

ΕΠΕΙΓΟΝ

Αθήνα, 2 Ιανουαρίου 2006

Αρ. Πρωτ: 1/2006

Προς

- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. / Γραφείο Υπουργού
- ΥΠ.ΔΗ.Τ. / Γραφείο Υπουργού
- ΥΠΕΣΔΔΑ / Διεύθυνση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης
- ΥΠ.ΔΗ.Τ. / Διεύθυνση Αλλοδαπών

Αξιότιμες κυρίες, Αξιότιμοι κύριοι,

Θέμα: Διαδικασία νομιμοποίησης διαμονής αλλοδαπών (άρθρο 91 ν. 3386/2005)

Ο ν. 3386/2005 περί εισόδου και διαμονής αλλοδαπών συμπεριέλαβε στις μεταβατικές του διατάξεις (άρθρο 91) δύο ειδικές ρυθμίσεις νομιμοποίησης παραμονής αλλοδαπών, οι οποίοι διέμεναν παράνομα στην Ελλάδα. Ο Συνήγορος του Πολίτη με Έκθεσή του, κατά τη διάρκεια της συζήτησης του σχετικού νομοσχεδίου, έθεσε το ζήτημα των πρόσφορων δικαιολογητικών που αποδεικνύουν την παραμονή των ενδιαφερομένων στην Ελλάδα πριν τις 31/12/2004, ενώ με έγγραφό του από τον Οκτώβριο 2005 έθεσε μια σειρά θεμάτων και προβληματισμών που αφορούσαν την εφαρμογή των εν λόγω ρυθμίσεων. Παρόλη την παράταση της προθεσμίας υπαγωγής στις δύο διαδικασίες νομιμοποίησης που δόθηκε έως τις 28/2/2006, εκτιμάται ότι μια σειρά προβλημάτων χρήζουν περαιτέρω ρύθμισης, ενώ παράλληλα η μέχρι σήμερα συμμετοχή των αλλοδαπών στο πρόγραμμα αρχικής νομιμοποίησης (άρθρο 91 § 11) δεν φαίνεται να είναι η αρχικώς αναμενόμενη. Δεδομένου ότι η Αρχή μας παρακολουθεί στενά την εξέλιξη της διαδικασίας νομιμοποίησης, λόγω διερεύνησης σειράς σχετικών αναφορών, και στο πλαίσιο της συνεχούς και καρποφόρας μέχρι σήμερα συνεργασίας μας με τις υπηρεσίες του Υπουργείου σας, παρακαλώ να μας επιτρέψετε να θέσουμε υπ' όψιν σας, υπό τον τύπο παρατηρήσεων, τα σημεία εκείνα που συνεχίζουν να εγείρουν έντονο προβληματισμό.

1. Τύχη εκκρεμών αιτήσεων επί μακρόν

Ένας σημαντικός αριθμός αιτημάτων χορήγησης άδειας διαμονής που παραμένουν εκκρεμείς, εκτιμάται βασίμως ότι, όταν εξετασθούν, θα απορριφθούν για ουσιαστικούς λόγους. Εάν η εξέταση των εν λόγω αιτημάτων γινόταν εγκαίρως, τότε οι ενδιαφερόμενοι θα μπορούσαν να ζητήσουν την υπαγωγή τους στη διαδικασία της αρχικής νομιμοποίησης (άρθρο 91 § 11). Παρότι οι αρμόδιες υπηρεσίες επιχείρησαν να εκκαθαρίσουν το αρχείο τους από τέτοιου τύπου αιτήματα, πιθανολογείται σφόδρα ότι η προσπάθεια αυτή δεν θα ολοκληρωθεί εγκαίρως. Άλλωστε, ακόμη και εάν η ίδια η εκκαθάριση ολοκληρωθεί, υπάρχει πάντα το

ενδεχόμενο, από παραδρομή, κάποια αιτήματα να εξετασθούν μετά τη λήξη της όποιας προθεσμίας. Σε αυτές τις περιπτώσεις, εξαιτίας της ενδεχόμενης καθυστέρησης της Διοίκησης, οι ενδιαφερόμενοι δεν θα έχουν την ευκαιρία να υπαχθούν στο πρόγραμμα της αρχικής νομιμοποίησης. Για λόγους χρηστής διοίκησης, κρίνεται εύλογη η πρόβλεψη μιας μεταβατικής διαδικασίας, κατά την οποία, εφόσον ένα αίτημα χορήγησης άδειας διαμονής, που σήμερα εκκρεμεί ενώπιον της Περιφέρειας, απορριφθεί για ουσιαστικούς λόγους μετά το τέλος της σχετικής προθεσμίας, να δίνεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα αρχικής νομιμοποίησης εντός ορισμένου χρόνου (π.χ. τριμήνου) υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 91 § 11.

2. Η δυσμενέστερη μεταχείριση των κατόχων αδειών διαμονής που εξέπεσαν της νομιμότητας

Το άρθρο 91 επιφυλάσσει δυσμενέστερη μεταχείριση στους κατόχους αδειών διαμονής που δεν μπόρεσαν να ανανεώσουν την άδεια τους σε σχέση με αυτούς που δεν κατείχαν ποτέ άδεια ή το σχετικό αίτημα τους απερρίφθη για ουσιαστικούς λόγους. Συγκεκριμένα, σε ότι αφορά την πρώτη κατηγορία, για μεν τους κατόχους αδειών διαμονής οι οποίες έληξαν πριν την 23/8/2005 και δεν ανανεώθηκαν απαιτούνται 150 ένσημα ετησίως για το διάστημα 1/7/2003-30/6/2005 (σύνολο: 300 ένσημα), ενώ η άδεια που θα λάβουν ανανεώνεται για ορισμένους μόνο λόγους διαμονής, για δε τους κατόχους αδειών που έληξαν ή λήγουν από τις 23/8/2005 έως την λήξη της προθεσμίας νομιμοποίησης και οι οποίες δεν μπορούν να ανανεωθούν δεν παρέχεται δυνατότητα νομιμοποίησης της παραμονής τους, καίτοι οι ενδιαφερόμενοι διέμεναν νόμιμα στη Χώρα κατά την έναρξη ισχύος του ν. 3386/2005. Αντιθέτως, για την δεύτερη κατηγορία, η οποία περιλαμβάνει τους διαμένοντες πριν τις 31/12/2004 στη Χώρα που δεν κατείχαν ποτέ άδεια διαμονής και αυτούς που το αίτημα χορήγησης άδειας απερρίφθη για ουσιαστικούς λόγους, απαιτούνται 150 ένσημα, ενώ επιπλέον, η χορηγούμενη άδεια ανανεώνεται για κάθε προβλεπόμενο λόγο διαμονής. Ωστόσο, η χρηστή διαχείριση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο πληθυσμός των αλλοδαπών υποδεικνύει, σε κάθε περίπτωση, ορισμένη αναλογία μεταξύ δεσμού που ο αλλοδαπός αναπτύσσει με την ελληνική κοινωνία και παρεχομένων δικαιωμάτων. Από τη σκοπιά αυτή φαίνεται έτσι μάλλον παράδοξη και ανεπιεικής η, χωρίς εύλογη αιτία, δυσμενέστερη αντιμετώπιση των αλλοδαπών εκείνων που, κατά τεκμήριο, διαμένουν στη Χώρα επί σημαντικά μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, και μάλιστα αρκετό από αυτό νόμιμα, σε σύγκριση με τους ευνοούμενους από τις μεταβατικές διατάξεις.

3. Εξαγορασθέντα ένσημα αλλοδαπών που δεν υπάγονται στη διαδικασία νομιμοποίησης

Για την υπαγωγή στη διαδικασία αρχικής νομιμοποίησης (άρθρο 91 § 11), οι ενδιαφερόμενοι πρέπει πρώτα να εξαγοράσουν τα 150 ένσημα και μετά να καταθέσουν το σχετικό αίτημα. Τον προέλεγχο υπαγωγής ανέλαβαν οι κατά τόπους αρμόδιες υπηρεσίες των ταμείων κύριας ασφάλισης, οι οποίες σε ορισμένες περιπτώσεις διέθεσαν εσφαλμένα τα προβλεπόμενα ένσημα. Αποτέλεσμα αυτού είναι ένας αξιοσημείωτος αριθμός αλλοδαπών να εξαγοράσει ένσημα αλλά να μην μπορεί να ενταχθεί στην διαδικασία νομιμοποίησης, γιατί δεν πληροί τις σχετικές προϋποθέσεις. Εφόσον οι ενδιαφερόμενοι τελικώς αποτύχουν να υπαχθούν στο πρόγραμμα νομιμοποίησης και άρα δεν κάνουν χρήση των εξαγορασθέντων ενσήμων,

κρίνεται σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης να τους επιστραφούν τα χρηματικά ποσά που κατέβαλαν για την εξαγορά τους.

4. Αυτοδίκαιη διαγραφή από τον κατάλογο ανεπιθύμητων

Το άρθρο 91 § 11.στ' προβλέπει την αυτοδίκαιη άρση των απελάσεων / εγγραφών στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών για παράνομη είσοδο, έξοδο, διαμονή και εργασία όσων αλλοδαπών υπάγονται στη διαδικασία νομιμοποίησης. Για τον λόγο αυτό εκτιμάται κρίσιμη για την ορθή εφαρμογή της εν λόγω διάταξης, η φροντίδα των αρμόδιων αστυνομικών αρχών να διαγράφουν από τον κατάλογο τα ονόματα των ενδιαφερομένων αμέσως μόλις πληροφορηθούν ότι αυτοί έχουν καταθέσει αίτημα χορήγησης άδειας διαμονής και έχουν λάβει σχετική βεβαίωση. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση, οι αστυνομικές αρχές, όταν ερωτηθούν από τις υπηρεσίες αλλοδαπών των Περιφερειών της Χώρας σχετικά με τη συνδρομή λόγων δημόσιας τάξης για τη χορήγηση της άδειας διαμονής των ενδιαφερομένων, θα πρέπει να διαγράφουν από τον κατάλογο τα ονόματα των αλλοδαπών, χωρίς να απαιτούν προηγούμενη σχετική αίτησή τους, σε συμφωνία και με το γράμμα της σχετικής διάταξης.

5. Μικρότερη της αναμενόμενης συμμετοχή στα προγράμματα νομιμοποίησης

Η συμμετοχή του αλλοδαπού πληθυσμού στα προγράμματα νομιμοποίησης, ιδίως σε αυτό της αρχικής (άρθρο 91 § 11), φαίνεται προς το παρόν μικρότερη της αναμενόμενης. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι στο Δήμο Αθηναίων, ο οποίος αποτελεί ασφαλές δείγμα για τη σχετική τάση, οι αιτήσεις μέχρι τις 31/12/2005, δεν αναμένεται να ξεπεράσουν τις 11.000, γεγονός που υποδηλώνει ότι ο αριθμός των αιτούντων στο σύνολο της Χώρας κινείται αρκετά χαμηλότερα από το μισό των 100.000. Σημειώνεται ότι ήδη οι 100.000 αιτούντες, παρότι αποτελούσαν τον δεδηλωμένο στόχο του συγκεκριμένου προγράμματος νομιμοποίησης, υπολείπονται σημαντικά του συνόλου του αλλοδαπού πληθυσμού που διαμένει παράνομα, πλην όμως λίγο – πολύ μόνιμα, στη Χώρα και επιθυμεί να ενταχθεί στη νομιμότητα.

Στη χαμηλή έως τώρα συμμετοχή φαίνεται να συμβάλλουν, εν πολλοίς, τέσσερις τουλάχιστον κύριοι παράγοντες: α) ο περιοριστικός καθορισμός των δικαιολογητικών που αποδεικνύουν την διαμονή των ενδιαφερομένων στη Χώρα πριν τις 31/12/2004 (απαραίτητη προϋπόθεση υπαγωγής στη διαδικασία αρχικής νομιμοποίησης), ο οποίος αποκλείει από την ένταξη στο πρόγραμμα νομιμοποίησης ένα μεγάλο κομμάτι του αλλοδαπού πληθυσμού που διαπιστωμένα, με δημόσια έγγραφα, διέμενε στην Ελλάδα πριν τον επίμαχο χρόνο και επιθυμεί να νομιμοποιήσει την διαμονή του στην Ελλάδα, β) η δυσμενέστερη αντιμετώπιση των αλλοδαπών που, κατά τεκμήριο, διαβιούν για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα στη χώρα, η οποία δυσχεραίνει (ή δεν επιτρέπει για αυτούς που η άδειά τους έληξε ή θα λήξει μετά τις 23/8/2005 και έως τη λήξη της προθεσμίας νομιμοποίησης) τη νομιμοποίηση διαμονής εκείνου του αλλοδαπού πληθυσμού που, επίσης κατά τεκμήριο, επιθυμεί περισσότερο την ένταξη του στη νομιμότητα και κατ' επέκταση στην ελληνική κοινωνία, γ) το υψηλό οικονομικό κόστος της νομιμοποίησης, το οποίο είναι πιθανόν απαγορευτικό για όσους αλλοδαπούς ενδιαφέρονται έντονα να ενταχθούν στη νομιμότητα, αλλά δεν διαθέτουν τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους (π.χ. ενηλικιωθέντες στην Ελλάδα αλλοδαποί, που λόγω του νεαρού της ηλικίας τους δεν διαθέτουν σταθερά εισοδήματα), δ) η μη πρόβλεψη ειδικής διαδικασίας νομιμοποίησης για τους ομογενείς που διαμένουν παράνομα στη Χώρα, οι

οποίοι, για ποικίλους λόγους, διαπιστωμένα, στην μεγάλη τους πλειονότητα, δεν επιθυμούν να ενταχθούν στη νομιμότητα διαμονής ως αλλογενείς.

Η εξαγγελθείσα παράταση της προθεσμίας κατάθεσης αιτημάτων, εάν δεν συνοδευθεί από μια μερική αναθεώρηση των όρων και προϋποθέσεων υπαγωγής στη διαδικασία νομιμοποίησης που θα αποσκοπεί στην αύξηση της συμμετοχής αλλοδαπών στο εν λόγω πρόγραμμα, εκτιμάται ότι δεν θα μεταβάλει ριζικά την υφιστάμενη ροή αιτημάτων υπαγωγής στις μεταβατικές διατάξεις.

Ορισμένες διορθωτικές αλλαγές, που θα συνέβαλλαν πιθανώς στην ενίσχυση της συμμετοχής στα προγράμματα νομιμοποίησης, είναι οι ακόλουθες:

- α) αποδεικτικό στοιχείο διαμονής πριν τις 31/12/2004 στην Ελλάδα να αποτελεί κάθε χρονολογημένο δημόσιο έγγραφο από το οποίο προκύπτει συναλλαγή του ενδιαφερόμενου με την Διοίκηση,
- β) στο πρόγραμμα αρχικής νομιμοποίησης (άρθρο 91 § 11) να μπορεί να υπαχθεί κάθε αλλοδαπός κάτοχος άδειας διαμονής, η οποία έληξε ή θα λήξει χωρίς να ανανεωθεί μέχρι το τέλος της προθεσμίας νομιμοποίησης,
- γ) να μην απαιτείται η εξαγορά των 150 ενσήμων για την υπαγωγή στην εν λόγω διαδικασία για ειδικές κατηγορίες αλλοδαπών με ιδιαίτερα ισχυρό δεσμό με την Χώρα. Τέτοιες ομάδες αλλοδαπού πληθυσμού είναι: i) οι ενηλικιωθέντες στην Ελλάδα, ιδίως αυτοί που έλαβαν ελληνική παιδεία, ii) τα μέλη οικογένειας ημεδαπού, ομογενούς ή πολίτη Ε.Ε. (σύζυγοι, ενήλικα τέκνα, χήρες – οι, γονείς), iii) οι σύζυγοι νομίμως διαμενόντων αλλοδαπών στη Χώρα. Ειδικά για τα μέλη οικογένειας ημεδαπού ή πολίτη Ε.Ε. κρίνεται εύλογο να μην ζητείται ούτε το σχετικό παράβολο, βάσει των κοινοτικών και εθνικών διατάξεων που ρυθμίζουν τη χορήγηση άδειας διαμονής σε αυτούς.
- δ) να προβλεφθεί ειδική διαδικασία νομιμοποίησης διαμονής των ομογενών που διαμένουν παράνομα στη Χώρα, χωρίς εξαγορά ενσήμων και καταβολή παραβόλων, η οποία συγχρόνως θα τους επιτρέπει να καταθέσουν αίτηση απόκτησης ελληνικής ιθαγένειας ή δελτίου ομογενούς ευρισκόμενοι στην Ελλάδα.

Ευελπιστώ ότι οι παραπάνω παρατηρήσεις θα συμβάλουν, στο μέτρο του δυνατού, στην διαπιστωμένη προσπάθειά σας για τη συνεχή βελτίωση του θεσμικού πλαισίου διαμονής αλλοδαπών και για την ομαλότερη δυνατή ένταξη των χιλιάδων «παρανόμων» αλλοδαπών που ζουν ανάμεσά μας στην κανονικότητα της κοινωνικής και οικονομικής ζωής της Χώρας, ενώ παράλληλα θα επιτρέψουν στις υπηρεσίες του Υπουργείου σας να διαχειριστούν αποτελεσματικότερα το πρόγραμμα νομιμοποίησης του ν. 3386/2005.

Σας ευχαριστώ εκ των προτέρων για την προσοχή σας και σας διαβεβαιώ ότι τόσο εγώ προσωπικώς, όσο και όλα τα στελέχη του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συνηγόρου του Πολίτη θα είναι στη διάθεσή σας για κάθε διευκρίνιση ή συνεργασία.

Με τιμή,

Ανδρέας Τάκης