

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ & ΙΣΤΟΡΙΑΣ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ**

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ

ΒΑΝΕΣΣΑ ΓΡΗΓΟΡΙΑΔΗ

ΑΘΗΝΑ 2014

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΣ

“La justice sans la force est impuissante, la force sans la justice est tyrannique” Blaise Pascal

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
1. ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ.....	9
1.1 Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	11
2. ΠΕΡΙ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ.....	13
2.1 ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ.....	14
2.1.2 ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΙΣΟΔΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	15
2.1.3 ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ.....	28
2.2 ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	31
3. ΠΕΡΙ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ.....	39
3.1 ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ.....	39
3.1.1 ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ-Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ.....	39
3.1.2 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΗΣ ΑΞΙΑΣ.....	42
3.2 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ.....	43
3.2.1 Η ΠΑΡΟΧΗ ΤΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ.....	44
3.3 Η ΠΡΟΣΩΡΙΝΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ.....	46
3.3.1 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΡΙΝΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΟΛΙΤΗ ΤΡΙΤΗΣ ΧΩΡΑΣ.....	49
3.3.2 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ ΣΤΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ ΒΑΣΕΙ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ.....	51
3.4 ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ.....	60
4. Η ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΩΝ.....	61
4.1 ΑΚΥΡΩΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΕΠΙ ΘΕΜΑΤΩΝ ΕΙΣΟΔΟΥ-ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ, ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ.....	61
4.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΑΙΤΗΣΗΣ ΑΚΥΡΩΣΗΣ & ΑΝΑΣΤΟΛΗΣ- ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΑΥΤΩΝ.....	62

4.2.1 Η ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΣΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΒΑΘΜΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ.....	67
4.3 ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	68
4.4 Η ΕΙΔΙΚΗ ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΧΡΟΝΟΥ ΝΟΜΙΜΗΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ.....	71
4.4.1 Η ΑΡ.21535/7.11.2006 ΚΟΙΝΗ ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ.....	71
4.4.2 Η ΑΡ.22037/1.10.2010 ΚΟΙΝΗ ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ.....	73
4.5 ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΤΟΥ Ν.4251/2014.....	75
4.6 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΒΕΒΑΙΩΣΗΣ	79
4.6.1ΤΑ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΚΑΤΟΧΟΥΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΒΕΒΑΙΩΣΗΣ.....	80
5.ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΜΕΛΕΤΗΣ.....	84
5.1 ΤΑ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΑ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΙΣ ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ ΑΡΘ.91 ΠΑΡ.11 ΤΟΥ Ν.3386/2005.....	85
5.1.1ΤΑ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ.....	86
5.2. ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ..	87
5.2.1ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΚΥΡΩΣΗΣ ΠΡΩΤΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ.....	87
5.2.2 ΟΙ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ.....	89
5.2.1 Η ΜΕ ΑΡ.1420/2010 ΑΠΟΦΑΣΗ.....	89
5.3 Η ΕΚΒΑΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ.....	92
5.4 ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΙΤΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΑΣΥΛΟ ΚΑΤΟΠΙΝ ΤΗΣ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΤΗΣ ΑΙΤΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟ 91 ΠΑΡ.11.....	92
5.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	93
ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ.....	95
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ.....	98
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	103

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΡΘ Άρθρο

ΕΑ Επιτροπή Αναστολών

ΕΙΕ Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας

Εδ Εδάφιο

ΙΚΑ Ίδρυμα Κοινωνικών ασφαλίσεων

ΚΥΑ Κοινή Υπουργική Απόφαση

Ν. Νόμος

ΠΑΡ. Παράγραφος

ΠΕΡ. Περίπτωση

Π.Δ. Προεδρικό Διάταγμα

ΣτΕ Συμβούλιο της Επικρατείας

ΥΑ Υπουργική Απόφαση

ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί η καταγραφή και η ανάδειξη της σχέσης των αρμοδιοτήτων του κράτους, δηλ. της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας, στο πλαίσιο εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής από την πλευρά του δικαιώματος προσφυγής στη διοικητική δικαιοσύνη των πολιτών τρίτων χωρών, όπως προκύπτει από την πορεία υλοποίησης και εφαρμογής της.

Το ενδιαφέρον προέκυψε κατά την επαγγελματική μου απασχόληση μου από το 2008 στην αρμόδια Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Ανατολικής Αττικής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής στο Τμήμα Ελέγχου, αρμόδιο μεταξύ άλλων για την αποστολή των απόψεων της Διοίκησης στα αρμόδια δικαστήρια για την εκδίκαση της ασκηθείσας εκ μέρους των πολιτών τρίτων χωρών αίτησης ακύρωσης ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων της χώρας σε περίπτωση απόρριψης ή ανάκλησης της αίτησης τους για χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής.

Συνεπώς είχα την ευκαιρία να δω σε όλο το εύρος την πορεία μίας αίτησης για άδεια διαμονής, ήτοι πως αποφαινεται η εκτελεστική και πως η δικαστική εξουσία και τις συνέπειες τους για το διοικούμενο που εν προκειμένω είναι πολίτης τρίτης χώρας.

Σημειωτέον ότι μέχρι σήμερα η βιβλιογραφία για το εν λόγω θέμα είναι συγκεκριμένη αφορώσα είτε στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας εν γένει είτε σε καταγραφή νομολογίας περί αλλοδαπών περιπτώσιολογικά.

Η υπόθεση εργασίας θα καταδείξει τη σχέση κράτους δικαίου-δικαιοσύνη-αλλοδαπός μέσα από την πορεία της μεταναστευτικής πολιτικής και τις επιπτώσεις αυτής της σχέσης στους πολίτες τρίτων χωρών αλλά και στην ελληνική κοινωνία.

Δεδομένου δε του εύρους αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων θα γίνει επιλεκτικά αναφορά σε περιπτώσεις μελέτης, οι οποίες όμως θα είναι αντιπροσωπευτικές για να καταδείξουν και να αναδείξουν τη συνθετότητα των θεμάτων που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή μίας νομοθεσίας, η οποία κατέστη και ευρωπαϊκή πολιτική, την οποία οφείλουμε

να ενσωματώνουμε στο εθνικό μας δίκαιο αλλά και το εθνικό μας δίκαιο οφείλει σε αναλογία της να λαμβάνει μέτρα για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών τρίτων χωρών αλλά και για την προστασία του κράτους.

Η εκτελεστική εξουσία από την πλευρά της οφείλει να την εκτελεί ελέγχοντας την πλήρωση των προϋποθέσεων των νομοθετικών κανόνων.

Η δικαστική εξουσία από την άλλη αποφαινεται στο πλαίσιο του ελέγχου της αρχής της νομιμότητας, η οποία οφείλει να διέπει την δημόσια διοίκηση και τη δράση της καθώς και της υπεράσπισης των δικαιωμάτων των ενδιαφερόμενων και πόσω μάλλον των πολιτών τρίτων χωρών, όπου λαμβάνονται υπόψη και διεθνείς και άλλες συμβάσεις από το δικαστή, ελέγχοντας τη δράση της διοίκησης και καλώντας την να συμμορφωθεί σε περίπτωση μη ορθής κρίσης.

Για τη σύνταξη της παρούσης πέρα από το νομοθετικό πλαίσιο θα καταγραφούν τα στοιχεία που αφορούν τη διοικητική δικαιοσύνη περί των αλλοδαπών, όπως μου χορηγήθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών, το οποίο επέλεξα για την αναζήτηση στατιστικών στοιχείων λόγω του μεγάλου αριθμού αιτήσεων που δέχεται σε σχέση με την υπόλοιπη χώρα.

Επίσης περιλαμβάνονται στατιστικά στοιχεία αφορώντα τις περιπτώσεις μελέτης περί του δικαίου αλλοδαπών, όπως επιλέχθηκαν ως αντιπροσωπευτικά, χορηγηθέντα από τη Διεύθυνση Μηχανοργάνωσης και τη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών κατόπιν αιτήσεων μου αλλά και στοιχεία αναρτημένα στον ιστότοπο του Υπουργείου.

Τελειώνοντας θέλω να σημειώσω ότι αποτέλεσε πραγματικά πρόκληση σε προσωπικό επίπεδο η επιλογή του θέματος αυτού αντιλαμβανόμενη τόσο ως μία κρατική υπάλληλος απασχολούμενη σε μία Διεύθυνση Μετανάστευσης αλλά και ως πολίτης αυτής της χώρας το εύρος, τη συνθετότητα, την περιπλοκότητα, και τις διαστάσεις που χαρακτηρίζουν και διακρίνουν τις πολιτειακές αρμοδιότητες του κράτους, όταν τις δει κανείς πέρα από το καθαρά στενό πεδίο υλοποίησης-εφαρμογής στη σφαίρα

της καθημερινότητας, καθότι μιλάμε για ζώες ανθρώπων, αίσθηση την οποία πιστεύω να αποκτήσει και ο αναγνώστης της παρούσας.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.Περί της μετανάστευσης

Η διεθνής βιβλιογραφία για τη μετανάστευση, ήτοι της μετακίνησης πληθυσμού από μία περιοχή σε μία άλλη ή από μία χώρα σε μία άλλη,¹ είναι ευρύτατη.

Έχουν καταγραφεί τόσο οι λόγοι που ωθούν τους πληθυσμούς να μετακινηθούν είτε στο εσωτερικό της γεωγραφικής τους περιοχής είτε πέραν από αυτή ανά τους αιώνες-οικονομικοί, θρησκευτικοί, πολιτικοί ακόμα και περιβαλλοντικοί-όσο και οι συνέπειες αυτών των μετακινήσεων σε ατομικό, οικονομικό και κοινωνικό, διεθνές επίπεδο.

Λαμβανομένου υπόψη ως σημείου αναφοράς τη νεωτερικότητα και τη δημιουργία των εθνών –κρατών κάθε κράτος δεν κατοικείται μόνο από το λαό της, δηλ. από τα άτομα που έχουν την ιθαγένεια-τον πολιτικό δεσμό-αυτού και χαρακτηρίζονται ως ημεδαποί αλλά και από άτομα που έχουν ξένη ιθαγένεια, ήτοι υπήκοοι ξένου κράτους, τους αλλοδαπούς.

Οι αλλοδαποί συνεπώς δεν αποτελούν μέρος του Λαού του κράτους, δε συμμετέχουν στον σχηματισμό της λαϊκής βουλήσεως που βρίσκεται στη βάση της συντάξεως και οργανώσεως του Κράτους, άρα δεν έχουν πολιτικά δικαιώματα τα οποία ανήκουν στους ημεδαπούς.

Όμως, αποτελώντας στοιχείο της διεθνούς κοινωνίας και συμμετέχοντας σε αυτήν στο πλαίσιο συνεργασιών των διαφόρων κρατών, επιβάλλεται η παροχή δικαιωμάτων και ιδιαιτέρως αυτών που αφορούν την αναγνώριση και προστασία της προσωπικότητάς τους.

Απόρροια τούτου είναι οι διεθνείς συμβάσεις με τις οποίες είτε προστατεύονται γενικά τα ανθρώπινα δικαιώματα είτε καθορίζονται ειδικώς τα δικαιώματα τους, όπως εκείνα της εγκαταστάσεώς τους και της ανάπτυξης της επαγγελματικής ή άλλης δραστηριότητάς τους.

¹ Λίνα Βεντούρα, *ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΕΘΝΟΣ Μετασχηματισμοί στις συλλογικότητες και στις κοινωνικές θέσεις*, ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΜΕΛΕΤΕΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ 15, Ε.Μ.Ν.Ε-ΜΝΗΜΩΝ 1994,σελ.9, όπου παραπέμπει στο D.Schnapper, *La France de l' integration.Sociologie de la nation en 1990*, Παρίσι, Gallimard,1991,σελ.145

Σε δεύτερο δε επίπεδο υπάρχουν κανόνες δικαίου που απορρέουν από την ομοιόμορφη πρακτική που ακολουθούν τα κράτη μέλη της διεθνούς κοινωνίας στη γενική, μερική ή περιφερειακή της διάσταση έναντι των αλλοδαπών με ομοίου περιεχομένου κανόνες του εσωτερικού δικαίου των κρατών αυτών.

Σκοπός πάντως των ανωτέρω είναι η έκφραση της κοινής βούλησης των κρατών αυτών να προστατεύσουν τα δικαιώματα των αλλοδαπών προωθώντας έτσι τη διεθνή συνεργασία.²

Συνεπώς η διαφοροποίηση σε ημεδαπούς και αλλοδαπούς είναι θεμιτή σε ό τι αφορά την είσοδο και παραμονή τους στη χώρα καθότι οι αλλοδαποί δεν έχουν ούτε θα μπορούσαν να διεκδικήσουν τα ίδια δικαιώματα με τους ημεδαπούς. Παρά ταύτα, η διαφορετική μεταχείριση των μεν από τους δε μπορεί να αφορά την ενάσκηση δικαιωμάτων για τα οποία το Σύνταγμα είτε κανόνες υπερνομοθετικής ισχύος αποκλείουν από την όποια άμεση ή έμμεση διαφοροποίηση.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω θα αναλυθεί στις ενότητες που ακολουθούν το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας των αλλοδαπών³ αιτούντων άδεια διαμονής στην Ελλάδα κατά τη νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική πρακτική με περιπτώσεις μελέτης.

² Ιωάννης Βούλγαρης, Η Συνταγματική προστασία του αλλοδαπού, Αντίτυπο από τον τόμο «Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος του 1975», Κομοτηνή 1981, σελ.7-9

³ Για την πληρότητα της μελέτης σημειώνεται ότι αλλοδαποί διακρίνονται σε τέσσερις κατηγορίες βάσει του ελληνικού Δικαίου Αλλοδαπών :

α) στους μη έχοντες την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, στους υπηκόους τρίτων χωρών β) στους κοινοτικούς υπηκόους, στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γ) στους πολιτικούς πρόσφυγες και τους ανιθαγενείς και δ) στους ομογενείς

1.1 Η μετανάστευση στην Ελλάδα

Παρακολουθώντας και μελετώντας τη σχέση της Ελλάδας με τη μετανάστευση από συστάσεώς της σε κράτος το 1830 έως και σήμερα καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για μία εναλλαγή στο πέρασμα των χρόνων από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών σε συνάρτηση με τις εκάστοτε οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες.

Ήδη από την ίδρυση του ελληνικού κράτους η επάνδρωση του διοικητικού μηχανισμού όσο και η ανάπτυξη των αστικών κέντρων βασίστηκαν σχεδόν εξ ολοκλήρου σε οργανωμένα ή μη μεταναστευτικά κύματα: στην πρώτη περίπτωση υπήρξε οργανωμένη στρατολόγηση διοικητικού και επιστημονικού προσωπικού από τη Βαυαρία και άλλες χώρες της δυτικής Ευρώπης, το οποίο επάνδρωσε ουσιαστικά τις βάσεις της διοίκησης, ενώ, στην περίπτωση των πόλεων, μπορεί να ισχυριστεί κανείς ότι αναπτύχθηκαν όλες ανεξαιρέτως δημογραφικά και οικονομικά μέσω μεταναστευτικών εισροών, κυρίως από την οθωμανική αυτοκρατορία.

Οι ετερόχθονες αποτέλεσαν τα κοινωνικά υποκείμενα μιας μαζικής μετανάστευσης προς το νεοϊδρυθέν ελληνικό κράτος, όπως π.χ. στην περίπτωση του Πειραιά που οικοδομήθηκε από Υδραίους, Χίους, Κρητικούς και άλλους μεταναστευτικούς πληθυσμούς και δεν έπαψε να αναπτύσσεται πληθυσμιακά και οικονομικά χάρη σε συνεχή μεταναστευτικά κύματα.

Παράλληλα με αυτές τις μεταναστευτικές κινήσεις υπήρξε έντονη κινητικότητα διαφόρων άλλων τύπων κατά τις πρώτες προσπάθειες εκβιομηχάνισης στηριζόμενες σχεδόν αποκλειστικά σε εισαγόμενα κεφάλαια αλλά και σε εισαγόμενη εργασία με την έλευση Ιταλών, Γάλλων και Γερμανών εργατών και προσφύγων αλλά και οικονομικών μεταναστών, ήτοι εξειδικευμένων εργατών από την Ισπανία και ανειδίκευτων από την Ιταλία, τη Μάλτα και το Μαυροβούνιο, όπως στην περίπτωση των ορυχείων του Λαυρίου, όπου εργάζονται.

Η εισροή ξένου εργατικού δυναμικού συνεχίστηκε ως τις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα, ενώ με την έλευση των προσφύγων, που ξεκίνησε από τους βαλκανικούς πολέμους και κορυφώθηκε κατά το μεσοπόλεμο, σημειώνεται αφθονία εργατικών χεριών.

Κατά τη δεκαετία του 1950 τόσο οικονομικοί λόγοι, όπως η αξιοσημείωτη βιομηχανική ανάπτυξη από 20% του ΑΕΠ το 1950 σε 34,5% το 1973 όσο και πολιτικοί, που σχετίζονται με τον εμφύλιο πόλεμο και τις διώξεις που τον ακολούθησαν, συνέβαλαν στη διόγκωση των μεταναστευτικών ρευμάτων από την ύπαιθρο προς τις χώρες της βορειοδυτικής Ευρώπης αλλά και προς τα αστικά κέντρα της Ελλάδας, όπως σημειώθηκε μετά τη λήξη του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου.⁴

Από τη δεκαετία του 1970 μετατρέπεται σε χώρα υποδοχής μεταναστών συνέπεια της πετρελαϊκής κρίσης, η οποία επέφερε τη διακοπή της ζήτησης ξένου εργατικού δυναμικού στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες και την αύξηση των παλιννοστίσεων Ελλήνων μεταναστών.

Το 1990 η νέα μετανάστευση προέκυψε σύμφωνα με τις κυρίαρχες ερμηνείες από τις ανακατατάξεις στον ευρύτερο γεωπολιτικό χώρο των Βαλκανίων και της Ανατολικής Ευρώπης, ήτοι από την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού και της οικονομίας στα κράτη της Ανατολικής Ευρώπης, της αύξησης της τρομοκρατίας και της μεταβολής του καθεστώτος στις βόρειες γείτονες χώρες, όπως την Αλβανία.

Στην πορεία προστίθεται και η συμμετοχή της χώρας στη διεθνή κοινωνία, όπως αυτή διαμορφώνεται μεταξύ άλλων και ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην οποία έχει αναπτυχθεί σημαντικά ο επονομαζόμενος τομέας «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις».

Συνέπεια τούτων ήταν να δέχεται αλλοδαπούς για άλλες κατηγορίες καθεστώτος διαμονής από εκείνες που ίσχυαν έως τότε, ήτοι τουρίστες, ναυτικούς, αρχαιολόγους και επιχειρηματίες, με αποτέλεσμα να αλλάξει η νομοθεσία περί αλλοδαπών.

⁴ Δημήτρης Παρόνογλου *Όταν οι κοινωνικές επισήμες αναπαράγουν ιδεολογικά σχήματα: το αβάσταχτο άλλοθι του «ξαφνιάσματος» της ελληνικής κοινωνίας από τη μετανάστευση* στο ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ & ΜΕΙΟΝΟΤΗΤΕΣ, Επιμέλεια Μίλτος Παύλου-Αθηνά Σκουλαρική εκδ. Βιβλιόραμα, ΑΘΗΝΑ 2009 σελ.293-302

Λεδομένων τούτων θα δούμε πως κατοχυρώνεται νομοθετικά ο αλλοδαπός διαμένων στην χώρα βάσει του Συντάγματος και των νομοθετημάτων με επίκεντρο στη δικαστική του προστασία⁵.

2. Περί του Δικαίου Καταστάσεως Αλλοδαπών

2.1. Δίκαιο και μετανάστευση

Το Δίκαιο Αλλοδαπών συνιστά τον κλάδο εκείνο του δικαίου που ρυθμίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των αλλοδαπών, δηλ. των φυσικών προσώπων που δεν έχουν την ελληνική ιθαγένεια ή που είναι ανιθαγενείς⁶ σύμφωνα με τον ορισμό του άρθ.1 περ.1 του Κώδικα Μετανάστευσης, που ζουν και εργάζονται σε μία επικράτεια.

Το εν λόγω δίκαιο λαμβάνει στις μέρες μας όλο και περισσότερο μεγαλύτερη σημασία στο βαθμό που λειτουργεί ως κανονιστικό υπόβαθρο για την άσκηση από την Ελληνική πολιτεία της μεταναστευτικής πολιτικής και συνδέεται άμεσα με τις στρατηγικές και τις κατευθυντήριες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Το νομικό πλαίσιο που διέπει παραδοσιακά τους αλλοδαπούς συνιστά ένα σύνολο κανόνων και ρυθμίσεων που αποσκοπούν στον έλεγχο του μεταναστευτικού πληθυσμού ως προς το καθεστώς εισόδου, διαμονής και εργασίας τους και στην επιτήρηση των συμπεριφορών τους καθότι δεν έχουν την ιδιότητα του πολίτη ως μη ανήκοντες στο εθνικό και πολιτικό.

Επομένως συνιστά ένα δίκαιο «αποκλεισμού» και περιορισμού των δικαιωμάτων εκείνου που δεν είναι ίσος με τον ημεδαπό πολίτη.

Παράλληλα όμως από το περιεχόμενό του μπορεί να καταστεί ένα δίκαιο ενσωμάτωσης και ισότιμης προστασίας των δικαιωμάτων και δικαιοσύνης ή και ίσης μεταχείρισης των αλλοδαπών.

⁵ Σύμφωνα με τα αναρτημένα στην ιστοσελίδα στοιχεία της Διεύθυνσης Μεταναστευτικής του Υπουργείου Εσωτερικών την 10/2/2014 το σύνολο των νομίμως διαμενόντων μεταναστών στην Ελλάδα κατόχων άδεια διαμονής ανέρχεται σε 473.124 εκ των οποίων 251.519 άρρενες και 221.605 γυναίκες www.ypes.gr ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

⁶ Ανιθαγενής σύμφωνα με τον ορισμό είναι το φυσικό πρόσωπο που πληρεί τις προϋποθέσεις της Σύμβασης της Νέας Υόρκης του 1954 περί του καθεστώτος των ανιθαγενών, η οποία έχει κυρωθεί με το ν.139/1975 ΦΕΚ 176 Α

Υπό το πρίσμα αυτό το νομικό καθεστώς των αλλοδαπών καταδεικνύει την αντίληψη της ελληνικής πολιτείας για την προστασία της αξίας του ανθρώπου, για την ελεύθερη πρόσβαση όλων στην απόλαυση των έννομων αγαθών, για τη συμμετοχή στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας και για την ομαλή ένταξη των αλλοδαπών στην ελληνική κοινωνία λαμβανόμενου υπόψη του Δημόσιου Διεθνούς Δικαίου επιβάλλον στις πολιτείες την υποχρέωση να μην αρνούνται στους αλλοδαπούς ορισμένα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες.

Έτσι, στο άρθρο 5 παρ.2 εδ.1 του Συντάγματος της χώρας ορίζεται ότι «Όλοι όσοι βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια απολαμβάνουν την απόλυτη προστασία της τιμής και της ελευθερίας τους, χωρίς διάκριση εθνικότητας, φυλής, γλώσσας και θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων. Εξαιρέσεις επιτρέπονται στις περιπτώσεις που προβλέπει το διεθνές δίκαιο».⁷

Συνεπώς η εν λόγω διάταξη αναγνωρίζει την προσωπικότητα του αλλοδαπού και την προστασία της από την έννομη τάξη με τη διατύπωση «όλοι όσοι βρίσκονται».

Όμως ο τρόπος που βρίσκονται εν προκειμένω οι αλλοδαποί δεν αναφέρεται καθότι η είσοδός τους στη χώρα θεσπίζεται με νόμο, όπως θα δούμε στη συνέχεια.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Συντάγματος στο *Μέρος Δεύτερο Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, όπου ορίζεται ότι «Κανένας δε στερείται με τη θέλησή το δικαστή που του έχει ορίσει ο νόμος» και 20 παρ.1 και 2, όπου ορίζεται ότι «1.Καθένας⁸ έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σε αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του, όπως ο νόμος ορίζει.2.Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου

⁷ Σύνταγμα της Ελλάδας, όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27^{ης} /5/2008 της Η Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, ΙΟΥΝΙΟΣ 2010, άρθρο 5 παρ.2 εδ.1

⁸ Ζωή Παπασιώτη-Πασιά, *Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών*, Β' Έκδοση ,εκδ.ΣΑΚΚΟΥΛΑ Α.Ε. ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ,2004, σελ. 28 –29:Ο όρος *κανένας* ή *καθένας* στο Σύνταγμα της Ελλάδος χρησιμοποιείται όταν δεν επιθυμείται η διάκριση μεταξύ Ελλήνων και αλλοδαπών στη συνταγματική κατοχύρωση ενός ατομικού δικαιώματος, αποκαλούμενου και ως δημόσιου σε αντίθεση με τα πολιτικά-αστικά.

ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή των συμφερόντων του.» αποδεικνύεται ότι και οι αλλοδαποί απολαμβάνουν δικαστικής προστασίας.

Άρα, τα δικαστήρια είναι ανοιχτά στους αλλοδαπούς στους οποίους πρέπει να παρέχεται δίκαιη και αμερόληπτη κρίση, όπως στους ημεδαπούς.

Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνεται στο άρθρο 8 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, όπως ψηφίστηκε στις 10.12.1948, ορίζοντας ότι κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής ενώπιον των αρμόδιων εθνικών δικαστηρίων για πράξεις που παραβιάζουν τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται σε αυτά από το Σύνταγμα ή τους νόμους της χώρας όσο και στο άρθρο 10, όπου θεσμοθετεί το δικαίωμα του καθενός να εξεταστεί με ισότητα η περίπτωση του από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο.

Τέλος, με το άρθρο 28 παρ.1 εδ.1, όπου ορίζεται ότι «η εφαρμογή των κανόνων δικαίου του Διεθνούς Δικαίου και των Διεθνών Συμβάσεων στους αλλοδαπούς τελεί υπό τον όρο της αμοιβαιότητας», ο συνταγματικός νομοθέτης περιορίζει εν μέρει την απόλυτη προστασία που χορηγεί με τη διάταξη του άρθ.5 παρ.1. στους αλλοδαπούς καθότι ο όρος της αμοιβαιότητας συνήθως έχει την έννοια ότι για να αναγνωρίσει η ημεδαπή πολιτεία ένα δικαίωμα στους αλλοδαπούς θα πρέπει η πολιτεία του συγκεκριμένου αλλοδαπού να αναγνωρίζει αντίστοιχο δικαίωμα στους ημεδαπούς εφόσον υπάρχει ο σχετικός θεσμός στην συγκεκριμένη ξένη πολιτεία.⁹

2.1.2 Το νομοθετικό πλαίσιο εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα

Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση συνδέεται άμεσα με το ιστορικοπολιτικό περιβάλλον και την εθνική κοινωνική πραγματικότητα της μετανάστευσης.

Κατά την περίοδο όπου η Ελλάδα ήταν χώρα αποστολής μεταναστών το νομικό πλαίσιο εισόδου, παραμονής, εγκατάστασης, εργασίας και

⁹ *ibid* σελ.1,2,17,20,22,24,37

απέλασης των αλλοδαπών στη χώρα ρυθμιζόταν από το **N.4310/1929** «*περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι, αστυνομικού ελέγχου, διαβατηρίων, απελάσεων και εκτοπίσεων*», ο οποίος διατηρήθηκε σε ισχύ για εξήντα χρόνια.¹⁰

Με το νόμο αυτό ο Έλληνας νομοθέτης θέλησε να ρυθμίσει για πρώτη φορά ζητήματα που αφορούσαν την εθνική ασφάλεια, τον έλεγχο των αλλοδαπών, την απασχόληση, τον επαναπατρισμό Ελλήνων ομογενών και μεταναστών.

Τη δεκαετία του 1970 το ενδιαφέρον του μεταναστευτικού ζητήματος μονοπωλεί ο «Έλληνας μετανάστης».

Με μία σειρά από οικονομικά κίνητρα (απόκτηση κατοικίας, δημιουργία συνεταιριστικής επιχείρησης) αντιμετωπίζεται το κύμα παλιννόστησης που εμφανίζεται εκείνη την περίοδο.

Αντίθετα, ο αλλοδαπός μετανάστης που έχει φτάσει στην Ελλάδα από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, κυρίως από τις χώρες της Ασίας και της Αφρικής είναι «αφανής» πληθυσμός που απασχολείται παράνομα σε εργασίες ανθυγιεινές και κακοπληρωμένες.

Το Σύνταγμα του 1975 με διατάξεις που κρίνονται προοδευτικές και φιλελεύθερες καθώς και πρωτοποριακές στο χώρο του συγκριτικού συνταγματικού δικαίου, εγγυάται τα δικαιώματα των αλλοδαπών και κατοχυρώνει κάποια από αυτά εξίσου για τους Έλληνες και τους αλλοδαπούς (άρθρο 5 παρ.1,δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας).

Από το τέλος του 1980 το μεταναστευτικό ρεύμα προς την Ελλάδα αυξάνει. Οι μετανάστες είναι κυρίως Αλβανοί που επωφελούνται από το άνοιγμα των συνόρων. Δημιουργείται επιτακτική ανάγκη απόκτησης νέου νόμου.¹¹

¹⁰ Προγενέστερος νόμος είναι ο 3275/1925 «περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι»

¹¹ Ευστάθιος Πουλαράκης, Η προσωρινή δικαστική προστασία του αλλοδαπού από την πράξη της διοικητικής απέλασης, Νομική Βιβλιοθήκη, ΑΘΗΝΑ 2014, σελ.15

Το 1990 είχε μετατραπεί σε χώρα υποδοχής μεταναστών και μάλιστα εμφανίζεται να έχει το μεγαλύτερο αναλογικά αριθμό μεταναστών στην Ευρώπη.

Οι αιτίες εδράζονται αφενός στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας και αφετέρου στις γενικότερες πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις στη Βαλκανική χερσόνησο τα προηγούμενα έτη.

Δεδομένων τούτων η χώρα υιοθέτησε μέτρα σχετικά με την είσοδο, παραμονή και εργασία των μεταναστών με το **N.1975/1991** με τίτλο «*Είσοδος, έξοδος, παράνομη εργασία, απέλαση αλλοδαπών διαδικασία αναγνώρισης προσφύγων και άλλες διατάξεις*», ο οποίος κινείτο σαφώς σε μία αποτρεπτική, αμυντική και κατασταλτική λογική και ανταποκρίθηκε ελάχιστα στην πραγματικότητα που φιλοδοξούσε να ρυθμίσει με αποτέλεσμα η πρακτική των οργάνων της διοίκησης να αποκλίνει από τις διατάξεις του.

Παρά το γεγονός ότι κατά το χρόνο θέσπισής του ήταν ήδη ορατές οι μεταναστευτικές πιέσεις στην Ευρώπη ιδίως από τις χώρες της πρώην ΕΣΣΔ, της Ανατολικής Ευρώπης και από την Αλβανία, ο νομοθέτης δεν είχε προβλέψει ότι η Ελλάδα θα μετατρεπόταν τόσο γρήγορα σε χώρα υποδοχής αθρόων μεταναστευτικών ροών.

Μία σειρά δε από άλλους παράγοντες, όπως η αδυναμία αποτελεσματικής φύλαξης των συνόρων και αφετέρου η ανελαστικότητα του νόμου, οδήγησαν στη δημιουργία ενός διαρκούς αυξανόμενου πληθυσμού παρανόμως διαμενόντων και εργαζομένων αλλοδαπών.

Παρά την ουσιαστική συνεισφορά τους στην οικονομία της χώρας πολλοί παρέμειναν στο περιθώριο της κοινωνικής ζωής και σε συνθήκες κατώτερες του επιτρεπόμενου για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια με αποτέλεσμα να οδηγούνται μοιραία σε μορφές παραβατικότητας τροφοδοτώντας έτσι, ακούσια, τάσεις επιφυλακτικότητας εκ μέρους του ημεδαπού πληθυσμού.

