



Generation 2.0
For Rights Equality & Diversity

GENERATION 2.0 RED

Έκθεση για τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών
& Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης
Διοίκησης Αττικής

Οκτώβριος 2020

Περιεχόμενα

Μια σύντομη παρουσίαση του Οργανισμού Generation 2.0 for Rights, Equality & Diversity	2
Εισαγωγή	4
I. Γενική αποτίμηση της κατάστασης στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών & Μετανάστευσης της Αττικής	6
II. Καταγραφή Ζητημάτων	7
Χρόνοι διεκπεραίωσης της διαδικασίας έκδοσης των αδειών διαμονής	7
Υποστελέχωση υπηρεσιών	8
Κτιριακές Υποδομές	9
III. Κατηγορίες αδειών διαμονής με σημαντικές καθυστερήσεις στην απόδοσή τους	9
Άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους	9
Μόνιμη άδεια διαμονής επενδυτή	10
IV. Covid-19 και οι συνέπειες στη λειτουργία των ΔΑΜ	11
Αναστολή και επαναλειτουργία των ΔΑΜ	11
Παρατάσεις ισχύος των αδειών διαμονής	12
Ηλεκτρονική πλατφόρμα εξυπηρέτησης	13
V. Καλές πρακτικές	13
VI. Προτάσεις του Generation 2.0 RED	14
Υποστελέχωση	14
Αξιοποίηση νέων τεχνολογιών	14
Αναδιαμόρφωση της άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους	15
Επίλογος	16
Παραρτήματα	17
Παράρτημα 1: Διεκπεραίωση των Αιτήσεων των Διευθύνσεων Αλλοδαπών & Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής	17
Παράρτημα 2: Αριθμός αιτήσεων των Διευθύνσεων Αλλοδαπών & Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής	18
Παράρτημα 3: Στελέχωση των Διευθύνσεων Αλλοδαπών & Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής	19

Μια σύντομη παρουσίαση του Οργανισμού Generation 2.0 for Rights, Equality & Diversity

Το Generation 2.0 for Rights, Equality & Diversity (Generation 2.0 RED) ξεκίνησε ως πρωτοβουλία μιας ομάδας νέων μεταναστευτικής καταγωγής που γεννήθηκαν ή μεγάλωσαν στην Ελλάδα το 2006. Τότε, λειτουργώντας ως άτυπη ομάδα αποκαλούμενη «Δεύτερη Γενιά», είχε ως αποστολή την εξασφάλιση του δικαιώματος στην ιθαγένεια της αόρατης γενιάς παιδιών με μεταναστευτικό υπόβαθρο, που γεννήθηκαν ή/και μεγάλωσαν στην Ελλάδα. Σήμερα, το Generation 2.0 RED είναι ένας μη κερδοσκοπικός οργανισμός που αποτελείται από μια διεπιστημονική ομάδα ανθρώπων διαφορετικών καταγωγών και μοιράζονται το κοινό όραμα ότι όλοι μας, ατομικά και συλλογικά, έχουμε το δικαίωμα σε ισότιμη και ενεργό συμμετοχή σε μια πολυπολιτισμική κοινωνία. Η αποστολή του Generation 2.0 RED, υλοποιείται μέσα από μια ολιστική προσέγγιση, παρεμβαίνοντας στο ατομικό, κοινωνικό και θεσμικό επίπεδο, με δράση και έρευνα, και στόχο την ενδυνάμωση ατόμων και κοινοτήτων, την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της ισότητας και της διαφορετικότητας και την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και των διακρίσεων.

Από το 2008, το έτος ίδρυσής μας, έχουμε πραγματοποιήσει καμπάνιες που οδήγησαν στο δικαίωμα στην ελληνικής ιθαγένειας για τη δεύτερη γενιά, έχουμε δημιουργήσει δωρεάν υπηρεσίες ένταξης και έχουμε οργανώσει εκδηλώσεις που προωθούν τα ανθρώπινα δικαιώματα. Συμμετέχουμε και συνεργαζόμαστε με τα μεγαλύτερα δίκτυα ανθρωπίνων δικαιωμάτων της Ελλάδας και της Ευρώπης, διεκδικώντας τα δικαιώματα των ευαίσθητων κοινωνικών ομάδων, ανεξαρτήτως καταγωγής, εθνικότητας, θρησκείας, φύλου ή σεξουαλικού προσανατολισμού.

Τι κάνουμε

Διεκδίκηση Δικαιωμάτων

Ως οργανισμός που διαμορφώθηκε από εκστρατείες για το δικαίωμα στην ιθαγένεια, η διεκδίκηση δικαιωμάτων αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι όλων των δραστηριοτήτων μας. Το Generation 2.0 RED συμμετέχει και παρεμβαίνει στον δημόσιο λόγο για την ισότιμη συμμετοχή και την ένταξη σε μια πολυπολιτισμική κοινωνία. Οι κύριες θεματικές προτεραιότητες είναι η μετανάστευση και η ιθαγένεια, η ίση μεταχείριση και η ίση πρόσβαση στα κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα και συμμετοχή στα κοινά. Οι δράσεις αφορούν σε εκστρατείες ευαισθητοποίησης, ενημερωτικές συνεδρίες, θεσμική διαμεσολάβηση, το παρατηρητήριο για την ιθαγένεια, παρεμβάσεις σε περιπτώσεις παραβίασης δικαιωμάτων και διοικητικών αποτυχιών καθώς και διάφορες δημοσιεύσεις.

Νομική Συμβουλευτική & Πολιτισμική Διαμεσολάβηση

Η υπηρεσία απευθύνεται σε μετανάστες, πρόσφυγες και τη δεύτερη γενιά, σχετικά με τα νομοποιητικά τους έγγραφα στην Ελλάδα και την διαδικασία απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας. Μέσα από ατομικές συνεδρίες, οι δικαιούχοι ενημερώνονται για τα δικαιώματά τους και το αν έχουν τη δυνατότητα να υποβάλουν αίτηση για άδεια παραμονής ή ιθαγένεια.

Εργασιακή Συμβουλευτική

Η υπηρεσία απευθύνεται σε μετανάστες, πρόσφυγες, αιτούντες άσυλο και τη δεύτερη γενιά. Μέσα από ένα δομημένο πρόγραμμα που περιλαμβάνει ατομικές συμβουλευτικές συνεδρίες, εργαστήρια και σεμινάρια ανάπτυξης δεξιοτήτων, οι δικαιούχοι ενδυναμώνονται ώστε να ενταχθούν με επιτυχία στην ελληνική αγορά εργασίας. Το πρόγραμμα της εργασιακής συμβουλευτικής διαθέτει επίσης το Δίκτυο "Diversity in the Workplace", αποτελούμενο από εταιρείες και οργανισμούς του ιδιωτικού τομέα που υποστηρίζουν τη διαφορετικότητα και προσφέρουν πολλαπλές ευκαιρίες, όπως κατάρτιση σε δεξιότητες σε άτομα που ολοκληρώνουν το πρόγραμμα εργασιακής συμβουλευτικής.

Μη Τυπική Εκπαίδευση

Μαθήματα Ελληνικής Γλώσσας για όσους επιθυμούν να βελτιώσουν την καθημερινή τους επικοινωνία και για όσους επιθυμούν να δώσουν εξετάσεις πιστοποίησης για την κατάρτισή τους στα Ελληνικά και μαθήματα προετοιμασίας για τη συνέντευξη πολιτογράφησης. Η υπηρεσία απευθύνεται σε ενήλικες χρησιμοποιώντας κατάλληλες μεθόδους και εργαλεία διδασκαλίας. Παράλληλα, υλοποιούνται εκπαιδευτικά προγράμματα και εργαλεία που προάγουν τα ανθρώπινα δικαιώματα και το σεβασμό της διαφορετικότητας, με το επιδαπέδιο παιχνίδι «The Diversity Volcano-Το Ηφαίστειο της Διαφορετικότητας».

Αντιπροσωπευτικό Συμβούλιο Έρευνας και Τεκμηρίωσης (ΑΣΕΤ)

Με πρωτοβουλία του Generation 2.0 RED δημιουργήθηκε το Αντιπροσωπευτικό Συμβούλιο Έρευνας και Τεκμηρίωσης (ΑΣΕΤ) για να ανταποκριθεί στις σημερινές προκλήσεις στη μετανάστευση και την ένταξη. Ως όργανο εξειδικευμένης διεκδίκησης δικαιωμάτων το ΑΣΕΤ στοχεύει πρώτον, να αναδείξει τα προβλήματα στο μεταναστευτικό χώρο και δεύτερον μέσω της μελέτης, έρευνας και τεκμηρίωσης να παρέμβει ανάλογα ως προς την επίλυσή τους. Απαρτίζεται από εκπροσώπους μεταναστευτικών κοινοτήτων που δρουν στην Ελλάδα με χρόνια εμπειρία και ενασχόληση με κοινωνικοπολιτικές δραστηριότητες. Παράλληλα συμμετέχουν επιστήμονες και εμπειρογνώμονες με πείρα και εξειδίκευση στο μεταναστευτικό χώρο καθώς και στο χώρο της προάσπισης και διεκδίκησης δικαιωμάτων.

Manolada Watch

Το Manolada Watch αποτελεί μια πρωτοβουλία του οργανισμού για την παρακολούθηση των συνθηκών εργασίας και διαβίωσης των μεταναστών εργατών γης στη Μανωλάδα Ηλείας. Από το 2017 μέσα από το πρόγραμμα «Ενίσχυση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη για τους μετανάστες εργάτες γης» με στόχο την ενδυνάμωση των μεταναστών εργατών γης στην περιοχή της Μανωλάδας για την ουσιαστικότερη πρόσβασής τους σε βασικές νομικές υπηρεσίες, συλλέξαμε πολλά στοιχεία και ανάλογη εμπειρία. Την εμπειρία αυτή αποφασίσαμε να τη μοιραστούμε δημόσια, ώστε να συμβάλλουμε στην ενημέρωση και στην ευαισθητοποίηση της ελληνικής κοινωνίας και των αρμόδιων φορέων για την περίπτωση της Μανωλάδας.

Εισαγωγή

Το 2014 εισήχθη για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη ο «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης» με τη θέσπιση του Ν. 4251/2014 (ΦΕΚ Α΄ 80/1.4.2014). Ο Κώδικας συγκέντρωσε τις μέχρι τότε διάσπαρτες διατάξεις περί μετανάστευσης. Εισηγήθηκε νέες ρυθμίσεις δίνοντας ένα πιο ολοκληρωμένο και συγκεντρωτικό νομοθετικό πλαίσιο για το νομικό καθεστώς διαμονής και την κοινωνική ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών (ΠΤΧ) στην Ελλάδα.

Από την αρχή της εφαρμογής του Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης μέχρι και σήμερα, το Generation 2.0 RED πραγματοποιεί τακτικές επισκέψεις στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών & Μετανάστευσης (ΔΑΜ) της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, με σκοπό την παρακολούθηση της εφαρμογής των σχετικών νόμων και έτσι, τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της διοικητικής διαδικασίας απόδοσης των αδειών διαμονής. Μάλιστα, το 2014 για ένα διάστημα 8 μηνών παρείχε Πολιτισμική Διαμεσολάβηση, Διερμηνεία & Συμβουλευτική σε δύο Διευθύνσεις της Αττικής, την Αθηνών Α΄ και την Κεντρικού Τομέα & Δυτικής Αττικής, συμβάλλοντας έμπρακτα στη βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχονταν καθημερινά.

Σήμερα, έξι χρόνια μετά την θέσπιση του Κώδικα, παρ' όλες τις νομοθετικές πρωτοβουλίες, ξεκινώντας από τον αρχικό Κώδικα και τις μετέπειτα τροποποιήσεις του, τα προβλήματα στην πρακτική εφαρμογή του από μέρους της δημόσιας διοίκησης, και πιο συγκεκριμένα στη λειτουργία του συστήματος απόδοσης των αδειών διαμονής, όχι μόνο δεν έχουν λυθεί, αλλά έχουν επεκταθεί. Παρατηρούνται κενά ή προβλήματα, που έχουν σχέση είτε με την οργάνωση των παρεχόμενων υπηρεσιών είτε με αστοχίες στον σχεδιασμό των μεταναστευτικών πολιτικών και στη θεσμική αντιμετώπιση της μεταναστευτικής πραγματικότητας.

Η παρούσα έκθεση αποτελεί μια πρωτοβουλία του οργανισμού Generation 2.0 RED στο πλαίσιο της συστηματικής παρακολούθησης της εφαρμογής του Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014) από τους αρμόδιους φορείς, από το τμήμα προάσπιση και τη διεκδίκηση δικαιωμάτων καθώς και μέσω της νομικής συμβουλευτικής που παρέχουμε σε ΠΤΧ καθημερινά. Στόχο έχει να καταγράψει την κατάσταση όπως παρατηρείται στις ΔΑΜ της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, όπως προκύπτει από τα στοιχεία που συλλέξαμε κατά την περίοδο Φεβρουαρίου- Μαρτίου του 2020, και επικαιροποιήσαμε τον Οκτώβριο 2020. Οι πληροφορίες συλλέχθηκαν ύστερα από συναντήσεις του οργανισμού με τους προϊσταμένους των τεσσάρων ΔΑΜ της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής: Αθηνών Α΄, Κεντρικού Τομέα & Δυτικής Αττικής, η γνωστή ως Αθηνών Β΄, Βορείου Τομέα & Ανατολικής Αττικής, καθώς και Νότιου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων. Από τις συζητήσεις, βάσει κοινού ανοιχτού ερωτηματολογίου, τα στοιχεία που μας διέθεσαν καθώς και την παραβολή της δικής μας εμπειρίας στο πεδίο, καταγράψαμε τα πιο σημαντικά και χρόνια ζητήματα που αντιμετωπίζουν οι Διευθύνσεις.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται μια γενική αποτίμηση της κατάστασης στις ΔΑΜ της Αττικής όπως έχει διαμορφωθεί σήμερα. Στο δεύτερο κεφάλαιο ακολουθεί μια καταγραφή των κρισιμότερων ζητημάτων που υπάρχουν σήμερα και συγκεκριμένα αφορούν στον ρυθμό

διεκπεραίωσης της διαδικασίας έκδοσης των αδειών διαμονής καθώς και στη στελέχωση των υπηρεσιών. Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζονται συγκεκριμένες κατηγορίες αδειών διαμονής με σημαντικές καθυστερήσεις στην απόδοσή τους. Στη συνέχεια, στον τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι συνέπειες των διάφορων προληπτικών μέτρων κατά της διάδοσης του κορονοϊού (covid-19) που ελήφθησαν στο διάστημα από τις 11 Μαρτίου 2020 έως και 24 Απριλίου 2020 στη λειτουργία των ΔΑΜ. Στον πέμπτο κεφάλαιο αποτυπώνονται ορισμένες καλές πρακτικές που έχουν εφαρμόσει οι ίδιες οι ΔΑΜ προκειμένου να βελτιώσουν τις διοικητικές δυσλειτουργίες που έχουν προκύψει. Στον έκτο και τελευταίο κεφάλαιο της έκθεσης, διατυπώνονται παρατηρήσεις και προτάσεις προς το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου επί των ζητημάτων που αποτυπώνονται στην έκθεση, για τη βελτίωση της λειτουργίας των διοικητικών διαδικασιών απόδοσης αδειών διαμονής από τις ΔΑΜ.

I. Γενική αποτίμηση της κατάστασης στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών & Μετανάστευσης της Αττικής

Στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης του συστήματος αδειοδότησης για τη διαμονή των ΠΤΧ στη χώρα, το 2011 με το άρθρο 2 του νόμου 4018/2011 (ΦΕΚ Α'/215), μεταφέρθηκε η αρμοδιότητα παραλαβής των αιτήσεων για τη χορήγηση των αδειών διαμονής σε ΠΤΧ, από τα τότε Γραφεία Αλλοδαπών των Δήμων (Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης) στις Υπηρεσίες Αλλοδαπών & Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένων Διοικήσεων¹. Η διοικητική αυτή μεταφορά ωστόσο, που αποσκοπούσε στην εφαρμογή ενός πιο συγκεντρωτικού συστήματος διοίκησης, δεν εφαρμόστηκε άμεσα ούτε ομοιόμορφα στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας. Αντίθετα, ολοκληρώθηκε την 1η Ιανουαρίου 2014, με την μεταφορά όλων των υπηρεσιών εξυπηρέτησης (δηλαδή παραλαβή αιτήσεων χορήγησης αδειών και πληροφόρηση) των ΠΤΧ από τους Δήμους, στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας. Στην Αττική συγκεκριμένα, η εξυπηρέτηση των ΠΤΧ αποσύρθηκε από τους εξήντα έξι Δήμους και μεταφέρθηκε σε τέσσερις ΔΑΜ της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής: Αθηνών Α', Κεντρικού Τομέα & Δυτικής Αττικής, Βορείου Τομέα & Ανατολικής Αττικής, καθώς και Νότιου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων.

Σήμερα, οι αιτήσεις για τη χορήγηση των αδειών διαμονής κατατίθενται στην υπηρεσία μιας στάσης της κάθε αρμόδιας ΔΑΜ της Αποκεντρωμένης Διοίκησης του τόπου διαμονής του ΠΤΧ που κάνει την αίτηση ή στην αρμόδια Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου.

Παρά τις αλλαγές στις διοικητικές διαδικασίες, με στόχο την εδραίωση ενός λειτουργικού συστήματος εφαρμογής της νομοθεσίας, η δημόσια διοίκηση εξακολουθεί να καθυστερεί την εξυπηρέτηση των αιτημάτων χορήγησης ή/και ανανέωσης αδειών διαμονής.

Ιδίως τα τελευταία χρόνια, από τα τέλη του 2016 και έπειτα παρατηρείται μια διολίσθηση σε παλαιότερες καταστάσεις, πριν την αναδιοργάνωση του 2014. Οι δικαιούχοι πολίτες τρίτων χωρών δηλαδή, έρχονται αντιμέτωποι με υπηρεσίες, οι οποίες αδυνατούν να εξυπηρετήσουν τα αιτήματά τους σε εύλογο χρονικό διάστημα. Αυτό έχει ως άμεση συνέπεια να ζουν σε ένα μόνιμα επισφαλές καθεστώς διαμονής. Οι καθυστερήσεις στην εξυπηρέτηση των αιτημάτων, μεταξύ άλλων, αποδίδονται κυρίως στην ανεπάρκεια σε απαιτούμενο ανθρώπινο δυναμικό και υλικοτεχνική υποστήριξη (κτιριακές υποδομές κ.λπ.), ιδίως στις μεγάλες πόλεις.

Από την πλευρά της Διοίκησης, η κατάσταση επιδεινώθηκε μετά τον Δεκέμβριο του 2016, εξαιτίας της μεταφοράς της αρμοδιότητας έκδοσης των αδειών διαμονής για εξαιρετικούς λόγους από τη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής (με Υπουργική Απόφαση του 2016), στις ήδη επιβαρυνμένες ΔΑΜ των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Η μεταφορά ωστόσο τέθηκε σε εφαρμογή τον Μάρτη του

¹ Οι Δήμοι τότε, λειτουργούσαν ως σταθμοί συγκέντρωσης, παραχωρούσαν πληροφορίες, έκοβαν παράβολα και παρελάμβαναν τις αιτήσεις τις οποίες στη συνέχεια διαβιβάζανε στις τότε Περιφέρειες νυν Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι οποίες συνέχιζαν να έχουν την αρμοδιότητα έκδοσης των αδειών διαμονής. Το συγκεκριμένο σύστημα ωστόσο αποδείχτηκε αρκετά χρονοβόρο ενώ διαπιστώθηκαν κάποια φαινόμενα διαφθοράς, όπως μας ενημέρωσαν οι προϊστάμενοι των ΔΑΜ.

2017. Όσες αιτήσεις υποβλήθηκαν πριν την ημερομηνία αυτή, παρέμειναν στο πρώην Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής και νυν Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, για να εξεταστούν από τη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής.

Η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων της Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου στις ΔΑΜ χωρίς τις αναγκαίες ενισχύσεις, οδήγησε πρακτικά στην αδυναμία των υπηρεσιών να ανταποκριθούν στην εξυπηρέτηση όλων των αιτημάτων των ΠΤΧ που κατατίθενται στην κάθε ΔΑΜ.

II. Καταγραφή Ζητημάτων

Στη συνέχεια ακολουθούν αναφορές στα επιμέρους ζητήματα όπως αυτά μεταφέρθηκαν σε emails από τους Προϊσταμένους των ΔΑΜ.

Χρόνοι διεκπεραίωσης της διαδικασίας έκδοσης των αδειών διαμονής

Ένα από το κυριότερα και χρόνια προβλήματα που απασχολεί τόσο το μεταναστευτικό πληθυσμό, όσο και τις ίδιες τις σχετικές υπηρεσίες, είναι οι ακραίες καθυστερήσεις που παρατηρούνται στην έκδοση των αδειών διαμονής. Σήμερα, ο χρόνος αναμονής για να παραλάβει ένας ΠΤΧ την άδεια διαμονής που έχει αιτηθεί, κυμαίνεται από 2-3 μήνες στην καλύτερη περίπτωση και μπορεί να φτάσει έως και τα 3 χρόνια στη χειρότερη (βλ. παράρτημα 1).

Σύμφωνα με τους προϊσταμένους των ΔΑΜ, η καθυστέρηση αποδίδεται στη χρόνια υποστελέχωσή τους. Η υποστελέχωση επηρεάζει πρακτικά τη λειτουργία της Διεύθυνσης, διότι για να ανταποκριθούν στον όγκο των αιτήσεων, επομένως στην παραλαβή τους, όλοι οι υπάλληλοι αναγκαστικά είναι στην «πρώτη γραμμή» δηλαδή στα σημεία εξυπηρέτησης κοινού, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει προσωπικό για την εξέταση των φακέλων. Αυτός όμως ο τρόπος λειτουργίας οδηγεί στη συστηματική συσσώρευση των αιτήσεων (βλ. παράρτημα 2) και συνεπώς σοβαρές καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των αιτημάτων. Περισσότερα στοιχεία για το ζήτημα της υποστελέχωσης παρατίθενται στον παρακάτω. Ως διοικητική διαδικασία, η εξέταση μίας αίτησης ΠΤΧ που λαμβάνει μια Διεύθυνση διαφέρει ανάλογα αν πρόκειται για αρχική χορήγηση άδειας διαμονής ή για την ανανέωσή της. Στην πρώτη περίπτωση προσκομίζονται περισσότερα δικαιολογητικά επομένως η διαδικασία ελέγχου εμπεριέχει περισσότερα στάδια. Επιπλέον, η διαδικασία εξέτασης διαφέρει ανά κατηγορία άδειας λόγω των διαφορετικών δικαιολογητικών που απαιτούνται.

Στις περισσότερες Διευθύνσεις, οι αιτήσεις, ανεξαρτήτως της διαδικασίας διεκπεραίωσης, εξετάζονται με τη σειρά που κατατέθηκαν. Εξάιρεση αποτελεί η ΔΑΜ Α' η οποία έχει εφαρμόσει ένα ειδικό σύστημα λειτουργίας ώστε να εκδίδει πιο άμεσα κάποιες κατηγορίες αδειών διαμονής των οποίων ο έλεγχος του φακέλου και επομένως η γραφειοκρατική διαδικασία είναι πιο εύκολη (όπως η άδεια διαμονής δεύτερης γενιάς, εξαρτημένης εργασίας και οικογενειακής επανένωσης). Οι υπόλοιπες ΔΑΜ ανέφεραν ότι δεν έχουν τη δυνατότητα να κάνουν αυτή τη διαλογή των αδειών διαμονής ώστε οι «ευκολότερες» στη διαδικασία ελέγχου και διεκπεραίωσης, να εκδίδονται πιο άμεσα.

Οι μεγαλύτερες καθυστερήσεις που οδηγούν σε συσσώρευση των αιτήσεων παρατηρούνται² για τη ΔΑΜ Αθηνών Α' καθώς και τη ΔΑΜ Βορείου Τομέα & Ανατολικής Αττικής στον έλεγχο των αφιξοαναχωρήσεων των ΠΤΧ από τη χώρα, με τη ΔΑΜ Αθηνών Α' να δηλώνει επιπλέον καθυστερήσεις και στην αλληλογραφία για συμπληρωματικά έγγραφα.

Μια απόδειξη του μεγέθους των καθυστερήσεων είναι το γεγονός ότι οι ΔΑΜ έχουν φτάσει στο σημείο να ανανεώνουν τη βεβαίωση κατάθεσης αίτησης, γνωστή ως «μπλε βεβαίωση», που κανονικά έχει διάρκεια ισχύος ενός έτους και παραχωρείται στον ΠΤΧ ως αποδεικτικό νόμιμης διαμονής του, μέχρις ότου η υπηρεσία διεκπεραιώσει την αίτηση του και εκδώσει την άδεια διαμονής του.

Υποστελέχωση υπηρεσιών

Η στελέχωση των υπηρεσιών είναι ένα ζήτημα το οποίο αναφέρεται έντονα καθώς οι καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των αιτημάτων αποτελούν άμεσο αποτέλεσμα της υποστελέχωσης των Διευθύνσεων, οι οποίες μετά την αποχώρηση μεγάλου αριθμού υπαλλήλων, έχουν συρρικνωθεί σημαντικά (βλ. παράρτημα 3).

Έτσι, το υπάρχον προσωπικό δεν επαρκεί για να ανταποκριθεί στις ανάγκες και τον όγκο των αιτημάτων που δέχονται οι Διευθύνσεις, με άμεση συνέπεια να μην εξυπηρετείται ο πολίτης.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ΔΑΜ Βορείου Τομέα & Ανατολικής Αττικής η οποία έχει τον μικρότερο αριθμό προσωπικού σε σύγκριση με τις υπόλοιπες Διευθύνσεις της Αττικής. Συνολικά υπάρχουν 19 μόνιμοι υπάλληλοι (συμπεριλαμβανομένων των προϊσταμένων) και 14 συμβασιούχοι³. Αντίστοιχα, στη ΔΑΜ Νοτίου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων είναι λιγότεροι από 33 μόνιμοι υπάλληλοι εκ των οποίων οι 5 είναι προϊστάμενοι (1 Διευθύντρια και 4 Τμηματάρχες), και άλλοι 15 οι συμβασιούχοι.

Προκειμένου να ανταποκριθούν στις άμεσες ανάγκες της υπηρεσίας, η κάθε ΔΑΜ έχει εφαρμόσει ένα συγκεκριμένο τρόπο λειτουργίας .

Στη ΔΑΜ Αθηνών Α' για παράδειγμα, η κατανομή των υπαλλήλων ανά τμήμα είναι περίπου η εξής: 17 στις θέσεις εξυπηρέτησης του κοινού για καταθέσεις (το λεγόμενο γκισέ), 5 στη λήψη των βιομετρικών, 5 στις πληροφορίες και στα ραντεβού, 5 στις επιδόσεις και 9 στο αρχείο όπου λόγω έλλειψης φύλαξης όλων των κτιρίων των Υπηρεσιών κάποιοι υπάλληλοι αναγκαστικά αναλαμβάνουν και αυτό τον ρόλο⁴ κάτι που δεν είναι αρμοδιότητά τους. Άρα 41 στους 50 υπαλλήλους αναλαμβάνουν αναγκαστικά τις λεγόμενες θέσεις «υποδοχής» που σημαίνει ότι δεν υπάρχουν άτομα για να διεκπεραιώνουν τις αιτήσεις (οι «υποστηρικτικές θέσεις»). Εάν σε αυτό, λάβουμε υπόψη και τις άδειες που δικαιούνται οι εργαζόμενοι, τότε

² Οι ΔΑΜ Κεντρικού Τομέα & Δυτικής Αττικής και Νοτίου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων δεν μας διέθεσαν τη συγκεκριμένη πληροφορία.

³ Τον Οκτώβριο του 2019 όλες οι ΔΑΜ της Αττικής στελεχώθηκαν με συμβασιούχους των οποίων η σύμβαση έληξε τον Μάιο του 2020, ανανεώθηκε αρχικά μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2020 και στη συνέχεια για ένα χρόνο, δηλαδή μέχρι τον Οκτώβριο 2021.

⁴ Η σύμβασή της εταιρείας φύλαξης των κτιρίων ανανεώθηκε τον Μάιο του 2020 με διάρκεια μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2020. Έκτοτε υπάρχει βραχυχρόνια σύμβαση σε ισχύ μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας διαγωνισμού για τη νέα σύμβαση που είναι σε εξέλιξη.

ανά περιόδους το πρόβλημα εντείνεται ως προς την ικανότητα των Διευθύνσεων να εξυπηρετούν τους ΠΤΧ.

Στη ΔΑΜ Νοτίου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων, 14 περίπου άτομα αναλαμβάνουν την εξυπηρέτηση του κοινού, 1 άτομο είναι στο αρχείο ενώ κάποια αναλαμβάνουν και τον ρόλο της φύλαξης. Η συγκεκριμένη υπηρεσία, με δική της πρωτοβουλία, προς το τέλος του 2019, προκειμένου να αντιμετωπίσει τον όγκο των αιτήσεων που δέχεται, έκανε παραλαβή αιτήσεων για 4 συνεχόμενες Παρασκευές, ενώ συνήθως οι Διευθύνσεις παραλαμβάνουν αιτήσεις 4 ημέρες την εβδομάδα και 1 ημέρα, τις Παρασκευές, τις ελέγχουν.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η Αποκεντρωμένη Διοίκηση δεν μπορεί να απασχολήσει υπαλλήλους από άλλες υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης μέσω της κινητικότητας (μετατάξεις ή αποσπάσεις προσωπικού) αφού προϋπόθεση για αυτό είναι η ύπαρξη ενός νέου οργανισμού που θα ανταποκρίνεται στις νέες ανάγκες⁵. Οι υπάλληλοι όμως των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων μπορούν να αξιοποιούν τις ρυθμίσεις περί κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων για να αποχωρούν από αυτές.

Κτιριακές Υποδομές

Αρκετές από τις υπηρεσίες της Αττικής στεγάζονται σε ακατάλληλες κτιριακές υποδομές, γεγονός που έχει αντίκτυπο τόσο στην ποιότητα της δουλειάς των υπαλλήλων όσο και της εξυπηρέτησης του κοινού

Σχετικά με τις υποδομές των Διευθύνσεων, όλοι οι προϊστάμενοι ανέφεραν ότι αντιμετωπίζουν προβλήματα επάρκειας χώρου, αφού οι υφιστάμενες κτιριακές υποδομές των Διευθύνσεων δεν αρκούν για το πλήθος των εξυπηρετούμενων ΠΤΧ.

Συγκεκριμένα, η ΔΑΜ Αθηνών Α' και η ΔΑΜ Κεντρικού Τομέα μοιράζονται το ίδιο κτίριο, γεγονός που επιφέρει δυσκολίες στην εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών τους και στην εξυπηρέτηση των πολιτών. Για τον λόγο αυτό, η ΔΑΜ Κεντρικού Τομέα & Δυτικής Αττικής βρίσκεται ήδη σε διαδικασία αιτήματος μετεγκατάστασής της σε πιο κατάλληλες δομές.

Η ΔΑΜ Νοτίου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων, ενώ διαθέτει τον απαραίτητο χώρο για την εύρυθμη εξυπηρέτηση των πολιτών, επί της ουσίας, επειδή εκεί στεγάζονται και οι υπηρεσίες του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, το οποίο έχει και λιγότερη προσέλευση κοινού, δεν καλύπτονται επαρκώς οι ανάγκες της υπηρεσίας. Υπάρχει ωστόσο πρόβλεψη να μεταφερθούν οι υπηρεσίες του Υπουργείου.

III. Κατηγορίες αδειών διαμονής με σημαντικές καθυστερήσεις στην απόδοσή τους

Άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους

Με το άρθρο 19 του Κώδικα, (Ν. 4251/2014), και τις μετέπειτα τροποποιήσεις του, ρυθμίζεται η ειδική διαδικασία και οι προϋποθέσεις χορήγησης άδειας διαμονής στην

⁵ Συνήθως είναι σε μορφή υπουργικής απόφασης που ορίζει το οργανόγραμμα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Ο υπάρχον οργανισμός, δηλαδή το οργανόγραμμα, είναι από το 2010 όπου υπήρχε άλλη διοικητική σύνθεση των υπηρεσιών, άρα είναι παρωχημένο.

Ελλάδα για «εξαιρετικούς λόγους», οι οποίες χορηγούνται σε περίπτωση που ο πολίτης τρίτης χώρας αποδεικνύει ότι έχει αναπτύξει ισχυρούς δεσμούς με τη χώρα. Η άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους χορηγείται για τρία (3) έτη. Σύμφωνα με την πιο πρόσφατη νομοθετική τροποποίηση⁶ της εν λόγω κατηγορίας (Ν. 4540/2018), ο ενδιαφερόμενος θα πρέπει να αποδείξει με έγγραφα βέβαιης χρονολογίας το πραγματικό γεγονός της διαμονής του στη χώρα για επτά τουλάχιστον συνεχή έτη πριν την υποβολή αίτησης.

Όπως έχει εξηγηθεί αναλυτικότερα παραπάνω, η από το 2017 μεταβίβαση της αρμοδιότητας παραλαβής των αιτήσεων από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου στις ΔΑΜ δεν έχει λειτουργήσει ομαλά. Γενικά, παρατηρείται μεγάλη καθυστέρηση στα ραντεβού κατάθεσης αίτησης για την εν λόγω άδεια ιδιαίτερα στα αστικά κέντρα της χώρας, με αποκορύφωμα την Αθήνα όπου τα ραντεβού κατάθεσης δικαιολογητικών πλέον προγραμματίζονται για το 2021. Συγκεκριμένα, στην Αθηνών Α' τα ραντεβού προγραμματίζονται στον 1.5 χρόνο μετά. Σημειωτέον ότι από την αρχή της εφαρμογής της διοικητικής μεταβίβασης της άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους στις ΔΑΜ, η συγκεκριμένη Διεύθυνση παρέλαβε τον μεγαλύτερο όγκο αιτήσεων, συγκεκριμένα 25.000. Σήμερα, στην εν λόγω ΔΑΜ ο συνολικός αριθμός των εκκρεμών αιτήσεων ανέρχεται στις 2.000 ενώ αυτό το διάστημα εξετάζονται αιτήσεις του 2018.

Στην Αθηνών Β' τα ραντεβού προγραμματίζονται για τον Δεκέμβριο του 2020, στη Βόρειου Τομέα & Ανατολικής Αττικής για τον Απρίλιο-Μάιο του 2020 και στη Νότιου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων για τον Μάρτιο του 2021. Επιπλέον, στην τελευταία υπηρεσία δεν προγραμματίζονται νέα ραντεβού με πρόβλεψή να ξεκινήσουν ξανά τον Μάρτιο του 2020⁷.

Η καθυστέρηση στα ραντεβού σε συνδυασμό με τη μη πρόβλεψη ύπαρξης αποδεικτικού εγγράφου για την πρόθεση κατάθεσης έχει ως αποτέλεσμα να επιμηκύνεται η περίοδος κατά την οποία ο ΠΤΧ παραμένει χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα και συνεπώς η επισφάλεια της διαμονής του στην χώρα, για λόγους γραφειοκρατίας και διοικητικής αδυναμίας.

Μόνιμη άδεια διαμονής επενδυτή

Η δεύτερη κατηγορία αδειών διαμονής, με την οποία οι υπηρεσίες αντιμετωπίζουν πρόβλημα, είναι η άδεια του επενδυτή.

Με την ισχύουσα νομοθεσία (άρθρο 20 παρ. Β. Ν 4251/2014 και άρθρο 8 παρ. 26-30 και άρθρο 14 παρ. 1, του Ν. 4332/2015 (ΦΕΚ Α' 76)) προβλέπεται η δυνατότητα χορήγησης πενταετούς άδειας διαμονής, η γνωστή ως «Golden Visa», σε ΠΤΧ εφόσον

⁶ Μετά τις τελευταίες αλλαγές που έγιναν με τον Ν. 4540/2018 η εν λόγω άδεια έχει διάρκεια ισχύος 3 έτη (από τα 2 που ήταν προηγουμένως) ενώ τυπικά δεν προϋποτίθενται πλέον «ισχυροί δεσμοί» αλλά μόνο απόδειξη της 7ετούς διαμονής με την κατάθεση αποδεικτικών εγγράφων. Επιπλέον, δικαιούχοι αυτής της άδειας διαμονής δεν είναι μόνοι οι άνθρωποι που δεν έχουν κάποιο τίτλο νόμιμης διαμονής, αλλά και γονείς ανήλικων ημεδαπών. Η πρόβλεψη για τους ΠΤΧ που έχασαν πρόσφατα τη νόμιμη διαμονή τους υπήρχε στον Ν. 4332/2015 και καταργήθηκε ως κατηγορία στον Ν. 4540/2018.

⁷ Με εντολή του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, η Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου καθώς και όλες οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών & Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων έκλεισαν για τον κοινό από την Πέμπτη 12/03/2020 ως και την Παρασκευή 15/05/2020 στο πλαίσιο προληπτικών μέτρων κατά τη διάδοση του κορονοϊού (Covid-19). Κατά τη συγγραφή της παρούσας έκθεσης, δεν υπάρχει ενημέρωση για τη διαδικασία εκ νέου ορισμού των ραντεβού.

πραγματοποιήσουν επένδυση σε ακίνητη περιουσία, ύψους τουλάχιστον 250.000 ευρώ. Η διοικητική διαδικασία διεκπεραίωσης των αιτήσεων είναι αρμοδιότητα των ΔΑΜ.

Οι καθυστερήσεις τα τελευταία χρόνια στις υπηρεσίες της Αττικής, που λαμβάνουν το μεγαλύτερο όγκο των αιτήσεων, κάνει εμφανές το ότι οι ήδη υπερφορτωμένες υπηρεσίες δεν μπορούν να ανταποκριθούν στον όγκο των αιτήσεων ειδικά για τους χρονικούς περιορισμούς που θέτει ο νόμος, όπου η εξέταση και η έκδοση των εν λόγω αδειών, εφόσον συνοδεύονται από πλήρη δικαιολογητικά, θα πρέπει να ολοκληρώνεται εντός διμήνου (άρθρο. 20 παρ. Β περ. 7 του Ν. 4251/14).

Συγκεκριμένα στην Αθηνών Β' τα ραντεβού προγραμματίζονται για τον Μάρτιο του 2021, στη Βόρειου Τομέα & Ανατολικής Αττικής για τον Νοέμβριο 2020 καθώς και στη Νότιου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων για τον Μάρτιο του 2021⁸. Ειδικότερα, στη τελευταία υπηρεσία αναγκάστηκαν να παγώσουν τα ραντεβού έως τον Μάρτιο του 2020. Όμως παρήλθε το χρονοδιάγραμμα αυτού του σχεδιασμού και προβλεπόταν να ξεκινήσουν πάλι να κλείνουν ραντεβού από τον Μάρτιο του 2020⁹.

IV. Covid-19 και οι συνέπειες στη λειτουργία των ΔΑΜ

Στο διάστημα από τις 11 Μαρτίου 2020 έως και 24 Απριλίου 2020, λήφθηκαν μια σειρά από προληπτικά μέτρα κατά της διάδοσης του κορονοϊού (covid-19), που επηρέασαν τη λειτουργία των ΔΑΜ σε όλη την επικράτεια. Αυτά αφορούν στην αναστολή της υποδοχής του κοινού στις ΔΑΜ από τις 12/3/2020 έως και τις 15/5/2020 με άμεση συνέπεια και την ανάγκη επιβολής μιας σειράς από παρατάσεις ισχύος των αδειών διαμονής. Ενώ η επιβολή των μέτρων ήταν αναπόφευκτη δεδομένου των συνθηκών της πανδημίας covid-19, ο σχεδιασμός τους και η διοικητική εφαρμογή τους, έχουν προκαλέσει μια σειρά από δυσκολίες τόσο στην επαναλειτουργία των ΔΑΜ, ειδικότερα στην Αττική όσο και στη διασφάλιση της νόμιμης διαμονής των ΠΤΧ¹⁰.

Αναστολή και επαναλειτουργία των ΔΑΜ

Στο διάστημα της αναστολής της υποδοχής του κοινού στις ΔΑΜ, δημοσιεύτηκαν μια σειρά από ανακοινώσεις από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, με απώτερο σκοπό την αποκατάσταση της λειτουργίας των ΔΑΜ και του συστήματος αδειοδότησης.

Αρχικά, το Υπουργείο, εξέδωσε μια απόφαση για τη δυνατότητα αποστολής μέσω κούριερ όσων αδειών διαμονής ήταν έτοιμες για παραλαβή. Ενώ η πρόβλεψη ήταν προς την

⁸ Η ΔΑΜ Αθηνων Α' δεν μας διέθεσε τη συγκεκριμένη πληροφορία.

⁹ Στο πλαίσιο της παύσης υποδοχής του κοινού στις ΔΑΜ από τις 12/3/2020 έως και τις 15/5/2020 λόγω των προληπτικών μέτρων κατά της διάδοσης του κορονοϊού (COVID-19), το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου εξέδωσε στις 9 Ιουνίου 2020 μια [Υπουργική Απόφαση](#) υπ' αριθμ.16393/2020 η οποία επιτρέπει την υποβολή των σχετικών αιτήσεων στη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου.

¹⁰ Το Generation 2.0 RED είχε αναδείξει εγκαίρως (29/06/2020) τα σχετικά κατεπείγοντα ζητήματα ως άμεση συνέπεια των προληπτικών μέτρων κατά της διάδοσης του κορονοϊού (covid-19) στο Δελτίο Τύπου "[Οι Άδειες Διαμονής σε κατάσταση εκτάκτου ανάγκης](#)".

κατεύθυνση να μη δημιουργηθεί τεράστιος όγκος επιδόσεων, η συγκεκριμένη απόφαση δεν εφαρμόστηκε ποτέ.

Στη συνέχεια ανακοίνωσε ότι από τις 18/05/2020 οι ΔΑΜ θα ξεκινούσαν την επαναλειτουργία τους με τη διαδικασία της παραλαβής των αδειών διαμονής και από τις 25/02/2020 θα ξεκινούσε η λειτουργία μιας ηλεκτρονικής πλατφόρμας (e-ραντεβού), όπου οι ΠΤΧ θα μπορούσαν να κλείνουν ραντεβού για την παραλαβή της άδειας διαμονής τους. Ωστόσο, για “απρόβλεπτους τεχνικούς λόγους¹¹”, καθυστέρησε η λειτουργία της εφαρμογής. Κατά συνέπεια, οι υπηρεσίες προκειμένου να ανακτήσουν την ομαλή τους λειτουργία και σε μια προσπάθεια να εξυπηρετήσουν τους πολίτες εφάρμοσαν μια σειρά από πρακτικές, που αφενός αφορούσαν μόνο ορισμένες κατηγορίες αδειών διαμονής, αφετέρου διέφεραν μεταξύ της κάθε υπηρεσίας.

Το βασικό όμως κώλυμα στην ομαλή επαναλειτουργία των ΔΑΜ ήταν το γεγονός ότι η δυνατότητα αίτησης για αρχική χορήγηση και ανανέωσης των αδειών διαμονής δεν υπήρχε από τον Μάρτιο 2020 έως και τέλη Ιουλίου 2020. Μάλιστα, το κυριότερο ζήτημα είναι ότι τα ραντεβού για την κατάθεση αίτησης για την άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους, μια άδεια που ήδη επιφέρει σημαντικές καθυστερήσεις στις ΔΑΜ της Αττικής, έχουν σταματήσει εξ ολοκλήρου. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα το δικαίωμα πρόσβασης στη νομιμοποίηση, για όσους ΠΤΧ έχουν τεκμηριώσει επταετία στη χώρα, να έχει παγώσει καθολικά στην Αττική από τον Μάρτιο του 2020. Κατά τη συγγραφή του παρόντος κειμένου, δεν υπάρχει ενημέρωση για τη διαδικασία εκ νέου ορισμού των ραντεβού στην Αθήνα.

Παρατάσεις ισχύος των αδειών διαμονής

Στο διάστημα από 11 Μαρτίου 2020 έως και 24 Απριλίου 2020, επιβλήθηκαν μια σειρά από παρατάσεις ισχύος των αδειών διαμονής λόγω της αναστολή της υποδοχής κοινού στις ΔΑΜ στο πλαίσιο των προληπτικών μέτρων κατά της διάδοσης του κορονοϊού (covid-19).

Στη πρώτη παράταση οι άδειες διαμονής που έληξαν στη χρονική περίοδο μεταξύ 11 Φεβρουαρίου 2020 έως και τις 12 Μαΐου 2020 πήραν παράταση ισχύος για 5 μήνες από την ημερομηνία λήξης τους. Στη δεύτερη παράταση όσες έληξαν από 1 Δεκεμβρίου 2019 έως και 30 Ιουνίου 2020 έλαβαν παράταση ισχύος μέχρι το τέλος του έτους (31/12/2020). Στην τρίτη και πιο πρόσφατη παράταση οι άδειες διαμονής και βεβαιώσεις κατάθεσης αίτησης (μπλε βεβαίωση) με ημερομηνία λήξης από 20 Ιουλίου 2020 έως και 31 Δεκεμβρίου 2020 πήραν παράταση ισχύος για 8 μήνες από την ημερομηνία λήξης τους.

Ενώ η επιβολή των παρατάσεων ήταν αναπόφευκτη δεδομένου της αναστολής της λειτουργίας των ΔΑΜ, από τον σχεδιασμό τους και τρόπο διαχείρισης των παρατάσεων, ήρθαν στην επιφάνεια μια σειρά από ζητήματα τόσο για ΔΑΜ όσο για τους ίδιους τους ΠΤΧ. Το βασικότερο ωστόσο αναφορικά με τις παρατάσεις ήταν το γεγονός ότι υπήρξε ένα ιδιότυπο κενό μεταξύ τους αφού οι άδειες διαμονής που έληξαν από 1-19 Ιουλίου 2020 δεν έλαβαν καμία παράταση. Οι εν λόγω άδειες, ήταν δηλαδή οι μόνες που έπρεπε να

¹¹ Σύμφωνα με ανακοίνωση του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου που διαβιβάστηκε στις ΔΑΜ μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας, όπως διατυπώνεται σε [ανακοίνωση](#) των ΔΑΜ στις 22 Μαΐου 2020.

ανανεωθούν κανονικά και εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών που θέτει ο νόμος για τη διασφάλιση της νόμιμης διαμονής.

Εκτός αυτού, εξαιτίας της έλλειψης πλήρους ενημέρωσης μεταξύ των υπουργείων και της μη διασύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων τους, οι ΠΤΧ των οποίων η άδεια διαμονής πήρε παράταση αντιμετωπίζουν σοβαρά ζητήματα εξυπηρέτησης από άλλες υπηρεσίες είτε του δημοσίου (π.χ. ΕΦΚΑ, ΟΑΕΔ, ΔΟΥ) είτε του ιδιωτικού τομέα (π.χ. τράπεζες), όταν επιδεικνύουν τις ληγμένες (αλλά σε ισχύ) κάρτες και βεβαιώσεις.

Ηλεκτρονική πλατφόρμα εξυπηρέτησης

Το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου ανακοίνωσε ότι στις 25/02/2020 θα ξεκινούσε η λειτουργία μιας ηλεκτρονικής πλατφόρμας (e-ραντεβού) όπου οι ΠΤΧ θα μπορούσαν να κλείνουν ραντεβού για την παραλαβή της άδειας διαμονής τους.

Παρόλα αυτά, η πλατφόρμα τέθηκε σε λειτουργία, μόλις στις 19 Ιουνίου του 2020 ξεκινώντας με τα ραντεβού για την παραλαβή των αδειών διαμονής. Στη συνέχεια, στις 30 Ιουλίου 2020, προστέθηκε η δυνατότητα προγραμματισμού ραντεβού για την ανανέωση της άδειας διαμονής καθώς και την αρχική χορήγηση σε ανήλικο τέκνο. Η έναρξη όμως αυτής της δυνατότητας συνοδεύτηκε από παντελή έλλειψη προγραμματισμού και προτεραιοποίησης των ανανεώσεων των αδειών διαμονής με βάση την ημερομηνία λήξης τους. Οι ίδιες οι ΔΑΜ, σε μια προσπάθεια να προλάβουν το χάος που επρόκειτο να δημιουργηθεί, πρόσθεσαν στη σχετική ανακοίνωσή τους μια ισχυρή σύσταση, καλώντας τους ΠΤΧ και δικηγόρους να δώσουν προτεραιότητα στα ραντεβού για άδειες που έχουν λήξει το 1ο εξάμηνο του 2020 ή και νωρίτερα. Εντούτοις όπως ήταν αναμενόμενο, απέναντι στην έλλειψη προτεραιοποίησης των ανανεώσεων των αδειών διαμονής με βάση την ημερομηνία λήξης τους από την ίδια την πλατφόρμα, τα ραντεβού εξαντλήθηκαν από τις πρώτες κιόλας ημέρες του Αυγούστου του 2020. Τέλος, στις 21/10/2020, σε μια προσπάθεια εξισορρόπησης, ξανάνοιξαν τα ηλεκτρονικά ραντεβού για ανανέωση μόνο των αδειών διαμονής που έληξαν από 1/12/2019 ως 30/6/2020.

Αν και οι διαδικασίες πλέον έχουν αρχίσει να αποκαθίστανται, η αρχική απουσία προγραμματισμού έχει ήδη δημιουργήσει ανισότητες, περαιτέρω καθυστερήσεις και κυρίως ζήτημα διατήρησης της νόμιμης διαμονής.

V. Καλές πρακτικές

Παρά τα εμπόδια και τις δυσκολίες, ορισμένες υπηρεσίες προσπαθούν να εφαρμόσουν κάποιες καλές πρακτικές προκειμένου να βελτιώσουν τις διοικητικές δυσλειτουργίες που έχουν προκύψει.

ΔΑΜ Αθηνών Α': Προκειμένου να μην συσσωρεύονται οι αιτήσεις και να εκδίδονται πιο γρήγορα οι άδειες διαμονής, η Διεύθυνση έχει ακολουθήσει τις παρακάτω πρακτικές. Συγκεκριμένα οι υπάλληλοι πραγματοποιούν μια αξιολόγηση επιτόπου, κατά την παραλαβή των αιτήσεων και έπειτα από τις ώρες υποδοχής κοινού, εξετάζουν τις αιτήσεις προκειμένου να βγαίνει άμεσα ο σχεδιασμός της διαδικασίας διεκπεραίωσης που θα ακολουθήσουν. Έτσι, μέσα στην ίδια εβδομάδα παραλαβής των αιτημάτων, το 70%-80% αυτών έχει ελεγχθεί. Με αυτόν τον τρόπο έχουν καταφέρει να μειώσουν τον χρόνο αναμονής για την παραλαβή της

άδειας. Δηλαδή, ενώ τα ραντεβού για την κατάθεση αιτημάτων κλείνονται σε διάστημα από 2,5 έως 3 μήνες από την προσέλευση του ενδιαφερόμενου στην υπηρεσία, από την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης, μέχρι την ημέρα παραλαβής της άδειας από τον ενδιαφερόμενο, μεσολαβούν περίπου 15-20 μέρες.

Μια ακόμα καλή πρακτική που εφαρμόστηκε με πρωτοβουλία της ίδιας της Διεύθυνσης και έχει βελτιώσει την λειτουργία της είναι το ραντεβού στις επιδόσεις. Μέσω αυτής της πρακτικής περίπου 70 με 80 άτομα απέφυγαν τη χρονοβόρα αναμονή σε ουρές στην υπηρεσία.

ΔΑΜ Βορείου Τομέα & Ανατολικής Αττικής: Για την αντιμετώπιση του όγκου των εκκρεμών υποθέσεων, όπου ο συνολικός αριθμός ανέρχεται στις 20.000 και περιλαμβάνει αιτήσεις που κατατέθηκαν το 2017, με πρωτοβουλία της υπηρεσίας, δημιουργήθηκε μια ομάδα εργασίας 3 ατόμων για να διαχειριστεί το απόθεμα του 2017.

VI. Προτάσεις του Generation 2.0 RED

Σε σχέση με τα παραπάνω ζητήματα, αξιολογώντας τις συνθήκες με βάση τις επιτόπιες επισκέψεις που πραγματοποιήθηκαν και λαμβάνοντας υπόψη και τις παρατηρήσεις των προϊσταμένων των διευθύνσεων, θα θέλαμε να κάνουμε τις εξής προτάσεις προς το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου καθώς και στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση για τη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης στις υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης:

Υποστελέχωση

Αρχικά, οι ΔΑΜ πρέπει να στελεχωθούν περαιτέρω. Στη συνέχεια, αναφορικά με την κινητικότητα των εργαζομένων, χρειάζεται να θεσπιστεί ένα κατώτατο όριο εργαζομένων με το οποίο μπορεί να είναι λειτουργική μια υπηρεσία, με τρόπο που να μην θίγεται το δικαίωμα στην κινητικότητα.

Αξιοποίηση νέων τεχνολογιών

Πέρα από την υποστελέχωση, είναι εμφανές ότι οι καθυστερήσεις οφείλονται και στην έλλειψη ευρύτερης χρήσης σύγχρονων ψηφιακών μέσων.

Στο πλαίσιο της εφαρμογής νέων υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο χώρο της μετανάστευσης από τον Ιούνιο του 2019 εφαρμόστηκε σε πιλοτική φάση αποκλειστικά στην ΔΑΜ Νοτίου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων το ηλεκτρονικό ραντεβού για ανανεώσεις και επανεκδόσεις αδειών διαμονής. Στη συνέχεια, στις 19/06/2020 τέθηκε σε λειτουργία μια ηλεκτρονική πλατφόρμα (e-ραντεβού), όπου μπορούν οι ίδιοι οι ΠΤΧ να κλείνουν το ραντεβού για την παραλαβή και την ανανέωση της άδειας διαμονής τους.

Χρειάζεται ωστόσο άμεση μέριμνα για την ψηφιοποίηση των υπόλοιπων διαδικασιών όπως την αρχική χορήγηση των αδειών διαμονής. Η ηλεκτρονική «αίτηση/κατάθεση» ορισμένων έστω αδειών διαμονής (όπως δεύτερη γενιά, εξαρτημένη εργασία και οικογενειακή επανένωση) είναι εφικτή λύση και θα πρέπει να προβλεφθεί στο άμεσο μέλλον. Είναι διαδικασίες που δεν απαιτούν επιπλέον προσωπικό, επομένως η μείωση της ανάγκης

φυσικής παρουσίας των ΠΤΧ στις υπηρεσίες θα ελαφρύνει σε μεγάλο βαθμό τον όγκο της δουλειάς των υπαλλήλων της υπηρεσίας.

Πιο συγκεκριμένα, και σύμφωνα με την εμπειρία της ΔΑΜ Νοτίου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων από το πιλοτικό ηλεκτρονικό ραντεβού, προτείνονται οι εξής βελτιώσεις:

- Δυνατότητα επιλογής της ώρας του ραντεβού καθώς και ακύρωσης του ραντεβού, διότι μέχρι στιγμής δεν υπάρχει δυνατότητα ακύρωσης στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος δεν μπορεί να παραβρεθεί, με αποτέλεσμα να μην απελευθερώνεται αυτό το ραντεβού για άλλον ενδιαφερόμενο.
- Αυτόματη ακύρωση άλλων ενεργών ηλεκτρονικών ραντεβού όταν κάποιος καταθέτει την αίτησή του¹².

Πρέπει να σημειωθεί ωστόσο, ότι η «ηλεκτρονικοποίηση» κάποιων διαδικασιών δεν αναιρεί την ανάγκη για επαρκές προσωπικό, ώστε να εξετάζονται σε εύλογο χρόνο οι αιτήσεις που κατατίθενται.

Αναδιαμόρφωση της άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους

Αυτό που αναφέρθηκε από τις υπηρεσίες ως γενική παρατήρηση που αφορά στην άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους είναι ότι το σχετικό νομικό πλαίσιο συντηρεί μια κατάσταση μόνιμης προσωρινότητας και επισφάλειας των ενδιαφερομένων ΠΤΧ. Συν τοις άλλοις, με τη σημερινή συνθήκη επισφάλειας που επικρατεί για έναν ΠΤΧ στη διατήρηση της νόμιμης διαμονής, η διοικητική δουλειά στην ουσία πάει χαμένη αφού ο ενδιαφερόμενος μπορεί να εκπέσει ξανά της νομιμότητάς του.

Κάποιες προτάσεις για την αναδιαμόρφωση των εξαιρετικών λόγων καθώς και την αποφυγή υπερσυγκέντρωσης των αιτήσεων είναι:

- Να ενταχθεί η διαδικασία ραντεβού για εξαιρετικούς στην ηλεκτρονική πλατφόρμα ώστε να μη υπάρχουν οι ακραίες καθυστερήσεις στα ραντεβού που παρατηρούνταν μέχρι τον Μάρτιο 2020.
- Να επανεξεταστεί η δυνατότητα πρόβλεψης ειδικής κατηγορίας στους εξαιρετικούς λόγους, για όσους είχαν νόμιμη διαμονή στο παρελθόν (πρόσφατα ληγμένες άδειες), ώστε να προτεραιοποιηθεί η εξέταση τέτοιων αιτημάτων καθώς και να τους χορηγείται «μπλε βεβαίωση».
- Κατά τον προγραμματισμό του ραντεβού, να ελέγχεται ο φάκελος των αιτούντων ως προς την εναρκτήρια ημερομηνία της επταετίας.
- Να επανεξεταστεί η καθ' ύλην αρμοδιότητα εξέτασης των εξαιρετικών λόγων για να μην επιβαρύνονται οι ΔΑΜ της Αττικής με το μεγαλύτερο όγκο των αιτήσεων.

¹² Σε μια προσπάθεια να ξεπεράσουν τις ακραίες καθυστερήσεις, έχει παρατηρηθεί ότι ΠΤΧ υποβάλλουν αιτήσεις σε διάφορες υπηρεσίες δηλώνοντας διαφορετικές διευθύνσεις σε μια προσπάθεια να εξυπηρετηθούν πιο σύντομα.

Επίλογος

Η ουσιαστική κοινωνική ένταξη του μεταναστευτικού πληθυσμού θα επιτευχθεί όταν οι μετανάστες αισθανθούν ότι αποτελούν επιθυμητά, ενεργά και ισότιμα μέλη της ελληνικής κοινωνίας. Το πρώτο βήμα προς αυτή την κατεύθυνση, είναι η διασφάλιση της απρόσκοπτης και ισότιμης πρόσβασης του πληθυσμού αυτού στις διαδικασίες, που τελικά καθορίζουν την καθημερινή τους ζωή. Με άλλα λόγια, σε νομικό και διοικητικό επίπεδο, απρόσκοπτη πρόσβαση σημαίνει, πρώτα απ' όλα, τη διασφάλιση των νομιμοποιητικών εγγράφων των μεταναστών.

Τα τρέχοντα ζητήματα στο σύστημα παροχής αδειών διαμονής έχουν ως άμεση συνέπεια τη δυσκολία της απόκτησης ή/και διατήρηση της νόμιμης διαμονής των ΠΤΧ. Επιπλέον, στο διάστημα από 11 Μαρτίου 2020 έως και 24 Απριλίου 2020, αναστάλθηκε, λόγω του κορονοϊού (covid-19), η υποδοχή του κοινού στις υπηρεσίες Αλλοδαπών & Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων καθώς και στη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής από τις 12/3/2020 έως και τις 15/5/2020 και δόθηκαν παρατάσεις ισχύος των αδειών διαμονής. Ενώ η επιβολή αυτών των μέτρων ήταν αναπόφευκτη δεδομένου των συνθηκών της πανδημίας του covid-19, ο σχεδιασμός τους και η διοικητική εφαρμογή τους, δυσκολεύουν ακόμα περισσότερο τη λειτουργία των ΔΑΜ των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Από τη στιγμή που οι υπάρχουσες ελλείψεις προκύπτουν από γραφειοκρατικές δυσκολίες, διοικητικές πρακτικές, και θεσμικά κενά, καλούμε το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου να λάβει υπόψη τις προτάσεις μας και να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες προς την επίλυσή τους.

Τέλος, θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε θερμά τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης για την πολύτιμη συμβολή τους στην προσπάθεια μας να καταγράψουμε την υφιστάμενη κατάσταση καθώς και για τον εποικοδομητικό διάλογο που ακολούθησε σχετικά με προτάσεις για την βελτίωση της.

Παραρτήματα

Τα δεδομένα που αποτυπώνονται στους παρακάτω πίνακες προκύπτουν από τις πληροφορίες που ζητήσαμε από τους προϊστάμενους των Διευθύνσεων Αλλοδαπών & Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής τον Φεβρουάριο, Μάρτιο και Σεπτέμβριο του 2020 και μας διέθεσαν σταδιακά κατά την διάρκεια αυτής της περιόδου. Τα κενά πεδία οφείλονται στο γεγονός ότι η εν λόγω ΔΑΜ δεν μας διέθεσε τα αντίστοιχα στοιχεία.

Παράρτημα 1: Διεκπεραίωση των Αιτήσεων των Διευθύνσεων Αλλοδαπών & Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής

	ΔΑΜ Αθηνών Α	ΔΑΜ Κεντρικού Τομέα & Δυτικής Αττικής	ΔΑΜ Βορείου Τομέα & Ανατολικής Αττικής	ΔΑΜ Νοτίου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων ¹³
Μέσος χρόνος αναμονής για να παραλάβει ο ΠΤΧ την άδεια διαμονής που έχει αιτηθεί	2-3 μήνες ¹⁴		3 χρόνια ¹⁵	9-12 μήνες ¹⁶
Μήνας ή/και έτος εξέτασης αιτήσεων		12/2019 ¹⁷	2017 ¹⁸	Β' εξαμήνου 2019 ¹⁹

¹³ Λόγω της έντασης στη διαδικασία παραλαβής, ο χρόνος εξέτασης από τον Δεκέμβριο του 2018 και μετά αυξανόταν διαρκώς. Ξεκίνησε από τους 2 μήνες μετά την κατάθεση και έφτασε προ της έκτακτης κατάστασης δημόσιας υγείας λόγω covid-19 στους 9-12 μήνες.

¹⁴ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Μάρτιο 2020.

¹⁵ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Φεβρουάριο 2020.

¹⁶ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Απρίλιο 2020.

¹⁷ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Φεβρουάριο 2020.

¹⁸ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Φεβρουάριο 2020.

¹⁹ Στοιχεία που αφορούν την 6/7/2020.

Παράρτημα 2: Αριθμός αιτήσεων των Διευθύνσεων Αλλοδαπών & Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής

	ΔΑΜ Αθηνών Α	ΔΑΜ Κεντρικού Τομέα & Δυτικής Αττικής	ΔΑΜ Βορείου Τομέα & Ανατολικής Αττικής	ΔΑΜ Νοτίου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων
Μέσος όρος αιτήσεων που διαχειρίζεται η υπηρεσία (το μήνα)	Περίπου 2500 (ενώ παράλληλα εκδίδονται στον ίδιο αριθμό). Στις 10 αιτήσεις που κατατίθενται στην υπηρεσία, οι 3 είναι αρχικές χορηγήσεις ²⁰			Περίπου 2.500 ²¹
Συνολικός αριθμός εκκρεμών αιτήσεων	Εξαιρετικοί λόγοι: περίπου 2.000 αιτήσεις σε σύνολο παραληφθέντων 21.000 ²² . Λοιπές κατηγορίες από 1/1/2018: περίπου 4.300 αιτήσεις επί 49.100 παραληφθέντων ²³		20.000 ²⁴	Περισσότερες από 13.000 ²⁵ . Σε διαδικασία ολοκληρωμένης εξέτασης που αναμένεται έκδοσης άδειας (εντύπου) είναι περίπου 1.000 ²⁶

²⁰ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Μάρτιο 2020.

²¹ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Απρίλιο 2020.

²² Από 26/10/2015 ημερομηνία έναρξης παραλαβής εξαιρετικών λόγων και μελών οικογένειας τους (τέκνων) καθώς και νομιμοποίηση όσων είχαν γέννηση τέκνου Ελλάδα προ Ιουλίου 2015 Ν.4332/15. Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Μάρτιο 2020.

²³ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Μάρτιο 2020.

²⁴ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Φεβρουάριο 2020.

²⁵ Σε αυτές συμπεριλαμβάνονται και υποθέσεις που εκκρεμούν λόγω δικαστικής διαδικασίας κλπ. Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Απρίλιο 2020.

²⁶ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Απρίλιο 2020.

Παράρτημα 3: Στελέχωση των Διευθύνσεων Αλλοδαπών & Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής

	ΔΑΜ Αθηνών Α	ΔΑΜ Κεντρικού Τομέα & Δυτικής Αττικής	ΔΑΜ Βορείου Τομέα & Ανατολικής Αττικής	ΔΑΜ Νοτίου Τομέα, Πειραιώς & Νήσων
Καταγεγραμμένος αριθμός υπαλλήλων	73 ²⁷			
Πραγματικός αριθμός υπαλλήλων	56 (όπου 6 είναι οι προϊστάμενοι των τμημάτων) ²⁸		19 μόνιμοι υπάλληλοι (συμπεριλαμβανομένων των προϊσταμένων) και 14 συμβασιούχοι ²⁹	31 μόνιμοι (εκ των οποίων 3 δεν προσέρχονται λαμβάνοντας διάφορες άδειες, οι 5 έχουν ιδιότητα προϊσταμένου και 15 συμβασιούχοι ³⁰

²⁷ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Μάρτιο 2020.

²⁸ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Μάρτιο 2020.

²⁹ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Σεπτέμβριο 2020.

³⁰ Στοιχεία που η ΔΑΜ μας διέθεσε τον Σεπτέμβριο 2020.