

ΕΚΘΕΣΗ ΑΥΤΟΨΙΑΣ
ΣΤΗ Δ/ΝΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΘΗΝΩΝ ΚΑΙ
ΣΤΗ Δ/ΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ ΤΗΝ 07/12/2001

I) ΑΠΟΦΑΣΗ ΑΥΤΟΨΙΑΣ

Ο Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη, λαμβάνοντας υπόψη:

- α) τις με αριθμό πρωτοκόλλου 18129/2001 και 17014/2001 έγγραφες αναφορές πολιτών, σχετικά με τα ιδιαίτερα σοβαρά προβλήματα εξυπηρέτησης αλλοδαπού κοινού που σημειώνονται στις αρμόδιες υπηρεσίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών και της Περιφέρειας Αττικής, για την έκδοση άδειας εργασίας και την ανανέωση άδειας παραμονής
- β) τις πολυάριθμες και επανειλημμένες προφορικές διαμαρτυρίες πολιτών προς τον Συνήγορο του Πολίτη με θέμα την αδυναμία πρόσβασης των αλλοδαπών στην Υπηρεσία Εργασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών και
- γ) δημοσιεύματα του τύπου (εφημερίδα «metrograma» της 27^{ης} Νοεμβρίου 2001 και εφημερίδα «Athens News» της 30^{ης} Νοεμβρίου 2001), σύμφωνα με τα οποία στις αρμόδιες υπηρεσίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών συνωστίζονται καθημερινά χιλιάδες αλλοδαποί χωρίς να καταφέρνουν τελικά να εξυπηρετηθούν,

αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 4 § 5 του νόμου 2477/1997, να διενεργήσει, αυτοψία και άλλες εξεταστικές εξεταστικές πράξεις στο κατάστημα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών, επί των οδών Βούλγαρη 2 και Πειραιώς, Αθήνα και στο καταστήματα της Περιφέρειας Αττικής, στην οδό Θεάτρου 6, Αθήνα.

II) ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

Η αυτοψία διενεργήθηκε την Παρασκευή 7 Δεκεμβρίου 2001, στις 9 το πρωί από τους κυρίους Γιάννη Μόσχο και Χαράλαμπο Σιμόπουλο, ειδικούς επιστήμονες του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συνηγόρου του Πολίτη.

Οι ειδικοί επιστήμονες του Συνηγόρου του Πολίτη επισκέφθηκαν πρώτο το κατάστημα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών επί των οδών Βούλγαρη 2 και Πειραιώς, Αθήνα, όπου στεγάζεται η Δ/ση Εργασίας της Νομαρχίας.

Στην είσοδο του καταστήματος και παρά τις άσχημες καιρικές συνθήκες (βροχή και ιδιαίτερα χαμηλές θερμοκρασίες), συνωθούνταν περίπου 800 άτομα. Την είσοδο φύλασσαν περίπου 15 αστυνομικά όργανα. Σε ερώτηση των απεσταλμένων του Σ.τ.Π., αρκετοί από τους αλλοδαπούς δήλωσαν ότι επιχειρούσαν επί ημέρες ή ακόμη και επί εβδομάδες να εισέλθουν στο κατάστημα χωρίς επιτυχία. Πολλοί είχαν προσέλθει από τις πρώτες πρωινές ώρες ή ακόμα νωρίτερα -τις βραδυνές ώρες της προηγούμενης ημέρας- και ανέμεναν εκεί ευελπιστώντας ότι θα επιτύχουν την είσοδό τους στο κτίριο.

Λόγω του πλήθους, η προσέγγιση στην είσοδο του καταστήματος ήταν αδύνατη. Όπως, επίσης διαπιστώθηκε έπειτα από υπόδειξη των παριστάμενων, σε απομονωμένο σημείο λειτουργούσε ξεχωριστή διαδικασία εισόδου για του δικηγόρους.

Δηλώνοντας τον σκοπό της επίσκεψης και μετά από ιδιαίτερα επίπονη προσπάθεια, οι διενεργούντες την αυτοψία ειδικοί επιστήμονες επέτυχαν να εισέλθουν στο νομαρχιακό κατάστημα.

Τα γραφεία της Δ/σης Εργασίας στεγάζονται στον 5^ο όροφο του κτιρίου, ο οποίος διαθέτει έναν προθάλαμο, γραφεία και ένα στενό διάδρομο. Στον προθάλαμο και τον στενό διάδρομο συνωστίζονταν σε 4 σημεία, μπροστά από την είσοδο αντιστοιχών γραφείων, περίπου 120 άτομα, πολλά από τα οποία ήταν εξουσιοδοτημένοι δικηγόροι αλλοδαπών. Η κυκλοφορία στον διάδρομο ήταν αδύνατη, λόγω του πλήθους αλλοδαπών που ανέμεναν τη σειρά τους, ο συνωστισμός ήταν αφόρητος, η δε ατμόσφαιρα ήταν αποπνικτική, με αποτέλεσμα, κατά το σύντομο χρονικό διάστημα της παραμονής των ειδικών επιστημόνων, να λιποθυμίσουν δύο άτομα, το ένα από τα οποία ήταν έγκυος αλλοδαπή. Την τάξη τηρούσαν με δυσκολία 3-4 αστυνομικά όργανα. Με ιδιαίτερα επίπονη προσπάθεια κατόρθωσαν οι διενεργούντες την αυτοψία να διασχίσουν τον προθάλαμο και να φθάσουν στο γραφείο της προϊσταμένης της υπηρεσίας κυρίας Σαραντοπούλου.

Οι εκπρόσωποι του Συνηγόρου του Πολίτη γνώρισαν το σκοπό της επίσκεψής τους στην προϊσταμένη και ζήτησαν να παρακολουθήσουν τη διαδικασία χορήγησης των αδειών εργασίας στους αλλοδαπούς. Κατά τη διάρκεια της αυτοψίας, συνομίλησαν επίσης και με άλλους υπαλλήλους, συγκεκριμένα με τις κυρίες Ματθαιοπούλου, Ξάνθη και Σάμου καθώς και με τον κύριο Ντούγια.

Με βάση τα όσα διαπιστώθηκαν από την παρακολούθηση της διαδικασίας και τις απαντήσεις του προσωπικού, η κατάσταση στην υπηρεσία εργασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών έχει ως ακολούθως:

- στην υπηρεσία απασχολούνται συνολικά 14 υπάλληλοι,
- η υπηρεσία λειτουργεί για το κοινό 3 ημέρες την εβδομάδα (Δευτέρα, Τετάρτη και Παρασκευή) από τις 9 έως τις 13.30,
- κατά τις 2 ημέρες που το κατάστημα παραμένει κλειστό για το κοινό, εξετάζονται οι αιτήσεις του κοινού,
- κατά τις ημέρες κοινού η υπηρεσία έχει τη δυνατότητα να δεχθεί περίπου 150 πρόσωπα,
- κατά τις ημέρες κοινού συγκεντρώνονται έξω από το κατάστημα 1.000 έως 1.500 αλλοδαποί,
- κατά την είσοδο του κοινού είναι αδύνατον να τηρηθεί σειρά προτεραιότητας. Κατά το παρελθόν, επιχειρήθηκε να τηρηθεί σειρά με τη χορήγηση αριθμού προτεραιότητας από μηχανήμα, όμως, όπως δήλωσε η προϊσταμένη της Υπηρεσίας, λόγω του συνωστισμού το μηχανήμα τελικώς ανετράπη και έπαθε βλάβη, έκτοτε δε η χρήση του κρίθηκε άσκοπη ως δυσχεραίνουσα την κατάσταση,
- πρόσβαση στην υπηρεσία επιτυγχάνουν μάλλον οι πλέον εύσωμοι και γενικώς αυτοί που διαγκωνίζονται αποτελεσματικότερα,
- οι αστυνομικοί φρουροί στην είσοδο έχουν οδηγίες να επιτρέπουν την είσοδο στους αλλοδαπούς των οποίων η άδεια παραμονής λήγει αυθημερόν, όμως, λόγω του τρομερού συνωστισμού, είναι εξαιρετικά δύσκολο, εαν όχι αδύνατο, οι ενδιαφερόμενοι αλλοδαποί να προσεγγίσουν το χώρο στον οποίο βρίσκονται τα αστυνομικά όργανα φύλαξης της εισόδου,
- οι αλλοδαποί (όπως οι ίδιοι δήλωσαν και επιβεβαίωσαν οι αστυνομικοί), συγκεντρώνονται στον πεζόδρομο μπροστά στην είσοδο του καταστήματος από τις βραδυνές ώρες της προηγούμενης ημέρας, ελάχιστοι ωστόσο επιτυγχάνουν τελικώς να εισέλθουν,
- υπάρχουν αλλοδαποί οι οποίοι επιχειρούν επί ημέρες ή και ακόμη και επί εβδομάδες να εξυπηρετηθούν χωρίς να καταφέρουν να εισέλθουν στο κατάστημα,
- υπάρχουν περιπτώσεις αλλοδαπών που παρ' όλες τις προσπάθειές τους απέτυχαν να υποβάλουν τις αιτήσεις τους και ως εκ τούτου οι άδειες παραμονής τους έχουν λήξει και

αυτοί πλέον διαμένουν παράνομα στη χώρα, καθώς εκπρόθεσμες αιτήσεις δεν γίνονται δεκτές,

- οι εξουσιοδοτημένοι δικηγόροι μπορούν να έχουν πρόσβαση στο κατάστημα από συγκεκριμένο σημείο της εισόδου εκτός σειράς. Υπάρχουν δικηγόροι που σε κάθε επίσκεψή τους στην υπηρεσία υποβάλλουν περισσότερες της μιας αιτήσεις αλλοδαπών,
- την τήρηση της τάξης κατά τις ημέρες και ώρες υποδοχής του κοινού αναλαμβάνει αστυνομική δύναμη περίπου 15 - 20 οργάνων. Τα επεισόδια κατά την αναμονή είναι συχνότατα καθώς ο συνωστισμός είναι αφόρητος,
- ο αριθμός των αλλοδαπών που προτίθενται να υποβάλουν αίτηση για χορήγηση ή ανανέωση άδειας εργασίας κατά τις εκτιμήσεις του προσωπικού της Νομαρχίας, θα προσεγγίσει τα 120.000 άτομα,
- στην υπηρεσία έχουν υποβληθεί 3.650 αιτήσεις για χορήγηση άδειας εργασίας. Από αυτές έχουν εξετασθεί και εγκριθεί περίπου 600, από τις οποίες οι 500 περίπου έχουν σταλεί στην Περιφέρεια Αττικής, προκειμένου η εν λόγω υπηρεσία να προβεί στην ανανέωση των αδειών παραμονής των αιτούντων,
- υπάρχουν σοβαρότατα προβλήματα ως προς τη διαδικασία υποβολής και εξέτασης των αιτήσεων για χορήγηση και ανανέωση αδειών εργασίας αλλοδαπών κατόχων παλαιότερων αδειών παραμονής (ενδεικτικά αναφέρονται οι περιπτώσεις των αλλοδαπών που κατέχουν άδειες παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους ή που λαμβάνουν επίδομα ανεργίας ή ακόμη το πώς θα διαπιστώνεται η ασφαλιστική ενημερότητα του αλλοδαπού προκειμένου να ανανεωθεί η άδεια εργασίας του). Για τα θέματα αυτά δεν έχουν δοθεί οδηγίες από τα αρμόδια υπουργεία, με αποτέλεσμα η υπηρεσία να μη γνωρίζει τι πρέπει να πράξει και σε ορισμένες περιπτώσεις να έχει αρνηθεί να δεχθεί τις σχετικές αιτήσεις,
- οι συνθήκες υπό τις οποίες εργάζεται το προσωπικό της υπηρεσίας είναι αφόρητες . Λόγω του συνωστισμού στην είσοδο και στους διαδρόμους του καταστήματος, οι υπάλληλοι δυσκολεύονται ακόμη και να εισέλθουν στο κατάστημα της υπηρεσίας ή και να μετακινηθεί εντός αυτού,
- οι κτιριακές εγκαταστάσεις είναι ανεπαρκέστες, καθώς ο χώρος είναι τελείως ακατάλληλος για την υποδοχή μεγάλου αριθμού προσώπων,
- δεν υφίσταται ηλεκτρονικό σύστημα πρωτοκόλλησης και μηχανογράφησης των ροών και διαδικασιών της υπηρεσίας. Έτσι, η παρακολούθηση των φακέλων θα είναι αδύνατη στο άμεσο μέλλον, όταν δηλαδή η υπηρεσία θα κληθεί να διαχειρισθεί πάνω από εκατό χιλιάδες φακέλους. Ήδη έχουν αρχίσει να παρουσιάζονται προβλήματα στη διαχείριση του υπάρχοντος αρχείου και, τέλος,
- δεν προβλέπεται να εκδοθεί στο άμεσο μέλλον οργανισμός της υπηρεσίας που να ανταποκρίνεται στις νέες ανάγκες της. Επίσης δεν έχει αναληφθεί πρωτοβουλία για τη θέσπιση των οργανικών θέσεων που απαιτούνται προκειμένου η υπηρεσία να ανταποκριθεί στα νέα καθήκοντά της,

Με την ολοκλήρωση της αυτοψίας στη Δ/ση Εργασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών, οι ειδικοί επιστήμονες του Συνηγόρου του Πολίτη αποχώρησαν.

Την 12^η μεσημβρινή το κλιμάκιο επιστημόνων του Συνηγόρου του Πολίτη επισκέφθηκε το κατάστημα της Υπηρεσίας Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Αθηνών της Περιφέρειας Αττικής επί της οδού Θεάτρου 6, Αθήνα. Η πρόσβαση στην υπηρεσία ήταν απρόσκοπτη καθώς η συγκεκριμένη ημέρα δεν ήταν ημέρα κοινού.

Οι ειδικοί επιστήμονες του Συνηγούρου του Πολίτη, αφού γνωστοποίησαν το σκοπό της διενεργούμενης αυτοψίας, ζήτησαν να ενημερωθούν για τη διαδικασία χορήγησης και ανανέωσης των αδειών παραμονής καθώς και για τη διαδικασία εξάμηνης παράτασης ισχύος των παλαιότερων αδειών παραμονής που λήγουν έως τις 31.12.2001.

Κατά την επίσκεψη στο κατάστημα της Περιφέρειας συνομίλησαν με την κυρία Καλύβα, προϊσταμένη της υπηρεσίας, και με τον κύριο Χρονόπουλο, υπάλληλο. Με βάση τα παραπάνω, η κατάσταση στο Γραφείο Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Αθηνών της Περιφέρειας Αττικής περιγράφεται ως ακολούθως:

- στην υπηρεσία απασχολούνται 12 μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι (από τους οποίους 4 μερικώς) και 13 συμβασιούχοι έργου, ιδιωτικής εταιρείας, η οποία έχει αναλάβει τοτην ευθύνη έργου της τηλεφωνικής εξυπηρέτησης πολιτών (1464) και του κέντρου εξυπηρέτησης πολιτών,
- κατά την παρούσα περίοδο δεν παρουσιάζεται ανυπέρβλητο πρόβλημα πρόσβασης των αλλοδαπών στην υπηρεσία, δεδομένου ότι οι αιτήσεις για χορήγηση και ανανέωση άδειας παραμονής δεν υποβάλλονται στην Περιφέρεια, αλλά στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ή στον Δήμο, αναλόγως του τύπου της άδειας παραμονής. Αυτοπρόσωπη παρουσία αλλοδαπών στην Περιφέρεια απαιτείται μόνο για την εξάμηνη παράταση ισχύος των παλαιότερων αδειών παραμονής που λήγουν έως τις 31.12.2001. Κατά τις ημέρες εξυπηρέτησης των αιτούντων εξάμηνη παράταση (Δευτέρα, Τετάρτη και Πέμπτη) προσέρχονται περίπου 300 αλλοδαποί, οι οποίοι κατά κανόνα εξυπηρετούνται εντός της ημέρας. Μετά τις 31.12.2001 αναμένεται να μειωθεί σημαντικά η προσέλευση κοινού -λόγω μείωσης του αριθμού των αιτούντων εξάμηνη παράταση- και άρα να βελτιωθεί η δυνατότητα πρόσβασης των αλλοδαπών στην υπηρεσία,
- ο αριθμός των αλλοδαπών που θα ζητήσει άδεια παραμονής από την **υπηρεσία Αθήνας** ? δεν μπορεί να υπολογισθεί. Όμως μόνο οι εξάμηνες άδειες παραμονής του Δήμου Αθηναίων φθάνουν τον αριθμό των 100.000. Στον αριθμό αυτό πρέπει να προστεθούν οι παλαιότερες άδειες παραμονής (πράσινες κάρτες και άδειες ν. 1975/1991),
- στην υπηρεσία έχουν διαβιβασθεί προσφάτως, από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθήνας, περίπου 500 αιτήσεις για χορήγηση άδειας παραμονής για εργασία, συνοδευόμενες από τις αντίστοιχες άδειες εργασίας, όμως καμία άδεια παραμονής για εργασία δεν έχει ακόμη εγκριθεί, καθώς η έγκριση προϋποθέτει επικοινωνία με τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές και συνέντευξη του αλλοδαπού,
- συνολικά, ανεξαρτήτως λόγου παραμονής, έχουν εγκριθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2910/2001, μόλις 100 άδειες παραμονής (σχεδόν αποκλειστικά για συζύγους Ελλήνων ή πολιτών Ε.Ε.), εξαιτίας: α) των χρονοβόρων και περίπλοκων διαδικασιών που απαιτούνται για την έγκριση (επικοινωνία με τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές σχετικά με το εάν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας για την άρνηση έγκρισης άδειας παραμονής και προσωπική συνέντευξη του αλλοδαπού) και β) της λειτουργίας μόνο μίας Επιτροπής Μετανάστευσης στο γραφείο Αθήνας, η οποία αφού λάβει συνέντευξη από τον αιτούντα αλλοδαπό, θα γνωμοδοτήσει για την έγκριση της άδειας παραμονής του,
- η Επιτροπή Μετανάστευσης, από τη σύστασή της, έχει πραγματοποιήσει περίπου 70 συνεδριάσεις. Συνολικά, η Επιτροπή έχει κάνει περίπου 1.000 συνεντεύξεις. Υπολογίζεται ότι η Επιτροπή εξετάζει περίπου 70 άτομα ανά συνεδρίαση (ορισμένες μόνον από τις συνεδριάσεις της Επιτροπής έχουν ως αντικείμενο τη διεξαγωγή συνεντεύξεων),

- στην υπηρεσία έχουν υποβληθεί περίπου 5.000 αιτήσεις για χορήγηση θεώρησης εισόδου για οικογενειακή συνένωση, από τις οποίες έχουν εγκριθεί μόλις 4,
- επίσης έχουν υποβληθεί περίπου 50 αιτήσεις για παροχή άδειας παραμονής για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, αλλά η υπηρεσία αδυνατεί να αξιολογήσει αντικειμενικά κριτήρια τις επισυναπτόμενες οικονομοτεχνικές μελέτες, ελλείψει των σχετικών οδηγιών,
- ο μέσος χρόνος για την εξέταση των προσφυγών που υποβάλλονται κατά αποφάσεων διοικητικής απέλασης ανέρχεται στις 15 - 20 ημέρες (ο προβλεπόμενος χρόνος εξέτασης της προσφυγής είναι το τριήμερο),
- υπάρχουν σοβαρά προβλήματα ως προς τη διαδικασία έκδοσης αδειών παραμονής, τα σημαντικότερα από τα οποία είναι: α) η χορήγηση αδειών παραμονής σε ειδικές κατηγορίες αλλοδαπών που ο ν. 2910/2001 αγνοεί (π.χ. αλλοδαπά μέλη οικογένειας Έλληνα, γονείς αλλοδαπού συζύγου Έλληνα ή πολίτη Ε.Ε., μέλη οικογένειας αθλητή, προπονητή ή πνευματικού δημιουργού) και β) η υπαγωγή στον ν. 2910/2001 αλλοδαπών οι οποίοι έχουν εγγραφεί στον κατάλογο ανεπιθύμητων λόγω απέλασής τους από τη χώρα πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου. Η υπηρεσία έχει επισημάνει τα προβλήματα που έχει εντοπίσει και έχει υποβάλει σχετικά ερωτήματα και εισηγήσεις προς το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., προκειμένου να ληφθούν υπόψη κατά την επικείμενη τροποποίηση του ν. 2910/2001,
- δεν έχουν εκδοθεί οι κανονιστικές πράξεις που απαιτεί η εφαρμογή του 2910/2001 και ιδίως το Προεδρικό Διάταγμα με το οποίο θα συσταθούν οι υπηρεσίες αλλοδαπών στις περιφέρειες της χώρας. Ως εκ τούτου, δεν υφίσταται οργανισμός της υπηρεσίας που να ανταποκρίνεται στις νέες ανάγκες,
- υπάρχει τεράστια έλλειψη προσωπικού. Μόνο για τη στοιχειώδη λειτουργία της Υπηρεσίας για θέματα αλλοδαπών, απαιτούνται επιπλέον τουλάχιστον 40 μόνιμοι υπάλληλοι. Το άρθρο 76 του ν. 2910/2001 προβλέπει τη σύσταση 36 οργανικών θέσεων συνολικά για την Περιφέρεια Αττικής, ωστόσο σημειώνεται ότι οι θέσεις αυτές θα επιμερισθούν, αφενός μεταξύ των υπηρεσιών αλλοδαπών και των υπηρεσιών ιθαγένειας της Περιφέρειας και αφετέρου μεταξύ των τριών Διευθύνσεων Αλλοδαπών που θα λειτουργήσουν στην Περιφέρεια Αττικής. Οι σχετικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού έχουν ήδη ξεκινήσει,
- οι κτιριακές εγκαταστάσεις είναι ανεπαρκείς και ο χώρος της υπηρεσίας δεν είναι διαμορφωμένος για την υποδοχή μεγάλου αριθμού ατόμων, όμως το κατάστημα μπορεί να λειτουργήσει, έστω στοιχειωδώς, ως υπηρεσία εξυπηρέτησης κοινού, και τέλος,
- έχει αναπτυχθεί σύστημα ηλεκτρονικής πρωτοκόλλησης και μηχανογράφησης των ροών και διαδικασιών της υπηρεσίας. Το πληροφοριακό σύστημα θεωρείται επαρκές για τη διαχείριση των αρχείων της υπηρεσίας.

Μετά το τέλος της αυτοψίας στο επί της οδού Θεάτρου 6 κατάστημα της Περιφέρειας Αττικής, οι απεσταλμένοι του Συνηγόρου του Πολίτη, συνέταξαν και υπέγραψαν την ως άνω έκθεση αυτοψίας.

ΟΙ ΔΙΕΝΕΡΓΗΣΑΝΤΕΣ ΤΗΝ ΑΥΤΟΨΙΑ

Γιάννης Μόσχος

Χαράλαμπος Σιμόπουλος