

ΕΠΕΙΓΟΝ

Αθήνα, 4 Οκτωβρίου 2005

Αρ. Πρωτ: 1846/2005

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: Θέματα μεταβατικών διατάξεων ν. 3386/2005

Με την ψήφιση του ν. 3386/2005 από το Ελληνικό Κοινοβούλιο, η αντιμετώπιση του φαινομένου της συνεχούς εισροής οικονομικών μεταναστών και αιτούντων άσυλο στη χώρα από τα όργανα της ελληνικής διοίκησης έχει περάσει σε μια νέα φάση. Καθοριστικό ρόλο για την επιτυχία της γενικότερης πολιτικής που αποτυπώνεται στο νέο αυτό νομοθετικό πλαίσιο πρόκειται να διαδραματίσει αυτονοήτως η επιτυχία του κοινώς αποκαλούμενου προγράμματος της «τρίτης ευκαιρίας», δηλαδή του συνθέτου προγράμματος νομιμοποίησης του μεγάλου αριθμού αλλοδαπών, η νομιμότητα της παραμονής των οποίων στη χώρα αμφισβητείται, που εξαγγέλλουν και θέτουν σε λειτουργία οι μεταβατικές διατάξεις (άρθρο 91) του εν λόγω νομοθετήματος. Με δεδομένη την αδήριτη ανάγκη αποτελεσματικής εφαρμογής του προγράμματος αυτού, αναδεικνύεται ως εξ ίσου αδήριτη και πιεστική η ανάγκη διασφάλισης της μέγιστης δυνατής σαφήνειας και λειτουργικότητας των επί μέρους ρυθμίσεων που το συνθέτουν. Στην κατεύθυνση αυτή ουσιώδη ρόλο επιτελούν βεβαίως οι προσφάτως εκδοθείσες εγκύκλιοι οδηγίες του Υπουργείου σας. Παρ' όλα αυτά, οι εν λόγω κρίσιμες διατάξεις αλλά και, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι οδηγίες που έχουν αρμοδίως παρασχεθεί για την ερμηνεία τους καταλείπουν κενά ή/και ασάφειες, εν πάσει δε περιπτώσει, σοβαρά περιθώρια αμφιβολίας και δισταμένων ερμηνειών. Τα σημεία αυτά, κρίσιμης για την επιτυχία του όλου εγχειρήματος ανασφάλειας δικαίου, έχουν επισημανθεί ήδη από πολύ νωρίς, τόσο από τον ίδιο τον Συνήγορο του Πολίτη, όσο και από αρμόδιους κρατικούς φορείς και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, που συνεργάζονται τακτικά μαζί του, συχνά δε και από αυτούς ακόμη τους ενδιαφερομένους αλλοδαπούς που μας απευθύνονται υποβάλλοντας αναφορές και θέτοντας σχετικά ερωτήματα. Στο πλαίσιο της συνεχούς και εξαιρετικά καρποφόρου μέχρι σήμερα συνεργασίας μας με τις υπηρεσίες του Υπουργείου

σας, παρακαλώ να μας επιτρέψετε να θέσουμε υπ' όψιν σας υπό τον τύπο παρατηρήσεων-ερωτημάτων τα σημεία εκείνα των νέων, μεταβατικών ρυθμίσεων του ν. 3386/2005, που εγείρουν τον εντονότερο προβληματισμό μεταξύ των προαναφερθέντων παραγόντων, επισήμων ή ατύπων, της σύνολης διαδικασίας νομιμοποίησης.

1. Η αναλογική αντιμετώπιση των υπαγομένων στα δύο προγράμματα νομιμοποίησης και ο σαφής καθορισμός των πεδίων εφαρμογής τους

Ο ν. 3386/2005 προβλέπει δύο ειδικότερες διαδικασίες νομιμοποίησης. Η πρώτη (άρθρο 91 § 10) αφορά τους κατόχους αδειών διαμονής που εκδόθηκαν ή παρατάθηκαν δυνάμει του ν. 2910/2004, οι οποίοι για διάφορους λόγους εξέπεσαν της νομιμότητας. Η δεύτερη (άρθρο 91 § 11) αφορά αυτούς που είχαν εισέλθει στην Ελλάδα πριν τις 31/12/2004 και διέμεναν, είτε από την αρχή, είτε μετά κάποιο διάστημα, παράνομα στη Χώρα. Η πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης (§ 10) είναι πιο επαχθής οικονομικά και περιοριστική κατά την ανανέωση της χορηγούμενης άδειας διαμονής από τη δεύτερη (§ 11), παρότι απευθύνεται σε αλλοδαπούς που κατά τεκμήριο διαμένουν πολύ μεγαλύτερο χρονικό διάστημα στην Ελλάδα. Το παράδοξο της δυσχερέστερης αντιμετώπισης αυτών που έχουν αναπτύξει ισχυρότερο δεσμό με τη Χώρα, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι καταρχήν οι υπαγόμενοι στην πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης θα μπορούσαν, βάσει των ρητών προϋποθέσεων του νόμου, να υπαχθούν και στη δεύτερη, αναμένεται να δημιουργήσει συνθήκες ανάπτυξης του φαινομένου του «λαθρεπιβάτη», δηλαδή αλλοδαποί που κατά τη διοίκηση υπάγονται στη διαδικασία της παραγράφου 10 να επιχειρήσουν να υπαχθούν στη διαδικασία της παραγράφου 11, για οικονομικούς λόγους ή γιατί δεν μπόρεσαν να υπαχθούν στη διαδικασία της παραγράφου 10. Η αδυναμία υπαγωγής ενδέχεται να οφείλεται στο γεγονός ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν πρόλαβαν να τακτοποιηθούν, λόγω της ιδιαίτερα πιεστικής σχετικής προθεσμίας (31/10/2005), είτε στο ότι, ενώ δεν πληρούσαν τις σχετικές προϋποθέσεις ανανέωσης άδειας διαμονής, κατείχαν άδειες διαμονής οι οποίες έληγαν μετά τις 23/08/2005 και για τον λόγο αυτό αποκλείονται από τις ευνοϊκές ρυθμίσεις της παραγράφου 10. Ένας ενδεχόμενος αποκλεισμός της τελευταίας κατηγορίας αλλοδαπών από τη δυνατότητα νομιμοποίησης θα αποτελέσει παράδοξο, καθώς άτομα που μέχρι την δημοσίευση του νόμου διέμεναν νόμιμα επί χρόνια στην Ελλάδα, αλλά κατά την ανανέωση της άδειας διαμονής τους μετά τις 23/8/2005 δεν πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις, δεν μπορούν να υπαχθούν στο πρόγραμμα νομιμοποίησης, στο οποίο αντίθετα μπορούν να υπαχθούν άτομα τα οποία διαμένουν παράνομα στη Χώρα για διάστημα μικρότερο του ενός έτους.

Ειδικότερο ζήτημα αποτελεί η υπαγωγή στη διαδικασία νομιμοποίησης των υπό απέλαση προσώπων για λόγους παράνομης διαμονής που κατείχαν άδεια διαμονής δυνάμει του ν. 2910/2001. Για τα πρόσωπα αυτά τίθεται ζήτημα εάν θα ανανεώσουν με τη διαδικασία της παραγράφου 10 ή της παραγράφου 11, εξομοιούμενοι με τους απορριφθέντες για ουσιαστικούς λόγους.

Συνεπώς, πρώτον, δεδομένου ότι ορισμένες κατηγορίες αλλοδαπών θα μπορούσαν να υπαχθούν και στα δύο προγράμματα νομιμοποίησης, θα πρέπει να αποσαφηνιστούν αναλυτικά τα πεδία εφαρμογής καθενός προγράμματος χωριστά και δεύτερον, για λόγους ισότητας, δεν θα πρέπει να αποκλειστούν από τη δυνατότητα νομιμοποίησης άτομα που μέχρι

τις 23/8/2005 διέμεναν νόμιμα στη Χώρα, ωστόσο μέχρι τις 31/12/2005 (προθεσμία αίτησης για υπαγωγή στη διαδικασία της παρ. 11) εξέπεσαν της νομιμότητας.

2. Τακτοποίηση διαμονής παράνομα διαμενόντων ανήλικων τέκνων

Από την υπ. αριθμ 26 εγκύκλιο εφαρμογής του ν. 3386/2005 προκύπτουν δύο διαδικασίες νομιμοποίησης ανήλικων τέκνων που διαμένουν παράνομα στη χώρα. Η πρώτη για τα παιδιά κατόχων άδειας διαμονής δυνάμει του ν. 2910/2001 με προϋποθέσεις αυτές του άρθρου 67 του εν λόγω νόμου (να συγκατοικούσαν με τους γονείς τους κατά την έναρξη ισχύος του ν. 2910/2001). Η δεύτερη για τα παιδιά των υπαγόμενων στη ρύθμιση του άρθρου 91 § 11 του ν. 3386/2005 (διαμένοντες στην Ελλάδα πριν τις 31/12/2004), με προϋπόθεση τη συγκατοίκηση με τους γονείς τους κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης νομιμοποίησης. Το γεγονός αυτό αφενός δημιουργεί το παράδοξο για τα παιδιά των νομίμων μεταναστών και αυτών με τον ισχυρότερο δεσμό με τη Χώρα να απαιτούνται αυστηρότερες χρονικές προϋποθέσεις (συγκατοίκηση κατά την έναρξη ισχύος ν. 2910/2001) από ότι για τα παιδιά των υπό αρχική νομιμοποίηση (συγκατοίκηση κατά την υποβολή της αίτησης δηλ. μεταξύ 1/10-31/12/2005), αφετέρου αναμένεται να προκαλέσει σύγχυση στις αρμόδιες υπηρεσίες σχετικά με την διαδικασία που θα πρέπει να ακολουθηθεί σε κάθε περίπτωση. Ως εκ τούτου, τίθεται ζήτημα εξέτασης της χρησιμότητας να ακολουθηθεί κοινή διαδικασία νομιμοποίησης για όλα τα τέκνα είτε νομίμων είτε υπό νομιμοποίηση αλλοδαπών, που διαμένουν παράνομα στη Χώρα.

3. Δικαιολογητικά απόδειξης διαμονής πριν τις 31/12/2004

Το άρθρο 91 § 11 προβλέπει περιοριστικά τα δικαιολογητικά απόδειξης διαμονής των αλλοδαπών στην Ελλάδα πριν τις 31/12/2004, στα οποία δεν περιλαμβάνονται οι παλαιότερες άδειες διαμονής και τα πιστοποιητικά φοίτησης σε εκπαιδευτικά ιδρύματα. Τα δύο προαναφερόμενα δικαιολογητικά μπορούν να αποδείξουν με απόλυτη βεβαιότητα τη διαμονή των κατόχων τους στην Ελλάδα, η δε άδεια διαμονής ή η εγγραφή σε αυτήν αποδεικνύει επιπρόσθετα και τη νόμιμη διαμονή στη Χώρα. Η μη συμπερίληψή των δύο τύπων δικαιολογητικών σε αυτά που μπορούν να αποδείξουν τη δυνατότητα υπαγωγής στη διαδικασία του άρθρου 91 § 11 ενδεχομένως να προκαλέσει αποκλεισμό από το εν λόγω πρόγραμμα ενός αξιόλογου αριθμού ενδιαφερόμενων, κατά βάση νεαρών αλλοδαπών που ενηλικιώθηκαν στη Χώρα μας, έχουν λάβει ελληνική εκπαίδευση, συχνά ήταν εγγεγραμμένοι στις άδειες των γονέων, αλλά που τα προβλήματα εφαρμογής του ν. 2910/2001 δεν τους επέτρεψαν να ολοκληρώσουν τη νομιμοποίηση της διαμονής τους στη Χώρα. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, τίθεται το ερώτημα εάν υφίστανται περιθώρια ερμηνείας των σχετικών διατάξεων ώστε να συμπεριληφθούν τα προαναφερόμενα δικαιολογητικά σε αυτά που αποδεικνύουν τη διαμονή στη Χώρα πριν τις 31/12/2004.

4. Ζητήματα που αφορούν την υπαγωγή στη διαδικασία νομιμοποίησης των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο (άρθρο 91 παρ. 11)

α) Ο αιτών άσυλο μπορεί να είναι κάτοχος μιας απορριπτικής απόφασης επί του αιτήματος ασύλου είτε **πρωτοβάθμιας**, είτε **δευτεροβάθμιας**, εάν είχε καταθέσει προσφυγή

κατά της πρώτης (άρθρα 2 και 3 του Π.Δ. 61/1999 *περί της διαδικασίας αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα*). Αν και τόσο από τον νόμο όσο και από τη σχετική εγκύκλιο φαίνεται καταρχήν να προκύπτει ότι και οι δύο κατηγορίες μπορούν να ενταχθούν στη διαδικασία νομιμοποίησης, χρήσιμο θα ήταν η δυνατότητα αυτή να ορισθεί σαφώς.

β) Υπάρχουν αιτούντες άσυλο επί του αιτήματος των οποίων δεν έχει εκδοθεί ακόμα απόφαση του αρμόδιου οργάνου και συνεπώς, δεν ανήκουν στην κατηγορία των απορριφθέντων. Ορισμένοι από αυτούς είναι εφοδιασμένοι με το από το νόμο προβλεπόμενο *Δελτίο Αιτήσαντος Ασύλου Αλλοδαπού* («ροζ κάρτα»), το οποίο ανανεώνεται μέχρι την οριστική κρίση του αιτήματός τους και τους επιτρέπει μερική πρόσβαση στην εργασία (Π.Δ. 189/1998). Έτσι οι εν λόγω αιτούντες εργάζονται νόμιμα, έχουν ένσημα και ΑΦΜ. Καθώς από τον νόμο δεν προκύπτει περιορισμός, θα μπορούσε βάσιμα να θεμελιωθεί η δυνατότητα αυτής της κατηγορίας αλλοδαπών να ενταχθούν στη διαδικασία νομιμοποίησης όχι ως απορριφθέντες αιτούντες άσυλο, αλλά ως διαθέτοντες ασφαλιστική κάλυψη ή ΑΦΜ πριν από τις 31.12.2004. Στην περίπτωση αυτή βέβαια δεν θα πρέπει να απαλλάσσονται από την υποχρέωση προσκόμισης διαβατηρίου ή ταξιδιωτικού εγγράφου, όπως ισχύει για τους απορριφθέντες αιτούντες άσυλο.

γ) Η οριστική απόφαση επί ενός αιτήματος ασύλου μπορεί να γίνει με δύο τρόπους: είτε με κρίση επί της ουσίας του αιτήματος, που οδηγεί στην αποδοχή ή στην απόρριψη του, είτε με διακοπή της εξέτασης. Και στις δύο περιπτώσεις η απόφαση είναι οριστική, και ανάκληση της απόφασης διακοπής μπορεί να επέλθει μόνο εάν ο αιτών αποδείξει με επίσημα στοιχεία, εντός τριμήνου από την έκδοση της απόφασης, λόγους ανωτέρας βίας που τον εξανάγκασαν να απομακρυνθεί από τον τόπο που είχε δηλώσει ως τόπο κατοικίας του (άρθρο 2 παρ. 8 του Π.Δ.61/1999). Με βάση τα προαναφερόμενα, και μόνο για τις ανάγκες της νομιμοποίησης, στη λογική της οποίας φαίνεται να εντάσσεται η κατηγορία των πρώην αιτούντων άσυλο κατόχων απόφασης διακοπής, τίθεται το ζήτημα εάν η **απόφαση διακοπής** μπορεί να λογισθεί ως **απόφαση απόρριψης** ενός αιτήματος.

δ) Για τους κατόχους *Δελτίου παραμονής αλλοδαπού για ανθρωπιστικούς λόγους* το οποίο έχει εκδοθεί με βάση το άρθρο 8 του Π.Δ. 61/1999, τεκμαίρεται η απόρριψη του αιτήματος ασύλου, καθώς το ως άνω *Δελτίο*, που επιτρέπει την υπό ανοχή προσωρινή παραμονή του πρώην αιτούντος άσυλο στη χώρα, χορηγείται μόνο εάν απορριφθεί το αίτημα ασύλου. Τίθεται λοιπόν το ζήτημα, εάν θα επαρκούσε ως δικαιολογητικό για την υποβολή αίτησης νομιμοποίησης η προσκόμιση του ως άνω *Δελτίου*, στο μέτρο που οι αποφάσεις απόρριψης μπορεί να έχουν εκδοθεί αρκετά παλαιότερα, προκειμένου να μην επιφορτισθεί μέρος της Διοίκησης με τη χορήγηση αντιγράφων των αποφάσεων αυτών.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις ενδέχεται ο αιτών άσυλο, ο οποίος εισέρχεται στη διαδικασία νομιμοποίησης του ν. 3386/2005, να έχει και κάποιο εκκρεμές αίτημα σε σχέση με τη διαδικασία ασύλου (π.χ. προσφυγή στην περίπτωση της πρωτοβάθμιας απόρριψης, αίτημα ασύλου στην περίπτωση του αιτούντος που διαθέτει ένσημα και ΑΦΜ, υπόμνημα στην περίπτωση της απόφασης διακοπής, ανανέωση ανθρωπιστικού καθεστώτος στην περίπτωση που είναι κάτοχος *Δελτίου παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους*). Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις η εκκρεμής διαδικασία ενώπιον του Τμήματος Ασύλου του ΥΔΤ θα ήταν

σκόπιμο να διακόπτεται, μόνο όταν ο ενδιαφερόμενος εφοδιασθεί με την άδεια παραμονής του άρθρου 11 του ν.3386/2005.

5. Προθεσμίες και ελλείποντα δικαιολογητικά

Για την υπαγωγή του ενδιαφερόμενου στη διαδικασία του άρθρου 91 § 10 απαιτείται η υποβολή σχετικής αίτησης έως τις 31/10/2005. Στην περίπτωση της αίτησης για άδεια εργασίας, χορηγείται στον ενδιαφερόμενο βεβαίωση υπαγωγής στην εν λόγω διαδικασία, με την οποία θα πρέπει να αγοράσει τον αναγκαίο αριθμό ενσήμων. Ωστόσο δεν διευκρινίζεται ούτε το αν η αίτηση πρέπει να πρωτοκολλείται κατά την πρώτη προσέλευση του ενδιαφερόμενου στις υπηρεσίες αλλοδαπών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (όπως προβλέπει ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας), ούτε η προθεσμία εξαγοράς των ενσήμων. Επομένως, τίθεται ζήτημα να καθορισθούν τα προαναφερόμενα ζητήματα (άμεση πρωτοκόλληση αιτήματος κατά την αρχική προσέλευση του ενδιαφερόμενου, ορισμός εύλογου χρόνου για την εξαγορά των ενσήμων).

Για την υπαγωγή του ενδιαφερομένου στη διαδικασία του άρθρου 91 § 11 απαιτείται η υποβολή σχετικής αίτησης έως τις 31/12/2005. Στην περίπτωση ελλιπούς αίτησης ο ενδιαφερόμενος υποχρεούται να καταθέσει τα ελλείποντα δικαιολογητικά εντός μηνός. Ωστόσο, από την έως μέχρι σήμερα εμπειρία, προκύπτει ότι τουλάχιστον για την έκδοση πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης και πιστοποιητικού υγείας συχνά απαιτείται πολύ μεγαλύτερος χρόνος (ο χρόνος αναμονής το 2001-2002 για την έκδοση πιστοποιητικών υγείας συχνά ξεπερνούσε το εξάμηνο, λόγω φόρτου εργασίας των δημόσιων νοσηλευτικών ιδρυμάτων). Άλλωστε στην περίπτωση της αρχικής αίτησης για οικογενειακή συνένωση βάσει του άρθρου 91 § 10 ως εύλογος χρόνος για την κατάθεση του πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης έχει ορισθεί το τρίμηνο. Συνεπώς, εκτιμάται αναγκαίο πρώτον, ο εύλογος χρόνος για την κατάθεση των ελλειπόντων δικαιολογητικών να μην διαφοροποιείται ανά πρόγραμμα νομιμοποίησης και δεύτερον, να αντιστοιχεί στον πραγματικά απαιτούμενο χρόνο έκδοσης των επίμαχων δικαιολογητικών.

6. Υπολογισμός απαιτούμενων ημερών ασφάλισης

Για την υπαγωγή ενός ενδιαφερόμενου στη διαδικασία του άρθρου 91 § 10 προκειμένου να χορηγηθεί άδεια εργασίας απαιτούνται 150 ένημα ετησίως για το διάστημα 1/7/2003 έως 30/6/2005. Ωστόσο δεν διευκρινίζεται ο τρόπος υπολογισμού των ενσήμων για τους αλλοδαπούς που κατείχαν άδεια εργασίας έναρξης μετά τις 1/7/2003, η οποία έληξε χωρίς να ανανεωθεί. Δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή τεκμαίρεται από την έκδοση της άδειας εργασίας ότι ο ενδιαφερόμενος πληρούσε την ασφαλιστική προϋπόθεση για το προγενέστερο της έκδοσης διάστημα είναι εύλογο ο έλεγχος να εστιάζεται στο μεταγενέστερο της έκδοσης διάστημα, γιατί αλλιώς ακυρώνεται ουσιαστικά η ισχύς της επίμαχης άδειας εργασίας. Επομένως, στις περιπτώσεις κατοχής άδειας εργασίας έναρξης μετά τις 1/7/2003, τίθεται το ζήτημα ο υπολογισμός των ενσήμων να ανατρέχει στην ημερομηνία έκδοσης της άδειας, υπολογίζοντας 12,5 ένημα μηνιαίως έως τις 30/6/2005.

7. Δικαιώματα κατόχων βεβαίωσης κατάθεσης και άδειας διαμονής άρθρου 91 § 11

Το άρθρο 91 § 11 σε συνδυασμό με τη σχετική εγκύκλιο εφαρμογής προβλέπει ότι πρώτον η βεβαίωση κατάθεσης σχετικής αίτησης αποτελεί τίτλο νόμιμης διαμονής και εργασίας στη Χώρα και δεύτερον, η άδεια διαμονής που χορηγείται δυνάμει της εν λόγω διάταξης επέχει και θέση άδειας εργασίας. Κατόπιν αυτού, κρίνεται αναγκαίο να διευκρινισθεί τι τύπου οικονομικές δραστηριότητες μπορεί να ασκήσει ο κάτοχος βεβαίωσης και ο κάτοχος άδειας διαμονής του άρθρου 91 § 11 (π.χ. να παρέχει έργο, να ασκήσει ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα ή να αναπτύξει επενδυτική δραστηριότητα;).

8. Διάρκειες αδειών διαμονής

Στους υπαγόμενους στο άρθρο 91 § 10 του ν. 3386/2005 χορηγείται άδεια εργασίας, η οποία αποτελεί την προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας διαμονής ισόχρονης λήξης. Ωστόσο, δεν ορίζεται η διάρκεια της εν λόγω άδειας εργασίας και συνακόλουθα της άδειας διαμονής, καθώς και η έναρξη ισχύος των αδειών που χορηγούνται βάσει της εν λόγω διάταξης. Δεδομένου ότι προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας εργασίας αποτελεί η εκπλήρωση των ασφαλιστικών προϋποθέσεων δύο ετών (από 1/7/2003 έως 30/6/2005) οι οποίες, βάσει των σχετικών διατάξεων του ν. 2910/2001, καλύπτουν την έκδοση δύο διαδοχικών αδειών εργασίας, είναι εύλογο η χορηγούμενη άδεια εργασίας να είναι διετής (το άρθρο 19 του ν. 2910/2001 προβλέπει ότι μετά δύο χρόνια από την αρχική χορήγηση η άδεια εργασίας έχει διετή διάρκεια). Ως έναρξη ισχύος της άδειας εργασίας, η οποία καθορίζει την ημερομηνία λήξης τόσο της άδειας εργασίας, όσο και της άδειας διαμονής, η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει να τίθεται η ημερομηνία έκδοσης της σχετικής απόφασης.

Στους υπαγόμενους στο άρθρο 91 § 11 του ν. 3386/2005 χορηγείται άδεια διαμονής ετήσιας διάρκειας, χωρίς ωστόσο να καθορίζεται σαφώς η ημερομηνία έναρξης της άδειας. Δεδομένου ότι πρώτον, η βεβαίωση κατάθεσης πλήρους αίτησης επέχει θέση άδειας διαμονής και εργασίας και δεύτερον, ότι η διαδικασία εξέτασης της αίτησης αναμένεται να είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα και σε ορισμένες περιπτώσεις να ξεπεράσει τους 9-12 μήνες και συνεπώς ενδέχεται, εάν ως ημερομηνία έναρξης τεθεί η ημερομηνία αίτησης, να επαναληφθεί το θλιβερό φαινόμενο η χορηγούμενη άδεια να έχει ελάχιστη διάρκεια ή ακόμη και να έχει λήξει όταν παραδοθεί στον αιτούντα, κρίνεται εύλογο, για λόγους χρηστής διοίκησης, ως έναρξη της άδειας να τεθεί ο χρόνος έκδοσης της σχετικής απόφασης.

9. Λόγοι ανανέωσης αδειών διαμονής άρθρου 91 § 11

Δεν έχουν καθορισθεί επακριβώς οι λόγοι για τους οποίους επιτρέπεται η ανανέωση της άδειας διαμονής που χορηγείται δυνάμει του άρθρου 91 § 11. Σημειώνεται ότι ο μη έγκαιρος σαφής καθορισμός των λόγων ανανέωσης των προσωρινών αδειών του ν. 2910/2001 αποτέλεσε βασικό παράγοντα σοβαρών προβλημάτων εφαρμογής του εν λόγω νόμου. Συγκεκριμένα θα πρέπει να αποσαφηνιστεί εάν η άδεια του άρθρου 91 § 11 αποτελεί ουσιαστικά μια μορφή ειδικής θεώρησης εισόδου για εγκατάσταση, η ανανέωση της οποίας γίνεται για κάθε ειδικό λόγο διαμονής του ν. 3386/2005 (όπως ερμηνεύεται γραμματικά καταρχήν η σχετική διάταξη του άρθρου 91 § 11.η'), ή αντίθετα, εάν επιτρέπεται η ανανέωση της άδειας μόνο για ορισμένους λόγους διαμονής και στην περίπτωση αυτή να

καθορισθούν έγκαιρα και ρητώς οι επιτρεπόμενοι λόγοι ανανέωσης, βάσει του καταλόγου αδειών διαμονής του άρθρου 9. Περαιτέρω θα πρέπει να διευκρινισθεί στις περιπτώσεις που ο αιτούμενος δεν ασκεί οικονομική δραστηριότητα τι θα δηλώνει στη σχετική υπεύθυνη δήλωση, καθώς και τι είδους ένσημα θα πρέπει να εξαγοράσει για να υπαχθεί στη διαδικασία νομιμοποίησης.

10. Μερική ανάκληση εκκρεμών επί μακρόν αιτήσεων

Στην με αριθμ. 26 εγκύκλιο εφαρμογής του ν. 3386/2005 προβλέπεται ότι η δικαιολογητικά βάση αιτήματος ανανέωσης άδειας διαμονής που εκκρεμεί για μακρό χρονικό διάστημα μπορεί να ανακληθεί μερικά και συγχρόνως να υποβληθεί νέα αίτηση που να θεμελιώνεται σε άλλο νόμιμο λόγο. Η δυνατότητα αυτή παρέχεται προφανώς εν όψει των προγραμμάτων νομιμοποίησης, προκειμένου να μην βρεθούν σε δυσμενέστερη θέση οι αλλοδαποί που διαμένουν νόμιμα στη Χώρα και η αίτησή τους εκκρεμεί, σε σχέση με τους παράνομα διαμένοντες που θα υπαχθούν στη διαδικασία νομιμοποίησης. Ωστόσο, ο ορθός αυτός κανόνας δημιουργεί τα ακόλουθα ερωτήματα:

- α) ποιος είναι ο επί μακρόν χρόνος,
- β) με ποια διοικητική διαδικασία και μέχρι πότε μπορεί να ζητηθεί η μερική ανάκληση και η μετατροπή του λόγου διαμονής,
- γ) πως θα ενημερωθούν οι ενδιαφερόμενοι, δεδομένου ότι η εν λόγω ρύθμιση εισάγεται με την εγκύκλιο, η οποία καταρχήν δεν είναι γνωστή στο ευρύ κοινό,
- δ) υπό ποιες προϋποθέσεις επιτρέπεται η μερική ανάκληση (π.χ. μπορεί κάτοχος άδειας εργασίας σε ισχύ επειδή εκκρεμεί το αίτημα χορήγησης άδειας διαμονής επί μακρόν να ζητήσει μερική ανάκληση του αιτήματός του;),
- ε) περαιτέρω από ποια δικαιολογητική βάση επιτρέπεται η μερική ανάκληση και προς ποιο λόγο διαμονής (π.χ. επιτρέπεται η ανάκληση αίτησης για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα για να ζητηθεί άδεια διαμονής για σπουδές;),
- στ) πως και μέχρι πότε θα εξαγοράσουν ένσημα αυτοί που ενδιαφέρονται να ανανεώσουν για άδεια διαμονής τους για εργασία,
- ζ) ποια θα είναι η διαδικασία που θα ακολουθηθεί με τις εκκρεμείς αιτήσεις που δεν πληρούν τους ουσιαστικούς λόγους χορήγησης (π.χ. ανανέωση προσωρινής άδειας διαμονής για σπουδές, περιπτώσεις ανανέωσης οικογενειακής συνένωσης για αυτοτελή όπου παρουσιάζεται εκπρόθεσμη κοινοποίηση διαζυγίου ή θανάτου κ.ά). Τα αιτήματα αυτά εάν είχαν εξετασθεί εντός ευλόγου χρόνου θα είχαν απορριφθεί και οι ενδιαφερόμενοι θα είχαν υπαχθεί στη διαδικασία νομιμοποίησης τους άρθρου 91 § 11. Αντίθετα, δεν φαίνεται ορθό να υπαχθούν στη διαδικασία του άρθρου 91 § 10, καθώς εάν λάβουν άδεια διαμονής για εργασία δεν θα μπορούν να την ανανεώσουν για τον πραγματικό λόγο διαμονής τους στη Χώρα (σπουδές, αυτοτελή διαμονή κ.ο.κ). Οι εν λόγω περιπτώσεις θα πρέπει να εξετασθούν κατά προτεραιότητα. Ωστόσο, καθώς πιθανολογείται σφόδρα ότι οι υπηρεσίες με μεγάλο φόρτο αιτημάτων δεν θα μπορέσουν να διεκπεραιώσουν τις εν λόγω υποθέσεις εγκαίρως, τίθεται το ζήτημα, για λόγους χρηστής διοίκησης αλλά και ισότητας, εφόσον οι σχετικές αιτήσεις δεν εξετασθούν εντός ευλόγου χρόνου πριν το το πέρας της προθεσμίας του προγράμματος αρχικής νομιμοποίησης να δίνεται στις συγκεκριμένες περιπτώσεις ευκαιρία νομιμοποίησης

και μετά το τις 31/12/2005 (π.χ. εντός τριμήνου από την σχετική ειδοποίηση ο ενδιαφερόμενος να μπορεί να εξαγοράσει τον απαιτούμενο αριθμό ενσήμων και να τακτοποιηθεί με τη διαδικασία του άρθρου 91 § 11).

11. Απολεσθέντα αιτήματα αρχικής νομιμοποίησης διαμονής δυνάμει ν. 2910/2001

Κάποιος αριθμός αιτημάτων αρχικής νομιμοποίησης δυνάμει του ν. 2910/2001 έχουν απολεσθεί κατά τη διαβίβασή τους στις Περιφέρειες της Χώρας, χωρίς να έχουν κρατηθεί αντίγραφα τους στους οικείους Δήμους. Οι ενδιαφερόμενοι αλλοδαποί, λόγω της απώλειας του φακέλλου τους, δεν μπορούσαν να εφοδιασθούν με άδεια διαμονής και εργασίας και συνεπώς να τακτοποιηθούν ασφαλιστικά. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω και δεδομένου ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν φέρουν ευθύνη για την εν λόγω προβληματική κατάσταση, τίθεται το ζήτημα της τακτοποίησης της διαμονής των εν λόγω αλλοδαπών, χωρίς να απαιτείται από αυτούς η εκπλήρωση ασφαλιστικών προϋποθέσεων, καθώς για όλο αυτό το διάστημα δεν υπείχαν ασφαλιστικές υποχρεώσεις.

12. Περιπτώσεις ατόμων οι τίτλοι διαμονής των οποίων είναι υπό δικαστική διερεύνηση

Ορισμένος αριθμός υποθέσεων σε κάποιες υπηρεσίες αλλοδαπών (Νομαρχίες, Περιφέρειες) τελούν υπό δικαστική διερεύνηση, προκειμένου να ελεγχθούν τυχόν παράνομες πράξεις που αφορούν τα έγγραφα διαμονής στη Χώρα. Λόγω της εκκρεμότητας αυτής, οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες συνήθως δεν δέχονται αιτήσεις ανανέωσης των αδειών διαμονής και εργασίας των ενδιαφερομένων, με αποτέλεσμα, εάν τελικώς δεν προκύψουν λόγοι ανάκλησης του καθεστώτος διαμονής τους, αυτοί εν τω μεταξύ να έχουν εκπέσει της νομιμότητας γιατί δεν μπόρεσαν να ανανεώσουν την άδεια διαμονής τους. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω τίθεται το ερώτημα εάν η εν λόγω κατηγορία αλλοδαπών μπορεί να υπαχθεί στη διαδικασία νομιμοποίησης του ν. 3386/2005 (καταρχήν του άρθρου 91 § 10).

13. Άρση απελάσεως και καταχώρησης στον κατάλογο ανεπιθυμητών

Το άρθρο 91 § 11.στ' προβλέπει ότι η εγγραφή στους καταλόγους ανεπιθυμητών για λόγους παράνομης εισόδου, εξόδου, εργασίας και διαμονής στη Χώρα, καθώς και συναφείς εκκρεμείς απελάσεις δεν εμποδίζουν τη χορήγηση άδειας διαμονής. Επειδή καταρχήν οι αστυνομικές υπηρεσίες θεωρούν ότι η εν λόγω ρύθμιση δεν αφορά τις εγγραφές συνεπεία δικαστικών απελάσεων καθώς και τις εκκρεμείς δικαστικές απελάσεις, τίθεται το ζήτημα εάν οι δικαστικές απελάσεις περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω ρύθμισης. Δεδομένου ότι η διάταξη δεν διακρίνει μεταξύ δικαστικών και διοικητικών απελάσεων η ερμηνεία της διοίκησης περί περιορισμού του πεδίου εφαρμογής της ρύθμισης στις διοικητικές απελάσεις δεν θεμελιώνεται στο γράμμα του νόμου. Περαιτέρω σημειώνεται ότι παρότι η διοίκηση ερμήνευε ότι και η ανάλογη ρύθμιση του ν. 2910/2001 (άρθρο 66 § 9) αφορούσε αποκλειστικά τις διοικητικές απελάσεις, τόσο διοικητικά πρωτοδικεία όσο και η Αρχή Προστασίας Προσωπικού Χαρακτήρα έχουν κρίνει ότι οι δικαστικές απελάσεις περιλαμβάνονταν στο πεδίο της ρύθμισης.

14. Θέματα ειδικών κατηγοριών

α) Σύζυγοι και χήρες / οι Ελλήνων

Τόσο το άρθρο 91 § 11 όσο και η εγκύκλιος εφαρμογής δεν προβλέπουν ειδική μεταχείριση για τους συζύγους και τις/ους χήρες/ους Ελλήνων. Αντίθετα για τα μέλη οικογένειας αλλοδαπού (σύζυγοι αλλοδαπών, ανήλικοι μεγαλύτεροι των 14 ετών) προβλέπεται η νομιμοποίησή τους χωρίς εξαγορά ενσήμων, μόνο με την καταβολή παραβόλου. Επιπρόσθετα σημειώνεται ότι πρώτον, λαμβάνοντας υπόψη σχετική κοινοτική οδηγία, οι σύζυγοι και οι χήρες/οι Ελλήνων δεν καταβάλουν παράβολο για την έκδοση των αδειών διαμονής τους και δεύτερον, για τους συζύγους Ελλήνων αρκεί η θεώρηση εισόδου από το οικείο προξενείο για να υποβάλουν αίτηση για χορήγηση άδειας διαμονής. Βάσει των παραπάνω, τίθεται το ερώτημα εάν υφίστανται περιθώρια ερμηνείας προκειμένου οι σύζυγοι και οι χήρες/οι Ελλήνων να μην υπαχθούν στη διαδικασία νομιμοποίησης με σημαντικά δυσμενέστερους όρους από αυτούς των μελών οικογένειας αλλοδαπού, καθώς και εάν είναι εύλογο να ζητείται παράβολο για τη νομιμοποίησή τους.

β) Ομογενείς

Ο ν. 2910/2001, λόγω της θεσμοθέτησης διαδικασίας αρχικής νομιμοποίησης αλλοδαπών, έδωσε τη δυνατότητα στους ομογενείς από την πρώην ΕΣΣΔ, που είχαν εισέλθει στην Ελλάδα πριν την έναρξη ισχύος του, να ζητήσουν δελτίο ομογενούς ή ιθαγένεια καταθέτοντας την σχετική αίτηση στις αρμόδιες υπηρεσίες εσωτερικού (Περιφέρειες) και ταυτόχρονα να νομιμοποιήσουν τη διαμονή τους στη Χώρα. Παρότι ο ν. 3386/2005 θεσμοθετεί νέα διαδικασία αρχικής νομιμοποίησης δεν προβλέπει ειδική διαδικασία για του ομογενείς από την πρώην ΕΣΣΔ. Ωστόσο τίθεται το ζήτημα της τύχης των ομογενών από την πρώην ΕΣΣΔ, οι οποίοι πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις αρχικής νομιμοποίησης, και ειδικότερα εάν αυτοί μπορούν να καταθέσουν αίτηση για δελτίο ομογενούς ή ιθαγένεια στις υπηρεσίες εσωτερικού, διαμένοντας στην Ελλάδα, και υπό ποιες προϋποθέσεις (δηλ. θα πρέπει να πρώτα υπαχθούν στη διαδικασία νομιμοποίησης του άρθρου 91 § 11 ή ενδέχεται να ακολουθηθεί διαδικασία ανάλογη του άρθρου 76 του ν. 2910/2001).

Το άρθρο 91 § 9 του ν. 3386/2005 προβλέπει ότι οι αιτούντες δελτίο ομογενούς, που έχουν υποβάλει σχετικό αίτημα πριν την ισχύ του ν. 2910/2001, εφόσον το αίτημά τους απορριφθεί λόγω μη απόδειξης ομογενειακής ιδιότητας μπορούν να νομιμοποιήσουν τη διαμονή τους ως αλλοδαποί εντός τριμήνου από την έναρξη ισχύος του ν. 3386/2005. Ωστόσο, τίθεται το ερώτημα γιατί, για λόγους ισότητας, πρόσωπα που έχουν αιτηθεί δελτίο ομογενούς και πληρούν τις χρονικές προϋποθέσεις της νέας αρχικής νομιμοποίησης (έχουν εισέλθει πριν τις 31/12/2004 στην Ελλάδα), εφόσον το αίτημά τους απορριφθεί λόγω μη απόδειξης της ομογενειακής τους ιδιότητας, να μην νομιμοποιήσουν τη διαμονή τους ως αλλοδαποί. Περαιτέρω κρίνεται σκόπιμο να διευκρινισθεί εάν οι απορρίψεις περιλαμβάνουν τόσο τις πρωτοβάθμιες (όπως καταρχήν νοείται εύλογο), όσο και τις τελεσίδικες σχετικές αποφάσεις.

γ) Ενηλικιωθέντα στην Ελλάδα τέκνα αλλοδαπών

Το άρθρο 34 § 8 του ν. 3274/2004 επιχείρησε να τακτοποιήσει το θέμα των ενηλικιωθέντων στην Ελλάδα τέκνων αλλοδαπών που λόγω παραδρομών, αστοχιών και προβλημάτων εφαρμογής που προέκυψαν κυρίως με ευθύνη της διοίκησης, δεν μπόρεσαν να

νομιμοποιήσουν τη διαμονή τους, δυνάμει της διαδικασίας του ν. 2910/2001, παρότι το δικαιούνται. Λαμβάνοντας υπόψη ότι πρώτον, όχι αμελητέος αριθμός αλλοδαπών που ανήκουν στην κατηγορία αυτή εκτιμάται ότι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις νομιμοποίησης και δεύτερον, ακόμη και στην περίπτωση που πληρούν τις προϋποθέσεις νομιμοποίησης, το νεαρό της ηλικίας και η εξ αυτού συνεπαγόμενη οικονομική αδυναμία καθιστά αμφίβολη την ευχέρεια τους να εξαγοράσουν τα απαιτούμενα ένησημα, τίθεται το ζήτημα, δεδομένης της μη πρόβλεψης ανάλογης με το άρθρο 34 του ν. 3274/2004 ρύθμισης, της ενδεχόμενης περιορισμένης συμμετοχής των ενηλικιωθέντων στην Ελλάδα τέκνων αλλοδαπών στη νέα διαδικασία νομιμοποίησης.

Ευελπιστώ ότι οι παραπάνω παρατηρήσεις-ερωτήματα θα επιτρέψουν στις υπηρεσίες του Υπουργείου σας να εστιάσουν με μεγαλύτερη ακρίβεια και την προσήκουσα ευαισθησία στα ερμηνευτικώς δυσχερή σημεία των μεταβατικών ρυθμίσεων, προκειμένου να διασφαλισθεί η ομαλότερη δυνατή ένταξη των χιλιάδων «παρανόμων» αλλοδαπών που ζουν ανάμεσά μας στην κανονικότητα της κοινωνικής και οικονομικής ζωής της χώρας.

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