



## Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου

*Παρατηρήσεις στη νομοθετική πρωτοβουλία του  
Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου υπό τον τίτλο:  
«Κώδικας Μετανάστευσης»*



Μάρτιος 2023



*Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας και ο Εθνικός Θεσμός σε θέματα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Έχει ιδρυθεί με το Ν 2667/1998 βάσει κανόνων των Ηνωμένων Εθνών (Αρχές των Παρισίων) όπως αυτός αντικαταστάθηκε με τον Ν 4780/2021. Σε αυτήν μετέχουν πρόσωπα οριζόμενα από είκοσι φορείς (ανεξάρτητες Αρχές, συνδικαλιστικές οργανώσεις, οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και ερευνητικά ιδρύματα).*

## Περιεχόμενα

I.	Εισαγωγικές παρατηρήσεις: επί της διαδικασίας.....	4
	Μη επαρκής χρόνος διαβούλευσης .....	4
	Μη επεξεργασία στην Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.) - Διαδικασία Κωδίκων .....	6
	Παράλειψη κοινοποίησης στην ΕΕΔΑ.....	7
	Νομοθέτηση μέσω εξουσιοδοτικών διατάξεων .....	9
II.	Παρατηρήσεις επί της αρχής : αποτίμηση της εξυπηρέτησης της στόχευσης της σκοπούμενης μεταρρύθμισης .....	9
III.	Επί των επιμέρους άρθρων .....	14
	Προστασία της νεότητας και δικαιώματα δεύτερης γενιάς και ασυνόδευτων ανηλίκων που ενηλικιώθηκαν.....	14
	Πρόσβαση και διατήρηση νόμιμης εργασίας με όρους αξιοπρέπειας.....	17
	Ισότιμη μεταχείριση και οικογενειακή ενότητα .....	23
	Ρύθμιση διαμονής για ανθρωπιστικούς ή εξαιρετικούς λόγους .....	26
	Κοινωνική ένταξη μεταναστών με νόμιμη διαμονή.....	29
	Διευκόλυνση παράνομης εισόδου ή διαμονής πολίτη τρίτης χώρας και ανθρωπιστική βοήθεια .....	32
	Εξορθολογισμός παραβόλων .....	34
	Επιτροπές Μετανάστευσης.....	35
	Μεταφορά ενωσιακού δικαίου .....	35
	Πεδίο εφαρμογής και ορισμοί.....	37

## **Παρατηρήσεις στη νομοθετική πρωτοβουλία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου υπό τον τίτλο: «Κώδικας Μετανάστευσης»<sup>1</sup>**

### **I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις: επί της διαδικασίας**

Το ζήτημα της μετανάστευσης αποτελεί διαχρονικά θεμελιώδη συνιστώσα της εθνικής κοινωνικής πολιτικής σε όλες τις σύγχρονες χώρες υποδοχής, ιδίως δε στις περιπτώσεις χωρών όπως η Ελλάδα που, λόγω της γεωγραφικής της θέσης, βρίσκεται διαρκώς στο επίκεντρο των διεθνών εξελίξεων. Στη συνιστώσα αυτή επιπλέον, θα πρέπει να συνεκτιμηθούν αφενός τα άκρως ανησυχητικά πορίσματα της πρόσφατης απογραφής σε ό,τι αφορά στη δημογραφική επιβίωση της χώρας μας και αφετέρου η διαπίστωση μεγάλων ελλείψεων σε εργαζομένους σε σημαντικούς κλάδους της οικονομίας εξ αφορμής της πρόσφατης κρίσης πανδημίας.

### **Μη επαρκής χρόνος διαβούλευσης**

Η ΕΕΔΑ επισημαίνει δεν δόθηκε επαρκής χρόνος στη δημόσια διαβούλευση ενός τόσο σημαντικού νομοθετήματος, όπως είναι ο Κώδικας Μετανάστευσης, ο οποίος κεφαλοποιεί εμπειρία και εξελίξεις των περασμένων 9 ετών (από το 2014) και το οποίο, εφόσον ψηφιστεί, θα έχει άμεσο αντίκτυπο στα ανθρώπινα δικαιώματα χιλιάδων πολιτών τρίτων χωρών που ήδη διαβιούν στη χώρα μας. Επισημαίνεται ότι η Επιτροπή Δημοσίων Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά την ολοκλήρωση της πρόσφατης αποστολής της στην Ελλάδα κάλεσε τις ελληνικές Αρχές να διασφαλίσουν πραγματικές και ουσιαστικές διαδικασίες διαβούλευσης.<sup>2</sup> Επειδή με τον νέο Κώδικα Μετανάστευσης καταργείται σχεδόν το σύνολο των διατάξεων του ισχύοντος Κώδικα Μετανάστευσης (Ν. 4251/2014), θα έπρεπε να αποτελέσει προηγουμένως αντικείμενο ευρείας και επί μακρόν θεσμικής διαβούλευσης με τους φορείς συλλογικής εκπροσώπησης των ομάδων συμφερόντων (συνδικάτα, εργοδοτικές ενώσεις, συλλόγους

<sup>1</sup> Το παρόν κείμενο Παρατηρήσεων υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ με γραπτή διαδικασία στις 23.3.2023. Εισηγητές: Αλέξανδρος Κωνσταντίνου, Προεδρεύων Γ' Τμήματος ΕΕΔΑ, Έλλη Βαρχαλαμά, Β' Αντιπρόεδρος ΕΕΔΑ και Εύα Τζαβαλά, Ειδική Επιστήμονας ΕΕΔΑ. Ευχαριστούμε τα Μέλη της ΕΕΔΑ, Άννα Απέργη και Μαρία-Ανδριανή Κωστοπούλου για τις γραπτές συμβολές τους καθώς και τον Επιστημονικό Συνεργάτη στο ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Απόστολο Καψάλη, για τη συνεισφορά του. **Το σχόλιο αφορά τις διατάξεις νόμου που τέθηκαν σε δημόσια διαβούλευση. Όπου υπάρχει τροποποίηση του κειμένου σε σχέση με το σχέδιο νόμου που κατατέθηκε στη Βουλή, γίνεται σχετική σημείωση με κόκκινη γραμματοσειρά.**

<sup>2</sup> Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, [MEPs concerned by threats to EU values in Greece](#), 8 Μαρτίου 2023.

μεταναστών και προσφύγων) αλλά και με τις συναρμόδιες και πλέον διαλειτουργούσες υπηρεσίες όλων των εμπλεκόμενων Υπουργείων. Μολονότι έχει πολλές φορές προαναγγελθεί τους τελευταίους μήνες, το παρόν Σχέδιο Νόμου (εφεξής «ΣχΝ») εισάγεται με όρους κατεπείγοντος με συντομευμένη τη διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης και εκτός πλαισίου ενός ευρύτερου κοινωνικού και επιστημονικού διαλόγου.

Συγκεκριμένα, σε αντίθεση με τις προβλέψεις του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, όπου προβλέπεται ότι η διαβούλευση στον ιστότοπο [www.opengov.gr](http://www.opengov.gr) διαρκεί 2 εβδομάδες, το ΣχΝ παρέμεινε ανοικτό σε σχόλια από τις 7 Μαρτίου 2023, 14:25 έως 14 Μαρτίου 2023, 10.00, επί της ουσίας δηλ. μόνο τέσσερις εργάσιμες ημέρες.<sup>3</sup> Η δε διαβούλευση μπορεί να συντημηθεί μέχρι μία εβδομάδα μόνο σε απολύτως εξαιρετικές περιπτώσεις που τεκμηριώνονται επαρκώς. Εν προκειμένω δεν υπήρξε επαρκής τεκμηρίωση για τη σύντμηση του χρόνου διαβούλευσης ενός ογκώδους νομοθετήματος (180 άρθρα).

Σύμφωνα με το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας «...η διαβούλευση δεν αποτελεί απλώς μια αναγκαία τυπική διαδικασία, αλλά ένα ουσιαστικό στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας που πρέπει να αντιμετωπίζεται με ιδιαίτερη προσοχή και θετική προδιάθεση, προκειμένου να βελτιωθεί το σχέδιο νόμου».<sup>4</sup> Λαμβανομένης υπόψη και της σπουδαιότητας και του αντικτύπου της εν λόγω νομοθετικής πρωτοβουλίας στα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, καθώς συμπυκνώνονται σε ένα ενιαίο κείμενο όλες οι σχετικές με τη νόμιμη μετανάστευση διατάξεις, ο βασικός σκοπός της διαβούλευσης, ήτοι α) η εξακρίβωση εάν τα νομοθετικά κοινά αντιλαμβάνονται τις βασικές ρυθμίσεις επαρκώς και επακριβώς, και β) η συγκέντρωση τυχόν παρατηρήσεων που μπορούν να οδηγήσουν σε βελτίωση των προτεινόμενων διατάξεων, αποκτά πρόσθετη βαρύτητα. Επιπλέον, σύμφωνα πάντα με το Εγχειρίδιο, η νομοπαρασκευαστική επιτροπή οφείλει να επιδεικνύει ετοιμότητα στην τροποποίηση του ΣχΝ στη βάση των σχολίων ή παρατηρήσεων της διαβούλευσης. Σύνταξη Έκθεσης διαβούλευσης με απλή καταγραφή των υποβληθέντων σχολίων χωρίς ουσιαστική αξιολόγησή τους αντίκειται στις προϋποθέσεις της ορθής διαβούλευσης κατά το Εγχειρίδιο και άρα δεν εξυπηρετείται ο σκοπός που επιδιώκεται με το υπό επεξεργασία ΣχΝ.

**Η ΕΕΔΑ καλεί τις αρμόδιες κρατικές αρχές να ακολουθούν τις σύννομες διαδικασίες και προθεσμίες, ώστε να διασφαλίζεται η αναγκαία και έγκαιρη προώθηση των σχολίων από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, και ιδίως από το πλέον αρμόδιο θεσμικό όργανο για την προστασία και**

<sup>3</sup> Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, Αθήνα 2020, σελ. 67.

<sup>4</sup> Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, Αθήνα 2020, σελ. 13.

την προώθηση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, την ΕΕΔΑ, καθώς και η πρόληψη τυχόν αστοχιών και η πληρότητα και ποιότητα των προωθούμενων ρυθμίσεων.

### **Μη επεξεργασία στην Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.) - Διαδικασία Κωδίκων**

Ο θεσμός της νομοθετικής κωδικοποίησης καθιερώθηκε για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη υπό το Σύνταγμα του 1975 με τον Ν. 3133/2003 «Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης». Ο θεσμός αυτός βρίσκεται θεμέλιο στο άρθρο 76 παρ. 7 του Συντάγματος, με το οποίο και κατοχυρώνεται. Η χρησιμότητά του έχει διαπιστωθεί εδώ και ικανό χρόνο, υπό την έννοια ότι η συγκέντρωση, η επεξεργασία και η συστηματική ταξινόμηση των συναφών κανόνων δικαίου συμβάλλει αποφασιστικά στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων, στη διευκόλυνση των διοικητικών οργάνων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στην ευχερέστερη επικράτηση των αρχών της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου και εντέλει στην εμπέδωση της αρχής του κράτους δικαίου. Ο νομοθέτης με την τελευταία αναθεώρηση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου με τον Ν. 4606/2019, ο οποίος αναμόρφωσε το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.), καθιερώνει σαφώς την Κ.Ε.Κ., ως το όργανο, το οποίο έχει το τεκμήριο αρμοδιότητας για την κωδικοποίηση και αναμόρφωση της κείμενης νομοθεσίας, εξοπλίζοντας την με ευρείες αρμοδιότητες.

Ιδιαίτερη αξία έχει στο πλαίσιο αυτό και η διάρθρωση και η δομή που ακολουθείται στην κωδικοποίηση. Το κείμενο πρέπει να χωρίζεται σε εύκολα αφομοιώσιμες υποδιαίρεσεις, διότι ένα κείμενο υπερβολικά πυκνό μπορεί να είναι δυσχερώς κατανοητό, πράγμα το οποίο προδήλως διαπιστώνεται στο συγκεκριμένο ΣχΝ με το πολυπληθές και κατακερματισμένο κείμενο επιμέρους διατάξεων που περιλαμβάνει.

Λαμβανομένων υπόψη των παραπάνω, γεννάται επομένως εδώ το εύλογο ερώτημα **για ποιον λόγο δεν ακολουθήθηκε η διαδικασία κωδικοποίησης**, εφόσον αυτή είναι η πρόθεση του Νομοθέτη, όπως εξάλλου περιγράφεται και στον τίτλο του ΣχΝ, δεδομένου μάλιστα ότι η συγκεκριμένη διαδικασία ακολουθήθηκε και στην περίπτωση του ακριβώς προγενέστερου Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014) καθώς και του πρόσφατου Κώδικα Νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών (Ν. 4939/2022). Πόσο μάλλον δε, όταν έχουμε ένα νομοθέτημα, το οποίο ρυθμίζει πλήθος ζητημάτων στο πλαίσιο ενός και μόνο ΣχΝ, γεγονός που αντίκειται όχι μόνο στη μεθοδολογία και τους

κανόνες της κωδικοποίησης και της καλής νομοθέτησης, αλλά παράλληλα εγκυμονεί τον κίνδυνο να υποβαθμιστούν τα υπό νομοθέτηση θέματα και να εμφιλοχωρήσουν ατοπήματα, αβλεψίες και ασάφειες.<sup>5</sup>

**Η ΕΕΔΑ καλεί τις αρμόδιες κρατικές αρχές να συμμορφώνονται και να εναρμονίζονται με τη μεθοδολογία και τη διαδικασία κωδικοποίησης, ώστε να πληρείται η αρχή του κράτους δικαίου, να διασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων των υπό ρύθμιση κατηγοριών προσώπων, να προάγεται η ασφάλεια δικαίου και να επιτυγχάνεται η απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων.**

### **Παράλειψη κοινοποίησης στην ΕΕΔΑ**

Η ΕΕΔΑ δεν μπορεί παρά να επαναλάβει και αυτή τη φορά την παράλειψη κοινοποίησης του ΣχΝ για τις Παρατηρήσεις της παρά τις κατευθυντήριες γραμμές του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης της ΓΓ Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, όπου ρητά αναφέρεται, ως καλή πρακτική για την ανάλυση των συνεπειών της ρύθμισης, η Γνώμη της Εθνικής Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.<sup>6</sup>

Όπως έχει επανειλημμένα τονίσει, η ΕΕΔΑ είναι το κατ' εξοχήν αρμόδιο όργανο για την παροχή γνωμοδοτήσεων επί προωθούμενων μεταρρυθμίσεων εθνικής νομοθεσίας που άπτονται ζητημάτων προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή/και με αντίκτυπο σε αυτά. Σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο,<sup>7</sup> η ΕΕΔΑ «υποβάλλει συστάσεις και προτάσεις, εκπονεί μελέτες, υποβάλλει εκθέσεις και γνωμοδοτεί για τη λήψη νομοθετικών, διοικητικών ή άλλων μέτρων που συμβάλλουν στη βελτίωση της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου», ενώ ειδικότερα «εξετάζει την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις του διεθνούς δικαίου για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και εκφέρει σχετική γνώμη προς τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας». Εντούτοις, παρά τη συμμετοχή του Υπουργού και της Υφυπουργού σε

<sup>5</sup> Βλ. ενδεικτικά: ΕΕΔΑ [Παρατηρήσεις](#) της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 10 Ιουνίου 2021, σελ. 15. ΕΕΔΑ, [Παρατηρήσεις](#) επί του Σχεδίου Νόμου του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας ασθένειας, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου και άλλες διατάξεις», 20 Σεπτεμβρίου 2016, σελ. 9-12. ΕΕΔΑ, [Παρατηρήσεις](#) επί του Σχεδίου Νόμου του Υπουργείου Δικαιοσύνης «Σύμφωνο Συμβίωσης και άλλες διατάξεις», 3 Δεκεμβρίου 2015, σελ. 2-3.

<sup>6</sup> [Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης](#) της Γ.Γ. Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Αθήνα 2020, σελ. 22.

<sup>7</sup> Βλ. άρθρο 12, παρ. (β) και (γ) του Ν. 4780/2021 *Εθνική Αρχή Προσβασιμότητας, Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής και Τεχνοηθικής*.

συνεδριάσεις της και τη δέσμευση έγκαιρης ενημέρωσης για τις νομοθετικές πρωτοβουλίες του Υπουργείου, η ΕΕΔΑ διαπιστώνει την μη ουσιαστική αξιοποίηση της εμπειρίας και τεχνογνωσίας των Μελών αυτής κατά το στάδιο της προετοιμασίας της νομοθετικής πρωτοβουλίας με στόχο, μεταξύ άλλων, τη διασφάλιση της συμβατότητας των προωθούμενων ρυθμίσεων με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της Ελλάδας. Στο σημείο αυτό η ΕΕΔΑ θα ήθελε να υπογραμμίσει ότι η αποτελεσματική λειτουργία ενός ανεξάρτητου Εθνικού Θεσμού Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων σε ένα κράτος αποτελεί δείκτη για την αξιολόγηση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε αυτό.<sup>8</sup> Πιο συγκεκριμένα, κατά τις περιοδικές αξιολογήσεις της Ελλάδας για τη συμμόρφωσή της με τις διεθνείς υποχρεώσεις της από τις Συμβάσεις Προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΟΗΕ, έχει επισημανθεί από τα αρμόδια όργανα του ΟΗΕ ο ρόλος της ΕΕΔΑ ως ανεξάρτητος εθνικός θεσμός στην παρακολούθηση (*monitoring*) της εφαρμογής της εκάστοτε Σύμβασης.<sup>9</sup> Άλλωστε, Σύσταση της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη μέλη αποτελεί και η «διασφάλιση ότι οι ΕΘΑΔ θα απολαμβάνουν επαρκούς πρόσβασης στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της έγκαιρης διαβούλευσης για σχέδια νομοθεσίας και στρατηγικές πολιτικής με επιπτώσεις στα ανθρώπινα δικαιώματα».<sup>10</sup> Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην τελευταία της έκθεση για το κράτος δικαίου στην Ελλάδα επεσήμανε την έλλειψη επαρκούς χρόνου διαβούλευσης κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία η οποία έχει αντίκτυπο στην ποιότητα της διαδικασίας και κατά συνέπεια στην εμπιστοσύνη των επενδυτών στην Ελλάδα.<sup>11</sup>

**Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να εγγυηθεί την έγκαιρη κοινοποίηση σε αυτήν των προωθούμενων νομοθετικών πρωτοβουλιών με αντίκτυπο στα ανθρώπινα δικαιώματα, ως προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση τόσο των συμβουλευτικών (*consulting*) όσο και των ελεγκτικών**

<sup>8</sup> «Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι ισχυροί, ανεξάρτητοι και αποτελεσματικοί ΕΘΑΔ αποτελούν πυλώνα της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η συμβολή τους στην προώθηση και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ευρώπη τις τελευταίες δύο δεκαετίες ήταν τεράστια, από την ενθάρρυνση της επικύρωσης των διεθνών συνθηκών, την παρακολούθηση της καθημερινής εφαρμογής τους και την ενθάρρυνση των κρατών να αντιμετωπίσουν συστηματικές παραβιάσεις. Council of Europe/Commissioner for Human Rights, *Human Rights Comment: Paris Principles at 25: Strong National Human Rights Institutions Needed More Than Ever*, 18.12.2018.

<sup>9</sup> Βλ. πιο πρόσφατη αναφορά στο έργο της ΕΕΔΑ στις Καταληκτικές Παρατηρήσεις της Επιτροπής για τα Άτομα με Αναπηρία, παρ. 49 (UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Greece*, 29.10.2019, CRPD/C/GRC/CO/1.)

<sup>10</sup> Council of Europe/Commissioner for Human Rights, *Human Rights Comment: Paris Principles at 25: Strong National Human Rights Institutions Needed More Than Ever*, οπ. παρ.

<sup>11</sup> European Commission, 2022 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Greece, SWD (2022) 508 final, p. 20.



(*monitoring*) της αρμοδιοτήτων και ως εγγύηση για την καλή, ορθή και ορθολογική νομοθέτηση.

### **Νομοθέτηση μέσω εξουσιοδοτικών διατάξεων**

Η ΕΕΔΑ επαναφέρει, με αφορμή το υπό επεξεργασία ΣχΝ, πάγια παρατήρησή της σχετικά με τη ρύθμιση των επιμέρους θεμάτων ενός νομοθετήματος όχι απευθείας, αλλά με υπουργικές αποφάσεις μέσω εξουσιοδοτικών διατάξεων, σε βάρος της ταχύτερης και αποτελεσματικότερης εφαρμογής του νόμου, χωρίς μάλιστα συνήθως να προτείνεται συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα.<sup>12</sup> Το παρόν ΣχΝ προβλέπει στο άρθρο 178 (εξουσιοδοτικές διατάξεις) την έκδοση 68 εξουσιοδοτικών αποφάσεων, γεγονός που δυσχεραίνει τη συνεκτικότητα των μέτρων, κριτήριο αναγκαίο στα ζητήματα της μετανάστευσης, ενώ ταυτόχρονα οδηγεί σε αναποτελεσματικές επί της ουσίας ρυθμίσεις.

**Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να αποφεύγει τη νομοθέτηση μέσω εξουσιοδοτικών διατάξεων, καθώς τέτοιες πρακτικές οδηγούν αναπόφευκτα σε ανασφάλεια δικαίου ως προς το περιεχόμενο των νομοθετικών ρυθμίσεων, σε επιβάρυνση της Διοίκησης και περαιτέρω καθυστερήσεις στις διαδικασίες που ο ίδιος ο νόμος επιθυμεί να επιταχύνει, από τη μέχρι σήμερα εμπειρία συχνά υπερβαίνουν και αναιρούν και τον ίδιο το σκοπό της ρύθμισης.**

## **II. Παρατηρήσεις επί της αρχής : αποτίμηση της εξυπηρέτησης της στόχευσης της σκοπούμενης μεταρρύθμισης**

Αρχικά η ΕΕΔΑ θα ήθελε να επισημάνει πως κατά τα τελευταία έτη έχει υιοθετηθεί η αντικατάσταση της αιτιολογικής έκθεσης που κατ' άρθρο 74 παρ. 1 του Συντάγματος συνοδεύει υποχρεωτικά κάθε νομοσχέδιο από την ανάλυση συνεπειών ρύθμισης. **Η πρακτική ενσωμάτωσης του περιεχομένου μιας αιτιολογικής έκθεσης στην προδιατυπωμένη φόρμα ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης δεν εξυπηρετεί τις ανάγκες τόσο του γενικού κοινωνικού συνόλου όσο και των ειδικών επιστημονικών φορέων και κοινωνικών εταίρων που καλούνται να εκφέρουν άποψη επί των εκάστοτε προτεινόμενων ρυθμίσεων, στο πλαίσιο της διαβούλευσης ή/και της ακρόασης εξωκοινοβουλευτικών φορέων. Η απουσία μιας διεξοδικής ανάλυσης των λόγων που δικαιολογούν συνολικά την εισαγωγή ή μεταρρύθμιση ενός νομοθετικού**

<sup>12</sup> Βλ. ΕΕΔΑ, [Παρατηρήσεις](#) στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «Βελτίωση Μεταναστευτικής Νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις», Απρίλιος 2020.

πλαίσιου αλλά και ειδικότερα κάθε προτεινόμενη διάταξη (*ratio* διάταξης) καθιστά δυσχερή την κατανόηση της βούλησης του Νομοθέτη πίσω από κάθε προτεινόμενη διάταξη.

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ για την κατανόηση της στόχευσης σκοπούμενης μεταρρύθμισης της μεταναστευτικής νομοθεσίας συμβουλευθήκε την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης που συνόδευε το ΣχΝ στο διαδικτυακό τόπο διαβούλευσης συνδυαστικά και με λοιπά επίσημα δημοσιεύματα εξ αφορμής επιστημονικών συνεδρίων και άλλων δημόσιων παρεμβάσεων του αρμόδιου Υπουργού, απαντήσεων αυτού σε επίκαιρες ερωτήσεις στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου καθώς και των όσων περιλάμβανε το δελτίο τύπου από τη συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 2022 όπου παρουσιάστηκε η εν λόγω νομοθετική πρωτοβουλία.

Σύμφωνα με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, οι βραχυπρόθεσμοι στόχοι της σκοπούμενης ρύθμισης είναι οι εξής:

«1. Η αναμόρφωση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου για θέματα εισόδου και διαμονής πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα

2. Η ενσωμάτωση της Οδηγίας ΕΕ 2021/1883/ΕΚ (απασχόληση υψηλής ειδίκευσης)

3. Η συμπερίληψη του συνόλου των τίτλων διαμονής που προβλέπονται στην ελληνική μεταναστευτική νομοθεσία σε ενιαίο κείμενο

4. Ο εξορθολογισμός των υφιστάμενων κατηγοριών αδειών διαμονής, με την απαλοιφή όσων αποτελούν εθνικές ρυθμίσεις και την υπαγωγή τους σε συναφείς κατηγορίες αδειών διαμονής που προβλέπονται στο ευρωπαϊκό δίκαιο, καθώς και την ομαδοποίησή τους με βάση τον σκοπό και τη συνάφεια

5. Η αναμόρφωση της διαδικασίας μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών για την κάλυψη αναγκών της εγχώριας αγοράς εργασίας σε μόνιμο και εποχιακό προσωπικό

6. Η άρση της απαγόρευσης της αλλαγής του σκοπού της διαμονής για συγκεκριμένες κατηγορίες αδειών διαμονής με σκοπό την αξιοποίηση του εργατικού δυναμικού που διαμένει ήδη νομίμως στη χώρα και την απλούστευσή της διοικητικής διαδικασίας για όλες τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες (ελληνικές προξενικές αρχές και αρχές συνοριακού ελέγχου)

7. Η προσαρμογή των διαδικασιών αδειοδότησης των πολιτών τρίτων χωρών με τις σύγχρονες ψηφιακές απαιτήσεις, μέσω της καθιέρωσης τα ηλεκτρονικής υποβολής αιτήσεων χορήγησης και ανανέωσης όλων των τύπων αδειών διαμονής.

8. Η επικαιροποίηση και η μείωση των δικαιολογητικών που απαιτούνται για την έκδοση ή ανανέωση αδειών διαμονής, με πρόβλεψη αυτεπάγγελτης αναζήτησης και αποφυγή υποβολής ίδιων δικαιολογητικών σε διαφορετικά στάδια της διαδικασίας εισδοχής (όπως κατά τη θεώρηση εισόδου και την άδεια διαμονής)».

Επιπλέον, ως μακροπρόθεσμος στόχος τίθεται «η απλούστευση, η διαφάνεια, η αποτελεσματικότητα και η ταχύτητα διεκπεραίωσης των διαδικασιών εισόδου και διαμονής πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα».

Αξιολογώντας, υπό το φως των ανωτέρω στόχων, τις προτεινόμενες διατάξεις του ΣχΝ παρατηρούμε ότι σε ένα μέτρο απλουστεύονται οι διαδικασίες, όταν π.χ. ρυθμίζεται ότι θα υποβάλλονται μία φορά τα σχετικά δικαιολογητικά για την έκδοση θεώρησης εισόδου και άδεια διαμονής, διευκολύνονται οι αλλοδαποί που ήδη διαμένουν νόμιμα στη χώρα ώστε να διατηρήσουν το καθεστώς νόμιμης διαμονής με αλλαγή του σκοπού της διαμονής ενώ η επέκταση της χρονικής διάρκειας των αρχικών αδειών διαμονής από 2 σε 3 έτη – εκτός κι αν ρυθμίζεται διαφορετικά - κρίνεται θετικά. Η ψηφιοποίηση των διαδικασιών παρότι είναι αναγκαία και εκ πρώτοισ θα μπορούσε να οδηγήσει σε επιτάχυνση των διαδικασιών, λαμβανομένης υπόψη της ήδη επιβαρυσμένης και υποστελεχωμένης Διοίκησης που θα κληθεί να εφαρμόσει τις νέες διατάξεις δεν θα συμβάλει σημαντικά. Τέλος, δεν είναι κατανοητό γιατί η έναρξη ισχύος του νόμου (βάσει του άρθρου 180 του ΣχΝ) παραπέμπεται για τις αρχές του επόμενου έτους 2024. Η ΕΕΔΑ διερωτάται πώς επομένως οι προωθούμενες ρυθμίσεις θα συμβάλλουν αποτελεσματικά στην κάλυψη των άμεσων και επείγουσών αναγκών της εγχώριας αγοράς εργασίας σε εργάτες γης αλλά και άλλους εργαζόμενους, εποχιακούς ή μη, π.χ. στον επισιτιστικό-τουριστικό και κατασκευαστικό κλάδο. Αν η ελληνική Κυβέρνηση βασίζεται στις παράλληλες διαδικασίες για μετάκληση εποχιακού προσωπικού που θεσπίστηκαν με τους τελευταίους Νόμους - άρθρο 16 Ν. 4783/2021 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, άρθρο 5 Ν 4959/2022, άρθρο 6 Ν 4959/2022 και άρθρο 6 Ν 5009/2023-, όλοι οι παραπάνω θα ενεργοποιηθούν στα τέλη του 2023 και στις αρχές του 2024 και άρα θα συμβάλουν (περιορισμένα με ποσοτικούς όρους) στις ανάγκες της εαρινής περιόδου του επομένου έτους. Με βάση τη διαπίστωση αυτή, **αφενός επιβεβαιώνεται η θέση ότι δεν συντρέχει κανένας λόγος επίστευσης ψήφισης ενός νέου Κώδικα Μετανάστευσης, αφετέρου αναμένεται να δημιουργηθούν διαφορετικές ταχύτητες εποχικά μετακαλούμενων εργαζομένων τους επόμενους μήνες και να καταστεί απαραίτητη μια νέα νομοθετική παρέμβαση πολύ σύντομα.**

Αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι η ΕΕΔΑ διατυπώνει επιπλέον το ερώτημα ως προς τη σκοπιμότητα και τη χρησιμότητα ύπαρξης ενός παράλληλου καθεστώτος κινητικότητας και απασχόλησης στην Ελλάδα ακόμα και μετά την εισαγωγή ενός νέου Κώδικα Μετανάστευσης, ο οποίος έρχεται να αναμορφώσει, ομαδοποιήσει και απλοποιήσει τις υφιστάμενες προβλέψεις της μεταναστευτικής νομοθεσίας σχετικά με τις διαδικασίες εισόδου, διαμονής και απασχόλησης των μεταναστών στην Ελλάδα. Το παράλληλο αυτό καθεστώς, εφόσον δεν θίγεται από το Νέο Κώδικα, αναμένεται

να συνεχίσει να λειτουργεί τόσο σε σχέση με τις χώρες καταγωγής, με τις οποίες έχει συναφθεί διμερής σύμβαση για την εποχική μετάκληση (Αίγυπτος και Μπαγκλαντές) όσο και με εκείνες τις χώρες με τις οποίες δεν έχουν συναφθεί διμερείς συμβάσεις (βλ. Αλβανία), απ' όπου και προέρχεται σημαντικός αριθμός εποχικών εργαζομένων.

Για παράδειγμα, αναφορικά με την απασχόληση, εποχική, προσωρινή και μόνιμη των μεταναστών στην ελληνική ύπαιθρο, η ελληνική νομοθεσία προβλέπει τις εξής δυνατότητες<sup>13</sup>: (α) άρθρο 12 Ν. 4251/2014 για τη μετάκληση εργαζομένου από το εξωτερικό ετήσιας διάρκειας για απασχόληση σε όλους τους κλάδους, (β) νέα άρθρα 13 και 18Α Ν. 4251/2014 για τη μετάκληση πολίτη τρίτης χώρας από το εξωτερικό για εποχική εργασία έως 9 μήνες ανά δωδεκάμηνο και για 5 χρόνια κατά μέγιστο όριο καθώς και για τη μετάκληση εσωτερικού (νομιμοποίηση με εθνικό πρόσημο που αφορούσε κυρίως τους εργάτες γης από το Μπαγκλαντές) αλλά χωρίς κλαδική αναφορά ή περιορισμό, (γ) άρθρο 16 Ν. 4783/2021 όπως ισχύει έπειτα από 4 τροποποιήσεις (άρθρο 18 του Ν. 4859/2021, άρθρο 94 του Ν. 4915/2022, άρθρο 62 Ν. 4950/2022 και άρθρο 80 Ν. 4997/2022) και μέχρι 30 Ιουνίου 2023 σχετικά με το δικαίωμα εργασίας για διάστημα αρχικά τριών μηνών (δυνατότητα επέκτασης για επιπλέον τρεις μήνες ή υπό προϋποθέσεις και για ακόμη περισσότερο) πολιτών τρίτων χωρών, οι οποίοι έρχονται στην Ελλάδα με κατά παρέκκλιση διαδικασία μετάκλησης εξωτερικού με εθνικό-κλαδικό πρόσημο, δηλαδή σχεδόν αποκλειστικά Αλβανοί εργάτες γης (παρ.1 του άρθρου) ή ακόμα και για το σύνολο των παράτυπα διαμενόντων αλλοδαπών εργατών γης (παρ. 1α του άρθρου) προς αναπλήρωση του καταργούμενου άρθρου 13Α του Κώδικα Μετανάστευσης, (δ) άρθρα 5- 6 Ν. 4959/2022 κατ' εφαρμογή της διμερούς Συμφωνίας Ελλάδας – Μπαγκλαντές σχετικά είτε με τη μετάκληση από το εξωτερικό για εποχική εργασία ή για τη νομιμοποίηση του συνόλου των εν Ελλάδι παρατύπως διαμενόντων πολιτών Μπαγκλαντές, και (ε) άρθρο 6 Ν. 5009/2023 για τη μετάκληση από το εξωτερικό πολιτών Αιγύπτου για εποχική εργασία αποκλειστικά ως εργάτες γης στο πλαίσιο της οικείας διμερούς συμφωνίας Ελλάδας – Αιγύπτου.

Από τη μελέτη των προωθούμενων ρυθμίσεων και εν τη απουσία μιας πλήρους αιτιολογικής έκθεσης, **δεν προκύπτει ποια ακριβώς είναι η ανάγκη μιας νέας τέτοιας κωδικοποίησης**, καθώς ο ισχύων Ν. 4251/2014 εξακολουθεί να αποτελεί εν συνόλω ένα επαρκώς κωδικοποιημένο νομικό κείμενο, στο οποίο θα μπορούσαν εύκολα να προστεθούν νέες διατάξεις ή και κεφάλαια στο πλαίσιο ενσωμάτωσης συγκεκριμένων κοινοτικών οδηγιών είτε να αναθεωρηθούν/ συμπληρωθούν υφιστάμενες διατάξεις με συνεκτικό τρόπο και με πνεύμα εξέλιξης και εκσυγχρονισμού του ισχύοντος επί μια σχεδόν δεκαετία πλαισίου.

<sup>13</sup> Απόστολος Καψάλης, *Μετανάστες εργάτες γης. Καθεστώτα εξαίρεσης στην εργασία και στην κινητικότητα*, Άπαρσις, 2023.

Σε κάθε περίπτωση, η ύπαρξη παράλληλων διαδικασιών που προβλέπονται σε άλλα νομοθετήματα, εκτός του Κώδικα Μετανάστευσης δεν εξυπηρετεί την ασφάλεια δικαίου και έρχεται σε ευθεία αντίθεση με τους σκοπούς μιας κωδικοποίησης.

**Το παρόν ΣχΝ δεν περιλαμβάνει έναν πίνακα των τροποποιούμενων /καταργούμενων διατάξεων, ώστε να καθίσταται εξαιρετικά δυσχερής ο σχολιασμός και εν συνεχεία η προσαρμογή των κανονιστικών πράξεων και διαδικασιών από τη Διοίκηση.** Σε κάθε περίπτωση, κατ' αντιπαραβολή των ισχυουσών με τις προτεινόμενες διατάξεις προκύπτει ότι πολλές διατάξεις παραμένουν ως έχουν – παρότι θα μπορούσαν να εκσυγχρονιστούν βάσει των εξελίξεων της νομολογίας και της πρακτικής ενώ άλλες τροποποιούνται (επί το χειρόν) χωρίς συγκεκριμένη αιτιολογία- ως προς τους λόγους που δικαιολογούν τη μεταβολή και το προσδοκώμενο αποτέλεσμα εφόσον ψηφιστεί η νέα διάταξη.

Η ΕΕΔΑ έχει επανειλημμένως τονίσει ότι για την οποιαδήποτε αλλαγή πολιτικής ή νομοθεσίας οφείλει το κράτος να πραγματοποιεί *εκ των προτέρων* μια αναλυτική μελέτη του αντικτύπου των επιπτώσεων στα ανθρώπινα δικαιώματα. Άλλωστε, εκ του ιδρυτικού της νόμου η ΕΕΔΑ έχει την αποστολή να παρακολουθεί και διατυπώνει γνώμη προς την Πολιτεία για τη μόνιμη και σταθερή ανάλυση των συνεπειών των μέτρων πολιτικής στα δικαιώματα του ανθρώπου (άρθρο 12 περ. (δ) Ν. 4780/2021). Ωστόσο, ακόμα και μετά τη λήψη των μέτρων (*εκ των υστέρων*) οφείλει η Πολιτεία να αξιολογεί τις επιπτώσεις που είχαν αυτά στα δικαιώματα του ανθρώπου, με γνώμονα συγκεκριμένους δείκτες, προκειμένου να ενισχυθεί και η λογοδοσία όσον αφορά την πρόοδο που σημειώνεται σε θέματα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη χώρα μας. Η ΕΕΔΑ με τις εκθέσεις αναφοράς της προσφέρει μια πρώτη αποτίμηση (*baseline study*) της υφιστάμενης κατάστασης σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην ελληνική επικράτεια. Εναπόκειται στις ελληνικές αρχές να χρησιμοποιήσουν την τεχνογνωσία και την εμπειρία της ΕΕΔΑ ώστε να θέσουν σε εφαρμογή ένα θεσμικό μηχανισμό μελέτης και ανάλυσης των επιπτώσεων των κρατικών πολιτικών στα ανθρώπινα δικαιώματα. Αξίζει να σημειωθεί ότι σε συνάφεια με τα ανωτέρω, ο σωρευτικός αντίκτυπος των περιοριστικών μέτρων της οικονομικής κρίσης δεν αποτιμήθηκε ποτέ, ομοίως δε και ο αντίκτυπος των περιοριστικών μέτρων που λήφθηκαν και λαμβάνονται για την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης.<sup>14</sup>

**Εν προκειμένω, οι προωθούμενες ρυθμίσεις αυστηροποιούν τις προϋποθέσεις νόμιμης εισόδου και διαμονής των αλλοδαπών στη χώρα μας χωρίς επαρκή αιτιολογία και προηγούμενη μελέτη, και δυσχεραίνουν**

<sup>14</sup> ΕΕΔΑ, [Έκθεση αναφοράς](#) για τις επιπτώσεις της πανδημίας και των μέτρων για την αντιμετώπισή της στα δικαιώματα του ανθρώπου και συστάσεις προς την Πολιτεία. Οι εξαιρετικοί καιροί απαιτούν εξαιρετικές απαντήσεις, 19 Μαΐου 2021, σελ. 62.

την πρόσβαση σε καθεστώς νόμιμης διαμονής πολιτών τρίτων χωρών που βρίσκονται ήδη για σημαντικό χρονικό διάστημα στη χώρα, με αποτέλεσμα αφενός να μην επιτυγχάνεται ο σκοπός κάλυψης των αναγκών σε εργαζομένους σε διάφορους τομείς και αφετέρου να κινδυνεύουν όσοι έχουν ήδη καθεστώς νόμιμης διαμονής (ιδίως προσωρινής) να εκπέσουν της νομιμότητας, περιθάλποντας την παράνομη πρακτική –για την οποία η χώρα μας έχει καταδικαστεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – εκμετάλλευσης της εργασίας αλλοδαπών χωρίς χαρτιά.

### **III. Επί των επιμέρους άρθρων**

#### ***Προστασία της νεότητας και δικαιώματα δεύτερης γενιάς και ασυνόδευτων ανηλίκων που ενηλικιώθηκαν***

Κάθε σύγχρονο ευρωπαϊκό κράτος δικαίου επενδύει στη νέα γενιά για την οικοδόμηση της επόμενης μέρας. Η δε προστασία της νεότητας και της παιδικής ηλικίας είναι πέραν από συνταγματική επιταγή (άρθρο 21 Σ) και αδήριτη ανάγκη στην σύγχρονη Ελλάδα, στο πλαίσιο μιας ρεαλιστικής προσέγγισης. Η ελληνική Πολιτεία έχει ήδη με την ίδρυση της Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, εκφράσει την ιδιαίτερη σημασία που αποδίδει στην προστασία των παιδιών-προσφύγων και παιδιών-μεταναστών. Αναφορικά με τον προσφυγικό και μεταναστευτικό πληθυσμό, ο ίδιος ο Πρωθυπουργός, από το 2019 αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων, ιδρύοντας Ειδική Γραμματεία για την προστασία τους. Επ' ευκαιρίας της υπόθεσης του Σαϊντού Καμαρά, αριστούχου μαθητή προσφυγικής καταγωγής, ο οποίος ενηλικιώθηκε και κινδύνευσε να εκπέσει της νομιμότητας της διαμονής του στην Ελλάδα το Μάρτιο του 2022, αναδείχθηκε το κενό προστασία που αντιμετωπίζουν τα ασυνόδευτα παιδιά, ιδίως σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος διεθνούς προστασίας τους. Την ίδια στιγμή, η ένταξη της δεύτερης γενιάς των Αλβανών μεταναστών παρουσιάστηκε ως παράδειγμα καλής πρακτικής για την ανακούφιση του δημογραφικού προβλήματος της χώρας, όπως τόνισε ο Πρωθυπουργός τον Ιούνιο του 2022.<sup>15</sup>

Στον εν ισχύ Κώδικα Μετανάστευσης προβλέπεται ειδική άδεια διαμονής πενταετούς διάρκειας σε ενήλικες πολίτες τρίτων χωρών που γεννήθηκαν στην Ελλάδα ή έχουν ολοκληρώσει επιτυχώς έξι τάξεις ελληνικού σχολείου πριν τη συμπλήρωση του 23<sup>ου</sup> έτους της ηλικίας τους (άρθρο 108). Ο σκοπός και ο λόγος ύπαρξης της ειδικής αυτής άδειας είναι η παροχή της δυνατότητας παραμονής στη χώρα των παιδιών και νέων που έχουν ενταχθεί στην ελληνική κοινωνία και έχουν αναπτύξει και δημιουργήσει ισχυρούς δεσμούς με την Ελλάδα καθώς

<sup>15</sup> Ομιλία του Πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη στο Συνέδριο με θέμα «Δημογραφικό – Η Μεγάλη Πρόκληση», 8.6.2022.

έχουν γεννηθεί ή διαμένουν μακροχρόνια στην Ελλάδα, έχουν φοιτήσει σε ελληνικό σχολείο και γνωρίζουν την ελληνική γλώσσα. Η ΕΕΔΑ χαιρέτισε τη χορήγηση άδειας διαμονής μακράς διάρκειας για τη δεύτερη γενιά, παρατηρώντας βέβαια ότι θεμελιώδης προϋπόθεση για την πλήρη και ουσιαστική ένταξη αυτών αποτελεί η δυνατότητα απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας.<sup>16</sup>

Με την προωθούμενη ρύθμιση (άρθρο 162 παρ. 1 περ. (β) ΣχΝ) καταργείται η ανωτέρω ειδική άδεια πενταετούς διάρκειας και πλέον η δεύτερη γενιά εντάσσεται στη γενική κατηγορία αδειών διαμονής δεκαετούς διάρκειας, η οποία προϋποθέτει κατοχή προηγούμενης άδειας διαμονής (οριστικό τίτλο διαμονής). **Η εν λόγω δυσμενής τροποποίηση δεν αιτιολογείται ειδικά στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, αντίκειται σε κάθε έννοια διευκόλυνσης της πρόσβασης της δεύτερης γενιάς σε καθεστώς νόμιμης διαμονής στο πλαίσιο της προστασίας της νεότητας και της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής που έχουν εγκαθιδρύσει στην Ελλάδα, η ανατροπή της οποίας θα ήταν ασύμβατη με διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας.**

Η ΕΕΔΑ ζητά την άμεση κατάργηση της εν λόγω πρόβλεψης και επαναφέρει τη σύστασή της για διευκόλυνση της πρόσβασης της δεύτερης γενιάς σε άδειες διαμονής πολιτών τρίτων χωρών, ανεξαρτήτως της νομιμότητας ή του νομιμοποιητικού τίτλου που κατέχουν καθώς και σε απόκτηση ελληνικής ιθαγένειας εφόσον το επιθυμούν.

[Σημείωση: Σύμφωνα με το αναδιατυπωμένο ΣχΝ που κατατέθηκε στη Βουλή, απαλείφθηκε η προϋπόθεση προηγούμενης κατοχής οριστικού τίτλου διαμονής].

Ομοίως, σχετικά με την κατηγορία ενηλίκων πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που εισήλθαν στην Ελλάδα ως ασυνόδευτοι ανήλικοι, το άρθρο 162 του παρόντος ΣχΝ θεσπίζει υπέρμετρα δυσανάλογες προϋποθέσεις για την πρόσβαση τους σε καθεστώς νόμιμης διαμονής, σε αντίθεση με τις προαναφερθείσες ανακοινώσεις του Πρωθυπουργού και τη δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου για την επίλυση του ζητήματος του νομικού κενού που αντιμετωπίζουν οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, εξαιτίας του οποίου ενδέχεται να εκτεθούν σε σοβαρούς κινδύνους προστασίας.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 162 παρ. 1 περ. (γ), χορηγείται άδεια διαμονής δεκαετούς διάρκειας σε όσους ασυνόδευτους ανήλικους έχουν

<sup>16</sup> ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί του Σ/Ν του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη των Οδηγιών 2011/98/ΕΕ και 2014/36/ΕΕ κ.α. διατάξεις, 2014. ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί του σχεδίου Δεύτερης Περιοδικής Έκθεσης της Ελληνικής Δημοκρατίας για το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ΔΣΑΠΔ), 2013.

ολοκληρώσει επιτυχώς τρεις τάξεις του ελληνικού σχολείου στην Ελλάδα πριν τη συμπλήρωση του 23ου έτους και είναι εισακτέοι σε ΙΕΚ, ΕΠΣΚ, ΙΕΚ ή Ιδρύματα Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης και εφόσον κατέχουν ήδη οριστικό τίτλο διαμονής. **Ερωτάται το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου ποιο ακριβώς κενό έρχεται να καλύψει η ανωτέρω προτεινόμενη ρύθμιση, η οποία αφορά μόνο έναν πολύ μικρό αριθμό ασυνόδευτων ανηλίκων που εν τω μεταξύ ενηλικιώνονται.** Η πλειοψηφία των ασυνόδευτων ανηλίκων βάσει της πληροφόρησης που λαμβάνει η ΕΕΔΑ από τα μέλη της και οργανώσεις του πεδίου που παρέχουν υπηρεσίες σε ασυνόδευτους ανηλικούς αποτελούν απορριφθέντες αιτούντες διεθνούς προστασίας χωρίς κανένα νομιμοποιητικό έγγραφο αφού δεν έχει ακόμα προβλεφθεί κάποιο ειδικό καθεστώς διαμονής σε ασυνόδευτους ανηλικούς. Σύμφωνα με τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, το βέλτιστο συμφέρον του ανηλικού πρέπει να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη σε κάθε απόφαση που αφορά τα παιδιά. Η πρόσφατη Εθνική Στρατηγική για την Προστασία των Ασυνόδευτων Ανηλίκων (2022) περιλαμβάνει ως στόχο την εξασφάλιση αποτελεσματικής πρόσβασης σε διαδικασίες καθορισμού καθεστώτος προτείνοντας ένα επιπλέον καθεστώς, αυτό της υπό «ανοχή» παραμονής, για τους ασυνόδευτους ανηλικούς που δεν δικαιούνται διεθνούς προστασίας η άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, ωστόσο η επιστροφή τους αναβάλλεται τουλάχιστον μέχρι την ενηλικίωσή τους.

Σε αντίθεση με όλα τα ανωτέρω και πριν ακόμα ρυθμιστεί αποτελεσματικά το καθεστώς των ασυνόδευτων ανηλίκων όσο είναι ακόμα παιδιά, προτρέπει ο νέος Κώδικας Μετανάστευσης και ρυθμίζει στρεβλά και πάντως αναποτελεσματικά το καθεστώς διαμονής τους όταν ενηλικιώνονται.

**Η ΕΕΔΑ ζητά την απόσυρση της εν λόγω διάταξης και τη θέσπιση ευνοϊκότερης πρόβλεψης για τη νόμιμη διαμονή των ασυνόδευτων ανηλίκων οι οποίοι ενηλικιώνονται, χωρίς η τελευταία να εξαρτάται από την κατοχή προηγούμενου οριστικού τίτλου διαμονής ούτε από την εισαγωγή τους σε κάποια τριτοβάθμια σχολή.** Σύμφωνα με το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, «πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι λόγω των συστημικών και χρόνιων προβλημάτων ουσιαστικής συμπερίληψης των παιδιών με μεταναστευτικό/προσφυγικό υπόβαθρο στο ελληνικό σχολείο που δημιουργούν μαθητικό πληθυσμό τουλάχιστον δύο ταχυτήτων, ακόμη και η τριετής «επιτυχή» φοίτηση στο ελληνικό σχολείο αποτελεί μια σημαντική πρόκληση».<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Σχόλια Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες στην ανοικτή διαβούλευση της νομοθετικής πρωτοβουλίας του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου με τίτλο Κώδικας Μετανάστευσης, Μέρος Θ', προσπελάστηκε στις 16.3.2023.



[Σημείωση: Σύμφωνα με το αναδιατυπωμένο ΣχΝ που κατατέθηκε στη Βουλή, απαλείφθηκαν οι προϋποθέσεις προηγούμενης κατοχής οριστικού τίτλου διαμονής και εισαγωγής σε τριτοβάθμια σχολή για τη συγκεκριμένη κατηγορία. Παρέμεινε η προϋπόθεση επιτυχούς ολοκλήρωσης τριών τουλάχιστον τάξεων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης πριν τη συμπλήρωση των 23 ετών].

Παράλληλα, εξίσου σημαντική είναι η **θέσπιση ειδικής άδειας διαμονής για τους ασυνόδευτους ανηλίκους στην Ελλάδα**, η οποία να διασφαλίζει την πλήρη άσκηση των δικαιωμάτων τους και για την προστασία αυτών, επί τη βάση της ανηλικότητας και ανεξαρτήτως της έκβασης της διαδικασίας διεθνούς προστασίας ή άλλης διαδικασίας εξέτασης καθεστώτος παραμονής ή άλλως, τη **νομοθετική πρόβλεψη ειδικής κατηγορίας άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους**, η οποία να χορηγείται στους ασυνόδευτους ανηλίκους, χωρίς να συναρτάται με άλλους πρόσθετους παράγοντες. Η ΕΕΔΑ επαναφέρει την εν λόγω Σύσταση προς τις ελληνικές αρχές, η οποία είναι καίριας σημασίας μετά και την κατάργηση της αρμοδιότητας παραπομπής από τις Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών στις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου υποθέσεων που πιθανολογείται ης συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 19Α του Κώδικα Μετανάστευσης (άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους).

### ***Πρόσβαση και διατήρηση νόμιμης εργασίας με όρους αξιοπρέπειας***

Λαμβάνοντας υπόψη τις υποχρεώσεις της Πολιτείας βάσει του Συντάγματος, του δικαίου της ΕΕ και του διεθνούς δικαίου, καθώς και τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ κατά Ελλάδα και τις εκθέσεις διεθνών οργανισμών και οργάνων προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου, η ΕΕΔΑ επαναλαμβάνει την πάγια σύστασή της ότι οι διατάξεις που συμπεριλαμβάνονται ή πρόκειται να συμπεριληφθούν στο νομοθετικό πλαίσιο για την εργασία υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην ελληνική επικράτεια **οφείλουν να διασφαλίζουν με ισότητα το δικαίωμα σε όρους και συνθήκες αξιοπρεπούς εργασίας**.

Το ισχύον εθνικό κανονιστικό πλαίσιο περιέχει αρκετούς περιορισμούς ή/και εξαιρέσεις από την εφαρμογή της κοινής εργατικής και κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας για τους πολίτες τρίτων χωρών που εργάζονται στην ελληνική επικράτεια, διαμορφώνοντας ουσιαστικά **ένα ειδικό (ή εξαιρετικό) εργατικό δίκαιο αλλοδαπών, σε αρκετές περιπτώσεις κατά παραβίαση του διεθνούς δικαίου που προβλέπει ισότιμη μεταχείριση των αλλοδαπών με τους ημεδαπούς στα θέματα εργασίας και κοινωνικής ασφάλισης**. Πέραν των διαδικαστικών και ουσιαστικών προσκομμάτων στην πρόσβαση στην εργασία των πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ελλάδα, επισημαίνεται η διακινδύνευση της υγείας και της ασφάλειας, αλλά και της ίδιας της ζωής από την έλλειψη κατάλληλης διαμονής και τις καταχρηστικές συνθήκες εποχικής

εργασίας των υπηκόων τρίτων χωρών, ιδιαίτερα των παράτυπα διαμενόντων. Η ΕΕΔΑ επισημαίνει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την καταδικαστική απόφαση *Chowdury κατά Ελλάδας*, εκφράζοντας την ανησυχία της ότι το κανονιστικό και θεσμικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και της καταναγκαστικής εργασίας και η προστασία των δικαιωμάτων των θυμάτων δεν εφαρμόζονται ουσιαστικά στην πράξη. Το ως άνω ιδιαίτερα επισφαλές πλαίσιο εργασίας αφενός επιτάθηκε κατά τη διάρκεια της πανδημίας και την παράταση της ισχύος μέτρων ασύμβατων με το διεθνές πλαίσιο (π.χ. 6μηνη παράταση 13<sup>A</sup> έως 30/6/2022), αφετέρου επιτείνεται περαιτέρω στην περίπτωση (έκτακτων) αναγκών πολιτικής προστασίας (πχ σε περίπτωση ακραίων καιρικών φαινομένων, πυρκαγιών κλπ).

Με τις πρόσφατες αλλαγές στο άρθρο 18 του Ν. 4251/2014 για την μετάκληση για εποχική απασχόληση, διευρύνεται από 6 σε 9 μήνες (εντός 12μήνου) το διάστημα παραμονής των πολιτών τρίτων χωρών που εισέρχονται στην Ελλάδα με σκοπό την προσωρινή διαμονή για εποχική απασχόληση, η οποία διευρύνεται εκτός του αγροτικού τομέα και με κλάδους, όπως ο τουρισμός. Οι πολίτες τρίτων χωρών οφείλουν να αναχωρήσουν από την Ελλάδα με την λήξη του 9μήνου, λαμβάνουν δε εθνική θεώρηση και όχι άδεια παραμονής για εξαρτημένη εργασία δηλαδή τουλάχιστον ενός έτους σύμβαση εργασίας και άδεια διαμονής 2 ετών (άρθρο 12 του Ν. 4251/2014). Με την υπογραφή και θέση σε ισχύ της διμερούς Συμφωνίας Ελλάδας – Μπαγκλαντές, οι πολίτες Μπαγκλαντές μπορούν να λάβουν άδεια παραμονής 5 ετών ωστόσο κατ' έτος μπορούν να παραμένουν στην Ελλάδα μόνο για 9 μήνες. Η εν λόγω ρύθμιση είναι υβριδική στο μεταναστευτικό μας δίκαιο και χαρακτηρίζεται από την επιμήκυνση της προσωρινότητας στη μεταναστευτική πολιτική, μέσω της διαδικασίας της μετάκλησης.

Σύμφωνα με τις κατά παρέκκλιση διαδικασίες, οι οποίες ισχύουν σήμερα και φαίνεται να παραμένουν σε ισχύ ακόμα και μετά την ψήφιση του νέου Κώδικα Μετανάστευσης καθώς και σύμφωνα με το νέο άρθρο 138 του Ν. 4251/2014 επεκτείνεται η χρήση του εργοσήμου στην αγροτική οικονομία. Το επισφαλές πλαίσιο απασχόλησης στον αγροτικό τομέα, εν τέλει, λειτουργεί αποθαρρυντικά για τους υποψήφιους γεωργικούς εργαζομένους μόνιμα διαμένοντες στη χώρα (αλλοδαπούς ή γηγενείς) με αποτέλεσμα οι ανάγκες σε εργαζομένους να χρειάζεται να καλυφθεί μέσα από την πρόσκληση αλλοδαπών από το εξωτερικό ενώ σύμφωνα με στοιχεία των μετακλήσεων, οι εργοδότες επιλέγουν τη μετάκληση «εσωτερικού» δηλαδή την αξιοποίηση της δεξαμενής των παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών.

Σχετικά με τους αξιοπρεπείς όρους διαμονής και εργασίας των πολιτών τρίτων χωρών που εισέρχονται στη χώρα μας με σκοπό την εποχική εργασία, η αιτιολογική σκέψη αρ. 41 της Οδηγίας 2014/36/ΕΕ προβλέπει **την παροχή**

καταλύματος που να εξασφαλίζει ικανοποιητικές συνθήκες διαβίωσης. Άλλωστε η απαίτηση για παροχή κατάλληλου καταλύματος στον εποχικά εργαζόμενο ορίζεται τόσο στο άρθρο 20 της Οδηγίας όσο και στο άρθρο 13 του εν ισχύ Ν. 4251/2014. Στο υπ αριθμ. 21680/19 έγγραφο της Δ/σης Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου αναφέρεται «Κατόπιν επικοινωνίας με τη Δ/ση Δημόσιας Υγείας και Υγιεινής Περιβάλλοντος του Υπουργείου Υγείας, μας γνωστοποιήθηκε ότι (...) κατ εξουσιοδότηση του άρθρου 43 του ν.4025/2011 έχει εκδοθεί μόνο η Υγειονομική Διάταξη Γ.Υ.39α /2012 (ΦΕΚ 1002 Β') η οποία καταργήθηκε με την Υπουργική Απόφαση Γ.Π. οικ. 39728/30.04.2013 και στην ισχύουσα νομοθεσία αρμοδιότητας του υπόψη Υπουργείου δεν υπάρχει κάποια άλλη διάταξη στην οποία να ορίζονται οι προϋποθέσεις του «κατάλληλου καταλύματος».». Με δεδομένο ότι πρέπει να παρέχεται κατάλληλο κατάλυμα τόσο στην αγροτική οικονομία όσο και στους λοιπούς κλάδους (π.χ. τουριστικό, κατασκευαστικό) στην περίπτωση της μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών, **η απουσία της σχετικής υγειονομικής διάταξης και των αρμόδιων ελεγκτικών οργάνων εγείρει σοβαρά ζητήματα ως προς την εφαρμογή του υφιστάμενου πλαισίου και τη συμμόρφωσή της χώρας μας με το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο, πρώτιστα όμως ως προς την προστασία της ζωής, της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων.**

Περαιτέρω σύμφωνα με το άρθρο 90 του Ν. 4052/2012 που τροποποίησε το άρθρο 2 του Ν. 3996/2011 περί Αναμόρφωσης του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας κ..ά. εναρμονίζοντας την ελληνική νομοθεσία με την *Οδηγία 2009/52/ΕΚ σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμενοντες πολίτες τρίτων χωρών προβλέπεται η τήρηση πλήρους μητρώου των εργοδοτών κατά των οποίων έχει επιβληθεί διοικητική κύρωση για παράβαση της απαγόρευσης της απασχόλησης παράνομα διαμενοντων πολιτών τρίτων χωρών. Παράλληλα προβλέπεται και η αρμοδιότητα της Επιθεώρησης Εργασίας να διενεργεί τακτικές και έκτακτες επιθεωρήσεις κατά τομείς δραστηριότητας και κατά παντός εργοδότη, σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν, προκειμένου να ελεγχθεί η απασχόληση παράνομα διαμενοντων πολιτών τρίτων χωρών, με βάση κυρίως ανάλυση κινδύνου. Τέτοιο μητρώο εργοδοτών, από όσο είναι σε θέση να γνωρίζει η ΕΕΔΑ, δεν λειτουργεί. Ως εκ τούτου ο έλεγχος των υποχρεώσεων του άρθρου 80 του Ν. 4052/2012( Άρθρο 4 παράγραφοι 1 και 3 της Οδηγίας) δεν είναι εφικτός. Επομένως, οι κυρώσεις κυρώσεις του άρθρου 28 του εν ισχύ Ν. 4251/2014 (**άρθρο 23 παρ. 9 του ΣΧΝ**) είναι δύσκολο να εφαρμοστούν. Σημειώνεται επίσης η διαρκής επισήμανση της ΕΕΔΑ προς την Πολιτεία για την ανάγκη εντατικοποίησης των ελέγχων για την παροχή εργασίας στον αγροτικό τομέα, αφενός με την αποσαφήνιση του είδους*

και της έκτασης του ελεγκτικού έργου των αρμοδίων οργάνων (Επιθεώρηση Εργασίας, ΕΦΚΑ, Αστυνομία κ.λπ.), αφετέρου με την κύρωση της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας αρ. 129 για την επιθεώρηση εργασίας στη γεωργία.<sup>18</sup> Δυστυχώς οι κίνδυνοι από τον μη επαρκή έλεγχο των όρων διαμονής και εργασίας των πολιτών τρίτων χωρών, αναμένεται να διευρυνθούν μέσω των κατά παρέκκλιση διαδικασιών, όπου π.χ. αρκεί η υπεύθυνη δήλωση των εργοδοτών ότι θα τηρήσουν τις σχετικές υποχρεώσεις τους (σύναψη σύμβασης εργασίας σε συγκεκριμένους όρους, παροχή καταλύματος κ.λπ.).

Επιπλέον, η ΕΕΔΑ υπενθυμίζει επιμέρους κρίσιμα ζητήματα που είχαν αναδειχθεί τόσο ενώπιον του ΕΔΔΑ, όσο και στο πλαίσιο της ουσιαστικής συμμόρφωσης της Ελλάδας στην Απόφαση επί της υπόθεσης *Chowdury and others vs Greece*. Χαρακτηριστικό είναι το ζήτημα του περιορισμού των ελέγχων μόνο στη νομιμότητα ή μη της απασχόλησης των υπηκόων τρίτων χωρών και όχι στους όρους διαμονής και εργασίας τους. Η μεταχείριση αυτή σε βάρος των εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών στην περίπτωση παραβατικών εργοδοτών διατηρείται και επιτείνεται με τις προωθούμενες διατάξεις. Συγκεκριμένα με την παρ. 8 περίπτ. αε) του άρθρου 64 του ΣχΝ επιφυλάσσεται μια εξαιρετικά δυσμενή νομική συμπεριφορά απέναντι στους εποχικά εργαζόμενους/ες στις περιπτώσεις παραβατικής συμπεριφοράς της αντισυμβαλλόμενης εργοδοτικής πλευράς. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι «*Η αρμόδια ελληνική προξενική αρχή, με την επιφύλαξη των γενικών και ειδικών όρων άρνησης εισόδου σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος, δεν χορηγεί ή ανακαλεί τη θεώρηση εισόδου όταν διαπιστωθεί από την ίδια ή την αρμόδια υπηρεσία μίας στάσης ότι [...] αε) ο εργοδότης δεν πληροί τις νομικές του υποχρεώσεις σχετικά με την κοινωνική ασφάλιση, τη φορολογία, τα εργασιακά δικαιώματα ή τους όρους απασχόλησης, σύμφωνα με το εφαρμοστέο δίκαιο ή τις συλλογικές συμβάσεις*». Ενώ εκ πρώτης όψεως η πρόβλεψη αυτή τίθεται προς προστασία του αδύναμου πόλου της εργασιακής σχέσης (εργαζόμενου) και δη προληπτικά, ώστε να αποφευχθεί η σύναψη ή η εξακολούθηση της εργασιακής σχέσης με παραβατικό εργοδότη, στην πράξη λειτουργεί αντίστροφα και τελικά τιμωρητικά για τους εργαζομένους, αφού τους στερεί το δικαίωμα να εργαστούν και μάλιστα νόμιμα σε κάποιον άλλο εργοδότη, ιδίως όταν πρόκειται για ανάκληση ήδη εκδοθείσας θεώρησης εισόδου, με βάση την οποία ο εποχικός εργαζόμενος αφενός έχει διαμορφώσει τον οικογενειακό και επαγγελματικό του προγραμματισμό, αφετέρου έχει εδραιώσει προσδοκία εισοδήματος για τη διάρκεια της οικείας σύμβασης εργασίας στη χώρα υποδοχής, ιδίως όταν

<sup>18</sup> ΕΕΔΑ, Συμβολή για την αξιολόγηση του επιπέδου συμμόρφωσης της Ελλάδας με τις συστάσεις της ΕΕΔΑ σχετικά με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου - υπόθεση *Μανωλάδα* (Ανακοίνωση βάσει του άρθρου 9 (2) για την εκτέλεσή της στην απόφαση *Chowdury* και λοιποί κατά Ελλάδα (21884/15) προς την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης), 5.6.2020.

πρόκειται για το δεύτερο και πλέον έτος της προβλεπόμενης ανώτατης πενταετίας απασχόλησης στο πλαίσιο της εποχικής εργασίας. Δύναται δε να λειτουργήσει και ως αντικίνητρο για την καταγγελία στους αρμόδιους ελεγκτικούς μηχανισμούς της παραβατικής συμπεριφοράς του εργοδότη γιατί σε αυτή την περίπτωση οι συνέπειες στη ζωή και στο εισόδημα του καταγγέλλοντος είναι σημαντικότερες της πιθανής δικαίωσής του στο πλαίσιο της καταγγελίας ή της προσφυγής. **Δεδομένου ότι η Πολιτεία γνωρίζει τα ζητήματα αυτά, θα μπορούσε να αποτρέψει ένα πρόσθετο σπινάλ παραβατικότητας και απονομιμοποίησης παρέχοντας τουλάχιστον μια διορία σύναψης νέας σύμβασης εργασίας με άλλον εργοδότη, σύμφωνη με το πνεύμα και το γράμμα άλλων διατάξεων στο πλαίσιο της εποχικής εργασίας που επιτρέπουν ρητά ή έστω έμμεσα την αλλαγή εργοδότη και δεύτερον, να θεσπισθούν ισχυρά κίνητρα προς τους εργαζόμενους για την καταγγελία παραβατικών συμπεριφορών στο πλαίσιο της εργασιακής σχέσης, μεταξύ των οποίων η δυνατότητα ή η υποστήριξη στη σύναψη νέων συμβάσεων εργασίας.**

Η ΕΕΔΑ επισημαίνει τις αυστηρές συστάσεις για συστηματικούς ελέγχους ως προς τις συνθήκες εργασίας στον αγροτικό τομέα, που επαναλαμβάνονται στην Έκθεση της Ομάδας Εμπειρογνομόνων για την Καταπολέμηση της Εμπορίας Ανθρώπων (GRETA).<sup>19</sup>

Σχετικά με την προτεινόμενη ρύθμιση των **αδειών διαμονής για παροχή εξαρτημένης εργασίας**, η ΕΕΔΑ παρατηρεί ότι με την προτεινόμενη κατηγοριοποίηση του άρθρου 9 του ΣχΝ καταργείται η αυτοτελής άδεια διαμονής για εξαρτημένη εργασία (άρθρο 7 Ν. 4251/2014, άδεια τύπου Α1) και προβλέπονται πλέον εφεξής μόνο η μετάκληση και η εποχική εργασία ως τύποι εξαρτημένης εργασίας (βλ. Κεφ. Δ' του ΣχΝ). Για τη συγκεκριμένη αλλαγή δεν αναφέρει κάποιο σχόλιο η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Η ΕΕΔΑ διερωτάται αν καταργείται η προηγούμενη άδεια Α1, παύει δηλαδή να ισχύει από την θέση σε ισχύ του νέου Κώδικα Μετανάστευσης και αν ναι, πώς σκοπεύει το επισπεύδον Υπουργείο να ρυθμίσει την ανανέωση των κατόχων αυτής. Τεκμαίρεται (εφόσον δεν αναφέρεται ρητώς) ότι αυτοί θα δύνανται να υπαχθούν σε κάποια άλλη κατηγορία αδειών διαμονής για εξαρτημένη εργασία, ήτοι στη μετάκληση ή την εποχική εργασία. Ωστόσο για τις τελευταίες κατηγορίες ισχύουν οι αιρέσεις των ποιοτικών χαρακτηριστικών (ειδικότητες, κλάδοι κ.λπ.) και άρα και το ποσοτικό όριο του συνολικού ετήσιου όγκου εισδοχής.

Ειδικότερα ως προς τις διαδικασίες καθορισμού του όγκου εισδοχής κατ' έτους, η έκδοση Κοινής Υπουργικής Απόφασης αντικαθίσταται από Πράξη Υπουργικού

<sup>19</sup> [Greece: New report urges better protection for human trafficking victims and increased attention to labour inspections - Action against Trafficking in Human Beings, 23.3.2023.](#)

Συμβουλίου ενώ προβλέπεται διαβούλευση μόνο με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης για την εκτίμηση των αναγκών, καταργούμενης πλέον της ισχύουσας διαδικασίας διαβούλευσης σε επίπεδο Περιφερειών, παρακάμπτοντας δε την έγκαιρη και κρίσιμη συμβολή των αρμόδιων υπηρεσιών των εμπλεκόμενων Υπουργείων. Παράλληλα, από το σύνολο των σχετικών διατάξεων του ΣχΝ και ειδικά του άρθρου 66 παρ. 5 προκύπτει ότι ο κάτοχος άδειας διαμονής για εποχική εργασία δύναται να αλλάζει εργοδότες κατά τη διάρκεια του 9μηνου, επιτείνοντας την ήδη διαπιστωμένη διακινδύνευση ως προς τους όρους και τις συνθήκες διαμονής και εργασίας.

Συμπερασματικά, η διεύρυνση της εποχικότητας (στον κατασκευαστικό, επισιτιστικό και τουριστικό κλάδο), η δυνατότητα αλλαγής θέσης/ειδικότητας και κλάδου απασχόλησης, η εργασιακή και κοινωνικοασφαλιστική επισφάλεια της απασχόλησης με εργόσημο (χωρίς ειδικότητα), οι ρυθμίσεις που εισάγονται για τον υποκατώτατο μισθό σε συνδυασμό και με την έλλειψη ικανότητας ελέγχου των συνθηκών εργασίας παρατείνει την αβεβαιότητα του καθεστώτος των αλλοδαπών στη χώρα μας, ενθαρρύνει την υποδηλωμένη ή αδήλωτη εργασία και στρέφει τους αλλοδαπούς προς αναζήτηση εργασίας με καλύτερες συνθήκες σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Η ΕΕΔΑ επανέρχεται εκ νέου στην ανάγκη αξιολόγησης/μεταρρύθμισης του περιεχομένου των διατάξεων που περιέχονται στον εν ισχύ Κώδικα Μετανάστευσης που συνδέονται με το καθεστώς και τους όρους εργασίας και κοινωνικής ασφάλισης και ασφάλειας τόσο των πολιτών τρίτων χωρών που εισέρχονται στην Ελλάδα κατόπιν μετάκλησης όσο και των πολιτών τρίτων χωρών που ήδη διαμένουν και εργάζονται στην Ελλάδα χωρίς να έχει ρυθμιστεί το καθεστώς διαμονής τους. Στις ελλείψεις του εθνικού θεσμικού πλαισίου εντάσσεται επίσης η μη αποτελεσματική αντιμετώπιση της ιδιαίτερης σχέσης που παρατηρείται μεταξύ του φαινομένου της αναγκαστικής εργασίας για σκοπούς εργασιακής εκμετάλλευσης και της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα, όπως έχει διαπιστωμένα παρατηρηθεί σε συγκεκριμένους τομείς, όπως ο αγροτικός. Το παρόν σχέδιο νέου Κώδικα Μετανάστευσης εμμένει στα απρόσφορα εργαλεία του προηγούμενου Κώδικα Μετανάστευσης, δεν προσφέρει ικανοποιητικές λύσεις στις παθογένειες που έχουν εντοπίσει οι αρμόδιοι φορείς στην πράξη ενώ παρατείνει το καθεστώς αβεβαιότητας και διακινδύνευσης για χιλιάδες αλλοδαπούς εργαζομένους που βρίσκονται στη χώρα μας.

Η ΕΕΔΑ επανέρχεται στην ανάγκη ρύθμισης των εν λόγω ζητημάτων καθώς και στην ανάγκη για συντονισμένη και αποτελεσματική παρέμβαση από πλευράς της Πολιτείας με στόχο τη διασφάλιση αξιοπρεπών όρων και συνθηκών διαβίωσης και εργασίας των αλλοδαπών, ιδιαίτερα εκείνων που είναι ευάλωτοι

απέναντι σε μορφές εργασιακής εκμετάλλευσης. Ως εκ τούτου συνιστά στις αρμόδιες κρατικές αρχές:

**(α) την καταπολέμηση της εργασιακής εκμετάλλευσης και της αδήλωτης εργασίας μέσω της δημιουργίας και διατήρησης ενός διαρκούς μηχανισμού πρόσβασης σε καθεστώς νόμιμης διαμονής για όλους τους αλλοδαπούς που ζουν και εργάζονται στην Ελλάδα**

**(β) την εξασφάλιση της ισότιμης πρόσβασης στην εργασία των αλλοδαπών κάθε κατηγορίας**

**(γ) την άμεση υπαγωγή των εργαζόμενων μεταναστών - συμπεριλαμβανομένων και όσων δεν διαθέτουν έγγραφα νόμιμης εισόδου και διαμονής στη χώρα - σε κατάλληλο ασφαλιστικό φορέα και την πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική κάλυψη και**

**(δ) τη λήψη μέτρων προφύλαξης της υγείας των αλλοδαπών και τη διασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών εργασίας και υγιεινής, ιδίως των ευάλωτων απέναντι σε μορφές εργασιακής εκμετάλλευσης αλλοδαπών.**

### ***Ισότιμη μεταχείριση και οικογενειακή ενότητα***

Η ισότιμη μεταχείριση Ελλήνων και αλλοδαπών αλλά και αλλοδαπών διαφορετικών κατηγοριών μεταξύ τους στην απόλαυση μιας σειράς δικαιωμάτων αποτελεί βασική αρχή σε πλείστες διεθνείς συμβάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η δε διάκριση λόγω νομικής κατάστασης ενός προσώπου εμπίπτει στη γενική απαγόρευση μη διάκρισης. Η υποχρέωση προστασίας της οικογένειας και ο σεβασμός της οικογενειακής ζωής αναγνωρίζονται σε διεθνή, περιφερειακά και εθνικά κείμενα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η διατήρηση της οικογενειακής ενότητας είναι εγγενής στο δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή. Για τους προσφυγικούς και μεταναστευτικούς πληθυσμούς, το εν λόγω δικαίωμα πραγματώνεται είτε με τη χορήγηση όμοιου καθεστώτος στα μέλη της οικογένειας που βρίσκονται στη χώρα υποδοχής - ώστε να μη διαταραχθεί ο οικογενειακός βίος ή με την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης με μέλη της οικογένειας που βρίσκονται σε άλλο κράτος ή και στο κράτος προέλευσης. Τέλος, η ενσωμάτωση των μελών της οικογένειας θα πρέπει να προωθείται και γι' αυτό η Οδηγία 2003/86/EK προβλέπει ότι στα μέλη της οικογένειας χορηγείται καθεστώς ανεξάρτητο από εκείνο του συντηρούντος, σε περίπτωση διάλυσης του γάμου και σχέσης συμβίωσης, και πρόσβαση στην εκπαίδευση, στην απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση υπό τους ίδιους όρους με τον αιτούντα την επανένωση, κάτω από παρόμοιες συνθήκες.

Στην Ελλάδα, οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας δεν έχουν δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης. Αυτό δεν απαγορεύεται από την Οδηγία 2003/86/EK ωστόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να

θεσπίζουν κανόνες που παρέχουν παρόμοια δικαιώματα στους πρόσφυγες και στους δικαιούχους προσωρινής ή επικουρικής προστασίας.<sup>20</sup> Πράγματι η πλειοψηφία των κρατών μελών, με εξαίρεση τη Μάλτα, την Ελλάδα και την Κύπρο, έχουν θεσπίσει δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης υπέρ των δικαιούχων επικουρικής προστασίας.<sup>21</sup> Στο παρόν ΣχΝ (άρθρο 83 παρ. 2 περ (γ)), ο νομοθέτης επαναφέρει την ίδια ρύθμιση με τον Ν. 4251/2014. Από τότε έχουν μεσολαβήσει αρκετά χρόνια, η Ελλάδα δεν είναι πλέον σε περίοδο «κρίσης» και υπό το φως και των νεότερων εξελίξεων στη νομολογία, ιδίως του ΕΔΔΑ,<sup>22</sup> **η ΕΕΔΑ καλεί την ελληνική Πολιτεία στο πλαίσιο της κωδικοποίησης της μεταναστευτικής νομοθεσίας να εκσυγχρονίσει το πλαίσιο προστασίας των δικαιούχων επικουρικής προστασίας και συμπορευόμενη με την πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κρατών που έχουν επεκτείνει το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης και στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας, να αφαιρέσει την εξαίρεση της περ. (γ) της παρ. 2 του άρθρου 83.**<sup>23</sup>

Αναφορικά με την ενσωμάτωση του άρθρου 5 της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ, η ΕΕΔΑ προτείνει την συμπερίληψη στην παρ. 1 του άρθρου 86 την ενδεικτική μνεία των στοιχείων που αποδεικνύουν την οικογενειακή σχέση και μνημονεύονται ρητά στο κείμενο της Οδηγίας (ύπαρξη κοινού τέκνου, προηγούμενη συγκατοίκηση, καταχώριση της σχέσης συμβίωσης και κάθε άλλο αξιόπιστο αποδεικτικό μέσο). Συναφώς, η ΕΕΔΑ προτείνει να προστεθεί στους ορισμούς (λζε) και (ληγ) του άρθρου 4 του ΣχΝ η περίπτωση προσώπων που διατηρούν «σταθερή σχέση δεόντως αποδεδειγμένη» με Έλληνα πολίτη ή πολίτη ΕΕ βάσει της νομολογίας του ΕΔΔΑ και σε συσχετισμό με την άδεια διαμονής τύπου Ν.2 (άρθρο 9 περ. (θβ) του ΣχΝ).

Ως προς την αρχική χορήγηση δελτίου διαμονής σε μέλη οικογένειας Έλληνα πολίτη παρατηρείται **το εξής παράδοξο**: το εν λόγω δικαίωμα έχει συρρικνωθεί καθώς περιορίζονται οι τύποι νόμιμοι διαμονής οι οποίοι δύνανται να οδηγήσουν εν συνεχεία σε χορήγηση άδειας διαμονής στην Ελλάδα ως μέλη οικογένειας Έλληνα πολίτη ενώ καταργείται και το προσωποπαγές δικαίωμα συζύγου Έλληνα πολίτη μετά από διαζύγιο ή θάνατο για αυτοτελή πενταετή άδεια διαμονής χωρίς να αιτιολογείται ειδικά.

<sup>20</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Οδηγίες όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, COM(2014) 210, 3 Απριλίου 2014.

<sup>21</sup> ECRE, Not there yet: Family reunification for beneficiaries of international protection, Φεβρουάριος 2023.

<sup>22</sup> Βλ. Μ.Α. κατά Δανίας, Προσφυγή 6697/18, 9 Ιουλίου 2021 όπου κρίθηκε ότι οι προϋποθέσεις που έθετε η Δανία για την οικογενειακή επανένωση των προσφύγων μολονότι σύννομες με το ενωσιακό δίκαιο, ήταν υπερβολικές, ιδίως λόγω έλλειψης εξατομικευμένης εξέτασης των περιπτώσεων.

<sup>23</sup> Βλ. επίσης σχετικές συστάσεις HIAS και RSA στην ανοικτή διαβούλευση της υπό σχολιασμό νομοθετικής πρωτοβουλίας, προσπελάστηκαν στις 16.3.2023.



Το εν ισχύ άρθρο 82 παρ. 1 του Ν. 4251/2014 προβλέπει ότι χορηγείται άδεια διαμονής μέλους οικογένειας Έλληνα, εφόσον το μέλος είναι κάτοχος α) ομοιόμορφης θεώρησης εισόδου ή θεώρησης εισόδου περιορισμένης εδαφικής ισχύος, β) οριστικού ή προσωρινού (ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής) τίτλου διαμονής, γ) ειδικού δελτίου ταυτότητας ομογενούς, δ) άδειας διαμονής δικαιούχου διεθνούς προστασίας. Μπορούσε δε και αιτών διεθνή προστασία να λάβει την εν λόγω άδεια υπό προϋποθέσεις. Εφόσον υιοθετηθεί το προτεινόμενο άρθρο 93, αίτημα χορήγησης άδειας συνάγεται ότι θα αναγνωρίζεται πλέον *μόνο σε όσους είναι κάτοχοι θεώρησης εισόδου και οριστικού τίτλου διαμονής, εξαιρουμένων των αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας (αφού δεν προβλέπεται στις εξαιρέσεις του άρθρου 3 παρ. 3 περ. (γ))* καθώς και των κατόχων προσωρινών τίτλων διαμονής. Η εν λόγω ρύθμιση φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με τα οριζόμενα στην *Οδηγία 2004/38/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, η οποία στις προϋποθέσεις χορήγησης δελτίου διαμονής στα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης προβλέπει μόνο βεβαίωση εγγραφής ή οποιαδήποτε άλλη απόδειξη διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής (άρθρο 10) και όχι οριστικό τίτλο διαμονής. Η εν λόγω πρόβλεψη εφαρμόζεται στα μέλη οικογένειας πολίτη της Ένωσης ανεξαρτήτως ιθαγένειας αυτών.*

Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ κρίνει ότι **η εν λόγω διάταξη πρέπει να παραμείνει ως έχει στον εν ισχύ Ν. 4251/2014** καθώς είναι συμβατή με τις προβλέψεις του ενωσιακού δικαίου και προστατεύει αποτελεσματικότερα την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή των Ελλήνων πολιτών.

Στη συνέχεια, **η κατάργηση του προσωποπαγούς δικαιώματος συζύγου μετά από διαζύγιο ή θάνατο του Έλληνα πολίτη σε άδεια διαμονής πενταετούς διάρκειας και η αντικατάστασή της από μονοετή άδεια για ανθρωπιστικούς λόγους (άρθρο 93 παρ. 11 ΣχΝ) εισάγει αδικαιολόγητα δυσμενή διάκριση των μελών οικογένειας Έλληνα σε σχέση με τα μέλη οικογένειας πολίτη ΕΕ ή τρίτης χώρας που διαβιούν στην Ελλάδα.** Επιπλέον, δεν είναι κατανοητό γιατί η εν λόγω κατηγορία πολιτών τρίτων χωρών να μη μπορεί να προβεί σε μεταβολή της κατηγορίας της προηγούμενης άδειας διαμονής τους αλλά θα πρέπει να υποβάλλουν αίτηση για νέα άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους. Όπως προαναφέρθηκε, η Οδηγία 2003/86/EK προβλέπει προσωποπαγές δικαίωμα διαμονής στα μέλη οικογένειας πολίτη τρίτης χώρας μετά το διαζύγιο ή θάνατο του αρχικού δικαιούχου, ανεξάρτητο από το καθεστώς του τελευταίου. Το ΣχΝ ακολούθως προβλέπει αυτοτελή άδεια διαμονής μέχρι τρία έτη στα μέλη της οικογένειας πολίτη τρίτης χώρας (άδεια διαμονής τύπου Ο.2). Ομοίως το ΠΔ 106/2007 που

ρυθμίζει τα ζητήματα αδειών διαμονής πολιτών τρίτων χωρών προβλέπει προσωποπαγή άδεια διαμονή πενταετούς διάρκειας στα μέλη οικογένειας πολίτη ΕΕ (άρθρα 11-12 ΠΔ 106/2007, βλ. και άρθρο 163 ΣχΝ). Η εν λόγω άδεια μεταχειρίζεται στην αρχή της ισότητας.

[Σημείωση: το άρθρο 93 παρ. 11 αναδιατυπώθηκε επί το ορθόν στο ΣχΝ που κατατέθηκε στη Βουλή και πλέον προβλέπεται προσωποπαγές δικαίωμα αυτοτελούς άδειας διαμονής στα μέλη της οικογένειας Έλληνα πολίτη μετά το διαζύγιο ή θάνατο του αρχικού δικαιούχου]

Τέλος, η πρόβλεψη στην παρ. 14 του άρθρου 93 ΣχΝ σχετικά με την έκδοση απόφασης επιστροφής άνευ ετέρου στα μέλη οικογένειας Έλληνα, των οποίων το αίτημα χορήγησης ή ανανέωσης της άδειας διαμονής απορρίπτεται ή ανακαλείται **αντίκειται στις ειδικές διατάξεις της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ** όπου η εν λόγω δυνατότητα προβλέπεται μόνο αν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας και κατόπιν ατομικής αξιολόγησης της προσωπικής συμπεριφοράς του ατόμου. Μάλιστα, λαμβάνονται υπόψη και άλλοι παράγοντες όπως η διάρκεια παραμονής του εν λόγω ατόμου στην επικράτεια του, η ηλικία, η κατάσταση της υγείας του, η οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση, η κοινωνική και πολιτιστική ενσωμάτωσή του στο κράτος μέλος υποδοχής και το εύρος των δεσμών του με τη χώρα καταγωγής ενώ προκειμένου για άτομα τα οποία έχουν αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής, δεν λαμβάνεται καμία απόφαση απέλασης παρά *μόνο για σοβαρούς λόγους* δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας (άρθρο 28 Οδηγίας).

### **Ρύθμιση διαμονής για ανθρωπιστικούς ή εξαιρετικούς λόγους**

Το προτεινόμενο άρθρο 134 του ΣχΝ τροποποιεί τα εν ισχύ άρθρα 19 και 19Α του Ν. 4251/2014. Μάλιστα, μολονότι στον τίτλο αναφέρονται και οι «εξαιρετικοί λόγοι», όλες οι παράγραφοι του άρθρου αναφέρονται σε άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους λόγους ανθρωπιστικής φύσεως και καταργούνται οι «άλλοι λόγοι» που αφορούσαν την κατ' εξαίρεση άδεια διαμονής σε πολίτες τρίτων χωρών που αποδεικνύουν επταετή συνεχή παραμονή στην Ελλάδα (άρθρο 19 παρ. 1 του Ν. 4251/2014). Η τελευταία αυτή περίπτωση ρυθμίζεται εφεξής στο προτεινόμενο άρθρο 134 παρ. 4 που αφορά τη χορήγηση αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους από τον Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (περ. γ').

Ειδικότερα και σε ότι αφορά τις άδειες διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, η διατύπωση της παρ. 1 του εν λόγω άρθρου, η οποία προβλέπει ότι «*με απόφαση του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου μπορεί να χορηγείται άδεια διαμονής κατά περίπτωση...*». Η ΕΕΔΑ παρατηρεί επί της αρχής εν λόγω παράγραφος τροποποιεί ουσιαστικά την εν ισχύ ρύθμιση καθώς η χορήγηση της άδειας

διαμονής καταλείπεται στην *απόλυτη διακριτική ευχέρεια* του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου. Η διάκριση αυτή ανάμεσα στις περιπτώσεις που ο αρμόδιος Υπουργός δύναται να χορηγήσει άδεια διαμονής (άρθρο 134 παρ. 1 ΣχΝ) και σε εκείνες που χορηγεί άδεια διαμονής (άρθρο 134 παρ. 2) δεν είναι κατανοητή. Τόσο η παρ. 1 όσο και η παρ. 2 αφορούν τις πλέον ευάλωτες ομάδες πολιτών τρίτων χωρών, όπως τα θύματα ενδοοικογενειακής βίας ή ρατσιστικής βίας (παρ. 1) ή τα θύματα εμπορίας ανθρώπων ή καταναγκαστικής εργασίας (παρ. 2) των οποίων η προστασία επιτάσσεται από διεθνείς συμβάσεις. Οι κατηγορίες αυτές πολιτών τρίτων χωρών θα έπρεπε να αντιμετωπίζονται με ισότιμο τρόπο από το Νομοθέτη ενώ η Πολιτεία θα πρέπει να επιδείξει ιδιαίτερη ευαισθησία και υπευθυνότητα ως προς την προστασία τους.

Επιπρόσθετα, η ΕΕΔΑ παρατηρεί ότι για την κατηγορία απορριφθέντων αιτούντων διεθνή προστασία, μεταξύ αυτών και ανηλίκων έχει καταργηθεί εδώ και αρκετά χρόνια το αυτοτελές ανθρωπιστικό καθεστώς ενώ από το 2020 καταργήθηκε και η δυνατότητα παραπομπής από τις Επιτροπές Προσφυγών. Η νομική μεταχείριση όσων το αίτημα διεθνούς προστασίας έχει απορριφθεί τελεσίδικα αλλά συντρέχει αντικειμενική αδυναμία επιστροφής τους στη χώρα καταγωγής για λόγους ανωτέρας βίας ή συνδρομής στο πρόσωπο του αλλοδαπού της ρήτρας μη επαναπροώθησης του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ εξακολουθεί να παραμένει μετέωρη και αρρυθμιστή. **Η ΕΕΔΑ προτείνει την επαναφορά της καταργηθείσας διάταξης (πρώην περ. (στ) του άρθρου 19<sup>Α</sup> του Ν. 4251/2014) ή άλλως τη ρύθμιση του νομικού κενού που υπάρχει στην πράξη και θέτει σε κίνδυνο τα άτομα που παραμένουν στην Ελλάδα χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα και χωρίς την προοπτική άμεσης επιστροφής στη χώρα καταγωγής ή σε τρίτη χώρα.**

Τέλος, η ΕΕΔΑ, βάσει της εμπειρίας της στα θέματα μεταχείρισης των αγνοουμένων ή θανόντων μεταναστών και των φερόμενων ως θυμάτων άτυπων αναγκαστικών επιστροφών **θα ήθελε να προτείνει, επ' ευκαιρίας της μεταρρύθμισης του Κώδικα Μετανάστευσης την εισαγωγή δυο ξεχωριστών κατηγοριών αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.**

Η πρώτη κατηγορία αφορά την **πρόβλεψη θεώρησης εισόδου και άδειας βραχείας διαμονής σε μέλη οικογένειας αγνοουμένων ή θανόντων μεταναστών στη χώρα μας**, οι οποίοι διεξάγουν έρευνες για την αναζήτηση των δικών τους ανθρώπων που αγνοούνται συνέπεια μεταναστευτικών ταξιδιών στην Ευρώπη ή επιθυμούν να αποτίσουν τιμές σε συγγενή τους που βρέθηκε νεκρός στην Ελλάδα ή ενταφιάστηκε ως αγνώστων στοιχείων και κατόπιν ταυτοποιήθηκε. Η εν λόγω πρόβλεψη υπάρχει ήδη στη Γερμανία<sup>24</sup> ενώ

<sup>24</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat, FAQ: [What special conditions apply to entry into Germany by family members who are nationals of a third-country that is not on the "safe" list?](#), προσπελάστηκε στις 20.3.2023. Το γερμανικό δίκαιο προβλέπει μικρής διάρκειας είσοδο

αποτελεί σύσταση αρμοδίων διεθνών οργανισμών (Διεθνής Επιτροπή Ερυθρού Σταυρού<sup>25</sup> και Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης<sup>26</sup>). Η ΕΕΔΑ έχει ήδη διατυπώσει τις σχετικές Συστάσεις της προς τις ελληνικές αρχές για την εναρμόνιση με τα διεθνή πρότυπα στα θέματα μεταχείρισης των αγνοουμένων ή θανόντων μεταναστών στη χώρα μας.<sup>27</sup>

Η δεύτερη κατηγορία αφορά τα φερόμενα ως θύματα άτυπων αναγκαστικών επιστροφών από την Ελλάδα, τα οποία κατείχαν τίτλο διαμονής (αιτούντες άσυλο και αναγνωρισμένοι πρόσφυγες) στην Ελλάδα και κατόπιν άτυπης αναγκαστικής επιστροφής τους στην Τουρκία αδυνατούν να επανέλθουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια καθώς στερούνται ταξιδιωτικών εγγράφων. Τα εν λόγω στοιχεία έχουν καταγραφεί από το Μηχανισμό Καταγραφής Άτυπων Αναγκαστικών Επιστροφών της ΕΕΔΑ και βρίσκονται στη διάθεση των αρχών.<sup>28</sup> Η ΕΕΔΑ προτείνει σε τέτοιες περιπτώσεις την πρόβλεψη **ειδικής θεώρησης εισόδου ώστε να δίνεται η δυνατότητα επανόδου στην ελληνική επικράτεια των πολιτών τρίτων χωρών που απομακρύνθηκαν από την ελληνική επικράτεια**, εφόσον αποδεικνύεται από τα στοιχεία της Ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου ότι ο αλλοδαπός διέθετε τίτλο νόμιμης διαμονής όσο βρισκόταν στην Ελλάδα.

Σε ότι αφορά την κατ' εξαίρεση άδεια διαμονής σε πολίτες τρίτων χωρών που αποδεικνύουν επταετή συνεχή παραμονή στην Ελλάδα (βλ. άρθρο 19 παρ. 1 του Ν. 4251/2014), η τελευταία αυτή περίπτωση ρυθμίζεται εφεξής στο προτεινόμενο άρθρο 134 παρ. 4 (περ. γ') που αφορά τη χορήγηση αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους από τον Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Η προτεινόμενη διάταξη εισάγει δυσμενή μεταβολή των σχετικών προϋποθέσεων σύμφωνα με την οποία δεν προσμετράτε για τη συμπλήρωση του χρόνου που διέμενε ο πολίτης τρίτης χώρας στην Ελλάδα ο χρόνος διαμονής ως αιτούντος διεθνούς προστασίας. **Αφενός δεν παρέχεται κάποια ειδική αιτιολογία για τη δυσμενή αυτή μεταβολή, αφετέρου δεν ανταποκρίνεται**

---

για συγγενείς πρώτου και δεύτερου βαθμού που είναι πολίτες χωρών εκτός ΕΕ μόνο εάν αποδεικνύονται επείγοντες οικογενειακοί λόγοι, μεταξύ αυτών και η είσοδος για να παραστούν σε κηδεία ή σε περίπτωση θανάτου συγγενή τους. Βλ. επίσης συγκριτική μελέτη μεταχείρισης σορών μεταναστών σε Γερμανία και Ελλάδα σε The Last Rights Project, [Every body counts: Death, Covid-19 and Migration, Understanding the Consequences of Pandemic Measures on Migrant Families](#), January 2021.

<sup>25</sup> ICRC, [Policy Paper: Missing Migrants and their Families - The ICRC's Recommendations to Policy-Makers](#), Recommendation 10.

<sup>26</sup> IOM/Missing Migrants Project, [Policy Briefing: Support needed for families of missing migrants – Evidence from IOM's Project "Assessing the Needs of Families Searching for Relatives Lost in the Central and Western Mediterranean"](#), 2021, Guiding Principles and Recommendations No. 6.

<sup>27</sup> Η ΕΕΔΑ υιοθετεί τη Διακήρυξη της Μυτιλήνης για την αξιοπρεπή μεταχείριση όλων των προσώπων που αγνοούνται και απεβίωσαν καθώς και των οικογενειών τους συνεπεία μεταναστευτικών ταξιδιών, 7.2.2019.

<sup>28</sup> Μηχανισμός Καταγραφής Άτυπων Αναγκαστικών Επιστροφών, [Ενδιάμεση Έκθεση](#), Ιανουάριος 2023, σελ. 9-10, γράφημα 6.

στις ανάγκες προστασίας του μεταναστευτικού πληθυσμού που διαμένει στη χώρα μας εδώ και αρκετά χρόνια (από την προσφυγική «κρίση» του 2015-2016) με το προσωρινό νόμιμο καθεστώς του αιτούντος διεθνή προστασία. Η ως άνω πρόβλεψη έρχεται σε αντίθεση με το σύνολο του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και το πλαίσιο οδηγιών και κανονισμών που ορίζουν ότι η υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας είναι δικαίωμα του πολίτη τρίτης χώρας και δεν θα πρέπει αυτό να παρακωλύεται ή να επιβαρύνεται με δυσμενείς συνέπειες, όπως εν προκειμένω. Είναι δε οξύμωρο ο πολίτης τρίτης χώρας, ο οποίος άσκησε το δικαίωμά του αμελλητί και ζήτησε διεθνή προστασία με την άφιξη του στην Ελλάδα να υφίσταται «κυρώσεις» λόγω της καθυστέρησης της διαδικασίας έκδοσης απόφασης επί του αιτήματός του, η οποία δεν οφείλεται σε δικές του ενέργειες αλλά στις παθογένειες του ελληνικού συστήματος ασύλου. Επιπλέον, η *ratio* της εισαγωγής της εν λόγω «εξαιρετικής» άδειας διαμονής σε πολίτη τρίτης χώρας ο οποίος βρίσκεται αρκετά χρόνια στην Ελλάδα (επτά εν προκειμένω) αφορά στην προστασία των βιοτικών δεσμών που τεκμαίρεται αντικειμενικά ότι έχει αναπτύξει στη χώρα μας. Επομένως, με την μη προσμέτρηση του χρόνου που έχει διανύσει ως αιτών διεθνούς προστασίας, αυτομάτως ακυρώνεται η δικαιολογητική βάση της ανάγκης πρόβλεψης της εν λόγω κατηγορίας άδειας διαμονής. Υπενθυμίζεται ότι ο χρόνος παραμονής ενός πολίτη τρίτης χώρας ως αιτούντος άσυλο στη χώρα υποδοχής εμπίπτει στο πεδίο προστασίας του άρθρου 8 ΕΣΔΑ, όπως έχει ήδη αποφανθεί το ΕΔΔΑ σε υπόθεση κατά της Ελλάδας.<sup>29</sup>

**Η ΕΕΔΑ προτείνει τη διαγραφή του τελευταίου εδαφίου της περ. (γ) της παρ. 4 του άρθρου 134 του ΣχΝ.**

### ***Κοινωνική ένταξη μεταναστών με νόμιμη διαμονή***

Η ΕΕΔΑ επισημαίνει ότι στο προωθούμενο Σχέδιο Κώδικα Μετανάστευσης έχει απαλειφθεί η αυτοτελής αναφορά στην κοινωνική ένταξη πολιτών τρίτων χωρών. Η κοινωνική ένταξη ρυθμίστηκε πρώτη φορά μόλις το 2005 με τον Ν. 3386/2005 και περιλήφθηκε στο τίτλο του νομοθετήματος. Η ένταξη των αλλοδαπών στην Ελλάδα αφορούσε τους επί μακρόν νομίμως διαμένοντες μετανάστες και γινόταν αντιληπτή ως μια αναλογικά ισότιμη συμμετοχή αυτών στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας βασισμένη στην αρχή της μη διάκρισης με στόχο την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Η ΕΕΔΑ, στις σχετικές Παρατηρήσεις της, είχε κρίνει ανεπαρκείς τις προβλέψεις του νόμου για την διευκόλυνση της ένταξης των αλλοδαπών καθώς δεν ελάμβαναν υπόψη τη θετική εξέλιξη της ένταξης, ιδίως των παιδιών στα

<sup>29</sup> Β.Α.Σ. κατά Ελλάδα, αρ. προσφ. 11981/15, 13.10.2016.

σχολεία και στην κοινωνική ζωή της χώρας και τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για τα δικαιώματα των προσφύγων και μεταναστών.<sup>30</sup> Ο μετέπειτα Κώδικας Μετανάστευσης (Ν. 4251/2014) διατήρησε στο τίτλο του την ως άνω αναφορά και όρισε αυτοτελώς την κοινωνική ένταξη, το πεδίο εφαρμογής, τις βασικές αρχές της και το πρόγραμμα δράσης.

Σήμερα, είκοσι τρία έτη μετά και σε συνέχεια της σύνολης μεταναστευτικής εμπειρίας που έχει βιώσει η χώρα, έρχεται ο νέος Κώδικας Μετανάστευσης και απαλείφει την κοινωνική ένταξη όχι μόνο από τον τίτλο του αλλά και από το πεδίο ρύθμισης αυτού και τους στόχους του νομοθέτη που κωδικοποιεί τις διατάξεις για την είσοδο και διαμονή πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα. Επισφραγίζεται έτσι ο εργασιοκεντρικός χαρακτήρας της ελληνικής μεταναστευτικής νομοθεσίας.

Οι αναφορές του ΣχΝ στην κοινωνική ένταξη περιορίζονται α) στο άρθρο 145 παρ. 2 όπου αναφέρονται μόνο οι όροι ένταξης του πολίτη τρίτης χώρας στην ελληνική κοινωνία που αφορούν την χορήγηση άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντος (άδεια διαμονής τύπου «M1»), β) στο άρθρο 172 παρ. ε όπου η ένταξη συνδέεται με την ανταποδοτικότητα των προστίμων – παράβολων, καθώς οι πιστώσεις που προκύπτουν από αυτά *μπορούν να διατίθενται για τη χρηματοδότηση δράσεων κοινωνικής ένταξης νόμιμων μεταναστών* και γ) στη γνωμοδότηση των Επιτροπών Μετανάστευσης για τη χορήγηση ή ανανέωση των αδειών διαμονής όπου η Επιτροπή λαμβάνει υποχρεωτικά υπόψη τον βαθμό ένταξης του αιτούντα (άρθρο 173 γ). Επιπρόσθετα, στο Κεφάλαιο Λ (Μεταβατικές, εξουσιοδοτικές, καταργούμενες και τελικές διατάξεις) δεν προβλέπεται καμιά εξουσιοδοτική διάταξη που να αφορά την κοινωνική ένταξη, επί παραδείγματι για την κατάρτιση ενός Εθνικού Σχέδιο Δράσης για την ένταξη πολιτών τρίτων χωρών αλλά και εν γένει οργανωτικά και λειτουργικά ζητήματα των σχετιζόμενων με την ένταξη φορέων. Σημειώνεται ότι η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη που καταρτίστηκε το 2022 από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου περιλαμβάνει τις κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής ένταξης *μόνο* των δικαιούχων διεθνούς προστασίας καθώς και προ-ενταξιακά μέτρα για τους αιτούντες διεθνή προστασία. Όσον αφορά τους νόμιμους μετανάστες εξακολουθεί να ισχύει σιωπηρώς η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη του 2019. Ωστόσο, εν τοις πράγμασι αυτή αποτελεί κενό γράμμα καθώς τα προβλεπόμενα μέτρα δεν εφαρμόζονται. Ο δε Κώδικας Νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών περιλαμβάνει διάταξη για την κοινωνική ένταξη (άρθρο 33 Ν. 4939/2022).

<sup>30</sup> ΕΕΔΑ, [Παρατηρήσεις](#) επί του Νόμου 3386/2005 (ΦΕΚ Α' 212) «Είσοδος και διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», 10.11.2005.

Η μη ρητή αναφορά στην κοινωνική ένταξη ως αυτοτελές πεδίο είναι προβληματική τόσο σε επίπεδο συμβολικό – αναγνώρισης της σημασίας της κοινωνικής ένταξης στη διαμονή των πολιτών τρίτων χωρών όσο και σε επίπεδο ουσίας, καθώς ελλείπει η νομιμοποιητική βάση για την κατάρτιση μιας Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη των Μεταναστών με νόμιμη διαμονή στη χώρα μας. Για παράδειγμα, η λειτουργία των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων στους Δήμους βάσει του Ν. 3852/2010, η οποία αποτελεί, όπου λειτουργούν, καλή πρακτική για την προώθηση της ενεργούς συμμετοχής των αλλοδαπών στα κοινά, θα έπρεπε να διασυνδεθεί με τον παρόντα Κώδικα Μετανάστευσης.

Εντύπωση δε προκαλεί το γεγονός ότι τα ως άνω άρθρα είναι εκ των ελαχίστων που επιλέγει ο νομοθέτης να μην καταργήσει μεν (βλ. καταργούμενες διατάξεις άρθρο 179) αλλά να μην συμπεριλάβει δε στον νέο Κώδικα. **Ερωτάται λοιπόν το αρμόδιο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου ποιο είναι το εφαρμοστικό πλαίσιο νομοθεσίας και πολιτικής για την ένταξη των μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στη χώρα μας, εφόσον υιοθετηθούν ως έχουν οι προωθούμενες διατάξεις.**

Η ΕΕΔΑ, ως το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας έχει επανειλημμένως αναπτύξει δράσεις<sup>31</sup> και διατυπώσει αναλυτικές προτάσεις<sup>32</sup> για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, στην χώρα μας. Η ένταξη είναι μία πολύπλευρη, περίπλοκη και σταδιακή διαδικασία με διαστάσεις νομικής, οικονομικής, κοινωνικής και πολιτισμικής υφής που είναι όλες σημαντικές για την ικανότητα των πολιτών τρίτων χωρών να δραστηριοποιηθούν με επιτυχία στην κοινωνία ως πλήρη μέλη της. Επιπλέον απαιτεί προσπάθειες από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων της ετοιμότητας μεταναστών/τριών εν γένει να προσαρμοστούν στην Ελλάδα χωρίς να αποποιηθούν την πολιτισμική τους ταυτότητα και της αντίστοιχης προθυμίας και ετοιμότητας της ελληνικής κοινωνίας και των θεσμών της δημόσιας διοίκησης να υποδεχθούν τους μετανάστες/στρίες και να ανταποκριθούν στις ανάγκες ένταξης ενός διαφορετικού πληθυσμού. Άλλωστε, η κοινωνική ένταξη

---

<sup>31</sup> Η ΕΕΔΑ συναισθανόμενη την αυξημένη ανάγκη ανάδειξης των προβλημάτων κοινωνικής ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών και με σκοπό την ολοκληρωμένη πληροφόρηση και την διαμόρφωση εμπειριστατωμένης γνώμης των μελών αυτής επί των ανωτέρω ζητημάτων μέσω της ανατροφοδότησης των θεσμών, των δημόσιων φορέων, των διεθνών οργανισμών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που δρουν στο πεδίο, πραγματοποίησε τα τελευταία έτη δυο ακροάσεις φορέων και προσώπων με ευρεία συμμετοχή καθώς και μια διημερίδα σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες όπου εκπρόσωποι βασικών υπουργείων και δήμων, εμπειρογνώμονες από τη διοίκηση και ΜΚΟ παρουσίασαν την εμπειρία τους.

<sup>32</sup> ΕΕΔΑ, [Προτάσεις](#) για την Κοινωνική Ένταξη των Δικαιούχων Διεθνούς Προστασίας, 21.4.2022. ΕΕΔΑ, [Έκθεση Αναφοράς](#) για το προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα, Κεφ. Θ' Ένταξη (σελ. 98 επ), Σεπτέμβριος 2020.

των αλλοδαπών αποτελεί και κοινό ευρωπαϊκό στόχο<sup>33</sup> ενώ συμβαδίζει και με τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών. Όπως αναφέρεται και στο νέο Σύμφωνο της ΕΕ για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, οι πολιτικές ένταξης δεν είναι μόνο απαραίτητες για την κοινωνική συνοχή αλλά και για την εγκαθίδρυση μιας δυναμικής οικονομίας που να λειτουργεί για όλους.<sup>34</sup>

**Η ΕΕΔΑ, λαμβάνοντας υπόψη ότι η ένταξη αποτελεί ουσιαστικό μέρος μιας καλά διαχειριζόμενης και αποτελεσματικής πολιτικής μετανάστευσης, προτείνει το προωθούμενο ΣχΝ να συμπεριλάβει στον τίτλο του, όπως έκαναν και όλα τα νομοθετήματα επί δεκαετίες, την αναφορά στην κοινωνική ένταξη και κατά συνέπεια να περιλάβει επιμέρους διατάξεις που να ρυθμίζουν αυτοτελώς τα ζητήματα ένταξης των μεταναστών με νόμιμη διαμονή στην Ελλάδα.**

### ***Διευκόλυνση παράνομης εισόδου ή διαμονής πολίτη τρίτης χώρας και ανθρωπιστική βοήθεια***

Οι παρ.. 4 και 5 του άρθρου 24 του ΣχΝ επαναλαμβάνουν παλαιότερες ρυθμίσεις του άρθρου 29 του εν ισχύ Ν. 4251/2014, προβλέποντας ως αδίκημα τη διευκόλυνση παράνομης εισόδου ή διαμονής πολίτη τρίτης χώρας, με επιβαρυντική περίπτωση εάν συντρέχει και κερδοσκοπία από την τέλεση της πράξης αυτής. Συγκεκριμένα, το ζήτημα της ποινικοποίησης της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου ή διαμονής ρυθμίζεται από το ενωσιακό δίκαιο (*Οδηγία 2002/90/ΕΚ για τον ορισμό της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής*). Το άρθρο 1 της Οδηγίας προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν κυρώσεις κατά ατόμου που εκ προθέσεως βοηθά πρόσωπο να εισέλθει ή να διέλθει από το έδαφος κράτους μέλους κατά παράβασης της εθνικής νομοθεσίας ή κατά ατόμου το οποίο εκ προθέσεως και για κερδοσκοπικούς λόγους βοηθά πρόσωπο να διαμείνει στο έδαφος κράτους μέλους κατά παράβαση της σχετικής νομοθεσίας. **Όπως προκύπτει από το γράμμα της Οδηγίας, η διευκόλυνση παράνομης διαμονής πολίτη τρίτης χώρας, η οποία δεν σχετίζεται με κερδοσκοπικούς λόγους (προσπορισμός οικονομικού οφέλους) δεν πρέπει να ποινικοποιείται.** Σε αντίθεση με τα ανωτέρω, ο Έλληνας νομοθέτης τιμωρεί κάθε εκ προθέσεως υποβοήθηση παράνομης διαμονής, ανεξάρτητα από το κίνητρο αυτής. Επομένως, η εν ισχύ ρύθμιση του Ν. 4251/2014 αποτελεί πλημμελή συμμόρφωση της Ελλάδας με την Οδηγία 2002/90/ΕΚ καθώς διευρύνει ανεπίτρεπτα την υποκειμενική

<sup>33</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη 2021-2027, COM/2020/758/final.

<sup>34</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Διεύθυνση Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων, Σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη, προσπελάστηκε στις 16.13.2023.



υπόσταση του εγκλήματος. Ως εκ τούτου, **η ΕΕΔΑ προτείνει την τροποποίηση του άρθρου 24 παρ. 5 σύμφωνα με το λεκτικό της Οδηγίας.**

Επιπλέον, η Οδηγία προβλέπει ρητά ότι τα κράτη μέλη μπορούν να μην επιβάλλουν κυρώσεις όταν ο σκοπός είναι η παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας (άρθρο 2 Οδηγία 2002/90/ΕΚ). Το 2018 με ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (2018/2769 (RSP)),<sup>35</sup> κάλεσε τα κράτη μέλη «να μεταφέρουν στο εθνικό τους δίκαιο την εξαίρεση της ανθρωπιστικής βοήθειας που προβλέπεται στην οδηγία για την υποβοήθηση». Τον Οκτώβριο του 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σημειώνοντας «ένα όλο και πιο δύσκολο περιβάλλον για τις ΜΚΟ και τα άτομα κατά την παροχή βοήθειας σε μετανάστες, καθώς και κατά τη διεξαγωγή επιχειρήσεων έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα» και το γεγονός ότι «οι ενέργειες που πραγματοποιούνται για ανθρωπιστικούς σκοπούς ποινικοποιούνται όλο και περισσότερο από το 2015 και μετά», έκρινε ότι «απαιτούνται κατευθυντήριες γραμμές για την ερμηνεία της οδηγίας για την υποβοήθηση, ώστε να υπάρξει μεγαλύτερη σαφήνεια ως προς το πεδίο εφαρμογής της».<sup>36</sup> Στις Κατευθυντήριες Οδηγίες, η Επιτροπή «υπενθυμίζοντας ότι η νομοθεσία της ΕΕ δεν αποσκοπεί στην ποινικοποίηση της ανθρωπιστικής βοήθειας» καλεί τα Κράτη Μέλη να κάνουν χρήση της δυνατότητας που προβλέπεται στο άρθρο 1 παράγραφος 2 της οδηγίας για την υποβοήθηση (ανθρωπιστική ρήτρα), που επιτρέπει την εξαίρεση από την ποινικοποίηση των δραστηριοτήτων που πραγματοποιούνται για σκοπούς ανθρωπιστικής βοήθειας.

Ο ελληνικός νόμος προβλέπει, μόνο ως προς τους μεταφορείς (άρθρο 25) μια εξαίρεση από τις κυρώσεις «στις περιπτώσεις διάσωσης ανθρώπων στη θάλασσα, της μεταφοράς ανθρώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας κατά τις επιταγές του διεθνούς δικαίου, καθώς και στις περιπτώσεις προώθησης στο εσωτερικό της χώρας ή διευκόλυνσης της μεταφοράς, προς τον σκοπό της υπαγωγής στις διαδικασίες του άρθρου 83 του Ν. 3386/2005 ή του άρθρου 42 του Ν. 4939/2022 κατόπιν ενημέρωσης των αρμοδίων αστυνομικών και λιμενικών αρχών (άρθρο 25 παρ. 6 ΣχΝ). Η ανωτέρω εξαίρεση είναι πολύ στενή και δεν περιλαμβάνει κάθε μορφή παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας ενώ αφορά μόνο όσους θα υπαχθούν σε συγκεκριμένες διαδικασίες και όχι όσους έφθασαν στην Ελλάδα και χρήζουν παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας πριν ακόμα την υπαγωγή τους στις διαδικασίες. Παράλληλα, ουδεμία εξαίρεση σε περίπτωση παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας έχει προβλεφθεί ως προς τους υπαλλήλους ή ιδιώτες που διευκολύνουν την παράνομη είσοδο ή διαμονή πολιτών τρίτων

<sup>35</sup> Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 5ης Ιουλίου 2018 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τα κράτη μέλη για να αποτραπεί η ποινικοποίηση της ανθρωπιστικής βοήθειας (2018/2769(RSP)).

<sup>36</sup> Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για τον ορισμό και την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής (2020/C 323/01).

χωρών (άρθρο 24). Βάσει της μέχρι σήμερα εφαρμογής της εν ισχύ όμοιας διάταξης του Ν. 4251/2014, έχει αποδειχθεί εξαιρετικά στενό το πλαίσιο της εξαίρεσης καθώς Έλληνες πολίτες κάτοικοι των νησιών ή άλλοι πολίτες τρίτων χωρών που παρείχαν τροφή και νερό στους νεοαφιχθέντες στα σύνορα αντιμετώπισαν ποινικές διώξεις για τη συμπεριφορά τους.<sup>37</sup> Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, **η ΕΕΔΑ καλεί τις αρχές να προβλέψουν ρητά την εξαίρεση παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας από το πεδίο εφαρμογής των κυρώσεων των άρθρων 24 και 25 του ΣχΝ.**

### **Εξορθολογισμός παραβόλων**

Στο άρθρο 172 του ΣχΝ ορίζεται το ύψος των παραβόλων για τη χορήγηση και την ανανέωση των αδειών διαμονής. Τα εν λόγω ποσά είναι αρκετά υψηλά λαμβάνοντας υπόψη ότι η πλειοψηφία των αδειών διαμονής απευθύνεται σε αλλοδαπούς με εξαρτημένη εργασία. Επιπλέον, το μέτρο είναι ιδίως επαχθές για την κατηγορία των ασυνόδευτων ανηλίκων που ενηλικιώθηκαν ή των δεύτερης γενιάς νέων καθώς και για τα μέλη οικογένειας Έλληνα πολίτη καθώς η Πολιτεία έχει υποχρέωση να μεριμνά για την προστασία και απόλαυση της οικογενειακής ζωής αυτών.

Τέλος, ο Κώδικας εισάγει το πρώτον την υποχρέωση καταβολής παράβολου για την απόκτηση άδειας διαμονής αναγνωρισμένου δικαιούχου διεθνούς προστασίας (αναγνωρισμένος πρόσφυγας –δικαιούχος επικουρικής προστασίας). Η απαίτηση καταβολής παράβολου για την πρόσβαση σε άδεια διαμονής για αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, παρακωλύει την πρόσβαση σε έγγραφα, όπως αυτή προβλέπεται μεταξύ άλλων από την Σύμβαση της Γενεύης (άρθρο 27) και το Δίκαιο της Ένωσης.

**Ενόψει των ανωτέρω η ΕΕΔΑ καλεί τις αρχές να επανεκτιμήσουν το ύψος των παραβόλων λαβαίνοντας υπόψη τις παρούσες οικονομικές συγκυρίες, και να ορίσουν ρητά ότι οι άδειες διαμονής του άρθρου 162 (β' γενιάς και ασυνόδευτων ανηλίκων που ενηλικιώθηκαν) καθώς και των αναγνωρισμένων δικαιούχων διεθνούς προστασίας εκδίδονται ατελώς.**

[Σημείωση1: στο αναδιατυπωμένο κείμενο του ΣχΝ που κατατέθηκε στη Βουλή, το παράβολο για την κατηγορία Α' καταργήθηκε]

[Σημείωση2: Σύμφωνα με το αναδιατυπωμένο ΣχΝ που κατατέθηκε στη Βουλή, εξαιρέθηκαν οι δικαιούχοι προσωρινής προστασίας από την καταβολή παράβολου. Μολονότι στην απάντηση επί των σχολίων της διαβούλευσης αναφέρεται ότι οι δικαιούχοι διεθνούς και επικουρικής προστασίας εξαιρούνται

<sup>37</sup> Βλ. σχόλια της ΗΙΑΣ Ελλάδος και της Υποστήριξης Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA) στην ανοικτή διαβούλευση της νομοθετικής πρωτοβουλίας του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου με τίτλο Κώδικας Μετανάστευσης, Μέρος Α', προσπελάστηκε στις 16.3.2023.

από την καταβολή παραβόλου ομοίως, αυτό δεν προκύπτει από το αναδιατυπωμένο άρθρο 172 ΣχΝ. Θα πρέπει επιπλέον να επισημανθεί ότι η πρόβλεψη για την ατελώς χορήγηση άδειας διαμονής αποκλειστικά σε δικαιούχους προσωρινής προστασίας συνιστά διακριτική μεταχείριση προσώπων με αντίστοιχες ανάγκες προστασίας].

### **Επιτροπές Μετανάστευσης**

Στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου ως του ανεξάρτητου συμβουλευτικού οργάνου της Πολιτείας σε θέματα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η ΕΕΔΑ έχει την εντολή να συμβουλεύει το σύνολο των δημόσιων Αρχών σχετικά με ζητήματα που άπτονται των δικαιωμάτων του ανθρώπου και να τους παρέχει κάθε δυνατή αρωγή στην προσπάθεια προώθησης και προστασίας αυτών. Η εντολή αυτή μπορεί να εκπληρωθεί με πολλούς και διάφορους τρόπους, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και ο ορισμός προσώπων που συμμετέχουν σε συλλογικά όργανα της Δημόσιας Διοίκησης. Βάσει του άρθρου 134 του Ν. 4251/2014, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 17 του άρθρου 31 του Ν. 4540/2018, στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου συνιστώνται τρεις Επιτροπές Μετανάστευσης, οι οποίες γνωμοδοτούν σχετικά με τη συνδρομή σε πολίτες τρίτων χωρών ιδιαίτερων δεσμών με την κοινωνική ζωή της χώρας, προκειμένου να τους χορηγηθεί άδεια διαμονής, καθώς και σε κάθε περίπτωση που παραπέμπεται σε αυτές αίτημα στο πλαίσιο χορήγησης ή ανανέωσης άδειας διαμονής που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου.

Με το άρθρο 173 του ΣχΝ, αλλάζει η σύνθεση των Επιτροπών και γίνεται τριμελής από πενταμελής - καταργείται ο εκπρόσωπος της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος και ένας ακόμα υπάλληλος του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Η αρμοδιότητα της ΕΕΔΑ να προτείνει έναν εκπρόσωπο της Κοινωνίας των Πολιτών διατηρείται.

### **Μεταφορά ενωσιακού δικαίου**

Με το υπό σχολιασμό ΣχΝ (άρθρα 28 επ) μεταφέρεται για πρώτη φορά η Οδηγία 2021/1883/ΕΕ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης, και την κατάργηση της Οδηγίας 2009/50/ΕΚ. Η περίπτωση (στ) της παρ. 1 του άρθρου 31 ΣχΝ είναι διατυπωμένη με αδόκιμο τρόπο («στ. να μην συντρέχει κίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία, σύμφωνα με το άρθρο 8, (...)»). Η ΕΕΔΑ προτείνει την προσαρμογή αυτής προς το άρθρο 7 παρ. 1 γ της εν λόγω Οδηγίας, ήτοι «να μη συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία». Περαιτέρω, στο άρθρο 41 παρ. 2 του ΣχΝ αναφέρεται ότι «περιορίζεται η ίση μεταχείριση». Αν και στην ελληνική μετάφραση της Οδηγίας

πράγματι χρησιμοποιείται ο όρος αυτός, σκόπιμο είναι να διορθωθεί διότι είναι αδόκιμος.

Ως προς την εκ νέου μεταφορά της Οδηγίας 2014/36/ΕΕ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την εποχιακή εργασία, στα άρθρα 63 επ. του ΣχΝ, θα ήταν επιβοηθητική η παραπομπή και στα υπόλοιπα άρθρα της Οδηγίας (πλην του άρθρου 65 ΣχΝ που μεταφέρει τα άρθρα 22-23 της Οδηγίας) για τη διευκόλυνση του ελέγχου του Σχ σε σχέση με τη μεταφερόμενη Οδηγία.

Ως προς την εκ νέου μεταφορά της Οδηγίας 2011/98/ΕΕ σχετικά με ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους υπηκόους τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες που διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος στα άρθρα 80 επ. του ΣχΝ, η ΕΕΔΑ τονίζει ότι δεν μεταφέρεται το άρθρο 11 (δ) της Οδηγίας περί ενημέρωσης για τα δικαιώματα που χορηγούνται στον κάτοχο βάσει της ενιαίας άδειας (άρθρο 82 παρ. 1 ΣχΝ).

Ως προς την εκ νέου μεταφορά της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης στα άρθρα. 83 επ. του ΣχΝ, η ΕΕΔΑ επισημαίνει ότι δεν μεταφέρονται: (α) το άρθρο 5 παρ. 2 (3) της Οδηγίας («Κατά την εξέταση αίτησης που αφορά τον εκτός γάμου σύντροφο του συντηρούντος, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη, ως αποδεικτικό στοιχείο της οικογενειακής σχέσης, παράγοντες, όπως η ύπαρξη κοινού τέκνου, η προηγούμενη συγκατοίκηση, η καταχώριση της σχέσης συμβίωσης και κάθε άλλο αξιόπιστο αποδεικτικό μέσο»), (β) συγκεκριμένο χωρίο του άρθρου 14 παρ.1 (β) της Οδηγίας (βλ άρθρο 89 νομοσχεδίου): «1. Τα μέλη της οικογένειας του συντηρούντος έχουν, εξίσου με αυτόν, δικαίωμα: α) πρόσβασης στην εκπαίδευση· β) πρόσβασης στη μισθωτή εργασία και σε ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα».

Ως προς την εκ νέου μεταφορά της Οδηγίας 2016/801/ΕΕ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την έρευνα, τις σπουδές, την πρακτική άσκηση, την εθελοντική υπηρεσία, τις ανταλλαγές μαθητών ή τα εκπαιδευτικά προγράμματα και την απασχόληση των εσωτερικών άμισθων βοηθών (au pair) (αναδιατύπωση) στα άρθρα 101 επ. του ΣχΝ, το άρθρο 102 του ΣχΝ που τιτλοφορείται Έγκριση ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, οργανισμών αρμόδιων για πρόγραμμα εθελοντικής υπηρεσίας και φορέων υποδοχής ασκούμενων μεταφέρει υποτίθεται την παρ. 3 και 15 άρθρου 11 της Οδηγίας 2016/801. Ωστόσο το άρθρο 11 της Οδηγίας έχει μόνο 3 παραγράφους και το περιεχόμενο του άρθρου του ΣχΝ δεν φαίνεται να βασίζεται σε κάποια διάταξη της Οδηγίας. Αντίθετα, φαίνεται να **παραλείπεται η μεταφορά της (σχετικής) διάταξης του άρθρου 15 παρ. 3 της Οδηγίας:**

«3. Σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος αποφασίσει να θεσπίσει διαδικασία έγκρισης σύμφωνα με τις παραγράφους 1 και 2, πρέπει να παρέχει σαφείς και διαφανείς πληροφορίες στους ενδιαφερόμενους φορείς υποδοχής όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τους όρους και τα κριτήρια της έγκρισης, τη διάρκεια ισχύος της, τις συνέπειες της μη συμμόρφωσης, συμπεριλαμβανομένης της πιθανής ανάκλησης και μη ανανέωσης, καθώς και τις τυχόν επιβαλλόμενες κυρώσεις.».

Τέλος, αναφορικά με την εκ νέου μεταφορά της Οδηγίας 2004/81/EK σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές, η ΕΕΔΑ υποστηρίζει ότι τα άρθρα 135-138 του ΣχΝ πρέπει να προσαρμοστούν περισσότερο στις ανάγκες και τα δικαιώματα του παιδιού-θύματος και να τονιστεί περαιτέρω ότι κάθε διαδικασία πρέπει να λαμβάνει δεόντως υπόψη το ύψιστο συμφέρον του παιδιού την ηλικία και την ωριμότητά του.

### **Πεδίο εφαρμογής και ορισμοί**

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3, ο νέος Κώδικας Μετανάστευσης κατ' αρχήν δεν εφαρμόζεται στους δικαιούχους και αιτούντες διεθνούς προστασίας, με εξαίρεση την περ. (γ) της παρ. 1 του άρθρου 162 που προβλέπει περί ασυνόδευτων ανηλίκων οι οποίοι ενηλικιώθηκαν. Εν συνεχεία ωστόσο, στα άρθρα 165-167 του ΣχΝ προβλέπονται οι άδειες διαμονής που χορηγούνται σε δικαιούχους προσφυγικού καθεστώτος, επικουρικής προστασίας και προσωρινής προστασίας κατ' εφαρμογή του Ν. 4939/2022. Η μνεία αυτών είναι περιττή καθώς βρίσκεται ήδη εν ισχύ ο Κώδικας περί υποδοχής, διεθνούς και προσωρινής προστασίας, ο οποίος ρυθμίζει αναλυτικότερα τις εν λόγω κατηγορίες αδειών διαμονής. Μάλιστα, η μη εξαίρεσή τους από τα παράβολα του άρθρου 172 του ΣχΝ δημιουργεί ζητήματα ως προς την αποτελεσματική προστασία τους καθώς δεν είναι δυνατόν να τίθενται οικονομικές προϋποθέσεις από τις οποίες να εξαρτάται η έκδοση ενός δελτίου διαμονής για όσους έχει αναγνωρισθεί ότι έχουν απωλέσει την προστασία της χώρας καταγωγής τους και ως εκ τούτου υποχρεούται η Ελλάδα να τους παράσχει διεθνή προστασία βάσει των διεθνών συνθηκών περί προσφύγων, κάτι τέτοιο δε είναι αντίθετο με την υποχρέωση παροχής εγγράφων σύμφωνα με το άρθρο 25 της Σύμβασης της Γενεύης 1951 και υπονομεύει την αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής της μη επαναπροώθησης.

Στον ορισμό του πρόσφυγα στο άρθρο 2 περ. (στ) του ΣχΝ, η ΕΕΔΑ κρίνει ότι μπορούν να διατυπωθούν ρητά οι λόγοι που ένα πρόσωπο θεωρείται ότι ανήκει σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα όπως το φύλο, η ηλικία, αναπηρία, κατάσταση



υγείας, σεξουαλικός προσανατολισμός και ταυτότητα και χαρακτηριστικά φύλου. Μπορεί επίσης να προστεθεί σε νέο (ια) ο ορισμός του «χωρισμένου από την οικογένειά του ανηλίκου», όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 1 περ. (ιδ) Ν. 4939/2022. Τέλος, ως προς τον ορισμό των ατόμων με επαρκείς πόρους (περίπτωση (λβ)), η παραπομπή μόνο σε ένα σταθερό εισόδημα είναι περιοριστική καθώς μένουν εκτός ρύθμισης αλλοδαποί με περιουσία η οποία δεν μεταφράζεται σε όρους εισοδήματος (βλ. και άρθρο 164 παρ. 8 Άδειες διαμονής πολιτών τρίτων χωρών με επαρκείς πόρους διαβίωσης (άδεια διαμονής τύπου «I.8»).