

Αθήνα, 13 Μαΐου 2008

Αρ. πρωτ.: **6859.06.2.8**

**8646.06.2.7**

**15379.06.2.7**

Χειριστής: Μιχάλης Τσαπόγας

Τηλέφωνο: 210 - 72 89 633

Φαξ: 210 - 72 89 643

Υπουργείο Εξωτερικών  
Γραφείο Υπουργού  
Ακαδημίας 3  
106 71 ΑΘΗΝΑ

Αξιότιμοι κύριοι,

Όπως ήδη γνωρίζετε από αλληπάλληλα έγγραφα μας που σας είχαν, μέχρι στιγμής, απλώς κοινοποιηθεί προς ενημέρωση, ο Συνήγορος του Πολίτη διερευνά αναφορές στρατευσίμων σχετικά με τη χορήγηση προξενικού πιστοποιητικού ιδιότητας μονίμου κατοίκου εξωτερικού για στρατολογική χρήση κατ' άρθρο 25 § 1 ν. 3421/2005.

Με το από 3499.06.2.4/25.7.2007 έγγραφό του, το οποίο σας κοινοποιώ εκ νέου συνημμένα, ο Συνήγορος του Πολίτη εξέθεσε το γενικότερο ζήτημα των **αποκλίσεων μεταξύ των Προξενείων** όσον αφορά την επεξεργασία των σχετικών αιτήσεων, και έλαβε θέση τόσο επί της ουσίας των εκκρεμών ζητημάτων (έννοια και απόδειξη «βιοποριστικής εγκατάστασης» / «κύριας και μόνιμης εγκατάστασης», αντιμετώπιση της φοιτητικής ιδιότητας ως τεκμηρίου για έλλειψη βούλησης εγκατάστασης, όρια διακριτικής ευχέρειας, αιτιολόγηση της εκτίμησης αποδεικτικών μέσων), όσο και επί του ενδεχομένου εκπόνησης συστηματικών οδηγιών εν αντιθέσει προς τη μέχρι τώρα πρακτική της κοινοποίησης αποσπασματικών απαντήσεων σε ατομικά ερωτήματα. Στο ανωτέρω έγγραφο καθίστατο σαφές ότι οι επίμαχες αποκλίσεις δεν αφορούν ζητήματα δεκτικά διαφορετικής κατά τόπον αντιμετώπισης (λ.χ. ζητήματα αλλοδαπής νομοθεσίας, όπως οι προϋποθέσεις χορήγησης αδειών παραμονής, πραγματολογικά, όπως το κόστος ζωής, ή εμπειρικά-δαισθητικά, όπως η ανάμνηση πραγματικών επαφών του αιτούντος με τις προξενικές αρχές ή τις ελληνικές κοινότητες σε ανύποπτο χρόνο), παρά μόνον **αυτή καθ' εαυτήν την ερμηνεία** των οικείων διατάξεων. Παρά την αρχική διστακτικότητα (Φ.429.1/49/158250/Σ.1511/19.9.2007: «δεν κρίνεται αναγκαία η έκδοση επιπλέον ερμηνευτικών διαταγών», ενώ τυχόν «αποκλίσεις-διαφοροποιήσεις» φέρονται ν' απορρέουν «από τις ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας»), το ΓΕΕΘΑ εξεδήλωσε, εν τέλει (Φ.429.1/5/151129/Σ.237/6.2.2008), προθυμία για «έκδοση μίας ενιαίας ερμηνευτικής διαταγής».

Ωστόσο, εκτός από τον εξορθολογισμό της σχετικής διαδικασίας όπως αυτός ελπίζεται ότι θα επιτευχθεί εφεξής με την αναμενόμενη εγκύκλιο, απομένει το ζήτημα των εισέτι εκκρεμουσών υποθέσεων, για τις οποίες θα ήταν άκρως ανεπιεικής η παραπομπή σε απροσδιόριστο μέλλον. Το πρόβλημα αυτό παρίσταται ιδιαίτερος οξύ σε σχέση με τις εναπομένουσες περιπτώσεις κατοίκων ΗΠΑ (αναφορές υπ' αρ. πρωτ. 6859/2006 για το Προξενείο Αγ. Φραγκίσκου και 8646/2006 & 15379/2006 για το Προξενείο Ν. Υόρκης), οι οποίες έχουν επί πλέον τρία κοινά χαρακτηριστικά:

- πρώτον, αφορούν στρατευσίμους διατελούντες από μακρού σε ακαδημαϊκή σταδιοδρομία, η οποία είχε μεν ξεκινήσει με την ανάληψη θέσεων **επαγγελματικής ερευνητικής απασχόλησης**

κατά τη διάρκεια των μεταπτυχιακών ή μεταδιδακτορικών τους σπουδών, ήδη όμως επεκτείνεται σε χρόνο **κατά πολύ μεταγενέστερο** της ολοκλήρωσης εκείνων των σπουδών·