Εξαιτίας των γενικού περιεχομένου διατάξεων του θεωρήθηκε νόμος-πλαίσιο και προκειμένου να εξειδικευτούν οι διατάξεις του, δεδομένου ότι για την εφαρμογή τους ήταν αναγκαία πληθώρα νομοθετικών

εξουσιοδοτήσεων προς τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, εκδόθηκαν 23 Υπουργικές Αποφάσεις και 7 Προεδρικά Διατάγματα, σημαντικότερα εκ των οποίων ήταν το Π.Δ. 358 και 359 του 1997 με τα οποία καθορίζονταν οι προϋποθέσεις και η διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία στην Ελλάδα αλλοδαπών, οι οποίοι δεν είναι υπήκοοι των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και η χορήγηση σε αυτούς της Κάρτας Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας, η λεγόμενη πράσινη κάρτα.¹²

Απώτερος σκοπός του νομοθέτη ήταν αφενός η πάταξη της παράτυπης εισόδου στη χώρα και αφετέρου η θέσπιση των αναγκαίων ρυθμίσεων με τις οποίες ο αλλοδαπός μπορεί να εισέρχεται, να παραμένει, να κυκλοφορεί και να εργάζεται στην Ελλάδα.¹³

Έτσι με τα εν λόγω Π.Δ. αποφασίστηκε η καταγραφή και στην συνέχεια η νομιμοποίηση του « αφανούς» πληθυσμού των παράνομων αλλοδαπών με αποτέλεσμα την εξασφάλιση άδειας διαμονής σε 200.000 μετανάστες από τους 600.000 που εκτιμούταν ότι ζούσαν στην Ελλάδα υπό καθεστώς παρανομίας καθότι καθιερώθηκε ένας παράλληλος με τους προβλεπόμενους στο Ν.1971/1995 τίτλος νόμιμης παραμονής και εργασίας αλλοδαπού στη χώρα, η λεγόμενη *πράσινη κάρτα*.

Το εγχείρημα αυτό, παρά τον έκδηλο μεταβατικό του χαρακτήρα- καθότι αφορούσε μόνον όσους αποδεδειγμένα είχαν εισέλθει στη χώρα μέχρι την 28η/11/1997 ανέσυρε από την αφάνεια ένα μέρος των παράνομων αλλοδαπών.

Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην έκθεση στο σχέδιο νόμου 2910/2001 τα ανωτέρω Π.Δ., τα οποία αποτέλεσαν τη βάση της πρώτης μαζικής νομιμοποίησης παράνομων αλλοδαπών, διαμόρφωσαν τη

¹² Η διαδικασία βάσει των εν λόγω Π.Δ. προέβλεπε την καταγραφή των μεταναστών μη κατόχων νομιμοποιητικού τίτλου διαμονής στη χώρα με τη χορήγηση σε αυτούς αρχικά της *Λευκής κάρτας* και σε δεύτερο στάδιο τη χορήγηση σε αυτούς της *πράσινης κάρτας*, όταν υπέβαλαν στις αρμόδιες υπηρεσίες τα δικαιολογητικά που προβλέπονταν για την έκδοσή της, η οποία συνιστούσε τίτλο παραμονής εξαμήνης διάρκειας με δυνατότητα ανανέωσης πριν τη λήξη για λόγους εξαρτημένης εργασίας, ανεξαρτήτων υπηρεσιών, ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας ή οικογενειακή επανένωση.

¹³ Επαμεινώνδας Βερόπουλος, *Ειδικά ζητήματα του νομικού καθεστώτος των αλλοδαπών*, στο Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής πολιτικής, Επιστημονική Επιμέλεια Ξ.Κοντιάδης, Θ.Παπαθεοδώρου, εκδ.ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ 2007 σελ.98

νομιμοποίηση όχι ως απλό δικαίωμα αλλά ως «δέσμευση» των ίδιων και των εργοδοτών τους.

Και αυτό γιατί η νομοθεσία είχε ορθώς διαβλέψει ότι ενόψει του υψηλού αριθμού των παράνομων αλλοδαπών και της πρακτικής αδυναμίας να απελαθούν τα πρόσωπα αυτά, ιδίως εν όψει της αποτυχίας της πολιτικής των απελάσεων «σκούπα», μέτρο το οποίο εφαρμόστηκε ένα χρόνο μετά ως μέτρο ελέγχου νομιμότητας, ο μόνος τρόπος καταπολέμησης της συνοδευούσας εγκληματικότητας ήταν η νομιμοποίηση των αλλοδαπών, λόγος, ο οποίος αιτιολογεί και καθιστά αναγκαία τη νομιμοποίηση των παράνομων αλλοδαπών.

Σύμφωνα με τα στοιχεία έρευνας του Εθνικού Ινστιτούτου Εργασίας του Νοεμβρίου 1999 αίτηση νομιμοποίησης υπέβαλαν 369.629 άτομα, ενώ σύμφωνα με τα στατιστικά του ΟΑΕΔ μέχρι την 31.01.2000 είχαν εκδοθεί 102.812 αποφάσεις για έκδοση πράσινων καρτών.

Σημειωτέον ότι υποβαλλόταν μόνο μία αίτηση ανά νοικοκυριό εκτός εάν τα λοιπά μέλη της οικογένειας επιθυμούσαν να αποκτήσουν το δικαίωμα απασχόλησης, οπότε έπρεπε να υποβάλλουν αυτοτελή αίτηση.

Το ΕΙΕ υπολογίζει ότι περίπου 150.000 άτομα δεν υπέβαλαν καθόλου αίτηση ενώ ένας μεγάλος αριθμός υπέβαλε αίτηση για τη λευκή και όχι για την πράσινη κάρτα.

Τούτο οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην αντίδραση πολλαπλών βαθμίδων της διοίκησης εναντίον της πολιτικής απόφασης για τη νομιμοποίηση και στα προσκόμματα που παρεμβλήθηκαν κατά την εφαρμογή των διατάξεων.

Πάντως σε κάθε περίπτωση ήταν αναγκαία δεδομένου ότι η λαθρομετανάστευση τότε ήταν εκτός ελέγχου.¹⁴

Ωστόσο η έλλειψη ετοιμότητας και προσωπικού του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού στον οποίο ανατέθηκε η διαχείριση της όλης διαδικασίας, η απουσία συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων

¹⁴ www.hellenicparliament.gr ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολυτογράφηση» ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ,σελ.11

Εργασίας, Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης για την αντιμετώπιση πολλών επιμέρους προβλημάτων από την εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών και η ασάφεια αναφορικά με τις ευχέρειες που απορρέουν από την κατοχή *πράσινης κάρτας* ή των προπαρασκευαστικών της εγγράφων, όπως της λευκής κάρτας ή της βεβαίωσης πράσινης κάρτας οδήγησαν το μεγαλύτερο αριθμό αλλοδαπών σε αποκλεισμό από τη σχετική διαδικασία στα διάφορα στάδιά της.

Την πρακτική αποτυχία του μέτρου αυτού μαρτυρούν οι ισάριθμες σχεδόν με τις χορηγηθείσες πράσινες κάρτες προσφυγές στην Ειδική Επιτροπή του άρθ.5 του Π.Δ.359/1997.

Η εν λόγω Επιτροπή από δευτεροβάθμιο όργανο εξέτασης εξαιρετικών περιπτώσεων έλλειψης δικαιολογητικών κατέληξε να αντικαταστήσει στην πράξη τις πρωτοβάθμιες επιτροπές των τοπικών γραφείων του Ο.Α.Ε.Δ. χωρίς ωστόσο να μπορεί να διασφαλίσει σε όποιους ανέμεναν την κρίση της οποιονδήποτε τίτλο έστω και προσωρινό για τη νόμιμη παραμονή τους στη χώρα.¹⁵

Η εν λόγω πολιτική ακολουθήθηκε μετά το 1999 από την εφαρμογή του μέτρου των μαζικών ελέγχων νομιμότητας με στόχο τη συγκράτηση του μεταναστευτικού ρεύματος και την κατά το δυνατό αμεσότερη επαναπροώθηση των παράνομων μεταναστών.

Έτσι η καταπολέμηση της αντικανονικής μετανάστευσης και η προσπάθεια κατοχύρωσης της δημόσιας ασφάλειας μεταβλήθηκαν σε συνώνυμα άσκησης κατασταλτικής πολιτικής και τελικά σε μηχανισμούς μηδενικής ανοχής εν απουσία ολοκληρωμένης και οργανωμένης μεταναστευτικής πολιτικής.¹⁶

Το ελάχιστο ανταποκρινόμενο στην νέα πραγματικότητα νομοθετικό πλαίσιο αντικαταστάθηκε από το **N.2910/2001**, «*Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της Ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση*», η φιλοσοφία του οποίου στηρίζεται στις βασικές αρχές

¹⁵ Περαιτέρω κριτική και ανάλυση στις Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη 1999 και 2000 και στην εισηγητική έκθεση του Ν.3386/2005

¹⁶ *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής* σελ.13, 96, *Νομικό καθεστώς αλλοδαπών* σελ 53, Αντιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου *Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια*

της Συνθήκης του Άμστερνταμ και τις απορρέουσες από αυτή Οδηγίες της Ε.Ε.,¹⁷ η οποία θα αναλυθεί στην επόμενη ενότητα.

Ο εν λόγω νόμος επιχείρησε να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες των προηγούμενων νομοθετημάτων.

Όμως, κατά γενική διαπίστωση, δεν ανταπέδωσε τα προσδοκώμενα καθότι ο αρχικός του στόχος για την καταγραφή και νομιμοποίηση όλων των αλλοδαπών μέσω της χορήγησης σε αυτούς προσωρινής άδειας διαμονής εξαμηνιαίας διάρκειας με δυνατότητα ανανέωσης πριν τη λήξη για εξαρτημένη εργασία, ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα ή οικογενειακή επανένωση, όπως προέβλεπε το σχετικό άρθρο 66 με βασική προϋπόθεση υπαγωγής την προηγούμενη παραμονή του αλλοδαπού νόμιμα ή παράνομα στη χώρα για ένα έτος πριν την έναρξη του νόμου, δηλ πριν την 2.6.2001, δεν ολοκληρώθηκε λόγω του γραφειοκρατικού χαρακτήρα για τον εφοδιασμό των κατόχων προσωρινής άδειας με οριστική.

Η όλη δομή του εν λόγω νόμου που υποχρέωνε τους αλλοδαπούς σε διπλές διακεκριμένες άδειες για το ίδιο χρονικό διάστημα από διαφορετικές υπηρεσίες –άδεια εργασίας από τη Νομαρχία και άδεια παραμονής από την Περιφέρεια- υποβάλλοντας μάλιστα τα ίδια δικαιολογητικά δύο φορές λειτούργησε εντελώς αποτρεπτικά τόσο στη νομιμοποίησή τους όσο και στην καταγραφή τους.

Πέραν τούτων η πολύπλοκη και γραφειοκρατική δομή του νόμου, η έλλειψη σαφούς στόχου και ειδικώς η ελλειμματική αντιμετώπιση μεγάλου αριθμού ειδικών περιπτώσεων αλλοδαπών οδήγησαν σε σειρά τροποποιήσεων του νόμου χωρίς όμως να εξομαλύνουν τα προβλήματα εφαρμογής του.

Επισημαίνεται ότι ο Συνήγορος του Πολίτη επενέβη πολλές φορές υπογραμμίζοντας τα προβλήματα του εν λόγω νόμου.

Από τους 368.000 που αιτήθηκαν μόνο 220.000 έτυχαν άδειας διαμονής, όπως αναφέρουν σχετικά δημοσιεύματα στον τύπο.

¹⁷ Επαμεινώνδας Βερόπουλος, ο.ε.14 σελ.97

Όλα αυτά τα προβλήματα μαρτυρούν και οι αλληπάλληλες παρατάσεις των οικείων προθεσμιών-έξι συγκεκριμένα από το 2002 έως 2006.¹⁸

Προκειμένου να υπερκεραστούν ελλείψεις και προβλήματα μίας δεκαετίας, η κυβέρνηση, το 2005, ανέλαβε στρατηγική πρωτοβουλία ως προς τη διαχείριση της μεταναστευτικής ροής υπό το φως των εξελίξεων στην Ε.Ε., όπως περιγράφονται στην επόμενη ενότητα, θεσμοθετώντας τις προϋποθέσεις νόμιμης εισόδου, παραμονής και εργασίας αλλοδαπών στη χώρα ενώ κατοχυρώνονται τα δικαιώματα των ήδη διαμενόντων αλλοδαπών και δημιουργούνται οι προϋποθέσεις ένταξής τους στην ελληνική κοινωνία.

Βασικοί άξονες του είναι η απλούστευση των διαδικασιών και η ταχύρυθμη έκδοση των αδειών διαμονής, η ορθολογική οργάνωση και διασύνδεση των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και ο εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας σύμφωνα με τις σύγχρονες επιταγές καταλήγοντας στην ψήφιση του **Ν.3386/2005** «*Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια*».

Με το νόμο αυτό η εθνική πολιτική ακολουθεί το διαχωρισμό που κάνει και η ενωσιακή μεταναστευτική πολιτική μεταξύ των νομίμων και παρανόμων μεταναστών και λαμβάνει μέτρα πριν την είσοδο των παρανόμων μεταναστών.¹⁹

Εισήχθησαν νέοι θεσμοί συντονισμού και άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής σε μία προσπάθεια εξορθολογισμού των συστημάτων λήψης αποφάσεων για τη διαχείριση των ζητημάτων της μετανάστευσης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.

Έτσι σε κεντρικό επίπεδο συστάθηκε η Διυπουργική Επιτροπή Παρακολούθησης της Μεταναστευτικής Πολιτικής σύμφωνα με το άρθρο 3 αποδεικνύοντας ότι η διαμόρφωση της εν λόγω πολιτικής δε συνιστά αρμοδιότητα μόνο του Υπουργείου Εσωτερικών αλλά αφορά σε ένα ευρύ

¹⁸ Οι παρατάσεις που χορηγήθηκαν βάσει νόμων είναι:1)έως την 31.12.2002 βάσει του άρθ.25 παρ.8 του Ν.3013/2002 2) έως την 30.6.2003 βάσει του άρθ.23 του Ν.3103/2003 3) έως την 30.6.2004 βάσει του άρθ.25 του Ν.3242/2004 & 4) έως την 2.5.2006 βάσει του άρθ.26 παρ.8 του Ν.3446/2006

¹⁹ Πρακτικά μέσα για τη μείωση της παράνομης μετανάστευσης EUROPEAN MIGRATION NETWORK σελ. 28- 29 και Εγκύκλιος 38/ 2005 Υπουργείο Εσωτερικών

σύνολο αρμοδιοτήτων και ευθυνών της κεντρικής διοίκησης με έργο την επεξεργασία των θεμάτων της μετανάστευσης με βάση την εξελεγκτική της πορεία, ο συντονισμός και η καθοδήγηση των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και η εισήγηση μέτρων θεσμικού και τεχνικού χαρακτήρα.

Σε περιφερειακό επίπεδο η ουσιαστική μεταρρύθμιση σημειώθηκε με την ανάθεση της αρμοδιότητας χορήγησης των αδειών διαμονής στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Περιφερειών θέτοντας τέλος στις παράλληλες αρμοδιότητες χορήγησης αδειών διαμονής.

Περαιτέρω ο νόμος περιλαμβάνει ορισμούς, γενικές προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής στη χώρα, τις κατηγορίες αδειών διαμονής, τις προϋποθέσεις χορήγησης αυτών, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των αιτούντων, τις υποχρεώσεις των υπαλλήλων κατά τη συναλλαγή τους με τους υπηκόους τρίτων χωρών, τις υποχρεώσεις και τις κυρώσεις αφορώσες του ιδιώτες, τους μεταφορείς.

Στόχος του ήταν καθιέρωση μιας σύγχρονης, μακροπρόθεσμης και κοινωνικώς δίκαιης μεταναστευτικής πολιτικής για να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο που είχε αρχίσει να γίνεται έντονο από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, όταν η Ελλάδα μετατράπηκε ουσιαστικά σε χώρα υποδοχής μεταναστών.

Η εφαρμογή του διακρίθηκε σε δύο στάδια: στο στάδιο των μεταβατικών ρυθμίσεων, η ισχύς των οποίων άρχιζε από την δημοσίευση του νόμου, δηλαδή, από 23.8.05 και το στάδιο που αφορούσε τις κυρίως ρυθμίσεις της εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια, κοινωνική ένταξη, κλπ., η ισχύς των οποίων άρχιζε από την 1^η Ιανουαρίου 2006 και εφαρμόστηκαν με τις όποιες τροποποιήσεις μέχρι την 30/5/2014.²⁰

Επίσης δόθηκε η δυνατότητα νόμιμης τακτοποίησης της διαμονής στη χώρα μας, όσων υπηκόων τρίτων χωρών είχαν λήξει οι άδειες διαμονής τους ή όσων εισήλθαν στη χώρα πέραν των διατάξεων του προηγούμενου Ν.2910/01 και μέχρι την έκδοση του νόμου αυτού παρέμεναν μη νόμιμα

²⁰ Εγκύκλιος 26/1.9.2005 του Υπουργείου Εσωτερικών, ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ Ν. 3386/2005 (ΦΕΚ Α' /212/23.8.2005)

στη χώρα, εφόσον βεβαίως πληρούσαν τις ειδικότερες προϋποθέσεις του νέου νόμου.

Πρόκειται για νέα διαδικασία νομιμοποίησης στις μεταβατικές του διατάξεις με βάση το άρθρο 91 παρ. 11 για τους αλλοδαπούς που διέμεναν στη χώρα έως 31.12.2004 με συγκεκριμένα αποδεικτικά περιοριστικώς απαριθμημένα στη διάταξη.

Η χορηγηθείσα άδεια ήταν ετήσιας διάρκειας με δυνατότητα ανανέωσης για έναν από τους λοιπούς λόγους του νόμου.²¹

Η πρώτη τροποποίηση του εν λόγω νόμου με το ν.3536/2007 περιείχε την τέταρτη διαδικασία νομιμοποίησης στο άρθρο 18 παρ.4 με σκοπό να νομιμοποιηθούν οι σύζυγοι και τα τέκνα των αλλοδαπών προς συμπλήρωση της προηγούμενης διαδικασίας καθότι τέθηκαν εκτός διαδικασίας λόγω μη συμπερίληψης κάποιων δικαιολογητικών.

Τέλος, στις 23/6/2006 εκδόθηκε η αρ.11702/2006 Κοινή Υπουργική Απόφαση «Καθορισμός της διαδικασίας και των προϋποθέσεων υπαγωγής τις ρυθμίσεις του ν.3386/2005 των υπηκόων τρίτων χωρών» για τη νομιμοποίηση των ενήλικων ή ανήλικων αλλοδαπών που φοιτούσαν ή είχαν αποφοιτήσει από δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα αφορώσα κυρίως τη διαμονή δεύτερης γενιάς μεταναστών.

Ο Ν.3386/2005 είχε τροποποιηθεί, αντικατασταθεί και συμπληρωθεί με 22 νόμους, οι οποίοι κωδικοποιήθηκαν στο νέο *Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης* με το Ν.4251/2014, ο οποίος ψηφίστηκε στις 26/3/2014 και τέθηκε σε ισχύ σε δύο μήνες από την έκδοση του στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην αιτιολογική έκθεση του εν λόγω νόμου η υιοθέτησή του κατέστη αναγκαία λόγω της διάσπασης του έως τότε υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου, όπως αποδεικνύεται άλλωστε από το προεκτεθέντα.

²¹ Σχετικά με την εν λόγω διαδικασία νομιμοποίησης βλ την ενότητα Περιπτώσεις μελέτης της παρούσας. Σημειωτέον ότι ο ενεστώτας χρόνος «πρόκειται» χρησιμοποιείται ορθώς καθότι μέχρι και σήμερα υπάρχουν εκκρεμότητες τις αρμόδιες υπηρεσίες αναφορικά με την ολοκλήρωση της εξέτασης των εν λόγω αιτήσεων.

Επίσης κρίθηκε αναγκαίος προκειμένου να μειωθούν οι γραφειοκρατικές διαδικασίες, όπως η έκδοση μίας σειράς υπουργικών αποφάσεων, όπου προβλεπόταν, και αφετέρου να ληφθούν πρόσθετα μέτρα για την αντιμετώπιση δυσλειτουργιών του θεσμικού πλαισίου, οι οποίες είτε είχαν διαπιστωθεί κατά το τελευταίο χρονικό διάστημα είτε οφείλονταν σε μεταβολές ή διαφορετική προσέγγιση θεμάτων που ρυθμίζονται ή σχετίζονται με την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας. Κρίθηκαν εξίσου αναγκαίες και ορισμένες στοχευμένες και απαραίτητες παρεμβάσεις στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, ώστε να καταστεί περισσότερο ορθολογικό, λειτουργικό και περισσότερο συμβατό με την κοινωνικοοικονομική κατάσταση της χώρας, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί.

Με τον Κώδικα επιτυγχάνεται:

α) η συγκέντρωση και συστηματοποίηση των συναφών διατάξεων της μεταναστευτικής νομοθεσίας, γεγονός που συμβάλλει στην ευκολότερη κατανόηση του σχετικού νομικού πλαισίου από τον κάθε ενδιαφερόμενο, στην κατοχύρωση και ενίσχυση δικαιωμάτων αλλά και στη διευκόλυνση των αρμόδιων υπηρεσιών

β) στοχευμένες παρεμβάσεις που τροποποιούν το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο σε κρίσιμης σημασίας ζητήματα, όπως η προώθηση των υπηρεσιών μιας στάσης, η απλοποίηση διαδικασιών και ο περιορισμός του αριθμού των τύπων άδειας διαμονής που μειώνει το λειτουργικό κόστος των υπηρεσιών

γ) η επανεξέταση των όρων πρόσβασης στην αγορά εργασίας και η καλλιέργεια φιλικού κλίματος για επενδύσεις από πολίτες τρίτων χωρών. Στόχος είναι ο αποτελεσματικότερος και συνολικότερος έλεγχος της αγοράς εργασίας σε συνάρτηση με τις σημερινές συνθήκες και τις πραγματικές ανάγκες επιμέρους κλάδων αλλά και ευρύτερα της εθνικής οικονομίας, αλλά και η υποβοήθηση του επενδυτικού ενδιαφέροντος φυσικών και νομικών προσώπων με έδρα στο εξωτερικό

δ) η προώθηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος για τους πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν μακροχρόνια στην Ελλάδα έναντι των αδειών διαμονής δεκαετούς διάρκειας, όπως ίσχυαν.

Πρόκειται για μια άδεια διαμονής, η οποία, πέραν των αυξημένων δικαιωμάτων και της ίσης μεταχείρισης σε σειρά πεδίων της κοινωνικής και οικονομικής ζωής που συνεπάγεται για τους κατόχους της και τον ενταξιακό της προσανατολισμό, παρέχει σε αυτούς και τη δυνατότητα να κάνουν χρήση, εφόσον το επιθυμούν, του δικαιώματος της κινητικότητας και να μεταβούν σε άλλα κράτη - μέλη της Ε.Ε.

δ) η υιοθέτηση ενός ειδικού ευνοϊκού καθεστώτος διαμονής για τη «δεύτερη γενιά» μεταναστών με σκοπό τη διασφάλιση της νομιμότητάς της καθότι έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και χρήζει ειδικής και ευνοϊκότερης αντιμετώπισης. Και αυτό γιατί στη συντριπτική πλειοψηφία της η «δεύτερη γενιά» έχει ελάχιστη επαφή με τη χώρα προέλευσης των γονέων τους, αντιμετωπίζει την Ελλάδα ως πατρίδα ή εν πάση περιπτώσει ως τη χώρα στην οποία θα ζήσει αυτή και τα παιδιά της, ενώ η κοινωνική της ένταξη έχει ήδη εν τούτοις επιτευχθεί σε σημαντικό βαθμό.

Με γνώμονα τα ανωτέρω και προκειμένου η «δεύτερη γενιά» να μην παραμένει δέσμια των γενικών διαδικασιών και προϋποθέσεων ανανέωσης των αδειών διαμονής, με συνέπεια να κινδυνεύει ανά πάσα στιγμή να χάσει τη νομιμότητα της διαμονής της και να εκτεθεί στο ενδεχόμενο της αναγκαστικής απομάκρυνσής της από την Ελλάδα, όπως συνέβαινε μέχρι σήμερα, αφού τα παιδιά έλκουν το δικαίωμα διαμονής τους από τους γονείς τους και σε περίπτωση που εκείνοι χάσουν τη νομιμότητα συμπαρασύρουν και εκείνα ή όταν ενηλικιωθούν και πρέπει αυτοτελώς να αδειοδοτηθούν να μην μπορούν καθώς δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του νόμου, θεσμοθετείται μια δέσμη μέτρων, που περιλαμβάνεται στο άρθρο 108 του Κώδικα που λειτουργεί ως προστατευτικό πλαίσιο και διευκολύνει την ενταξιακή της προοπτική.

Κομβικής σημασίας τέλος είναι οι ρυθμίσεις που αποσκοπούν στον περιορισμό της απώλειας της νόμιμης διαμονής πολιτών τρίτων χωρών που έχουν κατ' αρχήν μακροχρόνια νόμιμη διαμονή στη χώρα και πρόσβαση στην αγορά εργασίας, με στόχο την καταπολέμηση άτυπων μορφών άτυπης απασχόλησης και την αποφυγή πιέσεων για προγράμματα νομιμοποίησης ή επαναφοράς στη νομιμότητα.

Αυτό επιτυγχάνεται:

i) με την αύξηση της χρονικής ισχύος των αδειών διαμονής, η οποία όπως έχει ήδη επισημανθεί συμβάλλει επίσης σημαντικά και στην απλούστευση των διαδικασιών και στην εξοικονόμηση ανθρώπινων και υλικοτεχνικών πόρων και ii) με την αναμόρφωση του πλαισίου που διέπει την ανανέωση της άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία και την άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας.

Οι μεταβατικού χαρακτήρα ρυθμίσεις του Κώδικα αποσκοπούν στην αντιμετώπιση επειγόντων ζητημάτων που έχουν ανακύψει λόγω της οικονομικοκοινωνικής κρίσης και της αύξησης των προβλημάτων που σχετίζονται με την πρόσβαση στην αγορά εργασίας.

Στο πλαίσιο αυτό υιοθετούνται μέτρα, όπως η δυνατότητα ανανέωσης άδειας διαμονής με την κατοχή βιβλιαρίου υγείας και η δυνατότητα μετάβασης στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος με μειωμένα εισοδηματικά κριτήρια.

Συγκεκριμένα δίνεται η δυνατότητα βάσει του άρθρου 138 παρ. 12 σε αιτήματα ανανέωσης άδειας διαμονής πολιτών τρίτων χωρών για εξαρτημένη εργασία και παροχή υπηρεσιών ή έργου ή για άδεια διαμονής μακράς διάρκειας, καθώς και αιτήματα μελών των οικογενειών τους στο πλαίσιο χορήγησης ή ανανέωσης άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση, που υποβλήθηκαν κατά τα έτη 2010, 2011, 2012 και 2013-έτη τα οποία αφορούν την οικονομική και κοινωνική κρίση στη χώρα και εκκρεμούν προς απόρριψη, στις υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, λόγω μη συμπλήρωσης του απαιτούμενου αριθμού ημερών ασφάλισης, όπως αυτός καθορίζεται με την Κ.Υ.Α. 15055/546/2011 (Β 1886), να ανανεώνονται, υπό την προϋπόθεση ύπαρξης βιβλιαρίου υγείας σε ισχύ είτε κατά την υποβολή της αίτησης είτε μεταγενέστερα.

Στις παραπάνω ρυθμίσεις υπάγονται και πολίτες τρίτων χωρών των οποίων οι άδειες διαμονής λήγουν έως 30.9.2014.

Στις ρυθμίσεις αυτές υπάγονται επίσης αιτήματα που έχουν απορριφθεί κατά τα έτη 2010, 2011, 2012 και 2013, λόγω μη πλήρωσης της ως άνω προϋπόθεσης, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι πολίτες τρίτων χωρών έχουν

ασκήσει ένδικα μέσα μέχρι την ημερομηνία έναρξης ισχύος του Κώδικα και τελούν υπό καθεστώς προσωρινής δικαστικής προστασίας, υπό την προϋπόθεση ότι παραιτούνται από τα ασκηθέντα ένδικα βοηθήματα και ένδικα μέσα.

Για την υπαγωγή των τελούντων υπό καθεστώς προσωρινής δικαστικής προστασίας στις ρυθμίσεις του εδαφίου α` σχετική αίτηση έπρεπε να υποβληθεί έως τις 30.6.2014, στην οποία, πλέον των λοιπών δικαιολογητικών που προβλέπει ο Κώδικας για την ανανέωση άδειας διαμονής, επισυνάπτεται η παραίτηση του ενδιαφερόμενου από τα ασκηθέντα ένδικα βοηθήματα και μέσα.

Από τα ανωτέρω τεκμαίρεται ότι με το νέο Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης γίνεται ένα σημαντικό βήμα για την εδραίωση μιας ολοκληρωμένης εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής με σαφή προσανατολισμό στο πεδίο της νόμιμης μετανάστευσης.

Μια μεταναστευτική πολιτική που κινείται στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση θέτοντας ταυτόχρονα τις δικές της εθνικές προτεραιότητες, οι οποίες συγκροτούνται γύρω από τον έλεγχο της αγοράς εργασίας, την υποβοήθηση των επενδυτικών προσπαθειών για την ανάπτυξη της οικονομίας, τη βελτίωση των παρεχόμενων διοικητικών υπηρεσιών, τη διασφάλιση της διαμονής και των δικαιωμάτων των πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα και την προώθηση της ένταξής τους στην ελληνική κοινωνία με σεβασμό σε δικαιώματα και υποχρεώσεις και με ιδιαίτερη μέριμνα για όσους έχουν ισχυρούς δεσμούς με τη χώρα και ιδίως τη δεύτερη γενιά.²²

2.1.3 Εκτιμήσεις επί του νομοθετικού πλαισίου

Από την περιγραφή του νομοθετικού πλαισίου για τη μετανάστευση, όπως διαμορφώθηκε στη χώρα, μπορούμε να συμπεράνουμε σε ένα πολύ συνοπτικό παρεμπίπτον για την εν λόγω μελέτη πλαίσιο τα εξής:

²² Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου για *Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης* σελ.1-4 στο www.hellenicparliament.gr

Οι τίτλοι των νόμων αποτυπώνουν την ιδεολογική βάση τους, τις προτεραιότητες της πολιτικής ατζέντας και τα ζητήματα που φιλοδοξούσαν να επιλύσουν ανάλογα με τις ιστορικές και οικονομικοκοινωνικές επιταγές και θα μπορούσαν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες.

Στην πρώτη κατηγορία θα μπορούσαμε να εντάξουμε τα νομοθετήματα που εκδόθηκαν έως το 2005, δηλ. τον τίτλο του νόμου του 1929 *«περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι, αστυνομικού ελέγχου, διαβατηρίων, απελάσεων και εκτοπίσεων»*, περνώντας στο 1975 με τον τίτλο *«Είσοδος, έξοδος, παράνομη εργασία, απέλαση αλλοδαπών διαδικασία αναγνώρισης προσφύγων και άλλες διατάξεις»* καταλήγοντας στο 2001 στο *«Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της Ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση»*.

Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται ο ν.3386/2005 *«Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια»* για να καταλήξουμε στο ν.4251/2014 με τον τίτλο *Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης*.

Και μόνο από την ανάγνωσή τους συγκριτικά καταλαβαίνει κανείς το πέρασμα της ιστορίας της μετανάστευσης στη χώρα από την αυστηρότητα του αστυνομικού ελέγχου, την προτεραιότητα στη απέλαση και την αντιμετώπιση της παράνομης εργασίας στην παραμονή των αλλοδαπών, η οποία εξελίχθηκε σε διαμονή, σηματοδοτώντας κάτι μονιμότερο, καταλήγοντας στην κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, όπου ο όρος «υπήκοος» απαλείφθηκε στο πλέον πρόσφατο νομοθέτημα.

Μία δεύτερη κατηγοριοποίηση θα μπορούσε να γίνει με βάση τα αρμόδια για την εξέταση των αιτήσεων για έκδοση άδειας διαμονής όργανα. Από τις αστυνομικές αρχές περάσαμε στους Νομάρχες και στους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών διαμεσολαβούντων των δήμων καταλήγοντας σήμερα στις υπηρεσίες μίας στάσης, όπως λειτουργούν από την ψήφιση του ν.4018/2011, οι αρμόδιες Διευθύνσεις Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας.

Η ανωτέρω αλλαγή σχετίζεται με το φορέα άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής περνώντας από την κεντρική εξουσία και τον αστυνομικό έλεγχο, αφού έως και την ισχύ του 1975/1991 αρμόδιο ήταν το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, στο Υπουργείο Εσωτερικών με τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής στην οποία ανήκει η Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής, αρμόδια για τη χάραξη της εν λόγω πολιτικής σε συνεννόηση βέβαια με τα άλλα αρμόδια Υπουργεία.

Μία τρίτη κατηγοριοποίηση θα μπορούσε να αφορά στην αντιμετώπιση του μετανάστη καθεαυτού, όπου από την πρόβλεψη για την είσοδό του στη χώρα, τη διασφάλιση της διαμονής του, την τακτοποίησή του σε περίπτωση μη νόμιμης εισόδου και διαμονής σήμερα μιλάμε για την κοινωνική ένταξή του προσδοκώντας την ενσωμάτωσή του στην ελληνική κοινωνία αναγνωρίζοντάς του το μακροχρόνιο της διαμονής του αλλά και τη δυνατότητά του να κινηθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τέλος, κοινό τόπο σε όλα τα νομοθετήματα συνιστά η διαδικασία νομιμοποίησης, μέτρο που προβλέπεται από την ευρωπαϊκή νομοθεσία και υιοθετήθηκε από το ελληνικό κράτος πέντε φορές από το 1998 έως το 2006, όπως περιγράφηκε, προκειμένου να διαχειριστεί τη μαζική αντικανονική εισοδο χιλιάδων μεταναστών από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 ώστε να ρυθμιστεί το καθεστώς παραμονής και διαβίωσής τους στη χώρα καθότι η μη κατοχή νομιμοποιητικών εγγράφων συνεπάγεται παράνομη και αδήλωτη εργασία, αποκλεισμό από συναλλαγές με τους δημόσιους φορείς, αύξηση των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας και περιθωριοποίηση των μεταναστών.

Ο ν.4251/2014 επιδιώκει τον τερματισμό των νομιμοποιήσεων με την τροποποίηση των δικαιολογητικών που ζητούνται για την ανανέωση των αδειών διαμονής-μόνο βιβλιάριο υγείας σε ισχύ-και την διατήρηση αλλά και την επαναφορά στη νομιμότητα βάσει των μεταβατικών διατάξεων των προς απόρριψη ή ήδη απορριφθέντων λόγω ενσήμων αλλοδαπών, άρα αιτούντες για άδεια εργασίας- από τα έτη 2010 έως και το 2013 προσκομίζοντας μόνο παράβολο 150 ευρώ και το βιβλιάριο υγείας με επιπλέον δικαιολογητικό για απορριφθέντες την παραίτηση από τα ένδικα μέσα, καθότι η εκδίκαση της

προσφυγής τους σε ακυρωτικό βαθμό θα οδηγούσε σε απόρριψη της αίτησής τους με αποτέλεσμα οι αλλοδαποί και τα μέλη των οικογενειών τους με μακροχρόνια διαμονή να καταλήξουν σε καθεστώς παρανομίας.

Αριθμητικά, όπως προκύπτει από τη βάση δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών²³, τα αιτήματα για εργασία που υπάχθηκαν στις εν λόγω διατάξεις ανά έτος υποβολής έως την 31.5.2014 έχουν ως κάτωθι:

2010	976
2011	988
2012	5.757
2013	5.675
2014	3.494
	16.872

Η συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση, όπως υλοποιείται μέσω του Κώδικα Μετανάστευσης, μαρτυρά τη συνειδητοποίηση εν έτει 2014 της πολιτείας ότι οι εκ των υστέρων προσπάθειες νομιμοποιήσεων μεταναστών δεν ωφελούν ούτε την πολιτεία ούτε τους ενδιαφερομένους, όπως απέδειξαν οι μέχρι τώρα πρακτικές, αλλά ότι απαιτείται η λήψη τέτοιων μέτρων ώστε να διατηρείται το νόμιμο της διαμονής και εργασίας τους.

2.2 Το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο

Οι αλλαγές που έχουν επέλθει τα τελευταία χρόνια στο σύνολο της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, πέρα από τη διαφοροποίηση της πραγματικής κατάστασης στη χώρα και την μετατροπή της από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών, αντανακλούν άμεσα και τις εξελίξεις σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου έχει αναπτυχθεί σημαντικά

²³ Σημειώνεται για τα εν λόγω στοιχεία, όπως μου χορηγήθηκαν αρμοδίως, ότι δεν είναι τα τελειωτικά καθότι υπήρχε αποκλειστική προθεσμία για τους απορριφθέντες υπαγωγής σε αυτές έως την 30.6.2014, όμως για τους προς απόρριψη η διαδικασία βρίσκεται εν εξελίξει και δεν τίθεται χρονικός περιορισμός υπαγωγής σε αυτές. Όσο το αίτημά τους εκκρεμεί είναι νομίμως διαμένοντες και δικαιούνται ανανέωση άδειας προσκομίζοντας τα προαπαιτούμενα για τα οποία βέβαια πρέπει να ενημερωθούν, όπως και γίνεται ,αρμοδίως είτε εγγράφως είτε κατά την προσέλευσή τους στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών.

ένας τομέας πολιτικής που ονομάζεται «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις».

Ο τομέας αυτός περιλαμβάνει συνεργασία στα πεδία της μετανάστευσης, του ασύλου και των εξωτερικών συνόρων, αλλά και δικαστική, αστυνομική και τελωνειακή συνεργασία, όπως και συνεργασία στην Πολιτική Προστασία.

Κατά τα τελευταία πενήντα έτη, η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων αναπτύχθηκε σε διάφορα επίπεδα: διμερές, περιφερειακό, παγκόσμιο.

Στο πλαίσιο της ΕΕ, η συνεργασία αυτή είναι πιο πρόσφατη.

Παρόλο που ήδη από το 1957 η συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας περιλαμβάνει στους στόχους της την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στο έδαφος της Κοινότητας, δεν προβλέπει κανένα μέτρο στους τομείς της διέλευσης των συνόρων, της μετανάστευσης ή της πολιτικής για τις θεωρήσεις εισόδου.

Η ελεύθερη κυκλοφορία αφορά αποκλειστικά τους εργαζομένους. Η θέληση για επέκταση της ελευθερίας αυτής σε όλα τα πρόσωπα και η ανάπτυξη ορισμένων φαινομένων, όπως το διασυνοριακό οργανωμένο έγκλημα, η διακίνηση ναρκωτικών, η λαθρομετανάστευση και η τρομοκρατία οδηγούν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην επεξεργασία μιας ουσιαστικής συνεργασίας στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων από τη δεκαετία του 1970 με αφετηρία τη Σύμβαση της Νάπολης (1967) σχετικά με την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των τελωνειακών αρχών.²⁴

Το 1986 με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη θεσπίζεται η ενιαία αγορά με ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων, των υπηρεσιών και των προσώπων κατοχυρώνοντας το θεσμικό πλαίσιο για την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και την παράλληλη ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων με σκοπό την προστασία της Ευρώπης ως οικονομικής και πολιτικής οντότητας.

²⁴ Εγκύκλιος 30/2005 της Διεύθυνσης Αλλοδαπών & Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών σελ.1.

Λόγω των δυσκολιών προώθησης της ελεύθερης κυκλοφορίας των ατόμων και της συνεργασίας σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Γαλλία, η Γερμανία και οι χώρες του Μπενελούξ (Βέλγιο - Ολλανδία - Λουξεμβούργο) υπέγραψαν σχετική συμφωνία το 1985 στο Σένγκεν, η οποία συμπληρώθηκε από σύμβαση εφαρμογής το 1990.

Οι συμφωνίες αυτές έχουν ως στόχο τη διευκόλυνση της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, αναπτύσσοντας παράλληλα τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, καθώς και την εναρμόνιση των μέτρων σε θέματα θεωρήσεων εισόδου, ασύλου, αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας.

Προκειμένου να διασφαλιστεί μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, καθώς και καλύτερος δημοκρατικός έλεγχος, κρίθηκε απαραίτητο να ενσωματωθούν οι ομάδες εργασίας, που λειτουργούσαν η κάθε μία αυτόνομα μετά την έκδοση της Ενιαίας Πράξης εκτός του κοινοτικού πλαισίου, σε μια ευρύτερη δομή εντός του νομικού πλαισίου του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το κοινοτικό ενδιαφέρον για τη μετανάστευση αποτυπώνεται για πρώτη φορά σε Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1991 στην οποία γίνεται αναφορά στην ανάγκη αντιμετώπισης από τα κράτη-μέλη της μεταναστευτικής πίεσης, στον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών και στην ενίσχυση των πολιτικών ένταξης των νομίμων μεταναστών.

Ένα χρόνο μετά η Συνθήκη του Μάαστριχτ (7-2-1992) αντιμετωπίζει τη μεταναστευτική πολιτική ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος εστιάζοντας στις προϋποθέσεις εισόδου, διαμονής και κυκλοφορίας των πολιτών τρίτων χωρών, στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και στις προϋποθέσεις οικογενειακής επανένωσης και πρόσβασης στην απασχόληση των υπηκόων τρίτων χωρών.

Μετά από αυτήν τα ευρωπαϊκά όργανα άρχισαν να διαμορφώνουν υπό τη μορφή συστάσεων προς τα κράτη-μέλη το κοινοτικό και ενωσιακό κεντημένο σε ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής.

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (17-6-1997) 1999 διευκρινίζεται ότι η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, οι οποίες είναι κοινές στα κράτη-μέλη και εφαρμόστηκαν στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα πολιτικές που αφορούν τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και το άσυλο.

Αναδείχθηκε ως κοινή επιδίωξη των κρατών-μελών η δημιουργία ενός ενιαίου χώρου δικαιοσύνης και ασφάλειας που θα έχει ως επίκεντρο του τον πολίτη αναγνωρίζοντας την ιδιότητα-ταυτότητα του ευρωπαίου πολίτη σηματοδοτώντας τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης μέσα σε ένα περιβάλλον ασφάλειας και προστασίας από ένα ισχυρό σύστημα δικαιοσύνης.

Στην έκθεση στο σχέδιο νόμου 2910/2001 αναφέρεται μάλιστα ότι η Συνθήκη του Άμστερνταμ κοινοτικοποιεί τα θέματα θεωρήσεων, ασύλου και μετανάστευσης που παραδοσιακά εντάσσονταν στη δικαιοδοσία κάθε κράτους. Έτσι σε βάθος πενταετίας από την θέση σε ισχύ της το Συμβούλιο θα έπρεπε να εκδώσει εκείνα τα μέτρα που ρυθμίζουν ενιαία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, την προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, όπου η εναρμόνιση της μεταναστευτικής πολιτικής ασκεί πρωταρχικό ρόλο.²⁵

Στόχος είναι να αναπτυχθεί μια Ευρωπαϊκή Ένωση ανοικτή και ασφαλής, σεβόμενη τις υποχρεώσεις της Σύμβασης της Γενεύης όσον αφορά το δικαίωμα ασύλου και τα δικαιώματα του ανθρώπου, καθώς και να διευκολυνθεί η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών στη δικαιοσύνη σε όλο το έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.²⁶

²⁵ www.hellenicparliament.gr ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολυτογράφηση» ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ,σελ.11-12

²⁶ Εγκύκλιος 30/2005 της Διεύθυνσης Αλλοδαπών & Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών σελ.3

Το Συμβούλιο Τάμπερε το 1999 επιβεβαίωσε τη βούληση των δεκαπέντε κρατών μελών ότι τα ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης πρέπει να αποτελούν αντικείμενα ειδικών κοινοτικών πολιτικών και όχι συμπληρωματικά των τομέων που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων της Ένωσης.

Καθόρισε ένα πλαίσιο για την κοινή πολιτική για το άσυλο και τη μετανάστευση βάσει τεσσάρων αξόνων:

-την ανάπτυξη σχέσεων εταιρικής με τις χώρες καταγωγής ώστε να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα τόσο τα πολιτικά ζητήματα στις χώρες καταγωγής-προέλευσης των μεταναστών όσο και τα ζητήματα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων προκειμένου να διασφαλιστεί η κινητικότητα των μεταναστών και να προαχθούν οι οικονομικές και κοινωνικές στρατηγικές των χωρών.

-το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα χορήγησης ασύλου με τη διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης για τους πρόσφυγες και την εφαρμογή μέτρων για από τα κράτη-μέλη για το σεβασμό του δικαιώματος υποβολής αίτησης ασύλου και την προστασία των προσφύγων.

-την αναγνώριση της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης των αλλοδαπών, η οποία συνιστά τον ακρογωνιαίο λίθο της μεταναστευτικής πολιτικής καθότι υιοθετήθηκε ως συστατικό στοιχείο της διαμόρφωσης του Ευρωπαϊκού χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης αποσκοπώντας στη διευκόλυνση της ένταξης των νομίμων μεταναστών και στη χορήγηση σε αυτούς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων συγκρίσιμων με εκείνα που απολύουν οι πολίτες της ΕΕ σηματοδοτώντας την προοδευτική σύγκλιση των νομικών καθεστώτων που διέπουν τις δύο κατηγορίες πολιτών.

-τη διαχείριση μεταναστευτικών ροών μέσω μέτρων ρύθμισης και αντιμετώπισης της αντικανονικής μετανάστευσης και καθορισμού των νομίμων διόδων για την εισδοχή των μεταναστών και εκείνων που ζητούν προστασία για ανθρωπιστικούς λόγους.

Έπειτα το 2000 στη Νίκαια υιοθετήθηκε ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με στόχο την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από την

καταγραφή σε ένα ενιαίο κατάλογο των θεμελιωδών δικαιωμάτων που απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών καθιστώντας ορατή και αποτελεσματική την προστασία σε ενωσιακό επίπεδο επιφέροντας την προστασία ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων των αλλοδαπών, όπως η απαγόρευση της δουλείας, η απαγόρευση συλλογικών απελάσεων κ.α.

Το Πρόγραμμα της Χάγης, το οποίο εγκρίθηκε το 2004, περιλαμβάνει δέκα προτεραιότητες της Ένωσης για την ενίσχυση του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Ειδικότερα προέκρινε:

- την ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ιθαγένειας, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία στο εσωτερικό της ένωσης, το δικαίωμα ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στις τοπικές εκλογές
- τον καθορισμό μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης ενισχύοντας την κοινωνική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής με τη δημιουργία ενός προγράμματος-πλαίσου για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, το οποίο συνεπάγεται τη σύσταση ενός ταμείου για τα εξωτερικά σύνορα, ενός ταμείου ενσωμάτωσης και ενός για την επιστροφή των μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους και ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους πρόσφυγες.
- τη θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα ασύλου με σκοπό την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών
- τη μεγιστοποίηση των θετικών συνεπειών της μετανάστευσης προωθώντας την αντίληψη ότι η μετανάστευση δεν συνιστά πρόβλημα προς επίλυση ή διαχείριση αλλά μια κοινωνική πραγματικότητα που πρέπει να αξιοποιηθεί κοινωνικά, πολιτισμικά και οικονομικά στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.
- τη διαμόρφωση ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων άμεσα συνδεδεμένη με τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.

Αποτέλεσμα των ανωτέρω είναι η διαδικασία ενοποίησης του ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου με την έκδοση Οδηγιών, Κανονισμών και Αποφάσεων της ΕΕ που άπονταν των ζητημάτων της μετανάστευσης.²⁷

Ακολούθησε το πρόγραμμα της Στοκχόλμης το 2009 ισχύον για το διάστημα 2010-2014 καθορίζοντας τις προτεραιότητες της ΕΕ για το χώρο της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας με δράσεις εστιάζουσες στα ενδιαφέροντα και τις ανάγκες των πολιτών.

Για την ασφάλεια της Ευρώπης και το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών η Ένωση επικεντρώθηκε στο δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, στο σεβασμό της πολυμορφίας και την καταπολέμηση της ξενοφοβίας και του ρατσισμού, στην προώθηση της συμμετοχής στη δημοκρατική ζωή της ΕΕ βάσει της ιθαγένειας της ΕΕ.

Επίσης στόχευε στην ανάπτυξη μιας στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας για τη βελτίωση της προστασίας των πολιτών και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος.

Προτεραιότητα επίσης αποτελεί η ανάπτυξη των ελέγχων των συνόρων της Ένωσης καθώς και η διευκόλυνση των πολιτών για πρόσβαση στη δικαιοσύνη, συνεργασία των δικαστικών αρχών, αμοιβαία αναγνώριση δικαστικών αποφάσεων.

Για τη μετανάστευση προβλέπει α) την ανάγκη αυξημένης συνοχής των πολιτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο ώστε να προαχθεί ο θετικός αναπτυξιακός αντίκτυπος της μετανάστευσης β) συντονισμένη πολιτική εναρμονισμένη με τις ανάγκες των εθνικών αγορών εργασίας γ) προώθηση κοινωνικής ένταξης δ) κοινή διαδικασία παροχής ασύλου.

Επίσης δόθηκε έμφαση στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης με στόχο την αύξηση του διαλόγου και της συνεργασίας της

²⁷ Πρόκειται για την Οδηγία 2001/40/ΕΚ σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών, τον Κανονισμό ΕΚαρ.1030/2002 για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών, την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, την Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων, την Οδηγία 2004/81/ΕΚ για τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, τον Κανονισμό 562/2006 για το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα, την Οδηγία 2005/71/ΕΚ για την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών για επιστημονική έρευνα, την Οδηγία 2008/115/ΕΚ σχετικά με την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και την Οδηγία 2009/50/ΕΚ για την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης

Ένωσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης προκειμένου να βελτιωθεί η ικανότητά τους για διεξαγωγή συνοριακών ελέγχων, καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης, καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και εξασφάλιση προστασίας. Επιπλέον χαρακτηρίστηκαν προτεραιότητες των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης η επιστροφή και η επανεισοδή.²⁸

Η μέχρι τώρα περιγραφή καταδεικνύει την διαρκή εξέλιξη υπό την οποία τελεί το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση στην προσπάθεια ρύθμισής της.²⁹

Η ανάγκη συνολικής προσέγγισης για τη μετανάστευση οδήγησε την Ένωση στη διαμόρφωση ενός κοινοτικού πλαισίου πολιτικών και μέτρων που λαμβάνει υπόψη τις νομικές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συνιστώσες του φαινομένου.

Έτσι το κοινοτικό πλαίσιο πολιτικών περιλαμβάνει κυρίως την παγίωση νομικού πλαισίου για τους αλλοδαπούς, τη σύνδεση της μετανάστευσης με την αγορά εργασίας, την ενίσχυση των πολιτικών ένταξης των μεταναστών και τον συντονισμό των δράσεων της μεταναστευτικής πολιτικής.

Κατά τα έτη 1997-2004 η μεταναστευτική πολιτική στο ευρωπαϊκό επίπεδο χαρακτηρίζεται από τη διαρκή προσπάθεια και τις εργασίες κοινοτικοποίησης, ενώ από το 2004-2014 μέσω των πολυετών προγραμμάτων δράσεων που υιοθετούνται, τίθενται οι στόχοι και οι στρατηγικές που αφορούν στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την αναγνώριση και την προστασία ενός μίνιμουμ δικαιωμάτων, τα οποία κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να εντάξει στην εθνική του νομοθεσία βάσει των κοινοτικών οδηγιών και τα οποία αφορούν στη διάκριση των πολιτών εντός του εδάφους της Ένωσης σε πολίτες κοινοτικούς και πολίτες τρίτων χωρών.

²⁸ www.europa.eu/legislation_summaries/human_rights

²⁹ Θεόδωρος Παπαθεοδώρου, Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία, Β' έκδοση εμπλουτισμένη, Νομική Βιβλιοθήκη, ΑΘΗΝΑ 2010, σελ.16-50

Πάντως τόσο από τις εθνικές όσο και από τις ευρωπαϊκές πολιτικές μετανάστευσης διαφαίνεται ότι κοινός παρανομαστής παραμένει ο διαχωρισμός μεταξύ νομίμων και παράνομων μεταναστών, η ευνοϊκή μεταχείριση των πρώτων μέσω της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης σε αντιπαράθεση με την ίση μεταχείριση των κοινοτικών υπηκόων, η αναγνώριση σε αυτούς προοπτικών ενσωμάτωσης καθώς και η λήψη αποτρεπτικών μέτρων για την αντικανονική μετανάστευση.³⁰

Επίσης διαφαίνεται ότι δεν σχεδιάστηκαν σε καμία περίπτωση για να αντιμετωπίσουν μετανάστευση μεγάλης κλίμακας, μόνιμη εγκατάσταση και πολυπολιτισμικές κοινωνίες.

Η οικονομική προσέγγιση σχεδιασμού των εν λόγω πολιτικών διαμόρφωσε την άποψη ότι η μετανάστευση ήταν ένα εύκολο διαχειρίσιμο φαινόμενο. Η εμπειρία όμως ανέδειξε ότι πρόκειται για μία αυτοσυντηρούμενη διαδικασία με δική της δυναμική καθότι μόλις σχηματίστηκαν, τα δίκτυα μετανάστευσης και οι εθνοτικές κοινότητες στην Ευρώπη βοήθησαν στη διατήρηση μεταγενέστερων ροών νέου τύπου.

Η αποτυχία της κατανόησης της δυναμικής της μετανάστευσης είχε σοβαρές επιπτώσεις με αποτέλεσμα η απουσία αποτελεσματικών και δίκαιων πολιτικών να οδηγήσουν σε κοινωνικούς διαχωρισμούς αντί στη συμμετοχή των μεταναστών στην κοινωνία.³¹

3. Περί του δικαιώματος δικαστικής προστασίας

Στην ενότητα που ακολουθεί θα περιγραφεί το ατομικό δικαίωμα της δικαστικής προστασίας, όπου φορέας αναγνωρίζεται ο άνθρωπος ανεξαρτήτως της ιδιότητας του πολίτη,³² όπως ισχύει και όπως παρέχεται

³⁰ Θεόδωρος Παπαθεοδώρου, *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής: Οι θεσμικές εκκρεμότητες* στο Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής πολιτικής, Επιστημονική Επιμέλεια Ξ.Κοντιάδης, Θ.Παπαθεοδώρου, εκδ.ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ 2007,σελ.51

³¹ Χαράλαμπος Κασίμης, *Οι διαστάσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ευρώπη*, στο Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής πολιτικής, Επιστημονική Επιμέλεια Ξ.Κοντιάδης, Θ.Παπαθεοδώρου, εκδ.ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ 2007,σελ.177-178

³² Ξενοφών Κοντιάδης, *Δημοκρατική συμμετοχή και δικαιώματα των μεταναστών. Μια οριακή περίπτωση ως έναυσμα επανεξέτασης θεμελιωδών εννοιών* στο Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής πολιτικής, Επιστημονική Επιμέλεια Ξ.Κοντιάδης, Θ.Παπαθεοδώρου, εκδ.ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ 2007,σελ 22, όπου ο συγγραφέας κάνει τη διάκριση μεταξύ των

στη χώρα μας και πως αναφέρεται και για τους πολίτες τρίτων χωρών, κατόπιν ιστορικής ανασκόπησής του προκειμένου να αναδειχθεί η απονομή του ή μη με αναφορά στην κείμενη νομοθεσία και ειδική μνεία στην εφαρμογή της με βάση τα νομοθετήματα της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας.

Θα περιγραφεί ο τρόπος άσκησης του και πως υλοποιείται στην πράξη.

Στο τέλος θα μνημονευτούν περιπτώσεις μελέτης ώστε να καταδειχθεί η σχέση δικαιοσύνης –διοίκησης.

3.1 Περί της διοικητικής δικαιοσύνης

3.1.1 Το κράτος δικαίου-η αρχή της νομιμότητας

Με το Σύνταγμα³³ της χώρας ρυθμίζονται πέρα από τη μορφή του πολιτεύματος, τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, οι κανόνες οργάνωσης και άσκησης των τριών λειτουργιών της πολιτείας, της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής.

Τα συστατικά του κράτους δικαίου –ατομικά δικαιώματα, δικαστική προστασία, ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας- καθιερώνονται και αποτυπώνονται στα σχετικά κεφάλαια του Συντάγματος.

Αποτυπώνονται επίσης οι βασικές παράμετροι της λειτουργίας ενός σύγχρονου δημοκρατικού πολιτεύματος στις οποίες ανήκει το κράτος δικαίου με επίκεντρο την αρχή της νομιμότητας και τα ατομικά δικαιώματα.³⁴

Η αρχή της νομιμότητας ρυθμίζει τη δράση της δημόσιας διοίκησης βάσει των γραπτών κανόνων κάθε πηγής που ισχύουν στην ελληνική

ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων σημειώνοντας ότι η απόλαυση των κοινωνικών δικαιωμάτων και η δημοκρατική συμμετοχή, νοούμενη πρωτίστως ως δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι, συναρτώνται άρρηκτα με την ιδιότητα του πολίτη.

³³ Σύνταγμα της Ελλάδας, όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27^{ης} /5/2008 της Η Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, ΙΟΥΝΙΟΣ 2010 σελ.7

³⁴ *ibid* σελ 9:Οι λοιπές παράμετροι είναι η λαϊκή κυριαρχία με επίκεντρο τα πολιτικά δικαιώματα και τη συμμετοχή των πολιτών στα κοινά, ο κοινοβουλευτισμός με επίκεντρο τον κομβικό ρόλο του αντιπροσωπευτικού μας σώματος και το κοινωνικό κράτος με επίκεντρο την κοινωνική αλληλεγγύη και τα κοινωνικά δικαιώματα

έννομη τάξη, τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, τους νομολογιακούς κανόνες, τα διοικητικά έθιμα και η δημόσια διοίκηση υποχρεούται να τηρεί τους κανόνες αυτούς.

Άρα, σύμφωνα με αυτή οι ενέργειες των οργάνων των δημόσιων νομικών προσώπων πρέπει να μην είναι αντίθετες προς τους προαναφερόμενους κανόνες και κατά δεύτερη έννοια οι ενέργειες αυτές πρέπει να είναι σύμφωνες ή εναρμονισμένες με αυτούς. Με τον τρόπο αυτό η Διοίκηση οφείλει ή μπορεί να ενεργήσει μόνον ό τι επιτρέπεται.

Οι πράξεις της οφείλονται να είναι αιτιολογημένες και να κοινοποιούνται από την έκδοσή τους.

Η παράβαση της εν λόγω αρχής οδηγεί στην επανεξέταση της υπόθεσης που αφορά το διοικούμενο στις περιπτώσεις ατομικών διοικητικών πράξεων, η οποία εάν δεν ευδοκιμήσει οδηγεί στην άσκηση εκ μέρους του των προβλεπόμενων ένδικων βοηθημάτων για την ακύρωση της διοικητικής πράξης ή της παράλειψης ή τη μεταρρύθμισή της και την αποκατάσταση της ζημίας που προκάλεσε η παράβαση.³⁵

Ένας από τους τρόπους ελέγχου της διοίκησης είναι ο δικαστικός,³⁶ ο οποίος ασκείται στα διοικητικά δικαστήρια, αρμόδια αποκλειστικά για τον έλεγχο της διοίκησης κρίνοντας τις πράξεις της ως παράνομες ή επισημαίνοντας τις παραλείψεις της λαμβανομένης υπόψη και της αναλογικότητας σύμφωνα με την οποία το επαχθές μέτρο που επιβάλλεται στο διοικούμενο με τη διοικητική πράξη θα πρέπει να είναι αναγκαίο πρόσφορο και ανάλογο προς το εξυπηρετούμενο δημόσιο ή ιδιωτικό συμφέρον³⁷ βάσει των άρθρων 25 παρ.1 και 28 παρ. 1 του Συντάγματος.

Συνεπώς η αναλογικότητα είναι δεσμευτική για τη διοίκηση αλλά και για τη δικαιοσύνη.

³⁵ Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, *ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ* ΤΟΜΟΣ 1, 14^Η ΕΚΔΟΣΗ, ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2011, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ σελ.87-91

³⁶ *ibid* ΜΕΡΟΣ Γ Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ σελ 1, Η ελληνική έννομη τάξη προβλέπει τρεις ακόμα τρόπους ελέγχου: τον κοινοβουλευτικό, τον διοικητικό και τον ενδιάμεσο.

³⁷ *ibid* σελ.141

Για την πρώτη υπό τη στενή έννοια ελέγχεται κατά πόσο το μέτρο της προδιαγράφεται ήδη εκ του νόμου και πρέπει να ελεγχθεί κατά πόσο αυτό είναι αναγκαίο, κατάλληλο και ανάλογο.

Σε δικαιοδοτικό επίπεδο λειτουργεί αφενός ως δέσμευση του ίδιου του δικαστή και αφετέρου³⁸ ως έλεγχος της νομοθετικής και διοικητικής δράσης, κατά πόσο δηλ. ο νομοθέτης και η διοίκηση ανταποκρίθηκαν στην υποχρέωσή τους για μη δυσανάλογη επιβολή περιορισμών στα ατομικά δικαιώματα.

3.1.2 Η αρχή της αναλογικότητας και η προστασία της ανθρώπινης αξίας³⁹

Η ευρεία διακριτική ευχέρεια που διαθέτει το κράτος στο όνομα της εθνικής του κυριαρχίας αναφορικά με την αποδοχή, την άρνηση ή την απομάκρυνση ενός αλλοδαπού από την επικράτειά του -δεδομένου ότι ούτε από την εθνική ούτε από την διεθνή έννομη τάξη αναγνωρίζεται στον αλλοδαπό δικαίωμα εισόδου και διαμονής-δεν είναι απεριόριστη. Περιορίζεται από δύο απόλυτα όρια: την αρχή της αναλογικότητας (που έχει κατοχυρωθεί και συνταγματικά μετά την αναθεώρηση του 2001) και την προστασία της ανθρώπινης αξίας (που επιτάσσει το άρθρο 2 παρ.1 του Συντάγματος). Παραβίαση αυτών ελέγχεται από τον ακυρωτικό δικαστή.

Έτσι, η νομολογία των δικαστηρίων δεν δέχεται την ένταξη ενός προσώπου σε γενικότερη κατηγορία ως λόγο απέλασης.

Ρητά δε το Συμβούλιο Επικρατείας με την 4600/2005 απόφασή του αποφάνθηκε ότι από μόνη της η δραστηριοποίηση ενός προσώπου σε ισλαμικούς κύκλους ή η επικαλούμενη από τη διοίκηση ένταξή του στην παλαιστινιακή οργάνωση HAMAS χωρίς συγκεκριμένα στοιχεία που να

³⁸ Ευάγγελος Μπέης, Η αρχή της αναλογικότητας-από το δημόσιο στο αστικό και διοικητικό δικονομικό και ιδιωτικό δίκαιο, Κεφ. 4 1 Περιοδικό Δίκη, Παλαιά τεύχη (1/97-12/99), Τόμος 1999, Μάιος 1999 στο www.kostasbeys.gr/articles

³⁹ Παπαπαναγιώτου-Λέζα Αγγελική, Εφέτη Δ.Δ. Ζητήματα Μεταναστών και Διοικητική Δικαιοσύνη, Εισήγηση που παρουσιάστηκε σε ημερίδα της Εταιρείας Δικαστικών Λειτουργών για τη Δημοκρατία και τις Ελευθερίες στην Αθήνα, στις 22-5-2009 με θέμα «Μετανάστες και Δικαιοσύνη» σελ.17-19

εξειδικεύουν τον κίνδυνο για την δημόσια τάξη και ασφάλεια, δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την απέλαση αλλοδαπού.

Αναφέρονται ως χαρακτηριστικές, περιπτώσεις που έχουν κριθεί από τα Δικαστήρια ότι αντίκεινται στην αρχή της αναλογικότητας: η απέλαση έγγαμης με δύο ανήλικα τέκνα επειδή αυτή καταδικάσθηκε για την κλοπή έξι σαμπουάν συνολικής αξίας 16 Ευρώ (Δ.Πρωτ.Αθηνών 14783/2004).

Η μη ανανέωση άδειας παραμονής λόγω προηγούμενης επιβολής φυλάκισης πέντε μηνών για κατοχή και πώληση πειρατικών CD (Δ.Πρωτ.Αθ.7814/2005), η απέλαση αλκοολικού με ανάγκη ιατρικής παρακολούθησης και αγωγής, όταν ο απελαυνόμενος διαμένει πολλά έτη στην Ελλάδα όπου κατοικούν μόνιμα και τα τέκνα του , η αξιόποινη πράξη (για την οποία του αναγνωρίσθηκε μειωμένος καταλογισμός λόγω αλκοολισμού) τελέσθηκε προ μακρού χρονικού διαστήματος και έκτοτε ο αλλοδαπός δεν έχει υποπέσει σε άλλο ποινικό αδίκημα (Δ.Πρωτ Αθ.8452/2004). Επίσης , η ΕΑ ΣτΕ 165/2002 έκρινε επί αναστολής (ύστερα από συνεκτίμηση και οικογενειακών λόγων, δύο ανήλικα τέκνα) ότι αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας η πράξη απέλασης που διατάχθηκε λόγω κλοπής καλλυντικών και ουίσκι από σουπερ μάρκετ αξίας 75.000 Ευρώ.

