

Αθήνα, 10 Φεβρουαρίου 2017

Φ:223302/...

Πληροφορίες:

Ε. Μαρκάκη

Τηλ.: 213 1306 ***

1. Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής
Υπόψη κου Κ. Κιντή
Γενικού Διευθυντή Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης
Ευαγγελιστρίας 2
105 63 ΑΘΗΝΑ
Fax: 213-2035700

2. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής
Υπόψη κας. Κ. Καρδαμίτση
Ασκούσας χρέη Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης
Κατεχάκη 56
11525 ΑΘΗΝΑ
Fax: 213-2035700

Αξιότιμη κυρία/ Αξιότιμε κύριε,

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρθρο 103 παρ. 5 του Συντάγματος και το ν. 3094/03, έλαβε και διερευνά την με αρ φακέλου Φ: 223302 αναφορά της κας. *****, υπηκόου Ουκρανίας, σχετικά με την ανανέωση της άδειας διαμονής της, από την αρμόδια Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης Νοτίου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων.

ΙΣΤΟΡΙΚΟ:

Η ενδιαφερόμενη νομιμοποιήθηκε στην χώρα βάσει των διατάξεων του άρθρου 91-παρ.11, του ν. 3386/05. Ειδικότερα, κατόπιν σχετικής αίτησης που υπέβαλε στις 27/12/2005 της χορηγήθηκε η σχετική άδεια με αρ. πρωτ: **183635 /26-7-2007** με ισχύ **από 27/12/2005 έως και 26/12/2006**. Έκτοτε, ανανέωνε αδιαλείπτως τις άδειές της, με την τελευταία να είναι σε ισχύ έως τις 26/12/2015. Στις 8/12/2015, η ενδιαφερόμενη υπέβαλε εμπροθέσμως αίτηση για άδεια διαμονής *δεκαετούς διάρκειας*, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρ. 138, παρ. 1 του ν.4251/2014.

Ωστόσο, η ως άνω αρμόδια υπηρεσία με το υπ. αρ. Φ116277/17821/25-4-2016 έγγραφο (φωτοαντίγραφο του οποίου επισυνάπτουμε) ενημέρωσε την κα. ***** ότι δεν πληρούσε τις εκ του νόμου οριζόμενες προϋποθέσεις (βασισόμενη στην υπ. αρ. 42 -Α.Π. 78729/7-12-2015- σχετική εγκύκλιο οδηγία του αρμόδιου Υπουργείου), για την ανανέωση άδειας δεκαετούς διάρκειας, ισχυριζόμενη ότι κατά την έναρξη ισχύος του ν.3386/05, δηλαδή από 1-1-2006, δεν ήταν κάτοχος άδειας διαμονής σε ισχύ, καθότι η άδειά της εκδόθηκε μεταγενέστερα (ήτοι 26/7/2007), συστήνοντάς της ταυτόχρονα την αλλαγή κατηγορίας άδειας διαμονής.

Σε συνέχεια αυτού του εγγράφου, η ενδιαφερόμενη υπέβαλε την υπ. αρ.Φ116277/27263/21-6-2016 ένσταση, την οποία η υπηρεσία διαβίβασε στο Γραφείο Ασκούσας Χρέη Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης με το υπ. αρ. Φ116277/27263/22-6-2016 έγγραφο (φωτοαντίγραφο το οποίου επισυνάπτουμε για πληρέστερη ενημέρωσή σας), επί του οποίου ωστόσο δεν έχει υπάρξει ακόμη κάποια απάντηση.

ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ:

Σύμφωνα με το ν.3386/05 (άρθρο 91, παρ.11). «α. Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της αρμόδιας Περιφέρειας χορηγείται άδεια διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που διέμεναν στην Ελλάδα μέχρι 31.12.2004 και δεν συντρέχουν στο πρόσωπο τους λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Η ανωτέρω άδεια διαμονής επέχει και θέση άδειας εργασίας και έχει ετήσια ισχύ. Οι **σχετικές αιτήσεις υποβάλλονται στους οικείους δήμους κατά το χρονικό διάστημα από 1.10.2005 μέχρι 31.12.2005.** Οι δήμοι υποχρεούνται, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο μηνών από την υποβολή της αίτησης, να διαβιβάσουν τους σχετικούς φακέλους στην αρμόδια Περιφέρεια.»

Βάσει της πρόσφατης κωδικοποίησης της μεταναστευτικής νομοθεσίας (ν.4251/2014, άρθρο 138 παρ. 1): «Πολίτης τρίτης χώρας, ο οποίος είχε άδεια διαμονής σε **ισχύ** κατά την έναρξη ισχύος του ν. 3386/2005¹, εφόσον συμπληρώσει δεκαετή νόμιμη διαμονή στην Ελλάδα κατά την τελευταία δωδεκαετία πριν την υποβολή σχετικού αιτήματος, δικαιούται να λάβει άδεια διαμονής διάρκειας δέκα (10) ετών ...»

Σε συνέχεια της ανωτέρω κωδικοποίησης, το αρμόδιο Υπουργείο, και προκειμένου να παράσχει, προς τις Δ/νσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, τις οδηγίες που κρίνονταν αναγκαίες, τόσο για την ενημέρωσή τους, όσο και για την ορθή και ενιαία εφαρμογή των διατάξεων, εξέδωσε την υπ. αρ. 28 (Α.Π. οικ. 53326/4-8-2015) εγκύκλιο, στην οποία αναφέρεται ότι : «**Η άδεια διαμονής δεκαετούς διάρκειας χορηγείται σε όλους τους πολίτες τρίτων χωρών που διέμεναν την 1η Ιανουαρίου 2006 και εξακολουθούν να διαμένουν στη χώρα με οριστικό τίτλο διαμονής, ανεξαρτήτως της κατηγορίας της άδειας διαμονής που κατείχαν.** Ωστόσο, λίγους μήνες αργότερα, εκδίδεται η υπ. αρ. 42 (Α.Π. 78729/7-12-2015) εγκύκλιος, ως ορθή επανάληψη της προηγούμενης για την συγκεκριμένη κατηγορία άδεια διαμονής και τροποποιεί τις σχετικές οδηγίες, αναφέροντας ότι για τους «**Πολίτες τρίτων Χωρών που αιτούνται υπαγωγή στις διατάξεις της κατηγορίας Ζ.3², προσκομίζοντας ως οριστικό τίτλο διαμονής άδεια διαμονής που είχε χορηγηθεί βάσει των διατάξεων της παρ. 11 του άρθρου 91 του ν. 3386/2005, εντάσσονται στην εν λόγω κατηγορία μόνο εάν η άδεια διαμονής είχε **εκδοθεί πριν την 1η Ιανουαρίου 2006.****»

(σημείωση: στα ανωτέρω αποσπάσματα κειμένων νόμου είναι δικός μας ο έντονος τονισμός (bold), των συγκεκριμένων λέξεων)

¹ Ημερομηνία έναρξης ν.3386/05 από **1.1.2006**

² Ζ3. Άδεια δεκαετούς διάρκειας (ν.4251/14, άρθρο 7)

ΑΠΟΨΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ

Μετά από προσεκτική μελέτη των στοιχείων της αναφοράς, αλλά και της σχετικής νομοθεσίας ο Συνήγορος του Πολίτη θα ήθελε να επισημάνει τα παρακάτω:

Σύμφωνα με τον Ν.4251/2014 (Κώδικας Μετανάστευσης), καταρχάς χορηγείται το δικαίωμα απόκτησης δεκαετούς άδειας διαμονής σε πολίτες τρίτων χωρών, που (πέραν των λοιπών προϋποθέσεων), κατά την έναρξη του ν. 3386/05, **ήτοι κατά την 1-1-2006**, είχαν άδεια διαμονής **σε ισχύ**. Κριτήριο λοιπόν, που θεσπίζεται εκ του νόμου, είναι η συγκεκριμένη **ημερομηνία ισχύος** του **οποιουδήποτε** προηγούμενου τύπου άδειας διαμονής, με την εγκύκλιο υπ. αρ. 28 (Α.Π. οικ. 53326/4-8-2015) να κινείται στο αυτό πνεύμα.

Ωστόσο, το αρμόδιο Υπουργείο, με την υπ. αρ. 42 (Α.Π. 78729/7-12-2015) εγκύκλιο, **τροποποιεί**, επί τω δυσμενέστερω, **το κριτήριο υπαγωγής** στην κατηγορία άδειας διαμονής δεκαετούς διάρκειας, **συγκεκριμένης κατηγορίας** πολιτών τρίτων χωρών (των κατόχων αρχικής άδειας διαμονής βάσει του άρθρ. 91 παρ. 11 του ν.3386/05), απαιτώντας για αυτούς την **έκδοση** (και όχι την ισχύ) προ της 1/1/2006 της άδειας διαμονής που τους είχε χορηγηθεί σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις.

Στο σημείο αυτό θα θέλαμε να εκφράσουμε τις εξής παρατηρήσεις:

Όπως έχει καταδείξει -και κατά το παρελθόν- μέσω και των Ετήσιων Εκθέσεων του (βλ. πχ. ΕΕ 2011) ο Συνήγορος του Πολίτη, παρατηρεί ότι και σε αυτή την περίπτωση, οι εγκύκλιες οδηγίες, παρότι αδιαμφισβήτητα δεν εισάγουν δίκαιο, χρησιμοποιούνται πολλάκις από την διοίκηση παραλλάσσοντας ή εξουδετερώνοντας συστηματικά τις επιλογές και τη βούληση του νομοθέτη.

Ειδικότερα, η συγκεκριμένη εγκύκλιος (αρ. 42), βάσει της οποίας στην περίπτωση της ενδιαφερομένης η αρμόδια Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης της απάντησε ότι δεν πληροί τις εκ του νόμου προϋποθέσεις, φρονούμε ότι ουσιαστικά ανατρέπει την συγκεκριμένη διάταξη του νόμου (ν4251/2014, άρθρο 138 παρ. 1), καθώς γίνεται αφορμή να αποκλειστούν, εν τοις πράγμασι, οι περισσότεροι-αν όχι όλοι- οι κάτοχοι αρχικού νομιμοποιητικού τίτλου του άρθρου 91, παρ.11. του ν.3386/05, από την υπαγωγή τους στην δεκαετία.

Και τούτο, καθώς, σύμφωνα με τον ως άνω νόμο, οι ενδιαφερόμενοι για την νομιμοποίησή τους, κατά το χρόνο εκείνο, μπορούσαν να υποβάλλουν σχετικό αίτημα από 1/10/2005 έως και 31/12/2005, μέσω των δήμων του τόπου διαμονής τους, οι οποίοι στη συνέχεια θα έπρεπε να διαβιβάσουν τους σχετικούς φακέλους, εντός διμήνου, στις αρμόδιες προς εξέταση των αιτημάτων Δ/σεις Αλλοδαπών & Μετανάστευσης των Περιφερειών, είναι γνωστό, εντούτοις, σε όλους όσους ασχολούνται στο μεταναστευτικό πεδίο, ότι κατά την περίοδο εκείνη υπήρξαν υπέρμετρες καθυστερήσεις τόσο στην διαβίβαση φακέλων από τους δήμους όσο και στην εξέταση των σχετικών αιτημάτων από τις Δ/σεις Αλλοδαπών & Μετανάστευσης των Περιφερειών. Οι ανωτέρω δυσλειτουργίες της διοίκησης είχαν ως αποτέλεσμα, την έκδοση αυτού του τύπου άδειας με πολύ μεγάλη καθυστέρηση -και σε πλείστες όσες των περιπτώσεων- όπως και αυτή της κας. *****, πολύ αργότερα ακόμη και από την ημερομηνία λήξεως της ισχύος της άδειας διαμονής.

Ως εκ τούτου, ο περιοριστικός τρόπος με τον οποίο ορίζεται στην ανωτέρω εγκύκλιο το δικαίωμα υπαγωγής στις διατάξεις για την χορήγηση άδειας δεκαετούς διαμονής των συγκεκριμένων πολιτών τρίτης χώρας (δηλ. αυτών με αρχικό τίτλο διαμονής με τις διατάξεις του άρθρου 91, παρ.11 του ν.3386/05), εάν δεν έχει γίνει από παραδρομή, θεωρούμε ότι μπορεί να εκληφθεί ως σκόπιμος αποκλεισμός τους από την δυνατότητα απόκτησης άδειας μακράς διάρκειας αυτού του τύπου. Μια τέτοια οδηγία, ωστόσο, βρίσκεται, κατά τη γνώμη μας, σε ευθεία αντίθεση με το σκοπό του νομοθέτη, ο οποίος δεν φαίνεται να επιζητά διαφοροποίηση για την υπαγωγή στον συγκεκριμένο τύπο άδειας διαμονής μακράς διάρκειας ανάλογα με τον προηγούμενο τύπο άδειας διαμονής, για όσους πολίτες τρίτων χωρών έχουν νόμιμη παραμονή στην χώρα μας πλέον της δεκαετίας.

Σε περίπτωση, ωστόσο, που η υπηρεσία έκρινε ότι πιθανά άλλος ήταν ο σκοπός του νομοθέτη, και δεν αποδόθηκε ορθά στην συγκεκριμένη διάταξη του νόμου, επιβάλλεται, κατά την άποψή μας, η τροποποίηση της διάταξης νόμου και όχι η ανατροπή της ήδη υπάρχουσας μέσω εγκυκλίων οδηγιών.

Τέλος, επιθυμούμε να επισημάνουμε ότι οι συστάσεις των αρμόδιων υπηρεσιών, για τροποποίηση του αιτήματος ανανέωσης της άδειας διαμονής για έναν από τους λοιπούς λόγους του Μεταναστευτικού Κώδικα (π.χ. εξαρτημένη εργασία), δεν αποτελεί κατά την άποψή μας επιθυμητή λύση, και ορθή επιλογή σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διοίκησης, καθώς με τον τρόπο αυτό μετακυλιέται εξ ολοκλήρου το βάρος των δυσλειτουργιών της διοίκησης στους ενδιαφερόμενους της συγκεκριμένης κατηγορίας με αποτέλεσμα να αποστερούνται ουσιαστικά, των δικαιωμάτων και της ασφάλειας, που παρέχει ο συγκεκριμένος τύπος άδειας διαμονής μακράς διάρκειας.

Ενόψει των ανωτέρω, παρακαλούμε το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο, όπως, κατά το λόγο της αρμοδιότητάς του, τοποθετηθεί επί του θέματος προς την κατεύθυνση της διασφάλισης των εκ του νόμου οριζομένων και χορηγήσει τις απαραίτητες διευκρινίσεις στις αρμόδιες Δ/νσεις των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το συγκεκριμένο θέμα που πιθανά αφορά ικανό αριθμό πολιτών τρίτων χωρών.

Επιπλέον, παρακαλούμε και την ασκούσα χρέη Συντονιστή Αποκεντρωμένης, για την ενημέρωση και συνεργασία της με το αρμόδιο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, ούτως ώστε να απαντηθεί σχετική ένσταση της ενδιαφερομένης, η οποία διαβιβάστηκε με το υπ. αρ. πρωτ: Φ116277/27263/22-6-2016 έγγραφο και βρίσκεται ακόμη σε εκκρεμότητα, προκειμένου να διευκολυνθεί στο έργο της και η αρμόδια Δ/νση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Νοτίου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων.

Εν αναμονή των απόψεων και ενεργειών σας, ευχαριστούμε εκ των προτέρων για τη συνεργασία και παραμένουμε στη διάθεσή σας.

Με τιμή

Γιώργος Νικολόπουλος
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

Κοινοποίηση:

1.Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης
Νοτίου Τομέα, Πειραιώς και Νήσων
Υπόψη κ. Καμπουρίδη
Αγ. Διονυσίου 5,
185 45 Πειραιάς
ΦΑΞ: 210- 4141655

2.Κα. *****