

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από την έναρξη ισχύος του νόμου 2910/2001, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει δεχθεί πληθώρα αναφορών, οι οποίες έχουν αναδείξει σειρά σοβαρών προβλημάτων ως προς συγκεκριμένες από τις ρυθμίσεις που περιέχει. Η ανά χειράς ειδική έκθεση καταγράφει τα προβλήματα που έχουν υποπέσει στην αντίληψη της Αρχής και επιπλέον προτείνει συγκεκριμένες λύσεις, προκειμένου ο Συνήγορος του Πολίτη να συμβάλει, στο μέτρο των δυνατοτήτων του, στο εξαγγελθέν έργο της τροποποίησης του νόμου.

Πέρα από τις ειδικές παρατηρήσεις επί των επιμέρους διατάξεων του νόμου, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί σκόπιμο να υπογραμμίσει ότι οι διαδικασίες εισόδου και παραμονής των αλλοδαπών στη χώρα είναι απαραίτητο να είναι απλές και κατανοητές στον καθένα, προκειμένου οι μεν ενδιαφερόμενοι να μην υφίστανται άσκοπη ταλαιπωρία και να γνωρίζουν καλά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, η δε διοίκηση να απαλλαγεί από περιττές γραφειοκρατικές διαδικασίες. Στο πλαίσιο της απλούστευσης των εν λόγω διαδικασιών θα μπορούσε ενδεχομένως να συμβάλει αποφασιστικά και η αντικατάσταση της άδειας εργασίας και της άδειας παραμονής από ένα ενιαίο έγγραφο που θα νομιμοποιεί τόσο την παραμονή όσο και την εργασία του αλλοδαπού στη χώρα.

Πάντως υπογραμμίζεται ότι ο μακροπρόθεσμος στόχος του έλληνα νομοθέτη πρέπει να είναι αφενός η εναρμόνιση των οικείων διατάξεων με τους προσανατολισμούς και τη σχεδιαζόμενη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί του θέματος και αφετέρου η σύγκλιση του σχετικού νομοθετικού μας πλαισίου με τα ισχύοντα στις λοιπές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η έκθεση αποτελείται από 2 κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο περιλαμβάνει 20 σημεία στα οποία ο Συνήγορος του Πολίτη έχει εντοπίσει την ύπαρξη προβλημάτων ως προς την είσοδο και παραμονή αλλοδαπών στη χώρα. Το δεύτερο κεφάλαιο ασχολείται ειδικώς με το καθεστώς εισόδου και παραμονής των ομογενών αλλοδαπών.

A. ΕΙΣΟΔΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

1. Άρνηση θεώρησης εισόδου

Το άρθρο 7 § 1 του ν. 2910/2001 προβλέπει ότι ο Πρόξενος μπορεί να αρνηθεί τη χορήγηση θεώρησης εισόδου χωρίς αιτιολογία με εξαίρεση την περίπτωση που ο αλλοδαπός είναι σύζυγος, ανήλικο τέκνο ή γονέας πολίτη της Ε.Ε. Στις περιπτώσεις όπου για τον αλλοδαπό υπάρχει «δήλωση υποδοχής» ημεδαπού η αναιτιολόγητη άρνηση θεώρησης εισόδου αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης.

Για τον λόγο αυτό προτείνεται να απαιτείται δικαιολογία και στις περιπτώσεις δήλωσης υποδοχής ημεδαπού.

2. Χρονική διάρκεια ισχύος άδειας εργασίας

Το άρθρο 19 § 8 του ν. 2910/2001 ορίζει ως μέγιστη διάρκεια ισχύος της χορηγούμενης ή ανανεούμενης άδειας εργασίας το ένα έτος. Με τον τρόπο αυτό αφενός δίνεται η δυνατότητα στη διοίκηση να εγκρίνει άδεια εργασίας ισχύος μικρότερης του ενός έτους και αφετέρου δεν δίνεται η δυνατότητα στον αλλοδαπό, με την πάροδο του χρόνου, να επεκτείνει τη χρονική διάρκεια ισχύος της άδειας εργασίας του, αντιθέτως από ό,τι προβλέπεται για τη χρονική διάρκεια ισχύος της άδειας παραμονής του. Το γεγονός αυτό αυξάνει αισθητά το φόρτο εργασίας για τη διοίκηση, καθώς πολλαπλασιάζει τον αριθμό των αιτήσεων, αυξάνει την ταλαιπωρία των αλλοδαπών και αποσυνδέει τη χρονική ισχύ της άδειας παραμονής από τη χρονική ισχύ της άδειας εργασίας. Εάν μάλιστα εφαρμοστεί το ενδεχόμενο χορήγησης άδειας εργασίας χρονικής ισχύος μικρότερης του έτους, το σύστημα απλώς θα καταρρεύσει από την αδυναμία διαχείρισης των σχετικών αιτήσεων ανανέωσης αδειών εργασίας.

Για το λόγο αυτό προτείνεται η χρονική διάρκεια της άδειας εργασίας να είναι ετήσια, να μετατρέπεται μετά εξαετία σε διετή και μετά δεκαετία να μπορεί να μετατραπεί σε πενταετή για τους κατόχους αδειών παραμονής αόριστης διάρκειας.

3. Παραμονή ειδικών κατηγοριών αλλοδαπών που ο ν. 2910/2001 αγνοεί

Ο ν. 2910/2001 δεν ρυθμίζει ειδικώς θέματα εισόδου και παραμονής αρκετών και πολυάριθμων κατηγοριών αλλοδαπών που συνδέονται με στενούς συγγενικούς δεσμούς με Έλληνες ή πολίτες της Ε.Ε. ή άλλους αλλοδαπούς που κατέχουν ειδική άδεια παραμονής στη χώρα. Ενδεικτικά αναφέρουμε τις ακόλουθες κατηγορίες:

- διαζευγμένοι ή άγαμοι αλλοδαποί γονείς ημεδαπών, ιδίως ασκούντες τη γονική μέριμνα,
- αλλοδαποί γονείς και παιδιά Ελλήνων που έχουν αποκτήσει την ιθαγένεια με τρόπο άλλο εκτός από τη γέννησή τους,
- ανιόντες και κατιόντες αλλοδαποί σύζυγοι Ελλήνων ή πολιτών ή της Ε.Ε.,
- αλλοδαπές χήρες και διαζευγμένες συζύγοι Ελλήνων ή πολιτών της Ε.Ε.,
- μέλη οικογένειας ειδικών κατηγοριών αλλοδαπών (αθλητών και προπονητών, πνευματικών δημιουργών κ.ά.).

Οι προαναφερόμενες κατηγορίες αλλοδαπών δεν μπορούν να εισέλθουν και να παραμείνουν στην Ελλάδα παρά μόνο υπαγόμενοι στις γενικές διατάξεις του ν. 2910/2001. Έτσι όμως, κατά περίπτωση, αγνοείται:

- α) ο τύπος του δεσμού που συνδέει τις δύο πρώτες κατηγορίες αλλοδαπών με την Ελλάδα (γονέας ημεδαπού, γονέας ή παιδί Έλληνα) και η αδυναμία υπαγωγής της παραμονής των εν λόγω αλλοδαπών στους λόγους συνένωσης οικογένειας αλλοδαπού καθώς πρόκειται για συνένωση οικογένειας Έλληνα,
- β) το κοινοτικό δίκαιο, καθώς το άρθρο 33 του ν. 2910/2001 ρυθμίζει τα θέματα των αλλοδαπών συζύγων Ελλήνων ή πολιτών της Ε.Ε. με τρόπο διαφορετικό ή και αντίθετο από μία σειρά κοινοτικών οδηγιών που έχουν κυρωθεί με τα Προεδρικά Διατάγματα 525/1983, 499/1987 και 278/1992, ιδίως ως προς το χρόνο ισχύος και το παράβολο που απαιτείται για την άδεια παραμονής τους, τις αλλοδαπούς/ες χήρους/ες και τους αλλοδαπούς ανιόντες και κατιόντες μέλη της οικογένειας,
- γ) το γεγονός ότι ενώ το άρθρο 32 του ν. 2910/2001 παρέχει το δικαίωμα αυτοτελούς παραμονής σε πρόσωπα που έχουν γίνει δεκτά στην Ελλάδα για λόγους συνένωσης οικογένειας αλλοδαπού όταν: i) ενηλικιωθούν ή ii) αποβιώσει ο αλλοδαπός ή iii) ο αλλοδαπός ασκεί βία στα πρόσωπα αυτά ή iv) εκδοθεί απόφαση διαζυγίου του αλλοδαπού, δεν προβλέπεται αντίστοιχο δικαίωμα για πρόσωπα που έχουν γίνει δεκτά στην Ελλάδα για λόγους συνένωσης οικογένειας Έλληνα ή πολίτη Ε.Ε. (π.χ. περιπτώσεις αλλοδαπών χήρων και διαζευγμένων συζύγων Ελλήνων ή πολιτών της Ε.Ε.),
- δ) η ανάγκη ειδικών ρυθμίσεων σε θέματα οικογενειακής συνένωσης σε ότι αφορά συγκεκριμένες κατηγορίες αλλοδαπών (αθλητών, προπονητών, πνευματικών δημιουργών κ.ά)..

Επίσης ο ν. 2910/2001 αγνοεί τις διατάξεις του ν. 1453/1984 (ο οποίος κύρωσε τη διμερή συμφωνία Ελληνοαιγυπτιακής συνεργασίας σε θέματα εργασίας) ως προς το καθεστώς εισόδου και παραμονής στη χώρα των Αιγυπτίων αλιεργατών.

Τέλος επισημαίνεται ότι ο ν. 2910/2001 δεν προβλέπει χορήγηση θεώρησης εισόδου για άλλους λόγους και ως εκ τούτου, τίθενται ερωτηματικά ως προς το εάν δικαιούνται είσοδο και παραμονή για το λόγο αυτό οικονομικά ευκατάστατοι αλλοδαποί οι οποίοι επιθυμούν να εισέλθουν και να διαμείνουν στην Ελλάδα χωρίς να εργάζονται.

Ως εκ τούτου προτείνεται:

- i) η χορήγηση πενταετούς τουλάχιστον άδειας παραμονής στους διαζευγμένους ή άγαμους αλλοδαπούς γονείς ημεδαπών καθώς και στους αλλοδαπούς γονείς και παιδιά Ελλήνων,
- ii) η εναρμόνιση με το κοινοτικό δίκαιο του καθεστώτος παραμονής των αλλοδαπών συζύγων και χήρων πολιτών Ε.Ε. (και Ελλήνων) καθώς και των ανιόντων και κατιόντων μελών της οικογένειάς τους,
- iii) η παροχή αυτοτελούς άδειας παραμονής τουλάχιστον δύο ετών, με δικαίωμα ανανέωσης για έναν από τους λόγους που ορίζει ο 2910/2001, στα πρόσωπα που έγιναν δεκτά στην χώρα για λόγους οικογενειακής συνένωσης Έλληνα, εφόσον: α) ενηλικιωθούν ή β) ο Έλληνας ασκεί βία στα πρόσωπα αυτά ή γ) εκδοθεί απόφαση διαζυγίου του Έλληνα,
- iv) η είσοδος και παραμονή για λόγους οικογενειακής συνένωσης για τις κατηγορίες αλλοδαπών αθλητών, προπονητών, πνευματικών δημιουργών και μελών καλλιτεχνικών συγκροτημάτων και τσίρκων,
- v) η ρύθμιση του θέματος της εισόδου και παραμονής Αιγυπτίων αλιεργατών σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1453/1984,
- vi) η χορήγηση θεώρησης εισόδου για άλλους λόγους υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 37 § 1 του ν. 2910/2001.

4. Άδεια παραμονής αόριστης διάρκειας

Η άδεια παραμονής αόριστης διάρκειας παρέχεται σύμφωνα με τον ν. 2910/2001 μόνο στους αλλοδαπούς οι οποίοι αναπτύσσουν οικονομική δραστηριότητα στη χώρα (μισθωτή εργασία, παροχή έργου, ανεξάρτητη δραστηριότητα). Δεν προβλέπεται να χορηγείται στις περιπτώσεις οικογενειακής συνένωσης (γονείς ημεδαπών, σύζυγοι Ελλήνων ή πολιτών Ε.Ε. κ.ά.), στις άλλες περιπτώσεις χορήγησης άδειας παραμονής (άρθρο 37, ν. 2910/2001) ή στους αλλοδαπούς που γεννιούνται και μεγαλώνουν στη Ελλάδα.

Για το λόγο αυτό προτείνεται η δυνατότητα χορήγησης άδειας παραμονής αόριστης διάρκειας, ανεξαρτήτως λόγου, εφόσον ο αλλοδαπός παραμένει συνεχώς νόμιμα επί δέκα χρόνια στην Ελλάδα, με εξαίρεση ίσως τις περιπτώσεις υπερδεκαετούς παραμονής για λόγους σπουδών.

5. Λόγοι ανανέωσης άδειας παραμονής

Ο ν. 2910/2001 διακήρυξε ως φιλοδοξία του την κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αλλοδαπών και την μέριμνα για την ένταξή τους στην Ελληνική κοινωνία. Βασικό θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα, προστατευόμενο από το Σύνταγμα και συγχρόνως ισχυρό μέσο ένταξης των αλλοδαπών μεταναστών στην Ελληνική κοινωνία είναι η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας τους και η συμμετοχή τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας. Προς τούτο, το Ελληνικό κράτος, αποσκοπώντας στην κοινωνική ενσωμάτωση των αλλοδαπών μεταναστών, πρέπει να διασφαλίσει θεσμικά τη δυνατότητα κοινωνικής κινητικότητας και ανέλιξής τους, πρέπει δηλαδή να τους προσφέρει ευκαιρίες για πολιτιστική – μορφωτική, κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Αντιθέτως, η θεσμική καθήλωση των αλλοδαπών μεταναστών σε προκαθορισμένες κοινωνικές θέσεις π.χ. του μισθωτού εργάτη, αποδυναμώνει τη δυνατότητα κοινωνικής κινητικότητας και ανέλιξης και επιτείνει τα φαινόμενα αποκλεισμού των αλλοδαπών μεταναστών από την κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας. Η καθήλωση αυτή θα επιδράσει αρνητικά και στην αναπτυξιακή δυναμική που διαπιστωμένα έχουν προσφέρει στην εθνική οικονομία. Ως εκ τούτου, το Ελληνικό κράτος πρέπει να παράσχει στους αλλοδαπούς μετανάστες το δικαίωμα της μεταβολής του λόγου παραμονής τους στη χώρα αναλόγως της επαγγελματικής τους διαδρομής και να διασφαλίσει.

Για το λόγο αυτό προτείνεται:

- α) να επιτρέπεται η ανανέωση της παραμονής αλλοδαπού στη χώρα για διαφορετικούς λόγους από αυτούς της προηγούμενης άδειας παραμονής του,
- β) να επιτραπεί η ανανέωση των προσωρινών εξάμηνων αδειών παραμονής, εκτός των προβλεπομένων λόγων στο άρθρο 66 του ν. 2910/2001, και για λόγους σπουδών, οικογενειακής συνένωσης, καθώς και για άλλους λόγους.

6. Ανανέωση αδειών παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους

Ο ν. 2910/2001 (άρθρο 37) -όπως και ο προϊσχύων ν. 1975/1991 (άρθρο 12Α)- προβλέπει τη δυνατότητα της κατ'εξαίρεση χορήγησης άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αλλοδαπούς που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις νόμιμης παραμονής στη χώρα. Η προηγούμενη εμπειρία των εξαιρετικών λόγων του άρθρου 12Α του ν. 1975/2001 έδειξε ότι στην εν λόγω κατηγορία αδειών παραμονής εντάχθηκαν χιλιάδες ετερόκλητες περιπτώσεις αλλοδαπών (π.χ. μη αναγνωρισμένοι πρόσφυγες, πολιτικά διωκόμενοι στα κράτη προέλευσής τους στους οποίους δεν χορηγήθηκε άσυλο, αλλοδαποί

που εισήλθαν και παρέμειναν νόμιμα στη χώρα πλην όμως με ειδική διαδικασία, λ.χ. προσωπικό διπλωματών ή αλλοδαποί που καλύπτονται από διακρατική συμφωνία συνεργασίας για ανταλλαγή εργατικού δυναμικού κ.ά.). Όμως, αντί να δοθεί η δυνατότητα στους εν λόγω αλλοδαπούς να τακτοποιήσουν το καθεστώς παραμονής τους, η ακαμψία του προϊσχύσαντος θεσμικού πλαισίου οδήγησε τη διοίκηση στο να ανανεώνει διαρκώς τις συγκεκριμένες άδειες παραμονής για «ανθρωπιστικούς λόγους», αναπαράγοντας χωρίς λόγο την αρχική εξαιρετική κατάσταση χορήγησης της άδειας παραμονής. Προκειμένου να αποφευχθεί η επανάληψη του ίδιου φαινομένου με την εφαρμογή του ν. 2910/2001, κρίνεται σκόπιμο να δίνεται στον αλλοδαπό κάτοχο άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους η δυνατότητα, εφόσον πληροί τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις, να ανανεώσει την άδεια παραμονής του για έναν από τους βασικούς λόγους που προβλέπει ο νόμος.

Για τον λόγο αυτό προτείνεται ο αλλοδαπός, ο οποίος στην πραγματικότητα δεν εντάσσεται πλέον στην κατηγορία των ανθρωπιστικών λόγων να μπορεί να ανανεώσει την άδεια παραμονής του για έναν από τους λόγους που προβλέπονται από τον ν. 2910/2001.

7. Πρόσβαση στην ανώτατη και επαγγελματική εκπαίδευση

Η πρόσβαση στην εκπαίδευση αποτελεί βασικό ανθρώπινο δικαίωμα αλλοδαπών στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας. Επιπρόσθετα, αποτελεί την κύρια διαδικασία ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας, σημαντικό κομμάτι του οποίου αποτελεί πλέον το αλλοδαπό εργατικό δυναμικό. Επισημαίνεται ότι ή ανάπτυξη του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού στο πλαίσιο της συνολικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας αποτελεί βασικό μοχλό ανάπτυξης της εθνικής οικονομίας.

Ως εκ τούτου, προκειμένου να διευκολυνθεί η πρόσβαση των αλλοδαπών στην εκπαίδευση της χώρας, προτείνονται τα εξής:

- α) οι κάτοχοι αδειών παραμονής για οικογενειακή συνένωση, αυτοτελών αδειών παραμονής και αδειών παραμονής για παροχή εργασίας (εξαρτημένης, ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου) και άσκησης οικονομικής δραστηριότητας, να μπορούν να αποκτήσουν άδεια παραμονής λόγω σπουδών εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις χορήγησης άδειας παραμονής λόγω σπουδών (άρθρο 11) χωρίς να είναι απαραίτητη ή λήψη ειδικής θεώρησης εισόδου και
- β) οι αλλοδαποί απόφοιτοι της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης της Ελλάδος να δικαιούνται πρόσβαση στην ανώτατη εκπαίδευση της χώρας (πανεπιστημιακή και τεχνολογική και όχι μόνο πανεπιστημιακή, όπως προβλέπει το άρθρο 40 § 5) με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις όπως και οι ημεδαποί.

8. Νομιμότητα κράτησης αλλοδαπού μέχρι την έκδοση της πράξης διοικητικής απέλασής

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 44 παρ. 2 του ν. 2910/2001, την διοικητική απέλαση του αλλοδαπού διατάσσει με απόφασή του ο κατά τόπον αρμόδιος αστυνομικός διευθυντής. Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου με την ίδια απόφαση μπορεί να προβλέπεται και η κράτηση του αλλοδαπού μέχρι την πραγματοποίηση της απέλαση σε περίπτωση που συντρέχει επικινδυνότητα, υποψία φυγής κ.ο.κ. Ο συνδυασμός των διατάξεων αυτών ωστόσο αποκαλύπτει ένα κρίσιμο και μη δυνάμενο να αναπληρωθεί ερμηνευτικά κενό δικαίου, το οποίο αφήνει την ελληνική διοίκηση έκθετη σε μομφές παραβίασης των θεμελιωδών εγγυήσεων που απορρέουν από το άρθρο 5 παρ. 3 του Συντάγματος, σύμφωνα με

το οποίο «η προσωπική ελευθερία είναι απαραβίαστη. Κανένας δεν καταδιώκεται, ούτε συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται ούτε με οποιονδήποτε άλλο τρόπο περιορίζεται, παρά μόνον όταν και όπως ορίζει ο νόμος».

Συγκεκριμένα, στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων ο αλλοδαπός του οποίου η κράτηση αποφασίζεται ταυτοχρόνως με την απέλασή του, κρατείται ήδη περισσότερες μέρες κατόπιν σύλληψής του λόγω έλλειψης νόμιμου τίτλου παραμονής ή εργασίας. Μολονότι όμως η αφορμή της σύλληψής του συνίσταται συνήθως σε κάποια επ' αυτοφώρω καταλαμβανομένη ποινικά κολάσιμη παράβαση των διατάξεων του ν. 2910/2001, οι αστυνομικές αρχές αποφεύγουν την σύνταξη δικογραφίας και παραπομπή της στον εισαγγελέα, ενέργεια που θα νομιμοποιούσε υπό τις προϋποθέσεις και τους ουσιαστικούς και χρονικούς περιορισμούς της κείμενης νομοθεσίας, την άνευ εντάλματος σύλληψη και προσωρινή (μέχρι την προσαγωγή του στο δικαστήριο με τη διαδικασία του αυτοφώρου) κράτηση του αλλοδαπού. Αντ' αυτού απευθύνουν ερώτημα-σήμα προς τον αρμόδιο αστυνομικό διευθυντή για την διοικητική απέλαση του αλλοδαπού και την ενδεχόμενη κράτησή του, κρατώντας ήδη αυτόν μέχρι την έκδοση της σχετικής δίδυμης απόφασης. Την εκτός ποινικής διαδικασίας και αμιγώς διοικητικού χαρακτήρα κράτηση του αλλοδαπού (συνήθως για τουλάχιστον δυο με τρεις ημέρες) μέχρι την έκδοση της απόφασης του αστυνομικού διευθυντή δεν προβλέπει καμμία σχετική διάταξη του Ν. 2910/2001 ή άλλου νομοθετήματος. Τέτοια όμως αρμοδιότητα των αστυνομικών αρχών για τον νόμιμο περιορισμό της προσωπικής ελευθερίας τινός, ακόμη και αν φαντάζει εύλογη για λόγους δημόσιας τάξης, δεν μπορεί ούτε να εξαχθεί ερμηνευτικά διότι, όπως δέχεται παγίως η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων και η νομική επιστήμη, αποτελεί εξαιρετικά ισχυρό περιορισμό θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος που κατοχυρώνει ρητά το Σύνταγμα στο πρόσωπο κάθε ανθρώπου εντός ελληνικής επικράτειας, ώστε η καθιέρωσή του να προϋποθέτει ρητή σχετική διάταξη τυπικού ή ουσιαστικού νόμου. Διαφορετική ερμηνεία θα προσέκρουε ευθέως στη θεμελιώδη αρχή του τεκμηρίου υπέρ της ελευθερίας (*in dubio pro libertatem*). Κατά απόλυτη λογική αναγκαιότητα συνεπώς, η τρέχουσα πρακτική των αστυνομικών αρχών, όσο εύλογη και αν είναι, στερούμενη καταλλήλου νομικού ερείσματος, προσβάλλει ευθέως τον πυρήνα της προσωπικής ασφάλειας των αλλοδαπών, που καθιερώνει το άρθρο 5 παρ. 3 του Συντάγματος αλλά και οι κανόνες διεθνών συμβατικών κειμένων, τη δεσμευτικότητα των οποίων στο εσωτερικό της έχει αποδεχθεί η χώρα μας.

Η θεραπεία του σοβαρού αυτού προβλήματος, εν όψει μάλιστα του προφανώς ευλόγου της κράτησης των επικινδύνων για τη δημόσια τάξη αλλοδαπών, **προ** της έκδοσης της απόφασης της απέλασής τους, είναι δυνατή εν προκειμένω μόνον με νομοθετική τροποποίηση των προαναφερθεισών διατάξεων του ν. 2910/2001, δεδομένου ότι οι εξουσιοδοτικές διατάξεις του για έκδοση κανονιστικών πράξεων της διοίκησης δεν περιλαμβάνουν ρητή εξουσιοδότηση γι' αυτό, όπως απαιτεί η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η σχετική τροπολογία λοιπόν θα πρέπει οπωσδήποτε να παρέχει ρητά την εξουσία στις αρμόδιες αστυνομικές αρχές να κρατούν προσωρινά τους συλληφθέντες αλλοδαπούς μέχρι την έκδοση της απόφασης απέλασής τους και της -κατόπιν σχετικού αιτιολογημένου όσον αφορά τους λόγους επικινδυνότητας κλπ. ερωτήματος- επιβεβαίωσης της κράτησής του. Μέχρι την διενέργεια της τροποποίησης αυτής, οι αστυνομικές αρχές δεν μπορούν να κρατούν νομίμως αλλοδαπούς προ της έκδοσης της σχετικής απόφασης απέλασης και κράτησης παρά μόνον προκειμένου να ασκηθεί σε αυτούς δίωξη από τον αρμόδιο εισαγγελέα με τους όρους και τις διαδικασίες της κείμενης νομοθεσίας.

9. Κοινοποίηση απόφασης διοικητικής απέλασης

Έχουν παρατηρηθεί συχνά προβλήματα στην κοινοποίηση στον αλλοδαπό της απόφασης διοικητικής του απέλασης και στην ενημέρωσή του για το δικαίωμα προσφυγής του εναντίον της αποφάσεως σε γλώσσα που κατανοεί. Το αποτέλεσμα είναι ο αλλοδαπός να στερείται το δικαίωμα προσφυγής κατά της απόφασης διοικητικής του απέλασης που του παρέχει το άρθρο 44 § 5 του ν. 2910/2001. Σημειώνεται ότι το άρθρο 39 § 3 του ν. 2910/2001 προβλέπει την άμεση ενημέρωση του αλλοδαπού κρατούμενου για τα δικαιώματά του σε γλώσσα που κατανοεί, ενώ επίσης το άρθρο 44 § 3 προβλέπει ειδικώς την πληροφόρηση του διοικητικά κρατούμενου αλλοδαπού σε γλώσσα που κατανοεί για τους λόγους της κράτησής του.

Για το λόγο αυτό προτείνεται να προβλεφθεί ειδικώς στο άρθρο 44 § 2 η κοινοποίηση της απόφασης απέλασης στον αλλοδαπό και η ενημέρωσή του για το δικαίωμα προσφυγής του σε γλώσσα που κατανοεί.

10. Μη απέλαση σε περίπτωση δικαστικής κρίσης περί μη επικινδυνότητας

Με δεδομένη την ιδιαιτέρως συχνή διοικητική σύλληψη, κράτηση και απέλαση αλλοδαπών για τους οποίους εκκρεμεί ποινική δίκη σε πρώτο ή δεύτερο βαθμό παρά το γεγονός ότι αυτοί έχουν κριθεί από την αρμόδια δικαστική αρχή ως μη επικίνδυνοι για τη δημόσια τάξη ή ύποπτοι φυγής και έχουν αφεθεί για τον λόγο αυτό ελεύθεροι, είναι επιβεβλημένη η ρητή μνεία στη σχετική τροπολογία, της (αυτονόητης) υποχρέωσης των αστυνομικών αρχών να λαμβάνουν δεσμευτικά υπ' όψιν τους όσον αφορά την κράτηση του αλλοδαπού την σχετική κρίση περί επικινδυνότητας κλπ. που έχει διατυπώσει η δικαστική αρχή.

11. Νομιμοποίηση εγγραμμένων στον κατάλογο ανεπιθυμητών λόγω απέλασης

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 2 της υπ' αριθ. 4803/13/4αγ/18-6/1992 ΚΥΑ Εξωτερικών, Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης, στον κατάλογο ανεπιθυμητών αλλοδαπών εγγράφονται και οι αλλοδαποί που έχουν απελαθεί για λόγους αναγόμενους στην παραβίαση της νομοθεσίας περί εισόδου και παραμονής τους στη χώρα. Συνέπεια της εγγραφής αυτής αποτελεί ως γνωστόν η απαγόρευση της εκ νέου εισόδου τους στη χώρα για μια τουλάχιστον πενταετία

Αποτελεί ωστόσο πασίδηλο γεγονός το ότι μεγάλος αριθμός των έτσι απομακρυνθέντων από τη χώρα καταφέρνουν με διάφορους τρόπους να επανεισέλθουν παρανόμως αυξάνοντας τον αριθμό των παρανόμως διαμενόντων και εργαζομένων εδώ αλλοδαπών.

Την πραγματικότητα αυτή αναγνώρισε ρητά και ρύθμισε με ρεαλιστική διάθεση ο ν. 2676/1999, στο πλαίσιο της πρώτης απόπειρας καταγραφής και νομιμοποίησης των παρανόμως διαμενόντων και εργαζομένων αλλοδαπών με βάση τα προεδρικά διατάγματα που καθιέρωσαν τη λεγόμενη «πράσινη κάρτα» (π.δ. 358 & 359/1997). Σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 1, στοιχ. ζ' την πράσινη κάρτα μπορούσαν να λάβουν, παρά το γεγονός της δικαστικής ή διοικητικής τους απέλασης και την επακόλουθη εγγραφή τους στον κατάλογο ανεπιθυμητών, και όσοι «είναι καταχωρημένοι συνεπεία διοικητικής ή δικαστικής απέλασης λόγω παράνομης εισόδου, παραμονής ή εργασίας, της σχετικής δικαστικής απέλασης αναστελλομένης».

Με το άρθρο 66 του νέου ν. 2910/2001 επιχειρείται για άλλη μια φορά η αντιμετώπιση του προβλήματος του μεγάλου πληθυσμού παρανόμως διαμενόντων και

εργαζομένων αλλοδαπών μέσω της αθρόας νομιμοποίησής τους. Οι διατάξεις αυτές, σε αντίθεση με τις μόλις προαναφερθείσες, δεν περιλαμβάνουν καμία ρητή ρύθμιση όσον αφορά τους επανεισελθόντες κατόπιν απέλασής τους αλλοδαπούς, παρά το διαπιστωμένο γεγονός ότι, δεδομένης της απουσίας υποχρέωσης προσκόμισης βεβαίωσης μη εγγραφής στον κατάλογο ανεπιθυμητών για τον σκοπό αυτό, οι περισσότεροι εξ αυτών είναι πλέον κάτοχοι της προσωρινής (6μηνης) άδειας παραμονής, που προβλέπουν οι σχετικές μεταβατικές διατάξεις.

Για την αντιμετώπιση του ειδικότερου αυτού προβλήματος, ζητήθηκε η γνώμη του Νομικού Συμβούλου του Κράτους του ΥΔΤ, ο οποίος απεφάνθη με την υπ' αριθ. 3697/Ε 1765/13.11.2001 γνωμοδότησή του ότι «η εγγραφή αλλοδαπού στον κατάλογο ανεπιθυμητών, λόγω εκτελέσεως σε βάρος του απόφασης διοικητικής απέλασης λόγω παράνομης εισόδου, παράνομης παραμονής και εργασίας στη χώρα, δεν δύναται να αναιρέσει τα δικαιώματα του αλλοδαπού ο οποίος έχει λάβει άδεια παραμονής σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 5 άρθρ. 66 Ν. 2910/2001, μεταξύ των οποίων είναι και η δυνατότητα εξόδου και επανεισόδου του στην Ελλάδα».

Ωστόσο, η ορθότατη αυτή ερμηνεία των κειμένων διατάξεων του άρθρου 66 του ν. 2910/2001 είναι σε θέση να προσφέρει μόνον μερική λύση του προβλήματος, καθ' ότι καταλαμβάνει μόνον όσους αλλοδαπούς ενεγράφησαν στον κατάλογο ανεπιθυμητών συνεπεία διοικητικής αποκλειστικά απέλασής τους. Έτσι, οι εγγεγραμμένοι λόγω δικαστικής απέλασης, εν όψει της απουσίας ειδικής ρητής διάταξης για την αναστολή της δικαστικής απόφασης με την οποία τους επεβλήθη η δικαστική απέλαση, όπως συνέβη στην περίπτωση του ν. 2676/1992, αδυνατούν να απολαύσουν τα δικαιώματα που απορρέουν από τις μεταβατικές διατάξεις του ν. 2910/2001 και συλλαμβανόμενοι κατ' αρχήν απελαύνονται. Η διακριτική αυτή μεταχείριση των εγγεγραμμένων λόγω δικαστικής απέλασης αποτελεί κατάφωρη προσβολή της αρχής της ισότητας, καθώς το μόνο που διακρίνει τα πρόσωπα της κατηγορίας αυτής από τους λοιπούς αλλοδαπούς που παραμένουν και εργάζονται παράνομα στη χώρα είναι το τυχαίο γεγονός της σύλληψης και προσαγωγής τους στο δικαστήριο αντί της απλής απέλασης δια της διοικητικής οδού.

Με δεδομένο λοιπόν ότι η θεραπεία του εν λόγω προβλήματος που αντιμετωπίζει ένας διόλου ευκαταφρόνητος αριθμός προσώπων προϋποθέτει την αναστολή ήδη εκδοθεισών δικαστικών αποφάσεων με τις οποίες διατάσσεται η δικαστική απέλαση αλλοδαπού, κρίνεται απολύτως αναγκαία η ειδική νομοθετική ρύθμιση του θέματος με προσθήκη σχετικής διάταξης στο άρθρο 66 του ν. 2910/2001 αναλόγου περιεχομένου με αυτή του άρθρου 73 παρ. 1 στοιχ. ζ' του ν. 2676/1999. Προκειμένου να αποφευχθεί κάθε παρερμηνεία η εν λόγω διάταξη θα πρέπει να περιλαμβάνει τόσο τις διοικητικές όσο και τις δικαστικές απελάσεις.

12. Κωλύματα απέλασης

Το άρθρο 45 του ν. 2910/2001 προβλέπει στις περιπτώσεις κωλυμάτων απέλασης αλλοδαπού τη χορήγηση προσωρινής άδειας παραμονής στη χώρα με απόφαση του Γ.Γ. Περιφέρειας. Μετά τη λήξη της προσωρινής παραμονής ο αλλοδαπός θα βρίσκεται παράνομα στη χώρα με αποτέλεσμα η διαδικασία της διοικητικής κράτησης και απέλασης να επαναλαμβάνεται διαρκώς έως ότου καταστεί δυνατή η απέλασή του. Για λόγους επεικούς και χρηστής διοίκησης, άλλα και με βάση τους σκοπούς του ν. 2910/2001, ο οποίος ρητώς ορίζει ως μέγιστο χρονικό διάστημα διοικητικής κράτησης το τρίμηνο, κρίνεται ότι δεν

πρέπει να επαναλαμβάνεται διαρκώς η διαδικασία της διοικητικής απέλασης και των κωλυμάτων απέλασης.

Για το λόγο αυτό προτείνεται με απόφαση του Γ.Γ. Περιφέρειας να παρατείνεται η προσωρινή παραμονή του αλλοδαπού με παράλληλη επιβολή περιοριστικών όρων σε βάρος του, έως ότου καταστεί δυνατή η εκτέλεση της απόφασης διοικητικής απέλασής του.

13. Προσφυγές

Ο ν. 2910//2001 προβλέπει δικαίωμα ενδικοφανούς προσφυγής μόνο στην περίπτωση της διοικητικής απέλασης. Αντίθετα δεν προβλέπεται αντίστοιχο δικαίωμα στις περιπτώσεις που η διοίκηση αρνηθεί να χορηγήσει ή να ανανεώσει την άδεια παραμονής (με απόφαση του Γ. Γ. Περιφέρειας ή του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.) ή ανακαλέσει την άδεια παραμονής (με απόφαση του Γ.Γ. Περιφέρειας). Καθώς οι δύο τύποι προαναφερομένων αποφάσεων έχουν ως αποτέλεσμα την απομάκρυνση του αλλοδαπού με ίδια μέσα από τη χώρα ή αλλιώς τη διοικητική του απέλαση, κρίνεται σκόπιμο με βάση τις αρχές της χρηστής διοίκησης, ότι πρέπει να παρέχεται το δικαίωμα της ενδικοφανούς προσφυγής και κατά των εν λόγω αποφάσεων.

Για το λόγο αυτό προτείνεται να ορισθεί ρητώς δικαίωμα ενδικοφανούς προσφυγής κατά αποφάσεων άρνησης χορήγησης ή ανανέωσης και ανάκλησης άδειας παραμονής.

14. Σύσταση γραφείων one stop shop

Ο ν. 2910/2001 προβλέπει την εμπλοκή πολλών δημόσιων υπηρεσιών προκειμένου ο αλλοδαπός να λάβει άδεια παραμονής και άδεια εργασίας. Η διαδικασία υποβολής σχετικών αιτήσεων και δικαιολογητικών είναι περίπλοκη και ανορθολογικά σχεδιασμένη. Π.χ. ο αλλοδαπός που ζητά ανανέωση παραμονής για εργασία θα πρέπει πρώτα να ζητήσει ανανέωση της άδειας εργασίας από την αρμόδια Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και αφού την λάβει, δύο μήνες πριν λήξει η άδεια παραμονής του, να μεταβεί στον αρμόδιο δήμο προκειμένου να ζητήσει ανανέωση για την άδεια παραμονής του. Ακόμα και αν ομαλοποιηθεί η σημερινή κατάσταση απάνθρωπης ταλαιπωρίας που παρατηρείται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, είναι φανερά επιζήμιο και επιβλαβές, τόσο για τους αλλοδαπούς όσο και για τη διοίκηση, σε σύντομα χρονικά διαστήματα να επιβάλλονται συνεχείς διαδικασίες υποβολής δικαιολογητικών. Η σύσταση γραφείων one stop shop για τους αλλοδαπούς στους δήμους, τα οποία θα παραλαμβάνουν το σύνολο των αιτήσεων και των δικαιολογητικών και θα τα διαβιβάζουν στις αρμόδιες υπηρεσίες θα απλοποιήσει τη διαδικασία, μειώνοντας σημαντικά την ταλαιπωρία του κοινού και της διοίκησης.

Ως εκ τούτου προτείνεται η σύσταση γραφείων one stop shop με αρμοδιότητα την παραλαβή όλων των αιτήσεων των αλλοδαπών και την ενημέρωση του κοινού για τα συνοδευτικά δικαιολογητικά κάθε αίτησης.

15. Επιτροπές Μετανάστευσης

Το άρθρο 9 του ν. 2910/2001 προβλέπει τη σύσταση μιας Επιτροπής Μετανάστευσης για κάθε περιφερειακή διεύθυνση αλλοδαπών με αντικείμενο την διατύπωση γνώμης, μετά από συνέντευξη (άρθρο 8 § 5, 6), για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας παραμονής αλλοδαπού. Με βάση την εν λόγω διαδικασία, η περιφερειακή διεύθυνση Αθηνών, στην οποία θα προσέλθουν πάνω από 150.000 αλλοδαποί θα χρειαστεί δεκάδες χρόνια για να διατυπώσει τη γνώμη για τη χορήγηση ή ανανέωση άδειας παραμονής αλλοδαπού.

Ως εκ τούτου προτείνεται η σύσταση πολυάριθμων Επιτροπών Μετανάστευσης ανά περιφερειακή διεύθυνση αλλοδαπών.

16. Πιστοποιητικό ταυτοπροσωπίας

Το άρθρο 8 § 4 του ν. 2910/2001 προβλέπει ότι η αίτηση για χορήγηση ή ανανέωση άδειας παραμονής συνοδεύεται από αντίγραφο διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου τα οποία λειτουργούν ως πιστοποιητικά ταυτοπροσωπίας. Ωστόσο πολλοί αλλοδαποί αδυνατούν να προσκομίσουν τα εν λόγω έγγραφα για λόγους ανωτέρας βίας (π.χ. διωκόμενοι μη αναγνωρισμένοι πρόσφυγες).

Ως εκ τούτου προτείνεται, εφόσον ο αλλοδαπός αδυνατεί να προσκομίσει τα ανωτέρω έγγραφα, να αναγνωρίζονται ως πιστοποιητικά ταυτοπροσωπίας και άλλα έγγραφα βάσει των οποίων επιτρέπεται η είσοδος του στη χώρα ή έγγραφα που έχουν εκδώσει αρμόδιες ελληνικές αρχές (άρθρο 3 § 4 του ν. 2690/1999, ο οποίος έχει κυρώσει τον κώδικα διοικητικής διαδικασίας), έστω και εάν αυτά δεν είναι πλέον σε ισχύ.

17. Παράβολο πολιτογράφησης

Το άρθρο 59 του ν. 2910/2001 προβλέπει ότι η αίτηση πολιτογράφησης αλλοδαπού συνοδεύεται από παράβολο ύψους 500.000 δραχμών. Το ύψος του παραβόλου, σε συνδυασμό με την αναιτιολόγητη απόρριψη του αιτήματος που προβλέπεται στο άρθρο 61 § 2 του ίδιου νόμου, περιορίζουν εξαιρετικά και ανεπιεικώς το δικαίωμα δήλωσης πολιτογράφησης των αλλοδαπών.

Για το λόγο αυτό θα έπρεπε να εξετασθεί ο σημαντικός περιορισμός του ύψους του παραβόλου.

Επίσης χωρίς να συντρέχει κανένας λόγος δημοσίου συμφέροντος, το άρθρο 69 όρισε ότι οι αιτήσεις πολιτογράφησης που έχουν υποβληθεί μετά τις 15.11.2000 εξετάζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του 2910/2001, δηλαδή με την συνοδεία παραβόλου 500.000 δραχμών. Η αναδρομική ισχύς της διάταξης που ρυθμίζει επαχθέστερα τη διαδικασία πολιτογράφησης, καθώς και η τυχαία και αναιτιολόγητη επιλογή ημερομηνίας για την έναρξη της αναδρομικής ισχύος έρχονται σε αντίθεση με τις αρχές της χρηστής και επιεικούς διοίκησης.

Για το λόγο αυτό προτείνεται να εξετάζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του 2910/2001 μόνο οι αιτήσεις που υποβλήθηκαν μετά την έναρξη ισχύος του νόμου, δηλαδή από 02.05.2001.

18. Παράβολο άδειας παραμονής και εργασίας

Το άρθρο 71 του ν. 2910/2001 ορίζει ότι η αίτηση για χορήγηση και ανανέωση της άδειας παραμονής και εργασίας συνοδεύεται από παράβολο το ύψος του οποίου συναρτάται από τη διάρκεια ισχύος της άδειας. Το ύψος του παραβόλου για την ετήσια άδεια ανέρχεται στις 50.000 δραχμές. Η δαπάνη αυτή για οικογένεια δύο εργαζόμενων αλλοδαπών, (άδειες παραμονής και εργασίας των συζύγων) ανέρχεται στο ύψος των 200.000 δραχμών (4 X 50.000).

Το άρθρο 29 του ίδιου νόμου προβλέπει τη χορήγηση ατομικής άδειας παραμονής στους ανήλικους αλλοδαπούς που έχουν συμπληρώσει το 14^ο έτος, με χρονική ισχύ την ισχύ της άδειας του αλλοδαπού που ασκεί τη γονική μέριμνα. Με δεδομένα τα χαμηλά εισοδήματα

των αλλοδαπών μεταναστών γονέων, η αίτηση για την ατομική άδεια παραμονής ανήλικου αλλοδαπού δεν θα πρέπει να συνοδεύεται από παράβολο.

Ως εκ τούτου προτείνεται:

- α) η σημαντική μείωση του ύψους του παραβόλου και
- β) η χορήγηση ή ανανέωση άδειας παραμονής ανήλικου αλλοδαπού δίχως τη συνοδεία παραβόλου.

19. Στελέχωση αρμοδίων υπηρεσιών

Με το άρθρο 76 § 13 του ν. 2910/2001 συνιστώνται οργανικές θέσεις στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. και στις Περιφέρειες της χώρας προκειμένου να στελεχωθούν οι υπηρεσίες με το απαραίτητο ανθρώπινο δυναμικό που θα αναλάβει την εφαρμογή του ν. 2910/2001. Όμως, σε ό,τι αφορά το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, την Περιφέρεια Αττικής και την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, οι προβλεπόμενες θέσεις εργασίας είναι αδύνατο να καλύψουν τις ανάγκες που θα προκύψουν. Το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., εκτός από την εποπτεία και τον συντονισμό της εφαρμογής του ν. 2910/2001, έχει αναλάβει την έκδοση αδειών παραμονής πολυπληθών κατηγοριών αλλοδαπών (διετείς, αόριστης ισχύος, ανθρωπιστικοί λόγοι). Η Περιφέρεια Αττικής, με τρεις Διευθύνσεις Αλλοδαπών, θα εξυπηρετήσει σχεδόν τον μισό πληθυσμό των αλλοδαπών της χώρας. Η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας θα εξυπηρετήσει επίσης έναν σημαντικό αριθμό αλλοδαπών ασφαλώς μεγαλύτερο από τις λοιπές Περιφέρειες της χώρας.

Για το λόγο αυτό προτείνεται να συσταθεί διπλάσιος αριθμός οργανικών θέσεων στις τρεις προαναφερόμενες υπηρεσίες.

20. Παράταση ισχύος αδειών παραμονής

Η εφαρμογή του ν. 2910/2001 έχει συναντήσει ανυπέρβλητες δυσκολίες καθώς η διοίκηση έως σήμερα δεν έχει εφοδιασθεί με το απαραίτητο σώμα κανονιστικών πράξεων και εγκυκλίων, το προσωπικό, τις εγκαταστάσεις και τα μηχανογραφικά συστήματα που θα της επιτρέψουν να αντεπεξέλθει στα καθήκοντά της. Ως εκ τούτου έχει σειρά προβλημάτων με πλέον έκδηλο την αδυναμία υποβολής αιτήσεων για χορήγηση ή ανανέωση άδειας εργασίας και ανανέωσης άδειας παραμονής. Τα προβλήματα αυτά απειλούν να λάβουν εκρηκτικό χαρακτήρα καθώς πλέον πολυάριθμες ομάδες αλλοδαπών που ζούσαν νόμιμα στη χώρα ή νομιμοποιήθηκαν με τον ν. 2910/2001 ωθούνται στην παρανομία αποκλειστικά εξαιτίας της αδυναμίας της διοίκησης να εφαρμόσει τις διατάξεις του εν λόγω νόμου.

Για το λόγο αυτό προτείνεται η αυτοδίκαιη παράταση της ισχύος όλων των αδειών παραμονής για έξη μήνες προκειμένου να προετοιμαστεί κατάλληλα η διοίκηση για να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του 2910/2001

B. ΕΙΣΟΔΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗ ΟΜΟΓΕΝΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η Ελληνική Πολιτεία, ήδη από το έτος 1991 έχει καταστήσει σαφή την πρόθεσή της για ευνοϊκότερη μεταχείριση των ομογενών σε σχέση με τους υπόλοιπους αλλοδαπούς, διαχωρίζοντας τους αλλοδαπούς σε αλλογενείς και ομογενείς, βάσει της διάταξης του άρθρου 17 του νόμου 1975/1991.

Το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει σήμερα την είσοδο και παραμονή ομογενών στην Ελλάδα είναι η υπ' αριθμ. 4000/3/10-ε'/1998 κοινή Υπουργική Απόφαση «Προϋποθέσεις, διάρκεια και διαδικασία παροχής δικαιώματος παραμονής και εργασίας στους ελληνικής καταγωγής υπηκόους Αλβανίας» και ο νόμος 2790/2000 «Αποκατάσταση των παλιννοστούτων ομογενών από την τέως Σοβιετική Ένωση και άλλες διατάξεις».

Ο Συνήγορος του Πολίτη οφείλει καταρχήν να επισημάνει τη διαφορετική μεταχείριση από την Πολιτεία, βάσει της προαναφερόμενης νομοθεσίας, των ομογενών των προερχομένων από την Αλβανία σε σχέση με τους ομογενείς τους προερχόμενους από τις χώρες της πρώην Ε.Σ.Σ.Δ. Συγκεκριμένα :

- α) η απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας και του ειδικού δελτίου ταυτότητας από τους ομογενείς τους προερχόμενους από χώρες της πρώην Ε.Σ.Σ.Δ. είναι δυνατή ακόμη και εάν οι ενδιαφερόμενοι παραμένουν εγκατεστημένοι σε χώρα της πρώην Ε.Σ.Σ.Δ. Αντιθέτως, στους ομογενείς από Αλβανία η μέριμνα της πολιτείας περιορίζεται στην παροχή προς αυτούς δικαιώματος νόμιμης παραμονής και εργασίας, το οποίο εξασφαλίζεται με τη χορήγηση στους αιτούντες της «βεβαίωσης» και στους δικαιούχους του «ειδικού δελτίου ταυτότητας ομογενούς», υπό την προϋπόθεση όμως ότι οι ενδιαφερόμενοι έχουν ήδη εγκατασταθεί στην Ελλάδα.
- β) στους ομογενείς τους προερχόμενους από τα Κράτη της πρώην Ε.Σ.Σ.Δ. η αναγνώριση της ιδιότητας του ομογενούς οδηγεί στην απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας από τον αιτούντα, ενώ αυτό δεν ισχύει για τους ομογενείς τους προερχόμενους από την Αλβανία, οι οποίοι μπορούν να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια μόνο με τη διαδικασία της πολιτογράφησης.
- γ) τα αιτήματα των ομογενών από τις χώρες της πρώην Ε.Σ.Σ.Δ. εξετάζονται από την Περιφέρεια, ενώ τα αιτήματα των προερχομένων από την Αλβανία εξετάζονται από τις αρμόδιες προς τούτο Αστυνομικές Αρχές, γεγονός που θέτει ζήτημα ανισότητας, καθώς δεν είναι ορατός ο λόγος της διαφοροποίησης.

Με τον νόμο 2910/2001 και ειδικότερα με το άρθρο 76 επήλθαν ορισμένες βασικές τροποποιήσεις στον νόμο 2790/2000, οι οποίες αναδεικνύουν την σαφή βούληση του νομοθέτη να διευκολύνει περαιτέρω τους προερχόμενους από κράτη της τέως Ε.Σ.Σ.Δ. ομογενείς, τόσο ως προς την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας, όσο και ως προς την απόκτηση του ειδικού δελτίου ταυτότητας ομογενούς, αλλά και να απαλείψει τα προβλήματα που η εφαρμογή του προαναφερόμενου νόμου είχε δημιουργήσει στους ίδιους τους ενδιαφερόμενους αλλά και στις εμπλεκόμενες αρμόδιες αρχές.

Η διαπίστωση αυτή στηρίζεται στο γεγονός ότι :

- α) για τη διερεύνηση της ιδιότητας του ομογενούς από τις αρμόδιες προς τούτο ειδικές επιτροπές που διενεργούν την απαιτούμενη συνέντευξη, αρκεί πλέον η προσκόμιση στοιχείων από τον ενδιαφερόμενο βάσει των οποίων να προκύπτει η ιδιότητα του ομογενούς, δηλαδή η συνδρομή στο πρόσωπο του ενδιαφερομένου των προϋποθέσεων για την ύπαρξη «ελληνικής εθνικής συνείδησης». Αντιθέτως, ο νόμος 2790/2000 υπό την προϊσχύσασα μορφή του, απαιτούσε την προσκόμιση συγκεκριμένων δικαιολογητικών

(διαβατήριο, πιστοποιητικό γέννησης, πιστοποιητικό γάμου, πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης, κλπ.), επικυρωμένων και επισήμως μεταφρασμένων, βάσει των οποίων οι αρμόδιες ειδικές επιτροπές προέβαιναν σε διαπίστωση της ελληνικής καταγωγής του αιτούντος. Είναι γνωστά τα προβλήματα που η ως άνω απαίτηση είχε δημιουργήσει στους ενδιαφερόμενους, λόγω της υποχρέωσης επικύρωσης των αλλοδαπών δημοσίων εγγράφων με την ειδική επισημείωση της Σύμβασης της Χάγης, για όσες χώρες έχουν προσχωρήσει σε αυτήν, (Λευκορωσία, Λιθουανία, Ρωσία, κλπ), αλλά και στις εμπλεκόμενες δημόσιες υπηρεσίες, καθώς πολλά από τα προσκομιζόμενα δικαιολογητικά ήταν πλαστά έγγραφα που είχαν χορηγηθεί από παράνομα κυκλώματα με τα οποία βεβαιωνόταν ψευδώς η «ελληνική» εθνικότητα του ενδιαφερόμενου.

- β) για την υπαγωγή στο νέο καθεστώς αρκεί οι ενδιαφερόμενοι που επιθυμούν να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια ή το ειδικό δελτίο ταυτότητας ομογενούς να βρίσκονταν στην Ελλάδα έως την 2/5/2001, ημερομηνία δημοσίευσης του νόμου 2910/2001, ανεξαρτήτως εάν έχει λήξει η ισχύς του διαβατηρίου ή της θεώρησης εισόδου τους. Αντιθέτως, ο νόμος 2970/2000 υπό την προϊσχύσασα μορφή του, περιελάμβανε, εκτός από αυτούς που παραμένουν σε χώρες της πρώην Ε.Σ.Σ.Δ., αυτούς που είχαν έλθει στην χώρα έως την 16.2.2000. Επομένως, με την τροποποίηση του νόμου 2910/2001 ο νομοθέτης παρέτεινε το δικαίωμα υπαγωγής στις διατάξεις του νόμου 2970/2000 και αυτών που ήλθαν στην χώρα έως την 2/5/2001.

Παρά τη σαφή όμως βούληση του νομοθέτη για ευνοϊκή μεταχείριση των ομογενών, ο Συνήγορος του Πολίτη, βάσει αναφορών ενδιαφερομένων αλλά ύστερα και από πρόσφατη τηλεφωνική επικοινωνία που είχε με τις αρμόδιες αρχές (Δ/ση Αστικής και Δημοτικής Κατάστασης του Υπουργείου Εσωτερικών και την Περιφέρεια Αττικής), έχει διαπιστώσει ότι οι διευκολύνσεις που οι διατάξεις του άρθρου 76 εισάγουν για την αναγνώριση της ιδιότητας του ομογενούς αντισταθμίζονται από την υπερβολική καθυστέρηση στην εξέταση των αιτημάτων των ενδιαφερομένων. Συγκεκριμένα, οι καθυστερήσεις που σημειώνονται, σύμφωνα με πληροφορίες στελεχών των προαναφερομένων υπηρεσιών είναι διάρκειας μεγαλύτερης του έτους και εκτιμάται ότι θα βαίνουν αυξανόμενες καθώς ο όγκος των αιτημάτων αυξάνει καθημερινώς. Το γεγονός ότι, κατά τον χρόνο της υποβολής της αίτησης για την απόκτηση είτε της ελληνικής ιθαγένειας είτε του ειδικού δελτίου ομογενούς, χορηγείται στον αιτούντα *«βεβαίωση εξάμηνης διάρκειας που μπορεί να ανανεώνεται για ίσο χρόνο μέχρι την έκδοση της σχετικής απόφασης και η οποία επέχει θέση άδειας παραμονής και εργασίας»* (παρ. 6 του άρθρου 76 του νόμου 2910/2001), δεν θεραπεύει το πρόβλημα που η υπέρμετρη καθυστέρηση στην εξέταση του αιτήματος δημιουργεί, εφόσον η τύχη του ενδιαφερόμενου του οποίου το αίτημα θα απορριφθεί δεν προβλέπεται ρητά στον νόμο, αλλά ούτε διευκρινίζεται από σχετική εγκύκλιο.

Συγκεκριμένα, ελλείψει ρητών διατάξεων, ο ενδιαφερόμενος ο οποίος έχει επιλέξει να παραμείνει στη χώρα ως αιτών την απόκτηση είτε της ελληνικής ιθαγένειας είτε του ειδικού δελτίου ομογενούς, οφείλει να αναχωρήσει αμέσως εάν το αίτημά του απορριφθεί, καθώς οι διατάξεις του νόμου 2910/2001 αφενός δεν προβλέπουν καμία διαδικασία που να επιτρέπει την επάνοδο στη νομιμότητα της παραμονής και της απασχόλησης των ατόμων αυτών, αφετέρου έχουν παρέλθει ανεπιστρεπτί οι προθεσμίες υπαγωγής στις μεταβατικές διατάξεις του νόμου 2910/2001 *«Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις»*. Ως εκ τούτου, ο ενδιαφερόμενος του οποίου το αίτημα θα απορριφθεί οφείλει να αναχωρήσει, ακόμη και εάν έχει ήδη εξασφαλίσει κατά τον χρόνο της αναμονής προϋποθέσεις απρόσκοπτης

εγκατάστασης, έχει δημιουργήσει δεσμούς που καθιστούν ιδιαίτερα δύσκολη την απομάκρυνση του ιδίου αλλά και των συνεργαζόμενων με αυτόν (π.χ εργοδότες), και έχει τις προϋποθέσεις νομιμοποίησης σύμφωνα με τον νόμο 2910/2001, καθώς η πλειοψηφία αυτών έχει εγκατασταθεί στην Ελλάδα πολύ πριν από την έναρξη ισχύος του προαναφερόμενου νόμου.

Ενόψει των ανωτέρω και λαμβάνοντας υπόψη ότι :

- α) οι αιτούντες την απόκτηση της ιδιότητας του ομογενούς των οποίων το αίτημα θα απορριφθεί θα εκπέσουν αυτομάτως στην κατηγορία των παρανόμων αλλοδαπών μεταναστών,
- β) ισχυρό μέσο ένταξης των αλλοδαπών μεταναστών στην Ελληνική κοινωνία είναι η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου, που αποτελεί βασικό θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα προστατευόμενο από το Σύνταγμα,
- γ) ο νόμος 2910/2001 δεν περιλαμβάνει διάταξη βάσει της οποίας να είναι δυνατή η ανανέωση της αρχικώς χορηγηθείσας άδειας παραμονής για λόγους άλλους από αυτούς για τους οποίους αρχικώς χορηγήθηκε, (π.χ αρχικώς χορηγηθείσα άδεια παραμονής για παροχή εξαρτημένης εργασίας στην Ελλάδα και εν συνεχεία ανανέωση της εν λόγω άδειας για παροχή ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας), με αποτέλεσμα να περιορίζεται η κοινωνική κινητικότητα και ανέλιξη των αλλοδαπών, που αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ένταξη των αλλοδαπών μεταναστών στην Ελληνική κοινωνία,
- δ) η δυνατότητα αλλαγής του λόγου της αρχικώς χορηγηθείσας άδειας παραμονής προβλέπεται, βάσει του άρθρου 32 του νόμου 2910/2001, μόνο στα πρόσωπα που έχουν γίνει δεκτά για λόγους οικογενειακής συνένωσης και τα οποία επιθυμούν τη χορήγηση αυτοτελούς άδειας παραμονής για έναν από τους συγκεκριμένους λόγους που απαριθμούνται στο προαναφερόμενο άρθρο,

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι ο νόμος 2910/2001 πρέπει να τροποποιηθεί κατά τρόπον που να επιτρέπει στα άτομα των οποίων το αίτημα για απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας ή του ειδικού δελτίου ταυτότητας απορριφθεί να συνεχίσουν να παραμένουν νόμιμα στην Ελλάδα για άλλο λόγο από αυτόν που αρχικώς τους εξασφάλισε τη νόμιμη παραμονή και εργασία, υπό τον όρο βεβαίως ότι οι ενδιαφερόμενοι πληρούν τις προϋποθέσεις νομιμοποίησης που ορίζει ο νόμος 2910/2001. Εξυπακούεται, ότι το ίδιο δικαίωμα για λόγους ισονομίας και ίσης μεταχείρισης πρέπει να δοθεί και στους αλλοδαπούς υπηκόους Αλβανίας των οποίων το αίτημα για χορήγηση ειδικού δελτίου ταυτότητας ομογενούς θα απορριφθεί από τις επιφορτισμένες προς τούτο αρμόδιες Αστυνομικές αρχές, αλλά και σε όλους τους άλλους αλλοδαπούς οι οποίοι επιθυμούν να συνεχίσουν να διαμένουν νομίμως στην Ελλάδα για άλλους λόγους από αυτούς που αρχικώς τους εξασφάλισαν την άδεια παραμονής και εργασίας (π.χ πρόσφυγες, παραμονή για ανθρωπιστικούς λόγους).

Η ακολουθούμενη διαδικασία προτείνεται να είναι αυτή του άρθρου 8 του προαναφερόμενου νόμου. Επισημαίνεται, ότι με την κατάθεση των απαιτούμενων δικαιολογητικών θα ήταν σκόπιμο να χορηγείται στον ενδιαφερόμενο από τον Δήμο ή την κοινότητα προσωρινός τίτλος νόμιμης παραμονής και εργασίας, ώστε ο αιτών να συνεχίζει απρόσκοπτα τις δραστηριότητές του στη χώρα, έως ότου κριθεί το αίτημά του από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<i>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</i>	1
<i>A. ΕΙΣΟΔΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ</i>	2
1. <i>Αρνηση θεώρησης εισόδου</i>	2
2. <i>Χρονική διάρκεια ισχύος άδειας εργασίας</i>	2
3. <i>Παραμονή ειδικών κατηγοριών αλλοδαπών που ο ν. 2910/2001 αγνοεί</i>	2
4. <i>Άδεια παραμονής αόριστης διάρκειας</i>	4
5. <i>Λόγοι ανανέωσης άδειας παραμονής</i>	4
6. <i>Ανανέωση αδειών παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους</i>	4
7. <i>Πρόσβαση στην ανώτατη και επαγγελματική εκπαίδευση</i>	5
8. <i>Νομιμότητα κράτησης αλλοδαπού μέχρι την έκδοση της πράξης διοικητικής απέλασής</i>	5
9. <i>Κοινοποίηση απόφασης διοικητικής απέλασης</i>	7
10. <i>Μη απέλαση σε περίπτωση δικαστικής κρίσης περί μη επικινδυνότητας</i>	7
11. <i>Νομιμοποίηση εγγραμμένων στον κατάλογο ανεπιθυμητών λόγω απέλασης</i>	7
12. <i>Κωλύματα απέλασης</i>	8
13. <i>Προσφυγές</i>	9
14. <i>Σύσταση γραφείων one stop shop</i>	9
15. <i>Επιτροπές Μετανάστευσης</i>	9
16. <i>Πιστοποιητικό ταυτοπροσωπίας</i>	10
17. <i>Παράβολα πολιτογράφησης</i>	10
18. <i>Παράβολα άδειας παραμονής και εργασίας</i>	10
19. <i>Στελέχωση αρμοδίων υπηρεσιών</i>	11
20. <i>Παράταση ισχύος αδειών παραμονής</i>	11
<i>B. ΕΙΣΟΔΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗ ΟΜΟΓΕΝΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ</i>	12

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ
ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΕΠΙ ΤΗΣ
ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ Ν. 2910/2001

Αθήνα, 18 Δεκεμβρίου 2001

ΠΡΟΣ
ΥΠΟΥΡΓΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ
κύριο ΚΩΣΤΑ ΣΚΑΝΔΑΛΙΔΗ

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ,

Σας αποστέλλω σχέδιο ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη με θέμα τα προβλήματα που έχει εντοπίσει η Αρχή στις διατάξεις του 2910/2001, καθώς και τις προτάσεις του για την επίλυσή τους.

Ελπίζω ότι οι προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη θα συμβάλουν στο εξαγγελθέν έργο σας της τροποποίησης του ν. 2910/2001.

Επίσης σας γνωρίζω ότι ο Συνήγορος του Πολίτη σύντομα θα σας αποστείλει πόρισμα σχετικά με τα σοβαρότατα προβλήματα που αντιμετωπίζει η διοίκηση στην εφαρμογή του εν λόγω νόμου καθώς και τις προτάσεις του για την εξομάλυνση της κατάστασης.

Ευχαριστώ εκ των προτέρων για τη συνεργασία.

Με τιμή,

Καθηγητής Νικηφόρος Διαμαντούρος