



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

**Επιστροφή Παραβόλου ως αχρεωστήτως καταβληθέντος για τη χορήγηση
άδειας διαμονής αορίστου διάρκειας**

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Ανδρέας Τάκης
Χειριστής: Ανδριανή Παπαδοπούλου

Ιανουάριος 2006

ΣΥΝΤΟΜΗ ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

Αλλοδαπή εργαζόμενη, κατόπιν υπόδειξης της διοίκησης, κατέθεσε τα δικαιολογητικά της για χορήγηση άδειας διαμονής αορίστου χρόνου. Στα υποβληθέντα δικαιολογητικά προβλεπόταν και το αντίστοιχο παράβολο για αυτή την κατηγορία άδειας διαμονής (ύψους 880.41 ευρώ). Ωστόσο, το αίτημα για την έκδοση αορίστου διάρκειας άδειας διαμονής απορρίφθηκε. Αντιθέτως, στην ενδιαφερόμενη χορηγήθηκε άδεια διαμονής διετούς διάρκειας, για τη έκδοση της οποίας απαιτήθηκε η εκ νέου καταβολή του αντίστοιχου παραβόλου (ύψους περίπου 300 ευρώ).

Ο Συνήγορος του Πολίτη, επικαλούμενος τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ζήτησε την επιστροφή του παραβόλου. Το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ανταποκρίθηκε θετικά.

ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο διερεύνησης σχετικής αναφοράς, εξέτασε το ζήτημα της άρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης να επιστρέψει στην αναφερόμενη στην Αρχή το καταβληθέν παράβολο, ύψους 880.41 ευρώ, για τη χορήγηση άδειας διαμονής αορίστου χρόνου, με την αιτιολογία ότι η «*υποχρέωση καταβολής παραβόλου του άρθρου 71 του ν. 2910/2001, είναι συνυφασμένη με την άσκηση του σχετικού δικαιώματος και όχι με την τελική έκβαση της υπόθεσης*».

Με το υπ' αριθμ. πρωτ. 2193.05.2.1/15.7.2005 έγγραφό του προς τη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε την επανεξέταση του ζητήματος και επισήμανε τα εξής:

Η περίπτωση της κυρίας *** είναι ενδεικτική του προβλήματος, που αντιμετωπίζει ικανός αριθμός αλλοδαπών, υποχρεούμενοι να καταβάλουν εξαιρετικά υψηλά παράβολα για αιτήματα τα οποία, χωρίς δική τους υπαιτιότητα, κρίνονται τελικώς αβάσιμα. Στην υπόθεση της κυρίας *** υπήρξε διαφορετική εκτίμηση, περί της εκπλήρωσης ή μη εκ μέρους της ενδιαφερόμενης της χρονικής προϋπόθεσης διαμονής στη χώρα για τη χορήγηση άδειας διαμονής αόριστης διάρκειας, από τις δύο εμπλεκόμενες υπηρεσίες, δηλαδή το Τμήμα Αδειών Εργασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης και τη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας. Η βασική αιτία, για τη διαφορετική πρακτική υπολογισμού του διαστήματος μόνιμης διαμονής στη χώρα από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, πρέπει να αναζητηθεί τόσο στην διατύπωση των σχετικών άρθρων του νόμου 2910/2001 και τις ερμηνευτικές για το νόμο αυτό εγκυκλίους, όσο και στην προβληματική εφαρμογή των διαδικασιών νομιμοποίησης αλλοδαπών.

Ειδικότερα, το αρμόδιο για τη χορήγηση άδειας εργασίας στην ενδιαφερόμενη Τμήμα Αδειών εργασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης, βασιζόμενο στη διάταξη του άρθρου 19 παρ. 8 του νόμου 2910/2001, σύμφωνα με το οποίο «...*(Μετά τη πάροδο έξι ετών η άδεια εργασίας έχει διετή διάρκεια). Ύστερα από συνολική δεκαετή παραμονή στην Ελλάδα μπορεί να χορηγείται άδεια εργασίας αόριστης διάρκειας*»), εξέδωσε στην κ.*** την υπ' αρ. πρωτ. ***.άδεια εργασίας αόριστης διάρκειας. Η εν λόγω υπηρεσία θεωρεί ότι ορθώς υπολόγισε το χρόνο διαμονής της ενδιαφερόμενης στη χώρα καθότι, βάσει της προαναφερόμενης διάταξης, έπρεπε να προσμετρήσει τη συνολική της νόμιμη παραμονή χωρίς να εξετάζει αν αυτή ήταν συνεχής ή σε απόλυτη συνάρτηση με τις άδειες εργασίας που της είχαν κατά καιρούς

εκδοθεί. Εξάλλου, οι υπάλληλοι της εν λόγω υπηρεσίας επικαλούνται εγκυκλίους της υπηρεσίας σας (όπως π.χ. υπ' αριθ. 25 της 29.4.2005 ή η με αρ. πρωτ. 63574/1524/22.1.2002), σύμφωνα με τις οποίες παρέχεται δυνατότητα, σε περίπτωση αδυναμίας εμπρόθεσμης υποβολής αίτησης, να αναστέλλεται η προθεσμία υποβολής της αίτησης για χορήγηση άδειας εργασίας. Πως όμως πρέπει να προσμετρηθεί το ενδιάμεσο αυτό διάστημα, αφού ο αιτών δεν πρέπει να θεωρηθεί ως παρανόμως διαμένων στη χώρα;¹ Σε πολλές από αυτές τις περιπτώσεις αυτές οι υπάλληλοι της Νομαρχίας υπολόγισαν το πραγματικό χρόνο νόμιμης παραμονής ανεξάρτητα από το αν αυτό συνέπιπτε ακριβώς με τις ημερομηνίες που αναγράφονταν στις άδειες εργασίας/διαμονής.

Σε αντίθεση όμως με την προαναφερόμενη πρακτική, η Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, βασίζεται στο άρθρο 22 παρ. 2 του νόμου 2910/2001 (*Διάρκεια και ανανέωση άδειας διαμονής*), σύμφωνα με το οποίο «2. Μετά την πάροδο δύο ετώνΥστερα από δεκαετή συνολική διαμονή στην Ελλάδα και υπό τις αυτές προϋποθέσεις μπορεί με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας να χορηγείται άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας ...». Υπολογίζοντας, προφανώς, υπό τον όρο «υπό τις αυτές προϋποθέσεις», μόνο τις χρονολογίες που αναγράφονταν στις άδειες εργασίας (συμπεριλαμβανομένων και αυτών του Τμήματος Αλλοδαπών της Αστυνομικής Διεύθυνσης της περιοχής της)² η εν λόγω υπηρεσία απέρριψε το αίτημα της κυρίας *** για χορήγηση άδειας διαμονής αορίστου διάρκειας. Παρεπόμενη δυσμενής συνέπεια αυτής της απόρριψης ήταν βεβαίως η, χωρίς δική της υπαιτιότητα, απώλεια του σημαντικού ποσού των 880.41 ευρώ τα οποία είχε καταβάλει για τη χορήγηση της εν λόγω άδειας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η ενδιαφερόμενη δεν ευθύνεται για την καταβολή του εν λόγω παραβόλου διότι η κατ' αρχήν αρμόδια υπηρεσία για την κρίση του αιτήματός της, δηλαδή η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Θεσσαλονίκης, της είχε ήδη εκδώσει, κρίνοντας βάσιμο το αίτημά της, την υπ' αρ. πρωτ. *** άδεια εργασίας αόριστης διάρκειας. Συνεπώς, η ενδιαφερόμενη όφειλε, προκειμένου να λάβει την αντίστοιχη άδεια διαμονής να καταθέσει το παράβολο των 880.41 ευρώ.

Η εκδοθείσα στην ενδιαφερόμενη προαναφερθείσα άδεια εργασίας αποτελούσε την πλέον αρμόζουσα διοικητική πιστοποίηση ότι πληρούσε τις προϋποθέσεις για τη διεκδίκηση άδειας διαμονής αορίστου διάρκειας. Η αίτησή της μάλιστα δεν θα παραλαμβάνονταν από τους υπαλλήλους του Δήμου αν δεν συμπεριλάμβανε και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, μεταξύ των οποίων, πέραν της άδειας εργασίας, είναι και το σχετικό παράβολο.

¹ Π.χ. Αλλοδαπή έχει καταθέσει 1 ημέρα πριν λήξει η τέταρτη ετήσια άδεια παραμονής της αίτηση ανανέωσης παραμονής (στο Αλλοδαπών της Αστυνομίας μέχρι τον Μάιο του 2001 ή μετά στην Περιφέρεια). Έχουν παρουσιαστεί περιπτώσεις όπου οι ανωτέρω υπηρεσίες χορήγησαν άδειες διαμονής με έναρξη όχι την ημερομηνία της πρωτοκολλούμενης αίτησης αλλά την ημερομηνία έκδοσης που είναι μεταγενέστερη, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει συνεχόμενη παραμονή. Έτσι όταν φθάσει να έχει συμπληρώσει πραγματική δεκαετή συνολική παραμονή στην Ελλάδα, να αμφισβητείται το διάστημα νόμιμης διαμονής, και να μην της χορηγείται άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας, επειδή παρουσιάζεται κενό κάποιων ημερών.

Δεδομένης της εκ του νόμου προϋπόθεσης για δεκαετή συνολική νόμιμη διαμονή (και όχι αναγκαστικά εργασία) ένα σχετικό ερώτημα που διατυπώνει η προαναφερόμενη υπηρεσία της Νομαρχίας αφορά την εξής περίπτωση: αλλοδαπή σύζυγος με δεκαετή συνολική παραμονή στην Ελλάδα (οικογενειακή συνένωση), χωρίς άδεια εργασίας. Όταν αποφασίσει να εργαστεί θα περιμένει άλλα 10 έτη με άδεια εργασίας και παραμονής για να πάρει Άδεια Διαμονής Αόριστης Διάρκειας;

² Ακόμη και με αυτό τον τρόπο το διάστημα νόμιμης παραμονής της εκτιμήθηκε ότι υπερέβαινε τα εννέα έτη.

Μετά την απόρριψη του αιτήματός της για χορήγηση άδειας διαμονής αορίστου χρόνου ανακλήθηκε η άδεια εργασίας της αορίστης χρονικής διάρκειας. Εν συνεχεία η ενδιαφερόμενη κλήθηκε, εφόσον θεωρήθηκε ότι πληρούσε τη χρονική προϋπόθεση παραμονής στη χώρα για τη χορήγηση άδεια εργασίας και διαμονής διετούς ισχύος, **να καταβάλλει εκ νέου παράβολο**, ύψους περίπου 300 ευρώ, που αντιστοιχεί σε αυτή την κατηγορία αδειών διαμονής (αντί τουλάχιστον να αφαιρεθεί το ποσόν αυτό από το προηγούμενο το οποίο είχε καταβάλει για την αορίστου διάρκειας άδεια διαμονής).

Εδώ βεβαίως έχει σημασία να ληφθεί υπόψη η φύση του παράβολο που καλούνται να υποβάλουν οι αλλοδαποί. Σχετίζεται άραγε με το κόστος της διαδικασίας; Έχει το χαρακτήρα του ανταποδοτικού τέλους; Πως δικαιολογείται η διαφορά του ύψους του σύμφωνα με τη χρονική διάρκεια της άδειας διαμονής; Εάν δε αποτελεί φόρο τότε η επιβολή του βάσει του νόμου 2910.2001 θα πρέπει να εκτιμηθεί ως προς τη νομιμότητά της με βάση το άρθρο 78 του Συντάγματος. Εάν, τέλος, το παράβολο αυτό αποτελεί ένα είδος μέτρου αποτροπής υποβολής αβασίμων ή καταχρηστικών αιτημάτων, τότε στην περίπτωση της κυρίας *******, εν όψει της κατοχής σχετικής άδειας εργασίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καταχρηστικώς υποβλήθηκε το εν λόγω αίτημα.

Δεδομένου ότι η ενδιαφερόμενη επιβαρύνθηκε με την καταβολή νέου παραβόλου για την διετούς ισχύος άδεια διαμονής που τελικώς έλαβε (ενώ ουσιαστικά η εξέταση των προϋποθέσεων θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι είχε ήδη γίνει), ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι κράτηση του προγενέστερου παραβόλου δεν εναρμονίζεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Συνεπώς η πλέον ενδεδειγμένη ενέργεια της διοίκησης για τη συγκεκριμένη υπόθεση θα ήταν η επιστροφή του δεύτερου τουλάχιστον παραβόλου.

Σε αντίθετη περίπτωση, η κράτηση του ποσού αυτού, με επίκληση της προαναφερόμενης τυπικής αιτιολογίας, θα αποτελούσε τέλος για υπηρεσίες οι οποίες τελικά δεν προσφέρθηκαν ή που δεν έχουν πραγματικό αντίκρισμα, κάτι που θα εντείνει, θεωρούμε, τη λανθασμένη εικόνα που επικρατεί στην κοινότητα των μεταναστών ότι η ελληνική διοίκηση αντλεί πόρους εκμεταλλευόμενη την άγνοια και την έλλειψη εξοικειώσή τους με τις υπάρχουσες πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες. Πόσον μάλλον όταν στην προκειμένη περίπτωση η κυρία ******* επιβαρύνεται οικονομικά, δηλαδή ουσιαστικά τιμωρείται, για κάτι για το οποίο την ευθύνη φέρει η διοίκηση.

Ενόψει των ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από τη Διοίκηση να προβεί στις δέουσες ενέργειες προκειμένου να επιστραφεί το εν λόγω παράβολο στην κυρία ******* ως αχρεωστήτως καταβληθέντος.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ / ΘΕΤΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ

Η αρμόδια υπηρεσία (Γενική Δ/ση Διοικ. Υποστήριξης Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης) με το υπ' αριθ. πρωτ. 14128/28.12.2005 έγγραφο προς την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας /Δ/ση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης ζήτησε να επιστραφεί το παράβολο των 880,42 ευρώ στην ενδιαφερόμενη καταλήγοντας ως εξής:

«Λαμβάνοντας υπόψη τα εκτεθέντα στο έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη στοιχεία και στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, θεωρούμε ότι πρέπει να προβείτε στην επιστροφή του προγενέστερου παραβόλου (880,41, Ευρώ) στην ενδιαφερόμενη ως αχρεωστήτως καταβληθέν».