Αντίθετα, κρίθηκε Δ. Πρωτ. Πειραιώς (3/2008⁴⁰) ότι δεν αντίκειται στην αρχή αναλογικότητας η ανάκληση άδειας εργασίας για εσφαλμένη αντίληψη σχετικά με την συνδρομή των πραγματικών περιστατικών που αποτέλεσαν την προϋπόθεση έκδοσής της. Ούτε η απόρριψη αιτήματος ανανέωσης ΕΔΤΟ λαμβανομένης υπόψη της ηλικίας του αιτούντος, των δεσμών του με τη χώρα και της σοβαρότητας των αδικημάτων που είχε τελέσει (Δ. Πρωτ.Αθηνών7027/2008).

⁴⁰Αναφέρεται στην Επιθεώρηση Μεταναστευτικού Δικαίου, 2009-τεύχος 3^ο.

3.2 Η αρχή της δικαστικής προστασίας

Ιστορικά η πρώτη ρητή διατύπωση της αρχής της δικαστικής προστασίας στον ελληνικό συνταγματικό χώρο πρέπει να αναζητηθεί στα «συνταγματικά κείμενα» του 1968 και 1973, το αρ.119 των οποίων περιείχε την ακόλουθη διακήρυξη : « Έκαστος δικαιούται εις την παροχήν εννόμου προστασίας υπό δικαστηρίου και δύναται να αναπτύξει ενώπιον τούτου τας απόψεις του περί των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του ».

Στην πραγματικότητα βέβαια αυτές οι διατάξεις δεν κατοχύρωναν την ύπαρξη και την άσκηση ενός θεμελιώδους δικαιώματος γιατί αποτελούσαν κενό γράμμα, αφού πρόθεση του στρατιωτικού καθεστώτος δεν ήταν η επάνοδος στη συνταγματική νομιμότητα και η ακώλυτη επαναλειτουργία των δημοκρατικών θεσμών.⁴¹

Με το άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος του 1975 κατοχυρώνεται ένα θεμελιώδες δικαίωμα, το οποίο είναι στενά συνυφασμένο με την αρχή του κράτους δικαίου, το ατομικό-δικονομικό δικαίωμα κάθε προσώπου να προσφεύγει με τα προβλεπόμενα ένδικα μέσα ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου, όταν βλάπτονται τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του από ενέργειες φυσικών ή νομικών προσώπων καθώς και κρατικών οργάνων.⁴²

Φορείς είναι όλα τα φυσικά πρόσωπα ημεδαποί και αλλοδαποί ενώ αποδέκτες είναι η πολιτεία και ιδίως τα δικαστήρια.

Συνιστά ατομικό δικαίωμα καθότι καθιερώνει την αξίωση έναντι της πολιτείας να μην εμποδίζει με νομοθετικούς ή άλλους περιορισμούς την επιδίωξη της δικαστικής ακρόασης και προστασίας.

⁴¹ Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας 20 παρ.1 Συντάγμα στο www.greeklaws.com/pubs

⁴² Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία το άρθ.20 του Συντάγματος είναι ορθό να ερμηνεύεται με βάση την ΕΣΔΑ, ως ευρωπαϊκή σύμβαση, υπεριοχύουσα οιαδήποτε εθνικού κανόνα, την οποία η χώρα επικύρωσε αρχικά με το Ν.2329/1953. Κατά τη διάρκεια της δικτατορίας η χώρα υποχρεώθηκε να υποχωρήσει από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Επανεντάχθηκε σε αυτό το Νοέμβριο του 1974, οπότε και επικύρωσε και πάλι την ΕΣΔΑ. Βλ.σχ. ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ ΔΙΚΗ, ΤΟΜΟΣ 2002, ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2002, ΜΕΛΕΤΕΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ, Μ. ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΛΟΓΩΝ ΑΝΑΣΤΟΛΗΣ ΤΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ και του Π.Δ. 18/1989 σελ.12

Επίσης χαρακτηρίζεται κοινωνικό με την έννοια ότι δημιουργεί την υποχρέωση της πολιτείας να ιδρύσει αρκετά δικαστήρια για την παροχή των υπηρεσιών τους στους πολίτες.

Τέλος, θεωρείται και πολιτικό, αφού η άσκηση του καταλήγει στην άσκηση κρατικής εξουσίας με την έκδοση δικαστικής απόφασης καθόσον τα δικαστήρια δε λειτουργούν αυτεπαγγέλτως αλλά κατόπιν υποβολής αιτήματος δικαστικής προστασίας.

Το εν λόγω δικαίωμα σχετίζεται και με άλλα δικαστικά δικαιώματα, όπως αυτά περιέχονται στο Σύνταγμα και συγκεκριμένα το άρθρο 6 για την προσωπική ασφάλεια και την προφυλάκιση, το άρθρο 7 για την αρχή «καμία ποινή δίχως νόμο», το άρθρο 8 για το νόμιμο δικαστή, το άρθρο 10 για το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές και τέλος το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στο άρθρο 20 παρ.2.

3.2.1 Η παροχή της δικαστικής προστασίας

Όπως περιγράφηκε στην προηγούμενη ενότητα, η αναγνώριση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 του Συντάγματος, αναγνωρίζεται από διεθνείς συμβάσεις και συγκεκριμένα στο άρθρο 10 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του ανθρώπου του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών του 1948 και το αρ.6 παρ.1 ΕΣΔΑ και χαρακτηρίζεται από δύο παραμέτρους.

Με τη στενή έννοια του όρου εννοείται η αξίωση του ενδιαφερομένου να απευθυνθεί σε δικαστή προκειμένου να αποκατασταθεί το θιγόμενο δικαίωμά του, η κατάθεση δηλ. αγωγής ανεξαρτήτως της ευνοϊκής ή μη απόφασης του δικαστηρίου.

Υπό την ευρεία νοείται το δικαίωμα της ακρόασης ενώπιον των δικαστηρίων, δηλ. της ανάπτυξης σχετικών απόψεων επί πραγματικών ή νομικών ζητημάτων.

Διαδικαστικά ο θιγόμενος υποβάλλει αίτηση ακύρωσης σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται βάσει νόμου αιτούμενος δικαστική προστασία.

Η παροχή της δικαστικής προστασίας υλοποιείται με την έκδοση απόφασης υπό τον τύπο και τη διαδικασία του άρθ.93 παρ.2 και 3 του Συντάγματος και πρέπει να είναι:

A) πλήρης, υπό την έννοια ότι παρέχεται σε σχέση με το σύνολο των διαφορών που ανακύπτουν στο πλαίσιο της έννομης τάξης,

B) έγκαιρη, δηλ. να απονέμεται μέσα σε χρονικά όρια σχετικά με τα αποτελέσματά της και τέλος,

Γ) αποτελεσματική ώστε να εξασφαλίζεται η προστασία και η αποκατάσταση του δικαιώματος ή του έννομου συμφέροντος που τραυματίστηκε από την επίδικη πράξη ή συμπεριφορά.

Η αποτελεσματικότητα του δικαιώματος δικαστικής προστασίας εγγυάται:

-την έκδοση απόφασης, ευνοϊκής ή μη με την οποία χορηγείται προσωρινή δικαστική προστασία,

-τη λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων προσωρινής προστασίας, όπως η δυνατότητα χορήγησης αναστολής εκτελέσεως των διοικητικών πράξεων και τέλος

-τη συμμόρφωση με το περιεχόμενο της δικαστικής εκείνης απόφασης που κηρύσσεται ως εκτελεστή.

Μάλιστα η δικαστική προστασία θα καταντούσε φενάκη εάν δεν περιελάμβανε και το δικαίωμα να ζητηθεί προσωρινή προστασία έως την έκδοση απόφασης επί του κυρίου ένδικου βοηθήματος, αφού στο μεσοδιάστημα θα μπορούσαν να δημιουργηθούν τετελεσμένα γεγονότα που δε θα ήταν δυνατό να ανατραπούν στη συνέχεια αν και ο κανόνας επιτάσσει τον μη ανασταλτικό χαρακτήρα των ένδικων βοηθημάτων.

Ιστορικά η έλλειψη ανασταλτικού αποτελέσματος των ένδικων βοηθημάτων που ασκούνται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων θεσπίζεται για πρώτη φορά στο γαλλικό δίκαιο με το άρθρο 3 του Διατάγματος της 22/7/1806.

Δογματικό έρεισμα για την υιοθέτηση της εν λόγω αρχής αποτέλεσαν δύο βασικές θέσεις του γαλλικού δημοσίου δικαίου: αφενός της διάκρισης

της διοικητικής δικαιοδοσίας και αφετέρου ο εκτελεστός χαρακτήρας των διοικητικών πράξεων.

Η εν λόγω διάκριση εμφανίζει δύο όψεις και περιορισμούς: αφενός την αποχή της διοικητικής εξουσίας από κάθε ανάμιξη στη λειτουργία της διοικητικής δικαιοσύνης και αφετέρου τη μη δυνατότητα ανάμειξης του δικαστή στη λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών.

Αντίθετη θεωρία ασπάζεται το γερμανικό δίκαιο, όπου το σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης μετά το Β Παγκόσμιο Πόλεμο απέδωσε ιδιαίτερη σημασία στην αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας.⁴³

3.3 Η προσωρινή δικαστική προστασία

Το καθεστώς δικαστικής προστασίας στις διοικητικές διαφορές, όπως προαναφέρθηκε, διαμορφώθηκε κατά βάση στη χώρα με πρότυπο τις λύσεις και τις θέσεις που ακολούθησαν νομοθέτης και νομολογία στη Γαλλία, όπου αναγνωρίζεται ως γενική αρχή η έλλειψη ανασταλτικού αποτελέσματος των ένδικων βοηθημάτων στο πεδίο των διοικητικών διαφορών και όπου ο διοικητικός δικαστής θεωρείται μη αρμόδιος να απευθύνει εντολές ή διαταγές προς την διοίκηση.

Στην Ελλάδα τρία χρόνια μετά τον ιδρυτικό νόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας θεσπίστηκε με το Ν.4986/1931 με μία άκρως λιτή από άποψη περιεχομένου διάταξη η δυνατότητα προσωρινής δικαστικής προστασίας στις ακυρωτικές διαφορές που εξαντλείται στην αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης.⁴⁴

Επί της ουσίας η διαδικασία χορήγησης προσωρινής δικαστικής προστασίας δεν αντιμετωπιζόταν στο σύνολό της ως μία δίκη με την κλασική έννοια, δηλ. ως μία έννομα ρυθμισμένη κρατική ενέργεια που κατατείνει στην παροχή δικαστικής προστασίας κατά τρόπο όχι τυχαίο και

⁴³ Κωνσταντίνος Ρέμελης, *Η προσωρινή δικαστική προστασία στις διοικητικές διαφορές*, Περιοδικό Δίκη, Τόμος 3 Ιούνιος-Ιούλιος 2003 στο www.kostasbeys.gr/articles

⁴⁴ ο.σ.44 Στην εισηγητική έκθεση του Ν.4986/1931 με το άρθρο 11 στο οποίο θεσπίζεται για πρώτη φορά η αρμοδιότητα του ΣτΕ να αναστέλλει την εκτέλεση διοικητικών πράξεων που έχουν προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης, ο Υπουργός Δικαιοσύνης τονίζει ρητώς ότι η ακολουθούμενη ρύθμιση είχε ως βασικό πρότυπο την αντίστοιχη ρύθμιση του γαλλικού δικαίου. σελ.1 & 7

αυθαίρετο αλλά με τον προηγούμενο νομοθετικό καθορισμό δέσμης προϋποθέσεων που αφορούν στο δικαιοδοτικό όργανο, τα υποκείμενα και το αντικείμενο της διαφοράς καθώς και τις ουσιαστικές προϋποθέσεις ικανοποίησης του προσβαλλόμενου δικαιώματος, οι οποίες θα πρέπει να καθορίζονται με νόμο.

Η εν λόγω διαδικασία για τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης μιας εκτελεστής πράξης δεν άλλαξε για επτά περίπου δεκαετίες και το έργο της επεξεργασίας και της διαμόρφωσης των ουσιαστικών προϋποθέσεων χορήγησης της αναστολής επωμίσθηκε η Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας βάσει της νομολογίας, η οποία δομήθηκε πάνω στη βασική προϋπόθεση σύμφωνα με την οποία η εκτέλεση της πράξης πρέπει να επιφέρει ανεπανόρθωτη ή τουλάχιστον δυσανεπανάρθωτη βλάβη σε συμφέροντα του αιτούντος.

Εν τέλει με τις αποφάσεις 718 και 719/1993 της Ολομέλειας της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά η συνταγματική κατοχύρωση της προσωρινής δικαστικής προστασίας.

Η προστασία αυτή δεν είναι μόνο η οριστική επίλυση της ένδικης διαφοράς, δηλ. η έκδοση οριστικής απόφασης αλλά και η προσωρινή έννομη προστασία, η λήψη δηλ. του κατάλληλου μέτρου για να αποσοβηθεί η ανεπανόρθωτη βλάβη που κατά περίπτωση συνδέεται με την άμεση εκτέλεση της διοικητικής πράξης.

Με το Π.Δ.341/1978 στο άρθρο 31 για πρώτη φορά στη χώρα ορίστηκαν οι όροι, οι λόγοι και οι περιορισμοί στην αναστολή εκτελέσεως, όπως προέκυψαν από τα βασικά πορίσματα της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η εν λόγω νομοθεσία ανετράπη συνέπεια της αποκαλούμενης και «δικονομικής οδηγίας» 89/665/ΕΟΚ/21.12.1989 για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διαφορών περί των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεως κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων» εμπνευσμένη από νομολογία του Διεθνούς Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

Η εν λόγω νομολογία επέβαλε στα κράτη-μέλη τη θέσπιση μιας σειράς μέτρων που διασφαλίζουν την προστασία αυτή.

Όμως λόγω παρέλευσης της προθεσμίας ενσωμάτωσης της εν λόγω οδηγίας η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσέφυγε στο ΔΕΕ, το οποίο με την απόφασή του στις 19.9.1996 έκρινε τελικώς ότι η Ελλάδα παρέβη της υποχρεώσεις της.

Προς συμμόρφωση στα ανωτέρω ψηφίστηκε ο νόμος 2577/1997 φέροντας δύο καινοτομίες στο εγχώριο δικονομικό πλαίσιο. Αφενός εισήχθη το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων και αφετέρου ο έλεγχος νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης με την πιθανολόγηση της παράβασης ως κύριας και μοναδικής προϋπόθεσης για τη χορήγηση της προσωρινής προστασίας.

Τα ανωτέρω επέφεραν ουσιώδεις βελτιώσεις και στο γενικό καθεστώς της προσωρινής δικαστικής προστασίας επί ακυρωτικών διαφορών οδηγώντας στην ψήφιση του Ν.2721/1999, άρθρο 35.

Παρά ταύτα η φιλοσοφία της προσωρινής δικαστικής προστασίας έχει παρακολουθητικό χαρακτήρα, δηλ. ότι η αίτηση αναστολής γίνεται δεκτή όταν η άμεση εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης θα προκαλέσει στον αιτούντα βλάβη ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της αίτησης ακύρωσης.

Εν συνεχεία με το άρθρο 34 του Ν.3772/2009 τροποποιήθηκε ο τρόπος κοινοποίησης της αίτησης αναστολής όσο και της ακύρωσης για τα οποία οφείλει να επιμελείται ο αιτών.

Επίσης αντικαταστάθηκε η διάταξη περί της διαδικασίας της προσωρινής διαταγής καθόσον πλέον μπορεί να εκδίδεται και να καταχωρείται κάτω από την αίτηση.

Με το νόμο 3900/2010 ρυθμίστηκε στο άρθρο 54 διαφορετικά η διαδικασία αναστολής πράξεων που αφορούν αλλοδαπούς και υπάγονται στην αρμοδιότητα του Διοικητικού Πρωτοδικείου.⁴⁵

Σύμφωνα με την οικεία αιτιολογική έκθεση «με τη ρύθμιση αυτή επιδιώκεται η απλοποίηση και η επιτάχυνση της προσωρινής δικαστικής

⁴⁵ Βλ. σχ. επόμενη ενότητα

προστασίας στις ακυρωτικές διαφορές που αναφέρονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας περί αλλοδαπών και υπάγονται στην αρμοδιότητα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, παράλληλα δε η απαλλαγή των δικαστηρίων αυτών από τις αιτήσεις ακύρωσης, οι οποίες κατατίθενται με μόνο σκοπό την επιδίωξη αναστολής της άμεσης εκτέλεσης της σχετικής διοικητικής πράξης και επομένως στις περιπτώσεις αυτές δε θα συντρέχει ο λόγος άσκησης τους, αν δε χορηγηθεί η επιδιωκόμενη αναστολή και εκτελεστεί η διοικητική πράξη.»⁴⁶

3.3.1 Η σημασία της προσωρινής δικαστικής προστασίας για τους πολίτες τρίτων χωρών

Η προσωρινή δικαστική προστασία καθίσταται ο ακρογωνιαίος λίθος της παροχής έννομης προστασίας διότι η εκδίκαση της υπόθεσης σε ακυρωτικό βαθμό λαμβάνει τόπο σε βάθος χρόνου ενώ τα δικαιώματα του αιτούντος έχουν ήδη θιγεί.

Ειδικά στο Δίκαιο των Αλλοδαπών η προσωρινή δικαστική προστασία έχει μεγάλη σημασία διότι ο αλλοδαπός υποχρεούται να αναχωρήσει από τη χώρα όταν εκπέσει της νομιμότητας με ό,τι συνέπειες συνεπάγεται αυτό για τον κύκλο των οικονομικών, οικογενειακών ή άλλων σχέσεων έχει αναπτύξει στη χώρα, αφού οι περισσότερες από τις δυσμενείς για αυτούς πράξεις, όπως, άρνηση χορήγησης ή ανανέωσης άδειας διαμονής, χορήγησης ασύλου, απόρριψη αιτήματος διαγραφής από τον κατάλογο ανεπιθύμητων, μη χορήγηση ειδικού δελτίου ταυτότητας ομογενούς, αποτελούν πράξεις αρνητικού περιεχομένου, μη δεκτικές αναστολής εκτέλεσης, σύμφωνα με την πάγια νομολογία που έχει διαμορφωθεί, διότι η αναστολή εκτέλεσης των πράξεων αυτών θα ισοδυναμούσε, πράγματι, με πλήρη ικανοποίηση από το Δικαστήριο, καθ' υποκατάσταση της Διοίκησης, του απορριπτικού με την εν λόγω πράξη αιτήματος του αιτούντος (ΕΑ ΣτΕ 696/2008, 150/2007, 427/2002, 57-8/2002, 606/2000 κ.α.)

⁴⁶ Ευστάθιος Πουλαράκης, Η προσωρινή δικαστική προστασία του αλλοδαπού από την πράξη της διοικητικής απέλασης, Ενημερωμένο με το Ν.4251/2014, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, ΑΘΗΝΑ 2014, σελ.229-236 και άρθρο 54 Ν.3900/2010 ΦΕΚ 213 Α

Από την αναζήτηση στην νομολογία των Δικαστηρίων επιβεβαιώνεται το συμπέρασμα ότι ο κανόνας είναι η χορήγηση της αναστολής 47 με την δυνατότητα που έχει το Δικαστήριο, κατ' άρθρο 52 παρ.8 του π.δ.18/1989 να διατάσσει άλλα, πλην της αναστολής εκτέλεσης, μέτρα προς αποτροπή της ανεπανόρθωτης βλάβης ή δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης, που προκαλεί πράξη μη δεκτική αναστολής εκτέλεσης.

Έτσι, υπό το πρίσμα των ανωτέρω, ο διοικητικός δικαστής πέραν από το ότι διατάσσει την διοίκηση να απέχει έως την δημοσίευση οριστικής απόφασης επί της εκκρεμούς αίτησης ακύρωσης από κάθε ενέργεια που στηρίζεται αποκλειστικά στην προσβαλλόμενη απορριπτική της ανανέωσης της διαμονής του απόφαση, η οποία θα είχε ως αποτέλεσμα την εξαναγκασμένη αναχώρηση του αλλοδαπού από την χώρα, προχωρεί και ένα βήμα παραπέρα, διατάσσοντας την διοίκηση να απέχει από κάθε θετική ή αρνητική πράξη ή ενέργεια (όπως άρνηση αποδοχής της αναγγελίας πρόσληψής του, άρνηση επικόλλησης ενσήμων, αφαίρεση ή μη ανανέωση του βιβλιαρίου υγείας) που στηρίζεται στην απόρριψη με την προσβαλλόμενη πράξη του ως άνω αιτήματός του και η οποία θα είχε ως αποτέλεσμα την αδυναμία πρόσβασης του αιτούντος στην άσκηση βιοποριστικής δραστηριότητας ώστε κατ' αυτόν τον τρόπο να αποκατασταθεί η κατάσταση που τελούσε ο αλλοδαπός πριν την απόρριψη του αιτήματός του για ανανέωση της άδειας διαμονής του 48.

3.3.2 Το δικαίωμα προσφυγής στη δικαιοσύνη βάσει της μεταναστευτικής νομοθεσίας

Ανατρέχοντας τα νομοθετήματα περί της εισόδου και παραμονής υπηκόων-πολιτών τρίτων χωρών διαπιστώνεται ότι η αναφορά στη δικαστική προστασία διαφοροποιήθηκε στην πορεία της.

⁴⁷ Βλ. ΣτΕ ΕΑ 661/2002, 673/2000, 1002/2008, Δ.Πρωτ.Αθηνών (σε συμβούλιο) 3478/2008.

⁴⁸ Δ.Πρωτ.Πειραιώς(σε συμβούλιο) 55/2008

Ξεκινώντας από το άρθρο 26 του ν.4310/1929, όπου η αρμοδιότητα ανήκε στις Διευθύνσεις Αστυνομίας Πόλεων υπαγόμενες στο Υπουργείο Εσωτερικών, διαπιστώνεται η αυστηρότητα των μέτρων σε περίπτωση παράβασης του νόμου και η αδιαλλαξία θα έλεγε κανείς του νόμου, όταν ορίζεται ότι «οι παραβάτες των διατάξεων του νόμου, ήτοι παράνομη είσοδος στην Ελλάδα, η μη ανανέωση της άδειας παραμονής, η μη αίτηση χορήγησης αντιγράφου της άδειας διαμονής σε περίπτωση απώλειας αυτής, η μη δήλωση των μεταβολών της αστικής κατάστασης, η εγκατάσταση σε ορισμένους τόπους της χώρας, και εφόσον δεν θέλουν να καταστούν ένοχοι βαρύτερου αδικήματος τιμωρούνται με πρόστιμο 50 δραχμών ή με κράτηση ή και με τα δύο, εισάγονται δε αμέσως σε δίκη σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου περί εκδίκασης των επ' αυτοφώρω πταισμάτων.

Εάν δεν εκδικαστεί εντός 24ώρου κρατείται ο παραβάτης.

Οι εκδιδόμενες για τις παραβιάσεις του νόμου καταδικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αμέσως, η δε άσκηση ένδικου μέσου δεν αναστέλλει την εκτέλεση τους».

Στο άρθρο 16 *Προσφυγές* του ν.1975/1991, όπου η αρμοδιότητα ανήκει στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης και συγκεκριμένα στις Αστυνομικές Υπηρεσίες, ορίζεται ότι «κατά της απόφασης άρνησης χορήγησης ή ανανέωσης άδειας παραμονής ή ανάκλησης τυχόν χορηγηθείσας ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να προσφύγει εντός πέντε εργάσιμων ημερών από κοινοποίησης ενώπιον του Υπουργού Δημόσιας Τάξης, ο οποίος αποφασίζει σχετικά εντός τριάντα ημερών.

Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η προσφυγή επιτρέπουν την παραμονή στη χώρα εκτός και εάν ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης κρίνει αντιθέτως για σοβαρούς λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος.

Στην παράγραφο 3 αναφέρεται ότι τα προαναφερθέντα δεν ισχύουν στις περιπτώσεις των αδειών παραμονής βραχείας διάρκειας και στους σπουδαστές.

Σε περίπτωση αποδοχής του αιτήματος παραμονής τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτή ανατρέχουν στο χρόνο υποβολής της αίτησης εκτός και αν ορίζεται διαφορετικά στην απόφαση.

Σε περίπτωση απόρριψης της αίτησης τάσσεται προθεσμία προς αναχώρηση που δεν μπορεί να υπερβαίνει τις δεκαπέντε ημέρες».

Στην εν λόγω διάταξη εγγράφεται το πνεύμα του νομοθέτη περί προστασίας του αλλοδαπού με την απονομή δικαιώματος προσφυγής ενώπιον του αρμόδιου Υπουργού, στον οποίο μάλιστα τίθεται και προθεσμία για έκδοση απόφασης.

Επίσης τίθεται προθεσμία προς αναχώρηση από τη χώρα εντός 15 ημερών σε περίπτωση απόρριψης.

Στον ν.2910/2001, όπου αρμόδιοι για την παραλαβή των αιτημάτων ορίζονται οι δήμοι και οι κοινότητες του τόπου κατοικίας των αλλοδαπών αλλά η εξέταση του φακέλου ανήκει στο Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, στο άρθρο 41 παρ.3 ορίζεται ότι «αλλοδαπός ο οποίος δεν ανανέωσε την άδεια παραμονής του οφείλει να αναχωρήσει άμεσα μέχρι την τελευταία μέρα της λήξης» ενώ στην παρ.4 ότι «στην περίπτωση μη έγκρισης ανανέωσης της άδειας διαμονής του ή της παραμονής του υποχρεούται σε αναχώρηση από το ελληνικό έδαφος χωρίς άλλες διατυπώσεις».

Η διαφοροποίηση από τα προηγούμενα νομοθετήματα έγκειται αρχικά στην μεταβίβαση της αρμοδιότητας σε αποκεντρωμένες και αυτοδιοικούμενες μονάδες του κράτους και στην άσκηση προσφυγής ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας.

Στο άρθρο 43 του νόμου αναφέρονται οι περιπτώσεις ανάκλησης της άδειας παραμονής για λόγους εθνικής ασφάλειας και δημόσιας τάξης, για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας σε περίπτωση που πάσχει από νόσημα επικίνδυνο σύμφωνα με τα διεθνή δεδομένα και την Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας και αρνείται να συμμορφωθεί σε μέτρα των ιατρικών αρχών αν και έχει πληροφορηθεί σχετικά, σε περίπτωση παραβίασης των υποχρεώσεων του από το νόμο ή υποβολής πλαστών δικαιολογητικών.

Στο άρθρο 44 περιγράφεται το πότε επιτρέπεται η διοικητική απέλαση του αλλοδαπού με αναφορά σε καταδικαστική ποινή στερητικής ελευθερίας του τουλάχιστον ενός έτους ή για διάφορες κατηγορίες εγκλημάτων, σε παραβίαση των διατάξεων του νόμου και σε περίπτωση επικινδυνότητας της παρουσίας του στο ελληνικό έδαφος για λόγους δημόσιας τάξης, ασφάλειας ή υγείας.

Η σχετική απόφαση απέλασης διατάσσεται από τον οικείο Αστυνομικό Διευθυντή ενώ ο αλλοδαπός έχει δικαίωμα προσφυγής κατ' αυτής εντός πέντε ημερών από την κοινοποίηση στο Γενικό Γραμματέα της αρμόδιας κατά τόπο Περιφέρειας, ο οποίος αποφασίζει εντός τριών ημερών και με την άσκησή της αναστέλλεται η εκτέλεση της απόφασης απέλασης.

Η χορήγηση δικαστικής προστασίας προβλέπεται βάσει του συγκεκριμένου άρθρου με την υποβολή αντιρρήσεων κατά της κράτησής του γραπτώς ή προφορικώς ενώπιον του Προέδρου Πρωτοδικών, ο οποίος ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης που διατάσσει την κράτηση και τις συνθήκες κράτησης ενώ επίσης μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακύρωσης και κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.

Στο δικαστήριο εξετάζεται εάν η κράτηση του υπό απέλαση αλλοδαπού δεν εκτελείται υπό συνθήκες που συνιστούν απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση και δεν παραβιάζονται θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, όπως ορίζονται στο Σύνταγμα ή στην ΕΣΔΑ ή τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών.

Επίσης με το άρθρο 44 αναγνωρίζεται στον αλλοδαπό το δικαίωμα της ενημέρωσης, την πληροφόρησή του δηλ. για τους λόγους κράτησής του σε γλώσσα που κατανοεί.(άρθ.20 του Συντάγματος και 5,2 της ΕΣΔΑ).⁴⁹

Κατά την εφαρμογή του εν λόγω νόμου εκδόθηκε και η 311/2005 γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους σύμφωνα με την οποία ακόμα και σε περίπτωση χορήγησης προσωρινής αναστολής η Διοίκηση υποχρεούται να συμμορφώνεται με τη δικαστική απόφαση.

⁴⁹ Δήμητρα Παπαϊωάννου, *Δίκαιο Αλλοδαπών προσωρινή δικαστική προστασία*, Περιοδικό Δίκη Τόμος 3Ιούνιος-Ιούλιος 2003,στο www.kostasbeys.gr/articles

Στο ν.3386/2005,⁵⁰ όπου η αρμοδιότητα παραμένει όπως και στον προηγούμενο νόμο, αναφέρεται στο άρθρο 75 ότι «σε περίπτωση που δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του νόμου ή αποδειχθεί πλάνη, απάτη ή χρήση πλαστών δικαιολογητικών η διοίκηση οφείλει να μη χορηγήσει, να ανακαλέσει ή να μην ανανεώσει την άδεια διαμονής.⁵¹

Κατά το άρθρο 73 παρ. 3 του νόμου ο υπήκοος τρίτης χώρας οφείλει να αναχωρήσει από τη χώρα έως τη λήξη της άδειας εκτός και εάν έχει καταθέσει αίτηση ανανέωσης και έχει λάβει βεβαίωση κατάθεσης τύπου Α.⁵²

Εν ισχύι του νόμου με τις όποιες τροποποιήσεις ή αντικαταστάσεις του στην Εγκύκλιο 53/2007 του Υπουργείου Εσωτερικών κεφ. Θ «Δικαιώματα και υποχρεώσεις υπηκόων τρίτων χωρών»⁵³ αναφέρεται ότι:

«Πέραν των βασικών υποχρεώσεων που έχουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα, δηλαδή της τήρησης του Συντάγματος και των νόμων της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα πρέπει απαραίτητως να ενημερώνονται για τα ακόλουθα βασικά ζητήματα, που αφορούν σε υποχρεώσεις τους:

ιστ) Οι υπήκοοι τρίτων χωρών υποχρεούνται να αναχωρούν από την Ελλάδα χωρίς καμία άλλη ειδοποίηση μέχρι την τελευταία ημέρα της λήξης

⁵⁰ Ο εν λόγω νόμος καθιέρωσε στη χώρα την άδεια διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών σε τήρηση του Κανονισμού (ΕΚ) αρ.1030/2002 του Συμβουλίου, οποίος εκτιμώντας μεταξύ άλλων, όπως αναφέρεται σε αυτόν, τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε. Επίσης στην Πρόταση 638/2007 του Συμβουλίου αναφέρεται ότι κάθε κράτος μέλος ορίζει μία αρχή αρμόδια για την παραλαβή των αιτήσεων και τη χορήγηση της ενιαίας άδειας, εξετάζει τις αιτήσεις και λαμβάνει αιτιολογημένη απόφαση για τη χορήγηση ή μη της άδειας, την οποία γνωστοποιεί στον αιτούντα γραπτώς. Σε περίπτωση απόρριψης της αίτησης ή μη ανανέωσης της άδειας, ο αυτόν μπορεί να προσφύγει στο δικαστήριο. Άρα βλέπουμε ότι ο εν λόγω νόμος ενσωμάτωσε σε εθνικό επίπεδο τις ευρωπαϊκές προοπτικές για τη μετανάστευση, όπως έχουν ήδη αναλυθεί στην παρούσα, ακόμα και στο επίπεδο προσφυγής στη δικαιοσύνη με ρητή αναφορά σε αυτή.

Βλ .οχ. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security

⁵¹ Βλ. οχ. άρθρο 75 του ν.3386/2005 *Ειδικές ρυθμίσεις*

«1.Η άδεια διαμονής δεν χορηγείται ή ανακαλείται ή δεν ανανεώνεται, εφόσον:

α. Δεν πληρούνται ή δεν πληρούνται πλέον οι προϋποθέσεις του νόμου αυτού.

β. Αποδειχθεί με δικαστική απόφαση ή προκύπτει από αμετάκλητο βούλευμα του αρμόδιου δικαστικού συμβουλίου ότι χρησιμοποιήθηκαν ψευδείς ή παραπλανητικές πληροφορίες, πλαστά ή παραποιημένα έγγραφα ή ότι διαπράχθηκε με οποιονδήποτε τρόπο απάτη ή ότι χρησιμοποιήθηκαν άλλα παράνομα μέσα».

⁵² Η συγκεκριμένη διάταξη καταργήθηκε με το άρθ.42 παρ.4 του ν.3907/2011

⁵³ www.ypes.gr Εγκύκλιος 53/2007 (αρ.πρ. 16700/ 9.8.07) του Υπουργείου Εσωτερικών

της ισχύος της, εκτός αν πριν από τη λήξη της έχουν υποβάλλει αίτηση για την ανανέωσή της και τους έχει χορηγηθεί η βεβαίωση⁵⁴ των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 11 του ν.3386/05, υπό την επιφύλαξη των αναφερομένων στην περίπτωση α' του παρόντος.» και

«Πέραν των βασικών δικαιωμάτων που έχουν οι νόμιμα διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών στην Ελλάδα, δηλαδή της προστασίας των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων, όπως αυτά διατυπώνονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, της συμμετοχής τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας, της προστασίας της οικογένειας, βασικά επί πλέον δικαιώματα για τα οποία πρέπει να ενημερώνονται οι υπήκοοι τρίτων χωρών, είναι τα ακόλουθα:

θ) Οι υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν δικαίωμα να ασκήσουν τα προβλεπόμενα ένδικα μέσα κατά απόφασης απέλασης, ανάκλησης ή απόρριψης επί αιτήματος για χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής.»

Στο πλαίσιο εφαρμογής του εν λόγω νόμου, όπως έλαβε τόπο τα τελευταία εννέα χρόνια, εκδόθηκαν υπουργικές αποφάσεις, εγκύκλιοι και έγγραφα από την αρμόδια Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών καθορίζοντας το δικαίωμα δικαστικής προστασίας των πολιτών τρίτων χωρών και των υποχρεώσεών τους αλλά και τις υποχρεώσεις της διοίκησης με σημαντικότερες τις δύο Υπουργικές αποφάσεις για τη χορήγηση ειδικής βεβαίωσης νόμιμης διαμονής, οι οποίες θα αναλυθούν στην επόμενη ενότητα.

Σημαντική αλλαγή ως προς την αναχώρηση αλλοδαπού επέφερε ο νόμος 3907/2011 αναφορικά με την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2008 «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη-μέλη για την επιστροφή των παρανόμως

⁵⁴ Διευκρινίζεται ότι η εν λόγω βεβαίωση είναι ουσιαστικά η απόδειξη παραλαβής πλήρους φακέλου αίτησης. Πρόκειται όμως για συγκεκριμένο τύπου έγγραφο υψίστης ασφάλειας χορηγούμενο από το Υπουργείο Εσωτερικών φέρον συγκεκριμένο τύπο, χρώμα και μορφή που επέχει τη θέση της άδειας διαμονής, ήτοι κατά η χορήγησή της ισοδυναμεί με νομιμοποιητικό τίτλο διαμονής στη χώρα δίδον στον κάτοχο της τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις με αυτά της άδειας διαμονής καθεαυτής.

διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» (ΕΕ L 348/24.12.2008), σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα που εγγυώνται η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι διεθνείς συμβάσεις που δεσμεύουν τη Χώρα και οι γενικώς αναγνωρισμένες αρχές του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων προστασίας των προσφύγων», όπως περιγράφονται στα Κεφάλαια Γ,Δ,Ε- άρθρα 16-44.

Καινοτομίες του αποτελούν βάσει των ορισμών των οι διαφοροποιήσεις ως προς την αναχώρηση του πολίτη τρίτης χώρας από την ελληνική επικράτεια σε περίπτωση που δεν πληροί ή δεν πληροί πλέον, τις προϋποθέσεις εισόδου, όπως ορίζονται στο άρθρο 5 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν, ή τις λοιπές προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής της κείμενης νομοθεσίας.

Έτσι περιλαμβάνει ορισμούς περί της επιστροφής του είτε με οικειοθελή συμμόρφωσή του προς υποχρέωση επιστροφής είτε αναγκαστικά: α) στη χώρα καταγωγής του ή β) σε χώρα διέλευσης, σύμφωνα με κοινοτικές ή διμερείς συμφωνίες επανεισοδοχής ή άλλες ρυθμίσεις ή γ) σε άλλη τρίτη χώρα, στην οποία αποφασίζει εθελοντικά να επιστρέψει και στην οποία γίνεται δεκτός.

Ως *Απόφαση επιστροφής* ορίζεται η διοικητική πράξη με την οποία κηρύσσεται ή αναφέρεται ως παράνομη η παραμονή υπηκόου τρίτης χώρας και του επιβάλλεται η υποχρέωση επιστροφής και αφορά σε περίπτωση απόρριψης αιτήματος χορήγησης ή ανανέωσης τίτλου διαμονής, καθώς και σε περίπτωση ανάκλησης ισχύοντος τίτλου διαμονής, η αρμόδια αρχή εκδίδει απόφαση επιστροφής του υπηκόου τρίτης χώρας. Η απόφαση επιστροφής αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της απόφασης απόρριψης του αιτήματος διαμονής ή ανάκλησης του τίτλου διαμονής.

Ως *Οικειοθελής αναχώρηση* (Άρθρο 7 της Οδηγίας) σύμφωνα με το άρθρο 22 του νόμου ορίζεται το κατάλληλο χρονικό διάστημα που προβλέπει η απόφαση επιστροφής του υπηκόου τρίτης χώρας για την οικειοθελή αναχώρησή του, το οποίο κυμαίνεται μεταξύ επτά (7) και τριάντα (30) ημερών με την επιφύλαξη των διατάξεων των παραγράφων 2 και 4.

Το χρονικό αυτό διάστημα χορηγείται αυτοδικαίως, χωρίς να απαιτείται η υποβολή αιτήσεως από τον υπήκοο τρίτης χώρας ενώ δεν αποκλείει τη δυνατότητα των υπηκόων τρίτων χωρών να αναχωρήσουν από την ελληνική επικράτεια νωρίτερα.

Οι αρμόδιες για την έκδοση της απόφασης επιστροφής αρχές μπορούν, με αιτιολογημένη απόφασή τους, να παρατείνουν την προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης για κατάλληλο χρονικό διάστημα, το οποίο δεν μπορεί να υπερβαίνει το ένα (1) έτος.

Για τη λήψη της σχετικής απόφασης λαμβάνονται υπόψη οι ειδικές περιστάσεις κάθε περίπτωσης, όπως η διάρκεια της παραμονής του υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα, η φοίτηση των τέκνων του σε σχολείο και η ύπαρξη άλλων οικογενειακών και κοινωνικών δεσμών ενώ στην παρ.3 αναφέρονται και τυχόν υποχρεώσεις που μπορεί να επιβάλλει στον πολίτη τρίτης χώρας η διοίκηση με σκοπό την αποφυγή του κινδύνου διαφυγής, όπως την τακτική εμφάνιση ενώπιον αρχών, την κατάθεση κατάλληλης οικονομικής εγγύησης, την κατάθεση εγγράφων ή την υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος.

Το ύψος και η διαδικασία κατάθεσης οικονομικής εγγύησης καθορίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Προστασίας του Πολίτη.

Η απόφαση επιστροφής με οικειοθελή αναχώρηση επιδίδεται στον υπήκοο τρίτης χώρας και παρέχει, κατά το χρονικό διάστημα της προθεσμίας αναχώρησης, προσωρινό δικαίωμα νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα και, εφόσον αυτό προβλεπόταν από τον τίτλο διαμονής που αυτός τυχόν έφερε, πρόσβαση στην απασχόληση, τηρουμένων των σχετικών διατάξεων της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας.

Ως προς τα ένδικα βοηθήματα, όπως περιγράφονται στο άρθρο 28 *Ένδικα βοηθήματα* (άρθρο 13 της Οδηγίας), προβλέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής του άρθρου 77 του ν.3386/2005, η άσκηση αίτησης θεραπείας σύμφωνα με το άρθρο 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας καθώς και η υποβολή αίτησης ακύρωσης σύμφωνα με την παρ.

1 του άρθρου 15 του ν.3068/2002 (ΦΕΚ 274 Α'), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 49 του ν. 3900/2010».

Τέλος, δεν είναι δυνατή η έκδοση απόφασης επιστροφής για υπήκοο τρίτης χώρας για τον οποίο έχει εκδοθεί προσωρινή διαταγή ή απόφαση διοικητικού πρωτοδικείου για την αναστολή της εκτέλεσης διοικητικής πράξης που αφορά την απόρριψη αιτήματος έκδοσης ή ανανέωσης άδειας διαμονής ή την ανάκληση άδειας διαμονής, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

Έχουμε λοιπόν ρητή αναφορά στον ίδιο το νόμο αναφορικά με τα δικαιώματα περί προσφυγής βάσει των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά προβλέπονται στην εθνική και υπερεθνική νομοθεσία.

Στο ν.4251/2014, όπου η αρμοδιότητα ανήκει στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας το δικαίωμα δικαστικής προστασίας περιγράφεται ρητά στο άρθρο 25 παρ.3 « Κατά της απόφασης απόρριψης της αίτησης για χορήγηση άδειας διαμονής, ανάκλησης ή μη ανανέωσής της, που εκδίδεται δυνάμει των διατάξεων του παρόντος, ασκείται αίτηση ακύρωσης ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 15 του ν. 3068/2002 (Α' 274), όπως ισχύει.»

Στην παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου αναφέρεται επίσης ότι οι πολίτες τρίτων χωρών δεν μπορούν να ασκήσουν προσφυγή κατά της πράξης του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης καθότι δεν τυγχάνει εφαρμογής η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 του Ν.2503/1997 ενώ στην παράγραφο 2 αναφέρεται για πρώτη φορά σε νομοθεσία για τη μετανάστευση το δικαίωμα υποβολής αίτησης θεραπείας με χρονικό περιορισμό και συγκεκριμένα εντός ευλόγου χρόνου που δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες από την επίδοση της απόφασης εκτός εάν συντρέχουν λόγοι ανωτέρας βίας καθώς και αίτησης επανεξέτασης εντός προθεσμίας μηνός από την ειδοποίησή του για την απόρριψη της αίτησής του.

Καινοτομία αποτελεί επίσης η δυνατότητα συναλλαγής των πολιτών τρίτων χωρών που τελούν υπό καθεστώς οικειοθελούς αναχώρησης μόνο για

τη διευθέτηση εκκρεμών υποχρεώσεων που σχετίζονται με την αναχώρηση τους από τη χώρα, η συναλλαγή των πολιτών τρίτων χωρών που τελούν υπό καθεστώς παράτασης της οικειοθελούς αναχώρησης τους από τη χώρα, η υποβολή αιτήσεων για χορήγηση αδειών διαμονής στις αρμόδιες υπηρεσίες του άρθρου 19, δηλ. για εξαιρετικούς ή ανθρωπιστικούς λόγους, η χορήγηση αντιγράφου απόρριψης ή ανάκλησης άδειας διαμονής σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 25.

Ως λόγοι μη χορήγησης, μη ανανέωσης ή ανάκλησης στο άρθρο 24 τίθενται:

1. Η μη πλήρωση ή μη πλήρωση πλέον των προϋποθέσεων του Κώδικα .
2. Η απόδειξη από επίσημο έγγραφο αρμόδιας ελληνικής αρχής ή κατόπιν τελεσίδικης δικαστικής απόφασης ότι για την έκδοση της άδειας διαμονής, χρησιμοποιήθηκαν ψευδείς ή παραπλανητικές πληροφορίες, πλαστά ή παραποιημένα έγγραφα ή ότι διαπράχθηκε με οποιονδήποτε τρόπο απάτη ή ότι χρησιμοποιήθηκαν άλλα παράνομα μέσα.
3. Η μη ανταπόκριση του αιτούντος εντός διαστήματος δύο μηνών, σε έγγραφη κλήση για οποιοδήποτε ζήτημα αφορά τη διαδικασία έκδοσης της άδειας διαμονής. Αίτημα επανεξέτασης εκ μέρους του αιτούντος μπορεί να υποβληθεί εντός μηνός από την ειδοποίηση του για την απόρριψη του αιτήματός του.

Σύμφωνα με την παράγραφο 2 δε του ίδιου άρθρου «Εφόσον χορηγηθείσα άδεια διαμονής ανακαλείται ή απορρίπτεται αίτημα χορήγησης ή ανανέωσης άδειας διαμονής, οι αρμόδιες κατά περίπτωση υπηρεσίες εκδίδουν απόφαση επιστροφής σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 16 - 41 του ν. 3907/2011».

3.4 ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ

Από την ιστορική επισκόπηση για το δικαίωμα δικαστικής προστασίας των πολιτών τρίτων χωρών διαφαίνεται πως η εκάστοτε πολιτική βούληση αποτυπώθηκε στα άρθρα των νόμων και πως διαμορφώθηκαν οι υποχρεώσεις τόσο των πολιτών τρίτων χωρών όσο και της διοίκησης κατά την άσκηση προσφυγής στη διοικητική δικαιοσύνη.

Έτσι, από την πολύ αυστηρή αναφορά περί άμεσης αναχώρησης από τη χώρα και μάλιστα ακόμα και σε περίπτωση προσφυγής στη δικαιοσύνη, όπως στην περίπτωση του ν.4310/1925, μετά από ενενήντα χρόνια πολιτικής για τη μετανάστευση, φτάνουμε με τη σύγχρονη νομοθεσία, ξεκινώντας από το 2005, να έχουμε σαφή και ρητή αναφορά στο δικαίωμα προσφυγής τόσο στη δικαιοσύνη όσο και στα άλλα αρμόδια όργανα και στις προθεσμίες άσκησης αυτής.

Καινοτομία αποτελεί επίσης η κατάργηση της υποχρέωσης αναχώρησης του πολίτη τρίτης χώρας, όπως ίσχυε μέχρι και την ισχύ του 3386/2005 μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα-από 15 ημέρες ή σε άμεση αναχώρηση- και η έκδοση απόφασης επιστροφής από τη διοίκηση, διοικητική πράξη που ενσωματώνεται σε εκείνη της απόρριψης ή της ανάκλησης.

Κάποιος θα μπορούσε να πει επ' αυτού ότι η πολιτεία και η κοινωνία δεν είναι το ίδιο αυστηρή όπως μέχρι πρότινος. Αναγνωρίζεται στον αλλοδαπό ότι θέλει ορισμένο χρόνο για να προετοιμάσει την αναχώρησή του από τη χώρα, για τον οποίο λαμβάνονται υπόψη παράμετροι σχετικοί με τους δεσμούς που έχει αναπτύξει κατά τη διαμονή του-εργασιακοί, οικονομικοί, οικογενειακοί, εκπαιδευτικοί.

Δεύτερον, η προσφυγή στη δικαιοσύνη μπορεί πλέον να αφορά την απόφαση επιστροφής καθεαυτή και όχι τους λόγους απόρριψης ή ανάκλησης του αιτήματός του αλλοδαπού για άδεια διαμονής ενώ σε κάθε περίπτωση ο προσφεύγων στη δικαιοσύνη έχει δικαίωμα να αιτηθεί για ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής.

Η εν λόγω εξέλιξη μαρτυρά την πολιτική πρόθεση περί σαφήνειας του νομοθετικού πλαισίου, τη διάχυση και την άμεση ενημέρωση των ενδιαφερομένων για την άσκηση των δικαιωμάτων τους καθότι η πολυδιάσπαση στη νομοθεσία δημιουργούσε σύγχυση και αποτελούσε τροχοπέδη καθότι υπήρχε άγνοια για τα δικαιώματα με αποτέλεσμα οι αλλοδαποί έχοντας εκπέσει της νομιμότητας να ζημιώνονται ακόμα περισσότερο χάνοντας τις προθεσμίες προσφυγής στη δικαιοσύνη ιδίως από την κακή ενημέρωση που είχαν από τους δήμους.

4. Η αρμοδιότητα των διοικητικών πρωτοδικείων

4.1 Ακυρωτικές διαφορές επί θεμάτων εισόδου, παραμονής εργασίας αλλοδαπών τρίτων χωρών

Σύμφωνα με το άρθρο 93 του συντάγματος στο κεφάλαιο περί της Οργάνωσης και της δικαιοδοσίας των δικαστηρίων τα δικαστήρια διακρίνονται σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά και οργανώνονται με ειδικούς νόμους.

Ως προς τη νομοθεσία περί αλλοδαπών με το άρθρο 49 του ν.3900/2010 ΦΕΚ 231 Α με το οποίο αντικαταστάθηκε το αρθ.15 του Ν.3086/2002 (ΦΕΚ 274 Α) στην αρμοδιότητα των Τακτικών Τριμελών Διοικητικών Πρωτοδικείων⁵⁵ υπάγονται οι ακυρωτικές διαφορές, οι οποίες γεννώνται από την προσβολή ατομικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας περί αλλοδαπών εν γένει και αφορούν α)την άρνηση χορηγήσεως σε αλλοδαπό θεωρήσεως εισόδου στο ελληνικό έδαφος ,ή άρνηση παρατάσεως της ισχύος της

β)την απαγόρευση εισόδου αλλοδαπού στην Ελλάδα

γ)την άρνηση χορηγήσεως ανανεώσεως ή ανάκληση άδειας παραμονής, εργασίας, άσκησης ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας

δ)τη διοικητική απέλαση

ε)την εγγραφή στον κατάλογο ανεπιθύμητων, επαναπροώθηση αλλοδαπού στη χώρα προέλευσης ή καταγωγής του ή σε Τρίτη χώρα

ζ)την επιβολή σε αλλοδαπό περιορισμών που ανάγονται στην εγκατάσταση, παραμονή σε ορισμένη περιοχή της χώρας, την άσκηση ορισμένου επαγγέλματος ή την υποχρέωση εμφανίσεώς του στις αστυνομικές αρχές.⁵⁶

στ) την απόφαση επιστροφής

⁵⁵ Για την ιστορία της αρμοδιότητας αναφέρεται ότι βάσει του Π.Δ. 18 1989 ΦΕΚ Α/8 η αρμοδιότητα άσκησης αίτησης ακύρωσης και αναστολής ανήκε στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Με το Ν.3068/2002 η αρμοδιότητα μεταφέρθηκε στα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια της χώρας, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με το Ν. 3900/2010 ΦΕΚ 213/Α, άρθρο 15

⁵⁶ Αγγελική Παπαπαναγιώτου-Λέζα Εφέτη Δ.Δ. Ζητήματα Μεταναστών και Διοικητική Δικαιοσύνη,ό.π. σελ.6-7

Οι αποφάσεις των Διοικητικών Πρωτοδικείων επί των εν λόγω διαφορών υπόκεινται σε έφεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου.

Χωροταξικά στην επικράτεια υπάρχουν σύμφωνα με τα αναρτημένα στον ιστότοπο του Υπουργείου Δικαιοσύνης στοιχεία⁵⁷ τριάντα Διοικητικά Πρωτοδικεία με Τμήματα Αλλοδαπών, αρμόδια για την εκδίκαση των αιτήσεων ακύρωσης.

Στην Αττική, αν και ο Γενικός Γραμματέας αρμόδιος για την έκδοση ή μη αδειών διαμονής είναι θεσμικά ένας, πάραυτα, υπάρχει Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών και Πειραιά για την εξέταση των αιτήσεων ακυρώσεως και αναστολής ανάλογα με τη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής που εξέδωσε την πράξη.

4.2 Διαδικασία υποβολής αίτησης ακύρωσης και αναστολής - περιεχόμενο αυτών

Η κατάθεση υποβολής των αιτήσεων ακύρωσης και αναστολής κατά εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών γίνεται σύμφωνα με τη διαδικασία, όπως περιγράφεται στο Π.Δ.18/1989.

Σύμφωνα με αυτό η αίτηση ακύρωσης ασκείται εντός εξήντα ημερών, προθεσμία που άρχεται από την επομένη της κοινοποίησης της προσβαλλόμενης πράξης ή της δημοσίευσής της στον ενδιαφερόμενο, καταβάλλοντας παράβολο 150 ευρώ.

Διαδικαστικά ο προσφεύγων απευθύνεται σε δικαστικό λειτουργό προκειμένου να συντάξει το δικόγραφο της ακύρωσης, το οποίο συνυπογράφει, ενώ κατά τη συζήτηση απαιτείται και η παράσταση δικηγόρου.⁵⁸

⁵⁷ Βλ. σχ. www.ministryofjustice.gr

⁵⁸ Για την πληρότητα της περιγραφής της διαδικασίας αλλά και για να γίνει αντιληπτό το σύνολο του κόστους της προσφυγής αναφέρεται ότι για την ακύρωση με το πρωτότυπο προσκομίζονται τρία απλά αντίγραφα μαζί με αντίγραφο της προσβαλλόμενης πράξης. Το ίδιο ισχύει και για την αίτηση αναστολής. Στο πρωτότυπο της ακύρωσης επικολλώνται 3,00 ευρώ μεγαρόσημο, 8,00 ευρώ Νομικών, 2,30 πρόνοιας και αντίστοιχα στο πρωτότυπο της αναστολής 3,00 ευρώ μεγαρόσημο, 4,00 ευρώ ταμείο Νομικών, 2,30 ταμείο πρόνοιας εφόσον τα δικόγραφα σφραγίζονται και υπογράφονται από δικηγόρο. Τα εν λόγω δικόγραφα μπορεί

Η αίτηση ακύρωσης συζητείται σε δημόσια συνεδρίαση σε βάθος πέντε ετών από την κατάθεση. Το δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα της πράξης ή της παράλειψης της διοίκησης, διαπιστώνει εάν η ρύθμιση παραβιάζει τους κανόνες δικαίου και την ακυρώνει ή απορρίπτει την προσφυγή.⁵⁹ Σε κάθε περίπτωση απαγγέλλεται απόφαση.

Για την εκδίκαση της προσφυγής ο δικαστής ζητά από τη διοίκηση, να αποστείλει, όπως ορίζεται, εντός της τασσόμενης εκ του νόμου προθεσμίας των πέντε ημερών από την κοινοποίηση της αίτησης αναστολής το σχετικό με την απορριφθείσα ή ανακληθείσα αίτηση φάκελο με τις απόψεις της, προθεσμία η οποία δεν τηρείται δεδομένου του όγκου στις αρμόδιες υπηρεσίες αλλοδαπών.⁶⁰

Επειδή, όπως προαναφέρθηκε, οι δυσμενείς για τους αλλοδαπούς πράξεις είναι αρνητικού περιεχομένου, δεν είναι δεκτικές αναστολής εκτέλεσης σύμφωνα με την πάγια νομολογία που έχει διαμορφωθεί, διότι η αναστολή εκτέλεσης των πράξεων αυτών θα ισοδυναμούσε πράγματι με χορήγηση άδειας από το Δικαστήριο και δημιουργία νέας πραγματικής κατάστασης κατ' ανεπίτρεπτον υποκατάσταση αυτής στα έργα της διοίκησης.

Παρά ταύτα γίνεται δεκτό ότι, όταν με τις αρνητικές πράξεις διακόπτεται με τρόπο άμεσο υφιστάμενη νομική και πραγματική κατάσταση, που έχει δημιουργηθεί με διαδοχικές αποφάσεις της διοίκησης

να υπογράφονται και από τον ίδιο τον αιτούντα. Στην περίπτωση αυτή στα δικόγραφα επικολλάται μόνο μεγαρόσημο των 3,00 ευρώ. Κατά τη συζήτηση όμως είτε της ακύρωσης είτε της αναστολής απαιτείται παράσταση δικηγόρου.

Το παράβολο που απαιτείται για το παραδεκτό της αίτησης ακύρωσης ανέρχεται στα 150,00 ευρώ και για την αντίστοιχη αναστολή στα 100,00 ευρώ, τα οποία εάν δεν προσκομιστούν με την κατάθεση θα πρέπει να προσκομιστούν μέσα σε ένα μήνα από αυτήν. Οι επιδόσεις που απαιτούνται για την αναστολή γίνονται με επιμέλεια του αιτούντος για τα οποία επίσης πρέπει να πληρώσει τους δικαστικούς επιμελητές.

Το κόστος περιλαμβάνει επίσης και τα έξοδα παράστασης του δικηγόρου, όπως καθορίζεται στο Ν.4194/2013 ΦΕΚ 208/Α από Κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών-Οικονομίας και Δικαιοσύνης.

⁵⁹ Νικόλαος Σοϊλεντάκης, Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας στη Διοικητική Δικονομία, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, ΑΘΗΝΑΙ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ 1993 σελ.138

⁶⁰ Σύμφωνα με τους Οργανισμούς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και της σχετικές εξουσιοδοτικές αποφάσεις λειτουργίας τους αρμόδια τμήματα για την αποστολή των απόψεων της Διοίκησης στις δικαστικές αρχές είναι τα Τμήματα Ελέγχου των Διευθύνσεων Αλλοδαπών, υπεύθυνα μεταξύ άλλων για τον έλεγχο και την εφαρμογή της μεταναστευτικής νομοθεσίας εξ ου και ο σχετικός τους τίτλος.

ή και με την ανοχή της, τότε η ανωτέρω αρχή κάμπτεται, εφόσον η κατάσταση αυτή ανταποκρίνεται στα δικαιώματα ή στα έννομα συμφέροντα του αιτούντος, από δε την ανατροπή της θα μπορούσε να προκληθεί σε αυτόν βλάβη ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη.⁶¹

«Ανεπανόρθωτη» είναι η βλάβη όταν μετά το πέρας της ακυρωτικής δίκης και κατά το στάδιο συμμόρφωσης της διοίκησης προς την ακυρωτική απόφαση υφίσταται ουσιαστική αδυναμία επανόδου στην ίδια κατάσταση προ της εκδόσεως της πράξης που ακυρώθηκε.

«Δυσχερώς επανορθώσιμη» είναι η βλάβη όταν η αποσόβησή της καθιστά επιβεβλημένη την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας, όχι μόνο όταν είναι στην κυριολεξία μη αναστρέψιμη αλλά και στις περιπτώσεις που η αποκατάστασή της υπό τις συγκεκριμένες οικονομικές και άλλες συνθήκες είναι για το διάδικο δυσχερής σε τέτοια βαθμό ώστε να αδυνατεί να την επιτύχει.

Επίσης θα πρέπει να είναι και άμεση να επέρχεται δηλαδή ευθέως από την προσβαλλόμενη πράξη.⁶²

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω ο αιτών την ακύρωση μίας διοικητικής πράξης έχει το δικαίωμα να αιτηθεί την αναστολή της εκτέλεσής της καταθέτοντας σχετική αίτηση με την ίδια διαδικασία που ορίζεται για την αναστολή καταβάλλοντας το ποσό των 100 ευρώ σύμφωνα με το άρθ.52 του Π.Δ. 18/89.

Παράλληλα στο άρθρο 54 του ν.3900/2010 *«Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις»* υπήρξε ειδική μέριμνα για τους αλλοδαπούς ως προς την αίτηση αναστολής και ορίστηκε ότι: « Σε ακυρωτικές διαφορές που γεννώνται κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας περί αλλοδαπών και υπάγονται στην αρμοδιότητα του διοικητικού πρωτοδικείου, μπορεί να ζητηθεί η αναστολή της εκτέλεσης της διοικητικής πράξης με την υποβολή σχετικής αίτησης και πριν από την άσκηση αίτησης ακυρώσεως. Στην περίπτωση αυτή, ο διάδικος υποχρεούται να ασκήσει την αίτηση μέσα σε τριάντα ημέρες από την κατάθεση της

⁶¹ Δήμητρα Παπαϊωάννου, Δίκαιο Αλλοδαπών προσωρινή δικαστική προστασία, Περιοδικό Δίκη Τόμος 3Ιούνιος-Ιούλιος 2003,στο www.kostasbeys.gr/articles

⁶² Ευστάθιος Πουλαράκης,ο.ε.47 σελ. 242

αίτησης αναστολής και πάντως όχι πέραν της προθεσμίας του άρθρου 46 του π.δ. 18/1989. Πριν από την άσκηση της αίτησης μπορεί να διαταχθεί η αναστολή της εκτέλεσης της διοικητικής πράξης με προσωρινή διαταγή, η οποία ανακαλείται αυτεπαγγέλτως μετά την πάροδο άπρακτης της κατά το προηγούμενο εδάφιο τριακονθήμερης προθεσμίας.

Μετά την ανάκληση της προσωρινής διαταγής, η αίτηση αναστολής τίθεται στο αρχείο με πράξη του αρμοδίου προέδρου. Με τον ίδιο τρόπο, τίθενται στο αρχείο μετά την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας αυτής εκκρεμείς αιτήσεις αναστολής, για τις οποίες δεν έχει εκδοθεί κατά τα ανωτέρω προσωρινή διαταγή. Κατά τα λοιπά, εφαρμόζονται οι διατάξεις του π.δ. 18/1989.»

Αποδεικνύεται ότι ο νομοθέτης προκειμένου να προστατευτούν τα δικαιώματα του αλλοδαπού και να αποτραπεί η αναχώρησή του από τη χώρα μερίμνησε ώστε να δικαιούται την κατάθεση αίτησης αναστολής πριν την ακύρωση ώστε να μπορεί να τύχει άμεσης διαταγής αναστολής εκτέλεσης της δυσμενούς πράξης.

Συνεπώς ο αλλοδαπός έχει να επιλέξει μεταξύ της διαδικασίας του Π.Δ. 18/1989-ακύρωση εντός εξήντα ημερών από την κοινοποίηση της αρνητικής πράξης και παρεμπιπτόντως αναστολή-και του άρθρου 54 του Ν.3900/2010-αναστολή και αίτηση ακύρωσης εντός τριάντα ημερών από την πρώτη. Εάν ακολουθήσει τη δεύτερη, που είναι συντομότερη μεν αλλά περισσότερο πιεστική τόσο για το χρόνο όσο και για το κόστος άσκησης, δεν μπορεί να επανέλθει εκ νέου σε περίπτωση που χάσει την προθεσμία στη διαδικασία του Π.Δ. 18/1989, καθότι αυτό θα καταστρατηγούσε το πνεύμα του νομοθέτη περί της απλοποίησης και της επιτάχυνσης της προσωρινής δικαστικής προστασίας για τους προσφεύγοντες αλλοδαπούς και συνακόλουθα της αποσυμφόρησης των δικαστηρίων.

Το Δικαστήριο λοιπόν ενώπιον του οποίου εκκρεμεί η προσφυγή, έχει τη δυνατότητα με συνοπτικά αιτιολογημένη απόφαση κατά το άρθρο 52 παρ.8 του Π.Δ. 18/1989 να διατάσσει τόσο την αναστολή της εκτέλεσης της διοικητικής πράξης αλλά και άλλα μέτρα προς αποτροπή της ανεπανόρθωτης βλάβης ή δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης που προκαλεί

πράξη μη δεκτική αναστολής εκτέλεσης. Για το σκοπό αυτό συζητείται άμεσα.

Λόγω δε της άμεσης εκτέλεσής της εκδικάζεται αρχικά ως προσωρινή δικαστική προστασία την επομένη κιόλας της κατάθεσης της με μεγαλύτερη χρονική διάρκεια το δεκαήμερο ενώ ως αναστολή εκδικάζεται σε βάθος τριετίας λαμβανομένων υπόψη από το δικαστή συνήθως των οικονομικών, κοινωνικών και οικογενειακών δεσμών που έχει αναπτύξει ο θιγόμενος κατά τη διαμονή του στη χώρα..

