ΑΣ 418/26.5.2010 έγγραφο με το οποίο αφενός δεν απαντάται το ερώτημα που της είχε απευθυνθεί περί της διακρίβωσης της συγγενικής σχέσης, αφετέρου υπονοείται παραβίαση της ισχύουσας νομοθεσίας και των κανόνων της Συνθήκης Σένγκεν από την κυρία....., με ενδεχόμενο δόλο. Ταυτόχρονα, με το ίδιο τηλεαντιγράφημα, η ως άνω υπηρεσία ενημερώνεται για το αίτημα του προξενείου της Μαριούπολης προς το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη για καταχώριση της αναφερομένης στον ΕΚΑΝΑ.

#### **Διαπιστώσεις/εκτιμήσεις της Αρχής:**

Στο αποσταλθέν, (μετά από την παρέμβαση της Αρχής) στις **9.2.2011**, Α.Π.Φ.619.1/78/ΑΣ 418 με ημερομηνία 26.5.2010 έγγραφο του Ελληνικού Προξενείου της Μαριούπολης, φαίνεται ότι συγχέονται τα ζητήματα έκδοσης θεώρησης εισόδου για τουρισμό και οικογενειακής επανένωσης, μολονότι αυτά ανταποκρίνονται σε διαφορετικά αιτήματα που είχαν υποβληθεί από τους αναφερόμενους και χρήζουν, εκ του νόμου, διαφορετική αντιμετώπιση. Επιπλέον, χωρίς να γίνεται επίκληση αδιάσειστων στοιχείων που αποδεικνύουν την χρήση πλαστών θεωρήσεων εισόδου από άλλες χώρες (Τσεχία και Πολωνία), με το τηλεαντιγράφημα αυτό υποδεικνύεται έμμεσα στην Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης/Τμήμα Αδειών Διαμονής Ν. Χανίων ότι συντρέχουν λόγοι να απορρίψει το αίτημα για οικογενειακή επανένωση ενώ γίνεται ευθέως μνεία στο γεγονός ότι έχει ζητηθεί από το Υπ. Προστασίας του Πολίτη η καταχώριση της κυρίας ....στον ΕΚΑΝΑ.

Κατ' αρχήν πρέπει να σημειωθεί ότι το Προξενείο μας στη Μαριούπολη είχε απορρίψει προηγούμενα αιτήματα για χορήγηση τουριστικής βίζας στην αναφερόμενη, όπως αυτό της από 4.3.2009, με την αιτιολογία: *«Αδυναμία τεκμηρίωσης του σκοπού, συνθηκών και μέσων διαβίωσης σας κατά την προβλεπόμενη παραμονή σας»*.

---

*πρωτ. Α.Π.Φ.619.2.1/ΑΣ39 με το οποίο μας απαντούν Στις 09/02/2011 λάβαμε με φαξ και μετά από συνεχείς δικές μας υπενθυμίσεις τηλεφωνικά και γραπτά το με αρ. πρωτ. 619.1/78/ΑΣ 418 με το οποίο μας ενημερώνουν ότι ...».*

Περαιτέρω, στο επίμαχο με ημερομηνία **26.5.2010**<sup>2</sup>, τηλεαντιγράφημα η Γενική Πρόξενος δηλώνει ότι:

α) *«Η Αρχή μας απέρριψε αίτημα της εν θέματι για λήψη τουριστικής θεώρησης εισόδου 90 ημερών, με σκοπό, ως δήλωσε, την οικογενειακή της επανένωση με τον Ουκρανό σύζυγό της, κ. ....κατόχου της υπ' αριθ. GR ... Άδειας Διαμονής ...καθόσον απαιτείται σχετική προέγκριση της Υπηρεσίας σας».*

Ωστόσο, επί του προαναφερόμενου σημείου, σημειώνουμε ότι κατά την ημερομηνία σύνταξης αυτού του εγγράφου οι αναφερόμενοι έχουν ήδη τελέσει πολιτικό γάμο και έχει ήδη υποβληθεί η αίτηση τους για οικογενειακή επανένωση (στις 12.4.2010) ενώ έχει αποσταλεί, από τη Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης/Τμήμα Αδειών Διαμονής Ν. Χανίων, ερώτημα για την διακρίβωση ύπαρξης οικογενειακής σχέσης (στις 19.5.2010). Επομένως, το αίτημα στο οποίο φαίνεται να αναφέρεται η πρώτη παράγραφος του τηλεαντιγράφηματος είναι αυτό για τουριστική επίσκεψη της αναφερόμενης στη χώρα μας για οικογενειακούς λόγους, ενώ έχει ήδη ξεκινήσει η διαδικασία εξέτασης αιτήματος για χορήγηση θεώρησης εισόδου για οικογενειακή επανένωση<sup>3</sup>. Το αίτημα αυτό, για προσωρινή, τουριστική βίζα, η Προξενική Αρχή προφανώς είχε δικαίωμα να απορρίψει, αλλά βάσει των προϋποθέσεων που τίθενται στην ισχύουσα νομοθεσία για τη χορήγηση τουριστικής θεώρησης και όχι βάσει αυτής που διέπει τη διαδικασία οικογενειακής επανένωσης (αφού αυτή μόλις είχε αρχίσει και η προξενική αρχή δεν είχε καν τη δυνατότητα να απαντήσει περί της ύπαρξης οικογενειακής σχέσης). Και βεβαίως μια τέτοια απόρριψη για τουρισμό αυτόματα δεν πρέπει να νοείται ως απόρριψη, άνευ άλλου τινός, του βασικού, παράλληλου αιτήματος των αναφερομένων για οικογενειακή επανένωση, που ούτως ή άλλως εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Δ/σης Αλλοδαπών & Μετανάστευσης/Τμήμα Αδειών Διαμονής Ν. Χανίων (επί τη βάση βεβαίως της γνώμης της Αστυνομίας περί ύπαρξης ή μη λόγων για κίνδυνο της δημόσιας τάξης και ασφάλειας).

---

<sup>2</sup> Θυμίζουμε ότι το αίτημα για οικογενειακή επανένωση πρωτοκολλήθηκε με αρ. 5425 στις 5.5.2010 και το έγγραφο για διακρίβωση της οικογενειακής σχέσης απεστάλη στις 19.5.2010 προς το Υπ. Εξωτερικών για να αποσταλεί μέσω διπλωματικού φακέλου στο Ελληνικό Προξενείο της Μαριούπολης. Αυτό σημαίνει ότι όταν συντάχθηκε το ανά χείρας έγγραφο του Προξενείου, με ημερομηνία 26.5.2010, προφανώς δεν είχε παραληφθεί ακόμη το έγγραφο της Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης/Τμήμα Αδειών Διαμονής Ν. Χανίων για την έκφραση γνώμης περί του αιτήματος για οικογενειακή επανένωση.

<sup>3</sup> Υπογραμμίζεται ότι μετά το γάμο των ενδιαφερομένων τουλάχιστον δύο αιτήματα για χορήγηση θεώρησης εισόδου για τουρισμό έχουν απορριφθεί, στις 12.7.2010 και 8.12.2010, με την αιτιολογία: *«Οι παρασχεθείσες πληροφορίες για την αιτιολόγηση του σκοπού και των συνθηκών της προβλεπόμενης παραμονής δεν είναι αξιόπιστες».*

Επομένως, και το με Α.Π.Φ. 619.2/1/ΑΣ 39/13.1.2011 του Γ. Προξενείου της Μαριούπολης, που παρελήφθη από τη Δ/νση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης/Τμήμα Αδειών Διαμονής Ν. Χανίων στις 17.1.201, δεν απαντά ευθέως στο ερώτημα για οικογενειακή επανένωση, καθόσον αναφέρει ότι:

«Σε απάντηση ...σας ενημερώνουμε ότι, εφόσον με το υπ' αρ. ΑΠ Φ 619.1/78/ΑΣ 418, από 26/05/2010 τηλεαντιγράφημά μας, (το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, απεστάλη στην εν λόγω υπηρεσία αργότερα από την ημερομηνία σύνταξης και αποστολής του παρόντος, δηλαδή στις 9.2.2011) θεωρήσαμε ότι δεν απαιτείτο στο υπ' αριθ.2010/5425 από 19/05/2010 έγγραφό σας. Το οποίο σημειωτέον μας περιήλθε την 29/06/2010...»

Ειδικότερα, για τη διαδικασία εξέτασης αιτήματος για οικογενειακή επανένωση, στο άρθρο 55 παρ. 2 του Ν. 3386/2005 ορίζεται ρητώς ότι: **«ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας υποχρεούται να ζητήσει προηγουμένως τη γνώμη της οικείας αστυνομικής αρχής για θέματα που αφορούν στη δημόσια τάξη και ασφάλεια της Χώρας, καθώς και τη γνώμη της αρμόδιας ελληνικής προξενικής αρχής προς διακρίβωση ύπαρξης της οικογενειακής σχέσης»**. Στη συνέχεια η εγκριτική απόφαση, η οποία εκδίδεται από την Περιφέρεια, **«διαβιβάζεται στην οικεία ελληνική προξενική αρχή, η οποία χορηγεί στα μέλη της οικογένειας του υπηκόου τρίτης χώρας τις απαιτούμενες ειδικές θεωρήσεις εισόδου, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 8 του παρόντος»** (άρθρο 55 παρ. 3 του Ν. 3386/2005).

Από τα προαναφερόμενα όμως προκύπτει ότι, όσον αφορά το αίτημα για παροχή γνώμης σας σχετικά με το αίτημα για οικογενειακή επανένωση, η υπηρεσία σας προέβη στην εισήγησή της για απόρριψη του εν λόγω αιτήματος όχι επί τη βάση της δικαιοδοσίας που της έχει αναθέσει ο Έλληνας νομοθέτης, δηλαδή επί τη βάση της έρευνας που προβλέπεται στο άρθρο 8 του Ν. 3386/2005, αλλά εξ αιτίας της προγενέστερης κρίσης σας που αφορούσε στο γεγονός ότι η αναφερόμενη δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις για την έκδοση σε αυτήν τουριστικής βίζας.

β) Επιπλέον, ως προς τη διαμορφωμένη κρίση ότι στο πρόσωπο της αναφερομένης συντρέχουν οι εκ του άρθρου 8 του ν. 3386/2005 επιφυλάξεις περί κινδύνου για τη δημόσια τάξη και εθνική ασφάλεια, στο ίδιο τηλεαντιγράφημα, η Γενική Πρόξενος, δηλώνει ότι

«από τον έλεγχο διαβατηρίου της ...προέκυψε ότι, ενώ είναι εγγεγραμμένη στην περιοχή αρμοδιότητάς μας εισήλθε στην Ελλάδα τέσσερις φορές<sup>4</sup> μέσω Τσεχίας και Πολωνίας, με τις εξής θεωρήσεις...».

<sup>4</sup> Τον Αύγουστο του 2008, τον Απρίλιο και Ιούλιο του 2009, και Απριλ.- Μάιο του 2010.

Ενώ,

«Απαντώντας σε σχετικές ερωτήσεις μας, η περί ού ο λόγος μας δήλωσε κατά τη συνέντευξη της ότι, για τη λήψη των ως άνω θεωρήσεων απευθύνθηκε σε κάποιο Γραφείο «Διευκολύνσεων στην έκδοση θεωρήσεων» με έδρα το Κίεβο (οδός ...) και επωνυμία «...» το οποίο εντόπισε μέσω Ιντερνετ Συμπληρώνοντας ότι το αντίτιμο ήταν ιδιαίτερα υψηλό. Δοθέντος ότι οι ως άνω θεωρήσεις δεν φέρουν, **ως συνήθως, την υπογραφή του αρμοδίου υπαλλήλου και οι φερόμενες εκδούσες αρχές, δεν μας επιβεβαίωσαν την έκδοσή τους, συνάγεται ότι είναι πλαστές.** Ως εκ τούτου, ζητήσαμε την καταχώρηση της εν θέματι στον ΕΚΑΝΑ».

