

6 Φεβρουαρίου 2012
Αριθμ. Πρωτ.: 143216/4694/2012

Πληροφορίες:
Ανδριανή Παπαδοπούλου
Τηλ.:210 7289630
Δημήτρης Χορμοβίτης
210 7289726
Φαξ:210 7289643

Κύριο

Αγαπητέ κύριε,

Ικανοποιώντας το με αρ. πρωτ. 36840/23.12.2011 αίτημά σας για «επανερέυνα» της με αρ. **Φ 143216/2.8.2011** αναφοράς σας προς την Αρχή, σχετικά με τα ισχύοντα περί εκπροσώπησης αλλοδαπών ενώπιον της Διοίκησης, και αντιπαρερχόμενοι ατυχείς χαρακτηρισμούς που περιλαμβάνονται στην ως άνω επιστολή σας, θα θέλαμε διεξοδικά να σας επισημάνουμε τα εξής:

Α) Αρμοδιότητες της Αρχής και χειρισμός αναφορών

.....

Από το περιεχόμενο της αναφοράς σας προκύπτει ότι η ατομική διοικητική πράξη την οποία κλήθηκε να εξετάσει η Αρχή μας αφορά την νομιμότητα ή μη της άρνησης της Διοίκησης, και συγκεκριμένα του Τμήματος Αλλοδαπών του Δήμου Αλμωπίας, να επιτρέψει την εκ μέρους σας (ως τρίτου προσώπου, μη δικηγόρου) εκπροσώπηση αλλοδαπού, του κ....., για ζήτημα κατάθεσης απαραίτητου, για την εξέταση της αίτησης ανανέωσης άδειας διαμονής, δικαιολογητικού (βεβαίωση ασφαλιστικού φορέα)¹ και **παραλαβή βεβαίωσης τύπου Α'**, η οποία αποτελεί τίτλο

¹ Στην υπεύθυνη δήλωση που έχετε επισυνάψει στην αναφορά σας ο κ.εξουσιοδοτεί εσάς και τη σύζυγό σας «...να με εκπροσωπούν ενώπιον σας και ενώπιον οποιουδήποτε αρμοδίου φορέα δημόσιας, δημοτικής ή κοινοτικής αρχής, να προβαίνουν σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες (κατάθεση αίτησης με τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά), να υπογράφουν αντ' εμού κάθε έγγραφο, όπως αιτήσεις, υπεύθυνες δηλώσεις και λοιπά έγγραφα σχετικά με την παραλαβή από Δήμο Αλμωπίας βεβαίωση τ.Α' και της άδειας διαμονής μου». Το περιεχόμενο αυτής της εξουσιοδότησης δεν συνάδει με τις σχετικές ισχύουσες διατάξεις του μεταναστευτικού μας πλαισίου όπως θα αναλυθούν και παρακάτω (βλ. επίσης την εγκύκλιο του Υπ. Εσ.Α.Π.:οικ.16140/11/16.6.2011).

νόμιμης προσωρινής διαμονής αλλοδαπού στη χώρα και παρέχει στον κάτοχό του τη δυνατότητα να ταξιδέψει στην χώρα του (κάτι σαν προσωρινή ταυτότητα). Επιπλέον, μνημονεύετε στην αναφορά σας, σας γνωστοποιήθηκε από την εν λόγω υπηρεσία, ότι η μη κατάθεση εμπροθέσμως του απαραίτητου αυτού δικαιολογητικού προφανώς θα σήμαινε και την απόρριψη του αιτήματος του κ....., καθώς δεν θα εκπληρωνόταν μια από τις βασικές προϋποθέσεις για την ανανέωση της άδειας διαμονής του.

