

8 Απριλίου 2002
Α.Π.515

Κύριο Κωνσταντίνο Σκανδαλίδη
Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης
Βασ. Σοφίας 15
106 74 Αθήνα

ΘΕΜΑ: Προτάσεις Συνηγόρου του Πολίτη επί της τροποποίησης του ν. 2910/2001

Σε συνέχεια της ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη, σχετικά με τα προβλήματα εφαρμογής του νόμου 2910/2001, την οποία ο Συνήγορος του Πολίτη σας ενεχείρισε στις 21.12.2001, η Αρχή κρίνει αναγκαίο να θέσει υπόψη σας προβλήματα που ανέκυψαν στο διάστημα που έχει παρέλθει από τότε και να προτείνει λύσεις, προκειμένου να συμβάλει, στο μέτρο των δυνατοτήτων της, στην εξαγγελθείσα τροποποίηση του νόμου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει, από την εξέταση πλήθους αναφορών, αλλά και από πράξεις αυτοψίας που έχει διενεργήσει στις αρμόδιες υπηρεσίες, ότι η εφαρμογή του ν. 2910/2001 αντιμετωπίζει οξύτατα προβλήματα, τα οποία οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στη θεσμοθέτηση αλληπάλληλων ελέγχων της διοίκησης επί των στοιχείων και των σχέσεων των αλλοδαπών, προκειμένου να τους χορηγηθεί άδεια παραμονής, τους οποίους όμως αδυνατεί να διεξαγάγει η διοίκηση εντός ευλόγου χρόνου. Το αποτέλεσμα της αδυναμίας αυτής είναι η δημιουργία δραματικών και προσβλητικών για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια καταστάσεων, τόσο για τους αλλοδαπούς όσο και για του υπαλλήλους των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, που επιχειρούν να εφαρμόσουν τον εν λόγω νόμο, καθώς και η ανάπτυξη κυκλωμάτων μεσαζόντων με έργο την ανάληψη της νομιμοποίησης των αλλοδαπών στη χώρα. Τα κύρια προβλήματα που έχουν περιέλθει στην αντίληψη της Αρχής είναι τα ακόλουθα:

1. Παρότι το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., προκειμένου να ρυθμίσει το πρόβλημα αδυναμίας της διοίκησης να εκδώσει τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και να παραλάβει τις αιτήσεις για χορήγηση άδειας εργασίας και παραμονής εμπροθέσμως, εξέδωσε εγκύκλιο (Α.Π. 63574/1524 /22.01.2001), η οποία προβλέπει την αναστολή της προθεσμίας υποβολής των αιτήσεων για χορήγηση άδειας εργασίας και παραμονής έως και για τρεις μήνες, μία σειρά υπηρεσιών (Ι.Κ.Α., Δ.Ο.Υ., ΕΛ.ΑΣ.) δεν έχει συμμορφωθεί με την συγκεκριμένη οδηγία. Εξ αιτίας αυτού, οι αλλοδαποί, των οποίων η άδεια παραμονής έχει λήξει χωρίς να έχει παρέλθει το κρίσιμο τρίμηνο, δεν ασφαρίζονται από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς, δεν λαμβάνουν Α.Φ.Μ. από τις Δ.Ο.Υ. (η ασφαλιστική κάλυψη και η απόκτηση Α.Φ.Μ. είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για την έκδοση άδειας εργασίας και παραμονής) και επιπλέον κινείται σε βάρος της διαδικασίας διοικητικής απέλασης από την ΕΛ.ΑΣ.
2. Από όλες τις διαδικασίες ελέγχου, η συνέντευξη του αλλοδαπού είναι αυτή, η οποία προκαλεί την τεράστια συσσώρευση – συγκέντρωση των αιτημάτων για χορήγηση άδειας παραμονής, χωρίς οι αρμόδιες υπηρεσίες να μπορούν να ανταποκριθούν στοιχειωδώς στη ζήτηση των αλλοδαπών. Για παράδειγμα στην Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Αθηνών της Περιφέρειας Αττικής, το προσωπικό της οποίας έχει επιδείξει αξιομνημόνευτη προσπάθεια στην εφαρμογή του νόμου στον τομέα αρμοδιότητάς του, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι βάσει της πλέον αισιόδοξης εκδοχής, για να περάσουν από συνέντευξη σε ένα χρόνο 100.000 αλλοδαποί που αποτελεί μια σε αδρές γραμμές εκτίμηση του Συνηγόρου του Πολίτη του αριθμού των αλλοδαπών που θα ζητήσουν άδεια παραμονής από το Γραφείο Αθηνών χρειάζεται να λειτουργήσουν πλήρως και διαρκώς 6-10 Επιτροπές Μετανάστευσης. Εάν λειτουργήσει μόνο μία Επιτροπή, η διαδικασία των συνεντεύξεων θα ολοκληρωθεί μετά την πάροδο 6-10 ετών.