Από το σημείο αυτό προκύπτουν τρία ουσιαστικά ερωτήματα: Πρώτον, είχε το δικαίωμα η κυρία ...να απευθυνθεί στις προξενικές αρχές της Τσεχίας και Πολωνίας για να λάβει θεώρηση εισόδου να ταξιδέψει μέσω αυτών στην Ελλάδα; Δεύτερον, οι σφραγίδες που ετέθησαν στο διαβατήριό της ήταν γνήσιες; Τέλος, για ποια μη σύνομη πράξη κατηγορείται ή θεωρείται ότι ευθύνεται η αναφερομένη;

Σύμφωνα με την ΥΑ 400/2006 (ΥΑ 4000/4/32-ιβ' ΦΕΚ Β 1353 2006): *Κριτήρια-διαδικασία για εγγραφή –διαγραφή αλλοδαπών από τον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθυμητών Αλλοδαπών*, ορίζεται, στο άρθρο 1, παρ. β., ότι σε αυτόν εγγράφονται:

«...β. Αλλοδαποί, των οποίων η παρουσία στο ελληνικό έδαφος, αποτελεί για την εθνική ή τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη. Τέτοια απειλή υπάρχει ιδίως όταν σε βάρος του αλλοδαπού υπάρχουν αποχρώσεις ενδείξεις ότι τέλεσε σοβαρή αξιόποινη πράξη ή ενδείξεις ότι προέβη σε προπαρασκευαστικές πράξεις τέλεση τέτοιας πράξης [(άρθρο 96 Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν (SCHENGEN) (Σ.Ε.Σ.Σ.), όπως αυτή κυρώθηκε με το ν. 2514/1997..)

Οι προβληματισμοί επομένως οι οποίοι γεννώνται εδώ είναι αν η Προξενική μας Αρχή, ως όφειλε, **επιβεβαίωσε** την πλαστότητα των θεωρήσεων αυτών και ότι επομένως η παρουσία της κ. ....αποτελεί σοβαρό κίνδυνο για τη χώρα μας, τέτοιο μάλιστα που συνιστάται η απαγόρευση εισόδου για μια δεκαετία. Από την ως άνω διατύπωση ωστόσο, δηλαδή ότι «Δοθέντος ότι οι ως άνω θεωρήσεις δεν φέρουν, **ως συνήθως, την υπογραφή του αρμοδίου υπαλλήλου και οι φερόμενες εκδούσες αρχές, δεν μας επιβεβαίωσαν την έκδοσή τους, συνάγεται ότι είναι πλαστές**» δεν προκύπτει μετά βεβαιότητας ότι αυτό συνέβη. Η απορία λοιπόν που γεννάται είναι: πώς είναι δυνατόν να ζητείται η καταχώριση αλλοδαπού στον ΕΚΑΝΑ (για μια δεκαετία και στους δύο καταλόγους, τον Εθνικό και τον κατάλογο Σένγκεν, όπως μας

επιβεβαίωσε το Τμήμα Διοικητικών Μέτρων & Απελάσεων του ΥΠ.Π.Π με το με αρ. πρωτ. 4/1158755-480600/1.6.2001 έγγραφο) επί τη βάσει του «*συνάγεται*» και όχι επί συγκεκριμένων στοιχείων που αποδεικνύουν την τέλεση αξιόποινης πράξης που, επομένως, δικαίως επιφέρουν στην παραβάτη αυτή τη βαρύτερη κύρωση. Επιπλέον, ποια δυνατότητα έχει η αναφερόμενη να αντικρούσει, με τα μέσα που της προσφέρει η ισχύουσα νομοθεσία, αυτή την κατηγορία αν δεν της παρασχεθούν τα στοιχεία επί των οποίων βασίστηκε η καταχώρησή της στον ΕΚΑΝΑ.

Υπογραμμίζεται επίσης ότι, όσον αφορά το ζήτημα της οικογενειακής επανένωσης, ακόμα και στις περιπτώσεις όπου γίνεται επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος για την απαγόρευση εισόδου, είναι δυνατόν το δικαίωμα οικογενειακής συνένωσης να υπερτερεί έναντι τυχόν απαγορεύσεων, οι οποίες έχουν επιβληθεί βάσει διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας, όπως έχει κατ' εξακολούθηση κριθεί τόσο από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ. π.χ. Sen κατά Ολλανδίας, 1996) όσο και του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (βλ. Balise Maheten Metock κ.α κατά Ιρλανδίας, 2008, Deniz Sahin κατά Αυστρίας, 2009, κ.α).

