

Αθήνα, 25 Ιουλίου 2008

Αρ. Πρωτ.:17102.2.2

Χειριστές: Μ. Βουτσίνου, Ελ. Μάρκου,

Χ. Σιμόπουλος

Τηλέφωνο: 21 0 72 89 609

210 72 89 807

210 72 89 624

Φαξ : 21 0 72 89 643

Προς

Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης

Διεύθυνση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης

Ευαγγελιστρίας 2

105 63 Αθήνα

Θέμα: Πρόστιμα σε βάρος αλλοδαπών για αμέλεια δήλωσης συμβάντων του άρθρου 73 § 2 του Ν. 3386/52005

Ο Συνήγορος του Πολίτη, ήδη από το δεύτερο εξάμηνο του έτους 2007, έλαβε σημαντικό αριθμό αναφορών αλλοδαπών σχετικά με την επιβολή προστίμων σε αυτούς, λόγω της αμέλειας τους να δηλώσουν την αλλαγή στοιχείων ή γεγονότων που τους αφορούν, όπως αλλαγή κατοικίας, μεταβολή αστικής κατάστασης και διαβατηρίου, απώλεια άδειας διαμονής αλλαγή εργοδότη και καταγγελία σύμβασης εργασίας, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας του ενός μήνα από την τέλεση του επίμαχου συμβάντος.

Η Αρχή μας, εκτιμώντας ότι η εφαρμογή της εν λόγω κύρωσης θα δημιουργούσε εύλογα προβλήματα στην εμπιστοσύνη των διοικουμένων προς τη Διοίκηση, δεδομένων των σοβαρών δυσλειτουργιών που παρουσιάζει η διαδικασία νομιμοποίησης διαμονής των αλλοδαπών στη χώρα, στις νομοθετικές προτάσεις, που περιλαμβάνονται στην Ετήσια Έκθεσή της του έτους 2007 προς τον Πρόεδρο του Ελληνικού Κοινοβουλίου, συνέστησε την κατάργηση της προθεσμίας του ενός μηνός και την αντικατάσταση της με την υποχρέωση δήλωσης του συμβάντος εντός της διάρκειας της άδειας διαμονής του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού (βλ. σελ. 217 Ετήσιας Έκθεσης 2007).

Καθώς ο Συνήγορος του Πολίτη συνέχισε να λαμβάνει αναφορές με το προαναφερόμενο περιεχόμενο απέστειλε το με Α.Π.: 17102.2.1/11.11.2007 εγγράφου προς την υπηρεσία σας, το οποίο απαντήθηκε με το με Α.Π.: 25028/07/08.02.2008 έγγραφο σας. Ωστόσο, δεδομένου ότι η Αρχή μας συνεχίζει να λαμβάνει σημαντικό αριθμό αναφορών σχετικά με το εν λόγω θέμα και μάλιστα υποθέσεων που στο ίδιο πρόσωπο έχουν επιβληθεί πολλαπλά πρόστιμα, ένα για κάθε συμβάν που ο ενδιαφερόμενος αμέλησε να δηλώσει, κρίνει σκόπιμο και κρίσιμο για την αρχή της χρηστής διοίκησης, που πρέπει να διέπει τη δράση της Διοίκησης, να επανέλθει στη διαμεσολαβητική της πρωτοβουλία.

Το θεσμικό πλαίσιο

Σύμφωνα με τα άρθρα 11 § και 12 § 1 του Ν. 3386/2005: «Οι αιτήσεις για τη χορήγηση και ανανέωση των αδειών διαμονής κατατίθενται στο δήμο ή την κοινότητα του τόπου κατοικίας ή διαμονής του αιτούντος. Οι δήμοι και οι κοινότητες ελέγχουν την πληρότητα των δικαιολογητικών και διαβιβάζουν το σχετικό φάκελο στην αρμόδια Υπηρεσία Αλλοδαπών της Περιφέρειας, το αργότερο εντός δεκαπέντε ημερών, αφότου υποβληθούν» & «Η σχετική απόφαση εκδίδεται από την Περιφέρεια μέσα σε δύο μήνες από την περιέλευση σε αυτήν του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών».

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 73 § 2 του Ν. 3386/2007: «Ο υπήκοος τρίτης χώρας, κατά τη διάρκεια της διαμονής του στην Ελλάδα, υποχρεούται να δηλώσει στις αρμόδιες Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης: **α.** Κάθε μεταβολή της διεύθυνσης της κατοικίας του, **β.** Κάθε μεταβολή της προσωπικής του κατάστασης, ιδίως δε την αλλαγή ιθαγένειας, τη σύναψη, λύση ή ακύρωση γάμου ή τη γέννηση τέκνου, **γ.** Την απώλεια ή ανανέωση ή μεταβολή του διαβατηρίου του ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου, **δ.** Την απώλεια της άδειας διαμονής του, **ε.** Κάθε μεταβολή στο πρόσωπο του εργοδότη και στο είδος της απασχόλησης, **στ.** Την καταγγελία της σύμβασης εργασίας. Ειδικά, η μεταβολή της διεύθυνσης κατοικίας γνωστοποιείται και στο οικείο αστυνομικό τμήμα. Οι παραπάνω δηλώσεις γίνονται μέσα σε ένα μήνα αφότου συμβεί το αντίστοιχο γεγονός».

Σύμφωνα δε με το άρθρο 87 § 4 εδ. β' του Ν. 3386/2007, όπως αντικαταστάθηκε αρχικά με το άρθρο 15 παρ.3 του Ν.3536/2007 και στη συνέχεια με το άρθρο 28 παρ.6 του Ν.3613/2007 (ΦΕΚ Α 263/23.11.2007): "Στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στην παρ. 2 του άρθρου 73 του παρόντος επιβάλλεται πρόστιμο ύψους διακοσίων πενήντα ευρώ και πεντακοσίων ευρώ σε περίπτωση υποτροπής".

Το πρόβλημα – Εκτιμήσεις της Αρχής

Σε εφαρμογή των προαναφερομένων διατάξεων έχουν επιβληθεί μεγάλος αριθμός προστίμων, όπου και όταν γίνει αντιληπτή η αμέλεια δήλωσης του ενδιαφερομένου από τη Διοίκηση. Τα πρόστιμα αυτά, καθώς συχνά ενδέχεται να αφορούν αμέλεια δήλωσης περισσότερων του ενός προσώπου της ίδιας πυρηνικής οικογένειας ή αμέλεια δήλωσης περισσότερων συμβάντων σωρεύονται πολλαπλασιαστικά, με αποτέλεσμα το σύνολό τους να είναι εξαιρετικά υψηλό για τον μέσο αλλοδαπό. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η υποχρέωση δήλωσης των επίμαχων συμβάντων, που καταρχήν αποσκοπεί στην τακτοποίηση της διαβίωσης του αλλοδαπού πληθυσμού και στη διασφάλιση της νομιμότητας διαμονής του, μετατρέπεται ουσιαστικά σε ένα σοβαρό εμπόδιο για τη συνέχιση της νόμιμης διαμονής του στη χώρα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, έχοντας αποκτήσει σοβαρή εμπειρία από τη χρόνια ενασχόληση του με τα προβλήματα της διαδικασίας νομιμοποίησης διαμονής αλλοδαπών, έχει επανειλημμένως διαπιστώσει, ως ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα της εν λόγω διαδικασίας, την καταγγελλόμενη και από τους αναφερομένους, ελλιπέστατη ενημέρωση της Διοίκησης προς τους αλλοδαπούς σχετικά με τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους. Για τον λόγο αυτόν έχει κατά το παρελθόν προτείνει διάφορα μέτρα ενημέρωσής τους, ένα από τα οποία είναι και η απόφαση χορήγησης της άδειας διαμονής αλλοδαπού που παραδίδεται στους ενδιαφερόμενους να συνοδεύεται από έναν σύντομο οδηγό υποχρεώσεων αλλοδαπού.

