

Αθήνα, 21 Δεκεμβρίου 2001  
Αρ. Πρωτ. 2013

ΠΡΟΣ  
ΥΠΟΥΡΓΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ  
κύριο ΚΩΣΤΑ ΣΚΑΝΔΑΛΙΔΗ  
Β. ΣΟΦΙΑΣ 15  
10674, ΑΘΗΝΑ

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ,

**ΘΕΜΑ: Ειδική έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με τα προβλήματα εφαρμογής του νόμου 2910/2001.**

Σας διαβιβάζω την ειδική έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με τα προβλήματα εφαρμογής του ν. 2910/2001. Η έκθεση περιλαμβάνει:

- i) το παρόν διαβιβαστικό έγγραφο, το οποίο περιέχει τα προβλήματα που έχει διαπιστώσει η Αρχή ως προς την εφαρμογή του νόμου από τη διοίκηση, καθώς και τις άμεσες λύσεις που προτείνει ο Συνήγορος του Πολίτη, προκειμένου να εξομαλυνθεί η κατάσταση που επικρατεί στη διαδικασία χορήγησης αδειών εργασίας και παραμονής αλλοδαπών,
- ii) την έκθεση αυτοψίας που διενήργησαν ειδικοί επιστήμονες του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συνηγόρου του Πολίτη στα καταστήματα της Διεύθυνσης Εργασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών και στο Γραφείο Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Αθηνών της Περιφέρειας Αττικής και, τέλος,
- iii) τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί της επικείμενης τροποποίησης του ν. 2910/2001.

Ο Συνήγορος διενήργησε αυτοψία στις αρμόδιες υπηρεσίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών και της Περιφέρειας Αττικής κατόπιν εγγράφων αναφορών πολιτών στις 07.12.2001. Στη διενέργεια της αυτοψίας συνέβαλαν επίσης τόσο οι πολυάριθμες έντονες προφορικές διαμαρτυρίες πολιτών προς την Αρχή, όσο και δημοσιεύματα του τύπου σχετικά με την απίστευτη ταλαιπωρία χιλιάδων αλλοδαπών κατά τη διαδικασία υποβολής αίτησης για την χορήγηση άδειας εργασίας (και παραμονής για τους κατόχους εξάμηνης προσωρινής άδειας παραμονής) στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών.

Στην έκθεση αυτοψίας περιγράφονται συνοπτικά οι συνθήκες εξυπηρέτησης των αλλοδαπών κατά την προσέλευσή τους στις εν λόγω υπηρεσίες, καθώς και τα προβλήματα που αυτές αντιμετωπίζουν κατά την εφαρμογή του ν. 2910/2001.

Κατά τη διενέργεια της αυτοψίας στη Διεύθυνση Εργασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι οι συνθήκες εξυπηρέτησης του αλλοδαπού κοινού εγκυμονούν κινδύνους για τη δημόσια τάξη αλλά και για την υγεία και την σωματική ακεραιότητα τόσο του κοινού όσο και του προσωπικού της υπηρεσίας, το οποίο εργαζόταν σε εξαιρετικά άσχημες συνθήκες. Η υπηρεσία αδυνατούσε να εξυπηρετήσει την συντριπτική πλειονότητα των προσερχομένων της, και για το λόγο αυτό οι αλλοδαποί συνωθούντο από τις βραδυνές ώρες της προηγούμενης ημέρας, επί ημέρες ή ακόμη και εβδομάδες, χωρίς να επιτυγχάνουν πρόσβαση στην υπηρεσία. Κατ' αυτόν τον τρόπο η άδεια παραμονής πολλών αλλοδαπών έληξε χωρίς να καταφέρουν να υποβάλουν αίτηση για χορήγηση ή ανανέωση άδειας εργασίας. Η κατάσταση αυτή έχει προκληθεί από το γεγονός της ύπαρξης ενός μόνου καταστήματος εξυπηρέτησης αλλοδαπών (και αυτού ανεπαρκώς στελεχωμένου), τη στιγμή που για την παρόμοια διαδικασία υποβολής αιτήσεων για την νομιμοποίηση της παραμονής αλλοδαπών το καλοκαίρι του 2001 χρειάστηκε να λειτουργήσουν πολλές δεκάδες καταστήματα, πλήρως στελεχωμένα, στους δήμους της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών. Επίσης ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε σημαντικά προβλήματα ως προς τη διαδικασία εξέτασης και έγκρισης αδειών εργασίας, τα οποία έχουν προκληθεί από την ανυπαρξία οδηγιών και εγκυκλίων σχετικά με ορισμένα κενά και τις ασάφειες του νόμου. Η ανυπαρξία ευκρινών οδηγιών για την εφαρμογή του νόμου βαρύνει κυρίως τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

Μετά τη διενέργεια της αυτοψίας του Συνηγόρου του Πολίτη, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών ανέστειλε τις εργασίες της Διεύθυνσης Εργασίας για 4 ημέρες προκειμένου να προσλάβει προσωπικό και να προετοιμάσει τρία νέα καταστήματα υποδοχής αλλοδαπών. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι το εν λόγω χρονικό διάστημα προφανώς δεν επαρκεί, ούτε καν για τη στοιχειώδη προετοιμασία των υπηρεσιών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Υπάρχει σαφής κίνδυνος να επαναληφθούν τα προηγούμενα φαινόμενα.

Κατά την αυτοψία στο Γραφείο Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Αθηνών της Περιφέρειας Αττικής ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε εξαιρετικά αργούς ρυθμούς εξέτασης των αδειών παραμονής, γεγονός που οφείλεται στο πενιχρό αριθμητικά προσωπικό της υπηρεσίας, στη χρονοβόρα διαδικασία που προβλέπει ο νόμος, καθώς και στη θέσπιση μόνο μίας τριμελούς Επιτροπής Μετανάστευσης ανά Περιφερειακή Διεύθυνση, η οποία θα πρέπει να λάβει δεκάδες αν όχι εκατοντάδες (π.χ. Αττική), χιλιάδες συνεντεύξεων από αλλοδαπούς. Επίσης ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε πολλά και σοβαρά προβλήματα ως προς την έκδοση αδειών παραμονής, προβλήματα που οφείλονται αφενός στις διατάξεις του νόμου και αφετέρου στην εφαρμογή του.

Ο Συνήγορος του Πολίτη υπολογίζει ότι με τους υφιστάμενους ρυθμούς εξέτασης και έγκρισης των αιτήσεων για χορήγηση άδειας εργασίας και παραμονής από τις υπηρεσίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διεύθυνσης Αθηνών θα χρειαστούν αρκετές δεκάδες χρόνια προκειμένου η διαδικασία εξέτασης να ολοκληρωθεί .

Όμως τα προβλήματα εφαρμογής του νόμου δεν εξαντλούνται στις 2 προαναφερόμενες υπηρεσίες. Εξίσου σημαντικά προβλήματα αντιμετωπίζουν όλες οι υπηρεσίες που εμπλέκονται στην εφαρμογή του νόμου. Ενδεικτικά αναφέρουμε:

- α) τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., οι οποίες επί ένα εξάμηνο, ακολουθώντας την πρακτική της σιωπηρής άρνησης δεν παραλαμβάνουν, ως όφειλαν, 600 εκκρεμείς αιτήσεις για χορήγηση άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, μολονότι τόσο ο Γενικός Γραμματέας ΥΠ.ΔΗ.Τ. και οι προϊστάμενες αρχές της Ελληνικής Αστυνομίας αλλά και ο Συνήγορος του Πολίτη τους έχουν ζητήσει επανειλημμένα να πράξουν τα δέοντα. Εξαιτίας της εκκρεμότητας αυτής, οι 600 αλλοδαποί, οι περισσότεροι από τους οποίους ζουν νόμιμα στην Ελλάδα για πάνω από 20 χρόνια, δεν μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματα που το καθεστώς της νόμιμης παραμονής τους παρέχει,
- β) τα δημόσια νοσοκομεία, τα οποία αδυνατούν να εξετάσουν τους αλλοδαπούς εντός του χρονικού διαστήματος ισχύος της άδειας παραμονής τους, προκειμένου να εκδώσουν τα πιστοποιητικά υγείας που απαιτούνται για την ανανέωση των αδειών αυτών,
- β) τον Ο.Γ.Α., ο οποίος έως σήμερα δεν δίνει το δικαίωμα ασφάλισης στους αλλοδαπούς εργάτες γης κατόχους της εξάμηνης προσωρινής άδειας παραμονής γιατί, όπως δηλώνει, περιμένει σχετικές οδηγίες από τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α από τον Αύγουστο του 2001. Αποτέλεσμα της παράλειψης αυτής είναι το ότι από τις 02.12.2001 αλλοδαποί εργάτες γης που νομιμοποιήθηκαν το καλοκαίρι του 2001 καταβάλλοντας τα σχετικά παράβολα, εξωθούνται στην παράνομη παραμονή, καθώς έχουν αρχίσει να λήγουν οι εξάμηνες άδειες παραμονής τους χωρίς αυτοί να μπορούν να τις ανανεώσουν διότι δεν είναι ασφαλιστικά καλυμμένοι και, τέλος,
- δ) το γεγονός ότι έως σήμερα, εξ όσων γνωρίζουμε, δεν έχει εκδοθεί καμία από τις οριζόμενες στον νόμο 2910/2001 κανονιστικές πράξεις εφαρμογής του. Επιπλέον, πέραν της αρχικής γενικής εγκυκλίου εφαρμογής του νόμου δεν έχει ακολουθήσει η σύνταξη από τις υπηρεσίες του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. του απαραίτητου σώματος ειδικών οδηγιών, εγκυκλίων και απαντητικών σε ερωτήματα της διοίκησης εγγράφων ούτως ώστε να επιτευχθεί η ομαλή εφαρμογή του νόμου.

Τελικά το σημαντικότερο πρόβλημα, όπως προκύπτει και από την προαναφερόμενη περιπτώσιολογία, είναι η παντελής έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας των φορέων που εμπλέκονται στη διαδικασία νομιμοποίησης της εργασίας και της παραμονής στη χώρα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, κρίνει ότι, σε αντίθεση με την επιτυχημένη πρώτη φάση της διαδικασίας νομιμοποίησης της παραμονής των αλλοδαπών που έλαβε χώρα το καλοκαίρι του 2001, η δεύτερη φάση της διαδικασίας παρουσιάζει τεράστια προβλήματα που απειλούν με κατάρρευση το οικοδόμημα του ν. 2910/2001. Βασική αιτία για την κατάσταση αυτή είναι η ολιγωρία που ακολούθησε την πρώτη φάση, μολονότι χρειαζόταν η μέγιστη ενεργοποίηση των αρμόδιων υπηρεσιών. Η διοίκηση εμφανίστηκε ασυντόνιστη και ανέτοιμη σε ό,τι αφορά τις διαδικασίες, το προσωπικό και τις υποδομές να αναλάβει τη δεύτερη φάση της εφαρμογής του ν. 2910/2001. Ήδη εκατοντάδες αλλοδαπών εξωθούνται στο προηγούμενο καθεστώς της παράνομης παραμονής και εργασίας, παρότι κατέβαλαν υψηλό χρηματικό τίμημα προκειμένου να επιτύχουν τη νομιμοποίησή τους, εξαιτίας της ποικίλων αδυναμιών της διοίκησης αλλά και των αβλεψιών του νόμου.

Ως εκ τούτου ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να ληφθούν τα ακόλουθα άμεσα μέτρα:

- α) να δοθεί αυτοδίκαια παράταση έξη μηνών στην χρονική ισχύ όλων των αδειών παραμονής,