Ειδικότερα, για τα ανωτέρω ζητήματα έχει κριθεί και από τη νομολογία των αρμοδίων εθνικών δικαστηρίων ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι ακυρωτέα, **όταν από την πράξη αυτή δεν προκύπτει ότι η αρμόδια αρχή «έχει αποφανθεί επ' αυτού επί τη βάσει των κρίσιμων διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας»** (πρβλ. ΣτΕ 22/2009). Συγκεκριμένα, για το περιεχόμενο της αιτιολογίας της απορριπτικής απόφασης επί αιτήματος για οικογενειακή επανένωση έχει ομοίως κριθεί ότι **η απόρριψη του αιτήματος για οικογενειακή επανένωση επιτρέπεται μόνο όταν υπάρχει επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος και «τέτοιος, πάντως, επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να συναχθεί εκ μόνου του γεγονότος ότι ο αλλοδαπός είχε ... εισέλθει στην Ελλάδα χωρίς να είναι εφοδιασμένος με νόμιμη θεώρηση εισόδου»** (βλ. ό.π. ΣτΕ 22/2009).

Προκειμένου να διακριβώσει η Αρχή ότι οι προαναφερόμενοι προβληματισμοί είναι αποτέλεσμα του τρόπου με τον οποίο συντάχθηκε το κείμενο και όχι των στοιχείων που είχε στην κατοχή της η Προξενική Αρχή Μαριούπολης ζήτησε (με τηλεομοιοτυπία που απέστειλε στην εν λόγω υπηρεσία στις 21.2.2011) να μας αποσταλούν σε φωτοαντίγραφο:

*«Α) Τα έγγραφα της υπηρεσίας προς τις προξενικές αρχές άλλων κρατών για την επιβεβαίωση της εγκυρότητας των θεωρήσεων εισόδου που φαίνεται ότι είχαν χορηγηθεί στην αναφερόμενη. Β) Τις απαντήσεις των αλλοδαπών αυτών υπηρεσιών στα επίσημα ερωτήματά σας. Γ) Το έγγραφο της υπηρεσίας προς το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη με το οποίο ζητάτε την εγγραφή της στον ΕΚΑΝΑ. Δ) Να μας γνωστοποιήσετε εάν έχει γίνει κάποια ενέργεια εκ μέρους της υπηρεσίας σας προς τις αρμόδιες αρχές της Ουκρανίας για τη λειτουργία του γραφείου ταξιδιού που κατά τη γνώμη σας εκδίδει μη έγκυρες θεωρήσεις εισόδου για την είσοδο αλλοδαπών στη χώρα»..*

Το Ελληνικό Προξενείο της Μαριούπολης μας απέστειλε το με ημερομηνία 21.3.2011 /ΑΠ.:Φ.090.1/11/ΑΣ 223 χαρακτηρισμένο ως «απόρρητο» έγγραφο, με το οποίο μας ενημερώνει ότι αδυνατεί **(χωρίς αιτιολογία)** να αποστείλει **«όλα»** τα αντίγραφα της αλληλογραφίας της με τις άλλες συναρμόδιες αρχές του Σένγκεν. Ασφαλώς ο Συνήγορος του Πολίτη δεν ζήτησε κάτι τέτοιο. Ζήτησε, όπως όφειλε να πράξει, να του παρασχεθούν έγγραφα τα οποία φέρουν τα στοιχεία τα οποία είναι απαραίτητα για την περαιτέρω διερεύνηση της υπόθεσης (π.χ. η έγγραφη πιστοποίηση από τις εμπλεκόμενες ξένες προξενικές αρχές Σένγκεν ότι οι σφραγίδες εισόδου στο διαβατήριό της είναι πράγματι πλαστές). **Υπογραμμίζεται ότι αυτό δεν θα είχε ζητηθεί, δεδομένης της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των υπηρεσιών μας, αν, ενόψει του αιτήματος για οικογενειακή επανένωση και της σοβαρότατης κύρωσης της εγγραφής της αναφερομένης στον ΕΚΑΝΑ για μια δεκαετία, στο επίμαχο τηλεαντιγράφημα δεν διαφαινόταν υποκειμενική κρίση, η οποία προκύπτει από το «..δεν επιβεβαίωσαν την έκδοσή τους » και το «συνάγεται ότι είναι πλαστές».**

