

ΕΞΑΙΡΕΤΙΚΑ ΕΠΕΙΓΟΝ

Αθήνα, 6 Φεβρουαρίου 2007

Αρ. Πρωτ: 315

Προς

Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης,

κ. Προκόπη Παυλόπουλο

Βασ.Σοφίας 15

106 74 Αθήνα

Με ιδιαίτερο ενδιαφέρον πληροφορήθηκα την κατάθεση στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής του σχεδίου νόμου: «*Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής κ.ά.*», το οποίο και συζητείται εκεί διεξοδικά τις μέρες αυτές. Με ικανοποίηση δε διαπίστωσα ότι με τις προτεινόμενες διατάξεις υιοθετείται σειρά σχετικών προτάσεων που σας έχει υποβάλει ο Συνήγορος του Πολίτη, αποβλέποντας στη βελτίωση του οικείου νομοθετικού πλαισίου στην κατεύθυνση τόσο της αποτελεσματικότητας της διοικητικής διαδικασίας όσο και της προστασίας των δικαιωμάτων των εμπλεκομένων.

Επιλεκτικά αναφέρω:

- την κατάργηση της υποχρέωσης προσκόμισης σύμβασης εργασίας, έστω για ορισμένα επαγγέλματα,
- τη διασφάλιση σε πάγια βάση της δυνατότητας εξαγοράς ενός ποσοστού ενσήμων, προκειμένου να διευκολύνεται η ανανέωση της άδειας διαμονής για εργασία,
- την κατάργηση του παραβόλου για τους ανήλικους αλλοδαπούς,
- τη διευθέτηση της διαμονής των στερουμένων διαβατηρίου χωρίς δική τους υπαιτιότητα,
- τον σαφέστερο καθορισμό των λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας, για τους οποίους είναι θεμιτή η μη χορήγηση ή η ανάκληση άδειας διαμονής και η με ρητή μνεία υπογράμμιση της αυτονόητης σε ένα κράτους δικαίου υποχρέωσης της διοίκησης να αιτιολογεί εμπεριστατωμένα τη συνδρομή τους,
- την «ευλυγισία» των χρονικών περιορισμών όσον αφορά την κατάθεση αίτησης και την απομάκρυνση από τη Χώρα μετά την διακοπή της νόμιμης διαμονής,
- τη μείωση ορισμένων προστίμων που επιβάλλονται σε βάρος αλλοδαπών λόγω παράλειψης εκπλήρωσης υποχρεώσεών τους και τέλος,
- την ουσιώδη πρωτοβουλία να προστεθούν ορισμένα ακόμη δικαιολογητικά ικανά να θεμελιώσουν στον αλλοδαπό που τα προσκομίζει τη νομιμοποίηση της διαμονής του με βάση το άρθρο 91 του ν. 3386/2005 (αλλοδαπός που αποδεικνύει διαμονή πριν τις 31/12/2004).

Λαμβάνοντας υπ' όψιν και τις λοιπές διατάξεις του νομοσχεδίου, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι το προτεινόμενο σχέδιο προωθεί την περαιτέρω απλούστευση των διαδικασιών και προσανατολίζεται στην επίλυση χρονίων εκκρεμοτήτων της εθνικής μεταναστευτικής νομοθεσίας με -δεδηλωμένο άλλωστε και από εσάς τον ίδιο προσωπικά- στόχο την τακτοποίηση σημαντικών πληθυσμιακών ομάδων αλλοδαπών, που βρίσκονται εδώ και χρόνια σε τροχιά πλήρους ένταξης στη κοινωνική ζωή της χώρας, ως προς τη νομιμότητα της παραμονής τους.

Οφείλω πάντως να επισημάνω ότι σε ορισμένες επί μέρους περιπτώσεις το σχέδιο νόμου φαίνεται να αποκλίνει σοβαρά από τον προαναφερθέντα διακηρυγμένο στόχο σας. Αφενός, εξακολουθεί να καταλείπει εκτός πλαισίου νομιμότητας τη σημαντική πληθυσμιακά ομάδα των αιτούντων άσυλο· αφετέρου, σε ορισμένες κρίσιμες περιπτώσεις επανακάμπτει σε επιλογές παρόμοιες ή ανάλογες του ν. 2910/2001, εγκαταλείποντας λειτουργικές και επιτυχείς ρυθμίσεις του ν. 3386/2005.