- β) σε κάθε περίπτωση να δοθεί η δυνατότητα στους αλλοδαπούς που λόγω των τραγικών συνθηκών εξυπηρέτησης δεν μπόρεσαν να υποβάλουν τις απαιτούμενες αιτήσεις εμπροθέσμως, να τις υποβάλουν εκπροθέσμως εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος,
- γ) να αναλάβει το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. πρωτοβουλία, σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία και φορείς, τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης και του Συνηγόρου του Πολίτη και τη συμμετοχή μεταναστευτικών οργανώσεων, με σκοπό τον συντονισμό και την οργάνωση της εφαρμογής του ν. 2910/2001. Στόχοι της πρωτοβουλίας θα είναι ιδίως:
- i) η τροποποίηση του ν. 2910/2001,
  - ii) η έκδοση των κανονιστικών πράξεων και εγκυκλίων που είναι απαραίτητες για την εφαρμογή του ν. 2910/2001,
  - iii) η οργάνωση των αρμόδιων υπηρεσιών των φορέων που έχουν ως αντικείμενό τους ένα μέρος της διαδικασίας νομιμοποίησης της παραμονής και εργασίας των αλλοδαπών (ιδίως των Ο.Τ.Α., των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, των Περιφερειών, των Ασφαλιστικών Ταμείων –Ι.Κ.Α., Ο.Γ.Α., Τ.Ε.Β.Ε. κά- και των Υπουργείων Εσωτερικών και Εργασίας) και ο εφοδιασμός τους με: α) κονδύλια, τα οποία μπορούν να εξασφαλισθούν από τα παράβολα των αιτήσεων των αλλοδαπών, β) προσωπικό, γ) πληροφορικά συστήματα και δ) κτιριακές εγκαταστάσεις και
  - iv) η συστηματική παρακολούθηση της εφαρμογής του νόμου έως ότου ομαλοποιηθεί πλήρως η κατάσταση,
- δ) εάν παραστεί ανάγκη να ανασταλεί η λειτουργία των αρμοδίων υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων για ένα μήνα, προκειμένου να προετοιμασθούν κατάλληλα (πρόσληψη και εκπαίδευση προσωπικού, εύρεση και διαμόρφωση γραφείων υποδοχής κοινού),
- ε) με την κατάθεση των αιτήσεων για χορήγηση άδειας εργασίας και παραμονής να χορηγείται στους αλλοδαπούς σχετική βεβαίωση. Οι βεβαιώσεις αυτές θα επέχουν θέση άδειας εργασίας και άδειας παραμονής έως ότου εξετασθούν οι αιτήσεις. Τέτοιου τύπου βεβαιώσεις προτείνεται να δοθούν αμέσως από τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και στους 600 αλλοδαπούς που έχουν υποβάλει τις εκκρεμείς αιτήσεις για χορήγηση άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, το πρόβλημα των οποίων περιγράφηκε παραπάνω (σελίδα 2, περίπτωση α'),
- στ) εφόσον είναι αδύνατη η συνυποβολή με την αίτηση των απαραίτητων εγγράφων ή πιστοποιητικών (π.χ. υγείας) να γίνεται αποδεκτή η αίτηση του αλλοδαπού χωρίς τα έγγραφα ή τα πιστοποιητικά που λείπουν με την υποχρέωση ο ενδιαφερόμενος να τα προσκομίσει μόλις αυτά εκδοθούν, όπως προβλέπει το άρθρο 10 § 4 του ν. 2690/1999,
- ζ) να λειτουργήσουν γραφεία στους δήμους one stop shop για τους αλλοδαπούς, τα οποία θα παραλαμβάνουν το σύνολο των αιτήσεων και των δικαιολογητικών που απαιτούνται, θα τα διαβιβάζουν στις αρμόδιες υπηρεσίες και θα ενημερώνουν το αλλοδαπό κοινό για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του προκειμένου αφενός να απλοποιηθεί και να καταστεί εύληπτη η διαδικασία και αφετέρου να μειωθεί σημαντικά η ταλαιπωρία του κοινού και της διοίκησης και

η) να λειτουργήσει το προβλεπόμενο στο άρθρο 73 του ν. 2910/2001 «Κέντρο Μελέτης της Μετανάστευσης» προκειμένου να σχεδιασθεί συστηματικά η μεταναστευτική πολιτική του Ελληνικού Κράτους.

Ελπίζω κύριε Υπουργέ, οι προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη να συμβάλουν στο έργο σας για την ένταξη των αλλοδαπών μεταναστών στην Ελληνική κοινωνία.

Συνημμένα σας αποστέλλω: i) την έκθεση αυτοψίας που διενήργησε ο Συνήγορος του Πολίτη στις υπηρεσίες της Διεύθυνσης Εργασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών και στο Γραφείο Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Αθηνών της Περιφέρειας Αττικής και ii) τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για την τροποποίηση του 2910/2001.

Ευχαριστώ εκ των προτέρων για τη συνεργασία.

Με τιμή,

Καθηγητής Νικηφόρος Διαμαντούρος