Επιπρόσθετα, η Αρχή μας αρκετές φορές έχει διαπιστώσει ελλιπή γνώση των σχετικών υποχρεώσεων και δικαιωμάτων από τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης που είναι επιφορτισμένα με το έργο της άμεσης συναλλαγής της Διοίκησης με τον αλλοδαπό πληθυσμό. Για τον λόγο αυτό δεν θεωρεί εξ αρχής αβάσιμες ορισμένες αναφορές αλλοδαπών που ισχυρίζονται ότι επιχείρησαν να

δηλώσουν τα επίμαχα συμβάντα στις υπηρεσίες των αρμόδιων δήμων, αλλά αυτές τους απέτρεψαν και τους συνέστησαν να τα δηλώσουν κατά την αίτηση ανανέωσης της άδειας διαμονής τους. Μάλιστα, σε λίγες περιπτώσεις και οι υπηρεσίες των δήμων έχουν δεχθεί ότι παρείχαν την εσφαλμένη αυτή ενημέρωση στους ενδιαφερόμενους. Σε άλλες πάλι περιπτώσεις οι ενδιαφερόμενοι έχουν μεν δηλώσει το συμβάν στην αρμόδια για αυτό υπηρεσία του δήμου (λ.χ. τέλεση γάμου ή γέννηση τέκνου στην Ελλάδα), ωστόσο δεν τους επεσημάνθη η προσοχή από αυτήν στο ότι το ίδιο γεγονός θα έπρεπε να δηλωθεί και στην υπηρεσία αλλοδαπών του ίδιου δήμου. Σε κάθε περίπτωση ο συνδυασμός άγνοιας και ευάλωτης θέσης της πληθυσμιακής ομάδας των αλλοδαπών φαίνεται να έχουν καταστήσει την υποχρέωση έγκαιρης δήλωσης των μεταβολών των επίμαχων συμβάντων σε μια οικονομική «παγίδα» για τους εμπλεκόμενους αλλοδαπούς, που ενδέχεται να τους οδηγήσει ακόμη και σε έκπτωση από το καθεστώς νόμιμης διαμονής τους. Με τον τρόπο αυτό η εν λόγω υποχρέωση φαίνεται να αποσκοπεί μάλλον στόχους δημοσιονομικού χαρακτήρα (είσπραξη εσόδων από τα επιβαλλόμενα πρόστιμα).

Περαιτέρω, λόγω του μεγάλου όγκου συναλλασσόμενου κοινού, συνήθως η πρόσβαση στις υπηρεσίες αλλοδαπών των δήμων είναι δυσχερής, αφορά τα στοιχειώδη (αίτηση ανανέωση άδειας διαμονής) και σε καμία περίπτωση δεν διευκολύνει άλλες δευτερεύουσες συναλλαγές που άπτονται της κύριας διαδικασίας έκδοσης άδειας διαμονής, όπως είναι η ενημέρωση σχετικά με τις υποχρεώσεις των ενδιαφερομένων ή η διαδικασία που θα πρέπει να ακολουθηθεί στις περιπτώσεις που κάποιο δεδομένο της κατάστασης των ενδιαφερομένων μεταβληθεί, ικανή όμως να επιφέρει σοβαρά έσοδα στον κρατικό προϋπολογισμό.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επί χρόνια διαπιστώνει τις σοβαρές δυσλειτουργίες που παρατηρούνται στο σύστημα διεκπεραίωσης των αιτημάτων χορήγησης αδειών διαμονής αλλοδαπών, βασικό αποτέλεσμα των οποίων είναι η σοβαρή καθυστέρηση έκδοσης των σχετικών αποφάσεων. Οι καθυστερήσεις αυτές δεν υπερβαίνουν μόνο τις οριζόμενες προθεσμίες, αλλά συνήθως και την έννοια του ευλόγου χρόνου εντός του οποίου θα πρέπει να ενεργεί η Διοίκηση.

Δεδομένων των διοικητικών δυσλειτουργιών που παρατηρούνται στη διαδικασία χορήγησης αδειών διαμονής και της έλλειψης ενημέρωσης των ενδιαφερομένων για τις υποχρεώσεις τους, η επιμονή της Διοίκησης στην απαρέγκλιτη επιβολή των οριζόμενων κυρώσεων μπορεί να εκληφθεί, εσφαλμένα, όχι ως ενέργεια τακτοποίησης της διαβίωσης του αλλοδαπού πληθυσμού στη χώρα, αλλά ως μια έντονα αυστηρή και περιοριστική στάση της έναντι του πληθυσμού αυτού.

Ασφαλώς, βάσει του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας οι προθεσμίες είναι καταρχήν δεσμευτικές για τους διοικούμενους και ενδεικτικές για τη Διοίκηση. Ωστόσο, στην περίπτωση της επιβολής των προστίμων λόγω αμέλειας εμπρόθεσμης δήλωσης, διαφαίνεται μια απόκλιση από το πνεύμα της χρηστής και επιεικούς διοίκησης, καθώς η τήρηση της νομιμότητας απασχολεί τη Διοίκηση μόνο κατά τον έλεγχο των πράξεων των διοικούμενων.

Συμπεράσματα – Προτάσεις

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη, θεωρεί ότι η συνέχιση της προβλεπόμενης διαδικασίας επιβολής προστίμων ενέχει σοβαρό κίνδυνο να τραυματίσει περαιτέρω την εμπιστοσύνη του αλλοδαπού πληθυσμού προς την Ελληνική Διοίκηση και τη διαδικασία νομιμοποίησης του στη χώρα και για τον λόγο αυτόν προτείνει:

α) να καταργηθεί η προθεσμία του ενός μήνα για την δήλωση των συμβάντων του άρθρου 73 § 2 του Ν. 3386/2005. Ως προθεσμία για την εκπλήρωση της σχετικής υποχρέωσης να τεθεί η

προθεσμία ανανέωσης της άδειας διαμονής του ενδιαφερόμενου, κατά την ισχύ της οποίας τελέστηκαν τα προς δήλωση συμβάντα,

β) να επιβάλλεται ένα και το αυτό πρόστιμο ανεξαρτήτως των συμβάντων που ο ενδιαφερόμενος αμέλησε να δηλώσει,

γ) οι ανήλικοι αλλοδαποί να μην υπόκεινται στην εν λόγω υποχρέωση και κατά συνέπεια να μην επιβάλλονται πρόστιμα σε βάρος τους,

δ) ο αλλοδαπός πληθυσμός να ενημερώνεται σε κάθε ανανέωση της άδειας διαμονής του σχετικά με τις υποχρεώσεις που γεννά η παραμονή του στη χώρα. Ένας σύντομος κατάλογος υποχρεώσεων να συνοδεύει απαραίτητως την απόφαση χορήγησης άδειας διαμονής, η οποία παραδίδεται στον ενδιαφερόμενο.

Παρακαλούμε να μας ενημερώσετε για τις σχετικές σας απόψεις και ενέργειες.

Ευχαριστούμε για τη συνεργασία σας και παραμένουμε στη διάθεσή σας για κάθε διευκρίνιση.

Με τιμή

Ανδρέας Τάκης

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ:

- Γραφείο Υπουργού Εσωτερικών,

κ ΠΡ. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ

ΣΤΑΔΙΟΥ 27

105 59 - ΑΘΗΝΑ

- Γραφείο Υφυπουργού Εσωτερικών,

κ. ΑΘ. ΝΑΚΟΥ

ΣΤΑΔΙΟΥ 27

105 59 - ΑΘΗΝΑ