Συγκεκριμένα:

I. Η προτεινόμενη τροποποίηση του άρθρου 91 § 11 του ν. 3389/2005 (άρθρο 19 § 4 του σχεδίου) προσθέτει πέντε νέα δικαιολογητικά για την απόδειξη της διαμονής στη χώρα πριν από την 31^η/12/2004, με την προσκόμιση των οποίων οι ενδιαφερόμενοι δύνανται να υπαχθούν στην εκεί προβλεπόμενη διαδικασία «νομιμοποίησης». Μεταξύ αυτών όμως *εξακολουθεί να παραλείπεται η αίτηση ασύλου* προς τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές, παρά το γεγονός ότι αποτελεί έγγραφο βέβαιης και δημόσια πιστοποιημένης χρονολογίας. Όπως σας είχα επισημάνει και με άλλες ευκαιρίες, η αρχική επιλογή του ν. 3386/2005 να συμπεριλάβει μεταξύ των εναλλακτικών μέσων απόδειξης της διαμονής του αλλοδαπού την κατά πολύ μεταγενέστερη πράξη απόρριψης του αιτήματος ασύλου και όχι το ίδιο το υποβληθέν αίτημα ασύλου είχε ως αποτέλεσμα να αποκλεισθεί από τη διαδικασία νομιμοποίησης σημαντικός αριθμός αιτούντων άσυλο αλλοδαπών, χωρίς προφανή ή εύλογη αιτία. Τον προβληματισμό μας δε επέτεινε ακόμη περισσότερο το γεγονός ότι τα υπόλοιπα δικαιολογητικά, που ρητώς προβλέπονται ως εναλλακτικά μέσα απόδειξης του χρόνου διαμονής, ανατρέχουν στον χρόνο της πρώτης επαφής ή συναλλαγής του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού με τη διοίκηση. Παρ' όλα αυτά, η τυχόν συμπερίληψη στα επίμαχα δικαιολογητικά της αίτησης ασύλου θα συνέβαλλε καθοριστικά αφενός στην αποσυμφόρηση της διαδικασίας ασύλου, η οποία είναι ιδιαίτερα βεβαρημένη από αιτήματα που αποσκοπούν κατ' ουσίαν στη προσωρινή διασφάλιση της νόμιμης διαμονής του αιτούντος, αφετέρου στην τακτοποίηση μιας πολυάριθμης πληθυσμιακής ομάδας αλλοδαπών, μεγάλος αριθμός των οποίων, για αντικειμενικούς λόγους, δεν μπορεί να απομακρυνθεί από τη Χώρα.

II. Με το άρθρο 11 του σχεδίου νόμου προστίθεται η κατοχή θεώρησης εισόδου ως προϋπόθεση χορήγησης *άδειας για εξαιρετικούς λόγους*. Η υπό τροποποίηση διάταξη του ν. 3386/2005 (άρθρο 44 § 2), ευλόγως εν όψει του σκοπού της, δεν έθετε μέχρι τώρα άλλη προϋπόθεση πέραν της συνδρομής των ιδιαίτερων εκείνων λόγων που καθιστούν, κατά την κρίση της αρμόδιας αρχής, αναγκαία τη διαμονή του ενδιαφερόμενου στη Χώρα. Η εμπειρία μας μάλιστα από την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης, κατά τον ενάμιση χρόνο ισχύος της, έχει καταδείξει την ιδιαίτερη αξία της

ως ενός ευέλικτου θεσμικού μέσου που, εν όψει απρόβλεπτων, από τον νομοθέτη, περιστάσεων της κοινωνικής ζωής, έδινε λύσεις σε σειρά ζητημάτων, ιδίως όσον αφορά την τακτοποίηση της διαμονής κάποιων αλλοδαπών που είχαν αναπτύξει πολύ ισχυρό δεσμό με την Ελλάδα (λ.χ. γεννηθέντες στη Χώρα, σύζυγοι ή γονείς ημεδαπών, θύματα σωματεμπορίας που δεν έχουν υπαχθεί στην σχετική προστασία του νόμου κ.α.).

Όπως γνωρίζετε από επανειλημμένες παρελθούσες επισημάνσεις μου, ο Συνήγορος του Πολίτη τάσσεται σταθερά, ήδη από το 2001, υπέρ μιας πάγιας, εξαιρετικής ευέλικτης διαδικασίας διορθωτικής αποκλεισμών από τη νομιμότητα ή επαναφοράς σε αυτή, για τους αλλοδαπούς εκείνους που τίθενται εκτός αυτής ή εκπίπτουν από αυτήν, λόγω της αναπόφευκτης μερικές φορές ανελαστικότητας της τακτικής διαδικασίας, αλλά και των εγνωσμένων διοικητικών δυσλειτουργιών του συστήματος. Τα κριτήρια δε του ισχυρού δεσμού με τη χώρα ή της αντικειμενικής αδυναμίας απομάκρυνσής τους από αυτή θα ήταν σε θέση να κατασιγάσουν τις όποιες ανησυχίες για τυχόν καταχρηστική προσφυγή στην εξαιρετική αυτή διαδικασία. Η απουσία τέτοιου διορθωτικού μηχανισμού, όπως έχει σαφώς καταδείξει η πολυετής σχετική εμπειρία της χώρας μας, μοιραία αυξάνει τον πληθυσμό των στερουμένων τίτλου διαμονής αλλοδαπών και παράγει έτσι διογκούμενες πιέσεις για μια εκ νέου κάθε φορά ενεργοποίηση προγραμμάτων «εφ' άπαξ» νομιμοποίησης.

Ο ν. 2910/2001 εστερείτο τέτοιου ευέλικτου μηχανισμού, αντ' αυτού δε, όπως εν πολλοίς και η νυν προτεινόμενη διάταξη, απέκλειε την υποβολή αίτησης για άδεια παραμονής στα πρόσωπα που είχαν εισέλθει παράνομα στη Χώρα ή για τουρισμό, χωρίς δηλαδή την κατάλληλη θεώρηση εισόδου (άρθρο 37 § 4 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 § 2 του ν. 3146/2003). Ο νομοθέτης του ν. 3386/2005 ορθώς κατήργησε τον όρο αυτό, καθώς, από την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης, αντιλήφθηκε ότι τέτοιοι όροι περιορίζουν εξαιρετικά τη λειτουργικότητα και αποτελεσματικότητα της διαδικασίας. Η επιλογή αυτή επέτρεψε εν πολλοίς στη διαδικασία χορήγησης άδειας παραμονής για εξαιρετικούς λόγους να λειτουργήσει επιτυχώς ως διορθωτικός μηχανισμός του όλου συστήματος. Τον ευτυχή αυτό ρόλο των αδειών για εξαιρετικούς λόγους, όμως, ακυρώνει η προτεινόμενη προσθήκη του ανελαστικού όρου της κατοχής θεώρησης εισόδου, πρόταση που επαναφέρει εν μέρει την καταργηθείσα από τον ν. 3386/2005 αρχική επιλογή του ν. 2910/2001.

Ο Συνήγορος του Πολίτη αναγνωρίζει ότι η συχνά καταχρηστική επίκληση εξαιρετικών λόγων υπερφορτώνει και αποδιοργανώνει την εν λόγω διαδικασία. Ωστόσο, η εύλογη αντίδραση στο υπαρκτό αυτό πρόβλημα θα όφειλε να είναι όχι η εγκατάλειψη του κρίσιμου αυτού μηχανισμού για την εύρυθμη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του συνολικού μηχανισμού της διασφάλισης της νομιμότητας της παραμονής των αλλοδαπών στη χώρα, αλλά η ορθολογική οργάνωση της διαδικασίας των εξαιρετικών λόγων και των υποστηρικτικών της υποδομών (αύξηση αρμόδιου προσωπικού και σχετικών επιτροπών, κανονιστική εξειδίκευση κριτηρίων διαπίστωσης της σταθερότητας του δεσμού, ταχεία απόρριψη των προδήλως αβάσιμων αιτημάτων κ.α.).

Είναι λοιπόν ανάγκη να καταστεί σαφές ότι η τυχόν υιοθέτηση της προτεινόμενης προσθήκης του όρου της θεώρησης εισόδου, προκειμένης της εφαρμογής της διαδικασίας των εξαιρετικών λόγων, θα έχει ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό σημαντικού αριθμού αλλοδαπών που διαθέτουν προφανή ισχυρό δεσμό με τη Χώρα. Πιθανολογείται μάλιστα ότι, μεταξύ των περιπτώσεων που συνιστούν την κοινωνική ύλη της ρύθμισης, εντονότερο πρόβλημα από την προσθήκη του όρου αυτού πρόκειται να αντιμετωπίσει ακριβώς η λεγόμενη δεύτερη γενιά μεταναστών και πολλοί από

όσους διαθέτουν ήδη ιδιαίτερα σταθερό δεσμό με τη χώρα, καθώς πολλοί είναι αυτοί, οι οποίοι είτε γεννηθέντες στη χώρα μας είτε εισελθόντες προ πολλού παράνομα, δεν έχουν έκτοτε ταξιδέψει εκτός αυτής, ώστε, στην πράξη, να μην παρέστη σε αυτούς ποτέ ανάγκη μέχρι σήμερα να επιδιώξουν την έκδοση θεώρησης εισόδου.

III. Στο άρθρο 14 § 4 του σχεδίου νόμου προβλέπεται ότι η παράλειψη να δηλωθεί, εντός μηνός, η απώλεια, ανανέωση ή μεταβολή του διαβατηρίου, καθώς και η απώλεια της άδειας διαμονής αποτελεί λόγο μη χορήγησης, ανάκλησης ή μη ανανέωσης της άδειας διαμονής. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επανειλημμένως επισημάνει το δυσανάλογα επαχθές παρόμοιου τύπου κυρώσεων, ιδίως μάλιστα όταν, με δεδομένες τις δυσλειτουργίες της διαδικασίας και την εκ των πραγμάτων μειωμένη δυνατότητα συμμετοχής των αλλοδαπών στη κοινωνική ζωή, οι σχετικές υποχρεώσεις τους γίνονται συνήθως γνωστές εκ των υστέρων, ως αιτιολογική βάση της κύρωσης που υφίστανται. Επισημαίνεται δε ότι ο ν. 2910/2001 περιείχε παρόμοιες ρυθμίσεις (άρθρο 43 σε συνδυασμό με το άρθρο 41). Το δε δυσανάλογα επαχθές των κυρώσεων αυτών και τα προβλήματα που αυτές δημιούργησαν είχαν ως αποτέλεσμα ο ν. 3386/2005, ορθώς, να αντικαταστήσει την κύρωση της ανάκλησης της νομιμότητας διαμονής με διοικητικό πρόστιμο, επιλογή που σαφώς συμβαδίζει περισσότερο με τον στόχο της ομαλοποίησης του καθεστώτος των διαβιούντων στη χώρα αλλοδαπών.

IV. Το άρθρο 18 § 6 προβλέπει ότι αιτήματα ανανέωσης άδειας διαμονής, εκκρεμή ή ήδη απορριφθέντα ως εκπρόθεσμα, που υποβλήθηκαν μετά την 1η/1/2006 επανεξετάζονται, υπό τον όρο της καταβολής προστίμου 50 ευρώ για κάθε μήνα καθυστέρησης υποβολής της αίτησης. Η ρύθμιση αυτή φαίνεται να παραβλέπει το γεγονός ότι σημαντικό μερίδιο της ευθύνης για το γεγονός της καθυστερημένης υποβολής του αιτήματος και, κυρίως, για τη διάρκεια της καθυστέρησης φέρει συχνά η ίδια η διοίκηση. Αποτελεί κοινή γνώση το γεγονός ότι αρκετοί δήμοι της χώρας για μεγάλο διάστημα αρνούσαν να παραλάβουν εκπρόθεσμα αιτήματα, ενώ οι περισσότεροι εξ αυτών ενεργώς απέτρεπαν, έως πρόσφατα, τους αλλοδαπούς να υποβάλουν εκπρόθεσμες αιτήσεις. Θα ήταν συνεπώς δύσκολο, με αυτά τα δεδομένα, να διασκεδασθεί η εντύπωση ότι το εν λόγω μέτρο δεν διαθέτει στην πραγματικότητα εισπρακτικό χαρακτήρα ή, ακόμη χειρότερα, δεν αποβλέπει στην αποθάρρυνση της τακτοποίησης των περισσότερο οικονομικά ασθενών αλλοδαπών. Λαμβάνοντας δε υπόψη και το γεγονός ότι οι ισχύουσες σήμερα διατάξεις του ν. 3386/2005 δεν εξαρτούν συνέπειες από την διάρκεια της καθυστέρησης, η αναδρομική επιβολή προστίμου αναλόγου του χρόνου αυτού, και όχι απλώς ενός ενιαίου προστίμου, προβληματίζει σοβαρά ως προς τον βαθμό εναρμόνισής της με την αρχή της χρηστής διοίκησης.