- δεύτερον, αφορούν Προξενεία τα οποία (εν αντιθέσει προς τα αντίστοιχα σε χώρες της Ευρώπης) παραλείπουν όχι μόνο να αιτιολογήσουν την απόρριψη συγκεκριμένων αποδεικτικών μέσων, αλλ' ακόμη και να συνεργασθούν εποικοδομητικά με τον Συνήγορο του Πολίτη, ήδη δε το μεν Προξενείο Αγ. Φραγκίσκου (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. Φ.790.4/ΑΣ21/10.1.2008) αρνείται ρητώς να εγκύψει στις εισηγήσεις της Αρχής, το δε της Ν. Υόρκης δεν έχει καν απαντήσει στο τελευταίο σχετικό (υπ' αρ. πρωτ. 6859.06.2.5/3.12.2007) έγγραφό μας, αντίγραφο του οποίου σας κοινοποιώ συνημμένα·
- τρίτον, ανάγονται αιτιωδώς στην πρακτική **μετακύλισης αρμοδιοτήτων** στον στρατιωτικό ακόλουθο, η οποία έχει ήδη τύχει αυστηρής αποδοκιμασίας εκ μέρους του ΓΕΕΘΑ («*οι Αζκοί που έχουν τοποθετηθεί στις Πρεσβείες μας ... δεν νομιμοποιούνται στην καθ' οιονδήποτε τρόπο σύμπραξη-συμμετοχή στη διαδικασία έκδοσης πιστοποιητικών*») και ηπιότερης εκ μέρους του Υπουργείου Εξωτερικών (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. Φ.791/ΑΣ4265/24.7.2007: «*προτάσεις για την βελτίωση της διοικητικής πρακτικής, τις οποίες είμαστε βέβαιοι ότι το Γ. Π. Νέας Υόρκης θα εξετάσει με τη δέουσα προσοχή*»), το οποίο, επί πλέον, σε ανύποπτο χρόνο είχε παραγγείλει σε Προξενεία (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. Φ.791/ΑΣ2415/2.5.2007) «*όπως επανεξετάσουν υποθέσεις ... υπό το φως των προβαλλομένων θέσεων εκ μέρους του Συνηγόρου του Πολίτη*».

Για τις ανωτέρω υποθέσεις, ευθύς ως κατέστη ευκρινής η δυσχέρεια συνεννόησης με τα δύο εμπλεκόμενα Προξενεία, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε ζητήσει τη συνδρομή του Υπουργείου Εξωτερικών (παρακάμπτοντας την Πρεσβεία, καθ' όσον τίθεται ζήτημα συντονισμού των απανταχού Προξενείων). Κατόπιν μακράς σιωπής, η απάντηση υπήρξε αποθαρρυντική: η Διεύθυνση Ε3 (έγγραφα υπ' αρ. πρωτ. Φ.791/ΑΣ2415/2.5.2007 & Φ.791/ΑΣ4265/24.7.2007) εκτιμά «*ότι τα Προξενεία ενεργούν εφαρμόζοντας τις αποφάσεις των διαφόρων Υπουργείων τα οποία εκπροσωπούν κατά περίπτωση*», ενώ η ίδια «*δεν έχει αρμοδιότητα άμεσης παρέμβασης*» επειδή ο νόμος ορίζει ως αρμόδιες «*τις ελληνικές προξενικές αρχές*» και **δεν προβλέπει ρητώς «δυνατότητα ανάμιξης» του Υπουργείου**. Όπως, ωστόσο, ορθώς επισημαίνει και το ΓΕΕΘΑ (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. Φ.429.1/5/151129/Σ.237/6.2.2008), προκειμένου περί αποκεντρωμένων υπηρεσιών θα έπρεπε να θεωρείται αυτονόητη η αρμοδιότητα παρέμβασης του Υπουργείου τουλάχιστον επί των νομικών ζητημάτων που εμφοροχωρούν, πολλώ μάλλον εν όψει του άρθρου 24 § 1 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας [*«αν δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ... ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος ... μπορεί να ζητήσει ... από την αρχή η οποία προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη, την ακύρωσή της (ιεραρχική προσφυγή)*»]: σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, τα προϊστάμενα κλιμάκια, εν αντιθέσει προς τους ασκούντες απλή εποπτεία επί αυτοδιοικουμένων οργανισμών (Πρακτικό Επεξεργασίας Σ.τ.Ε. 645/77), υποχρεούνται να επιλαμβάνονται πλήρως της ουσίας της υποθέσεως, ακόμη και αν (όπως, άλλωστε, κατά κανόνα συμβαίνει) η κατ' αρχήν αρμοδιότητα έχει εκ του νόμου ανατεθεί μόνο στα υφιστάμενα κλιμάκια.

Χωρίς να έχει διευθετηθεί η ανωτέρω νομική διάσταση απόψεων, ο Συνήγορος του Πολίτη σχημάτισε, πάντως, από πρόσφατες επαφές την εντύπωση ότι υπήρξε διάθεση ανάληψης ατύπων, έστω, ενεργειών προς επανεξέταση των ανωτέρω τριών ατομικών περιπτώσεων, εξ ου και ενημέρωσε εγγράφως τη Διεύθυνση Ε3 για τις συναφείς λεπτομέρειες, υπενθυμίζοντας ότι, όπως άλλωστε και σε κάθε άλλη παρέμβασή του, αποσκοπεί στην εφαρμογή του νόμου και όχι στην εξασφάλιση εξαιρετικής μεταχείρισης υπέρ του ενός ή του άλλου πολίτη. Ατυχώς η προαναφερθείσα εντύπωσή μας απεδείχθη πεπλανημένη, καθ' όσον η ανωτέρω Διεύθυνση απάντησε πάραυτα (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. 790/3/ΑΣ1853/7.4.2008) «*ότι δεν προΐσταται των Προξενείων*», καθ' όσον «*ο τρόπος οργάνωσης του Υπουργείου Εξωτερικών έχει θεσμοθετηθεί*

**με τον Οργανισμό του**». Ωστόσο, η επίκληση του Οργανισμού δεν είναι δυνατό να προβάλλεται ως επιχείρημα εξαίρεσης από τις γενικές διατάξεις και αρχές του διοικητικού δικαίου που διέπουν την ιεραρχική εποπτεία, πολλώ μάλλον αφού αυτός (άρθρα 42 § 1<sup>στ</sup> & 51 § 1) όχι μόνο δεν αναγορεύει τα Προξενεία σε καθ' οιονδήποτε τρόπον αυτοδιοικουμένους φορείς, αλλ' αντιθέτως τα υπάγει ρητώς στον «έλεγχο και εποπτεία» των οικείων Πρεσβειών και δι' αυτών στον Υπουργό.

Κατά τη γραμματική της διατύπωση, η τελευταία απάντηση της Διεύθυνσης Ε3 («η Δ/ση μας δεν προΐσταται των Προξενείων») είναι, πάντως, ορθή ως προς το ότι, κατά κυριολεξία, **των Προξενείων δεν προΐστανται οι κατ' ιδίαν Διευθύνσεις της κεντρικής υπηρεσίας, αλλ' ο ίδιος ο Υπουργός**. Η μέχρι τώρα πρακτική του Συνηγούρου του Πολίτη στηριζόταν, βέβαια, στην πραγματιστική πιθανολόγηση, ότι η (ανεπίδεκτη αμφισβητήσεως) εποπτική αρμοδιότητα του Υπουργού ασκείται (επ' ονόματί του) διά της καθ' ύλην πλησιέστερης Διεύθυνσης της κεντρικής υπηρεσίας, η οποία, άλλωστε, (θα έπρεπε να) εκπονεί τις αναγκαίες κατευθυντήριες οδηγίες και (να) διαθέτει πληρέστερη εξουκείωση με το αντίστοιχο αντικείμενο. Εν πάση περιπτώσει, όμως, εφ' όσον η Διεύθυνση Ε3 αποκρούει την απ' ευθείας εμπλοκή της επικαλούμενη την κατά γράμμα κατανομή αρμοδιοτήτων, ο Συνηγός του Πολίτη υποχρεούται, πλέον, ν' απευθυνθεί στο Γραφείο Υπουργού, εισηγούμενος εκ νέου την άσκηση της εποπτικής αρμοδιότητος για το επίμαχο ζήτημα, προκειμένου τα εν λόγω Προξενεία να αιτιολογήσουν τις απορριπτικές τους απαντήσεις και ν' αναπροσαρμόσουν αναλόγως την πρακτική εφαρμογή του άρθρου 25 § 1 ν. 3421/2005.

Προς αναλυτική παράθεση των συγκεκριμένων προβλημάτων των επίμαχων απορριπτικών απαντήσεων, επί των οποίων ήδη ζητείται η δική σας παρέμβαση, σας παραπέμπω στο υπ' αρ. πρωτ. 6859.06.2.5/3.12.2007 (συνημμένο) έγγραφο του Συνηγούρου του Πολίτη. Εν αναμονή ενημέρωσης για τις προθέσεις και ενέργειές σας (ιδίως όσον αφορά την οριστική διεκρίνιση των αρμοδίων, εντός της υπηρεσιακής ιεραρχίας του Υπουργείου, για την άσκηση εποπτείας επί των προξενικών αρχών της χώρας), ευχαριστώ εκ των προτέρων για τη συνεργασία.

Με τιμή,

Ανδρέας Τάκης

Κοινοποίηση:

Υπουργείο Εξωτερικών / Γραφείο Νομικού Συμβούλου  
Ακαδημίας 3, 106 71 ΑΘΗΝΑ

Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας  
Διεύθυνση Στρατολογικού / Τμήμα Νομοθεσίας  
Στρατόπεδο Παπάγου, 115 25 ΑΘΗΝΑ

EMBASSY OF GREECE  
2217, Massachusetts Avenue N.W., WASHINGTON D.C. 20008  
U.S.A. – Η.Π.Α.

GENERAL CONSULATE OF GREECE  
2441, Gough Street, SAN FRANCISCO, CA 94123  
U.S.A. – Η.Π.Α.

GENERAL CONSULATE OF GREECE  
69, East 79th Street, NEW YORK, NY 10021  
U.S.A. – Η.Π.Α.

Αναφερόμενους πολίτες (αναφορές 6859/2006, 8646/2006, 15379/2006)