Επιπλέον, στο ίδιο ως άνω έγγραφο διατυπώνονται εσφαλμένες απόψεις ως προς τον ρόλο του Συνηγόρου του Πολίτη, τις αρμοδιότητες της προξενικής αρχής και τα καθήκοντα των υπηρετούντων σε αυτή, και δη της Γενικού Προξένου, τις οποίες δεν θα επαναλάβουμε και δεν θα σχολιάσουμε στο παρόν έγγραφο αλλά θα παρακαλέσουμε τον Γενικό Επιθεωρητή να τις εξετάσει και κατά την κρίση του να απευθύνει τις αναγκαίες συστάσεις.

Μολαταύτα, θεωρούμε επιβεβλημένο για την περαιτέρω εποικοδομητική συνεργασία των υπηρεσιών μας, να επισημάνουμε και να ενημερώσουμε, σε γενικές γραμμές, ότι η λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη, συνταγματικά κατοχυρωμένης ανεξάρτητης αρχής (άρθρο 103 του Συντάγματος), δεν διέπεται από «καταστατικό» αλλά από νόμους που προσδιορίζουν ακριβώς την αποστολή της. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 1 παρ. 1 του νόμου 3094/2003 (όπως ισχύει) ορίζεται ότι:



«Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ως Αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ. όπως αυτά καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του παρόντος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας»

ενώ για το σκοπό αυτό

«...ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ιδίως ερευνά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες όργανο δημόσιας υπηρεσίας ατομικό ή συλλογικό: i) προσβάλλει, με πράξη ή παράλειψη, δικαίωμα ή συμφέρον προστατευόμενο από το Σύνταγμα και το νόμο, ii) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση, iii) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη, iv) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας» (άρθρο 3. παρ. 3).

Περαιτέρω κατά τη διαδικασία της έρευνας

«Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ζητεί από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη. Κατά την εξέταση εγγράφων και άλλων στοιχείων, που βρίσκονται στη διάθεση δημοσίων υπηρεσιών, **δεν μπορεί να αντισταχθεί ο χαρακτηρισμός τους ως απορρήτων, εκτός εάν αφορούν την εθνική άμυνα, την κρατική ασφάλεια και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας.** Όλες οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να διευκολύνουν με κάθε τρόπο την έρευνα. Η μη σύμπραξη δημόσιας υπηρεσίας στη διεξαγωγή της αποτελεί αντικείμενο ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό» (άρθρο 4 παρ. 5).

Εδώ πρέπει να επισημανθεί με έμφαση, δεδομένης της συνήθους επίκλησης των προξενικών ή άλλων διπλωματικών αρχών λόγων μη συνεργασίας με την Αρχή μας με την αιτιολογία ότι έργο τους αφορά την **εθνική άμυνα, την κρατική ασφάλεια και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας**, ότι οι Πρεσβείες /Προξενικές αρχές εμπίπτουν στον διοικητικό έλεγχο τον οποίο είναι επιφορτισμένη από το Σύνταγμα να διενεργεί η Αρχή. Μάλιστα, η αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη να επιλαμβάνεται θεμάτων νομιμότητας των πράξεων ή/και παραλείψεων των προξενικών αρχών αποτελεί μια δυνατότητα ελέγχου που κατ' εξοχήν μπορεί να πιστοποιεί το γεγονός ότι τα ελληνικά προξενεία αποτελούν ουσιαστικά όργανα της διοίκησης ενός κράτους δικαίου, δηλαδή μιας κρατικής διοίκησης που εκδηλώνει και

επί αλλοδαπής επικράτειας, μεταξύ άλλων, την αδιαπραγμάτευτη προσήλωσή της στα δικαιώματα του ανθρώπου, τηρώντας τις αρχές της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης. Η δήλωση επομένως του Γεν. Προξενείου Μαριούπολης ότι αδυνατεί να διαβιβάσει στην αρχή τα φωτοαντίγραφα εγγράφων που της ζητήθηκαν προκειμένου να διακριβωθεί ότι οι ενέργειες της διοίκησης ήταν σύννομες και επομένως οι διαμαρτυρίες των αναφερομένων αβάσιμες, μόνο προβληματισμό μπορεί να δημιουργήσει.

Η έκδοση ή άρνηση έκδοσης θεωρήσεων εισόδου γίνεται κατ' εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας (εσωτερικής, ευρωπαϊκής και Σένγκεν). Συνεπώς, δεν εμπίπτει στο πεδίο της «πολιτικής απόφασης» ή «πολιτικής διαπραγμάτευσης» όπου μπορεί να τίθεται θέμα εθνικής ασφάλειας και διπλωματικών σχέσεων. Οι ισχύοντες νόμοι αυτοί καθ' αυτοί ορίζουν, κατά την εκάστοτε χρονική περίοδο, πως πρέπει να δρουν τα όργανα της διοίκησης και ποιούς κανόνες πρέπει να ακολουθούν. Η εφαρμογή ή μη των νόμων αυτών δεν εμπίπτει στη διακριτική ευχέρεια των οργάνων των διπλωματικών αρχών. Αντιθέτως, η διακριτική ευχέρεια οργάνων της διοίκησης, όπου επιτρέπεται, ορίζεται ειδικά.

Επομένως, η εφαρμογή κριτηρίων Σένγκεν για τη χορήγηση θεωρήσεων εισόδου, καθώς και αυτών που ορίζονται από την κοινοτική νομοθεσία για την είσοδο στη χώρα υπηκόων τρίτων χωρών για το σκοπό οικογενειακής επανένωσης, είναι απολύτως ελέγξιμη, όπως είναι, γενικώς, η όλη οριζόμενη εκ των νόμων διαδικασία χορήγησης θεωρήσεων εισόδου. Άλλωστε κριτήρια τίθενται προκειμένου να μειωθεί στο ελάχιστο το ενδεχόμενο αυθαίρετης ή υποκειμενικής κρίσης του εμπλεκόμενου υπαλλήλου. Ακόμη και ο Κανονισμός 810/2009-Κοινοτικός Κώδικας Θεωρήσεων που τέθηκε σε εφαρμογή στις 5.4.2010, όπως αναφέρεται στο Α.Π.Φ.3497/52/ΑΣ508/25.3.2010 της Γ4 Δ/σης Δικαιοσύνης Εσωτερικών Υποθέσεων και Σένγκεν, ορίζει ότι «...2) θεσμοθετείται **η υποχρέωση των κρατών μελών να αιτιολογούν λεπτομερώς τις αρνητικές αποφάσεις σε κάθε αίτημα θεώρησης και να εφοδιάζουν τους αιτούντες με το εναρμονισμένο αίτημα απόρριψης**».

Άλλωστε, στην κατ' εξαίρεση περίπτωση όπου εκ του νόμου παρέχεται η δυνατότητα διακριτικής ευχέρειας, ή όπου το αρμόδιο πολιτικό όργανο διπλωματικής ή άλλης αρχής επικαλείται λόγους κινδύνου για την **«εθνική άμυνα, την κρατική ασφάλεια και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας»** σε μια απόφασή του, τότε και πάλι ο Συνήγορος του Πολίτη έχει τη δυνατότητα να την ελέγξει, ως προς την βασιμότητά της ως τέτοια καθώς, σύμφωνα με τη παρ. 9 του άρθρου 4 του νόμου 3094/2003,

*«Το προσωπικό της Αρχής υπέχει καθήκον εχεμύθειας για έγγραφα και στοιχεία των οποίων λαμβάνει γνώση στο πλαίσιο της έρευνας και είναι απόρρητα σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις ή εξαιρούνται από το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, κατά τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και κάθε άλλη συναφή διάταξη».*

### **Συμπέρασμα/προτάσεις:**

Κρίνοντας ότι οι παραπάνω παρατηρήσεις δύναται να συμβάλουν στην καλύτερη κατανόηση του ρόλου της Αρχής στο δικαιοπολιτικό μας σύστημα, θα θέλαμε εκ νέου να ζητήσουμε από την Προξενική Αρχή της Μαριούπολης να μας αποστείλει φωτοαντίγραφα των εγγράφων<sup>5</sup> (π.χ. **την έγγραφη επιβεβαίωση των συναρμολογίων προξενικών αρχών ότι οι σφραγίδες που είχε στο διαβατήριό της η κυρία ...ήταν πλαστές**), που βεβαιώνουν την παραβατική συμπεριφορά της αναφερόμενης, ως προς την καταστρατήγηση των διατάξεων του νόμου 3386/2005 (ή όποια άλλη σχετική διάταξη) για την είσοδό της στην Ελληνική επικράτεια, ή όποιο άλλο στοιχείο το οποίο κρίνετε ότι με ασφάλεια επιβεβαιώνει την ορθότητα της απόφασης του Προξενείου να καταχωρηθεί η αναφερόμενη στον ΕΚΑΝΑ και να αρνηθεί την είσοδο της στη χώρα για το σκοπό της οικογενειακής επανένωσης. Η αναφερόμενη ενδεχομένως θα χρειαστεί να χρησιμοποιήσει τα στοιχεία αυτά στην περίπτωση που κρίνει, εφόσον αποβεί αναποτελεσματική η παρέμβαση της Αρχής, ότι πρέπει να απευθυνθεί στη δικαιοσύνη.

Περαιτέρω, αν η Προξενική αρχή έχει στοιχεία που τεκμηριώνουν την εμπλοκή των αναφερομένων σε παράνομες ενέργειες, π.χ. διαδικασίες εμπορίας/διακίνησης γυναικών, είναι απολύτως απαραίτητο να μας το γνωστοποιήσουν προκειμένου η Αρχή να πράξει τα δέοντα ως προς τον χειρισμό της υπόθεσης. Επιπλέον, χρήσιμο για την αποφυγή τέτοιων φαινομένων βεβαίως θα είναι κάποιο στοιχείο για τις ενέργειες στις οποίες προέβη η Προξενική μας αρχή προς τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ουκρανίας, όσον αφορά τη λειτουργία του φερόμενου στο ως άνω τηλεαντιγράφημα της ως γραφείο «διευκολύνσεων έκδοσης θεωρήσεων εισόδου» στην Ελλάδα.

Στην περίπτωση όμως που δεν υφίστανται τέτοια στοιχεία ή που στη συγκεκριμένη περίπτωση έγινε κάποιο λάθος, η Αρχή κρίνει ότι το Προξενείο μας στη Μαριούπολη οφείλει άμεσα να επανορθώσει ώστε να καταστεί δυνατόν να γίνουν

---

<sup>5</sup> Ποτέ δεν ζητήσαμε **όλα** τα έγγραφα που η Προξενική αρχή έχει απευθύνει στις συναρμολογίες της προξενικές αρχές. Ζητήσαμε να μας γνωστοποιηθούν αυτά που βεβαιώνουν το συμπέρασμα στο οποίο καταλήξατε ότι δηλαδή ο σφραγίδες που έφερε στο διαβατήριό της ήταν πλαστές και ότι επομένως η υπηρεσία σας έπρεπε να ζητήσει την καταχώρισή της στον ΕΚΑΝΑ.

σεβαστά τα σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία δικαιώματα των αναφερομένων όσο αφορά την οικογενειακή τους επανένωση. Περί αυτής δε της διαδικασίας οικογενειακής επανένωσης, ο Συνήγορος του Πολίτη σας έχει ποικιλοτρόπως (π.χ. με το με αρ. πρωτ. 132406/1/2010/40754/1/23.3.2011 έγγραφό του) γνωστοποιήσει τα ισχύοντα.

Θεωρώντας ότι το παρόν μπορεί να αποτελέσει τη βάση, μέσω αμοιβαίας εμπιστοσύνης και εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας, για μια καλή συνεργασία των υπηρεσιών μας, οι συνεργάτες μου και εγώ προσωπικά αναμένουμε την ανταπόκρισή σας και είμαστε στη διάθεσή σας για κάθε περαιτέρω διευκρίνιση ή πληροφορία θεωρείτε απαραίτητη.

Με τιμή

Βασίλης Καρύδης  
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

**Κοινοποίηση:**

Γραφείου Υπουργού Εξωτερικών  
Βασ. Σοφίας 5, 1<sup>ος</sup> όροφος  
106 71 ΑΘΗΝΑ