

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Νεοφύτου Βάμβα 6 (3ος όροφος), 10674 Αθήνα, τηλ: 210 7233221-2; 210 7233216;
φαξ: 210 7233217; e-mail: info@nchr.gr, website: www.nchr.gr

**Θέσεις για το νομοσχέδιο για τη μετανάστευση-Παρατηρήσεις
επί του σχεδίου νόμου «Μετανάστευση και παραμονή
αλλοδαπών στην Ελληνική επικράτεια» με ημερομηνία
Μάιος 2000**

Α' ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η χώρα μας έχει επείγουσα ανάγκη χάραξης μεταναστευτικής πολιτικής που να ανταποκρίνεται στις κοινωνικό-οικονομικές συγκυρίες, οι οποίες υφίστανται σε αυτήν και κυρίως στις ανάγκες της μακροπρόθεσμης σχετικής εξελικτικής-αναπτυξιακής πορείας της.

Η προσπάθεια προώθησης ενός νέου, σύγχρονου και προ πάντων ρεαλιστικού νομοθετικού πλαισίου για τη μετανάστευση στην Ελλάδα αποτελεί αναμφισβήτητα μία θετική εξέλιξη, παρά τη σχετική καθυστέρηση. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η ανάληψη της χάραξης και εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής από το Υπουργείο Εσωτερικών, σε συνεργασία με τα συναρμόδια υπουργεία, σύμφωνα με το πρότυπο των υπόλοιπων Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και η ύπαρξη ειδικής νομοθετικής μέριμνας για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών.

Εντούτοις, πρέπει να τονιστεί ότι η διεθνοποίηση και ταυτόχρονη μεγέθυνση των μετακινήσεων ατόμων ή πληθυσμών (το 1999 υπολογίστηκε ότι ο διεθνής πληθυσμός μεταναστών έφτασε τον πρωτοφανή αριθμό των 150 εκατομμυρίων) έχουν προσδώσει στο φαινόμενο της μετανάστευσης μία νέα, ιδιαίτερα περίπλοκη μορφή, με την οποία βρίσκονται αντιμέτωπα όλα τα Κράτη του 'Πρώτου Κόσμου'. Η άμεση ανάγκη αποτελεσματικής αντιμετώπισης του διεθνούς μεταναστευτικού φαινομένου έχει πλέον

αποκτήσει θέση προτεραιότητας στις ημερήσιες διατάξεις περιφερειακών αλλά και διεθνών Οργανισμών (βλ. UN Commission on Human Rights, Report, Human Rights of Migrants, UN Doc. E/CN.4/2000/82, 06.01.2000). Για τους λόγους αυτούς το ελληνικό Υπουργείο που αναλαμβάνει πλέον το μεταναστευτικό σχεδιασμό χρειάζεται επειγόντως τη σχετική τεχνογνωσία, η οποία μπορεί να προέλθει από εμπειρογνώμονες και ερευνητικά ιδρύματα της Ελλάδας και του εξωτερικού (χωρών Ευρωπαϊκών ή μη, με μεγάλη σχετική εμπειρία).

Πέραν τούτων, όμως, η δημιουργία και θέση σε λειτουργία ενός αποτελεσματικού μεταναστευτικού σχεδιασμού έχει άμεση ανάγκη της διαρκούς συνεργασίας και ανταλλαγής γνώσης μεταξύ του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου και όλων των υπόλοιπων εμπλεκόμενων Δημοσίων Υπηρεσιών αλλά και κοινωνικών φορέων (συμπεριλαμβανομένων ελληνικών και διεθνών, Μη Κυβερνητικών και Διακυβερνητικών Οργανώσεων που δρουν στην Ελλάδα).

Ιδιαίτερα για τις εμπλεκόμενες Δημόσιες Υπηρεσίες σημειώνεται η ανάγκη εξομάλυνσης των κρίσιμων δυσλειτουργιών στις προξενικές αρχές, στους επιφορτισμένους για την φύλαξη των συνόρων, στις Γενικές Γραμματείες των Περιφερειών και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης που έχουν επισημανθεί και από το Συνήγορο του Πολίτη στις ετήσιες εκθέσεις του ή άλλα ειδικότερα κείμενά του.

Απαραίτητη κρίνεται επίσης η συνεχής ενημέρωση και επιμόρφωση του ελληνικού κοινού σε θέματα που αφορούν στο νέο νομοθετικό μεταναστευτικό καθεστώς αλλά και στην τάση *de facto* δημιουργίας μιας περισσότερο πλουραλιστικής ελληνικής κοινωνίας. Ένα συμπληρωματικό στοιχείο μεταναστευτικής πολιτικής στο οποίο πρέπει να δοθεί έμφαση, είναι η ανάγκη άμεσης συνεργασίας της Ελλάδας με τις κυριότερες, τουλάχιστον, χώρες προέλευσης μεταναστών που εισέρχονται στο ελληνικό έδαφος. Ένας ορθολογιστικός μεταναστευτικός σχεδιασμός μπορεί να βασιστεί στη δημιουργία ενός πλαισίου μεταναστευτικών διμερών ή πολυμερών συμβάσεων μεταξύ της Ελλάδας και των ανωτέρω χωρών, σχετικών με αποδοχή μεταναστών εργατών, που θα έχουν τη δυνατότητα να

ανταποκριθούν και να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες εργατικού δυναμικού για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας μας.

Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική και πράξη πρέπει να είναι βασισμένη σε εξειδικευμένη επιστημονική έρευνα (σχετικός ερευνητικός φορέας σκόπιμο θα ήταν να δημιουργηθεί σύντομα στο Υπουργείο Εσωτερικών) και να είναι απόλυτα διαυγείς οι στόχοι της. Μένοντας σταθερά προσηλωμένη στις θεμελιώδεις αρχές δικαίου ενός σύγχρονου ευρωπαϊκού Κράτους, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική πρέπει πάντοτε να έχει ως γνώμονές της τις κοινωνικο-οικονομικές συγκυρίες και προ πάντων τις μακροπρόθεσμες ανάγκες και προοπτικές ανάπτυξης της Ελλάδας.

Β' ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

1. Το νομοσχέδιο δεν ασχολείται με τους εκατοντάδες χιλιάδες παράνομους μετανάστες που παραμένουν και εργάζονται στην χώρα μας και οι οποίοι αποτελούν την πλειονότητα του όλου αριθμού των αλλοδαπών. Έτσι όμως παρακάμπτεται ο κορμός πολλών από τα προβλήματα που σκοπεύει να επιλύσει η εν λόγω ρυθμιστική πρωτοβουλία της Πολιτείας. Για την αντιμετώπιση του οξύτατου προβλήματος που υπάρχει, προτείνεται να δοθεί μ'ία ακόμη ευκαιρία, με ρεαλιστικές προϋποθέσεις και, αυτή τη φορά, καλύτερη οργάνωση των υπεύθυνων διοικητικών υπηρεσιών, για τη νομιμοποίηση των μεταναστών «χωρίς χαρτιά», εντός των γενικότερων πλαισίων που η μεταναστευτική μας πολιτική θα καθορίσει. Είναι σκόπιμο έτσι να τονιστεί ότι ως βασικές, απόλυτα αλληλένδετες, *αρχές μίας σύγχρονης μεταναστευτικής πολιτικής* πρέπει να αναγνωρισθούν οι εξής: (α) η μετανάστευση σε μία χώρα υποδοχής έχει πάντοτε τη δυνατότητα και πρέπει να εμπλουτίζει την κοινωνική, επιστημονική και πολιτισμική ζωή της χώρας υποδοχής, ενώ πρέπει παράλληλα να ανταποκρίνεται στις ανθρωπιστικές αξίες και στις επιταγές των κανόνων του σύγχρονου διεθνούς δικαίου, (β) η μετανάστευση σε μία χώρα υποδοχής επιτυγχάνει μόνο όταν οι ίδιοι οι μετανάστες εξασφαλίζουν συνθήκες καλύτερες από εκείνες της

χώρας προέλευσης τους και ομαλή -διαπραγματευμένη- συμβίωση με την κοινωνία που τους υποδέχεται. Η επιτυχής έκβαση της μεταναστευτικής πολιτικής θα εξαρτηθεί από την άμεση συνεργασία των αρμόδιων κρατικών και κοινωνικών φορέων και από την επιστημονική τεκμηρίωση από τους ανωτέρω φορείς όλων των θέσεων τους που θα αφορούν στις πραγματικές ανάγκες εισδοχής και δυνατότητες απορρόφησης νέου ανθρώπινου δυναμικού στη χώρα μας. Επισημαίνεται ότι οι μεταβατικού χαρακτήρα ρυθμίσεις για τους μετανάστες που βρίσκονται ήδη στη χώρα αλλά δεν έχουν νομιμοποιηθεί, δεν πρέπει να εισαχθούν εκ των υστέρων στο νομοσχέδιο με τη μέθοδο των τροπολογιών, αλλά να γίνουν αντικείμενο μελέτης και προβληματισμού των ενδιαφερόμενων πλευρών. Η ΕΕΔΑ επιφυλάσσεται να διατυπώσει τη γνώμη της σχετικά.

2. Το νομοσχέδιο, αν και εξαιρεί ρητά τους πρόσφυγες (άρθρο 2 παρ. 1 εδ. β) περιλαμβάνει διατάξεις που είναι δυνατόν να προκαλέσουν σύγχυση, ιδίως ως προς τους αιτούντες άσυλο που δεν έχουν ακόμη αναγνωρισθεί ως πρόσφυγες. Στο άρθρο 49, λ.χ., όπου ρυθμίζονται τα της διοικητικής απέλασης γίνεται γενικόλογη αναφορά στις «διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας μας». Ορθότερη θα ήταν η διατύπωση: «με την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας και της ειδικής νομοθεσίας περί προσφύγων».

3. Άρθρο 5 (Θεώρηση εισόδου): Θεωρείται σκόπιμη η καθιέρωση εύλογης προθεσμίας εντός της οποίας η Διοίκηση (εν προκειμένω η προξενική Αρχή) θα είναι υποχρεωμένη να απαντήσει σε αίτηση θεώρησης εισόδου στη χώρα (τέτοια προθεσμία είναι σκόπιμο να υπάρχει και στις υπόλοιπες περιπτώσεις αιτήσεων αλλοδαπών για είσοδο και παραμονή στη χώρα για εργασία κλπ). Η καθιέρωση μίας τέτοιας προθεσμίας θα συνέβαλε τα μέγιστα σε μία αποτελεσματικότερη και χρηστότερη λειτουργία της ελληνικής Διοίκησης στο μεταναστευτικό χώρο, όπως επιβάλλουν τα σύγχρονα πρότυπα αποτελεσματικής και ευέλικτης Διοίκησης.

4. Στο άρθρο 7 επιτρέπεται η *ανατιολόγητη* άρνηση του Έλληνα πρόξενου για την χορήγηση θεώρησης εισόδου σε αλλοδαπό. Πρόκειται ασφαλώς για διάταξη που δεν αρμόζει σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου, αφού

τυχόν κίνδυνοι, λ.χ., για την εθνική ασφάλεια, θα μπορούσαν να προβληθούν ως προβλεπόμενη αιτιολογία. Αξίζει εξάλλου να σημειωθεί ότι δεν είναι απολύτως σαφές κατά πόσο αυτή η αναιτιολόγητη άρνηση είναι δυνατό να αφορά και μέλος οικογένειας πρόσφυγα.

5. Στην Επιτροπή Μετανάστευσης κατά το άρθρο 9 θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμη η συμμετοχή εκπροσώπου του τοπικού Δικηγορικού Συλλόγου καθώς και *ειδικευμένης* Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης, εφόσον υφίσταται στη συγκεκριμένη περιφέρεια.

6. Στο άρθρο 12 η διατύπωση «μπορεί», ως προς την ανανέωση της ετήσιας άδειας παραμονής για σπουδές, είναι πιθανόν να προκαλέσει προβλήματα. Ο συνολικός χρόνος παραμονής θα ήταν σκόπιμο να επιμηκυνθεί, αφού οι αλλοδαποί αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα με την δύσκολη ελληνική μας γλώσσα.

7. Άρθρο 22 παρ. 2 (Ανανέωση άδειας παραμονής για την παροχή εξαρτημένης εργασίας): Η γνώμη της Επιτροπής Μετανάστευσης που έχει τη δυνατότητα να καλεί τον αλλοδαπό σε συνέντευξη, και επομένως εξετάζει *κατ' ουσία* το σχετικό αίτημα, πρέπει να έχει δεσμευτική ισχύ για τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

8. Άρθρο 22 παρ. 3 και 4 (Μακρόχρονοι μετανάστες): Οι μακρόχρονοι μετανάστες (μετανάστες που έχουν διαμείνει νόμιμα και συνεχώς για μία περίοδο τουλάχιστον πέντε ετών σε μία χώρα υποδοχής) πρέπει να τυγχάνουν ευνοϊκής μεταχείρισης από τη Διοίκηση, σύμφωνα με τη Σύσταση (2000) 15 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης (13 Σεπτεμβρίου 2000), με θέμα την 'Ασφάλεια Διαμονής Μακρόχρονων Μεταναστών'. Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει αναγνωρίσει την ιδιαιτερότητα αυτής της κατηγορίας μεταναστών και έχει συστήσει στα Κράτη-Μέλη του την ευνοϊκή μεταχείριση αυτών των ατόμων σε θέματα όπως είναι η ανανέωση των αδειών παραμονής τους στη χώρα υποδοχής, η συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας, η κοινωνική ασφάλισή τους και η ελεύθερη μετακίνησή τους στην επικράτεια της χώρας υποδοχής. Ως εκ τούτου προτείνεται η ιδιαίτερη αντιμετώπιση αυτής της κατηγορίας

μεταναστών από ειδική διάταξη/ειδικές διατάξεις του Σχεδίου Νόμου, κατ' εφαρμογή της ανωτέρω Σύστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης.

9. Άρθρο 27 παρ. 1 (Οικογενειακή συνένωση): Η οικογενειακή συνένωση (ορθότερο: επανένωση) του νόμιμα εργαζόμενου μετανάστη στη χώρα υποδοχής συνιστά εύλογα τον ακρογωνιαίο λίθο για την επιτυχή συμμετοχή του μετανάστη στην κοινωνική και οικονομική ζωή και ανάπτυξη της χώρας υποδοχής. Για το λόγο αυτό ο νομοθέτης υποχρεούται να αντιμετωπίσει το θέμα της οικογενειακής συνένωσης με ιδιαίτερα μεγάλη προσοχή και ευαισθησία. Ο χρονικός περιορισμός των τριών ετών που θέτει το Σχέδιο Νόμου αντιβαίνει στο Άρθρο 12 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Νομικό Καθεστώς των Μεταναστών Εργαζομένων (1977, ΣΕΣ Νο. 93). Σύμφωνα με την ανωτέρω Σύμβαση η προθεσμία αναμονής για πραγματοποίηση της οικογενειακής συνένωσης των μεταναστών στην Ευρώπη δεν μπορεί να υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες. Την ίδια προθεσμία ενός έτους υιοθετεί και η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την Οδηγία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για το Δικαίωμα Οικογενειακής Συνένωσης (Άρθρο 3 παρ. 1 (α), Doc. COM (2000) 624 final, 10.10.2000, 1999/0258 [CNS]). Πρόκειται για μία λογική προθεσμία που είναι σκόπιμο να εισαχθεί και στην ελληνική νομοθεσία.

10. Άρθρο 27 παρ. 2 (Μέλη οικογένειας αλλοδαπού): Στον Έλληνα νομοθέτη εναπόκειται να λάβει υπόψη την πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για το Δικαίωμα Οικογενειακής Συνένωσης που έχει ήδη γίνει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Doc. COM (2000) 624 final, 10.10.2000, 1999/0258 [CNS]) το οποίο διευρύνει τον κατάλογο των προσώπων για τα οποία επιτρέπεται συνένωση.

11. Η απαγόρευση της άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας επί τρία έτη κατά το άρθρο 30 (μετά την οικογενειακή επανένωση) είναι μάλλον μακράς διάρκειας και προωθεί την παράνομη εργασία των προσελθόντων εκ των υστέρων μελών της οικογένειας. Θα μπορούσε να επιλεγεί η λύση να

δίνονται, κατ' αρχήν, άδειες εργασίας για αντικείμενα και ειδικότητες όπου δεν υφίσταται υψηλή ανεργία ημεδαπών και νόμιμων αλλοδαπών.

12. Σχετικά με το άρθρο 33 παρατηρούμε τα εξής:

(α) Στο τέλος της παρ. 1 ως «κέντρα διασκέδασης καθορίζονται [με απόφαση του ΥΠΕΣΔΔΑ] και άλλα πέραν των όσων προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις». Η διάταξη αυτή μπορεί να δημιουργήσει επικίνδυνα περιθώρια δράσης των σχετικών επιχειρηματιών εκτός των ορίων ελέγχου και του πνεύματος του Μεταναστευτικού Νόμου.

(β) Απαλειπτέα είναι η διάταξη (άρθρο 33 παρ. 5 εδ. α) που επιτρέπει την μεταβίβαση της άδειας λειτουργίας του κέντρου του οποίου καταδικάσθηκε ο ιδιοκτήτης για διάφορες εγκληματικές πράξεις, ανάμεσα στις οποίες είναι και οι στρεφόμενες κατά της γενετήσιας ελευθερίας και αυτές που εκμεταλλεύονται τη γενετήσια ζωή.

(γ) Επισημαίνουμε δύο σημαντικές παραλείψεις: Πρώτον, τη μη πρόβλεψη βαρύτατων οικονομικών-διοικητικών ή/και ποινικών- κυρώσεων σε περίπτωση που αποκαλυφθεί η απατηλή χρησιμοποίηση γυναικών 'καλλιτεχνών' για άλλο σκοπό (δηλ. σεξουαλική εκμετάλλευση). Επίσης θα πρέπει να θεσμοθετηθεί η οριστική αφαίρεση της άδειας λειτουργίας του κέντρου όταν διαπιστωθούν περισσότερες της μίας περιπτώσεις σεξουαλικής εκμετάλλευσης γυναικών 'καλλιτεχνών'. Δεύτερον, την αναστολή της απέλασης της 'καλλιτέχνιδος' που κατήγγειλε τη σεξουαλική εκμετάλλευση της ή είναι πρόθυμη να συνεργαστεί με τις αρμόδιες αρχές για την απόδειξη της ενοχής του εκμεταλλευτή της. Η αναστολή αυτή θα πρέπει να συνοδεύεται από προστασία αστυνομική, κοινωνική και οικονομική του θύματος.

13. Είναι ανάγκη να διασαφηνισθεί αν το άρθρο 34 αφορά μόνο σε καλλιτέχνες κέντρων διασκέδασης. Η διατύπωση της παρ. 1 δεν αναφέρεται περιοριστικά σε καλλιτέχνες κέντρων διασκέδασης. Η απάντηση, ωστόσο, θα πρέπει μάλλον να είναι θετική, αφού για τους άλλους καλλιτέχνες υπάρχει το άρθρο 37.

14. Για το άρθρο 43 παρατηρούμε τα εξής:

Κατ' αρχήν η διατύπωση της έννοιας της «διάκρισης» δεν ανταποκρίνεται στη σήμερα κρατούσα. Η διάκριση επιφέρει κατάργηση ή μείωση απόλαυσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και όχι αύξηση. Η προνομιακή μεταχείριση αδύνατων και μειονεκτουσών κοινωνικο-οικονομικών κατηγοριών για την εξουδετέρωση των εις βάρος τους ανισοτήτων στην πράξη, αποτελεί θετικό μέτρο που αποσκοπεί όχι στη μείωση αλλά στην ουσιαστικοποίηση της ισότητας. Προτείνουμε, λοιπόν, την αντικατάσταση της λέξης «προτίμηση» στην παρ. 1 του άρθρου 43 με τις λέξεις «δυσμενή μεταχείριση». Εξ άλλου η απαγόρευση διακρίσεων του ίδιου άρθρου θα μπορούσε να επεκταθεί στο φύλο και στις πολιτικές, θρησκευτικές και κοσμοθεωρητικές αντιλήψεις. Θα ήταν μια ευκαιρία το παρόν νομοσχέδιο να εισαγάγει ένα σύγχρονο σύστημα κυρώσεων (διοικητικών και ποινικών) κατά των εν λόγω διακρίσεων γενικά (βλ. σχετική παρ. 13 της απόφασης 2000/48, της UN Commission on Human Rights, Human Rights of Migrants, UN Doc E/CN.4/RES/2000/48, 25.04.2000 και παρ. 3 της Απόφασης της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ 54/166, Protection of Migrants, UN Doc A/RES/54/166, 24.02.2000: και τα δύο αυτά Όργανα του ΟΗΕ τονίζουν την ανάγκη εξάλειψης των διακρίσεων κατά των μεταναστών και τη λήψη *αποτελεσματικών μέτρων* από τα Κράτη για τη δημιουργία αρμονικών, ανεκτικών κοινωνικών σχέσεων).

15. Άρθρο 44 παρ. 2 και 6 (Πρόσβαση των ανήλικων αλλοδαπών στην εκπαίδευση): Σχετικά με την εκπαίδευση των ανήλικων αλλοδαπών κρίνεται σκόπιμη η ενσωμάτωση στο νόμο, με ειδική διάταξη, των εδαφίων γ, δ και ε του άρθρου 28 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ΟΗΕ, 1989, Ν. 2101/1992, ΦΕΚ Α' 192), σύμφωνα με τα οποία κάθε Κράτος: καθιστά ανοιχτές και προσιτές σε κάθε παιδί τη σχολική και την επαγγελματική ενημέρωση και τον προσανατολισμό, και λαμβάνει μέτρα ενθάρρυνσης της τακτικής σχολικής φοίτησης και μείωσης του ποσοστού εγκατάλειψης των σχολικών σπουδών από τους ανήλικους αλλοδαπούς.

16. Άρθρο 44 παρ. 3 (Δικαιολογητικά εγγραφής σε δημόσια σχολεία): Ειδική παράγραφος θα πρέπει να προβλέπει την, κατ' εξαίρεση, με ελλιπή δικαιολογητικά εγγραφή σε δημόσια σχολεία τέκνων προσώπων αιτούντων

άσυλο σύμφωνα με το άρθρο 1 του ΠΔ 61/1999,όπως επίσης των αλλοδαπών που παραμένουν στην ελληνική επικράτεια για ανθρωπιστικούς λόγους δυνάμει του άρθρου 8 του ΠΔ 61/1999.

17. Η προθεσμία των δύο ημερών κατά το άρθρο 49 παρ. 5 (προσφυγή κατά της απόφασης απέλασης) είναι αντιουνταγματική. Θα πρέπει να προβλέπονται τουλάχιστον πέντε εργάσιμες ημέρες ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων του αλλοδαπού.

18. Στο άρθρο 50 θα ήταν χρήσιμο να γίνεται ρητά μνεία των δυνατοτήτων αναστολής ή και άρσης της απέλασης. Στην πρώτη παράγραφο του εν λόγω άρθρου για τα κωλύματα των διοικητικών απελάσεων θα πρέπει να προβλεφθεί η σύμφωνη γνώμη εισαγγελία όπως ισχύει για τις δικαστικές απελάσεις (παρ. 2 του ίδιου άρθρου).

19. Στο άρθρο 51 δεν προβλέπεται η απαγόρευση των ομαδικών απελάσεων (θεωρούμε ότι είναι σκόπιμο να υπενθυμίσουμε τη διαφορά μεταξύ απέλασης και επαναπροώθησης). Συναφές είναι βέβαια και το ζήτημα της επικύρωσης του τέταρτου πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ που εκκρεμεί.

20. Τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία εγγράφεται ένας αλλοδαπός στον κατάλογο ανεπιθύμητων κατά το άρθρο 54 παραμένουν άγνωστα, όπως και στο Ν. 1975/1991. Είναι προς το συμφέρον του Κράτους και της ασφάλειας δικαίου τα σχετικά κριτήρια να είναι ευκρινώς διατυπωμένα στον Νόμο και να μην καθορίζονται εκ των υστέρων με Διυπουργικές Αποφάσεις, όπως έχει ήδη γίνει βάσει του Ν.1975/1991 (βλ. ΥΑ 4803/13/4κγ/1992, ΦΕΚ Β' 407).