Η ενημέρωση, τηλεφωνική και έγγραφη, που λάβατε εντός των αμέσως επομένων της ανάθεσης της αναφοράς σας ημερών από την αρμόδια ειδική επιστήμονα, και στις δύο περιπτώσεις, ήταν η ίδια για την ουσία της υπόθεσής σας. Μάλιστα, μετά το πέρας, κατά τη γνώμη μας σε καλό κλίμα, της τηλεφωνικής επικοινωνίας μαζί της, φάνηκε, σε αντίθεση με αυτά που ισχυρίζεστε στην προαναφερόμενη με αρ. πρωτ. 36840/23.12.2011 επιστολή σας, ότι κατανοείτε και αποδέχεστε το *raison d'etre* της Διοίκησης, για τη θεσμοθέτηση των υφιστάμενων κανόνων περί νόμιμης εκπροσώπησης αλλοδαπών σε ζητήματα που αφορούν στην υποβολή αίτησης ή ανανέωσης άδειας διαμονής. Δηλαδή, από τη συνομιλία αυτή φάνηκε να συμφωνείτε με το γεγονός ότι οι περιορισμοί που τίθενται εκ του νόμου περί αυτοπρόσωπης παρουσίας ή περί ειδικά εξουσιοδοτημένης εκπροσώπησης των αλλοδαπών, όσον αφορά το ζήτημα υποβολής για αρχική έκδοση ή ανανέωση άδειας διαμονής (η οποία δεν νοείται χωρίς τα απαραίτητα δικαιολογητικά), αποσκοπούν στη διασφάλιση της πραγματικής παρουσίας των αιτούντων υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική επικράτεια και την πρόληψη φαινομένων εκμετάλλευσης/παρανομίας.

B) Ισχύουσες διατάξεις περί εκπροσώπησης υπηκόων τρίτων χωρών κατά τη διαδικασία υποβολής αίτησης χορήγησης –ανανέωσης άδειας διαμονής στις αρμόδιες Διοικητικές Αρχές.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σας επισημάνουμε, σε περίπτωση που δεν το γνωρίζετε ήδη, ότι στην ελληνική έννομη τάξη υπάρχει ιεραρχική δομή όσον αφορά την ισχύ των διατάξεων που ενδεχομένως να είναι διαφορετικές ή αντικρουόμενες. Βεβαίως το Σύνταγμα και οι Διεθνείς Συνθήκες/Συμβάσεις τις οποίες έχει υπογράψει η χώρα, υπερισχύουν των εθνικών Νόμων. Οι Νόμοι, στη συνέχεια, υπερισχύουν των Προεδρικών Διαταγμάτων και των Υπουργικών Αποφάσεων που εκδίδονται βάσει εξουσιοδοτικών εκ των νόμων διατάξεων. Επιπλέον, **οι ειδικές διατάξεις** που περιλαμβάνονται στο νόμο (όπως αυτή του άρθρου 73 του ν. 3386/05 όπως αντικαταστάθηκαν από το άρθρο 14 του ν. 3536/07) υπερισχύουν των γενικών για το ίδιο ζήτημα διατάξεων. Οι εγκύκλιοι δε, έχουν καθαρά πρακτικό, ερμηνευτικό

χαρακτήρα περί των υφιστάμενων διατάξεων, ενώ πρέπει πάντα να είναι σύμφωνες με αυτές. Σε καμία περίπτωση δε, η ερμηνεία που προβάλλεται με τις εγκύκλιους, δεν δύνανται να αντικαταστήσει ή να παρακάμψει τις ισχύουσες διατάξεις. Επιπροσθέτως, οι νεώτερες διατάξεις και ερμηνευτικές εγκύκλιοι υπερισχύουν, αυτονοήτως, των προγενεστέρων καθόσον ακολουθούν τις υφιστάμενες νομοθετικές αλλαγές.

Συνεπώς, όσον αφορά τις διατάξεις που διέπουν τα θέματα μεταναστευτικής πολιτικής, ασφαλώς γνωρίζετε ότι έχουν μεταβληθεί πάρα πολλές φορές, σε σύντομο χρονικό διάστημα, ανάλογα με τα προβλήματα που κατά καιρούς ανέκυψαν στην Διοίκηση, ή στην κοινωνία γενικότερα, κατά την πρακτική εφαρμογή τους. Ένα από τα ζητήματα που η ρύθμισή του έχει αλλάξει, και ενδεχομένως να μεταβληθεί πάλι στο μέλλον, είναι αυτό που αφορά στην εκπροσώπηση των αλλοδαπών ενώπιον της Διοίκησης, για διάφορα θέματα, συμπεριλαμβανομένων αυτών της υποβολής αίτησης χορήγησης –ανανέωσης άδειας διαμονής, παραλαβής ανάκλησης ή απορριπτικής απόφασης, εκπροσώπησης ενώπιον δικαστηρίων κτλ..

