

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

ΝΕΟΦΥΤΟΥ ΒΑΜΒΑ 6 (3^{ος} όροφος), 106 74 ΑΘΗΝΑ
Τηλ:210-7233221, 210-7233216, fax:210-7233217, e-mail: info@nchr.gr

Παρατηρήσεις της ΕΕΔΑ επί του ν. 3536/2007 με τίτλο
«Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και
λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών,
Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης¹

Εκκινώντας από την, έστω και καθυστερημένη, παραδοχή ότι η μετανάστευση συνιστά ένα δυναμικό, πολύμορφο, αναπόφευκτο και αξιοποιήσιμο από την ελληνική κοινωνία φαινόμενο, ο νομοθέτης προχώρησε στην τροποποίηση του οικείου νομοθετικού πλαισίου (basικώς του ν. 3386/2005), δίνοντας ταυτόχρονα μια νέα (τέταρτη στη σειρά) δυνατότητα νομιμοποίησης της διαμονής ορισμένων κατηγοριών αλλοδαπών. Η νέα νομοθετική παρέμβαση (ήδη ν.3536/2007) έχει ως διακηρυγμένο στόχο την περαιτέρω απλούστευση και επιτάχυνση των διαδικασιών που αφορούν τη χορήγηση και ανανέωση των αδειών διαμονής, με γνώμονα τη θεμελιώδη επιλογή για την προώθηση της ενταξιακής προοπτικής των

¹ Εισηγητές: κ. Ανδρέας Τάκης, κ. Κώστας Μποτόπουλος, κ. Γιάννης Ιωαννίδης και κ. Σπύρος Απέργης, Μέλη του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ.

μεταναστών, η οποία, εξάλλου, αντιστακτά και τις κατευθύνσεις –εθνικές και κοινοτικές- για τη διαχείριση του φαινομένου της μετανάστευσης.

Πράγματι, σε ορισμένα σημεία επήλθαν βελτιώσεις προς την κατεύθυνση της απλοποίησης και αποτελεσματικότητας των διαδικασιών, ενώ πρέπει να επισημανθεί η ιδιαίτερα σημαντική πρόβλεψη για τη σύσταση Εθνικής Επιτροπής για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών.

Ωστόσο, παρά τις διακηρύξεις, κάποιες από τις επιλογές ή τις παραλείψεις του νέου νόμου αποκλίνουν σαφώς από τους δεδηλωμένους στόχους και δημιουργούν γενικότερο προβληματισμό. Ο προβληματισμός αυτός εστιάζεται ιδίως στα εξής σημεία:

1. Η επιλογή να συσταθεί Εθνική Επιτροπή για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών καταδεικνύει την κοινώς πλέον αποδεκτή ανάγκη σχεδιασμού, οργάνωσης, συντονισμού και προώθησης ενταξιακών πολιτικών και δράσεων, πέρα από τη συγκυρία και πέρα από εμβληματικές λύσεις. Εκπλήσσει δυσάρεστα, επομένως, το γεγονός ότι από τη σύνθεση της Επιτροπής απουσιάζει παντελώς η εκπροσώπηση των ίδιων των μεταναστών μέσω οργανώσεων ή φορέων τους αλλά και εν γένει μη κυβερνητικών οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στον οικείο χώρο. Οι αρνητικές εντυπώσεις για τον τρόπο που φαίνεται να αντιμετωπίζει η Πολιτεία τη διαδικασία της ένταξης των μεταναστών επιτείνονται, μάλιστα, από το γεγονός ότι η εκπροσώπηση των μεταναστών στην Επιτροπή θα πραγματοποιείται με τη διαμεσολάβηση

του Προέδρου του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής, ο οποίος ορίζεται ρητά ως διαμεσολαβητικός σύνδεσμος της Επιτροπής με την κοινωνία των πολιτών (άρθρο 1 παρ.2 του ν.3536/2007). Θεωρούμε ότι, σε κάθε περίπτωση, η επίμαχη ρύθμιση δεν αρμόζει σε μια σύγχρονη ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση και τους μετανάστες.