21. Εξεταστέο είναι μήπως το άρθρο 55 παρ. 1, στο τέλος, δημιουργεί μηχανισμό αστυνόμευσης των αλλοδαπών που έχουν ανάγκη επείγουσας νοσηλείας ο οποίος θα προκαλέσει την απροθυμία των νοσοκομείων να τους νοσηλεύσει. Η διάταξη αυτή πρέπει επίσης να εξαιρεί ρητά από το πεδίο εφαρμογής της τα παιδιά μεταναστών τα οποία, σύμφωνα με τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ΟΗΕ, 1989, Ν. 2101/1992, ΦΕΚ Α' 192), έχουν απόλυτο δικαίωμα, μεταξύ άλλων, απόλαυσης ενός υψηλού επιπέδου υγείας (άρθρο 24 ΔΣΔΠ) και δικαίωμα στην εκπαίδευση (άρθρο 28

ΔΣΔΠ), ανεξάρτητα από τη νομική, μεταξύ άλλων, κατάσταση των γονιών τους (άρθρο 2 παρ. 2 ΔΣΔΠ).

22. Η παρ. 1 του άρθρου 58 προβλέπει ρυθμίσεις που μπορεί να αντιφάσκουν με άλλες του ίδιου νομοσχεδίου. Έτσι στο άρθρο 11 παρ. 1δ, λ.χ., ορίζεται ως προϋπόθεση για την χορήγηση άδειας παραμονής για σπουδές, ο αλλοδαπός «να έχει εξασφαλίσει κατάλυμα για την διαμονή του» ενώ η διάταξη 58 παρ. 1 του νομοσχεδίου απαγορεύει αυτό που θέτει η άλλη (άρθρο 11) ως προϋπόθεση για την χορήγηση άδειας παραμονής.

23. Η έκτη παράγραφος του άρθρου 58 πρέπει να αναφέρεται ειδικά σε εκείνους που ενεργούν από ταπεινά κίνητρα (κερδοσκοπία, εκμετάλλευση των αλλοδαπών κ.ο.κ.), έτσι ώστε να μην τιμωρούνται όσοι βοηθούν αλλοδαπούς από ανθρωπισμό.

24. Στο άρθρο 60 παρ. 4, θα ήταν σκόπιμο να προστεθεί, σύμφωνα και με τις προτάσεις της ΓΣΕΕ, το Σώμα Επιθεωρητών Εργασίας.

25. Η αναιτιολόγητη απόρριψη αιτήματος πολιτογράφησης κατά το άρθρο 65 δεν έχει θέση σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου.

26. Άρθρο 62 (Προϋποθέσεις πολιτογράφησης): Ο Νόμος πρέπει να προβλέπει ιδιαίτερη, ευνοϊκή μεταχείριση των ανιθαγενών προσώπων και των αναγνωρισμένων προσφύγων που διαμένουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια, όταν αυτά τα άτομα αιτούνται πολιτογράφηση (βλ. άρθρο 6 παρ. 4 (ζ) της Ευρωπαϊκής Σύμβασης περί Ιθαγένειας, 1997, ΕΣΣ Νο. 166). Λόγω του ιδιαίτερα ευάλωτου χαρακτήρα αυτών των προσώπων ο απαραίτητος χρόνος νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα (ως μία από τις προϋποθέσεις πολιτογράφησης) είναι λογικό και θεμιτό να είναι μειωμένος σε σύγκριση με τους υπόλοιπους αλλοδαπούς, όπως επίσης οι σχετικές αιτήσεις να εξετάζονται από τη Διοίκηση κατά προτεραιότητα

27. Στο άρθρο 68 η αναφορά σε μέλη ΔΕΠ συγκεκριμένου γνωστικού αντικειμένου (λ.χ. Κοινωνιολογίας) από συγκεκριμένο ΑΕΙ (το Πάντειο Πανεπιστήμιο), προκαλεί σοβαρό νομικό πρόβλημα ευνοϊκής μεταχείρισης του συγκεκριμένου Πανεπιστημίου σε βάρος όλων των υπόλοιπων ΑΕΙ. Εάν εξάλλου, η περιγραφή των εν λόγω μελών της Επιτροπής Πολιτογράφησης οδηγεί αναγκαστικά σε συγκεκριμένα πρόσωπα, πρόκειται για ατομική,

εξόφθαλμα αντισυνταγματική, ρύθμιση που προσβάλλει, μεταξύ πολλών άλλων, και την αρχή της ισότητας. Τέλος, θεωρούμε ως παράλειψη το γεγονός ότι μεταξύ των μελών της εν λόγω Επιτροπής δεν προβλέπεται η συμμετοχή μέλους ΔΕΠ με νομικές γνώσεις ή έστω εκπροσώπου του Δικηγορικού Συλλόγου (αφού η ανάληψη διοικητικών καθηκόντων από δικαστικούς πρόκειται, μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος, να απαγορευθεί).

Αθήνα, 9 Νοεμβρίου 2000

**Πρόσθετες παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου
«Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική
επικράτεια, κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με
πολιτογράφηση» με ημερομηνία 6.12.2000**

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου που έχει υποβάλει τις Παρατηρήσεις της επί του σχεδίου νόμου «Μετανάστευση και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια», αφού έλαβε γνώση του από 06.12.2000 σχεδίου νόμου «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια - Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση», καταθέτει τις εξής πρόσθετες Παρατηρήσεις σχετικές με το τελευταίο.

1. Κατ' αρχήν, η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου αναφέρεται στις θέσεις της που εκφράστηκαν στο από 09.11.2000 κείμενο των Παρατηρήσεών της επί του σχεδίου νόμου της 25ης Μαΐου 2000.
2. Το σχέδιο νόμου «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια - Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση» που κατατέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων την 7^η Δεκεμβρίου 2000 συνιστά ένα νομικό κείμενο μερικά σημεία του οποίου εξακολουθούν να υπολείπονται των προτύπων του σύγχρονου διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου.
3. Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου σημειώνει την αλλαγή του τίτλου του σχεδίου νόμου και την εξάλειψη του όρου «μετανάστευση» από τον τίτλο. Θεωρούμε ότι ο όρος αυτός έπρεπε να παραμείνει ως αντικειμενικά ανταποκρινόμενος στο θέμα που καλείται να ρυθμίσει το σχέδιο νόμου.
4. Στο άρθρο 1 εξέλιπε ο ορισμός του μετανάστη που υπήρχε στο προηγούμενο σχέδιο νόμου (άρθρο 1.β). Η Εθνική Επιτροπή θεωρεί χρήσιμη την ύπαρξη του ορισμού αυτού στο Νόμο.
5. Στο άρθρο 2 («Έκταση εφαρμογής») εξέλιπε η κατηγορία των υπηκόων κρατών μελών της ΕΕ ως κατηγορία στην οποία δεν εφαρμόζεται ο υπό εξέταση νόμος. Η Εθνική Επιτροπή θεωρεί ως νομοτεχνικά αρτιότερη τη ρητή συμπερίληψη των προσώπων αυτών στο άρθρο 2.

6. Η διατύπωση του άρθρου 41 παρ. 1 του σχεδίου νόμου δίνει την εντύπωση ότι αναγνωρίζει τα «θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα» μόνο στους αλλοδαπούς «που διαμένουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια». Ωστόσο τόσο το Ελληνικό Σύνταγμα όσο και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, μεταξύ άλλων νομικών κειμένων προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου, προστατεύουν τον μεγαλύτερο αριθμό ανθρωπίνων δικαιωμάτων χωρίς περιορισμό βάσει εθνικότητας ή νομιμότητας της παρουσίας ενός προσώπου στο έδαφος ενός Κράτους.

7. Σημειωτέα είναι η υποβάθμιση από το σχέδιο νόμου βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων των αλλοδαπών, στην περίπτωση του άρθρου 31 (απαγόρευση άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας στα μέλη της οικογένειας του αλλοδαπού επί τρία έτη από την επανένωση της οικογένειας), σημείο του σχεδίου νόμου που απάδει προς τα πρότυπα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων ενός σύγχρονου ευρωπαϊκού Κράτους. Η Εθνική Επιτροπή τονίζει ότι η ανωτέρω τριετής απαγόρευση εργασίας στα μέλη της οικογένειας αλλοδαπού προωθεί στην πράξη την παράνομη εργασία των προσώπων αυτών (βλ. σχετικές Παρατηρήσεις της Εθνικής Επιτροπής, Β.9-11).

8. Δεν ελήφθησαν καθόλου υπόψη οι Παρατηρήσεις μας επί του (παλαιού) άρθρου 33 (νυν άρθρου 34), γεγονός που μαρτυρεί έλλειψη συνειδητοποίησης του οξύτατου προβλήματος της σεξουαλικής εκμετάλλευσης αλλοδαπών γυναικών υπό τον μανδύα της «καλλιτέχνιδος».

9. Τα άρθρα 41 και 42 του σχεδίου νόμου πρέπει να τροποποιηθούν έτσι ώστε να εξαλειφθεί η αντίφαση που υπάρχει μεταξύ αυτών των διατάξεων και της (αυξημένης νομικής ισχύος βάσει του άρθρου 28 παρ. 1 του Συντάγματος) Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Ν. 2101/1992), και ειδικότερα του άρθρου 2 παρ. 2 της ανωτέρω Σύμβασης που προβλέπει ότι τα Συμβαλλόμενα Κράτη οφείλουν να προστατεύουν αποτελεσματικά το παιδί «έναντι κάθε μορφής διάκρισης...βασισμένης στη νομική κατάσταση...των γονέων του, των νόμιμων εκπροσώπων του ή των μελών της οικογένειάς του». Με τη νέα θετική διάταξη του άρθρου 42 (3) β ο έλληνας νομοθέτης προστατεύει το δικαίωμα εκπαίδευσης των παιδιών «de

facto προσφύγων» αλλά αφήνει απροστάτευτα τα παιδιά των παράνομων αλλοδαπών. Ο νόμος πρέπει να προβλέπει σαφώς το δικαίωμα πρόσβασης όλων ανεξαιρέτως των αλλοδαπών ανηλίκων στην εκπαίδευση, σύμφωνα με την ανωτέρω Διεθνή Σύμβαση.

10. Απορία προκαλεί η απάλειψη από το τελικό σχέδιο νόμου της διάταξης απαγόρευσης φυλετικών και άλλων σχετικών διακρίσεων (πρώην άρθρου 43), διάταξης με ιδιαίτερη δεοντολογική και πρακτική σημασία για ένα νομοθέτημα το πεδίο εφαρμογής του οποίου αφορά άμεσα σε αλλοδαπά πρόσωπα στην Ελλάδα. Ωστόσο είναι σωστό να αναγνωρίσουμε ότι πρόκειται για μια αρχή που καθιερώνεται τόσο στο Σύνταγμά μας όσο και σε διεθνή κείμενα που δεσμεύουν την Ελλάδα.

11. Οι διατάξεις των άρθρων 34 επ. χρήζουν άμεσης αναθεώρησης με σκοπό την ελαχιστοποίηση των δυνατοτήτων της παράνομης εκμετάλλευσης αλλοδαπών γυναικών «καλλιτεχνών σε κέντρα διασκέδασης» από τα γνωστά κυκλώματα «επιχειρηματιών» που δρουν στην Ελλάδα. Ο νόμος πρέπει να προβλέπει βαρύτερες κυρώσεις εναντίον αυτών των «επιχειρηματιών» και ειδική προστατευτική μεταχείριση για τις ανωτέρω αλλοδαπές γυναίκες, καθώς και αναστολή της απέλασής τους σε περίπτωση συνεργασίας τους με τις ελληνικές Αρχές για τη δίωξη των εκμεταλλευτών τους (βλ. και σχετικές Παρατηρήσεις της Εθνικής Επιτροπής, Β.12-13).

12. Στο νέο άρθρο 46 πρέπει να προστεθεί (όπως στο πρώην άρθρο 49) η ρητή «επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας μας». Σκόπιμη είναι η ρητή αναφορά επίσης στις υποχρεώσεις της χώρας που προκύπτουν από το διεθνές δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου.

13. Θεωρείται σκόπιμο να προστεθεί στο άρθρο 50 (χώροι κράτησης αλλοδαπών) ειδική παράγραφος που θα αναγνωρίζει το δικαίωμα των κρατουμένων (υπό διοικητική απέλαση) αιτούντων άσυλο να επικοινωνούν με τον δικηγόρο τους, την "Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες ή άλλες οργανώσεις προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι αιτήσεις ασύλου κρατουμένων προσώπων πρέπει να εξετάζονται κατά προτεραιότητα από τη Διοίκηση κατά ρητή διάταξη που είναι επίσης σκόπιμο να προστεθεί στο σχέδιο νόμου.

14. Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου θεωρεί θετική την πρόβλεψη από το άρθρο 68 των μεταβατικών διατάξεων του σχεδίου νόμου νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών που παραμένουν και εργάζονται, επί χρονικό διάστημα που έχει ανάγκη περαιτέρω σκέψης για τον προσδιορισμό του, στην χώρα μας (βλ. σχετική Παρατήρηση της Εθνικής Επιτροπής, Β.1).

15. Επίσης η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου αναγνωρίζει ως θετικό βήμα τη μείωση του χρόνου αναμονής του αλλοδαπού για την οικογενειακή του επανένωση (άρθρα 28 επ. και 69) από τα τρία στα δύο έτη. Όμως η ελληνική νομοθεσία οφείλει να προσαρμοσθεί πλήρως στα σύγχρονα ευρωπαϊκά και διεθνή νομικά πρότυπα και να προστατεύσει ιδιαίτερα το δικαίωμα οικογενειακής ενότητας και επανένωσης των νόμιμων αλλοδαπών μεταναστών ως μια από τις στοιχειωδέστερες προϋποθέσεις αρμονικής, δημιουργικής παρουσίας των αλλοδαπών μεταναστών στη χώρα μας. Ειδικότερα προτείνονται τα εξής: (α) η διετής αναμονή για την οικογενειακή επανένωση είναι σκόπιμο να γίνει μονοετής (βλ. παρ. Β. 9 των Παρατηρήσεων της Εθνικής Επιτροπής της 09.11.2000) και (β) στα μέλη της οικογένειας του μετανάστη είναι σκόπιμο επίσης να συμπεριληφθούν οι γονείς του ίδιου και της συζύγου του που συμβιούσαν και ήταν αντικειμενικά εξαρτημένοι από αυτούς στη χώρα καταγωγής, όπως προβλέπεται ήδη από την ισχύουσα ελληνική νομοθεσία.

Βελτιωμένη, τέλος, θεωρούμε τη νέα διατύπωση των προτεινόμενων διατάξεων των άρθρων 48.2 και 45.1β, σε σύγκριση με την προηγούμενη διάταξη 48.1, διότι στενεύει τις περιπτώσεις ανάκλησης της άδειας παραμονής και απέλασης αλλοδαπών προσώπων για λόγους δημόσιας υγείας.

Αθήνα, 30 Δεκεμβρίου 2000