Έτσι, ο διοικητικός δικαστής αφενός διατάσσει τη διοίκηση να απέχει έως τη δημοσίευση οριστικής απόφασης επί της εκκρεμούς αίτησης ακύρωσης από κάθε ενέργεια που στηρίζεται αποκλειστικά στην προσβαλλόμενη απορριπτική επί της αίτησής του για άδεια διαμονής απόφαση, η οποία θα είχε ως αποτέλεσμα την εξαναγκασμένη αναχώρηση του αλλοδαπού από τη χώρα, και αφετέρου προχωρά ένα βήμα παραπέρα διατάσσοντας τη διοίκηση να απέχει από κάθε θετική ή αρνητική πράξη ή ενέργεια, όπως π.χ. άρνηση αποδοχής αναγγελίας πρόσληψης, αφαίρεση ή μη ανανέωση βιβλιαρίου υγείας, που στηρίζεται στην απορριπτική απόφαση και η οποία θα είχε ως αποτέλεσμα την αδυναμία πρόσβασης του αιτούντος στην άσκηση βιοποριστικής δραστηριότητας ώστε με τον τρόπο αυτό να αποκατασταθεί η κατάσταση που τελούσε ο αλλοδαπός πριν την απόρριψη του αιτήματος του για ανανέωση της άδειας διαμονής του.⁶³

Ως προς την εκπροσώπηση ο θιγόμενος εκπροσωπείται από δικαστικό λειτουργό ενώ η Διοίκηση από ειδικά εξουσιοδοτημένο για το σκοπό αυτόν υπάλληλο της.

4.2.1 Η προσφυγή στο δεύτερο βαθμό δικαιοσύνης

Σε περίπτωση απόρριψης της αίτησης ακύρωσης του αλλοδαπού προβλέπεται το δικαίωμα προσφυγής σε δεύτερο βαθμό στο Συμβούλιο της Επικράτειας, το ανώτερο διοικητικό δικαστήριο της χώρας.

⁶³ οε 35 σελ.27-28 και www.ministryofjustice ΟΔΗΓΟΣ ΠΟΛΙΤΗ ΕΝΔΙΚΑ ΒΟΗΘΗΜΑΤΑ

Όπως και στα Διοικητικά Πρωτοδικεία έτσι και στο ΣτΕ ακολουθείται η ίδια διαδικασία, ήτοι κατάθεση αίτησης αναστολής και ακύρωσης.⁶⁴

Στο εν λόγω δικαστήριο όμως έχει δικαίωμα προσφυγής και η διοίκηση, εφόσον ακυρωθεί η απόφασή της.

Συγκεκριμένα στο άρθρο 25 παρ. 8 του Ν.4251/2014 προβλέπεται ότι σε όσες υποθέσεις προβάλλονται λόγοι που αφορούν ζητήματα αντίθεσης κειμένων διατάξεων προς το Σύνταγμα ή όταν πρόκειται για υποθέσεις με ιδιαίζουσα σοβαρότητα ή με ευρύτερο ενδιαφέρον, η Διοίκηση, ύστερα από προηγούμενο έγγραφο αίτημα της, μπορεί να εκπροσωπείται από μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Κατά των εκδιδόμενων αποφάσεων ένδικο μέσο ασκείται από μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, μόνο μετά από έγγραφο αίτημα της Διοίκησης.⁶⁵

4.3 Υποχρεώσεις της διοίκησης

4.3.1 Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις

Επισκοπώντας τα έως τώρα εκτεθέντα ο πολίτης τρίτης χώρας απολαύει δικαιωμάτων που του διασφαλίζουν τη διαμονή του στη χώρα ακόμα και στην περίπτωση που για τους λόγους που περιγράφηκαν ανωτέρω δεν καταστεί κάτοχος άδειας διαμονής είτε λόγω απόρριψης είτε λόγω ανάκλησης αυτής.

Πρέπει να δούμε όμως και τις ενέργειες στις οποίες υποχρεούται η διοίκηση εν προκειμένω καθώς η συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις συνιστά ουσιώδες στοιχείο της αρχής του κράτους δικαίου και αποτελεί συνταγματική επιταγή κατά τις διατάξεις του άρθ.95 παρ.5.

⁶⁴ Το κόστος για την αναστολή ενώπιον του ΣτΕ περιλαμβάνει παράβολο 100,0 ευρώ,15,00 ευρώ μεγαρόσημο,1,80 ταμείο νομικών,7,40 ταμείο πρόνοιας ενώ για την ακύρωση παράβολο 150,0 ευρώ,15,00 ευρώ μεγαρόσημο,3,90 ταμείο νομικών,9,40 ταμείο πρόνοιας

⁶⁵ Η εν λόγω διαδικασία προβλεπόταν και στο νόμο 3386/2005 στη σχετική Εγκύκλιο 21/2008

Μάλιστα ο προσφεύγων στα δικαστήρια δύναται βάσει νόμου να ελέγχει τη συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις ύστερα από αίτηση που υποβάλλεται ατελώς στη γραμματεία που εξέδωσε την απόφαση ή στη γραμματεία του ανώτατου δικαστηρίου, την οποία διαβιβάζει χωρίς καθυστέρηση προς το αρμόδιο τριμελές συμβούλιο (Π.Δ. 61/2004 ΦΕΚ Α 54/19.2.2004), που καθορίζεται ανά περίπτωση από τις διατάξεις του άρθ.2 του Ν.3068/2002, όπως τροποποιήθηκαν με το άρ.56 του Ν.3900/2010.⁶⁶

Από τις διατάξεις του νόμου η διοίκηση υποχρεούται να κοινοποιεί στον ενδιαφερόμενο την πράξη την οποία εξέδωσε προκειμένου να ασκήσει τα κατά του νόμου οριζόμενα δικαιώματά του, ήτοι να προσφύγει στη δικαιοσύνη υποβάλλοντας αίτηση ακύρωσης, όπως περιγράφηκε στην προηγούμενη ενότητα.

Όταν επιδοθεί στη διοίκηση η αίτηση ακύρωσης, υποχρεούται στην αποστολή του φακέλου στο αρμόδιο δικαστήριο μετά των απόψεών της.

Έπειτα εξετάζει τις προϋποθέσεις έκδοσης ειδικής βεβαίωσης νόμιμης διαμονής επί αιτήσεως αναστολής έως και την εκδίκαση της αίτησης ακύρωσης εφόσον έχει υποβληθεί σχετική αίτηση από τον ενδιαφερόμενο.

Τέλος, υποχρεούται άμα την έκδοση της αίτησης ακύρωσης να συμμορφώνεται στην κρίση αυτής εκδίδοντας εκ νέου απόφαση.

Η συμμόρφωση πάντως στις αποφάσεις των δικαστηρίων έχει προβληματίσει τη διοίκηση, όπως προκύπτει από τα σχετικά έγγραφα και τις γνωμοδοτήσεις του Νομικού του Συμβουλίου του Κράτους καθόλη την εφαρμογή της μεταναστευτικής νομοθεσίας.

Ήδη από την εφαρμογή του Ν.2910/2001 οι αρμόδιες υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης υπέβαλαν ερωτήματα προς την αρμόδια Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών σχετικά με το πόσο δεσμεύονταν να συμμορφωθούν και με ποιο τρόπο θα το έκαναν καθότι σε κάποιες περιπτώσεις η συμμόρφωση ειδικά σε

⁶⁶ www.ydmed.gr ΔΙΣΚΠΟ/Φ.18/οικ.6190 Κεφ. ΙΑ σελ.17 Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

περιπτώσεις νομιμοποίησης δεν επέτρεπε στη διοίκηση να τυπώσει την άδεια λόγω κατάργησης των σχετικών εντύπων ή ακόμα προέκυπταν θέματα παρατάσεων της ισχύος των αδειών διαμονής⁶⁷.

Συνέπεια τούτου ήταν να εκδοθεί η Εγκύκλιος 44 /12.10.2004 της Διεύθυνσης Αλλοδαπών & Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών *Συμμόρφωση της Διοίκησης στις Δικαστικές αποφάσεις* και να προκληθούν οι αρ. 311/2005 και 184/2006⁶⁸ γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Σύμφωνα με την πρώτη γνωμοδότηση η Διοίκηση οφείλει να συμμορφώνεται στις προσωρινές διαταγές οι οποίες εκδίδονται από τα Διοικητικά Πρωτοδικεία κατόπιν αιτήσεως ακυρώσεως και υποβολής σχετικών αναστολών από τους αλλοδαπούς στο πλαίσιο εφαρμογής του ν.2910/2001.

Στην ως άνω εγκύκλιο μάλιστα το Υπουργείο όρισε ότι στην περίπτωση ακύρωσης με απόφαση διοικητικού δικαστηρίου απορριπτικής ή ανακλητικής απόφασης επί αιτημάτων χορήγησης ή ανανέωσης αδειών διαμονής, η οικεία Περιφέρεια-ως αρμόδια εκδούσα αρχή τότε- εφόσον δεν προέβαινε εμπρόθεσμα στην άσκηση περαιτέρω ένδικων μέσων, υποχρεούταν στην επαναχορήγηση της απαιτούμενης άδειας πληρουμένων των λοιπών προϋποθέσεων του νόμου και ανέφερε τον τρόπο έκδοσης της απόφασης.

Δύο χρόνια μετά και εν ισχύ του ν.3386/2005 η ως άνω διεύθυνση με αρ.οικ.871/2007/12.1.2007 έγγραφό της προς απάντηση ερωτημάτων που της απευθυνόταν σχετικά με τα διοικητικά μέτρα τα οποία πρέπει να λαμβάνει η διοίκηση προκειμένου να συμμορφώνεται στις δικαστικές

⁶⁷ Η κάθε ατομική διοικητική πράξη που εκδίδεται καθ' όλη την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής συνοδεύεται και από συγκεκριμένου τύπου άδειας, το οποίο ο υπήκοος τρίτης χώρας οφείλει να διατηρεί και να κατέχει, όσο ισχύει. Ο τύπος αυτός δεν ήταν πάντοτε ο ίδιος, όπως έχει ήδη αναφερθεί στα κεφάλαια της μελέτης-λευκή κάρτα, πράσινη κάρτα, άδεια διαμονής ενιαίου τύπου. Οπότε είναι εύλογο η διοίκηση να προβληματίζεται για τη χορήγηση μίας άδειας, όταν καλείται σε συμμόρφωση μετά από σειρά ετών για το εάν θα εκδώσει μόνο μία διοικητική πράξη ή και το έντυπο. Ως προς τις παρατάσεις πρέπει να σημειωθεί ότι δίνονταν σε μεταβατικά διαστήματα, όταν τροποποιούταν η νομοθεσία.

⁶⁸ Βλ.σχετ.311/2005 και 184/2006 Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους στο www.nsk.gr/ΓΝΩΜΟΛΟΓΗΣΕΙΣ

αποφάσεις γνωστοποιεί ότι τέθηκε ερώτημα στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους επί του οποίου εκδόθηκε η αρ.184/2006 Γνωμοδότηση, η οποία έγινε αποδεκτή από τον Υπουργό Εσωτερικών.

Σύμφωνα με αυτή «δεν νοείται έκδοση προσωρινής διαταγής ούτε χορήγηση αναστολής σε περίπτωση παράλειψης της διοίκησης να προέλθει σε έκδοση αρχικής άδειας διαμονής.

Σε περίπτωση έκδοσης απορριπτικής απόφασης επί αιτήματος αρχικής χορήγησης άδειας διαμονής η συμμόρφωση της διοίκησης επικεντρώνεται αποκλειστικώς στη μη κίνηση της διαδικασίας απέλασης του αλλοδαπού ως παρανόμως διαμένοντος στη χώρα.

Σε περίπτωση μη ανανέωσης άδειας διαμονής είτε αυτή εκδηλώνεται υπό μορφή παραλείψεως είτε δια της έκδοσης απορριπτικής απόφασης δεν καθιερύεται δυνατότητα χορήγησης προσωρινής διαταγής ή αναστολής δεδομένου ότι θα συνέτρεχε υποκατάσταση θετικής ενέργειας της διοίκησης.

Τέλος σε περίπτωση ανάκλησης χορηγηθείσας, παρανόμως, άδειας διαμονής η συμμόρφωση της διοίκησης περιορίζεται στη μη εκτέλεση της ανακλητικής απόφασης και εντεύθεν στη μη απέλαση του αλλοδαπού από τη χώρα δεδομένου ότι η ανάκληση της ανακλητικής απόφασης θα καθιστούσε κατηργημένη, ως άνευ αντικειμένου, την εκκρεμή ακυρωτική δίκη».

Δεδομένου ότι οι αλλοδαποί δεν απελαύνονται και συνεπώς παραμένουν στη χώρα μέχρι την έκδοση απόφασης επί της αίτησης ακύρωσης θεωρήθηκε ευκαταία η νομοθετική ή κανονιστική ρύθμιση κατ' εφαρμογή του άρθρου 90 του Ν.3386/2005 προς εφοδιασμό τους με ειδική βεβαίωση από τη διοίκηση προκειμένου να τους παρασχεθεί η δυνατότητα εργασίας για το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

4.4 Η ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής

4.4.1 Η αρ.21535/7.11.2006 Κοινή Υπουργική Απόφαση

Σε εφαρμογή των ανωτέρω εκδόθηκε η αρ.21535/7.11.2006 (ΦΕΚ Β 1677) Κοινή Υπουργική Απόφαση «Καθορισμός του τύπου ειδικής

βεβαίωσης που χορηγείται σε υπηκόους τρίτων χωρών για τους οποίους έχει εκδοθεί προσωρινή διαταγή αναστολής ή έχει χορηγηθεί αναστολή από το Διοικητικό Πρωτοδικείο» λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις του άρθρου 90 παρ. 5 του Ν.3386/2005, όπου ορίζεται ότι «Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργών, όπου τούτο απαιτείται, μπορεί να ρυθμίζεται κάθε ειδικό θέμα που αναφέρεται στην εφαρμογή των διατάξεων του νόμου αυτού.», την αρ.184/2006 Γνωμοδότηση του Γ Τμήματος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και άλλες διατάξεις,⁶⁹

Με αυτή ορίστηκαν τα δικαιολογητικά που απαιτούνται για την έκδοσή της, η ισχύς της και οι δικαιούχοι για τη χορήγησή της.

Δικαιούχοι ορίζονταν οι υπήκοοι τρίτων χωρών για τους οποίους έχει εκδοθεί απόφαση αναστολής του Διοικητικού Πρωτοδικείου επί διοικητικών πράξεων κατά των οποίων έχουν ασκήσει αίτηση ακύρωσης και αφορούν είτε την απόρριψη αιτήματος ανανέωσης αδειών διαμονής είτε την ανάκληση εκδοθείσας χορηγείται ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής μέχρι την έκδοση τελεσίδικης δικαστικής απόφασης επί της εκκρεμούς αίτησης ακύρωσης. Παρείχε στον κάτοχό της προσωρινό δικαίωμα διαμονής ενώ σε περίπτωση έκδοσης απορριπτικής απόφασης επί της αίτησης ακύρωσης η ισχύς της παύει αυτοδίκαια.

Η εν λόγω βεβαίωση χορηγείται και στα προστατευόμενα μέλη του υπηκόου τρίτης χώρας, τα οποία έχουν γίνει δεκτά για λόγους οικογενειακής επανένωσης.

Η αίτηση απαιτούσε 150 ευρώ παράβολο και η ισχύς ήταν εξάμηνη και παρείχε πρόσβαση μόνο στη μισθωτή εργασία.

Επίσης για την εφαρμογή της εν λόγω ΚΥΑ διευκρινίστηκε ότι σε περιπτώσεις που η διοίκηση σε τήρηση των αναφερομένων στην Εγκύκλιο 44/2004 είχε προβεί σε χορήγηση άδειας διαμονής ή επαναχορήγηση ανακληθείσας, αυτές θα πρέπει στην πρώτη ανανέωσή τους να αντικατασταθούν με ειδική βεβαίωση μέχρι την έκδοση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης.

⁶⁹ Βλ. σχετ. ΚΥΑ 21535 2006 ΦΕΚ 1677 Β

Εν κατακλείδι αναφέρεται ότι οι συναρμόδιες υπηρεσίες θα πρέπει να παρέχουν τις υπηρεσίες τους στους κατόχους ειδικών βεβαιώσεων ομοίως με τις υπηρεσίες που παρέχουν στους κατόχους αδειών διαμονής.

Στο πλαίσιο εφαρμογής της στην Εγκύκλιο 53 2007 το Υπουργείου Εσωτερικών αναφέρει ότι η διοίκηση σε συμμόρφωση με την ακυρωτική απόφαση εκδίδει την άδεια ως όρισε η δικαιοσύνη και προβαίνει σε ανανέωση αυτής κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερόμενου.⁷⁰

Όμως από την εν λόγω ΚΥΑ αποκλείονταν όσοι υπήκοοι τρίτων χωρών είχαν απορριφθεί επί αιτήματος αρχικής χορήγησης άδειας διαμονής ακόμα και εάν είχαν αναστολή από το Διοικητικό Πρωτοδικείο.

Δεδομένου ότι οι κάτοχοι των εν λόγω ειδικών βεβαιώσεων αποκτούσαν προσωρινό δικαίωμα νόμιμης διαμονής στη χώρα και μπορούσαν ακόμα και να εργαστούν, αν τους παρείχε το αντίστοιχο δικαίωμα η κατηγορία άδειας⁷¹ για την οποία είχαν απορριφθεί, όπως προελέχθη καταλαβαίνει κανείς το πρόβλημα εργασίας και διαβίωσης επί καθημερινής βάσης που αντιμετώπισαν όσοι απορρίφθηκαν επί αρχικής άδειας πόσω μάλλον όταν ο νόμος 3386/2005 προέβλεπε νομιμοποίηση αλλοδαπών με τις διατάξεις 91 παρ. 10 και 11 και μετέπειτα με τις τροποποιητικές διατάξεις του άρθρου 18 παρ. 4 του Ν.3536/2007, και διέμεναν στη χώρα μέχρι και την εκδίκαση της αίτησης ακύρωσης, ήτοι επί σειρά ετών δοθέντος του χρόνου εκδίκασής τους με όποια αποτελέσματα έχει αυτό για την παράνομη εργασία στη χώρα και την καθημερινότητα των εν λόγω ανθρώπων, αφού βάσει νόμου είχαν τύχει αναστολής της

⁷⁰ Συγκεκριμένα αναφέρεται στο Κεφάλαιο Θ της Εγκυκλίου ότι: «Οι άδειες διαμονής που εκδίδονται σε συμμόρφωση προς τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις, κατόπιν αιτήσεων ακυρώσεως υπηκόων τρίτων χωρών κατά απόρριψης αιτήματός τους για ανανέωση άδειας εργασίας ή διαμονής, καθώς και κατά της ανακλήσεως τούτων, μπορούν να ανανεωθούν, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερόμενου. Η αίτηση αυτή υποβάλλεται εντός μηνός από την επίδοση της σχετικής άδειας διαμονής, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου, θεωρουμένου του χρόνου που έχει διανυθεί από τη λήξη ισχύος αυτών μέχρι την υποβολή της ανωτέρω αίτησης ανανέωσής τους, ως χρόνου νόμιμης διαμονής στη Χώρα.»

⁷¹ Σύμφωνα με το νόμο υπάρχουν κατηγορίες που παρέχουν άμεσα πρόσβαση στην αγορά εργασίας, όπως για εξαρτημένη εργασία, τα μέλη οικογένειας Έλληνα ή πολίτη Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι μεταβατικές διατάξεις περί νομιμοποίησης. Όμως για άλλες προβλέπεται η υποβολή αίτησης για έγκριση πρόσβασης στην αγορά εργασίας υπό προϋποθέσεις, όπως στους αιτούντες άδεια διαμονής για λόγους σπουδών ή για λόγους οικογενειακής επανένωσης

απομάκρυνσής τους από τη χώρα, ευρίσκονταν όμως παράνομα ως εργαζόμενοι ή σπουδαστές και κατ' ουσία δεν είχαν κανένα δικαίωμα.

4.4.2 Η αρ. 22037/1.10.2010 Κοινή Υπουργική Απόφαση

Λεδομένου τούτου η δεύτερη όμοια κοινή υπουργική απόφαση με αριθμό 22037/1.10.2010⁷² θεράπευσε το ως άνω πρόβλημα επιτρέποντας τη χορήγηση ειδικής βεβαίωσης και στην περίπτωση απόρριψης επί αίτησης για αρχική χορήγηση άδειας διαμονής με την προϋπόθεση να είχε χορηγηθεί στον αιτούντα βεβαίωση της παραγράφου 1 της 8966/2006 υπουργικής απόφασης,⁷³ ήτοι βεβαίωση παραλαβής πλήρους φακέλου κατά την υποβολή, η οποία παρέχει τα ίδια δικαιώματα στον κάτοχο της με αυτά της προς έκδοση άδειας διαμονής με περιορισμένη ισχύ, ήτοι έως την έκδοση απόφασης της Διοίκησης επί του φακέλου.

Στην Εγκύκλιο 38/2010 του Υπουργείου Εσωτερικών αναφορικά με την εφαρμογή των διατάξεων της εν λόγω ΚΥΑ αναφέρεται ότι η «νέα εξακολουθεί να έχει ως δικαιολογητική βάση την αρ.184/2006 Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, διαφοροποιείται ωστόσο σημαντικά από την προϊσχύσασα» και ότι με την εγκύκλιο «αποσκοπείται η διασαφήνιση και η ορθή εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων».

Στο Κεφάλαιο Α εγγράφεται ότι δικαιούχοι ειδικής βεβαίωσης νόμιμης διαμονής είναι όσοι υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν λάβει αναστολή ή προσωρινή διαταγή από Διοικητικό Δικαστήριο επί διοικητικών πράξεων κατά των οποίων έχουν ασκήσει αίτηση ακύρωσης και αφορούν την απόρριψη αιτήματος άδειας διαμονής, την ανάκλησης εκδοθείσας άδειας διαμονής και την απόρριψη αιτήματος για αρχική χορήγηση άδειας διαμονής που έχει υποβληθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 91 παρ.11,18 παρ.4 και την αρ.11702/2006 ΚΥΑ εφόσον είχαν λάβει βεβαίωση κατάθεσης πλήρους φακέλου.

⁷² Βλ. σχετ. ΚΥΑ 22037/1.10.2010

⁷³ Βλ. σχετ. 8966/2006 ΥΑ

Συνεπώς συμπεριλήφθηκαν, όπως αναφέρεται και στην εγκύκλιο, όλες οι διαδικασίες έκτακτης νομιμοποίησης στην οποία συμπεριλαμβάνονται και τα ανήλικα τέκνα των αιτούντων, εφόσον κατά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης συμβίωναν στην Ελλάδα με τον συντηρούντα γονέα.

Επίσης αλλαγές επήλθαν ως προς το διάστημα ισχύος που επεκτάθηκε σε ένα έτος με παράβολο ύψους 150 ευρώ ενώ στο πλαίσιο της οικογενειακής επανένωσης δικαιούχοι καθίστανται και τα προστατευόμενα μέλη ανεξαρτήτως της άσκησης εκ μέρους τους αίτησης ακύρωσης για λόγους οικογενειακής επανένωσης, το οποίο έχει μεγάλη σημασία και αποτέλεσε ανακούφιση οικονομική πρωτίστως, αφού με το ίδιο παράβολο μέχρι πρότινος λάμβαναν εξαμηνιαίο ισχύος ειδικής βεβαίωσης, ενώ δεν απαιτείται να έχει προσφύγει το κάθε μέλος ξεχωριστά στη δικαιοσύνη, οπότε μειώθηκαν τα δικαστικά έξοδα, αλλά και σε χρόνο διάθεσης εκ μέρους τους καθότι θα προσέρχονται μία φορά το χρόνο για κατάθεση στην αρμόδια υπηρεσία, συνεπώς δεν θα έχαναν ημερομίσθια από την εργασία τους.

Επίσης, εφόσον θα χορηγούταν πλέον και σε περιπτώσεις αρχικής χορήγησης αντιλαμβάνεται κανείς ότι όσοι στο παρελθόν είχαν απορριφθεί για ειδική βεβαίωση μπορούσαν τώρα να αιτηθούν τη χορήγησή της.

Η δυνατότητα προσωρινής νόμιμης διαμονής που χορηγήθηκε σύμφωνα με την εν λόγω ΚΥΑ έλυσε τα προβλήματα παρανομίας τόσο για τους υπηκόους τρίτων χωρών, που ζούσαν στη χώρα αλλά και των εργοδοτών και εν γένει όλων των συναλλασσόμενων με αυτούς καθότι βγήκαν από την αφάνεια που προκλήθηκε από την απόρριψη της αίτησής τους για άδεια διαμονής.

Καινοτομία τέλος αποτέλεσε στο πλαίσιο εφαρμογής της η χορήγηση αυτοτελούς άδειας διαμονής στα ενηλικιωθέντα τέκνα κάτω του 21^{ου} έτους, τα οποία είχαν απορριφθεί λόγω του συντηρούντος γονέα από τον οποίο έλκυαν το δικαίωμα διαμονής τους στη χώρα, ανεξαρτήτως της έκβασης της ασκηθείσας από το γονέα προσφυγής,

Η χορήγηση αυτή αποτέλεσε σημαντικότερη αλλαγή μαρτυρώντας για ακόμα μία φορά την πολιτική βούληση να δοθεί ευκαιρία στα

ενηλικιωθέντα τέκνα να νομιμοποιηθούν εκ νέου λαμβανομένου υπόψη ότι πρόκειται για τη δεύτερη γενιά μεταναστών, άρα παιδιά που γεννήθηκαν, μεγάλωσαν ή σπουδάζουν στη χώρα, τα οποία συνήθως έχουν λίγες ή και σχεδόν καθόλου επαφές με τη χώρα καταγωγής των γονιών τους και που σε κάθε περίπτωση δεν εξέπεσαν καθεαυτά της νομιμότητας.

4.5 Οι διαδικαστικές εγγυήσεις του Ν.4251/2014

Ο νόμος 4251/2014, ο οποίος όπως αναφέρθηκε στην ενότητα περί της μεταναστευτικής νομοθεσίας ενσωμάτωσε όλα τα προϊσχύσαντα νομοθετήματα της μετανάστευσης, συμπεριέλαβε τα της ειδικής βεβαίωσης στο άρθρο 25 παρ.4 ορίζοντας ότι:

«4. Σε πολίτη τρίτης χώρας για τον οποίο έχει εκδοθεί απόφαση αναστολής ή προσωρινή διαταγή αναστολής από το Διοικητικό Πρωτοδικείο επί διοικητικής πράξεως κατά της οποίας έχει ασκήσει αίτηση ακύρωσης και αφορά: α) την απόρριψη αιτήματος ανανέωσης άδειας διαμονής, β) την ανάκληση εκδοθείσας άδειας διαμονής και γ) την απόρριψη αιτήματος για αρχική χορήγηση άδειας διαμονής, υπό την προϋπόθεση ότι η αίτηση έχει υποβληθεί με πλήρη δικαιολογητικά για έναν από τους λόγους του παρόντος Κώδικα και έχει χορηγηθεί η βεβαίωση κατάθεσης, χορηγείται ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής. Η ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής συνιστά προσωρινό τίτλο διαμονής, έχει ετήσια διάρκεια, μπορεί να ανανεώνεται για ισόχρονο κάθε φορά χρονικό διάστημα μέχρι την έκδοση απόφασης επί της εκκρεμούς αιτήσεως ακυρώσεως από το Διοικητικό Δικαστήριο και παρέχει στον κάτοχό της δικαιώματα αντίστοιχα της κατηγορίας που αφορούσε η άδεια διαμονής η οποία έχει ανακληθεί ή δεν έχει ανανεωθεί. Η ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής της παρούσας παραγράφου δε χορηγείται κατά τη διάρκεια ισχύος παράταξης οικειοθελούς αναχώρησης.»⁷⁴

⁷⁴ Σημειώνεται για τη μελέτη ότι στην εν λόγω διάταξη και σε όλο το νόμο εκ παραδρομής, όπως δήλωσαν τα αρμόδια στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών, παρέλειψαν την αναφορά στη χορήγηση αυτοτελούς άδειας διαμονής στα ενηλικιωθέντα τέκνα που είχαν απορριφθεί λόγω του συντηρούντος, το οποίο όμως θα συμπεριληφθεί στο υπό διαβούλευση νομοσχέδιο.

4.6 Η σημασία της ειδικής βεβαίωσης νόμιμης διαμονής

Η χορήγηση ειδικής βεβαίωσης νόμιμης διαμονής έχει μεγάλη σημασία και παίζει ουσιαστικό ρόλο στην καθημερινότητα των πολιτών τρίτων χωρών και αυτό διότι σχετίζεται με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τόσο των ίδιων όσο και των δημόσιων υπηρεσιών και των ιδιωτών της χώρας, τα οποία χάνονται με την έκδοση της απορριπτικής ή ανακλητικής απόφασης, όπως περιγράφονται στη νομοθεσία.

Επειδή συνιστά προσωρινό τίτλο διαμονής με ετήσια διάρκεια και δυνατότητα ανανέωσης για ισόχρονο κάθε φορά χρονικό διάστημα μέχρι την έκδοση απόφασης επί της εκκρεμούς αιτήσεως ακυρώσεως από το διοικητικό δικαστήριο, παρέχει στον κάτοχο της δικαιώματα αντίστοιχα της κατηγορίας που αφορούσε η άδεια διαμονής η οποία έχει ανακληθεί ή δεν έχει ανανεωθεί.

Στο Ν.4251/2014 στο Κεφάλαιο Στ περιγράφονται ως κοινά δικαιώματα η ελευθερία κίνησης και εγκατάστασης σε όλη την επικράτεια, η ασφάλιση στους οικείους ασφαλιστικούς φορείς, η παροχή κοινωνικής προστασίας, η πρόσβαση στην εκπαίδευση.

Στο Κεφάλαιο Η περιγράφονται οι υποχρεώσεις των υπηρεσιών, δημόσιων λειτουργιών και ιδιωτών.

Συγκεκριμένα οι υπηρεσίες υποχρεούνται να συναλλάσσονται μόνο με τους νομίμως εισελθέντες στη χώρα πολίτες κατόχους έγκυρου ταξιδιωτικού εγγράφου και κατόχους θεώρησης εισόδου ή άδειας διαμονής- στις οποίες συμπεριλαμβάνεται η ειδική βεβαίωση συνδυαστικά, αφού συνιστά προσωρινό τίτλο νόμιμης διαμονής- εξαιρουμένων των νοσοκομείων σε περίπτωση έκτακτου περιστατικού.⁷⁵

Οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών πάντως συνεχίζουν να εκδίδουν τις εν λόγω άδειες.

⁷⁵ Επίσης εξαιρείται η θεώρηση του γνήσιου της υπογραφής κρατούμενων αλλοδαπών για εξουσιοδότηση σε δικηγόρους, προκειμένου να εκπροσωπηθούν ενώπιον δικαστικών αρχών και υπό την προϋπόθεση ότι αποδεικνύονται, εξ οιαδήποτε δημόσιου εγγράφου, τα στοιχεία της ταυτότητας τους,

γ) καταγγελίες ή προσφυγή σε αρμόδια δικαστήρια ή διοικητικές αρχές, παράνομα απασχολούμενων πολιτών τρίτων χωρών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 83 και 86 του ν. 4052/2012,

Σημαντική καινοτομία αποτελεί η περίπτωση του άρθρου 26 παρ.2 εδ. στ σχετικά με τη χορήγηση αντιγράφου απόρριψης ή ανάκλησης άδειας διαμονής σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 10, όταν δηλ. έχουν παρέλθει όλες οι νόμιμες προθεσμίες επίδοσης αυτών από τη διοίκηση της, καθότι κατήργησε την εισαγγελική παραγγελία, όπως ίσχυε μέχρι τότε, μειώνοντας τον όγκο των αιτήσεων στη δικαιοσύνη αλλά και το κόστος και το χρόνο για τον ενδιαφερόμενο καθώς και η άσκηση αίτησης θεραπείας⁷⁶ εντός εξαμήνου από την επίδοση της αρνητικής απόφασης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 25.

Με τον τρόπο αυτό προστατεύεται και η διοίκηση κατά την άσκηση των καθηκόντων της και δεν υπάρχει πειθαρχική δίωξη και τιμωρία σύμφωνα με τις διατάξεις του Ποινικού Κώδικα για παράβαση καθήκοντος.⁷⁷

Επίσης οι συμβολαιογράφοι κατά την κατάρτιση συμβολαιογραφικών πράξεων υποχρεούνται να συναλλάσσονται με πολίτες τρίτων χωρών που είναι κάτοχοι μεταξύ άλλων άδειας διαμονής και κατ'αντιστοιχία ειδικής βεβαίωσης νόμιμης διαμονής.