3. Η διοίκηση θεωρεί ως ημερομηνία έναρξης της ισχύος της άδειας παραμονής όχι την ημερομηνία λήψης της απόφασης χορήγησης της άδειας, αλλά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης ή την ημερομηνία λήξης της προηγούμενης άδειας, ούτως ώστε να μην μεσολαβεί χρονικό διάστημα κατά το οποίο ο αλλοδαπός διαμένει χωρίς άδεια στη χώρα. Αποτέλεσμα της πρακτικής αυτής θα είναι η μεγάλη πλειονότητα των αλλοδαπών να εφοδιάζεται με άδειες παραμονής και οι υπόλοιποι με άδειες των οποίων η πραγματική ισχύς είναι σημαντικά μικρότερη του έτους.
4. Με βάση την έως σήμερα πρακτική εφαρμογής του ν. 2910/2001 από τη διοίκηση και τον ιδιωτικό τομέα, οι αλλοδαποί, κατά το διάστημα από τη λήξη ισχύος της άδειας παραμονής τους έως την ανανέωσή της, στερούνται βασικών δικαιωμάτων που τους παρέχει η νόμιμη παραμονή τους στη χώρα. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι οι αλλοδαποί χωρίς άδεια παραμονής σε ισχύ δεν μπορούν να λάβουν άδεια άσκησης επαγγέλματος, να εκδώσουν ή να ανανεώσουν βιβλιάρια υγείας για τους ίδιους και τα προστατευόμενα μέλη της οικογένειάς τους, να λάβουν τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης που δικαιούνται (σύνταξη ή επίδομα), να εισέλθουν στην Ελλάδα χωρίς visa και γενικά να συναλλάγουν με τη διοίκηση. Σε ό,τι αφορά τον ιδιωτικό τομέα έχουν παρατηρηθεί ιδιαίτερα σημαντικά προβλήματα στην απασχόληση και στις τραπεζικές συναλλαγές των αλλοδαπών.
5. Επειδή οι χρονοβόρες και περίπλοκες διαδικασίες ελέγχου επαναλαμβάνονται σε κάθε αίτηση για ανανέωση της άδειας παραμονής (ιδίως η κλήση σε συνέντευξη και η προσκόμιση πιστοποιητικού υγείας), οι προαναφερόμενες καταστάσεις αναμένεται να επαναλαμβάνονται περιοδικά. Δεδομένου ότι για κάθε ανανέωση της άδειας παραμονής ερωτάται το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης για την τυχόν συνδρομή λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας, η επανάληψη της συνέντευξης θα έχει ως αποτέλεσμα να υπερφορτώνεται περιοδικά η διοίκηση με τη διεκπεραίωση μιας διαδικασίας που δεν θα προσφέρει επιπλέον χρήσιμα στοιχεία για την κρίση της Επιτροπής Μετανάστευσης. Η υποχρέωση προσκόμισης του πιστοποιητικού υγείας σε κάθε ανανέωση της άδειας παραμονής, εκτός της διαρκούς αναπαραγωγής του απαράδεκτου φαινομένου τα νοσοκομεία της χώρας να αδυνατούν να εκδώσουν τα πιστοποιητικά εντός των αναγκαίων προθεσμιών (με αποτέλεσμα η σειρά προτεραιότητας στα δημόσια νοσοκομεία να αποτελεί συχνά εμπορεύσιμο αγαθό), δημιουργεί την πεποίθηση ότι η άδεια μπορεί να μην ανανεωθεί εξαιτίας νοσήματος ή ασθένειας που συνέβη ενόσω ο αλλοδαπός παρέμενε νόμιμα στη χώρα. Η πρακτική αυτή έρχεται σε αντίθεση με τις αρχές της χρηστής διοίκησης καθώς υποδηλώνει ότι αλλοδαποί, μολονότι ασφαλιστικά καλυμμένοι, απομακρύνονται από τη χώρα γιατί ασθένησαν κατά τη διάρκεια της νόμιμης παραμονής τους σε αυτήν.
6. Ως προς την διοικητική απέλαση, σημειώνεται ότι οι διατάξεις του άρθρου 44 του ν. 2910/2001 είναι σημαντικά πιο περιοριστικές από αυτές του άρθρου 27 του ν. 1975/1991, βάσει των οποίων δινόταν η ευχέρεια στις αρμόδιες αστυνομικές αρχές, στις περιπτώσεις παράβασης των διατάξεων περί παραμονής αλλοδαπού στη χώρα, για λόγους ανθρωπιστικούς, ανωτέρας βίας ή δημοσίου συμφέροντος, να τάσσουν, αντί της διοικητικής απέλασης, προθεσμία προς αναχώρηση. Αποτέλεσμα των προαναφερομένων είναι να παρατηρείται το φαινόμενο η διοίκηση, παρότι κρίνει ότι πρέπει αντί της απέλασης να επιβάλει την απομάκρυνση του αλλοδαπού από τη χώρα, να μην έχει την ευχέρεια να το αποφασίσει.
7. Τέλος, ως προς την άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους (άρθρο 37 § 4α του ν. 2910/2001), παρόλο που χορηγείται κυρίως όταν υπάρχουν σοβαροί λόγοι υγείας του αιτούντος, δεν ρυθμίζεται το ζήτημα της δωρεάν νοσοκομειακής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης αυτών που τελικά θα αποκτήσουν την εν λόγω άδεια, ζήτημα ίσης αν όχι μεγαλύτερης σημασίας από την πρόβλεψη για δυνατότητα εργασίας. Η πρόβλεψη αυτή επιβάλλεται και για λόγους ίσης μεταχείρισης με τους κατόχους άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, που χορηγείται στους αλλοδαπούς των οποίων η αίτηση ασύλου έχει απορριφθεί (άρθρο 8 § 3 του π.δ. 61/1999, άρθρο 24 του ν. 1975/1991 και άρθρα 15-17 του π.δ. 266/1999).

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να προστεθούν στο σχέδιο νόμου «Αναβάθμιση της Πολιτικής Προστασίας και λοιπές διατάξεις» διατάξεις που να προβλέπουν:

1. Αυτοδίκαιη παράταση της ισχύος όλων των αδειών παραμονής για έξι μήνες ή να προβλεφθεί ρητά η αναστολή της προθεσμίας για την υποβολή αιτήσεων, που αφορούν στη χορήγηση άδειας εργασίας και παραμονής.
2. Τη χορήγηση στους αλλοδαπούς αιτούντες έκδοση άδειας παραμονής «βεβαίωσης κατάθεσης δικαιολογητικών έκδοσης άδειας παραμονής», ανανεούμενης ανά εξάμηνο, η οποία να επέχει θέση άδειας παραμονής.
3. Ως ημερομηνία έναρξης ισχύος της άδειας παραμονής να τίθεται η ημερομηνία έκδοσης της απόφασης χορήγησης της άδειας. Κατά το διάστημα που μεσολαβεί από τη λήξη ισχύος της προηγούμενης άδειας παραμονής έως την έκδοση απόφασης ανανέωσης, ο αλλοδαπός παραμένει νόμιμα στη χώρα καλυπτόμενος από τη «βεβαίωση κατάθεσης δικαιολογητικών έκδοσης άδειας παραμονής».
4. Για την αρχική έκδοση της άδειας παραμονής, να προβλεφθεί η δυνατότητα ο αλλοδαπός να κληθεί, σε συνέντευξη, εάν τα συνοδευτικά στοιχεία της αίτησης δεν καλύπτουν τις απαιτούμενες από τον νόμο τυπικές προϋποθέσεις ή η Επιτροπή Μετανάστευσης κρίνει ότι η συνέντευξη είναι αναγκαία προκειμένου να γνωμοδοτήσει επί της αίτησης του αλλοδαπού.
5. Για την ανανέωση της άδειας παραμονής να μην απαιτείται κατάθεση πιστοποιητικού υγείας και κλήση σε συνέντευξη.
6. Στους αλλοδαπούς, οι οποίοι παρέβησαν τις περί παραμονής στη χώρα μας διατάξεις του ν. 2910/2001, να προβλεφθεί η δυνατότητα, ιδίως για λόγους ανθρωπιστικούς, ανωτέρας βίας ή δημοσίου συμφέροντος, αντί της απέλασης να τάσσεται προθεσμία προς αναχώρηση, που να μην υπερβαίνει τον ένα μήνα.
7. Οι κάτοχοι άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους να δικαιούνται δωρεάν νοσοκομειακής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, σύμφωνα με τους όρους και κατά τα ισχύοντα για τους υπαγόμενους στο ανθρωπιστικό καθεστώς του άρθρου 8 του π.δ. 61/1999.

Ελπίζω κύριε Υπουργέ, οι ανωτέρω προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη να συμβάλουν στην εκπλήρωση των στόχων του ν. 2910/2001 και ιδίως στην ευταξία, στην νομιμότητα, καθώς και στη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αλλοδαπών.

Ευχαριστώ εκ των προτέρων για τη συνεργασία και παραμένω στη διάθεσή σας για κάθε διευκρίνιση ή πληροφορία.

Καθηγητής Νικηφόρος Διαμαντούρος

ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΕΙΣ

Υφυπουργό ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

Γ.Γ. ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης