

## **Προτάσεις για την απλούστερη, λειτουργικότερη και δίκαιη υλοποίηση της πολιτικής του ν. 2910/2001**

### ***1 Αδυναμία εμπρόθεσμης κατάθεσης αίτησης για άδεια εργασίας και παραμονής για λόγους ανωτέρας βίας***

Έως πολύ πρόσφατα η διοίκηση αρνιόταν να παραλάβει αιτήματα χορήγησης αδειών εργασίας και παραμονής από ενδιαφερόμενους που, κατά την τρέχουσα διοικητική πρακτική, δεν πληρούσαν κάποιες προϋποθέσεις χορήγησης ή γιατί η ίδια η διοίκηση δεν είχε καθορίσει τη σχετική διαδικασία και τις αντίστοιχες προϋποθέσεις που έπρεπε να ακολουθηθούν. Η άρνηση των υπηρεσιών να παραλάβουν αιτήσεις, έστω και ελλιπείς, συνιστά διοικητική πρακτική αποκλίνουσα σοβαρά από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Αυτό διαπιστώθηκε και από το ίδιο το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., 4 μόλις εργάσιμες ημέρες πριν τη λήξη της παράτασης ισχύος των αδειών παραμονής (30/06/2003).

Το χρονικό διάστημα που προηγήθηκε της 30<sup>ης</sup>/06/2003, μια σειρά εγκυκλίων τροποποίησε σημαντικά βελτιώνοντας το πλαίσιο εφαρμογής του ν. 2910/2001. Όμως, καθώς οι πρωτοβουλίες αυτές εκδηλώθηκαν ελάχιστες ημέρες πριν τη λήξη της παράτασης, το διάστημα κατά το οποίο η διοίκηση εφάρμοσε τις νέες πρακτικές και απρόσκοπτα παραλάμβανε αιτήματα ήταν εξαιρετικά βραχύ, με αποτέλεσμα πολλοί ενδιαφερόμενοι να μην μπορέσουν να πληροφορηθούν εγκαίρως τις σχετικές αλλαγές και να φροντίσουν σχετικά. Από έρευνα μας προκύπτει ότι σημαντικός αριθμός αλλοδαπών, των οποίων τα αιτήματα δεν παραλαμβάνονταν έως και ελάχιστες ημέρες πριν την 30<sup>η</sup>/06/2003, δεν μπόρεσε να υποβάλει εμπρόθεσμα αίτημα για χορήγηση άδειας εργασίας ή παραμονής, αλλά προσήλθε, όχι από δική του υπαιτιότητα, εκπρόθεσμα, επιδιώκοντας να καταθέσει σχετική αίτηση. Είναι χαρακτηριστικό ότι αρκετές νομαρχίες, αναγνωρίζοντας το πρόβλημα, έχουν δεχτεί αριθμό εκπρόθεσμων αιτήσεων ή έχουν κρατήσει τα στοιχεία των εκπρόθεσμων ενδιαφερομένων ευελπιστώντας σε ρύθμιση, η οποία θα επιτρέψει την εξέταση και των εκπροθέσμων αιτήσεων.

Εν όψει των ανωτέρω προτείνεται με εγκύκλιο να δοθεί οδηγία, ερειδόμενη στην αρχή της χρηστής διοίκησης, προς τις υπηρεσίες των νομαρχιών και των δήμων να εξετάσουν ως εμπρόθεσμες τις αιτήσεις που έχουν ήδη λάβει μετά την 30<sup>η</sup>/06/2003, εφόσον αυτές περιλαμβάνονται στις περιπτώσεις όπου οι υπηρεσίες αρνιόντουσαν την παραλαβή μέχρι ένα μήνα πριν τη λήξη της προθεσμίας.

### ***2 Απαγόρευση εισόδου στη χώρα αλλοδαπών που κατέχουν βεβαίωση κατάθεσης αίτησης για χορήγηση άδειας παραμονής***

Βάσει εγκυκλίων του ΥΠ.ΔΗ.Τ., οι αλλοδαποί που κατείχαν διαβατήριο, άδεια παραμονής που έχει λήξει και βεβαίωση κατάθεσης αίτησης για άδεια παραμονής θα μπορούσαν να ταξιδέψουν στις χώρες προέλευσής τους και να επανέλθουν ελεύθερα στην Ελλάδα έως τις 30.10.2003. Όμως, στους αλλοδαπούς των οποίων η βεβαίωση κατάθεσης αίτησης για άδεια παραμονής εκδόθηκε σε ημερομηνία από την οποία έχει παρέλθει διάστημα

μεγαλύτερο του ενός έτους, δεν επιτρέπεται η επανείσοδος στη χώρα. Όπως προκύπτει από επανειλημμένες επαφές με τις αστυνομικές αρχές, ως αιτιολογία για την άρνηση εισόδου προβάλλεται η άποψη ότι οι ενδιαφερόμενοι θα έπρεπε οπωσδήποτε πριν παρέλθει ένα έτος από την αίτηση για την άδεια παραμονής να επανέλθουν και να ζητήσουν ανανέωση της άδειας, έστω και εάν αυτή δεν έχει εκδοθεί. Ωστόσο η αιτιολογία αυτή είναι λανθασμένη τουλάχιστον για τρεις κατηγορίες αλλοδαπών: για τους/ις συζύγους ημεδαπών, τους αιτούντες άδεια για άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας και τα εξαρτημένα μέλη της οικογένειας τους και τους αλλοδαπούς που έχουν γίνει δεκτοί στη χώρα για λόγους οικογενειακής συνένωσης και ζητούν αυτοτελή άδεια παραμονής, βάσει των άρθρων 32 και 33 του ν. 2910/2001. Για τις δύο πρώτες κατηγορίες, ο ενδιαφερόμενος δεν μπορεί εντός ενός έτους να υποβάλει αίτημα ανανέωσης της άδειας παραμονής του, καθώς η διάρκεια της είναι μεγαλύτερη του έτους (πενταετής για την πρώτη, διετής για τη δεύτερη). Για την τρίτη κατηγορία, αυτή των αυτοτελών αδειών παραμονής, έχει διαπιστωθεί ότι πολλοί δήμοι απέτρεπαν τους ενδιαφερόμενους από το να καταθέσουν αίτηση ανανέωσης πριν παραλάβουν τις άδειες παραμονής που είχαν ζητήσει, γιατί αυτό θα επιβάρυνε και θα περιέπλεκε περαιτέρω τη σχετική διαδικασία.

Εν όψει των παραπάνω προτείνεται, για λόγους χρηστής διοίκησης και ιδίως για λόγους εμπιστοσύνης του διοικούμενου, να υπάρξει συνεργασία ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. και ΥΠ.ΔΗ.Τ., προκειμένου, μέχρι τις 30.10.2003, να μπορούν να επανέλθουν απρόσκοπτα οι κατηγορίες των αλλοδαπών που, είτε δεν χρειάζεται, είτε η διοίκηση τους απέτρεψε από το να ζητήσουν ανανέωση της άδειας παραμονής τους και συνεπώς, έχουν βεβαίωση κατάθεσης αίτησης ημερομηνίας από την οποία έχει παρέλθει διάστημα μεγαλύτερο του έτους.

### **3 Θέματα ισχύος / διάρκειας άδειας παραμονής**

#### **3.1 Χορήγηση βεβαίωσης κατάθεσης αίτησης για άδεια παραμονής που να επέχει θέση άδειας παραμονής**

Βάσει της υφιστάμενης διοικητικής πρακτικής, το διάστημα κατά το οποίο αυτός αναμένει την εξέταση της αίτησής του για χορήγηση / ανανέωση άδειας παραμονής, ο αλλοδαπός δεν εφοδιάζεται με προσωρινό τίτλο παραμονής που να του επιτρέπει να ασκήσει απρόσκοπτα τα νόμιμα δικαιώματά του. Αντίθετα με την προηγούμενη διαδικασία της «πράσινης κάρτας» και την τρέχουσα διαδικασία του δελτίου ομογενούς, οι οποίες προέβλεπαν τον εφοδιασμό του ενδιαφερόμενου με βεβαίωση κατάθεσης αίτησης που επέχει θέση άδειας παραμονής, η βεβαίωση κατάθεσης αίτησης για άδεια παραμονής του ν. 2910/2001 δεν θεωρείται ρητώς ότι επέχει θέση προσωρινού τίτλου παραμονής. Εξαιτίας της πολύ μεγάλης καθυστέρησης που σημειώνεται στην έκδοση των αδειών παραμονής, το μεγαλύτερο κομμάτι των νόμιμων μεταναστών στην Ελλάδα αντιμετωπίζει ανυπέβλητα προβλήματα σε όλους τους τομείς της καθημερινής του ζωής και δραστηριότητας.

Η διοίκηση, διαπιστώνοντας εκ των υστέρων το μέγεθος του προβλήματος, επιχείρησε να το ρυθμίσει με μία σειρά εγκυκλίων, οι οποίες αποσπασματικά, κατά περίπτωση τομέα αρμοδιότητας, αναγνωρίζουν τη βεβαίωση κατάθεσης αίτησης ως έγγραφο νόμιμης παραμονής, έως την 30<sup>η</sup>/10/2003. Ωστόσο, αφενός αρκετοί τομείς αρμοδιότητας συνεχίζουν

να μην αναγνωρίζουν την αίτηση ως τίτλο νόμιμης παραμονής (π.χ. απόδοση Α.Φ.Μ., έναρξη επιτηδεύματος, άδεια τέλεσης γάμου, διαδικασία έγκρισης άδειας λειτουργίας δραστηριότητας κ.ά), αφετέρου οι τομείς που την αναγνωρίζουν θα το πράττουν μόνο έως τις 30/10/2003, παρότι δεν είναι απολύτως βέβαιο ότι θα έχει ολοκληρωθεί μέχρι τότε η διαδικασία έκδοσης των αδειών παραμονής.

Εν όψει των παραπάνω προτείνεται είτε η έκδοση κανονιστικής πράξης δυνάμει του άρθρου 57 του ν. 2910/2001, είτε η προσθήκη στο άρθρο 8 του συγκεκριμένου νόμου πρόβλεψης σχετικά με τη χορήγηση στον αιτούντα άδεια παραμονής βεβαίωσης εξάμηνης διάρκειας, που θα ανανεώνεται για ίσο χρόνο μέχρι την έκδοση της σχετικής απόφασης και θα επέχει θέση άδειας παραμονής.

### **3.2 Διάρκεια άδειας παραμονής**

Βασική αιτία δημιουργίας του αδιεξόδου που σημειώνεται στη διαδικασία χορήγησης των αδειών παραμονής είναι η αδικαιολόγητα μικρή διάρκεια των αδειών. Η αύξηση της διάρκειας της άδειας σε διετή έρχεται μετά από ιδιαίτερα μακρύ χρονικό διάστημα (εξαετία), ενώ η περαιτέρω κλιμάκωση της σε αορίστου χρόνου μετά από την πάροδο δεκαετίας δεν συντελείται αυτοδικαίως αλλά τελεί υπό την ευχέρεια της διοίκησης. Η ασφυκτικά μικρή αρχική διάρκεια των αδειών παραμονής, παράλληλα με την μεγάλη καθυστέρηση κλιμάκωσης της, προκαλούν δραματική συμφόρηση στο σύστημα. Η διοίκηση παραμένει διαρκώς υπερφορτωμένη, καθώς το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί από την έκδοση της άδειας έως την υποβολή της αίτησης για ανανέωσή της είναι πολύ μικρό.

Εν όψει των παραπάνω προτείνεται η διάρκεια των αδειών παραμονής (εκτός σπουδαστικών) να κλιμακώνεται ως εξής: i) κατά την αρχική χορήγηση η άδεια να έχει ετήσια διάρκεια, ii) μετά ετήσια παραμονή να έχει διετή διάρκεια, iii) μετά πενταετή παραμονή να έχει πενταετή διάρκεια και iv) μετά δεκαετή παραμονή να δύναται να έχει αόριστη διάρκεια. Η άδεια εργασίας, όπου προαπαιτείται, να κλιμακώνεται ομοίως.

### **3.3 Χορήγηση αδειών παραμονής που έχουν ήδη λήξει και άλλες καθυστερήσεις της διοίκησης που έχουν ως αποτέλεσμα να καταστεί εκπρόθεσμος ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός**

Εξαιτίας των πολύ μεγάλων καθυστερήσεων που παρουσιάζονται στη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων χορήγησης αδειών παραμονής, έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο η διοίκηση να χορηγεί άδειες παραμονής που έχουν ήδη λήξει ή να ζητά την προσκόμιση συμπληρωματικών στοιχείων από τους ενδιαφερόμενους ενώ αυτοί πλέον έχουν καταστεί εκπρόθεσμοι και δεν μπορούν να φροντίσουν να εκπληρώσουν τις προϋποθέσεις χορήγησης των εν λόγω στοιχείων.

Η έκδοση αδειών παραμονής που έχουν ήδη λήξει οφείλεται στην πρακτική της διοίκησης να μην θέτει ως ημερομηνία έναρξης της άδειας παραμονής την ημερομηνία απόφασης χορήγησης της άδειας, αλλά την ημερομηνία λήξης του προϊσχύσαντος τίτλου διαμονής, με τη δικαιολογία ότι, με τον τρόπο αυτό, δεν παραμένουν στη χώρα χωρίς νόμιμη διαμονή οι ενδιαφερόμενοι. Ωστόσο, βάσει της αρχής της χρηστής διοίκησης, ο αλλοδαπός

διαμένει νόμιμα στη χώρα κατά το διάστημα που αναμένει την εξέταση του αιτήματός του για χορήγηση της άδειας παραμονής. Επιπρόσθετα, εάν υιοθετηθεί η 3.ι πρόταση, το διάστημα αυτό θα καλύπτεται και τυπικά από την ισχύ της βεβαίωσης που θα επέχει θέση προσωρινής άδειας παραμονής. Αποτέλεσμα της έκδοσης αδειών παραμονής που έχουν ήδη λήξει είναι το να μην μπορούν οι ενδιαφερόμενοι να ζητήσουν την ανανέωση της άδειας, καθώς έχουν καταστεί εκπρόθεσμοι.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της αδυναμίας να εκπληρώσει ο ενδιαφερόμενος κάποιες προϋποθέσεις προκειμένου να λάβει άδεια παραμονής, αποτελεί η γνωστοποίηση στους ενδιαφερομένους, ενάμιση χρόνο μετά την υποβολή αιτήματος για άδεια παραμονής για άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας, ότι δεν υπάγονται στην εν λόγω κατηγορία αλλά στην κατηγορία παρεχόντων ανεξάρτητο έργο ή υπηρεσία, η οποία προϋποθέτει την έκδοση άδειας εργασίας. Ωστόσο οι ενδιαφερόμενοι αδυνατούν πλέον να λάβουν άδεια εργασίας, καθώς η άδεια παραμονής τους έχει λήξει.

Εν όψει των παραπάνω προτείνεται: α) είτε ως ημερομηνία έναρξης ισχύος της άδειας παραμονής να τίθεται η ημερομηνία της απόφασης για τη χορήγησή της είτε οι άδειες παραμονής που έχουν χορηγηθεί ή θα χορηγηθούν δυνάμει των διατάξεων του ν. 2910/2001 να έχουν διετή διάρκεια έστω και αναδρομικά και β) όταν από καθυστέρηση της διοίκησης ο ενδιαφερόμενος έχει καταστεί εκπρόθεσμος, τότε να εφοδιάζεται με τη βεβαίωση που περιγράφηκε στο σημείο 3.ι, εξάμηνης διάρκειας, με ημερομηνία έναρξης ισχύος την ημερομηνία παραλαβής της, η οποία θα επέχει θέση προσωρινής άδειας παραμονής, προκειμένου να φροντίσει να τακτοποιήσει τις εκκρεμότητες που έχουν ανακύψει.

### **3.4 Ενιαία άδεια παραμονής και εργασίας**

Αποτιμώντας την εφαρμογή του ν. 2910/2001 εκτιμάται ότι μια βασική αιτία δυσλειτουργίας της διαδικασίας είναι η πρόβλεψη δύο ξεχωριστών αδειών για την παραμονή για εργασία αλλοδαπού στην Ελλάδα. Οι δύο άδειες, εργασίας και παραμονής, περιπλέκουν τη διαδικασία, καθώς πρώτον, εμπλέκουν μεγάλο αριθμό φορέων, που μέχρι σήμερα δεν έχουν μπορέσει να συντονισθούν, δεύτερον, δημιουργούν μια αλληλουχία ενεργειών την οποία είναι πολύ δύσκολο να κατανοήσουν και να παρακολουθήσουν τόσο οι αλλοδαποί όσο και η διοίκηση και τρίτον, αυξάνουν δραστικά τις ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβούν οι ενδιαφερόμενοι επιβαρύνοντας σημαντικά τη διαδικασία.

Αντίθετα, η «πράσινη κάρτα» του π.δ. 359/1997, συμπυκνώνοντας την άδεια εργασίας και παραμονής σε ένα ενιαίο έγγραφο αποδείχτηκε περισσότερο λειτουργική τόσο για τη διοίκηση όσο και για τους ενδιαφερόμενους και συγχρόνως εκπλήρωσε σε ικανοποιητικό βαθμό το σκοπό της ένταξης του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού στη νόμιμη αγορά εργασίας.

#### **4 Προσκόμιση των ίδιων δικαιολογητικών δύο φορές για ανανέωση άδειας εργασίας και άδειας παραμονής**

Σύμφωνα με τα άρθρα 19, 21 και 22 του ν. 2910/2001 ο αλλοδαπός που επιθυμεί να ανανεώσει άδεια παραμονής για εργασία, οφείλει να έχει λάβει, προηγουμένως, άδεια εργασίας. Για να χορηγηθεί η εν λόγω άδεια, ζητείται από την αρμόδια υπηρεσία της οικείας νομαρχίας, η προσκόμιση, εκτός των άλλων δικαιολογητικών, της σύμβασης εργασίας, και αποδεικτικών εκπλήρωσης φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων του αλλοδαπού.

Όταν εκδοθεί η άδεια εργασίας, ο αλλοδαπός υποβάλλει αίτηση για ανανέωση της άδειας παραμονής για εργασία στον οικείο δήμο προσκομίζοντας, μεταξύ άλλων δικαιολογητικών, και την άδεια εργασίας. Ωστόσο, επιπρόσθετα, στα απαιτούμενα δικαιολογητικά, που συνοδεύουν την αίτηση για ανανέωση της άδειας παραμονής για εργασία, περιλαμβάνονται εκ νέου, η σύμβαση εργασίας του αλλοδαπού και τα αποδεικτικά έγγραφα εκπλήρωσης των φορολογικών και ασφαλιστικών του υποχρεώσεων.

Είναι προφανές, ότι η απαίτηση αυτή, εξαναγκάζει τον αλλοδαπό σε περισσότερες ενέργειες (ταλαιπωρία), δεδομένου ότι οφείλει να εκδώσει δυο φορές τα ίδια δικαιολογητικά, όταν μάλιστα αυτά ελέγχονται ως προς την καταλληλότητα/εγκυρότητά τους μία φορά ήδη από την υπηρεσία έκδοσης της άδειας εργασίας.

Εν όψει των παραπάνω προτείνεται κατά την ανανέωση της άδειας παραμονής για εργασία τα εν λόγω δικαιολογητικά να υποβάλλονται μόνον στην νομαρχία για την έκδοση της άδειας εργασίας. Στη συνέχεια, το γεγονός της έκδοσης της άδειας εργασίας (και η κατάθεσή της στον οικείο δήμο ώστε να προωθηθεί στην περιφέρεια για την έκδοση της άδειας παραμονής) αποδεικνύει από μόνο του την ύπαρξη και την ισχύ των προαναφερόμενων δικαιολογητικών, ώστε να μην απαιτείται να συνοδεύουν και την αίτηση για την ανανέωση της άδειας παραμονής.

#### **5 Θέματα οικογενειακής συνένωσης**

##### **5.1 Οικογενειακή συνένωση αλλοδαπών μελών οικογένειας Έλληνα ή πολίτη Ε.Ε.**

Το καθεστώς διαμονής πολιτών Κρατών-μελών και των οικογενειών τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, σε κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης άλλο από το κράτος του οποίου είναι υπήκοοι, ρυθμίζεται κυρίως από τις διατάξεις των κοινοτικών οδηγιών 73/148 ΕΟΚ, 64/221 ΕΟΚ, 90/364 ΕΟΚ, 90/365 ΕΟΚ και 90/366 ΕΟΚ, προς τις οποίες η Ελληνική νομοθεσία έχει εναρμονισθεί με τα π.δ. 525/1983, 499/1987 και 278/1992, όπως αυτά έχουν συμπληρωθεί και τροποποιηθεί με τα π.δ. 351/1998 και 403/2001.

Μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 2910/2001 το ζήτημα της διαμονής στην Ελλάδα των αλλοδαπών μελών οικογένειας πολίτη της Ε. Ένωσης ρυθμίζεται επίσης από τις διατάξεις του άρθρου 33 του προαναφερόμενου νόμου, όπως αυτός έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

Ωστόσο, παρά τις τροποποιήσεις που επέφεραν στις διατάξεις του άρθρου 33 οι διατάξεις άρθρου 19 § 5.α & 5.β του ν. 3013/2002 και οι διατάξεις του άρθρου 11 § 3 & 4 του ν. 3074/2002, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 33, ως προς τον όρο «μέλη οικογένειας ... πολίτη της Ε. Ένωσης», δεν έχει ακόμη εναρμονισθεί προς τις κοινοτικές διατάξεις, και συνεπώς, δεν

συμφωνεί με διατάξεις των προαναφερόμενων π.δ., τα οποία εναρμόνισαν την εθνική μας με την κοινοτική νομοθεσία και που αναμφισβήτητα εξακολουθούν να είναι σε ισχύ.

Συγκεκριμένα, οι διατάξεις του άρθρου 33 του Ν. 2910/2001 ορίζουν, μεταξύ άλλων, ότι δικαίωμα διαμονής στην Ελλάδα έχουν, εκτός από τον αλλοδαπό/ή σύζυγο του πολίτη της Ε. Ένωσης, οι αλλοδαποί ανιόντες του/της συζύγου που εξακριβωμένα συνοικούν με αυτούς, καθώς και τα αλλοδαπά τέκνα των συζύγων υπό την προϋπόθεση ότι αυτά δεν έχουν υπερβεί το 21ο έτος της ηλικίας τους. Ωστόσο, οι διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 της οδηγίας 90/364 και οι κατ' εφαρμογή αυτών τεθείσες διατάξεις του π.δ. 278/92 ορίζουν ότι δικαίωμα διαμονής σε κράτος μέλος της Ε. Ένωσης έχει ο πολίτης της Ε. Ένωσης, ο/η σύζυγος και τα μέλη της οικογένειάς του (κατιόντες και ανιόντες των συζύγων), ανεξαρτήτως ιθαγενείας και ανεξαρτήτως ηλικίας των κατιόντων, υπό την προϋπόθεση ότι, τόσο οι κατιόντες, όσο και οι ανιόντες συντηρούνται από τον κοινοτικό υπήκοο.

Συνεπώς, είναι σαφές το έλλειμμα των σχετικών διατάξεων του άρθρου 33 σε σχέση με το κοινοτικό δίκαιο και τις κατ' εφαρμογήν αυτού τεθείσες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας, και, άρα σαφής και η υποχρέωση της Πολιτείας να προβεί στη σχετική ρύθμιση.

Εν όψει των ανωτέρω προτείνεται ο ορισμός του μέλους οικογένειας πολίτη Ε.Ε. να περιλαμβάνει: α) τον/η σύζυγο, β) τα κάτω του 21<sup>ου</sup> έτους τέκνα του ζευγαριού και γ) τους γονείς και τα άνω του 21<sup>ου</sup> έτους τέκνα του ζευγαριού που συντηρούνται από αυτό.

Τέλος, δεδομένου ότι οι διατάξεις του άρθρου 33 του ν. 2910/2001 καθορίζουν ενιαίο καθεστώς διαμονής για τα μέλη της οικογένειας Έλληνα και πολίτη Ε.Ε., επισημαίνεται ότι εάν ο εναρμονισμένος με τις κοινοτικές διατάξεις ορισμός των μελών της οικογένειας πολίτη της Ε.Ε. δεν καταλαμβάνει και τα μέλη της οικογένειας Έλληνα τότε το Ελληνικό Κράτος θα επιφυλάσσει μια εμφανώς δυσμενέστερη μεταχείριση για τα αλλοδαπά μέλη οικογένειας Έλληνα από αυτά της οικογένειας πολίτη της Ε.Ε. στην Ελλάδα. Ωστόσο, ένα τέτοιο ενδεχόμενο θα διασπούσε την ενότητα ρύθμισης που έχει προκρίνει ο νομοθέτης του ν. 2910/2001 όσον αφορά το καθεστώς παραμονής των αλλοδαπών μελών της οικογένειας Έλληνα και πολίτη Ε.Ε.

## **5.2 Αυτοτελής άδεια παραμονής λόγω διαζυγίου**

Ο ν. 2910/2001 (άρθρα 32 και 33) προβλέπει τη δυνατότητα χορήγησης αυτοτελούς άδειας παραμονής σε σύζυγο που έχει γίνει δεκτός/ή για λόγο οικογενειακής συνένωσης, εφόσον διακοπεί η συμβίωση εντός γάμου, υπό την προϋπόθεση ότι έχει εκδοθεί απόφαση διαζυγίου. Περαιτέρω, η διοίκηση έχει τη δυνατότητα ανάκλησης της χορηγηθείσας άδειας σε αλλοδαπό σύζυγο που έχει γίνει δεκτός/ή για οικογενειακή συνένωση, εάν διαπιστωθεί ότι δεν υπάρχει πλέον συμβίωση των δύο συζύγων και ο γάμος έγινε με σκοπό την καταστράτηγηση των σχετικών διατάξεων.

Από τον συνδυασμό των ανωτέρω προκύπτει ότι το διάστημα που μεσολαβεί από την υποβολή της αίτησης διαζυγίου και έως την έκδοση της οριστικής απόφασης, η ισχύουσα νομοθεσία και η αυστηρή τήρηση των προϋποθέσεων που θέτει, στερεί εν τοις πράγμασι από τον αλλοδαπό σύζυγο τη δυνατότητα περαιτέρω νομιμοποίησης της παραμονής του. Συγκεκριμένα, ο εν διαστάσει αλλοδαπός σύζυγος, ο οποίος δεν έχει ακόμη λάβει απόφαση

διαζυγίου και καλόπιστα είχε κάνει χρήση των διατάξεων για χορήγηση αυτοτελούς άδειας παραμονής, περιέρχεται σε καθεστώς παράνομης παραμονής, μόνον εκ του γεγονότος της διάστασης, αφού ακόμη και εάν πληροί τις προϋποθέσεις χορήγησης αυτοτελούς άδειας παραμονής, δεν δύναται να υποβάλλει σχετική αίτηση, παρά μόνον μετά την έκδοση της απόφασης διαζυγίου.

Εν όψει των ανωτέρω κρίνεται σκόπιμη η τροποποίηση των διατάξεων των άρθρου 32 και 33 του ν. 2910/2001, ώστε για την διαπίστωση των προϋποθέσεων αυτοτελούς χορήγησης άδειας παραμονής σε σύζυγο που έγινε δεκτός/ή για οικογενειακή συνένωση, να απαιτείται η κατάθεση αίτησης και όχι απόφασης διαζυγίου, με την υποχρέωση προσκόμισης της οριστικής απόφασης, όταν αυτή εκδοθεί. Σε περίπτωση δε ανάκλησης της εν λόγω αίτησης διαζυγίου πρέπει να χορηγείται το προηγούμενο καθεστώς νόμιμης παραμονής.

### **5.3 Πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης**

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 28 του ν. 2910/2001, μεταξύ των δικαιολογητικών που απαιτούνται για την εξέταση αιτήματος χορήγησης άδειας παραμονής για λόγους οικογενειακής συνένωσης, είναι και η προσκόμιση «πρόσφατου πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης από το οποίο να προκύπτει ο συγγενικός δεσμός», κατάλληλα επικυρωμένου.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι: (α) η εν λόγω υποχρέωση καταλαμβάνει όλα τα αλλοδαπά μέλη οικογένειας, (β) ο χρόνος ισχύος του εν λόγω δικαιολογητικού είναι εξαιρετικά βραχύς (έξι μήνες), (γ) οι διατάξεις του νόμου προβλέπουν για τα πρόσωπα που έχουν γίνει δεκτά για οικογενειακή συνένωση τη δυνατότητα να παραμείνουν στη Ελλάδα ακόμη και στις περιπτώσεις που έχουν απολέσει την ιδιότητα του μέλους οικογένειας (ενηλικίωση, θάνατος του αλλοδαπού, διαζύγιο ή άσκηση βίας), και (δ) η προσκόμιση εκ νέου του πιστοποιητικού αποτελεί χρονοβόρα και πολυέξοδη διαδικασία (η οποία συνήθως προϋποθέτει ταξίδι στη χώρα προέλευσης), θεωρείται ότι η εκ νέου κατάθεση πρόσφατου επικυρωμένου πιστοποιητικού σε κάθε ανανέωση της άδειας για οικογενειακή επιβαρύνει σημαντικά τους ενδιαφερόμενους, χωρίς να παρέχει κρίσιμα στοιχεία που ενδεχομένως να οδηγούν στην απόρριψη αιτήματος χορήγησης άδειας παραμονής.

Εν όψει των ανωτέρω προτείνεται, κατά την ανανέωση της άδειας παραμονής για οικογενειακή συνένωση, αντί του πιστοποιητικού να προσκομίζεται από τους ενδιαφερόμενους βεβαίωση της προξενικής αρχής του αλλοδαπού, με την οποία να πιστοποιείται ότι η οικογενειακή κατάστασή του, όπως αυτή προκύπτει από το αρχικώς προσκομισθέν πιστοποιητικό, παραμένει αμετάβλητη.

### **6 Αλλαγή λόγου παραμονής, με εξαίρεση την παραμονή για σπουδές**

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2910/2001, δεν είναι δυνατή η ανανέωση άδειας παραμονής για λόγο άλλον από εκείνον για τον οποίο είχε αρχικώς χορηγηθεί η άδεια ή η θεώρηση εισόδου. Η προβληματικότητα της ως άνω ρύθμισης, λόγω των δυσλειτουργικών περιορισμών, που δημιουργούσε, τόσο στην οικονομία και την αγορά εργασίας, όσο και στους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς, έγινε αντιληπτή από το ΥΠΕΣΔΔΑ, το οποίο προέβη στην έκδοση των υπ' αριθ. 23/2.6.2003 και Φ 63574/10282/03/15.7.2003 Εγκυκλίων, με τις

οποίες ρυθμίσθηκε μερικώς το ζήτημα της αλλαγής λόγου παραμονής εν όψει σχετικής τροποποίησης του νόμου. Με τις ως άνω ρυθμίσεις των Εγκυκλίων δεν παρεσχέθη η δυνατότητα αλλαγής σκοπού παραμονής σε εκείνους τους αλλοδαπούς, οι οποίοι είναι κάτοχοι άδειας παραμονής για έναν από τους λόγους που προβλέπονται στα άρθρα 34 και 36 του ν. 2910/2001, χωρίς να προκύπτει προφανής εξαιρετικός λόγος διαφορετικής μεταχείρισης τους από εκείνη των αλλοδαπών που ανήκουν στις υπόλοιπες κατηγορίες.

Εν όψει των ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη κρίνει, καταρχήν, αναγκαία την πρόβλεψη στον νόμο της δυνατότητας αλλαγής σκοπού παραμονής και έκδοσης αντίστοιχης άδειας παραμονής για τις περιπτώσεις εκείνες που ήδη καλύπτονται από τις εγκυκλίους. Επιπλέον, κατ' εφαρμογήν της αρχής της ίσης μεταχείρισης, η ίδια δυνατότητα θα πρέπει να παρασχεθεί και στους λοιπούς αλλοδαπούς που παρέχουν εξαρτημένη εργασία οι οποίοι υπάγονται στις κατηγορίες των άρθρων 34 (αθλητές, προπονητές) και 36 (πνευματικοί δημιουργοί κ.ά.) του ν. 2910/2001, αν όχι άμεσα, τουλάχιστον, μετά την πάροδο εύλογου χρόνου νόμιμης παραμονής (π.χ. μετά την πάροδο πενταετίας, οπότε ο αλλοδαπός θα αποκτά, βάσει της υπό εκπόνηση κοινοτικής νομοθεσίας, την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος αλλοδαπού).

## ***7 Χορήγηση άδειας παραμονής για άλλους λόγους σε αλλοδαπούς που λαμβάνουν σύνταξη από Ελληνικό Ασφαλιστικό Φορέα***

Ένας σημαντικός αριθμός αλλοδαπών που εργάσθηκαν νόμιμα στη χώρα μας και τελικώς απέκτησαν συνταξιοδοτικό δικαίωμα από Ελληνικό Φορέα Κύριας Ασφάλισης επιθυμεί να συνεχίσει να παραμένει στην Ελλάδα. Το Ελληνικό Κράτος, για λόγους χρηστής διοίκησης παρέχει δικαίωμα παραμονής στην εν λόγω κατηγορία αλλοδαπών. Ωστόσο, τίθεται το ερώτημα βάσει ποιών διατάξεων θα πρέπει να λάβουν άδεια παραμονής οι συγκεκριμένοι αλλοδαποί. Έως πρόσφατα προκρινόταν η υπαγωγή της εν λόγω κατηγορίας στη διαδικασία των ανθρωπιστικών λόγων. Όμως, η συμπερίληψη τους στην κατηγορία των υπαγομένων στους ανθρωπιστικούς λόγους παρουσιάζει δύο προβλήματα. Πρώτον, η παραμονή των αλλοδαπών που δικαιούνται σύνταξη από Ελληνικό Φορέα Κύριας Ασφάλισης εδράζεται στην αρχή της χρηστής διοίκησης και όχι σε ανθρωπιστικούς λόγους, καθώς το δικαίωμα παραμονής απορρέει από το συνταξιοδοτικό δικαίωμα, το οποία αποτελεί θεμελιώδες ανταποδοτικό δικαίωμα της κοινωνικής μας ασφάλισης. Δεύτερον, η υπαγωγή της εν λόγω κατηγορίας στη διαδικασία των ανθρωπιστικών λόγων θα την επιβαρύνει εξαιρετικά με αποτέλεσμα να την καταστήσει προβληματική.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι το άρθρο 37 § 1 του ν. 2910/2001 προβλέπει την παραμονή στη χώρα για αλλοδαπά πρόσωπα που διαθέτουν επαρκείς πόρους διαβίωσης, κρίνεται σκόπιμη και λειτουργική η υπαγωγή της συγκεκριμένης κατηγορίας αλλοδαπών στην εν λόγω διάταξη. Σκόπιμη γιατί η σύνταξη από τους Ελληνικούς Φορείς Κύριας Ασφάλισης τεκμαίρεται ότι αποτελεί επαρκή πόρο διαβίωσης. Λειτουργική γιατί η υπαγωγή στις περιπτώσεις του άρθρου 37 § 1 θα διευκολύνει σημαντικά τη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων, καθώς θα την αποκεντρώσει, μεταβιβάζοντας την στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών των οικείων Περιφερειών, οι οποίες μπορούν να διεκπεραιώσουν πολύ μεγαλύτερο φόρτο αιτημάτων.



Εν όψει των παραπάνω προτείνεται η υπαγωγή των αλλοδαπών που δικαιούνται σύνταξη από Ελληνικό Φορέα Κύριας Ασφάλισης στις διατάξεις του άρθρου 37 § 1 του ν. 2910/2001.

#### **8 Επαναφορά στη νομιμότητα κατηγοριών αλλοδαπών που έχασαν το δικαίωμα παραμονής εξαιτίας προβλημάτων της διαδικασίας νομιμοποίησης**

Διαπιστώνεται ότι ο ν. 2910/2001 παρουσιάζει ένα σημαντικό έλλειμμα ως προς την δυνατότητα επαναφοράς στη νομιμότητα κατηγοριών αλλοδαπών, οι οποίοι για εξαιρετικούς λόγους ή για λόγους χρηστής διοίκησης θα έπρεπε να μπορούν να αποκτήσουν δικαίωμα νόμιμης διαμονής στο Ελληνικό έδαφος. Το υφιστάμενο ρυθμιστικό πλαίσιο είναι ανελαστικό, καθώς ο αποκλειστικός τρόπος νομιμοποίησης της παραμονής του αλλοδαπού είναι η είσοδος του ενδιαφερόμενου στη χώρα για συγκεκριμένο λόγο παραμονής που προβλέπεται από τις διατάξεις του ν. 2910/2001. Ασφαλώς, ως γενική αρχή, η οριζόμενη από το νόμο διαδικασία (παραμονή μόνο κατόπιν ειδικής θεώρησης εισόδου για εγκατάσταση) πρέπει να είναι ο βασικός άξονας κάθε πολιτικής μετανάστευσης. Όμως, η πολιτική αυτή για να μπορέσει να καταπολεμήσει αποτελεσματικά την παράνομη μετανάστευση είναι αναγκαίο να συνοδεύεται πρώτον, από μια ευέλικτη πολιτική μετάκλησης αλλοδαπών, η οποία καταρχήν να ανταποκρίνεται στις κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες της χώρας και δεύτερον, από μια εξαιρετική διαδικασία επαναφοράς ή ένταξης στη νομιμότητα αλλοδαπών ατόμων που έχουν αναπτύξει στενούς και στέρεους κοινωνικούς δεσμούς με την Ελλάδα λόγω μακροχρόνιας παραμονής στη χώρα.

Δυστυχώς η πολιτική μετάκλησης αλλοδαπών είναι ιδιαίτερα περιορισμένη, καθώς οι σχετικές διατάξεις του νόμου παραμένουν ανενεργές (σημειώνεται ότι οι εν λόγω προβλέψεις κρίνονται ως αρκετά ανελαστικές και παρωχημένες). Επιπρόσθετα δεν υφίσταται διαδικασία επαναφοράς ή ένταξης στη νομιμότητα αλλοδαπών που έχουν αναπτύξει στενούς και στέρεους δεσμούς με τη χώρα μας. Συνεπώς πιθανολογείται ότι εάν τηρηθεί η περιγραφείσα περιοριστική πολιτική, τότε η παράνομη μετανάστευση, παρά τους διακηρυγμένους σκοπούς του ν. 2910/2001 περί δραστικού περιορισμού της, θα συνεχίσει να αποτελεί ιδιαίτερα σημαντική κοινωνική παθογένεια. Το πρόβλημα δεν έχει ανακύψει ακόμη λόγω των επανειλημμένων παρατάσεων της ισχύος όλων των αδειών παραμονής. Η λήξη της μεταβατικής κατάστασης των παρατάσεων αναμένεται να φέρει το πρόβλημα ξανά στην επιφάνεια με οξύτητα.

Μία ευέλικτη και συγχρόνως ορθή και συνεπής διαδικασία επαναφοράς ή ένταξης στη νομιμότητα θα συμβάλει σημαντικά στη βελτίωση του ν. 2910/2001. Η διοίκηση συχνά διαπιστώνει ότι συντρέχουν ιδιαίτερα σοβαροί λόγοι για την παραμονή ενός αλλοδαπού στη χώρα. Ωστόσο, εκτός από την υπαγωγή στη διαδικασία των ανθρωπιστικών λόγων, δεν υφίσταται άλλη διαδικασία νομιμοποίησης της παραμονής του ενδιαφερόμενου, δίχως αυτός να λάβει ειδική θεώρηση εισόδου. Συνεπώς, η πρόβλεψη μιας συνολικότερης και πιο πολύπλευρης διαδικασίας επαναφοράς / ένταξης στη νομιμότητα, η οποία θα περιλαμβάνει και τους ανθρωπιστικούς λόγους, θα ολοκληρώσει το πλαίσιο του ν. 2910/2001, δίνοντας στη διοίκηση μεγαλύτερη ευχέρεια ώστε να διορθώσει προβληματικές καταστάσεις, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο. Επιπλέον, με τον τρόπο αυτό, θα περιορισθεί η καταχρηστική επίκληση

των ανθρωπιστικών λόγων και η υπερσυσσώρευση περιπτώσεων που παρότι ενδεχομένως ιδιαίτερα σοβαρές δεν είναι ορθό να υπαχθούν στη διαδικασία του άρθρου 37 § 4 του ν. 2910/2001.

Εν όψει των παραπάνω παραθέτονται περιπτώσεις αλλοδαπών που κρίνεται ότι χρήζουν ρυθμίσεις επαναφοράς στη νομιμότητα για λόγους χρηστής διοίκησης αλλά και εξαιρετικούς. Σημειώνεται ότι η εφαρμογή του ν. 2910/2001 παρουσιάζει σοβαρή έλλειψη ως προς τη παραμονή αλλοδαπού στη χώρα για εξαιρετικούς λόγους, θέμα το οποίο οι προισχύσασες του νόμου διατάξεις (επιτροπή άρθρου 12Α ν. 1975/1991, επιτροπή άρθρου 5 π.δ. 359/1997) ρύθμιζαν ασφαλώς λειτουργικότερα και ορθότερα.

### **8.1 Στερούμενοι διαβατήριο για λόγους ανωτέρας βίας**

Οι γενικές διατάξεις του ν. 2910/2001 (άρθρο 8), προβλέπουν ως προϋπόθεση για την έκδοση άδειας παραμονής την κατοχή ισχυρού διαβατηρίου ή ταξιδιωτικού εγγράφου. Ως γενικός κανόνας η υποχρέωση αυτή είναι ορθή. Ωστόσο, μια μικρή κατηγορία αλλοδαπών, που είχαν νόμιμη παραμονή στη χώρα, αδυνατούν να κατέχουν διαβατήριο ή άλλο ταξιδιωτικό έγγραφο για λόγους ανωτέρας βίας και συνεπώς αδυνατούν να ζητήσουν ανανέωση της άδειας παραμονής τους. Οι άδειες παραμονής, που μπορεί να κατείχαν οι στερούμενοι για λόγους ανωτέρας βίας διαβατήριο ή ταξιδιωτικό έγγραφο αλλοδαποί, είναι: δελτίο πρόσφυγα, άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους (είτε βάσει του άρθρου 12Α του ν. 1975/1991, είτε βάσει του άρθρου 8 του π.δ. 61/1999) και εξάμηνη προσωρινή άδεια παραμονής του άρθρου 66 του ν. 2910/2001, η χορήγηση της οποίας δεν προϋπέθετε αποκλειστικά την προσκόμιση διαβατηρίου ή ταξιδιωτικού εγγράφου.

Στην κατηγορία αυτή υπάγονται ιδίως άτομα τα οποία (α) αντιμετωπίζουν φόβο δίωξης στη χώρα προέλευσής τους (β) η απομάκρυνση τους από την Ελλάδα είναι αντικειμενικά αδύνατη και (γ) είναι ανιθαγενείς ή αντιμετωπίζουν πρόβλημα διαπίστωσης ιθαγένειας. Σημειώνεται ότι την τρέχουσα περίοδο στην Ελλάδα δεν υφίσταται ειδική διαδικασία αναγνώρισης ανιθαγένειας με αποτέλεσμα οι ανιθαγενείς να αδυνατούν στην πράξη να λάβουν την ειδική άδεια παραμονής που η διεθνής σύμβαση για τους ανιθαγενείς, η οποία έχει επικυρωθεί από τη χώρα μας, προβλέπει. Από την περιγραφή των κατηγοριών αλλοδαπών που για λόγους ανωτέρας βίας στερούνται διαβατήριο, συνάγεται το συμπέρασμα ότι αυτές περιλαμβάνουν πρόσωπα που η χώρα μας έχει την νομική και ηθική υποχρέωση να τους παρέχει παραμονή και προστασία ή τουλάχιστον να μην προβάλλει εμπόδια στην ανανέωση του καθεστώτος παραμονής τους.

Εν όψει των παραπάνω προτείνεται η χορήγηση εθνικού (και όχι ενιαίου κοινοτικού) τύπου άδειας παραμονής στους αλλοδαπούς που είχαν νόμιμη παραμονή στη χώρα κατά τη διάρκεια ισχύος του ν. 2910/2001 και που για λόγους ανωτέρας βίας στερούνται διαβατηρίου ή ταξιδιωτικού εγγράφου. Η συνδρομή των λόγων ανωτέρας βίας θα κρίνεται από την ειδική επιτροπή που θα γνωματεύει επίσης σχετικά με τη συνδρομή των εξαιρετικών λόγων (βλέπε παρακάτω σημείο 8.ii), στην οποία ενδεικτικά προτείνεται να συμμετέχουν εκπρόσωποι των: ΥΠΕΣΣΔΑ, ΥΠΕΞ, ΥΠΔΗΤ, Ύπατη Αρμοστεία των Η.Ε. και Δ.Σ.Α.

## **8.2 Δικαίωμα παραμονής εξαιτίας εξαιρετικών / ανθρωπιστικών λόγων**

Η πρόσφατη τροποποίηση του άρθρου 37 § 4 του ν. 2910/2001, με το άρθρο 8 § 2 του ν. 3146/2003, περιόρισε το δικαίωμα υπαγωγής στις διατάξεις περί παραμονής στη χώρα για ανθρωπιστικούς λόγους μόνο στους αλλοδαπούς που δεν έχουν εισέλθει στη χώρα παράνομα ή για τουρισμό. Επομένως, βάσει της τροποποίησης, μπορούν να υπαχθούν στην εν λόγω διάταξη οι αλλοδαποί που εισήλθαν νόμιμα στη χώρα για λόγο άλλο από τουρισμό, καθώς και αυτοί που απέκτησαν νόμιμη παραμονή με τις δύο διαδικασίες νομιμοποίησης που εφάρμοσε το Ελληνικό Κράτος. Η διοίκηση, ακολουθώντας σχετική εγκύκλιο οδηγία, κατά την εφαρμογή της διάταξης, περιορίζει περαιτέρω το πεδίο ορισμού των υπαγομένων στη διαδικασία των ανθρωπιστικών λόγων μόνο σε αυτούς που έχουν άδεια παραμονής σε ισχύ. Η εν λόγω ερμηνεία της διοίκησης, κρίνεται ότι αντίκειται στο πνεύμα και το γράμμα του νόμου, καθώς εάν ο νομοθέτης επιθυμούσε ως προϋπόθεση την ισχυρή άδεια παραμονής θα το είχε ορίσει ρητώς, εξαιρώντας αυτούς που δεν κατέχουν άδεια παραμονής σε ισχύ και όχι μόνο τους εισελθόντες στη χώρα παράνομα ή για τουριστικούς λόγους.

Διαπιστώνεται ότι πριν την πρόσφατη τροποποίηση, το πλαίσιο υπαγωγής στους ανθρωπιστικούς λόγους του ν. 2910/2001 έτυχε καταχρηστικής επίκλησης από πρόσωπα για τα οποία δεν συνέτρεχε κανείς ανθρωπιστικός λόγος, προκειμένου αυτά να μπορέσουν να παραμένουν υπό ανοχή στη χώρα για όσο διάστημα διαρκούσε η εξέταση του αιτήματός τους. Καθώς η διοίκηση καθυστερούσε υπέρμετρα να εξετάσει τα εν λόγω αιτήματα, οι αιτούντες μπορούσαν να παραμείνουν για απροσδιόριστα μεγάλα διαστήματα υπό καθεστώς ανοχής στη χώρα. Την κατάσταση αυτή εκμεταλλεύτηκαν διάφορα πρόσωπα και «κυκλώματα». Η διοίκηση αντί να αντιδράσει περιορίζοντας δραστικά το χρόνο εξέτασης των εν λόγω αιτημάτων, όπως θα επέτασσε η αρχή της χρηστής διοίκησης, επέλεξε να περιορίσει δραστικά το πεδίο ορισμού των υπαγομένων στη διαδικασία των ανθρωπιστικών λόγων. Κρίνεται ότι ένας τέτοιος δραστικός περιορισμός εν πολλοίς ακυρώνει τη ίδια τη διαδικασία των ανθρωπιστικών λόγων. Αυτό γιατί η παραμονή για ανθρωπιστικούς λόγους δεν μπορεί από τη φύση της παρά να θεμελιώνεται στη συνδρομή ικανών ανθρωπιστικών λόγων σε συνδυασμό με μια επαρκή και εύλογη αιτιολογία παραμονής στη χώρα (π.χ. μακρά διαμονή στην Ελλάδα, έστω και παράνομη) και όχι στην ισχυρή νόμιμη παραμονή.

Επίσης, διαπιστώνεται ότι ενώ ο ν. 1975/1991 προέβλεπε μια εύλογη και ευέλικτη διαδικασία χορήγησης παραμονής για εξαιρετικούς λόγους, οι οποίοι περιελάμβαναν ανθρωπιστικούς λόγους, λόγους δημοσίου συμφέροντος και λόγους ανωτέρας βίας που παρεμποδίζουν την επιστροφή του αλλοδαπού στη χώρα προέλευσής του, κατά παρέκκλιση των οικείων προϋποθέσεων νόμιμης παραμονής, δεν συμβαίνει κάτι αντίστοιχο με τον ν. 2910/2001. Οι εξαιρετικοί λόγοι (άρθρο 12Α του ν. 1975/1991) αποτέλεσαν μια «αγαθή» πρακτική της διοίκησης, η οποία δυστυχώς λείπει από τις διατάξεις του ν. 2910/2001. Η έλλειψη αυτή είναι ιδιαίτερος εμφανής στις περιπτώσεις που για λόγους ανωτέρας βίας υπάρχει αντικειμενική αδυναμία απομάκρυνσης του αλλοδαπού από τη χώρα. Ο αλλοδαπός θα πρέπει αναγκαστικά να παραμείνει στη χώρα μας, όμως το Ελληνικό Κράτος δεν του επιτρέπει να ενταχθεί σε ένα πλαίσιο νομιμότητας, εξωθώντας τον με τον τρόπο αυτό στη σφαίρα παρανόμων δραστηριοτήτων.

Εν όψει των παραπάνω προτείνεται, πρώτον, βάσει των σχετικών νομοθετικών προβλέψεων, να έχουν δυνατότητα υπαγωγής στο καθεστώς των ανθρωπιστικών λόγων οι αλλοδαποί που είχαν παλαιότερη νόμιμη παραμονή στη χώρα και όχι μόνο οι κατέχοντες ισχυρή άδεια παραμονής και δεύτερον, να επανέλθει η δυνατότητα χορήγησης νόμιμης παραμονής για εξαιρετικούς λόγους όπως προέβλεπε ο ν. 1975/2001. Για τη συνδρομή των εξαιρετικών λόγων θα γνωματεύει ειδική επιτροπή στην οποία ενδεικτικά προτείνεται να συμμετέχουν εκπρόσωποι των: ΥΠΕΣΣΔΑ, ΥΠΕΞ, ΥΠΔΗΤ, Υπατη Αρμοστείας των Η.Ε. και Δ.Σ.Α.

### **8.3 Μετατροπή εξάμηνης προσωρινής σε σπουδαστική**

Το άρθρο 66 του ν. 2910/2001, βάσει του οποίου χορηγήθηκε η εξάμηνη προσωρινή άδεια παραμονής στους παράνομα διαμένοντες στη χώρα αλλοδαπούς, δεν προέβλεπε δυνατότητα ανανέωσης για λόγους σπουδών. Όμως η διοίκηση παρελάμβανε κανονικά όλες τις αιτήσεις αλλοδαπών σπουδαστών για εξάμηνη προσωρινή άδεια παραμονής, οι οποίες συνοδευόταν από τα αντίστοιχα παράβολα, χωρίς να ενημερώνει τους ενδιαφερόμενους ότι, βάσει των προβλέψεων του νόμου, δεν θα μπορούσαν να ανανεώσουν την εξάμηνη προσωρινή άδεια για λόγους σπουδών. Άλλωστε, πιθανολογείται σφόδρα ότι τα εμπλεκόμενα όργανα της διοίκησης αγνοούσαν την αδυναμία μετατροπής, γεγονός που αποδεικνύεται από το ότι δεν απαιτούσαν η αίτηση ανανέωσης εξάμηνης προσωρινής σε άδεια παραμονής για σπουδές να συνοδεύεται από θεώρηση εισόδου για σπουδές, όπως θα έπρεπε εάν η εξάμηνη δεν μπορούσε να ανανεωθεί για λόγους σπουδών. Αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής είναι οι αιτήσεις ανανέωσης για άδεια παραμονής λόγω σπουδών να απορρίπτονται και οι ενδιαφερόμενοι να υποχρεώνονται να ταξιδέψουν στις χώρες προέλευσής τους για να λάβουν θεώρηση εισόδου για λόγους σπουδών.

Εν όψει των παραπάνω, καθώς με ευθύνη της διοίκησης δημιουργήθηκε η πεποίθηση ότι η εξάμηνη προσωρινή άδεια παραμονής μπορεί να ανανεωθεί για λόγους σπουδών, προτείνεται, για λόγους χρηστής διοίκησης και ειδικότερα για λόγους εμπιστοσύνης του διοικούμενου, να προστεθεί πρόβλεψη στο άρθρο 66 που να επιτρέπει αναδρομικά την ανανέωση της εξάμηνης προσωρινής άδειας παραμονής σε άδεια παραμονής λόγω σπουδών. Οι απορριφθείσες αποφάσεις, με την αιτιολογία της μη δυνατότητας ανανέωσης εξάμηνης άδειας παραμονής για λόγους σπουδών, βάσει του άρθρου 66, να ανακληθούν.

### **8.4 Χορήγηση εξάμηνης προσωρινής παραμονής σε ειδικές κατηγορίες αλλοδαπών**

Κρίνεται ότι για κάποιες κατηγορίες αλλοδαπών συντρέχουν σοβαροί λόγοι για τη χορήγηση νόμιμης παραμονής στην Ελλάδα. Οι λόγοι αυτοί θεμελιώνονται είτε στην αρχή της χρηστής διοίκησης είτε στο σκοπό της ένταξης στο πλαίσιο της νομιμότητας των μεταναστών που έχουν αναπτύξει ισχυρούς δεσμούς με τη χώρα μας. Στις κατηγορίες αυτές, οι οποίες περιγράφονται παρακάτω, θεωρείται δίκαιο να χορηγηθεί, υπό προϋποθέσεις, εξάμηνη προσωρινή άδεια παραμονής και εργασίας, προκειμένου να καταφέρουν να ενταχθούν ή να επανέλθουν στο πλαίσιο της νομιμότητας. Σημειώνεται ότι ήδη το άρθρο 24 του ν. 3013/2002 προβλέπει τη χορήγηση εξάμηνης προσωρινής άδειας παραμονής στους

αιτούντες ιθαγένεια ως ομογενείς ή δελτίο ταυτότητας ομογενούς από την πρώην ΕΣΣΔ, των οποίων η αίτηση έχει απορριφθεί. Η εξάμηνη προσωρινή άδεια παραμονής θα χορηγείται με απόφαση του Γ.Γ. Περιφέρειας, κατόπιν γνωμάτευσης της Επιτροπής Μετανάστευσης.

***i) Ενηλικιωθέντες μακρά διαμένοντες στην Ελλάδα νεαροί αλλοδαποί***

Ένα σημαντικό κομμάτι νεαρών αλλοδαπών, παρότι διαμένουν επί μακρόν ή ακόμη από τη γέννησή του μόνιμα στην Ελλάδα, σπούδασαν στα Ελληνικά σχολεία, είναι πλήρως ενσωματωμένοι στην Ελληνική κοινωνία και έχουν ενστερνιστεί τον Ελληνικό πολιτισμό, δεν έχουν νόμιμη παραμονή στη χώρα. Το γεγονός αυτό οφείλεται, είτε στην αδιαφορία των γονέων τους να νομιμοποιήσουν την παραμονή τη δική τους ή των εξαρτημένων μελών της οικογένειάς τους, είτε στην απώλεια της νομιμότητας της παραμονής τους λόγω της μετάβασης από τα παλαιότερα καθεστάτα παραμονής στο καθεστώς του ν. 2910/2001. Η απώλεια της νομιμότητας παραμονής επήλθε είτε λόγω του ελλείμματος πληροφόρησης σχετικά με το νέο καθεστώς που προέβλεπε διαφορετικές διαδικασίες, είτε λόγω αβλεψιών του νόμου ή καθυστερήσεων της διαδικασίας έκδοσης αδειών παραμονής. Συγκεκριμένα ως προς τα δύο τελευταία σημεία, οι αρχικές διατάξεις του ν. 2910/2001 όριζαν διαφορετικά ηλικιακά όρια αυτοτελούς κάλυψης της παραμονής των παιδιών σε σχέση με αυτά της «πράσινης κάρτας». Επιπλέον η καθυστέρηση έκδοσης των αδειών και η μη ενημέρωση των αλλοδαπών ότι η διοίκηση απαιτεί ο ενδιαφερόμενος να προσέρχεται κάθε χρόνο για να αιτείται την ανανέωση της εικονικής άδειας παραμονής, ενδεχομένως να έχουν καταστήσει εκπρόθεσμο ένα σημαντικό αριθμό νεαρών αλλοδαπών που είχαν νόμιμη παραμονή στη χώρα.

Δύσκολα μπορεί να παραβλέψει κανείς ότι οι νεαροί αλλοδαποί που διαμένουν επί μακρόν και έχουν ενηλικιωθεί στην Ελλάδα συχνά αναπτύσσουν στενούς και στέρεους δεσμούς με τη χώρα μας, την οποία θεωρούν ως δεύτερη αν όχι πρώτη πατρίδα τους. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η ενδεχόμενη αναγκαστική παλιννόστηση θα σημάνει μια επώδυνη επιστροφή σε ένα πολιτιστικό και κοινωνικό πλαίσιο εντελώς ξένο.

Εν όψει των παραπάνω προτείνεται η χορήγηση εξάμηνης προσωρινής άδειας παραμονής στα πρόσωπα που την 02<sup>η</sup>/06/2001 ήταν ηλικίας μικρότερης των 21 ετών και είτε (α) μπορούν να αποδείξουν με έγγραφα βέβαιης χρονολογίας (ιδίως εγγραφές σε Ελληνικό σχολείο) παραμονή στην Ελλάδα τουλάχιστον πέντε ετών, είτε (β) είχαν αποκτήσει νόμιμη παραμονή (είχαν εγγραφεί ως εξαρτημένα μέλη στις άδειες παραμονής των γονέων τους ή είχαν λάβει αυτοτελή άδεια παραμονής) την οποία δεν μπόρεσαν να ανανεώσουν. Η εξάμηνη προσωρινή να μπορεί να ανανεωθεί για λόγο που προβλέπεται από τον ν. 2910/2001 και επιπλέον για την κατηγορία αυτή να ισχύσουν οι ευεργετικές διατάξεις του άρθρου 32, δηλαδή να δοθεί η δυνατότητα ανανέωσης της άδειας παραμονής για σπουδές σε άδεια παραμονής για λόγο του ν. 2910/2001.

**ii) *Αλλοδαποί που δεν μπόρεσαν να ανανεώσουν την άδεια παραμονής για εργασία εξαιτίας μη κατανόησης της σχετικής διαδικασίας***

Σημαντικός αριθμός αλλοδαπών, εξαιτίας έλλειψης ενημέρωσης, ενώ έλαβαν άδεια εργασίας, καθώς πληρούσαν τις σχετικές προϋποθέσεις, δεν κατέθεσαν αίτηση για ανανέωση της άδειας παραμονής. Στο σφάλμα αυτό υπέπεσαν είτε οι κάτοχοι «πράσινης κάρτας», οι οποίοι πλανήθηκαν από το γεγονός ότι η πράσινη κάρτα ήταν συγχρόνως άδεια παραμονής και εργασίας, είτε οι κάτοχοι εξάμηνης προσωρινής άδειας παραμονής, οι οποίοι πλανήθηκαν από το γεγονός ότι κατά την αρχική χορήγηση άδειας εργασίας και παραμονής ζήτησαν συγχρόνως τις δύο άδειες από τις υπηρεσίες εργασίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Η πλάνη αυτή δημιουργήθηκε εξαιτίας του σοβαρού ελλείμματος ενημέρωσης που υπήρχε και συνεχίζει να υφίσταται σχετικά με τη διαδικασία χορήγησης άδειας παραμονής για εργασία, η διαδικασία έκδοσης της οποίας, όπως έχει εξηγηθεί παραπάνω, είναι η πλέον περίπλοκη και δαιδαλώδης. Σημειώνεται ότι με τον τρόπο αυτό έχουν εκπέσει της νομιμότητας αλλοδαποί που διαμένουν έξι και πλέον χρόνια νόμιμα στη χώρα μας.

Εν όψει των παραπάνω προτείνεται η χορήγηση εξάμηνης προσωρινής άδειας παραμονής και εργασίας σε αλλοδαπούς που είχαν άδεια παραμονής μέχρι την 30<sup>η</sup>/06/2003, έχουν άδεια εργασίας η οποία έληξε μετά από τις 30/06/2003 και δεν αιτήθηκαν ανανέωση της άδειας παραμονής τους μετά την έκδοση της άδειας εργασίας τους.

**iii) *Αιτούντες ειδικό δελτίο ομογενούς από Αλβανία, των οποίων η αίτηση έχει απορριφθεί***

Ένας σημαντικός αριθμός αιτήσεων για χορήγηση ειδικού δελτίου ταυτότητας ομογενούς από Αλβανία έχουν απορριφθεί. Εφόσον ο αλλοδαπός μπορεί να αποδείξει παραμονή στην Ελλάδα πριν από την 02<sup>η</sup>/06/2000 (προϋπόθεση χορήγησης εξάμηνης προσωρινής άδειας παραμονής άρθρου 66 του ν. 2910/2001) είναι ιδιαίτερα ανεπιεικές αυτός να στερείται το δικαίωμα παραμονής στη χώρα. Αυτό για τους ακόλουθους τρεις λόγους: Πρώτον, γιατί εάν ο ενδιαφερόμενος είχε υποβάλει αίτηση για χορήγηση εξάμηνης προσωρινής άδειας παραμονής, θα την είχε λάβει, καθώς θα πληρούσε τις σχετικές προϋποθέσεις. Δεύτερον, γιατί ο ενδιαφερόμενος, έχοντας υποβάλει την αίτηση για το δελτίο ομογενούς και λάβει τη σχετική βεβαίωση, η οποία επέχει θέση άδειας παραμονής, δεν θεώρησε σκόπιμο ότι έπρεπε να ζητήσει και εξάμηνη προσωρινή άδεια παραμονής, καθώς σε μια τέτοια περίπτωση θα λάμβανε συγχρόνως δύο παρόμοιους τίτλους προσωρινής παραμονής. Τρίτον, γιατί οι αιτούντες Ελληνική ιθαγένεια ως ομογενείς ή ειδικό δελτίο ταυτότητας ομογενούς από την πρώην ΕΣΣΔ, εφόσον η αίτησή τους απορριφθεί και παραμένουν ακόμη στη χώρα μπορούν να λάβουν εξάμηνη άδεια παραμονής και εργασίας.

Εν όψει των παραπάνω προτείνεται για λόγους επιείκειας αλλά και ισότητας, οι αιτούντες ειδικό δελτίο ομογενούς από Αλβανία, των οποίων η αίτηση έχει απορριφθεί, εφόσον διέμεναν στην Ελλάδα πριν από την 2<sup>η</sup>/06/2000 και βρίσκονται στη χώρα να λαμβάνουν εξάμηνη προσωρινή άδεια παραμονής και εργασίας

**iv) Πρόσωπα για τα οποία ανακλήθηκε η απόφαση χορήγησης Ελληνικής ιθαγένειας**

Σε περιορισμένο αριθμό αλλοδαπών που έχουν αποκτήσει την Ελληνική ιθαγένεια με καθορισμό ή πολιτογράφηση, η διοίκηση κατοπινά ανακαλεί την απόφαση απόδοσης ιθαγένειας εξαιτίας νεώτερων ελέγχων. Επειδή οι ενδιαφερόμενοι μετά την κτήση της Ελληνικής ιθαγένειας έχουν αποκτήσει εξαιρετικά ισχυρό δεσμό με την Ελλάδα, εφόσον στο πρόσωπό τους δεν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας, είναι ιδιαίτερα ανεπιεικές η ανάκληση της ιθαγένειας να προκαλεί και τη στέρηση της παραμονής στη χώρα,. Σημειώνεται ότι στους αιτούντες ιθαγένεια ομογενείς από την πρώην ΕΣΣΔ, των οποίων η αίτηση απορρίπτεται, εφόσον διαμένουν στην Ελλάδα, χορηγείται εξάμηνη προσωρινή άδεια παραμονής και εργασίας.

Εν όψει των παραπάνω προτείνεται η χορήγηση εξάμηνης προσωρινής άδειας παραμονής και εργασίας σε πρόσωπα στα οποία ανακαλείται η απόφαση καθορισμού ή πολιτογράφησης και διαμένουν στην Ελλάδα.

**v) Δικαιωθέντες δικαστικά ή διοικητικά αλλοδαποί που είχαν δικαίωμα παραμονής**

Ενός αριθμός αλλοδαπών σε βάρος των οποίων λήφθηκαν διοικητικά μέτρα ή καταδικάστηκαν από δικαστήρια και κατόπιν προσέφυγαν διοικητικά ή δικαστικά, τελικώς δικαιώθηκαν. Ωστόσο, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι διέμεναν νόμιμα στη χώρα, καθώς η δικαστική ή διοικητική διαδικασία είχε ως αποτέλεσμα την απαγόρευση εισόδου στη χώρα ή την απέλασή ή τη στέρηση της ελευθερίας τους, μετά τη δικαίωσή τους αδυνατούν να ζητήσουν ανανέωση της παλαιότερης νόμιμης παραμονής τους επειδή έχουν καταστεί ανυπαίτια εκπρόθεσμοι. Για λόγους χρηστής διοίκησης, η διοίκηση πρέπει να επανορθώσει επαναφέροντας τον ενδιαφερόμενο στην προηγούμενη κατάστασή του, χορηγώντας σε αυτόν εκ νέου νόμιμη παραμονή.

Εν όψει των παραπάνω, προτείνεται η χορήγηση εξάμηνης προσωρινής άδειας παραμονής και εργασίας σε αλλοδαπούς που διέμεναν νόμιμα στη χώρα, σε βάρος τους κινήθηκε διοικητική ή δικαστική διαδικασία και τελικώς δικαιώθηκαν, αλλά απώλεσαν το καθεστώς της νόμιμης παραμονής τους επειδή εξαιτίας των ποινών ή των μέτρων που τους επιβλήθηκαν (και τα οποία τελικώς ακυρώθηκαν) δεν μπόρεσαν να ανανεώσουν την άδεια παραμονής τους.