Οι εργοδότες οφείλουν απασχολούν πολίτες τρίτων χωρών που κατέχουν νομιμοποιητικό τίτλο στη χώρα και οι οποίοι έχουν δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας, το οποίο το διασφαλίζει και η ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής.

δ) η συναλλαγή των πολιτών τρίτων χωρών που τελούν υπό καθεστώς οικειοθελούς αναχώρησης μόνο για τη διευθέτηση εκκρεμών υποχρεώσεων που σχετίζονται με την αναχώρησή τους από τη χώρα

⁷⁶ Με εν λόγω διάταξη διαφοροποιείται για πρώτη φορά στην ιστορία της μεταναστευτικής νομοθεσίας τα περί άσκησης αίτησης θεραπείας καθότι μέχρι τώρα ίσχυε και για τους πολίτες τρίτων χωρών η διάταξη του αρ.24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999) στην οποία δεν ορίζεται μεν ρητώς προθεσμία άσκησης, αν και βάσει των γενικών αρχών διοικητικού δικαίου ισχύει ο εύλογος χρόνος που κατά πάγια τακτική δεν υπερβαίνει το εξάμηνο. Πλην όμως, επειδή παρατηρήθηκε ότι οι αλλοδαποί προέβαιναν στην εν λόγω ενέργεια μετά το πέρας μεγάλου χρονικού διαστήματος από την έκδοση της δυσμενούς πράξης με αποτέλεσμα να δημιουργούνται προβλήματα κατά την εξέταση για διάφορους λόγους -π.χ. κατάργηση διάταξης, αλλαγή δικαιολογητικών, που σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσαν να τύχουν αποδοχής από τη Διοίκηση, συμπεριλήφθηκε ρητώς ο χρονικός περιορισμός.

⁷⁷ βλ. σχετικά ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η Υποχρεώσεις υπηρεσιών, δημόσιων λειτουργών και ιδιωτών του Ν.4251/2014, άρθρα 26-30 και άρθρα 86-88 του Ν.3386/2005. Ακόμη και στα προγενέστερα νομοθετήματα υπήρχαν αντιστοιχες υποχρεώσεις: άρθρα 51-55 του Ν.2910/2010, άρθρα 30- 33 του Ν.1975/1999, άρθρο 19 ν.4310/1925

Οι ιδιώτες απαγορεύεται να εκμισθώνουν ακίνητα σε μη κατόχους νομιμοποιητικού τίτλου και οι διευθυντές ξενοδοχείων και παραθεριστικών κέντρων οφείλουν να ενημερώνουν την αστυνομική υπηρεσία για την άφιξη και αναχώρηση των πολιτών τρίτων χωρών.

Πέρα των ανωτέρω στην περίπτωση ακύρωσης της διοικητικής πράξης κατά τη συμμόρφωση της διοίκησης αναγνωρίζονται στον αλλοδαπό ως νόμιμη διαμονή και όχι προσωρινή όλα τα χρόνια που ήταν κάτοχος ειδικής βεβαίωσης συνιστώντας ρύθμιση επί της ουσίας για τη διατήρηση των δικαιωμάτων του, καθότι μπορεί να κάνει χρήση για υπαγωγή σε μακροχρόνιο καθεστώς ή για πολιτογράφηση.

4.6.1 Τα Στατιστικά Στοιχεία για τους κατόχους Ειδικής Βεβαίωσης

Σύμφωνα με τα αναρτημένα στον ιστότοπο της Διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών στοιχεία έως την 10/11/2014 ειδικές βεβαιώσεις νόμιμης διαμονής που είναι σε ισχύ μέχρι τώρα έχουν ως εξής:

		ΑΡΡΕΝ	ΘΗΛΥ	ΣΥΝΟΛΟ
ΚΥΑ22037/2010	Α1α ΑΠΟΡΡΙΨΗ	4251	1216	5737
ΚΥΑ22037/2010	Α1α ΕΓΚΡΙΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	166	644	810
ΚΥΑ22037/2010	Α1β ΑΝΑΚΛΗΣΗ	353	96	449
ΚΥΑ22037/2010	Α1β ΕΓΚΡΙΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	3	23	26
ΚΥΑ22037/2010	Α1γ ΑΠΟΡΡΙΨΗ ΕΠΙ ΑΡΧΙΚΗΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ	1274	495	1769
ΚΥΑ22037/2010	Α1γ ΕΓΚΡΙΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	20	20	40
ΚΥΑ22037/2010	Β1α ΠΕΡΙΟΡΙΣΤΙΚΟΙ ΟΡΟΙ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΕΞΟΔΟΥ	119	2	121
ΚΥΑ22037/2010	Β1β ΔΙΑΜΟΝΗ ΜΕ ΠΕΡΙΟΡΙΣΤΙΚΟΥΣ ΟΡΟΥΣ	77	7	84
ΚΥΑ22037/2010	Γ1 ΜΕΛΗ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ ΥΤΧ ΣΥΖΥΓΟΣ ΑΠΟΡΡΙΨΗ ΛΟΓΩ ΣΥΝΤΗΡΟΥΝΤΑ	40	1063	1103
ΚΥΑ22037/2010	Γ1 ΜΕΛΗ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ ΥΤΧ ΤΕΚΝΟ ΑΠΟΡΡΙΨΗ ΛΟΓΩ ΣΥΝΤΗΡΟΥΝΤΑ	1302	1184	2486
N4251 2014 ΑΡΘ 25		3086	1874	4960

ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΙ ΗΛΙΚΙΑ Η ΚΑΤΑΤΑΞΗ ΕΧΕΙ ΩΣ ΕΞΗΣ:

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	00-14	15-18	19-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60-65	66 MAX	ΣΥΝΟΛΟ
ΚΥΑ22037/2010 Α1α	28	5	129	579	2031	1800	921	175	69	5737
ΚΥΑ22037/2010 Α1α ΕΓΚΡΙΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	36	31	38	70	212	201	150	42	30	810
ΚΥΑ22037/2010 Α1β	-	-	3	33	233	133	38	8	1	449
ΚΥΑ22037/2010Α1β ΕΓΚΡΙΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	-	-	1	2	9	12	2	-	-	26
ΚΥΑ22037/2010Α1γ	3	1	21	243	940	427	113	15	6	1769
ΚΥΑ22037/2010 Α1γ ΕΓΚΡΙΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	2	1	6	11	10	8	2	-	-	40
ΚΥΑ22037/2010 Β1α	1	-	8	24	60	21	7	-	-	126
ΚΥΑ22037/2010 Β1β	1	-	14	23	33	9	4	-	-	84
ΚΥΑ22037/2010 Γ1 ΜΕΛΗ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ ΥΤΧ ΣΥΖΥΓΟΣ	1	-	13	94	410	368	183	24	10	1103
ΚΥΑ22037/2010 Γ1 ΜΕΛΗ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ ΥΤΧ ΤΕΚΝΟ	1943	486	43	7	2	5	-	-	-	2486
N4251 2014 ΑΡΘ 25	918	197	122	413	1547	1111	517	96	39	4960

Από τον πρώτο πίνακα διαπιστώνεται ότι επί συνόλου 494.807 πολιτών τρίτων χωρών, οι οποίοι σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών διαμένουν στην Ελλάδα με νομιμοποιητικό τίτλο βάσει της μεταναστευτικής νομοθεσίας έως την 10/11/2014, οι 17.726 διαμένουν στη χώρα βάσει δικαστικής προστασίας ως κάτοχοι ειδικής βεβαίωσης νόμιμης διαμονής.

Οι 12.766 έχουν εκδοθεί όπως ίσχυε ως τα τέλη Μαΐου 2014 βάσει της ΚΥΑ 22037/2010,καθότι μετά τέθηκε σε ισχύ ο Ν.45251/2014,ο οποίος

συμπεριέλαβε όλες τις διακριτές κατηγορίες της ΚΥΑ στο άρθρο 25, και οι εκδοθείσες βάσει αυτού ανέρχονται σε 4.960.

Από αυτούς μόλις οι 205 βρίσκονται στη χώρα κατόπιν αποφυλάκισης και με περιοριστικούς όρους ενώ 17.521 έχουν προσφύγει στη διοικητική δικαιοσύνη. Ο μεγαλύτερος αριθμός αφορά τους απορριφθέντες, όπου μαζί με τα μέλη της οικογένειας-σύζυγοι και τέκνα αγγίζουν τους 10.136.

Σημαντικός είναι και ο αριθμός των 1.769 πολιτών τρίτων χωρών που έχουν απορριφθεί επί αίτησης αρχικής χορήγησης άδειας διαμονής. Βέβαια ο συγκεκριμένος αριθμός θα πρέπει να εκτιμηθεί βάσει των αιτουμένων ανά κατηγορία αρχικής χορήγησης και ειδικά για όσους εισέρχονται στη χώρα με τη διαδικασία της μετάκλησης, όπως περιγράφεται στο νόμο, η οποία από το 2010 έχει συρρικνωθεί πολύ λόγω του υψηλού ποσοστού ανεργίας στη χώρα συνέπεια της μνημονιακής πολιτικής. Δυστυχώς όμως τα αναρτημένα στατιστικά του Υπουργείου δεν δίνουν αυτή τη διάκριση.

Από τον συνδυασμό των δύο πινάκων διαπιστώνεται επίσης ότι οι κάτοχοι ειδικών βεβαιώσεων είναι άρρενες στην πλειοψηφία τους και μάλιστα στις παραγωγικές ηλικίες, από 25 – 50 ετών λόγω απόρριψης των αιτημάτων τους.

Οι λόγοι απόρριψης, όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, ποικίλουν και η ανάρτηση δεν δίνει τα διακριτά στοιχεία των λόγων ούτε σε ποια έτη αντιστοιχεί η απορριφθείσα αίτηση.

Αυτό σημειώνεται λαμβανομένης υπόψη της διάταξης του άρθρου 138 παρ.12 του Ν.4251/2014 με την οποία δόθηκε η δυνατότητα ανανέωσης των εκκρεμών προς απόρριψη, στις υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης αιτημάτων άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία χωρίς την αναζήτηση 120 ενσήμων (τακτική προϋπόθεση), αλλά με προϋπόθεση την ύπαρξη βιβλιαρίου σε ισχύ. Το ίδιο ισχύει και για όσες άδειες διαμονής λήξουν έως 30.9.2014. Ως εκκρεμή αιτήματα θεωρούνται και τα απορριφθέντα τα έτη

2010 έως 2013 αιτήματα όσων τελούν υπό καθεστώς προσωρινής δικαστικής προστασίας.

Οι αρμόδιες υπηρεσίες λοιπόν γνωρίζοντας ότι θα ψηφίζονταν ρύθμιση στον Κώδικα Μετανάστευσης για την αντιμετώπιση επειγόντων ζητημάτων που έχουν ανακύψει λόγω της οικονομικοκοινωνικής κρίσης και της αύξησης των προβλημάτων που σχετίζονται με την πρόσβαση στην αγορά εργασίας καθώς και για τον περιορισμό της απώλειας της νόμιμης διαμονής πολιτών τρίτων χωρών που έχουν κατ' αρχήν μακροχρόνια νόμιμη διαμονή στη χώρα και πρόσβαση στην αγορά εργασίας, με στόχο την καταπολέμηση άτυπων μορφών άτυπης απασχόλησης και την αποφυγή πιέσεων για προγράμματα νομιμοποίησης ή επαναφοράς στη νομιμότητα δεν προέβαιναν σε έκδοση απορριπτικών αποφάσεων προκειμένου οι πολίτες τρίτων χωρών να τύχουν της ευνοϊκής ρύθμισης και να μπορέσουν να διατηρήσουν το νόμιμο της διαμονής τους.

Τα εκτεθέντα μαρτυρούν αφενός την πρόθεση και το πνεύμα του νομοθέτη καθώς και την πολιτική βούληση να μην εκπέσουν της νομιμότητας άνθρωποι που διαμένουν στη χώρα ως εργαζόμενοι, κάποιοι δε εξ αυτών και με τις οικογένειές τους και αφετέρου το πνεύμα σύμπνοιας μεταξύ της νομοθετικής και εκτελεστικής αρχής αφού η τελευταία δεν απέρριπτε τις υποβληθείσες από το 2012 και ένθεν αιτήσεις.⁷⁸

⁷⁸ Παραθέτω στο σημείο αυτό την προσωπική μου εμπειρία λόγω απασχόλησής μου σε αρμόδια Διεύθυνση Αλλοδαπών, όπως αναφέρεται στον πρόλογο της παρούσας, ότι οι υπάλληλοι ενημέρωναν τους ενδιαφερόμενους, οι οποίοι ζητούσαν ενημέρωση για την πορεία του φακέλου τους, ότι εκκρεμούσε η εξέταση εν όψει της εν λόγω ρύθμισης με ότι αυτό συνεπάγεται βέβαια για τον όγκο εργασίας στις συγκεκριμένες υπηρεσίες, ο οποίος είναι ούτως ή άλλως μεγάλος και αντιστρόφως ανάλογος του προσωπικού τους.

5. Περίπτωση μελέτης

Στην ενότητα αυτή θα αποτυπωθεί προς επίρρωση των εκτεθέντων στην εργασία ως περίπτωση μελέτης πως αποφάνθηκε η διοικητική δικαιοσύνη σε αιτήσεις αναστολών και ακυρώσεων αλλοδαπών κατόπιν απόρριψης σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 91 παρ.11 του Ν.3386/2005 με τα αποτελέσματά της.

Κριτήρια για την επιλογή αποτέλεσαν:

1. Το γεγονός ότι πρόκειται για μία μεγάλη διαδικασία νομιμοποίησης, άρα αφορά ένα σημαντικό αριθμό αιτήσεων. Ο στόχος σύμφωνα με τις δηλώσεις της διοίκησης στα μέσα ενημέρωσης ανέρχεται στις 100.000 επί συνόλου 500.000 παράνομα διαμενόντων αλλοδαπών.⁷⁹
2. Η εκδίκαση και κοινοποίηση των δικαστικών αποφάσεων στη διοίκηση, συνεπώς έχουμε πλήθος αποφάσεων προς σύγκριση.
3. Η δικαστική επί του νόμου ερμηνεία.
4. Η αντίδραση της εκτελεστικής αρχής και της αρμόδιας για τη νομοθετική ρύθμιση αρχής επ' αυτών ως προς τη συμμόρφωση.

5.1 Τα αποδεικτικά διαμονής στη χώρα σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 91 παρ.11 του ν.3386 2005

Με το άρθρο 91 παρ.11 του νόμου 3386/2005 η πολιτεία στόχευε στη τακτοποίηση των αλλοδαπών που διέμεναν παράνομα στη χώρα χωρίς άδεια διαμονής και όσων είχαν άδεια αλλά το αίτημά τους απορρίφθηκε ή δεν μπορούσε να ανανεωθεί, εφόσον αποδείκνυαν έλευση στη χώρα πριν την 31^η/12/2004 βάσει αποκλειστικά αναφερομένων στην εν λόγω παράγραφο δικαιολογητικών.

⁷⁹ Χάρης Σιμόπουλος, *Η ευκαιρία νομιμοποίησης του ν.3386/2005* στο Ο νέος νόμος 3386/2005 για τους αλλοδαπούς Σκέψεις και προβληματισμοί, Επιμέλεια Ζ.Παπασιώτη-Πασιά, εκδ.ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑ, ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2006,σελ.61

Επρόκειτο για διαδικασία νομιμοποίησης, η οποία προβλέπεται μόνο κατά περίπτωση στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση και το πολιτικό άσυλο για την Ευρωπαϊκή Ένωση λαμβανομένων υπόψη ανθρωπιστικών και οικονομικών λόγων.⁸⁰

Συγκεκριμένα το άρθρο όριζε ότι: « 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 απόδειξη της διαμονής τους γίνεται από τη σχετική θεώρηση εισόδου στη Χώρα ή από την ημερομηνία υποβολής αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους ή από τη χορήγηση αριθμού φορολογικού μητρώου (Α.Φ.Μ.) ή και από βεβαίωση ασφαλιστικού φορέα για την καταβολή ενοσήμων.

Ειδικά, στις περιπτώσεις που έχει απορριφθεί αίτημα παροχής ασύλου, η διαμονή του πρώτου εδαφίου αποδεικνύεται από την ημερομηνία έκδοσης της σχετικής απορριπτικής απόφασης.

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.»

Για την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου το αρμόδιο υπουργείο εξέδωσε μία σειρά από εγκυκλίους και έγγραφα για τα δικαιολογητικά-αποδεικτικά βάσει των οποίων θα κατατίθονταν οι αιτήσεις.

Συγκεκριμένα εκδόθηκαν τρεις Εγκύκλιοι: οι 26/1.9.2005, 30/28.10.2005 και 6/1.3.2006. Η πρώτη αφορούσε όλες τις διατάξεις του νόμου, στη δεύτερη δίνονται εναλλακτικά δικαιολογητικά προς απόδειξη της διαμονής πριν την 31.12.2004, όπως διαβατήριο εκδοθέν από αλλοδαπές προξενικές αρχές στην Ελλάδα έως εκείνη την ημερομηνία εξισωθέν με τη

⁸⁰ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security *Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο*

θεώρηση εισόδου, φωτοαντίγραφο ή εκκαθαριστικού προς απόδειξη του αριθμού φορολογικού μητρώου και τέλος απόφαση διακοπής της διαδικασίας εξέτασης πολιτικού άσυλου ως εξομοιούμενου με την παραίτηση ή την απόρριψη επ' αυτού.

Στην τρίτη δόθηκε παράταση για την υποβολή των αιτήσεων έως την Τρίτη 2.5.2006.⁸¹

5.1.1 Τα στατιστικά στοιχεία

Σύμφωνα με τη βάση δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών την 31/1/2014 τα στοιχεία που αντιστοιχούν σε αιτήσεις για άδεια διαμονής σύμφωνα με το άρθρο 91 παρ.11 έχουν ως κάτωθι:⁸²

Ακύρωση προς επανέκδοση 2.662

Ανάκληση 1.718

Ανεπίδοτες 1.441

Απόρριψη 24.660

Αρχειο 3.450

Εκκρεμεί 1.436

Εκτύπωση άδειας 62.465

Από τους 26.378 που απορρίφθηκαν ή ανακλήθηκαν, οι 4.429 αιτήθηκαν ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής .

Από τους 62.465 που έλαβαν άδεια με το 91 παρ.11 2.123 κατέληξαν να αιτηθούν έκδοση ειδικής βεβαίωσης νόμιμης διαμονής και 20.437 είχαν άδεια σε ισχύ την 1/1/2014.

Από την επανεξέταση των φακέλων τους ή κατά την ανανέωση των αδειών αυτών εκδόθηκαν απορριπτικές συνέπειες των οποίων ήταν η έκδοση ειδικών βεβαιώσεων νόμιμης διαμονής, άρα προσέφυγαν στα διοικητικά πρωτοδικεία της χώρας.

⁸¹www.ypes.gr Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής Εγκύκλιοι 26/2005,30/2005,6/2006

⁸²Τα στοιχεία παρατίθενται ακριβώς όπως μου χορηγήθηκαν στις 31.1.2014 κατόπιν αιτήματός μου από την αρμόδια Διεύθυνση Μηχανογράφησης του Υπουργείου Εσωτερικών

Στο σημείο αυτό θα εστιάσουμε σε όσους προσέφυγαν στο διοικητικό πρωτοδικείο επικαλούμενοι παράβαση της διοίκησης στην περίπτωση που δεν είχε εκδοθεί απορριπτική απόφαση της αίτησης πολιτικού άσυλου.

Καταρχάς θα πρέπει να παραδεχθούμε ότι ο νομοθέτης με τη διάταξη περί της νομιμοποίησης και ειδικώς με την παραίτηση από το πολιτικό άσυλο θέλησε να δώσει τέλος στο ζήτημα των αιτούντων άσυλο ώστε να γίνει διαχωρισμός των πράγματι αιτούντων αυτό και των παράνομα ευρισκομένων στη χώρα μεταναστών.

Κατά δεύτερον θα γινόταν καταγραφή των παρανόμων διαμενόντων στους οποίους θα δινόταν η δυνατότητα δικαστικής προστασίας σε περίπτωση μη χορήγησης άδειας διαμονής σύμφωνα με τις εν λόγω διατάξεις.

Κατά τρίτον θα επιλύονταν το πρόβλημα της διαμονής των μελών της οικογένειάς τους.

Από την έκδοση της απορριπτικής απόφασης ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει δικαίωμα σύμφωνα με το νόμο να προσφύγει δικαστικά εντός εξήντα ημερών από την κοινοποίηση σε αυτόν της απόφασης και να ζητήσει και την αναστολή εκτέλεσής της, εν προκειμένω την αναστολή να αναχωρήσει από τη χώρα.

5.2 Αποτελέσματα των αποφάσεων των δικαστηρίων

5.2.1 Αιτήσεις ακύρωσης Α' βαθμού δικαιοσύνης

Από την εξέταση των αιτήσεων ακύρωσης τόσο σε επίπεδο Διοικητικού Πρωτοδικείου όσο και σε επίπεδο Συμβουλίου της Επικρατείας ο εθνικός δικαστής απεφάνθη ότι η απαρίθμηση των αποδεικτικών στοιχείων είναι ενδεικτική και όχι αποκλειστική.

Ήδη το 23^ο Τμήμα του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών με την υπ' αρ.10564/2008 απόφασή του επί της κρινόμενης αίτησης ακύρωσης υπηκόου τρίτης χώρας στρεφόμενης κατά του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Αττικής λόγω απόρριψής του επί αίτησης του για το άρθρο 91 παρ.11 λόγω μη υποβολής αποδεικτικού δικαιολογητικού έως την

31.12.2004 έκρινε ότι το δικαιολογητικό που υπέβαλε στην αίτησή του, ήτοι υπεύθυνη δήλωση εργοδότη και δελτίο απογραφής ασφαλισμένου στον Οργανισμό Γεωργικών Ασφαλίσεων με ημερομηνία 18.6.2004 αποτελεί νόμιμο μέσο απόδειξης της διαμονής του ασχέτως εάν δεν αναφέρεται ρητά στην παρ.11 του αρ.91 του Ν.3386/2005 και ακύρωσε την απόφαση της Διοίκησης.

Μάλιστα στο πεδίο 4 της εν λόγω κρίσης ο δικαστής εξέθεσε την άποψη ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του εν λόγω άρθρου και την εισηγητική έκθεση αυτού ο σκοπός του νομοθέτη είναι η νομιμοποίηση όσων αλλοδαπών παρέμεναν στην Ελλάδα παράνομα μέχρι 31.12.2004 με την προϋπόθεση ότι αυτοί ήταν σε θέση να αποδείξουν τη διαμονή τους στη χώρα μέχρι την πιο πάνω ημερομηνία, όχι με οποιοδήποτε τρόπο αλλά με τρόπο ο οποίος να σχετίζεται με την εκ μέρους τους προσέγγιση των ελληνικών αρχών με σκοπό τη νομιμοποίησή τους. Ερμηνευόμενη υπό το ως άνω η απαρίθμηση των τρόπων απόδειξης διαμονής των αλλοδαπών της παραγράφου 11 του άρθρου 91 του ν.3386/2005 είναι ενδεικτική και όχι αποκλειστική.⁸³

Η εν λόγω απόφαση δεν αφορούσε βέβαια τη μόνη απόφαση αλλά ακολούθησαν και άλλες με το ίδιο σκεπτικό συνέπεια των οποίων ακόμα και στο στάδιο της αναστολής για το οποίο όταν έλαβε γνώση η αρμόδια διεύθυνση του Υπουργείου Εσωτερικών απέστειλε έγγραφο στο αρμόδιο Πρωτοδικείο εκφράζοντας την άποψη ότι η υπεύθυνη δήλωση εργοδότη και το δελτίο απογραφής ασφαλισμένου δεν μπορούν να συμπεριληφθούν στα αποδεικτικά νομιμοποίησης καθότι ο όρος ένσημα που αναφέρεται στο νόμο εννοούσε τις καταβληθείσες έως την επίμαχη ημερομηνία εισφορές ,το οποίο δεν αποδεικνύεται από τα υπό διαμάχη αποδεικτικά αφού σύμφωνα με τη νομοθεσία του ΟΓΑ η συμπλήρωση δελτίου απογραφής δεν σημαίνει αναγνώριση του δικαιώματος ασφάλισης ούτε εγγραφή στα Μητρώα του εν λόγω φορέα πόσω μάλλον όταν η σύνταξη του εν λόγω δελτίου προϋποθέτει τη νόμιμη διαμονή του ενδιαφερόμενου στη χώρα.

⁸³ Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών, 23^ο Τμήμα, Αριθμός απόφασης 10564/2008

Στις προκείμενες περιπτώσεις η διοίκηση προς συμμόρφωσή της στη δικαστική απόφαση χορηγούσε μεν την άδεια αλλά προσέφευγε ενώπιον του Συμβουλίου του Επικρατείας.

Μάλιστα το αρμόδιο τμήμα του Υπουργείου Εσωτερικών συνιστούσε στις αρμόδιες Διευθύνσεις Αλλοδαπών να προβούν σε άσκηση ένδικων μέσων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας με το σκεπτικό ότι τα δικαιολογητικά αναφέρονται περιοριστικά και όχι ενδεικτικά και ότι τούτο αποδεικνύονταν από τη γραμματική διατύπωση του νόμου, άλλως ο νομοθέτης θα χρησιμοποιούσε τις λέξεις «αδίας» ή «όπως» όσο και από τη μεταγενέστερη ρύθμιση του άρθρου 18 παρ. 4 του Ν.3386/2005 με την οποία ο νομοθέτης εισήγαγε πρόσθετα δικαιολογητικά προς απόδειξη της διαμονής στη χώρα μέχρι 31.12.2004 και πάλι με αποκλειστικό τρόπο.⁸⁴

5.2.2 Οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας

5.2.2.1 Η με αρ. 1420/2010 απόφαση

Το Συμβούλιο της Επικρατείας με την αρ.1420/2010 απέρριψε την έφεση που άσκησε ο Υπουργός Εσωτερικών κατά της αρ.41/2008 απόφασης του Διοικητικού Πρωτοδικείου Μυτιλήνης με την οποία ακυρώθηκε η απόφαση του Γενικού Γραμματέα της τότε ονομαζόμενης Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου με την οποία είχε απορριφθεί αίτηση υπηκόου Ρωσίας για χορήγηση άδειας διαμονής με τις διατάξεις του άρθρου 91 παρ.11 του Ν.3386/2005.

Συγκεκριμένα η αίτηση της εν λόγω υπηκόου απερρίφθη λόγω μη προσκόμισης κανενός εκ του νόμου οριζομένων δικαιολογητικών.

Το Διοικητικό Πρωτοδικείο Μυτιλήνης ακύρωσε την εν λόγω απόφαση λαμβάνοντας υπόψη ότι η εφεσίβλητη είχε προσκομίσει ενώπιον της αρμόδιας αρχής αφενός βεβαίωση κατάθεσης δικαιολογητικών την 24.10.2005 του Δήμου Καισαριανής ως σύζυγος Έλληνα πολίτη σύμφωνα με τις τότε ισχύουσες διατάξεις του Ν.2910/2001 και αφετέρου την από

⁸⁴ Σχετικό είναι το αρ. Φ214436/26178/25.11.2008 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών προς τη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Ανατολικής Αττικής

10.9.2005 ληξιαρχική πράξου γάμου από το Ληξιαρχείο Ασπροπύργου με τον ημεδαπό, δηλ. νόμιμα κατά την κρίση του δικαστηρίου δικαιολογητικά.

Το δικαστήριο κατά πλειοψηφία απεφάνθη πάλι ότι σκοπός της μεταβατικής εν λόγω διάταξης και κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου είναι η οριστική καταγραφή του συνόλου των παράνομων διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών στην επικράτεια προς εκκαθάριση του χρόνιου προβλήματος και ακύρωση την έφεση.

Στο σκεπτικό της απόφασης μνημονεύεται μάλιστα ότι με νεώτερη ρύθμιση, εκείνη του άρθρου 18 παρ. 4 του Ν.3536/2007⁸⁵ αφορώσα τη χορήγηση άδειας διαμονής σε παράνομους διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών συμπεριλαμβάνεται στα δικαιολογητικά προς απόδειξη της διαμονής στη χώρα η ληξιαρχική πράξη γάμου.

⁸⁵ Ν.3536/2007 άρθρο 18 παρ.4, όπου ορίζεται ότι «. α.Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της αρμόδιας Περιφέρειας χορηγείται άδεια διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που διέμεναν μέχρι 31.12.2004 και διαμένουν έκτοτε στην Ελλάδα και δεν συντρέχουν στο πρόσωπό τους λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας.

Η απόδειξη της διαμονής τους στη Χώρα γίνεται από:

- αα) Βεβαίωση εγγραφής ή βεβαίωση εγγραφής τέκνου σε δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, εφόσον το τέκνο ενεγράφη πριν από την 31.12.2004 και συνεχίζει να φοιτά μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος.
- ββ) Ληξιαρχική πράξη γέννησης ή ληξιαρχική πράξη γέννησης τέκνου στην Ελλάδα, μέχρι 31.12.2004, εφόσον ο ένας των συζύγων διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα ή
- γγ) Ληξιαρχική πράξη γάμου που τελέστηκε στην Ελλάδα, μέχρι 31.12.2004, εφόσον ο ένας εκ των συζύγων είναι Έλληνας ή πολίτης άλλου κράτους- μέλους της Ε.Ε. ή υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα ή
- δδ) Απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας που απορρίπτει αίτηση για χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής, με εξαίρεση τις απορριπτικές αποφάσεις για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, εφόσον η σχετική αίτηση υποβλήθηκε μέχρι 31.12.2004 ή
- εε) Απορριπτική απόφαση για τη χορήγηση Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς (Ε.Δ.Τ.Ο.), εφόσον η σχετική αίτηση υποβλήθηκε μέχρι 31.12.2004 ή Ειδικό Δελτίο Ταυτότητας Ομογενούς (Ε.Δ.Τ.Ο.), το οποίο έληξε μέχρι την ίδια ημερομηνία και δεν ανανεώθηκε.

Η ανωτέρω άδεια διαμονής επέχει και θέση άδειας εργασίας και έχει ετήσια ισχύ. Για τη χορήγησή της απαιτείται, εκτός των δικαιολογητικών που θα ορισθούν με την απόφαση της περίπτωσης γ και βεβαίωση εξαγοράς τυχόν υπολειπομένων εισφορών για ασφάλιση 150 ημερών από οποιονδήποτε ασφαλιστικό φορέα. Οι σχετικές αιτήσεις υποβάλλονται στους οικείους Δήμους μέχρι 30.9.2007, οι οποίοι υποχρεούνται, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο μηνών από την υποβολή της αίτησης, να διαβιβάσουν τους σχετικούς φακέλους στην αρμόδια Περιφέρεια.

β. Στις ρυθμίσεις της ανωτέρω παραγράφου υπάγονται, αυτοτελώς, οι σύζυγοι των ανωτέρω υπηκόων, καθώς και τα ανήλικα τέκνα αυτών, με μόνη προϋπόθεση ότι συμβιώνουν με τους γονείς τους ή τους συζύγους κατά περίπτωση.

γ. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης καθορίζονται τα απαιτούμενα για τη χορήγηση της άδειας διαμονής δικαιολογητικά.

Η μειοψηφία εν προκειμένω υποστήριξε ότι ο λόγος της προσφυγής είναι βάσιμος διότι η εν λόγω διάταξη αποτελεί εξαιρετικό δικαίο και πρέπει να θεωρηθεί ότι απαριθμεί κατά τρόπο εξαντλητικό και όχι ενδεικτικό τα αποδεικτικά διαμονής του αιτούντος αλλοδαπού στη χώρα στοιχεία στα οποία δεν περιλαμβάνονται τα προσκομισθέντα από την εφεσίβλητη.⁸⁶

Παρομοίως με την 209/2012 απόφαση το ΣτΕ έκρινε ότι μη νομίμως απερρίφθη από τη Διοίκηση η αίτηση Ιρανού υπηκόου για το άρθρο 91 παρ.11 στην οποία υπέβαλε ως αποδεικτικό διαμονής την έκθεση παραίτησης του από αίτημα για πολιτικό άσυλο.

Το σκεπτικό του δικαστηρίου είναι όμοιο με εκείνο της προηγούμενης απόφασής του τόσο ως προς τις απόψεις της πλειοψηφίας όσο και της μειοψηφίας. Μάλιστα ο ψειοψηφής δικαστής εξέφρασε την άποψη ότι «ο νομοθέτης καθορίζει κάθε φορά κυριαρχικώς τα κατά την κρίση του πρόσφορα μέσα απόδειξης της παραμονής των εν λόγω αλλοδαπών κατά τον κρίσιμο χρόνο. Ως εκ τούτου ο δικαστής δεν έχει την εξουσία να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής των εν λόγω διατάξεων, οι οποίες λόγω του εξαιρετικού τους χαρακτήρα είναι σε κάθε περίπτωση στενώς ερμηνευτέες θεωρώντας ως «πρόσφορο», κατά την κρίση του, σε κάθε περίπτωση στοιχείο για την απόδειξη της παραμονής του αλλοδαπού στη χώρα και οποιοδήποτε άλλο πέραν αυτών που ρητώς μνημονεύονται στις σχετικές διατάξεις.»

Διαφέρει ως προς το αποφασιστικό καθότι απεφάνθη ότι το αίτημα καθίσταται εκ νέου εκκρεμές ενώπιον της διοίκησης η οποία υποχρεούται να εκφέρει εκ νέου κρίση περί του εάν το προσκομισθέν στοιχείο είναι πρόσφορο αποδεικτικό για την διαμονή του στη χώρα.

Στο σημείο αυτό σημειώνεται ότι το αρμόδιο Υπουργείο σε έγγραφό του το 2008⁸⁷ προς τη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Ανατολικής Αττικής είχε εκφράσει τη θέση ότι μόνο η απορριπτική απόφαση επί αιτήματος για πολιτικό άσυλο αποτελεί αποδεικτικό διαμονής

⁸⁶ Για την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης δόθηκαν οδηγίες με την Εγκύκλιο 30/2007 του Υπουργείου Εσωτερικών και εκδόθηκε Υπουργική απόφαση για τα απαιτούμενα δικαιολογητικά. www.ypes.gr ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

⁸⁷ ο.ε.29

και δεν μπορεί να υποκατασταθεί ούτε από την αίτηση παροχής άσυλου ούτε από τυχόν υποβολή αιτήματος παραίτησης από αυτό και ζήτησε από τη Διεύθυνση να ασκήσει ένδικα μέσα ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενέργεια στην οποία προέβη.

5.3 Η έκβαση των προσφυγών της Διοίκησης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας

Όπως προαναφέρθη, το Συμβούλιο της Επικράτειας είχε ήδη αποφανθεί επί της αποκλειστικής ή μη απαρίθμησης των αποδεικτικών στην εν λόγω διάταξη ήδη από το 2010.

Η Διοίκηση εν τω μεταξύ λάμβανε διαρκώς γνώση των κοινοποιούμενων δικαστικών αποφάσεων τόσο σε πρώτο βαθμό όσο και σε δεύτερο για την αποδοχή και άλλων αποδεικτικών.

Το αρμόδιο Υπουργείο ενέμενε στην αποκλειστική απαρίθμηση συστήνοντας στις αρμόδιες Διευθύνσεις Αλλοδαπών να προσφύγουν στο ΣτΕ.

Όταν το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους με έγγραφά του το 2011 καλούσε τις αρμόδιες Διευθύνσεις Αλλοδαπών να ανακαλέσουν τις ασκηθείσες από πλευράς τους εφέσεις λόγω της αρ. 1420/2010 απόφασης του ΣτΕ το 2011, τότε το Υπουργείο Εσωτερικών απέστειλε έγγραφο σε όλες τις αρμόδιες Διευθύνσεις να αποδέχονται ως αποδεικτικό οποιοδήποτε δημόσιο έγγραφο αποδείκνυε την παραμονή πριν την ταχθείσα ημερομηνία του αλλοδαπού.

5.4 Το ζήτημα της παραίτησης από το πολιτικό άσυλο κατόπιν της υποβολής της αίτησης για 91 παρ.11

Ένα δεύτερο πρόβλημα που εκλήθη να αντιμετωπίσει η διοίκηση κατά τη συμμόρφωση της σε σχέση με την αποδοχή της παραίτησης από το πολιτικό άσυλο ως αποδεικτικό διαμονής ήταν η ημερομηνία της παραίτησης, ήτοι εάν θα έπρεπε να είχε λάβει τόπο πριν την υποβολή της

αίτησης για το 91 παρ.11 καθότι από τον επανέλεγχο των φακέλων για συμμόρφωση προέκυψε ότι αρκετές αιτήσεις παραίτησης είχαν υποβληθεί μεταγενέστερα της αίτησης.

Για το ζήτημα αυτό ετέθη ερώτημα από την αρμόδια υπηρεσία Αλλοδαπών & Μετανάστευσης Ανατολικής Αττικής με το αρ.10372/14.3.2013 έγγραφό της προς το αρμόδιο τμήμα του Υπουργείου Εσωτερικών το οποίο με το αρ.49094/17.12.2013 έγγραφό του απεφάνθη ότι και τα μεταγενέστερα θα πρέπει να γίνουν αποδεκτά αφότου πρόκειται διαδικαστικό θέμα καθότι το κρίσιμο στοιχείο σύμφωνα και με την Εγκύκλιο 30 2006 ήταν η απόδειξη της διαμονής στη χώρα πριν την 31.12.2004.

Μάλιστα το Υπουργείο εν προκειμένω αναφέρει στο έγγραφό του ότι η όποια παρέκκλιση από τη διαδικασία βάσει της προαναφερθείσας Εγκυκλίου βαρύνει τους Δήμους αφού οι υπήκοοι τρίτων χωρών θα έπρεπε να παραπέμπονταν στις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης για να παραιτηθούν από το αίτημά τους για χορήγηση ασύλου, όπως ορίζεται στο άρθρο 1 παρ.7 του Π.Δ. 61/99.Στη συνέχεια θα προσκόμιζαν τη σχετική βεβαίωση στο Δήμο ή την Κοινότητα του τόπου κατοικίας τους.⁸⁸

5.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την ανωτέρω αποτύπωση-περιγραφή αποδεικνύεται κατ' αρχάς η διάκριση των εξουσιών και ο τρόπος λειτουργίας τους, όπως χαρακτηρίζει ένα κράτος δικαίου·η νομοθετική θέσπισε μία διαδικασία νομιμοποίησης με αναφορά σε συγκεκριμένα δικαιολογητικά υπαγωγής σε αυτή, η εκτελεστική την εφάρμοσε, ως οφείλει, και η δικαστική την ερμήνευσε για την προάσπιση των δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων.

Η ερμηνεία βέβαια προβλημάτισε τη διοίκηση και προκάλεσε την αντίδρασή της διατεινόμενη ότι η απαρίθμηση ήταν αποκλειστική, αν και η ίδια με μία σειρά εγγράφων και εγκυκλίων προέβη σε εξίσωση μίας σειράς από «ισότιμα» αποδεικτικά εισόδου στη χώρα για να καταλήξει συνέπεια

⁸⁸ www.ypes.gr Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών Εγκύκλιος 30 2006

των αποφάσεων του ΣτΕ να αποδεχθεί την ερμηνεία του δικαστή και να κληθεί να συμμορφωθεί με τη χορήγηση της άδειας.

Σε επίπεδο καθημερινότητας και αναλογιζομένου του χρόνου εκδίκασης της αίτησης ακύρωσης σε βάθος πενταετίας τουλάχιστον οι θιγόμενοι παρέμεναν στη χώρα με τη δικαστική προστασία λόγω χορήγησης αναστολής και την κατοχή ειδικής βεβαίωσης, εάν είχαν λάβει απόδειξη κατάθεσης πλήρους φακέλου, όπου στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί κατά πόσο οι αρμόδιοι δήμοι τη χορηγούσαν ορθώς ή μη και υπό ποιες προϋποθέσεις, καθότι μπορεί να χορηγούταν σε κάποιον που δεν τις πληρούσε ή το αντίθετο, τυγχάνοντας των δικαιωμάτων που τους προσδίδει, περί νόμιμης εργασίας, ασφάλισης, πρόσβασης στις δημόσιες υπηρεσίες και δυνατότητα συναλλαγής τους με ιδιώτες και συμβολαιογράφους.

Ειδικά, είχαν μεν την προσωρινή δικαστική προστασία αλλά δεν μπορούσαν νομίμως να πράξουν τα ανωτέρω εάν δεν είχαν λάβει την εν λόγω βεβαίωση καθότι δεν μπορούσαν να αιτηθούν για ειδική βεβαίωση ή εάν το έκαναν τύχχαναν απόρριψης, που σηματοδοτεί μία ακόμα ζημία σε βάρος τους λόγω του κόστους και του χρόνου που διέθεσαν για τη διαδικασία.

Αντί επιλόγου

Μελετώντας τις πολιτειακές αρμοδιότητες της εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας του κράτους συμπεραίνουμε ότι αποτελώντας ξεχωριστούς πυλώνες του κοινωνικού και πολιτικού συστήματος αλληλοσυμπληρώνονται αλλά τελούν και υπό ανταγωνισμό.

Δίνουν δικαιώματα στους διοικούμενους τα οποία όμως τυγχάνουν ερμηνείας.

Στο πλαίσιο αυτό και οι διαμένοντες στη χώρα υπήκοοι τρίτων χωρών τυγχάνουν δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

Σε περίπτωση μη ικανοποίησης του δικαιώματος διαμονής τους παρέχεται η δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη.

Από τη μελέτη προκύπτει ότι έχουν πρόσβαση σε αυτή, την εμπιστεύονται και κάνουν χρήση του δικαιώματος προσφυγής σε αυτή τόσο σε πρώτο όσο και σε δεύτερο βαθμό εκδίκασης της υπόθεσής τους.

Προς τεκμηρίωση παραθέτω πίνακα με το σύνολο των αιτήσεων ακύρωσης και αναστολής που έχουν κατατεθεί στο Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών από το έτος 2009 έως και το έτος 2013 (19-11-2013), όπως μου χορηγήθηκε από το Τμήμα Αλλοδαπών, και αφορούν άδειες διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών, αφορούν δηλ. όλες τις κατηγορίες όπως περιγράφονται στην υποσημείωση 3 της παρούσης:

ΑΚΥΡΩΣΕΙΣ	ΕΙΣΑΓΩΓΗ	ΑΝΑΣΤΟΛΕΣ	ΕΙΣΑΓΩΓΗ
2009	3900	2009	3652
2010	4155	2010	3965
2011	2934	2011	2961
2012	2114	2012	2123
2013	1713	2013	1788

Σημειώνω στο σημείο αυτό τη δυσκολία που υπάρχει στη συγκέντρωση αριθμητικών στοιχείων από τα δικαστήρια της χώρας.

Η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία έχει τη δυνατότητα να χορηγήσει στοιχεία μόνο για προσφεύγοντες κρατούμενους.

Τα Διοικητικά Δικαστήρια δεν έχουν πλήρη ηλεκτρονική καταγραφή των αρχείων τους ή είναι ελλιπής ως προς την καταχώριση τους και δυσκολεύονται να δώσουν στατιστικά στοιχεία, το οποίο δυσκολεύει μία τέτοιου είδους έρευνα αναλογιζομένου και του κόστους αλλά και των εσόδων που θα μπορούσαν να αποτυπωθούν το μεν πρώτο ειδικώς για τον προσφεύγοντα αλλά και τα δύο για τη διοίκηση και τη δικαιοσύνη.

Όσον αφορά στη διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων η διοίκηση δρα στο πνεύμα του νόμου βάσει των αρχών της νομιμότητας, όπως ορίζει το κράτος δικαίου, και της αναλογικότητας, όπως ορίζει και η Ευρωπαϊκή Ένωση και συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις, όπως προβλέπεται για εκείνη.

Η δικαιοσύνη για να αποδώσει δίκαιο λαμβάνει υπόψη και την αρχή της αναλογικότητας, των δικαιωμάτων των προσφευγόντων και των δεσμών που έχουν αναπτύξει με τη χώρα.

Η σχέση λοιπόν διοίκησης-δικαιοσύνης είναι πάντα αμφίροπη και αμφίδρομη εν όψει της υπεράσπισης και της προστασίας των δικαιωμάτων ακόμα και στην περίπτωση των υπηκόων τρίτων χωρών.

Οι όποιες αποφάσεις τους ενδεχομένως να δυσανεστούν τους ενδιαφερόμενους ή τους εμπλεκόμενους φορείς, γεγονός όμως το οποίο σε καμία περίπτωση δεν αναιρεί ούτε αμφισβητεί ότι τα δικαιώματα υπάρχουν, τυγχάνουν προστασίας και η οποία ερμηνεία αποδίδεται δεν είναι αυθαίρετη αλλά τεκμηριωμένη, όπως αρμόζει σε ένα κράτος δικαίου.

Στην περίπτωση μάλιστα της μεταναστευτικής πολιτικής η έως τώρα πρακτική αποδεικνύει ότι η νομοθεσία προσαρμόζεται μεταχρονολογημένα πάντως των γεγονότων στα κοινωνικά δεδομένα και τροποποιούμενη ακόμα και με καθυστέρηση ετών, δίνει τη δυνατότητα της εκ νέου νομιμοποίησης των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι εξέπεσαν αυτής κάποια στιγμή να τακτοποιηθούν, όπως προκύπτει από τις διαδικασίες νομιμοποίησης.

Η νέα αντίληψη, όπως προκύπτει από τις διατάξεις του Κώδικα Μετανάστευσης και ειδικώς τις μεταβατικές, είναι η διαμόρφωση σταθερών δομών μεταναστευτικής πολιτικής και ένταξης σε μια ανοιχτή πολυπολιτισμική κοινωνία για τη διευκόλυνση και τη διασφάλιση της

συνεχούς νόμιμης και κατ' επέκταση μόνιμης διαμονής των μεταναστών στη χώρα αναγνωρίζοντας τους δικαιώματα τα οποία να διασφαλίζουν την αναλογικά ισοτιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας αποβλέποντας παράλληλα στην υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας.

Αυτά μαρτυρούν οι διατάξεις περί κινητικότητάς τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως προβλέπεται, ή η κατάργηση του πιστοποιητικού αμοιβαιότητας για την άσκηση οποιασδήποτε επαγγελματικής δραστηριότητας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ⁸⁹

Παρατίθενται ορισμένες αποφάσεις του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών εκδοθείσες κατά τα έτη 2011-2013

ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΚΥΡΩΣΗΣ

A) Ανάκληση άδειας παραμονής και απόρριψη αιτήματος ανανέωσης της κατά τις διατάξεις του Ν.2910/2001 για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας (εγγραφή στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών συνέπεια διοικητικής απέλασης)

Η εγγραφή του αλλοδαπού στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών συνέπεια διοικητικής απέλασης απαγόρευε την επανείσοδό του στη χώρα και τη δυνατότητα να αιτηθεί την ανανέωση της προσωρινής άδειας παραμονής του.

Μη εφαρμοστέες εν προκειμένω οι διατάξεις του άρθ.21 παρ.6 του Ν.3013/2002 αφού η εν λόγω εγγραφή στηρίζεται σε γεγονότα μεταγενέστερα και όχι προγενέστερα της έκδοσης της αρχικής προσωρινής άδειας παραμονής του.

Δεν εφαρμόζονται εξάλλου στην υπόθεση ούτε οι διατάξεις του ν.3386/2005 δεδομένου ότι η αίτηση της ανανέωσης της άδειας διαμονής υποβλήθηκε πριν την έναρξη του (1.1.2006) ενώ σε κάθε περίπτωση η αυτοδίκαιη παράταση ισχύος σύμφωνα με το άρθρο 91 παρ.10 του 3386/2005 αφορά σε μη ανακληθείσες άδειες για τις οποίες δεν έχει υποβληθεί αίτημα ανανέωσης. Απορρίπτεται η αίτηση.

Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών 13420/21ο Τμήμα.

B) Απόρριψη αιτημάτων για χορήγηση και ανανέωση αυτοτελούς άδειας διαμονής μελών οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας με βάση το άρθρο 32 του Ν.2190/2001 και 60 παρ.4 του Ν.3386/2005 αντίστοιχα.

Εφόσον η αιτούσα προκύπτει ότι δεν είχε γίνει δεκτή για λόγους οικογενειακής συνένωσης δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις των παραπάνω

⁸⁹ Νομολογία Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, Επετειακή έκδοση για τη συμπλήρωση 50ετών από την ίδρυση των Διοικητικών Δικαστηρίων, 2011-2013, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2014 σελ.139,140,148,150.

διατάξεων για να της χορηγηθεί και ανανεωθεί άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση.

Επιπλέον δεν είχε υποβληθεί από τον πατέρα της η απαιτούμενη από τη διάταξη του άρθρου 67 του ν.2910/2001 υπεύθυνη δήλωση ότι συγκατοικούσε με την αιτούσα μέχρι την έναρξη ισχύος του Ν.2.6.2001.

Εξάλλου, ούτε το άρθρο 34 παρ.8 του Ν.3274/2004 που αφορά σε τέκνα αλλοδαπών που διέμεναν παράνομα στην Ελλάδα έως την έναρξη ισχύος του Ν.2910/2001,δύναται να τύχει εν προκειμένω εφαρμογής καθώς δεν προκύπτει ότι η αιτούσα διέμενε στη χώρα έως τις 2.6.2001.Δεν επιβαλλόταν η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης διότι η απόρριψη του αιτήματος της έλαβε χώρα για αντικειμενικούς λόγους άσχετους προς την υποκειμενική της συμπεριφορά.(πρβλΣτΕ1921/2001,3222/2010).

Δεν παραβιάστηκαν οι αρχές της επείκειας και της καλής πίστης ή της προστατευμένης εμπιστοσύνης αφού η Διοίκηση, κατά την απόρριψη των ένδικων αιτήσεων άσκησε δέσμια αρμοδιότητα υποκείμενη σε συγκεκριμένες διατάξεις των ως άνω νόμων, οι οποίες απαιτούσαν τη συνδρομή των προαναφερθεισών προϋποθέσεων.

Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης.

Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών 12978/2001 Τμήμα 21^ο.

Γ) Απόρριψη αιτήματος για ανανέωση άδειας διαμονής για άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας (άρθ.24 ν.3386/2005)

Μη νόμιμη αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξης κατά το σκέλος σύμφωνα με το οποίο ο αλλοδαπός προέβη σε έναρξη επιχείρησης κατέχοντας άδεια ανεξαρτήτων υπηρεσιών ή έργου χωρίς να ενημερώσει την εκδούσα αρχή, εφόσον δεν προβλέπεται από το νόμο ως αρνητική προϋπόθεση χορήγησης ή ανανέωσης της συγκεκριμένης άδειας διαμονής η έναρξη επιχείρησης από τον ενδιαφερόμενο αλλοδαπό κατά το χρονικό διάστημα που κατέχει την άδεια διαμονής για άλλο σκοπό, ενώ η παράλειψη ενημέρωσης της αρμόδιας υπηρεσίας για την αλλαγή των

εργασιακών του σχέσεων κατά παράβαση του άρθρου 75 του Ν.3386/2005 δεν αποτελεί νόμιμο λόγο μη χορήγησης της προαναφερθείσας άδειας.

Μη νόμιμη αιτιολογία και κατά το β' σκέλος σύμφωνα με το οποίο το συνολικό ύψος της επένδυσης ανέρχεται στο ποσό των 16.100 ευρώ που υπολείπεται του απαιτούμενου των 60.000 ευρώ, εφόσον σε αμφότερες τις υποβληθείσες οικονομοτεχνικές μελέτες δεν προκύπτει το αναφερόμενο στην προσβαλλόμενη πράξη των 16.100 ευρώ, ούτε εξήχθη το συμπέρασμα ότι το ποσό της επένδυσης ανέρχεται σε τούτο το ύψος και όχι στα αναφερόμενα στις, ως άνω, οικονομοτεχνικές μελέτες ποσά.

Αντίθετη μειοψηφία: Η αιτιολογία της προσβαλλόμενης ότι το ύψος της επένδυσης δεν είναι το κατ' ελάχιστον κατά το νόμο απαιτούμενο, είναι νόμιμη, αφού το ποσό που δαπάνησε αρχικά ο αλλοδαπός για την επιχείρησή του, όπως απεικονίζεται στην αρχική οικονομοτεχνική μελέτη, υπολείπεται του ποσού των 60.000 ευρώ, ενώ η μεταγενέστερη οικονομοτεχνική μελέτη εμφανίζει την εικόνα της επιχείρησης κατά τη διάρκεια της λειτουργίας της σε χρονικό διάστημα περίπου τριών ετών και όχι το ποσό που είχε επενδυθεί ή θα επενδύονταν κατά την έναρξη των εργασιών της επιχείρησης αυτής. Ακυρώνεται η προσβαλλόμενη απόφαση και αναπέμπεται η υπόθεση στη Διοίκηση για νέα αιτιολογημένη κρίση.

Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών 16336/2011 Τμήμα 21^ο.

ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΝΑΣΤΟΛΗΣ

Α) Απόρριψη αιτήματος χορήγησης άδειας διαμονής κατ άρθρο 91 παρ. 11 του ν.3386/2005 για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας και καταχώρισης στο κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών έως 16.9.2008.

Η προσβαλλόμενη πράξη ως αρνητικού περιεχομένου δεν είναι δεκτική αναστολής εκτέλεσης ενώ εξάλλου η βλάβη που επικαλείται η αιτούσα λόγω γάμου της με Έλληνα πολίτη από το έτος 2002, σταθμιζόμενη προς τους λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι λόγω του είδους, της βαρύτητας των αδικημάτων και της κατ' επανάληψη τελεσίδικης καταδίκης

γι' αυτά, επιβάλλουν την άμεση απομάκρυνσή της, δεν μπορεί να δικαιολογήσει τη χορήγηση της αιτούμενης αναστολής.

Απορρίπτεται η αίτηση αναστολής, δεδομένου ότι οι λόγοι δεν παρίστανται προδήλως βάσιμοι.(άρθ.52 του Π.Δ.18/1989,91παρ.11 του Ν.3386/2005,Ν.1193/1981,Ν.1975/1991).

Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών 3268/2012 Τμήμα 10^ο

Β) Απόρριψη αιτήματος χορήγησης άδειας διαμονής στη χώρα για ενήλικους υπηκόους τρίτων χωρών που φοιτούν σε δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα.

Ενόψει του ότι όλες οι σχέσεις του αιτούντος είναι πρόσφατα δημιουργημένες και αφορούν σε χρονικό διάστημα μεταγενέστερο της κατάθεσης της αίτησής του για χορήγηση σε αυτόν άδεια διαμονής, ενώ ερείδονται στη βεβαίωση τύπου Α που του χορηγήθηκε από το δήμο, λόγω προσκόμισης από τον αιτούντα πλαστής βεβαίωσης σπουδών, το Δικαστήριο κρίνει ότι οι σχέσεις αυτές δεν είναι άξιες προστασίας. Απορρίπτει την αίτηση.

Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών 4723/2012 Τμήμα 23^ο

Γ) Απόρριψη αιτήματος χορήγησης άδειας διαμονής σε αλλοδαπό ως σύζυγο Έλληνα Πολίτη. Το δικαστήριο λαμβάνει υπόψη τις βιοτικές σχέσεις, που έχει δημιουργήσει ο αιτών στην Ελλάδα, ήτοι ότι διαμένει στη χώρα, τουλάχιστον από το 2001, ότι είναι έγγαμος με Ελληνίδα πολίτη και εργάζεται ασφαλιζόμενος στο ΙΚΑ για αρκετές ημέρες κατ' έτος, αλλά και την πάθησή του (επιληψία), η οποία όμως δεν παρίσταται σύμφωνα με τα προσκομιζόμενα στοιχεία, οξεία ή χρήζουσα νοσοκομειακής περίθαλψης, που παρέχεται μόνο στην Ελλάδα και σταθμίζοντας αφενός τη βλάβη που θα υποστεί τούτος από την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης, λόγω ανατροπής των βιοτικών του σχέσεων, αφετέρου τους λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας που προκύπτουν λόγω της φύσης του αδικήματος (ληστεία από κοινού), της βαρύτητας και των συνεπειών αυτού στο αίσθημα ασφάλειας των πολιτών της χώρας, για το οποίο καταδικάστηκε τελεσιδικώς, σε κάθειρξη οκτώ ετών, κρίνει ότι συντρέχει υπέρτατος λόγος δημοσίου

συμφέροντος προς διασφάλιση της δημόσιας τάξης, που κωλύει την αποδοχή της κρινόμενης αίτησης. Απορρίπτει την αίτηση αναστολής.

Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών 5169/2012 Τμήμα 23^ο Σε
Συμβούλιο

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΥ ΜΑΡΙΑ, Σύγκριση των λόγων αναστολής του Κώδικα Διοικητικής δικονομίας και του Π.Δ. 18/1989, ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ ΔΙΚΗ Τόμος 2002, Οκτώβριος 2002

ΒΕΝΤΟΥΡΑ ΛΙΝΑ, Μετανάστευση και Έθνος, Μετασχηματισμοί στις συλλογικότητες και τις κοινωνικές θέσεις, Θεωρία και μελέτες ιστορίας 15, Ε.Μ.Ν.Ε.-ΜΝΗΜΩΝ 1994

ΒΕΡΟΠΟΥΛΟΣ ΕΠΑΜΕΙΝΩΝΔΑΣ, *Ειδικά ζητήματα του νομικού καθεστώτος των αλλοδαπών*, στο Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής πολιτικής, Επιστημονική Επιμέλεια Ξ.Κοντιάδης, Θ.Παπαθεοδώρου, εκδ.ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ 2007

ΒΟΥΛΓΑΡΗΣ ΙΩΑΝΝΗΣ, Η Συνταγματική Προστασία του Αλλοδαπού, Ανάτυπο από τον τόμο «Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος του 1975», ΚΟΜΟΤΗΝΗ 1981

ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.Δ., ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Β' έκδοση αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, εκδ. ΑΝΤ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ, 1984

ΚΑΣΙΜΗΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ, *Οι διαστάσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ευρώπη*, στο Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής πολιτικής, Επιστημονική Επιμέλεια Ξ.Κοντιάδης, Θ.Παπαθεοδώρου, εκδ.ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ 2007

ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ ΞΕΝΟΦΩΝ, *Δημοκρατική συμμετοχή και δικαιώματα των μεταναστών. Μια οριακή περίπτωση ως έναυσμα επανεξέτασης θεμελιωδών εννοιών* στο Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής πολιτικής, Επιστημονική Επιμέλεια Ξ.Κοντιάδης, Θ.Παπαθεοδώρου, εκδ.ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ 2007

ΜΠΕΗΣ ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ, Η αρχή της αναλογικότητας, ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ ΔΙΚΗ, Τόμος 1999, Μάιος 1999

ΜΠΕΗΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ, Η σύγχρονη προβληματική της προσωρινής δικαστικής προστασίας, ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ ΔΙΚΗ Τόμος 2003, Ιούνιος-Ιούλιος 2003

ΜΟΥΣΟΥΡΟΥ Α.Μ., Από τους γκασταρμπάιτερ στο πνεύμα του Σένγκεν, Κοινωνιολογική κι ανθρωπολογική βιβλιοθήκη-GUTENBERG-ΑΘΗΝΑ 1993

ΠΑΠΑΘΕΟΔΩΡΟΥ ΘΕΟΔΩΡΟΣ, Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία, Β' έκδοση εμπλουτισμένη, Νομική Βιβλιοθήκη, ΑΘΗΝΑ 2010

Του ίδιου, *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής: Οι θεσμικές εκκρεμότητες* στο Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής πολιτικής, Επιστημονική Επιμέλεια Ξ.Κοντιάδης, Θ.Παπαθεοδώρου, εκδ.ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ 2007

ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ ΔΗΜΗΤΡΑ, Η προσωρινή δικαστική προστασία στις πολιτικές και διοικητικές δίκες, ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ ΔΙΚΗ Τόμος 2003, Ιούνιος-Ιούλιος 2003

ΠΑΠΑΠΑΝΑΓΙΩΤΟΥ-ΛΕΖΑ Αγγελική Εφέτη Δ.Δ. Ζητήματα Μεταναστών και Διοικητική Δικαιοσύνη

ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ ΖΩΗ, Δίκαιο Καταστάσεων Αλλοδαπών, Β' έκδοση, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ Α.Ε., ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, 2004

ΠΑΡΣΑΝΟΓΛΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ, Όταν οι κοινωνικές επιστήμες αναπαράγουν ιδεολογικά σχήματα: το αβάσταχτο άλλοθι του «ξαφνιάσματος» της ελληνικής κοινωνίας από τη μετανάστευση στο ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ & ΜΕΙΟΝΟΤΗΤΕΣ, Επιμέλεια Μίλτος Παύλου-Αθηνά Σκουλαρίκη εκδ. Βιβλιόραμα, ΑΘΗΝΑ 2009

ΠΟΥΛΑΡΑΚΗΣ ΕΥΣΤΑΘΙΟΣ, Η προσωρινή δικαστική προστασία του αλλοδαπού από την πράξη της διοικητικής απέλασης, Νομική Βιβλιοθήκη, ΑΘΗΝΑ 2014

ΡΕΜΕΛΗΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ, Η προσωρινή δικαστική προστασία στις διοικητικές διαφορές, ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ ΔΙΚΗ Τόμος 2003, Ιούνιος-Ιούλιος 2003

ΣΙΜΟΠΟΥΛΟΣ ΧΑΡΗΣ, *Η ευκαιρία νομιμοποίησης του ν.3386/2005* στο Ο νέος νόμος 3386/2005 για τους αλλοδαπούς Σκέψεις και προβληματισμοί, Επιμέλεια Ζ.Παπασιώτη-Πασιά, εκδ.ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑ, ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2006

ΣΚΟΥΡΗΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ I, εκδ.ΣΑΚΚΟΥΛΑ, ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ 1996

ΣΟΪΛΕΝΤΑΚΗΣ ΝΙΚΟΛΑΟΣ, ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΟΝΟΜΙΑ, Διδακτορική διατριβή, εκδ. ΑΝΤ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ, 1993

ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ ΕΠΑΜΕΙΝΩΝΔΑΣ, ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, Τόμος 1, 14^η έκδοση, Ενημέρωση Νοέμβριος 2011, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011

ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ, Η προσωρινή δικαστική προστασία στις διοικητικές διαφορές, ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ ΔΙΚΗ Τόμος 2003, Ιούνιος-Ιούλιος 2003
Ελληνική Εταιρεία Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, Το νομικό καθεστώς των αλλοδαπών στην Ελλάδα, Επιστημονική ημερίδα, Αθήνα, 9 Μαΐου 1994,
ΑΘΗΝΑ 1995

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΕΣ ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

ΚΟΡΣΟΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ, Ο ΔΙΚΑΣΤΗΣ ΩΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣ, ΠΑΝΤΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑΤΑ

ΝΟΜΟΙ

- Ν.2690/1999
- Ν.4310/1929
- Ν.1975/1991
- Ν.3068/2002
- Ν.2910/2001
- Ν. 3386/2005
- Ν.3613/2007
- Ν.3900/2010
- Ν.3907/2011
- Ν.4251/2014
- ΠΔ 18/1989
- ΚΟΙΝΗ ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ 21535/16.11.2006
- ΚΟΙΝΗ ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ 22037/1.10.2010

ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ 38/2005,26/2005,30/2005,53/2007,21/2010

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ Αθηνών (σε συμβούλιο)3478/2008
- ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ Πειραιώς (σε συμβούλιο) 55/2008
- ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ, Ε.Α 661/2002,673/2000,
1002/2008

-Νομολογία Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, Επετειακή έκδοση για τη συμπλήρωση 50 ετών από την ίδρυση των Διοικητικών Δικαστηρίων,2011-2013,ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ,2014

ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση»
ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου *Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια*

Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου για *Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης*

ΠΡΑΚΤΙΚΑ

Πρακτικά μέσα για τη μείωση της παράνομης μετανάστευσης, EUROPEAN MIGRATION NETWORK

ΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- www.dprotodikio-ath
- <http://europa.eu>
- www.et.gr
- eur.-ex.europa.eu
- www.europa.eu/legislation_summaries/human_rights
- www.greeklaws.com/pubs
- [http:justiceforgreece.wordpress.com](http://justiceforgreece.wordpress.com)
- www.kostasbeys.gr
- www.ministryofjustice.gr
- www.nsk.gr
- www.ste.gr
- www.synigoros.gr
- www.ypes.gr