Σύμφωνα λοιπόν με το άρθρο 73 του νόμου 3386/2005, **όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 14 του ν. 3536/2007**, ορίζεται ότι:

«1. Με την επιφύλαξη της καθιέρωσης του αυτοτελούς εγγράφου, η υποβολή αίτησης για αρχική χορήγηση άδειας διαμονής ή για κάθε ανανέωση αυτής μπορεί να γίνει, είτε με αυτοπρόσωπη παρουσία του υπηκόου τρίτης χώρας, είτε με εκπροσώπησή του από πληρεξούσιο δικηγόρο, είτε από συζύγους, ανιόντες και ενήλικους κατιόντες. Η πληρεξουσιότητα αποδεικνύεται εγγράφως με θεώρηση του γνησίου της υπογραφής του εξουσιοδοτούντος αποκλειστικώς από αστυνομική αρχή.²

Σε κάθε άλλη περίπτωση³, η σχετική πληρεξουσιότητα αποδεικνύεται εγγράφως με θεώρηση του γνησίου της υπογραφής του εξουσιοδοτούντος από αστυνομική αρχή και με την προϋπόθεση τήρησης της παραγράφου 1 του άρθρου 84 του νόμου αυτού. Επίδοση οποιουδήποτε εγγράφου ή δικαιολογητικών για τη χορήγηση της άδειας διαμονής ή της ανανέωσης της, με δικαστικό επιμελητή ή τηλεομοιοτυπία, δεν είναι επιτρεπτή».

Συνεπώς, **μόνο τα ως άνω ειδικά οριζόμενα πρόσωπα** έχουν την δυνατότητα, όταν πληρούν τις ως άνω προϋποθέσεις, να εκπροσωπούν υπηκόους τρίτης χώρας για ζητήματα που αφορούν στη διαδικασία έκδοσης/παραλαβής της άδειας διαμονής τους. Κάθε άλλη προηγούμενη πρόβλεψη, όπως αυτή ενδεχομένως

² Αντικαταστάθηκε με το άρθρο 14, παρ.1 του ν.3536/2007

³ Δηλαδή, πλην της υποβολής αίτησης για αρχική χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής, π.χ. για την αναζήτηση εξέλιξης, διευκρινίσεις, παροχή αντιγράφων του φακέλου προς χρήση σε άλλη υπηρεσία κτλ. Δεν είναι λογικό να υποθέσει κανείς ότι η δεύτερη παράγραφος ανατρέπει την πρώτη, πολλώ δε μάλλον όταν αυτή έχει εισαχθεί από νεώτερη νομοθετική διάταξη.

που μπορεί να αναφέρεται σε εγκυκλίους του έτους 2004 ή 2005, πριν την αντικατάσταση της ως άνω διάταξης, παύει να ισχύει.

Στο παρόν έγγραφο μας δεν θα επαναλάβουμε όσα σας εκθέσαμε στο προγενέστερο με αρ. Φ 143216/24.8.2011 έγγραφο μας, τα οποία ισχύουν ως έχουν. Θα θέλαμε μόνο να προσθέσουμε και τα οριζόμενα στην με αρ. Α.Π. Οικ. 20891/16.9.2010 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών, σύμφωνα με την οποία:

«Κατόπιν προβλημάτων που ανέκυψαν κατά τη διαδικασία επανεισόδου στη χώρα, υπηκόων τρίτων χωρών που ενόσω παρέμειναν στις χώρες προέλευσης τους, στις οποίες ταξίδεψαν ως κάτοχοι βεβαίωσης τύπου Α', εκδόθηκαν απορριπτικές αποφάσεις επί των εκκρεμουσών αιτήσεων ανανέωσης των αδειών διαμονής τους και λαμβάνοντας υπόψη...σας γνωρίζουμε τα ακόλουθα:

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών και τα μέλη της οικογένειάς τους που διέμεναν στην Ελλάδα, στους οποίους απαγορεύεται, για τους προεκτεθέντες λόγους, η επανείσοδος στη χώρα, έχουν τη δυνατότητα να υποβάλλουν, δια πληρεξούσιου δικηγόρου αίτηση ακύρωσης...Η πληρεξουσιότητα είναι δεκτή, βεβαιούμενου του γνησίου της υπογραφής του εξουσιοδοτούντος από την αρμόδια προξενική αρχή...

*Σε περιπτώσεις που με την αίτηση ακύρωσης συνυποβάλλεται αίτηση αναστολής εκτέλεσης της απορριπτικής απόφασης και εκδοθεί προσωρινή διαταγή αναστολής ή διαταγή αναστολής, **ο πληρεξούσιος δικηγόρος, ο/η/σύζυγος ή ανιών ή ενήλικος κατιών του ενδιαφερόμενου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 73 του ν. 3386/2005** στον οποίο έχει παρασχεθεί σχετική πληρεξουσιότητα βάσει των ανωτέρω, έχει τη δυνατότητα να υποβάλλει αίτηση για τη χορήγηση ειδικής βεβαίωσης νόμιμης διαμονής, για τον ενδιαφερόμενο και τα μέλη της οικογένειάς του...»*

Παντοιοτρόπως, επομένως, υπογραμμίζεται ότι για την υποβολή αίτησης για χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής ή για χορήγηση ειδικής βεβαίωσης, παραλαβή βεβαίωσης τύπου Α' ή άδεια διαμονής υφίστανται, από το 2007, οπότε αντικαταστάθηκε το άρθρο 73 του ν. 3386/2005, μέχρι σήμερα, ειδικές διατάξεις που ορίζουν ότι η εκπροσώπηση των αλλοδαπών για τα συγκεκριμένα αυτά ζητήματα θα γίνεται από **πληρεξούσιο δικηγόρο, σύζυγο, ανιόντα ή ενήλικο κατιόντα** του ενδιαφερομένου. Και αυτό προκειμένου να διασφαλίζεται **η πραγματική παρουσία του στην Ελληνική Επικράτεια ή η πραγματική ταυτότητα και βούλησή του.**

Επιπλέον, θα ήταν χρήσιμο να γνωρίζετε ότι υπάρχουν περιπτώσεις, όπως αυτή της υποβολής αιτήματος ασύλου, όπου προβλέπεται **μόνο αυτοπρόσωπη παρουσία του αλλοδαπού αιτούντος**, όπως π.χ. ορίζει το άρθρο 4 παρ. 1 του Π.Δ. 114/2010:

« Κάθε αλλοδαπός ή ανιθαγενής έχει δικαίωμα υποβολής αιτήσεως διεθνούς προστασίας. Οι αρμόδιες αρχές παραλαβής της αίτησης μεριμνούν, ώστε κάθε

ενήλικας να μπορεί να ασκήσει το δικαίωμα να υποβάλει αίτηση, υπό την προϋπόθεση ότι θα παρουσιασθεί **αυτοπροσώπως** ενώπιον των ως άνω αρχών, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 9 παρ. (1) εδ. (α)».

Στην προκειμένη περίπτωση, σύμφωνα με το άρθρο 11 του ίδιου Π.Δ. 114/2010 **«Οι αιτούντες έχουν δικαίωμα να συμβουλευόμαστε με δαπάνη τους δικηγόρο ή άλλο σύμβουλο σε θέματα σχετικά με την αίτηση τους» (παρ.1)**, ενώ **«Δικηγόροι ή άλλοι σύμβουλοι δικαιούνται να παρέχουν κάθε νόμιμη συνδρομή στον αιτούντα σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Οι αιτούντες δικαιούνται να παρίστανται στην προσωπική συνέντευξη με τον δικηγόρο που τους εκπροσωπεί ή τον σύμβουλο που τους συνδράμει. Η απουσία του δικηγόρου ή άλλου συμβούλου δεν εμποδίζει τη διεξαγωγή της προσωπικής συνέντευξης».** (παρ. 5).

Τέλος, στο άρθρο 1 παρ. 6. εδ. α του Ν. 4018/2011 (ΦΕΚ Α'215/30/09/2011) περί

«Αναδιοργάνωσης του συστήματος αδειοδότησης για τη διαμονή αλλοδαπών στη χώρα υπό όρους αυξημένης ασφάλειας, ρυθμίσεις θεμάτων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών»,

για την εφαρμογή του οποίου εκκρεμεί η έκδοση της οριζόμενης, στο ίδιο άρθρο, ΚΥΑ των Υπουργείων Εσωτερικών, Εξωτερικών και Προστασίας του Πολίτη, ορίζεται ότι:

«α) Η υποβολή των αιτήσεων για τη χορήγηση αρχικής άδειας διαμονής ή για κάθε ανανέωση της, η υποβολή συμπληρωματικών δικαιολογητικών και η παραλαβή της άδειας διαμονής ή της απορριπτικής απόφασης ή άλλων εγγράφων από τον οικείο φάκελο μπορεί να γίνεται είτε με αυτοπρόσωπη παρουσία του πολίτη τρίτης χώρας είτε δια πληρεξουσίου. Η πληρεξουσιότητα δίνεται εγγράφως με θεώρηση του γνησίου της υπογραφής του εξουσιοδοτούντος από οποιαδήποτε δημόσια αρχή».

Επομένως, με την αναμενόμενη ΚΥΑ προφανώς θα ρυθμιστούν, ή θα παραμείνουν οι ίδιες, οι προϋποθέσεις με τις οποίες θα γίνεται η εκπροσώπηση δια πληρεξουσίου (ποιός, πότε, για ποιές συγκεκριμένες ενέργειες). Μέχρι όμως αυτό να συμβεί **ισχύει καθ' ολοκληρίαν** η διάταξη του άρθρου 73 του νόμου 3386/2005 όπως έχει αντικατασταθεί από το άρθρο 14 του νόμου 3536/2007.

Γ) Απαντήσεις στα πρόσθετα ερωτήματά σας

Ως προς το 1. ερώτημά σας, ισχύουν τα ανωτέρω αναφερόμενα. Συνοπτικά και γενικά θα λέγαμε ότι, τρίτα πρόσωπα, που φέρουν εξουσιοδότηση του άμεσα ενδιαφερομένου, μπορούν να αναλαμβάνουν δευτερεύουσες ενέργειες ή εκπροσώπηση αλλοδαπών σε Δημόσιες υπηρεσίες για πράξεις που δεν σχετίζονται με την έκδοση έγγραφων που η κατοχή τους αποτελεί απόδειξη νόμιμης διαμονής ή παροχή δυνατότητας ταξιδιού στο εξωτερικό, δηλαδή εγγράφων που προσομοιάζουν με ταυτότητα ή διαβατήριο (όπως άλλωστε συμβαίνει αντιστοίχως για τους Έλληνες

πολίτες). Μπορεί να συμπεριλαμβάνονται δηλαδή ενέργειες όπως, ενδεικτικά, για την επίτευξη, εξέλιξη ή ολοκλήρωση της διαδικασίας, η λήψη αντιγράφων φακέλου για άλλη χρήση, η παροχή συμβουλών/διευκρινήσεων για το ποιά έγγραφα είναι απαραίτητα κ.τ.λ.

Ως προς το 2. ερώτημά σας, ως προς τις πράξεις στις οποίες συγγενικά πρόσωπα δημοσίων λειτουργών μπορούν να προβούν προκειμένου να μην υπάρξει σύγκρουση συμφερόντων, η γενική απάντησή μας μπορεί μόνο να είναι ότι αυτές πρέπει να εξετάζονται κατά περίπτωση, βάσει των εκάστοτε συγκεκριμένων στοιχείων που πιθανώς να στοιχειοθετούν παράβαση καθήκοντος ή καταστρατήγηση κάποιας ισχύουσας διάταξης εκ μέρους του εμπλεκόμενου δημόσιου λειτουργού.

Η Αρχή μας δεν έχει δεχθεί τέτοια αναφορά εις βάρος της προϊσταμένης του Τμήματος Αλλοδαπών του Δήμου Αλμωπίας, και προφανώς το συγκεκριμένο ερώτημα σας δεν αποτελεί τέτοια αναφορά. Αν ωστόσο διαθέτετε συγκεκριμένα στοιχεία που τεκμηριώνουν ότι η εν λόγω υπάλληλος είναι «επίορκη», όπως θα την χαρακτηρίζατε, θα μπορούσατε να τα γνωστοποιήσετε, μεταξύ άλλων, με νέα αναφορά στην Αρχή μας, στην ιεραρχικά εποπτεύουσα υπηρεσία της, στην αστυνομία με σχετική δήλωσή σας, στο σώμα επιθεωρητών –ελεγκτών, στο γενικό επιθεωρητή δημόσιας διοίκησης ή ακόμη και στον Συμπαραστάτη του Δημότη του Δήμου σας στον οποίο, αν οι πληροφορίες μας είναι σωστές, έχετε ήδη απευθυνθεί.

Ως προς το 3. ερώτημά σας, δεν διακρίνουμε σε ποιους φορείς ή σε ποια **διαφορετική ερμηνεία της ίδιας διάταξης** αναφέρεστε. Αντίθετα, αναφέρεστε σε χρονικά διαφορετικές εγκυκλίους, ή περιορίζετε στην αναφορά, αποσπασματικά και χωρίς συνοχή, σε ορισμένα σημεία εγκυκλίων. Εκ μέρους της Αρχής μας πάντως υπάρχει μία μόνο ερμηνεία που διατυπώθηκε επίσημα στο με αρ. Φ 143216/24.8.2011 έγγραφό μας που φέρει την υπογραφή του αρμοδίου Βοηθού Συνηγόρου του Πολίτη και η οποία τεκμηριώνεται λεπτομερέστερα και στο παρόν. Αν εσείς έχετε υπόψη σας κάποια άλλη διάταξη που ανατρέπει τα ανωτέρω ή ερμηνεία **των ιδίων** διατάξεων από τις αρμόδιες για την έκδοση ή την εφαρμογή τους υπηρεσίες, παρακαλούμε να μας το γνωρίσετε, προκειμένου να διερευνήσουμε περαιτέρω το θέμα. Πάντως, ως γενική πληροφορία, για την ερμηνεία ασαφών διατάξεων αρμόδιο είναι το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, ή ενδεχομένως το αρμόδιο δικαστήριο, που έχει τη δυνατότητα να εκδώσει απόφαση σχετικά με την ορθή ερμηνεία μιας συγκεκριμένης

διάταξης. Ο Συνήγορος του Πολίτη πάντως γνωστοποιεί την βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας ερμηνεία που υιοθετεί για τα ζητήματα που εξετάζει κατά την εκπλήρωση της αποστολής του, σύμφωνα με τις εκ του νόμου αρμοδιότητές του.

Ενόψει των ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη ολοκληρώνει την διερεύνηση της αναφοράς σας και την επαναθέτει στο αρχείο. Ζητούμε συγνώμη αν η οπωσδήποτε άτυπη και εκ του προχείρου τηλεφωνική ενημέρωση εκ μέρους του κ. Χορμοβίτη δημιούργησε κάποια σύγχυση ή παρεξήγηση. Μη διστάσετε να απευθυνθείτε εκ νέου στην Αρχή μας εφόσον κρίνετε ότι μπορούμε να σας φανούμε χρήσιμοι στο μέλλον για οποιοδήποτε θέμα εμπίπτει στις αρμοδιότητες μας.

Με τιμή

Βασίλης Καρύδης
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

Κοινοποίηση:

1. Δήμος Αλμωπίας
Αγγέλου Γάτσου 2,
584 00 ΑΡΙΔΑΙΑ
Υπόψη κ. ..