

ΕΞ. ΕΠΕΙΓΟΝ

Αθήνα, 13 Μαρτίου 2002
Αρ. Πρωτ: 968.02.2.1

Πληροφορίες: Χάρης Σιμόπουλος
Τηλέφωνο: 7289624
Fax: 7289643

ΠΡΟΣ

- ΥΠΟΥΡΓΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ, κύριο Δ. ΡΕΠΠΑ
- ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, κυρία Ι. ΠΑΝΟΠΟΥΛΟΥ
- ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ
- ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

ΘΕΜΑ: Προϋποθέσεις χορήγησης – ανανέωσης άδειας εργασίας

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει λάβει σειρά αναφορών σχετικά με τις προϋποθέσεις χορήγησης / ανανέωσης άδειας εργασίας αλλοδαπού. Επιπλέον, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει γίνει δέκτης δεκάδων προφορικών διαμαρτυριών πολιτών με το ίδιο περιεχόμενο. Τέλος, κατά την αυτοψία που διενήργησε στις 14-15.02.2001 στα καταστήματα της Διεύθυνσης Εργασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών διαπίστωσε ως προς το συγκεκριμένο θέμα πολυάριθμα σοβαρά προβλήματα.

Τα σημαντικότερα προβλήματα που έχουν υποπέσει στην αντίληψη του Συνηγόρου του Πολίτη είναι τα ακόλουθα:

- α) ο μη καθορισμός των δικαιολογητικών που πιστοποιούν την εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων,
- β) ο μη καθορισμός της διαδικασίας ανανέωσης άδειας εργασίας στις περιπτώσεις που δεν υφίσταται σύμβαση εργασίας, έργου ή υπηρεσίας,
- γ) η έλλειψη διευκρινιστικών οδηγιών από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εργασίας προς τις Διευθύνσεις Εργασίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων σχετικά με τη διαδικασία έκδοσης άδειας εργασίας αλλοδαπού και
- δ) η έλλειψη ενημέρωσης του αλλοδαπού κοινού σχετικά με τις προϋποθέσεις έκδοσης της άδειας εργασίας.

Ειδικότερα, ο Συνήγορος του Πολίτη σημειώνει τα εξής:

1. Τα άρθρα 19 § 8 και 23 § 1 ορίζουν ως απαραίτητη προϋπόθεση για την ανανέωση της άδειας εργασίας την εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του αλλοδαπού. Η με αριθμό 8/03.05.2001 εγκύκλιος εφαρμογής του ν. 2910/2001 προβλέπει ως πιστοποιητικό εκπλήρωσης ασφαλιστικών υποχρεώσεων τη βεβαίωση του ασφαλιστικού φορέα ότι ο αλλοδαπός έχει εκπληρώσει τις ασφαλιστικές του υποχρεώσεις (σελίδα 88). Όμως, καθώς παρατηρείται συχνότατα το φαινόμενο, οι υπηρεσίες του Ι.Κ.Α. να μην εκδίδουν το εν λόγω πιστοποιητικό, έχει προκύψει σοβαρό πρόβλημα ως προς τη διαπίστωση της εκπλήρωσης των ασφαλιστικών υποχρεώσεων. Οι υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ζητούν κατά την κρίση τους στοιχεία (κυρίως αριθμό προσφάτων ενσήμων), ως υποκατάστατα της σχετικής βεβαίωσης, τα οποία στοιχεία όμως δεν προβλέπονται ούτε στις διατάξεις του ν. 2910/2001, ούτε στην εγκύκλιο εφαρμογής του. Ως εκ τούτου, πρέπει να καθορισθούν σαφώς και ευκρινώς τα συγκεκριμένα

δικαιολογητικά στοιχεία που μπορούν να υποκαταστήσουν τη σχετική βεβαίωση ως πιστοποιητικά εκπλήρωσης ασφαλιστικής κάλυψης.

2. Τα άρθρα 19 § 8 και 23 § 2 προβλέπουν για την έκδοση άδειας εργασίας την προσκόμιση σύμβασης μισθωτής εργασίας ή παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου, αναλόγως του τύπου άδειας εργασίας που θα χορηγηθεί στον αλλοδαπό (άδεια εργασίας για παροχή μισθωτής εργασίας ή για παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου). Επιπρόσθετα, το άρθρο 23 § 2 προβλέπει τη χορήγηση άδειας εργασίας για παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου και στις περιπτώσεις όπου προσκομισθεί δήλωση εργοδότη ότι θα απασχολήσει τον αλλοδαπό σε συγκεκριμένη εργασία για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ή όπου από το βιβλιάριο ενσήμων ασφαλιστικού οργανισμού του αλλοδαπού προκύπτει ότι αυτός έχει πραγματοποιήσει αριθμό ημερομισθίων ίσο τουλάχιστον με το μισό των εργάσιμων ημερών που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα από την έκδοση της άδειας εργασίας μέχρι την υποβολή της αίτησής του για την ανανέωσή της. Ως εκ τούτου, είναι προφανές ότι ο αλλοδαπός, που δεν έχει συμβληθεί να προσφέρει εργασία, έργο ή υπηρεσία, αλλά που έχει προσκομίσει σχετική δήλωση εργοδότη ή που από το βιβλιάριο ενσήμων του προκύπτει ότι έχει πραγματοποιήσει τον προβλεπόμενο αριθμό ημερομισθίων, δικαιούται να λάβει άδεια εργασίας, χωρίς να χρειάζεται να προσκομίσει σύμβαση. Είναι επίσης προφανές ότι, εφόσον πληρούνται οι παραπάνω προϋποθέσεις, η διοίκηση δεν νομιμοποιείται να αρνηθεί να χορηγήσει άδεια εργασίας επειδή ο αλλοδαπός είναι ασθενής ή άνεργος ή η αλλοδαπή είναι έγκυος ή λεχώνα¹. Η διακριτική μεταχείριση σε βάρος των προαναφερόμενων κατηγοριών αλλοδαπών:

- α) αντίκειται στις προϋποθέσεις που ο ν. 2910/2001 ρητώς ορίζει για τη χορήγηση άδειας εργασίας (άρθρα 19 § 8 και 23 § 2),
- β) αντίκειται στο άρθρο 39 § 1 του ν. 2910/2001, το οποίο ορίζει ότι οι νόμιμα διαμένοντες αλλοδαποί στη χώρα ασφαλιζονται στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς και απολαμβάνουν των ιδίων ασφαλιστικών υποχρεώσεων με τους ημεδαπούς² και
- γ) εισάγει σοβαρές αρνητικές διακρίσεις σε βάρος των αλλοδαπών³, αρνητικές διακρίσεις οι οποίες περιστελλούν σημαντικά θεμελιώδη δικαιώματα των αλλοδαπών, όπως το δικαίωμα στην εργασία, στην κοινωνική ασφάλιση και στην προστασία της μητρότητας.

Ειδικότερο πρόβλημα, ως προς τη διαδικασία χορήγησης άδειας εργασίας για παροχή έργου ή υπηρεσίας, βάσει του αριθμού των ενσήμων, αποτελεί η μέτρηση του αριθμού των ημερομισθίων. Γεννάται το ερώτημα εάν και πώς θα πρέπει να προσμετρούνται οι ημέρες επιδότησης ανεργίας, ασθένειας, τοκετού και λοχείας, δηλαδή εκείνες οι ημέρες

¹ Έχουν επανειλημμένως αναφερθεί περιστατικά στον Συνήγορο του Πολίτη που οι εν λόγω κατηγορίες αλλοδαπών (επιδοτούμενοι ασθενείς και άνεργοι, εγκυμονούσες) έτυχαν δυσμενούς μεταχείρισης από τις υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Η δυσμενής μεταχείριση στην «ήπια» εκδοχή της παρουσιάζεται ως υποχρέωση του αλλοδαπού να προσκομίσει, παρότι πληροί τις προϋποθέσεις του αριθμού των ενσήμων ή της δήλωσης του εργοδότη, και σύμβαση εργασίας, έργου ή υπηρεσίας, ενώ στην ακραία εκδοχή της σημαίνει άρνηση χορήγησης άδειας εργασίας λόγω των προαναφερόμενων ιδιοτήτων του αλλοδαπού (επιδοτούμενος άνεργος, εγκυμονούσα).

² Εάν η άσκηση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων, όπως των επιδοτήσεων ανεργίας, ασθένειας και τοκετού και λοχείας, αποτελεί λόγο άρνησης χορήγησης της άδειας εργασίας είναι φανερό ότι απαγορεύεται ουσιαστικά στον αλλοδαπό να ασκήσει μεγάλο μέρος των ασφαλιστικών του δικαιωμάτων.

³ Εάν η λήψη ασφαλιστικών επιδομάτων και παροχών παρεμποδίζει τον αλλοδαπό να λάβει την άδεια εργασίας, συνάγεται το συμπέρασμα ότι εισάγεται διάκριση στην άσκηση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων μεταξύ των ημεδαπών και των αλλοδαπών και ότι τελικώς οι αλλοδαποί τιμωρούνται για την άσκηση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων τους.

που ο αλλοδαπός δεν μπορούσε εργασθεί, γιατί δεν εύρισκε εργασία ή γιατί η υγεία του δεν του επέτρεπε να εργαστεί. Σημειώνεται ότι, σύμφωνα με την ασφαλιστική μας νομοθεσία, οι ημέρες επιδότησης ή μέρος αυτών θεμελιώνουν ασφαλιστικά δικαιώματα (π.χ. δικαίωμα σύνταξης γήρατος). Για λόγους επεικούς και χρηστής διοίκησης⁴, οι ημέρες που ο αλλοδαπός αποδεδειγμένα δεν μπορεί να εργαστεί (γιατί είναι άνεργος, ασθενής, έγκυος ή λεχώνα) θα πρέπει να αφαιρούνται από το χρονικό διάστημα ισχύος της άδειας εργασίας και για το υπόλοιπο διάστημα να απαιτείται η πραγματοποίηση αριθμού ημερομισθίων ίσου με το μισό των εργασίμων ημερών⁵. Εάν οι ημέρες επιδότησης ανεργίας, ασθένειας, τοκετού και λοχείας δεν αφαιρεθούν από το προσμετρούμενο χρονικό διάστημα ισχύος της άδειας εργασίας, τότε η διοίκηση φέρεται να θεωρεί τον αλλοδαπό υπόχρεο εργασίας για το διάστημα εκείνο, που η ίδια τον ασφαρίζει, γιατί αναγνωρίζει ότι αδυνατεί να εργαστεί. Με τον τρόπο αυτόν ο αλλοδαπός ουσιαστικά τιμωρείται γιατί έλαβε ένα από τα προαναφερόμενα επιδόματα.

3. Οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εργασίας δεν έχουν παράσχει το αναγκαίο πλαίσιο εγκυκλίων, οδηγιών και διευκρινίσεων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, προκειμένου αυτές να οργανώσουν με ενιαίο τρόπο και σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2910/2001 τη διαδικασία χορήγησης άδειας εργασίας. Τα ερωτήματα που τέθηκαν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν πήραν επαρκείς απαντήσεις, ενώ σε ό,τι αφορά τη διαδικασία ανανέωσης της άδειας εργασίας, η απάντηση του Υπουργείου Εργασίας προς την Ν. Α. Αθηνών - Πειραιώς (έγγραφο της Διεύθυνσης Απασχόλησης με Α.Π. 31565/21.11.2001) αγνοεί παντελώς τις διατάξεις του άρθρου 23 § 2 του ν. 2910/2001. Το αποτέλεσμα της μη ανάληψης της οφειλόμενης συντονιστικής πρωτοβουλίας από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εργασίας, είναι οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις να εφαρμόζουν κατά τρόπο μη ενιαίο, δηλαδή σύμφωνα με την εκάστοτε κρίση των αρμόδιων υπαλλήλων τους, τον ν. 2910/2001, ενίοτε αυθαιρετώντας και συχνά αγνοώντας τις ρυθμίσεις του νόμου. Η άγνοια αυτή οφείλεται κυρίως στην ανεπαρκή ενημέρωση και καθοδήγησή τους.
4. Η συντριπτική πλειοψηφία των αλλοδαπών δεν γνωρίζουν τους όρους και τις προϋποθέσεις χορήγησης / ανανέωσης της άδειας εργασίας. Μετά την ισχύ του ν. 2910/2001, δεν αναλήφθηκε καμία πρωτοβουλία ενημέρωσης σχετικά με τις προϋποθέσεις έκδοσης άδειας εργασίας. Αποτέλεσμα της ανεπαρκέστατης ενημέρωσης των αλλοδαπών είναι το γεγονός ότι αρκετοί κάτοχοι παλαιότερων αδειών εργασίας, κυρίως της «πράσινης κάρτας», παρότι φρόντισαν να εκπληρώσουν τις προϋποθέσεις ανανέωσης αυτής, να μην δικαιούνται να ζητήσουν ανανέωση της άδειας εργασίας τους σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του ν. 2910/2001, εξαιτίας των αλλαγών που επέφεραν οι διατάξεις του νέου νόμου. Τις αλλαγές αυτές οι αλλοδαποί τις πληροφορήθηκαν όταν ζήτησαν την ανανέωση της άδειας εργασίας τους, όταν δηλαδή ήταν ανέφικτο για

⁴ Ο ν. 2910/2001 αποσκοπεί, σύμφωνα με την εγκύκλιο εφαρμογής του, στην ευταξία, στην νομιμότητα, στη διασφάλιση των κοινωνικών δικαιωμάτων των αλλοδαπών, στην κοινωνική τους ένταξη αλλά και στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής της χώρας (σελίδα 11). Πάντα σύμφωνα με την εγκύκλιο, οι ρυθμίσεις που αφορούν τη διαδικασία χορήγησης άδειας παραμονής αλλοδαπού διαπνέονται από την αντίληψη ότι οι αλλοδαποί «δεν είναι μια επιπλέον φορτική αστυνομική ύλη, αλλά πρόσωπα και κοινωνική ομάδα με την οποία πρέπει να ρυθμίσει τις σχέσεις της συνολικά η κοινωνία μέσα από τη θεσμική της εκπροσώπηση» (σελίδα 12). Ως εκ τούτου, εργαλείο ερμηνείας και εφαρμογής του ν. 2910/2001, με βάση τους σκοπούς του, δεν μπορεί να είναι μια περιοριστική, περισταλτική και τελικά ξενόφοβη διοίκηση, αλλά αντιθέτως η επεικής και χρηστή διοίκηση.

⁵ Π.χ. εάν το χρονικό διάστημα από την έκδοση της άδειας εργασίας έως τη υποβολή της αίτησης για ανανέωση είναι 12 μήνες και ο / η αλλοδαπός / η έχει λάβει επίδομα ανεργίας, ασθένειας ή τοκετού & λοχείας για 3 μήνες, ο / η αλλοδαπός / η θα πρέπει να πραγματοποιήσει ημερομίσθια $4,5$ μηνών $[(12-3) : 2 = 4,5]$.

αρκετούς από αυτούς να μεριμνήσουν για να εκπληρώσουν τις νέες προϋποθέσεις (π.χ. να πραγματοποιήσουν τον απαραίτητο αριθμό ενσήμων ή να βρουν εργοδότη που να δεχθεί να συνάψει σύμβαση εργασίας, υπηρεσίας ή έργου). Με βάση τις αρχές της χρηστής διοίκησης, η μεταβατική περίοδος της εξάμηνης παράτασης της ισχύος των αδειών παραμονής που δόθηκε για τις άδειες που έληγαν μεταξύ 02.06.2001 και 31.12.2001, θα έπρεπε να χρησιμοποιηθεί προκειμένου να πληροφορηθούν οι αλλοδαποί τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, σύμφωνα με τις διατάξεις του νέου νόμου. Ως εκ τούτου, προκειμένου να διορθωθεί στοιχειωδώς η κατάσταση, το Υπουργείο Εργασίας οφείλει, αφενός, στηριζόμενο στις αρχές της επεικούς διοίκησης, να αποσαφηνίσει τους όρους και τις προϋποθέσεις ανανέωσης της άδειας εργασίας και αφετέρου να αναλάβει πρωτοβουλία ενημέρωσης των αλλοδαπών σχετικά με το θέμα αυτό.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τα ακόλουθα:

- α) να καθορισθούν σαφώς και ευκρινώς τα δικαιολογητικά στοιχεία που πιστοποιούν την εκπλήρωση ασφαλιστικών υποχρεώσεων, δεδομένου ότι συχνότατα οι υπηρεσίες του Ι.Κ.Α. δεν εκδίδουν τις σχετικές βεβαιώσεις,
- β) να χορηγείται άδεια εργασίας για παροχή έργου ή υπηρεσίας στους αλλοδαπούς που προσκομίζουν: i) δήλωση εργοδότη ότι θα απασχολήσει τον αλλοδαπό σε συγκεκριμένη εργασία για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ή ii) βιβλιάριο ενσήμων ασφαλιστικού οργανισμού από το οποίο να προκύπτει ότι ο αλλοδαπός έχει πραγματοποιήσει αριθμό ημερομισθίων ίσο τουλάχιστον με το μισό των εργασίμων ημερών που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα από την έκδοση της άδειας εργασίας μέχρι την υποβολή της αίτησής του για την ανανέωσή της, όπως προβλέπει το άρθρο 23 § 2 του ν. 2910/2001, δίχως να εξετάζεται εάν ο αλλοδαπός κατά την περίοδο που ζητά την ανανέωση της άδειας εργασίας του επιδοτείται για ανεργία, ασθένεια, τοκετό ή λοχεία,
- γ) να χορηγείται άδεια εργασίας για παροχή έργου ή υπηρεσίας στους αλλοδαπούς, οι οποίοι αποδεδειγμένα (από τις ημέρες επιδότησής τους) αδυνατούν να εργαστούν λόγω ανεργίας, ασθένειας, τοκετού & λοχείας, εφόσον έχουν πραγματοποιήσει αριθμό ημερομισθίων ίσο τουλάχιστον με το μισό των εργασίμων ημερών που ο αλλοδαπός δύναται να εργαστεί (δηλ. το μισό του υπολοίπου που προκύπτει από την αφαίρεση των εργασίμων ημερών μείον τις εργάσιμες ημέρες που ο αλλοδαπός αδυνατεί να εργαστεί) κατά το χρονικό διάστημα από την έκδοση της άδειας εργασίας μέχρι την υποβολή της αίτησης,
- δ) να δοθούν άμεσα αναλυτικές και ολοκληρωμένες οδηγίες προς όλες τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις της χώρας που να καθορίζουν επακριβώς τους όρους και τις προϋποθέσεις χορήγησης / ανανέωσης της άδειας εργασίας και, σε δεύτερο χρόνο, να εκδοθεί αναλυτική συμπληρωματική της αριθμ. 31221/26.09.32001 εγκυκλίου σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 2910/2001 και, τέλος,
- ε) να αναληφθεί πρωτοβουλία ενημέρωσης των αλλοδαπών σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις χορήγησης / ανανέωσης της άδειας εργασίας τους.

Παρακαλούμε το συντομότερο δυνατόν να μας ενημερώσετε για τις σχετικές σας ενέργειες.

Ευχαριστούμε εκ των προτέρων για τη συνεργασία.

Με τιμή,

Γιώργος Καμίνης

ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ:

ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. / Διεύθυνση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης