

## **Η ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΑΠΟ ΠΡΟΞΕΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΘΕΩΡΗΣΗΣ ΕΙΣΟΔΟΥ (VISA) ΓΙΑ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΣΥΝΕΝΩΣΗ**

*Κυριάκος Π. Παπανικολάου*  
*Λέκτωρ Νομικής Σχολής Δ.Π.Θ.*

*Κωνσταντίνος Ν. Χριστογιάννης*  
*Πρόξενος Ελλάδας στην Περούτζια*  
*(Perugia) Ιταλίας*

**I.** Προϋπόθεση για την είσοδο αλλοδαπού μπορεί να είναι και η θεώρηση εισόδου (VISA) επί των ταξιδιωτικών εγγράφων του<sup>1</sup>. Κατ' αρχήν<sup>2</sup> η θεώρηση εισόδου χορηγείται από την ελληνική προξενική αρχή του τόπου κατοικίας του αλλοδαπού<sup>3</sup>. Για την άρνηση από την προξενική αρχή αιτούμενης θεώρησης εισόδου δεν απαιτείται αιτιολογία<sup>4</sup>. Το αναιτιολόγητο της αρνήσεως δεν σημαίνει και έλλειψη πρόβλεψης σχετικών κριτηρίων στον νόμο. Η προξενική αρχή λαμβάνει υπόψη λόγους που αφορούν στη δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας και στη δημόσια υγεία<sup>5</sup>.

Ο έλεγχος αυτών των ζητημάτων από την προξενική αρχή προ της χορηγήσεως θεωρήσεως εισόδου δεν δεσμεύει τις ελληνικές αρχές ελέγχου, οι οποίες μπορούν να απαγορεύσουν την είσοδο στην Ελλάδα ακόμη και αλλοδαπών στους οποίους έχει χορηγηθεί θεώρηση εισόδου, εάν κρίνουν – μεταξύ άλλων – ότι η είσοδός τους μπορεί να αποτελέσει κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία<sup>6</sup>. Προβλέπεται, επομένως, έλεγχος σε δύο διοικητικώς διακεκριμένα και αυτοτελή στάδια των εν λόγω ουσιαστικών προϋποθέσεων για την είσοδο αλλοδαπού στη χώρα. Η θεώρηση εισόδου από την προξενική αρχή αποτελεί αναγκαία αλλά όχι επαρκή προϋπόθεση για την είσοδο του αλλοδαπού, χωρίς η τυχόν μεταγενέστερη απαγόρευση εισόδου από τις αρχές ελέγχου να ακυρώνει τυπικώς ή καθ' οιονδήποτε τρόπο να αναιρεί την πράξη της προξενικής αρχής. Πρόκειται περίπτωση διακεκριμένων πράξεων διαφορετικών οργάνων, που βασίζονται στην εξέταση των αυτών εν μέρει κριτηρίων εισόδου στη χώρα.

<sup>1</sup> Άρθρο 5 § 2 συνδ. § 1 του ν. 2910/2001.

<sup>2</sup> Πρβλ. άρθρο 5 § 5 του ν. 2910/2001.

<sup>3</sup> Άρθρο 5 § 3 του ν. 2910/2001.

<sup>4</sup> Άρθρο 7 § 1 εδ. α' του ν. 2910/2001. Σύμφωνα με το εδ. β' της ίδιας διάταξης, αιτιολογία απαιτείται αν ο αλλοδαπός είναι σύζυγος, ανήλικο τέκνο ή γονέας πολίτη Κράτους-Μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

<sup>5</sup> Άρθρο 5 § 3 του ν. 2910/2001.

<sup>6</sup> Άρθρο 7 § 2 περ. β' του ν. 2910/2001.

**II.** Ειδική περίπτωση θεώρησης εισόδου στη χώρα αποτελεί η χορηγούμενη σε αλλοδαπούς για οικογενειακή συνένωση. Της αιτήσεως του αλλοδαπού για τη θεώρηση εισόδου σε αυτές τις περιπτώσεις προηγείται ειδική διαδικασία κατόπιν αιτήματος άλλου αλλοδαπού – συζύγου ή γονέως ή ασκούντος τη γονική μέριμνα συζύγου του γονέως του προς είσοδο αλλοδαπού<sup>7</sup> – κατοικούντος νομίμως στην Ελλάδα επί δύο τουλάχιστον έτη<sup>8</sup>. Ο αιτούμενος την είσοδο των μελών της οικογένειάς του<sup>9</sup> αλλοδαπός πρέπει μαζί με την αίτησή του να υποβάλει και ορισμένα δικαιολογητικά προς τεκμηρίωση της οικογενειακής σχέσης του με το υπέρ ου η αίτηση πρόσωπο και του σκοπού της οικογενειακής συνένωσης δια της αιτουμένης εισόδου<sup>10</sup>. Η αίτηση, μαζί με τα σχετικά δικαιολογητικά, υποβάλλεται στον δήμο του τόπου κατοικίας του αιτουμένου αλλοδαπού<sup>11</sup>. Ο Δήμος, αφού εξετάσει μόνο την πληρότητα των δικαιολογητικών<sup>12</sup>, τα διαβιβάζει μαζί με τη σχετική αίτηση στην υπηρεσία αλλοδαπών και μετανάστευσης<sup>13</sup>.

Επί της αιτήσεως, βάσει των ανωτέρω στοιχείων του φακέλου, αποφαινεται ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, αφού προηγηθεί γνωμοδότηση της αστυνομικής αρχής για θέματα που αφορούν τη δημόσια τάξη και ασφάλεια<sup>14</sup>. Η γνωμοδότηση είναι απλή<sup>15</sup> και, επομένως, ακόμη και αν η αστυνομική αρχή γνωμοδοτεί αρνητικά ως προς την αποδοχή της αίτησης για λόγους σχετικούς με τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης μπορεί

7 Άρθρο 28 § 2 του ν. 2910/2001.

8 Άρθρο 28 § 1 του ν. 2910/2001.

9 Ο κύκλος των «μελών της οικογένειας», κατά την έννοια του άρθρου 28 § 1 (*pr.*) καθορίζεται στην § 2 του ίδιου άρθρου (βλ. και υποσημ. 8): σύζυγος (περ. α'), κάτω των 18 ετών άγαμα τέκνα (περ. β'), κάτω των 18 ετών άγαμα τέκνα του/της συζύγου της/του των οποίων τού/τής έχει ανατεθεί η άσκηση της γονικής μέριμνας (περ. γ').

10 Τα δικαιολογητικά που πρέπει να υποβληθούν από τον αιτούμενο αλλοδαπό είναι, σύμφωνα με το άρθρο 28 §3 του ν. 2910/2001, τα εξής: α. αντίγραφο της άδειας παραμονής, β. αντίγραφο εκκαθαριστικού σημειώματος ή δήλωσης φορολογίας εισοδήματος του τελευταίου οικονομικού έτους πριν την υποβολή της αίτησης, γ. πρόσφατο πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασής του, από το οποίο προκύπτει ο συγγενικός δεσμός. δ. δήλωσή του, ότι τα μέλη της οικογένειας θα κατοικήσουν μαζί με τον αλλοδαπό.

11 Άρθρο 28 § 3 του ν. 2910/2001.

12 Η εξέταση μόνον της πληρότητας των σχετικών δικαιολογητικών, χωρίς να απαιτείται ουσιαστική αξιολόγηση αυτών ως κατατεινόντων στην τεκμηρίωση της πλήρωσης των προβλεπόμενων στον νόμο προϋποθέσεων (βλ. υποσημ. 10), είναι νοητή λόγω της εξαντλητικής και αποκλειστικής πρόβλεψής τους στο άρθρο 28 § 3 του ν. 2910/2001.

13 Άρθρο 28 § 4 του ν. 2910/2001.

14 Άρθρο 28 § 5 εδ. α' του ν. 2910/2001.

15 Σχετικά με την κατηγοριοποίηση μιας γνωμοδότησης ως απλής, όταν δεν χαρακτηρίζεται στον νόμο ως σύμφωνη, βλ. *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*<sup>12</sup>, αρ. 135.

παρά ταύτα να χορηγήσει την άδεια εισόδου για οικογενειακή συνένωση με ειδική αιτιολογία σχετικά με την απόκλιση από τη γνωμοδότηση, και αντιστρόφως<sup>16</sup>.

**III.** Η χορήγηση της άδειας εισόδου είναι μεν αναγκαία για τη θεώρηση εισόδου των μελών της οικογένειας του αιτησαμένου αλλοδαπού από την αρμόδια προξενική αρχή, αλλά δεν είναι δεσμευτική για την προξενική αρχή, η οποία μπορεί παρά ταύτα να αρνηθεί τη θεώρηση εισόδου βασιζόμενη στις διατάξεις του άρθρου 7 του ν. 2910/2001, ως προς την εφαρμογή των οποίων από την προξενική αρχή σε αυτές τις περιπτώσεις διατυπώνεται ρητή επιφύλαξη στον νόμο<sup>17</sup>. Επομένως, αν ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης χορηγήσει άδεια εισόδου, η προξενική αρχή *μπορεί να χορηγήσει* θεώρηση εισόδου, ενώ η απόρριψη της αίτησης άδειας εισόδου αποκλείει τη θεώρηση εισόδου από την προξενική αρχή για λόγους οικογενειακής συνένωσης.

Το άρθρο 7 του ν. 2910/2001 περιέχει αφ' ενός τη διάταξη της §1, στην οποία κατοχυρώνεται η αναιτιολόγητη άρνηση θεώρησης εισόδου από την προξενική αρχή, αφ' ετέρου τη διάταξη της §2, στην οποία προβλέπονται οι λόγοι για τους οποίους οι αρχές ελέγχου μπορούν να απαγορεύσουν την είσοδο αλλοδαπών στους οποίους έχει χορηγηθεί θεώρηση εισόδου. Εκ των δύο διατάξεων αυτή που θα μπορούσε γραμματικώς καθ' ολοκληρίαν να εφαρμόζεται κατά παραπομπή είναι η της §1, διότι είναι η μόνη που αφορά αρμοδιότητα της προξενικής αρχής. Ωστόσο, η συστηματική ερμηνεία του άρθρου 28 §5 εδ. β' με το άρθρο 7 §1 δεν επιτρέπει την υιοθέτηση ενός τέτοιου συμπεράσματος· αν η προξενική αρχή μπορούσε και στις περιπτώσεις εισόδου για οικογενειακή συνένωση να αρνείται χωρίς αιτιολογία τη χορήγηση θεώρησης εισόδου, καθίσταται πρακτικώς άνευ εννόμων συνεπειών η πρόβλεψη στο άρθρο 28 §5 εδ. β' της κατ' αρχήν χορήγησης θεώρησης εισόδου εφ' όσον έχει προηγουμένως χορηγηθεί άδεια εισόδου για οικογενειακή συνένωση από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Επομένως, η παραπομπή στο άρθρο 7 διατηρεί συστηματική βάση μόνο αν κατευθύνεται στην §2, έστω και αν αφορά γραμματικώς μόνο το εξ αντικειμένου πεδίο εφαρμογής της καθώς υποκειμενικώς η εν λόγω παραπεμπόμενη διάταξη αναφέρεται στις αρχές ελέγχου – και όχι στις προξενικές αρχές.

Υπ' αυτή τη συστηματική ερμηνεία, η προξενική αρχή μπορεί να

<sup>16</sup> Βλ. άρθρο 20 §2 εδ. β' ΚΔΔ (ν. 2690/1999).

<sup>17</sup> Άρθρο 28 §5 εδ. β' του ν. 2910/2001.

μη χορηγήσει θεώρηση εισόδου σε περιπτώσεις στις οποίες έχει ήδη χορηγηθεί άδεια εισόδου για οικογενειακή συνένωση, μόνον εφ' όσον (α) τα εισελευσόμενα πρόσωπα είναι εγγεγραμμένα στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών<sup>18</sup> ή (β) η είσοδός τους μπορεί να αποτελέσει κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία ή (γ) τα ταξιδιωτικά έγγραφά τους δεν εξασφαλίζουν την επάνοδό τους στη χώρα προέλευσης ή καταγωγής τους ή σε τρίτη χώρα ή (δ) σκοπεύουν να παραμείνουν στη χώρα για λόγο για τον οποίο απαιτείται η έκδοση άδειας παραμονής ή (ε) δεν κατέχουν τα απαραίτητα έγγραφα για τη δικαιολόγηση του σκοπού τους και τα αναγκαία για τη συντήρησή τους οικονομικά μέσα. Επομένως, υπ' αυτήν την ερμηνεία της παραπομπής του άρθρου 28 στο άρθρο 7, διευρύνεται το πεδίο ελέγχου της προξενικής αρχής σε σύγκριση με τα εν γένει προβλεπόμενα για τον ενεργούμενο από αυτήν έλεγχο κατά τα άρθρα 5 §3 συνδ. 7 §119. Αυτή η διεύρυνση δεν σημαίνει, βεβαίως, ότι μετά από τυχόν θεώρηση εισόδου εκ μέρους της προξενικής αρχής για οικογενειακή συνένωση παρέλκει η εφαρμογή του άρθρου 7 §2 από τις αρχές ελέγχου. Στις περιπτώσεις δηλαδή στις οποίες έχει χορηγηθεί άδεια εισόδου για οικογενειακή συνένωση ελέγχονται σε δύο στάδια – αρχικά από την προξενική αρχή και μετά από τις αρχές ελέγχου – όχι μόνο οι ουσιαστικές προϋποθέσεις εισόδου που αφορούν τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια υγεία<sup>20</sup> αλλά και οι υπόλοιπες αναφερόμενες στο άρθρο 7 §2 προϋποθέσεις. Αυτή η αυξημένη ένταση του ελέγχου από τις ελληνικές αρχές στην περίπτωση της θεώρησης εισόδου για λόγους οικογενειακής συνένωσης δικαιολογείται εν όψει της διεύρυνσης των δικαιωμάτων διαμονής του εισελευσόμενου προς οικογενειακή συνένωση αλλοδαπού<sup>21</sup>.

**IV.** Σχετική με τα ανωτέρω ζητήματα είναι η υπ' αριθμόν 2693/2013 απόφαση του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου Επικρατείας. Με αυτήν κρίθηκε ότι, παρά τη χορήγηση άδειας εισόδου για λόγους οικογενειακής συνένωσης από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η προξενική αρχή μπορεί να αρνηθεί τη θεώρηση εισόδου κατ' εφαρμογήν της επιφύλαξης εφαρμογής του άρθρου 7 η οποία περιέχεται στο άρθρο 28 §5 εδ. β' του ν. 2910/2001. Ειδικότερα, το Συμβούλιο Επικρατείας έκρινε ότι, ακόμη και αν έχει χορηγηθεί άδεια εισόδου, η προξενική αρχή μπορεί να αρνηθεί τη θεώρηση εισόδου δυνάμει του άρθρου 7 § 1 συνδ. 5 § 3

<sup>18</sup> Σχετικά με τη συμπερίληψη σε αυτόν τον κατάλογο βλ. άρθρο 49 του ν. 2910/2001.

<sup>19</sup> Βλ. παραπάνω υπό (I), *in f.*

<sup>20</sup> Πρβλ. παραπάνω, υπό (I), σχετικά με τον έλεγχο από την προξενική αρχή των θεμάτων δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας δυνάμει του άρθρου 5 §3 του ν. 2910/2001.

<sup>21</sup> Βλ. άρθρο 30 του ν. 2910/2001.