2. Σε μερικές περιπτώσεις ο νέος νόμος αποκλίνει όχι μόνο από την ίδια τη στοχοθεσία του, αλλά και από θετικές ρυθμίσεις του τροποποιηθέντος ν.3386/2005, υιοθετώντας δυσλειτουργικές και αδιέξοδες επιλογές του προγενέστερου ν.2910/2001. Χαρακτηριστική από τη σκοπιά αυτή είναι η περίπτωση των λεγομένων αδειών για «ανθρωπιστικούς λόγους». Οι ρυθμίσεις του άρθρου 44 του ν.3386/2005 για τη χορήγηση αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, χωρίς να απαιτείται ως προϋπόθεση η κατοχή διαβατηρίου με θεώρηση εισόδου στη χώρα, είχαν αποτελέσει μια από τις θετικότερες και σημαντικότερες επιλογές του νομοθέτη, οι οποίες βελτιώναν αισθητά το προϊσχύον οικείο κανονιστικό πλαίσιο του ν.2910/2001. Και τούτο διότι, όπως αποδείχθηκε στην πράξη, δόθηκε έτσι, με ευελιξία και αποτελεσματικότητα, η δυνατότητα τακτοποίησης της διαμονής προσώπων που είτε είχαν εκπέσει της νομιμότητας με υπαιτιότητα της Διοίκησης είτε είχαν αναπτύξει ισχυρούς δεσμούς με την Ελλάδα είτε ήταν αντικειμενικά αδύνατη η απομάκρυνσή τους από τη χώρα (λ.χ. σύζυγοι ή γονείς ημεδαπών, γεννηθέντες στην Ελλάδα, θύματα σωματεμπορίας που δεν έχουν υπαχθεί στη σχετική προστασία του νόμου κ.α). Δυστυχώς, όμως, με τη διάταξη της παρ.1 του άρθρου 11 του νέου νόμου σημειώνεται μια σοβαρή υπαναχώρηση

με την πρόβλεψη περί κατοχής διαβατηρίου με θεώρηση εισόδου ως προϋπόθεση για τη χορήγηση της άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους. Η σχετική ανελαστική προσέγγιση, ίδια με αυτήν του ν.2910/2001, είναι βέβαιο ότι θα οδηγήσει στον αποκλεισμό από τη δυνατότητα τακτοποίησης σημαντικού αριθμού αλλοδαπών, που διαθέτουν προφανή ισχυρό δεσμό με τη χώρα, αλλά όχι διαβατήριο με θεώρηση εισόδου στην Ελλάδα.

3. Η νέα δυνατότητα νομιμοποίησης της διαμονής αλλοδαπών στην Ελλάδα που προβλέπεται από τις οικείες διατάξεις του ν.3536/2007 (άρθρο 18 παρ.4) είναι ουσιαστικά συνέχεια της σχετικής διαδικασίας του άρθρου 91 παρ.11 του ν.3386/2005. Ως βασική προϋπόθεση για τη «νομιμοποίηση» τίθεται και πάλι η διαμονή των ενδιαφερόμενων προσώπων στην Ελλάδα πριν τις 31/12/2004, ενώ για την έγκυρη απόδειξη του γεγονότος αυτού προβλέπονται, με περιοριστικό και άτολμο τρόπο, πέντε μόλις δικαιολογητικά. Ιδιαίτερος προβληματισμός γεννάται από τη μη συμπερίληψη μεταξύ αυτών της αίτησης ασύλου προς τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές, παρά το γεγονός ότι αναμφισβήτητα αποτελεί έγγραφο βέβαιης και δημόσια πιστοποιημένης χρονολογίας. Με την παράλειψη αυτή η ομάδα των αιτούντων άσυλο, μια σημαντική πληθυσμιακά ομάδα αλλοδαπών που διαμένουν επί μακρόν στην Ελλάδα, και των οποίων η απομάκρυνση από τη χώρα στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων δεν είναι εφικτή, θα εξακολουθήσει να διαβιεί σε ένα καθεστώς ανασφάλειας και αβεβαιότητας. Την ίδια στιγμή η διαδικασία του ασύλου ενώπιον των

αρμόδιων αστυνομικών αρχών θα παραμένει αδιέξοδη και χωρίς ελπίδα αποσυμφόρησης και ορθολογικής λειτουργίας.

4. Από την πρόσφατη νομοθετική παρέμβαση, και παρά τις σχετικές επισημάνσεις και προτάσεις που έχουν υποβληθεί από διάφορους φορείς, απουσιάζουν τροποποιητικές ρυθμίσεις σχετικά με τις ιδιαίτερα κρίσιμες από τη σκοπιά των ανθρωπίνων δικαιωμάτων διαδικασίες και όρους διοικητικής απέλασης και κράτησης των αλλοδαπών. Το ζήτημα της πλήρους και επαρκούς προστασίας των αλλοδαπών ανηλίκων από την απέλαση, οι διαδοχικές πράξεις διοικητικής απέλασης και επαναλαμβανόμενης κράτησης επί συνεχή τρίμηνα σε βάρος του ίδιου προσώπου, παρότι η απομάκρυνσή του από τη χώρα είναι διαπιστωμένα ανέφικτη, η δι' αυτόν τον τρόπο μετατροπή της διοικητικής κράτησης από μέσο για την εκτέλεση της διοικητικής απέλασης σε αυτοτελή μορφή τιμωρίας, η σε κάθε περίπτωση εξάντληση του ανώτατου ορίου διοικητικής κράτησης, αλλά και γενικότερα το καθεστώς της διαμονής αλλοδαπών των οποίων η απέλαση είναι ανέφικτη δεν εθίγησαν ούτε κατ' ελάχιστον από το νομοθέτη. Προβληματικό θεωρούμε επίσης τον συνεχιζόμενο περιορισμό της κινητικότητας των νομίμως διαβιούντων αλλοδαπών στη χώρα μας (άρθρα 6 παρ. 3, 6 παρ. 4, 9 παρ.2, 9 παρ. 3), είτε αυτή αφορά την επιλογή της επαγγελματικής κατεύθυνσης είτε του τόπου παροχής υπηρεσιών είτε το ύψος της επένδυσης για την άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας.

Καταλήγοντας, θα θέλαμε να επιστήσουμε την προσοχή της Διοίκησης στα ακόλουθα γενικότερα ζητήματα:

α) Δεδομένης της φύσης των ρυθμίσεων του νόμου, οι (πολλές) κανονιστικές πράξεις και εγκύκλιοι που θα εκδοθούν κατ' εξουσιοδότησή του θα ήταν ευκαταίω να ερμηνεύουν τις διατάξεις του νόμου κατά τον ευρύτερο δυνατό και επεικέστερο για τους αλλοδαπούς τρόπο, έτσι ώστε να οδηγούμαστε σε λύσεις ενσωμάτωσης και όχι αποκλεισμού όσων πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις,

β) Αντιθέτως οι εμπεριεχόμενες στο νόμο κυρωτικές/ποινικές διατάξεις θα πρέπει να ερμηνεύονται με τον πιο στενό και συσταλτικό τρόπο. Προς αυτή την κατεύθυνση, πάντως, πρέπει να σημειωθεί ότι δεν βοηθούν πολλές από τις τέτοιου είδους διατάξεις του νόμου, όπως είναι διατυπωμένες (παράδειγμα η διάταξη του άρθρου 3, όπου δεν προσδιορίζεται ούτε ο τόπος επιβολής της ποινής ούτε το είδος του εγκλήματος που είναι δυνατόν να επιφέρει άρνηση της αρμόδιας υπηρεσίας για χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής).

Αθήνα, 14 Μαρτίου 2007