V. Εν κατακλείδι, οφείλω να σημειώσω την ιδιαίτερη συμβολική όσο και πρακτική σημασία που διαθέτει η προτεινόμενη από το σχέδιο ίδρυση Εθνικής Επιτροπής για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Η πρωτοβουλία αυτή σηματοδοτεί με βαρύνοντα τρόπο την κοινή επίγνωση όλων μας ότι έχει πλέον καταστεί επιτακτική ανάγκη να οργανώσουμε συντονισμένα, ορθολογικά και με τρόπο που αποδίδει τον δέοντα σεβασμό σε όλους τους εμπλεκόμενους, την ομαλή συμβίωσή μας με το διαφορετικό που εκπροσωπούν όλοι όσοι βρήκαν στη χώρα μας έναν τόπο προσωπικής

ανάπτυξης και προκοπής. Δεν μπορώ ωστόσο να αποφύγω να επισημάνω το γεγονός ότι στη σύνθεση της προτεινόμενης Επιτροπής παραλείπεται όλως δι' όλου η συμμετοχή των ίδιων των προσώπων για την ομαλή κοινωνική ένταξη των οποίων το όργανο αυτό θα διαβουλεύεται και θα εισηγείται προτάσεις. Μολονότι η διάταξη του άρθρου 1§2 του σχεδίου αναθέτει εν παρόδω στον πρόεδρο του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής τη διαμεσολαβητική επαφή της Επιτροπής με ενώσεις μεταναστών, μη κυβερνητικές οργανώσεις και άλλους κοινωνικούς εταίρους, είναι πολύ δύσκολο να αποφευχθεί η εντύπωση ότι, ακόμη και στο επίπεδο απλώς διαβούλευσης και εισηγήσεων, στο οποίο κινούνται οι αρμοδιότητες της Επιτροπής και των μελών της, οι ίδιοι οι μετανάστες δεν λογίζονται ως ισότιμοι εταίροι του κοινωνικού διαλόγου. Πέραν του προβληματισμού που δημιουργεί σε σχέση με το γεγονός ότι το Σύνταγμά μας ενδιαφέρεται ενεργά για τη δυνατότητα συμμετοχής του καθενός ως προσώπου, αδιακρίτως ιθαγενείας, στη κοινωνική ζωή της χώρας και στον βαθμό που η ενεργός συμμετοχή των αλλοδαπών σε θεσμούς δημόσιας διαβούλευσης συνιστά ήδη ουσιώδη μορφή κοινωνικής τους ένταξης, όπως άλλωστε ρητώς εξαγγέλλει στο οικείο κεφάλαιό του ο ν. 3386/2005, η παράλειψη αυτή δημιουργεί επιπλέον τον κίνδυνο να εκληφθεί ως δηλωτική του τρόπου με τον οποίο η ελληνική πολιτεία αντιλαμβάνεται την ίδια την ένταξη των αλλοδαπών. Συμμεριζόμενος δε τυχόν ανησυχίες σας σχετικά με την ενδεχόμενη απουσία επί του παρόντος αντιπροσωπευτικών οργανώσεων των μεταναστών στη χώρα μας, νομίζω ότι η πρόβλεψη του -οικείου από το δημόσιο δίκαιο των συλλογικών οργάνων- όρου της αντιπροσωπευτικότητας, θα απέτρεπε ευχερώς τους όποιους κινδύνους θα εγκυμονούσε η συμμετοχή μεταναστών στην εν λόγω Επιτροπή, χωρίς να αδικεί τον νομοθέτη, αφήνοντας αυτόν έκθετο στις εντυπώσεις που δημιουργεί η πλήρης παράλειψη της συμμετοχής αυτής.

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ, ελπίζω ότι οι παρατηρήσεις μου αυτές θα συμβάλουν εποικοδομητικά στην εγνωσμένη προσπάθειά σας για τη συνεχή βελτίωση του θεσμικού πλαισίου της διαμονής των αλλοδαπών στη χώρα, με γνώμονα τόσο το εθνικό συμφέρον όσο και τον πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων όλων των εμπλεκομένων.

Σας ευχαριστώ εκ των προτέρων για την προσοχή σας και σας διαβεβαιώνω ότι ο Συνήγορος του Πολίτη είναι στη διάθεσή σας για κάθε διευκρίνιση ή συνεργασία.

Με τιμή,

Γιώργος Β. Καμίνης