



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Θέμα:

**ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΑΡΑΙΤΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗ
ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΣΥΛΟΥ ΜΕ ΣΚΟΠΟ ΤΗ
ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΝΕΟΥ
ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟΥ ΝΟΜΟΥ 3386/2005**

*Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Ανδρέας Τάκης
Ειδικοί Επιστήμονες: Καλλιόπη Στεφανάκη, Ευαγγελία Μαρκάκη*

1. Ιστορικό

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των κατά νόμο αρμοδιοτήτων του, έλαβε αναφορά από υπήκοο τρίτης χώρας, ο οποίος παραιτήθηκε από την ιδιότητά του ως αιτών άσυλο θεωρώντας ότι πληροί τις προϋποθέσεις για ένταξη στον νέο μεταναστευτικό νόμο, και υπέβαλε, ως εκ τούτου, αίτηση για νομιμοποίηση, η οποία παρελήφθη ως αίτηση με πλήρη δικαιολογητικά, παρά το γεγονός ότι τελικώς διαπιστώθηκε ότι έλειπαν δικαιολογητικά. Σε συνέχεια αυτής της εξέλιξης, ο ενδιαφερόμενος υπέβαλε αίτημα ανάκλησης της παραίτησης από τη διαδικασία ασύλου και ζήτησε τη διαμεσολάβηση της Αρχής προκειμένου να γίνει δεκτή η εν λόγω ανάκληση.

Ο Συνήγορος του Πολίτη λαμβάνοντας υπόψη ότι το πρόβλημα που τίθεται με τη συγκεκριμένη αναφορά αποτελεί ένα γενικότερο ζήτημα το οποίο αντιμετωπίζουν ή θα αντιμετωπίσουν οι πρώην αιτούντες άσυλο οι οποίοι, για κάποιο λόγο, δεν θα μπορέσουν να γίνουν κάτοχοι αδειών παραμονής με βάση το άρθρο 91 παρ.11 του Ν.3386/2005 και θα θελήσουν να επανέλθουν στη διαδικασία του ασύλου, απέστειλε στις 19.6.2006 σχετική επιστολή τόσο στην Διεύθυνση Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης όσο και στην Δ/ση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου ΕΣΔΔΑ.

2. Συμπεράσματα έρευνας της Αρχής

«Α. Το Πρόβλημα

Η διαδικασία νομιμοποίησης που έλαβε χώρα στην Ελλάδα από τον Οκτώβριο 2005 έως τον Απρίλιο του 2006, κατ'εφαρμογήν του νόμου 3386/2005, έδωσε τη δυνατότητα και σε αλλοδαπούς αιτούντες άσυλο να μεταπηδήσουν από το προσωρινό καθεστώς διαμονής τους σε καθεστώς νόμιμης παραμονής ως οικονομικοί μετανάστες. Προϋπόθεση αυτής της αλλαγής του καθεστώτος ήταν η παραίτηση από το αίτημα ασύλου, καθώς δεν θα ήταν ανεκτό να φέρουν οι ενδιαφερόμενοι δύο τίτλους παραμονής. Ωστόσο, όπως είχε επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη, («Παρατηρήσεις Συνηγόρου του Πολίτη επί του υπό επεξεργασία σχεδίου νόμου περί εισόδου, διαμονής και κοινωνικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», που διαβιβάστηκε στην Πρόεδρο της Βουλής με την υπ. αρ. πρωτ:866.5.2.3/4-7-2005 επιστολή) για

την εφαρμογή της ως άνω διαδικασίας αλλαγής καθεστώτος παραμονής, θα έπρεπε να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα στην ορθή ενημέρωση των αιτούντων άσυλο, προκειμένου να αποφευχθούν, κατά το δυνατόν, μεταξύ άλλων και περιπτώσεις παραιτήσεων χωρίς να πληρούνται οι προϋποθέσεις ένταξης στο πρόγραμμα νομιμοποίησης του μεταναστευτικού νόμου. Τούτο ήταν αναγκαίο καθώς, εκτός από τους αιτούντες άσυλο οι οποίοι καταχρηστικά, ενδεχομένως, έχουν κάνει χρήση της οδού του ασύλου, ενώ πρόκειται για οικονομικούς μετανάστες, την ένταξη στον μεταναστευτικό νόμο θα επέλεγαν και ειλικρινείς αιτούντες άσυλο οι οποίοι γνωρίζοντας πόσο μακρόχρονη είναι η διαδικασία του ασύλου σε συνδυασμό με το χαμηλό ποσοστό αναγνώρισης του καθεστώτος, ουσιαστικά θα αναγκάζονταν να στραφούν στη διαδικασία νομιμοποίησης βάσει του άρθρου 91 παρ.11 του Ν.3386/05.

Τόσο από τις σχετικές αναφορές που έχει δεχθεί η Αρχή όσο και από την αυτοψία που πραγματοποίησε κλιμάκιο της στη Δ/ση Αλλοδαπών Αθηνών (Τμήμα πολιτικού ασύλου) τις τελευταίες ημέρες πριν λήξει η αρχική προθεσμία για ένταξη στο πρόγραμμα νομιμοποίησης (31.12.2005) (έγγραφο με αρ. πρωτ:19297.05.2.2/21-12-05), προέκυψαν σοβαρές ενδείξεις ότι η διαδικασία των παραιτήσεων δεν έλαβε χώρα υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις ασφάλειας δικαίου. Αιτία για το φαινόμενο αυτό φαίνεται να ήταν η αδυναμία των υπηρεσιών να ανταποκριθούν με επάρκεια στον πολύ μεγάλο αριθμό των προσερχομένων αιτούντων άσυλο, οι οποίοι, στο μεγαλύτερο μέρος τους, αγνοούσαν το στάδιο εξέτασης του αιτήματός τους και, συνεπώς, αγνοούσαν εάν εδικαιούντο να υποβάλουν αίτηση νομιμοποίησης ή όχι. Η αδυναμία ενημέρωσης για την κατάσταση του φακέλου του ασύλου σε συνδυασμό με την παραπληροφόρηση των ίδιων των αλλοδαπών όσον αφορά τα δικαιολογητικά που απαιτούνταν για την ένταξη στον Ν.3386/2005, οδήγησαν στην υποβολή, σωρηδόν, παραιτήσεων από αιτούντες άσυλο οι οποίοι δεν πληρούσαν κατά τα λοιπά τις προϋποθέσεις ένταξης. Η σύγχυση που δημιουργήθηκε οφείλετο ιδίως στην εσφαλμένη εντύπωση ότι η έκθεση παραίτησης από μόνη της αρκεί ως δικαιολογητικό για την υποβολή της αίτησης για τη νομιμοποίηση. Όπως αποδεικνύει και η συγκεκριμένη υπόθεση, το στοιχείο απόδειξης διαμονής στην Ελλάδα μέχρι 31.12.04, δεν είχε καταστεί τόσο σαφές, τουλάχιστον αρχικά, στους αρμόδιους υπαλλήλους των Δήμων, δημιουργώντας παρανοήσεις. Η συγκεκριμένη κατηγορία των πρώην, πλέον, αιτούντων άσυλο βρίσκονται σε ακόμη πιο δυσμενή θέση, καθώς με ευθύνη ιδίως της Διοίκησης -η οποία καθυστερεί υπέρμετρα να εκδώσει αποφάσεις επί των αιτημάτων ασύλου- δεν εφοδιάστηκαν μέχρι 31.12.2004 με την απόφαση επί του αιτήματός τους, η οποία, όντας στατιστικά σχεδόν βέβαιο ότι θα ήταν απορριπτική, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως δικαιολογητικό για την υποβολή αίτησης για νομιμοποίηση.

B. Το νομοθετικό πλαίσιο για την παραίτηση από αίτημα πολιτικού ασύλου και για τη δυνατότητα ανάκλησης της παραίτησης ή υποβολής νέου αιτήματος

1. Η ανάκληση της παραίτησης

Ξεκινώντας από τις ειδικές διατάξεις, το εθνικό θεσμικό πλαίσιο για το καθεστώς των προσφύγων (Π.Δ. 61/1999) στο άρθρο 1, παρ. 7, αναφέρει ότι ο αιτών άσυλο μπορεί να παραιτηθεί οποτεδήποτε από το αίτημά του, χωρίς να προβλέπεται ρητά απαγόρευση ανάκλησης της υποβληθείσας παραίτησης. Ωστόσο, οι γενικές διατάξεις περί ανάκλησης της παραίτησης από υποβληθείσα αίτηση προς τη Διοίκηση και συγκεκριμένα η διάταξη του άρθρου 3, παρ. 2, του Ν.2690/1999 («Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας»), απαγορεύει ρητά αυτή τη δυνατότητα ανάκλησης. Βέβαια, η απαγόρευση αυτή καταλαμβάνει τις παραιτήσεις εκείνες οι οποίες συντελέστησαν εγκύρως, δηλαδή, η δήλωση βουλήσεως του παραιτούμενου δεν έπασχε από κανένα ελάττωμα. Στην προκειμένη περίπτωση, η πλάνη του προβαίνοντος σε παραίτηση προσώπου ότι η παραίτηση από το αίτημα ασύλου θα αποτελέσει το δικαιολογητικό εκείνο που θα του εξασφαλίσει τη δυνατότητα έκδοσης άδειας παραμονής ως οικονομικού μετανάστη, αποτελεί πλάνη ως προς τα παραγωγικά αίτια της βουλήσεως, η οποία, καταρχήν, δεν είναι

ουσιώδης και δεν οδηγεί σε ακύρωση της παραίτησης (άρθρα 143 ΑΚ και επ.). Ωστόσο, με βάση συγκεκριμένη νομολογία του Αρείου Πάγου, η πλάνη ως προς τα παραγωγικά αίτια της βουλήσεως μπορεί να αποτελεί πλάνη ουσιώδη ως προς το περιεχόμενο της βουλήσεως και να οδηγεί σε ακύρωση της δήλωσης, στην περίπτωση που τα παραγωγικά αίτια συζητήθηκαν πριν από την κατάρτιση της δικαιοπραξίας και απετέλεσαν κατά το πνεύμα των μερών, βάση ή προϋπόθεση για τη δικαιοπραξία ή δικαιολογείται τούτο εκ της καλής πίστεως και των συναλλακτικών ηθών» (Ολ ΑΠ 5/1990). Στην εξατομικευμένη αυτή περίπτωση, κατά συνέπεια, και μόνο σε αυτήν, που αποδείξει ο ενδιαφερόμενος μη έγκυρη παραίτηση-δήλωση βούλησης, τυχόν αίτημα για ανάκληση της παραίτησης θα πρέπει καταρχήν να γίνει δεκτό. Το αποτέλεσμα θα ήταν η επιστροφή των πραγμάτων στην κατάσταση πριν από την υποβολή της παραίτησης και άρα, στην περίπτωση αυτή, δεν θα χρειασθεί να επαναληφθεί η διαδικασία της συνέντευξης του αιτούντος.

2. Η υποβολή νέου αιτήματος

Ούτε οι ειδικές διατάξεις για τη διαδικασία αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα, αλλά ούτε και οι γενικές διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, μπορούν να παράσχουν έρεισμα για άρνηση, εκ μέρους της Διοίκησης, εξέτασης νέου αιτήματος, στην περίπτωση που έχει προηγηθεί παραίτηση από υποβληθέν στο παρελθόν ομοειδές αίτημα. Μάλιστα, η Εισηγητική Έκθεση του Ν.2690/99 «Κύρωση Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις», η οποία παρέχει ερμηνευτικές κατευθύνσεις στο άρθρο 3, παρ.2 του νόμου σχετικά με την απαγόρευση ανάκλησης της παραίτησης από υποβληθέν αίτημα, αναφέρει ρητά ότι «Στην παρ. 2 προβλέπεται ότι είναι δυνατή η παραίτηση από την αίτηση χωρίς συνέπειες, εκτός αν υπάρχει ειδική αντίθετη ρύθμιση και ότι ανάκληση της παραίτησης δεν μπορεί να γίνει. Η αδυναμία ανάκλησης της παραίτησης είναι αναγκαία για τη σταθερότητα των διοικητικών καταστάσεων και την αποφυγή καταστρατήγησης των νόμιμων προϋποθέσεων άσκησης των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Μετά την παραίτηση από την αίτηση, ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα υποβολής νέας αίτησης με το ίδιο αίτημα αν εξακολουθούν να συντρέχουν οι διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις».

Σε περίπτωση υποβολής νέου αιτήματος, τυχόν εισήγηση για καταχρηστικότητα του νέου αιτήματος, λόγω της προηγούμενης επιλογής του ενδιαφερόμενου να επιδιώξει τη νομιμοποίησή του ως οικονομικός μετανάστης, θα πρέπει να λάβει σοβαρά υπόψη της το αντεπιχείρημα του αλυσιτελούς και σχεδόν αδιέξοδου πλέον χαρακτήρα της διαδικασίας αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας, στο μέτρο που, αφενός, ο αιτών άσυλο ενδέχεται να αναμένει ακόμη και τρία χρόνια για την έκδοση της οριστικής απόφασης, αφετέρου, το σχετικό ποσοστό χορήγησης πολιτικού ασύλου στην Ελλάδα είναι εξαιρετικά χαμηλό. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και με την ταχύρρυθμη διαδικασία να εξετασθεί το νέο αίτημα ως καταχρηστικό, είναι αυτονόητο ότι θα εξετασθεί στην ουσία του, όπως ακριβώς προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για την εν λόγω διαδικασία (άρθρο 4 του π.δ.61/1999).

3. Η αυξημένη υποχρέωση προστασίας των αιτούντων άσυλο βάσει της Σύμβασης της Γενεύης.

Πέραν, όμως, της εθνικής νομοθεσίας περί προσφύγων και των κανόνων διοικητικής διαδικασίας, η σημαντικότερη έννομη υποχρέωση της αρμόδιας υπηρεσίας του ΥΔΤ έγκειται στο να δεχθεί την επανάκαμψη στη διαδικασία του ασύλου των πρώην αιτούντων άσυλο, με νέο αίτημα που υποβάλλεται εφόσον «εξακολουθούν να συντρέχουν οι διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις». Αυτό επιβάλλει, κατά την εκτίμηση της Αρχής, η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, η οποία προβλέπει αυξημένη προστασία για

τα άτομα αυτά και επιβάλει στα συμβαλλόμενα κράτη την υποχρέωση να μην στερούν με κανένα τρόπο την παροχή της συγκεκριμένης προστασίας από τα άτομα τα οποία, σύμφωνα με τη Σύμβαση, τη δικαιούνται.

Γ. Η ανάγκη υποβοήθησης των εν λόγω υπηκόων τρίτων χωρών να επιλέξουν το καθεστώς παραμονής στο οποίο πραγματικά ανήκουν

Είναι προφανές ότι την αυξημένη προστασία η Σύμβαση της Γενεύης την κατοχυρώνει για αυτούς που πληρούν τα κριτήρια που το ίδιο το κείμενό της θεσπίζει και τα οποία καθορίζουν την ιδιότητα του πρόσφυγα. Παρά το γεγονός ότι, ενδεχομένως, ικανός αριθμός των παραιτούμενων από το άσυλο και επιθυμούντων να εισαχθούν στον μεταναστευτικό νόμο, δεν πληρούν αυτά τα κριτήρια, αρκετοί μπορεί να τα πληρούν και να προέβησαν σε παραίτηση είτε από λανθασμένη πληροφόρηση είτε γιατί τελούν σε μεγάλη ανασφάλεια ως προς την ευτυχή έκβαση του αιτήματός τους λόγω των πολύ μεγάλων καθυστερήσεων, αλλά κυρίως λόγω του εξαιρετικά χαμηλού ποσοστού αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας στην Ελλάδα.

Όπως προκύπτει από την προηγηθείσα ανάλυση (υπό Α και Β), το ΥΔΤ είναι υποχρεωμένο να εξετάσει με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, τα αιτήματα των πρώην αιτούντων άσυλο, εφόσον ζητήσουν την επανένταξή τους στη διαδικασία. Τούτο όμως δεν μπορεί να θεωρηθεί λύση, στο μέτρο που κάποιοι από αυτούς είναι στην πραγματικότητα οικονομικοί μετανάστες, και όχι ειλικρινείς πρόσφυγες. Η επανάκαμψή τους στο σύστημα του ασύλου, αφενός, δεν θα διευκολύνει τον απεγκλωβισμό των διαδικασιών ασύλου από τη μάζα των καταχρηστικών αιτημάτων, τα οποία έχουν οδηγήσει ουσιαστικά σε πλήρη αδράνεια το σύστημα παροχής προσφυγικής προστασίας, αφετέρου, θα διαιωνίζεται μία κατάσταση παραμονής στη χώρα υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι στην πραγματικότητα οικονομικοί μετανάστες και οι οποίοι δεν θα μπορούν να ωφεληθούν ούτε να ωφεληθούν στο πλαίσιο μιας μεταναστευτικής πολιτικής.

Ενόψει των ανωτέρω, η Αρχή κρίνει αναγκαία τη διαβούλευση με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ώστε να εξευρεθεί λύση πρόωξης των προσώπων αυτών, εάν είναι οικονομικοί μετανάστες, εκεί που πραγματικά ανήκουν.

3. Εξέλιξη

Από πληροφορίες που έχουν περιέλθει στην Αρχή προκύπτει ότι ορισμένα αιτήματα ανάκλησης της παραίτησης έχουν παραληφθεί από τις αστυνομικές αρχές ως νέα αιτήματα. Δεν έχει ακόμη υπάρξει διαταγή για τη συνολική αντιμετώπιση του ζητήματος.