του ν. 2910/2001, δηλαδή για λόγους που αφορούν τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία. Προέβη, μάλιστα, σε μια σημαντική ερμηνευτική υπαγωγή στη ρήτρα της δημόσιας τάξης των περιπτώσεων άρνησης θεώρησης εισόδου για οικογενειακή συνένωση, όταν αυτή ζητείται από αλλοδαπό ήδη εισελθόντα παρανόμως στην Ελλάδα, διότι σε αυτή την περίπτωση θα καταστρατηγούνταν η διάταξη του άρθρου 28 του ν. 2910/2001 εν όψει μάλιστα των ειδικών διαδικασιών που προβλέπονται σχετικά με τη νομιμοποίηση παράνομης παραμονής αλλοδαπών, στο πλαίσιο των οποίων λαμβάνονται υπόψη και οι οικογενειακοί δεσμοί των αλλοδαπών. Μια τέτοια καταστρατήγηση της εφαρμογής του άρθρου 28 υπάγεται ερμηνευτικά στη ρήτρα της δημόσιας τάξης, καθώς αφορά την παράνομη παραμονή αλλοδαπών στη χώρα. Βάσει αυτής της ερμηνείας το Συμβούλιο Επικρατείας εδέχθη έφεση κατά αποφάσεως Διοικητικού Πρωτοδικείου με την οποία είχε γίνει δεκτό ότι αφ' ης έχει εκδοθεί θετική απόφαση του Γενικού Γραμματέα σχετικά με άδεια εισόδου για λόγους οικογενειακής συνένωσης, η αρμόδια ελληνική προξενική αρχή δεν δύναται να αρνηθεί τη χορήγηση θεώρησης εισόδου δυνάμει του άρθρου 7 §1 του ν. 2910/2001.

Στην ως άνω απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας δεν γίνεται αναφορά σε εφαρμογή από την προξενική αρχή και της §2 του άρθρου 7 του ν. 2910/2001. Ωστόσο, ο περιορισμός του σκεπτικού της απόφασης στην εφαρμογή της §1 δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως αποκλεισμός της εφαρμογής των ειδικών λόγων άρνησης εισόδου του άρθρου 7 §2, καθώς στην προκειμένη ενώπιον του δικαστηρίου υπόθεση δεν ήταν κρίσιμοι οι λόγοι της §2 αλλά μόνο ο έλεγχος λόγων δημόσιας τάξης κατά το άρθρο 5 §3 συνδ. 7 §1 του ν. 2910/2001 σε περίπτωση καταστρατήγησης της χάριν οικογενειακής συνένωσης διαδικασίας από ήδη παρανόμως εισελθόντες και διαμένοντες αλλοδαπούς.

Η απόφαση προσέθεσε και δύο ακόμη σημαντικές παραμέτρους ως προς την άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας της προξενικής αρχής: (α) η άρνηση χορήγησης θεώρησης εισόδου από την προξενική αρχή, παρά την προηγούμενη χορήγηση άδειας εισόδου από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, πρέπει να βασίζεται σε στοιχεία τα οποία δεν ήταν σε γνώση του Γενικού Γραμματέα. (β) η άρνηση χορήγησης της θεώρησης εισόδου πρέπει να βασίζεται σε ειδική αιτιολογία<sup>22</sup>. Ως προς τις δύο αυτές πρόσθετες παραμέτρους μπορούν να παρατηρηθούν τα εξής: (i) Για να γνωρίζει η προξενική αρχή ποια στοιχεία ήταν σε γνώση του Γενικού

22 Βλ. σκ. 5 της ΣτΕ 2693/2013.

Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, πρέπει να έχει στη διάθεσή της το σύνολο των στοιχείων του φακέλου στα οποία βασίσθηκε ο Γενικός Γραμματέας και δεν αρκεί να έχει στη διάθεσή της μόνο το σώμα της σχετικής αποφάσεως, καθώς στο προοίμιο της αποφάσεως μπορεί να μη περιλαμβάνεται αναφορά σε όλα τα κρίσιμα στοιχεία ή να μη προκύπτουν κρίσιμα σημεία των σχετικών στοιχείων, που μπορούν να ελεγχθούν ως προς τη λήψη υπόψη τους από τον Γενικό Γραμματέα μόνο με πρόσβαση στον φάκελο της απόφασής του. (ii) Η υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας της άρνησης χορήγησης θεώρησης εισόδου στις περιπτώσεις αιτήσεων για οικογενειακή συνένωση συνιστά απόκλιση από το αναιτιολόγητο αρνήσεων θεώρησης εισόδου βάσει του και εν προκειμένω εφαρμοστέου άρθρου 7 §1 του ν. 2910/2001.