

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Νεοφύτου Βάμβα 6 (3ος όρ.), 10674 Αθήνα, τηλ: 210 7233221-2; φαξ: 210 7233217;

e-mail: info@nchr.gr, website: www.nchr.gr

**Παρατηρήσεις επί του Νόμου 3386/2005 (ΦΕΚ Α'212)
«Είσοδος και διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών στην
Ελληνική Επικράτεια»¹**

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Την Πέμπτη, 10.11.2005 συνήλθε στα γραφεία της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ, Νεοφύτου Βάμβα 6, 3ος όροφος), η Ολομέλεια της ΕΕΔΑ (μετά από τρεις συνεχείς αναβολές) και αφού άκουσε την εισηγήτρια, κα Χρ. Μουκίου, Επιστημονική Συνεργάτιδα της ΕΕΔΑ, κατέληξε ομόφωνα στις ακόλουθες απόψεις σχετικά με το Νομοσχέδιο με τίτλο *«Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια»*, που διαβιβάσθηκε από το ΥΠΕΣΔΔΑ στην ΕΕΔΑ την 30.6.2005 (Α.Π. 196/30.6.2005) και ζητήθηκαν οι απόψεις της κατ' άρθρο 1 παρ. 6 εδ. (β) Ν. 2668/1998, όπως ισχύει.

Η ΕΕΔΑ, μετά από εκτενή συζήτηση των μελών του Γ' Τμήματός της, που έλαβε χώρα στην έκτακτη συνεδρίασή του την 4^η Ιουλίου 2005, κατέληξε σε ορισμένες αρχικές παρατηρήσεις, οι οποίες και αναπτύχθηκαν προφορικά ενώπιον της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας

¹ Το παρακάτω κείμενο παρατηρήσεων υιοθέτησε ομόφωνα η ΕΕΔΑ, κατά τη συνεδρίαση της Ολομέλειας της 10^{ης} Νοεμβρίου 2005. Εισηγήτριες ήταν η *καθηγ. Α. Γιωτοπούλου-Μαραγκοπούλου*, Πρόεδρος της ΕΕΔΑ και η κα *Χ. Μουκίου*, Δικηγόρος ΔρΝ., ΔΕΑ, Επιστημονική Συνεργάτις της ΕΕΔΑ. Το κείμενο εμπλουτίστηκε με συμπληρωματικό σημείωμα της κας Χρυσοχοΐδου-Αργυροπούλου, Β' Αντιπροέδρου της ΕΕΔΑ καθώς και με προσθήκες της κας Χ. Δίπλα, Α' Αντιπροέδρου της ΕΕΔΑ. Συμπληρωματική εισήγηση κατέθεσε η κα Σ. Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, μέλος της ΕΕΔΑ, εκπρόσωπος του Συνδέσμου για τα Δικαιώματα της Γυναίκας.

Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής, στις 6.7.2005 από την Πρόεδρο της ΕΕΔΑ Α. Γιωτοπούλου-Μαραγκοπούλου.

Η Ολομέλεια της ΕΕΔΑ που συνήλθε στην συνέχεια, αφού είχε ήδη ψηφιστεί το νομοσχέδιο, εξέφρασε την λύπη της διότι, παρ' ότι επρόκειτο για ένα κρισιμότητα νομοθέτημα που ρυθμίζει το καθεστώς του 1/10 περίπου του πληθυσμού της χώρας, οι διαδικασίες που ακολουθήθηκαν για την ολοκλήρωσή του δεν επέτρεψαν στην ΕΕΔΑ να διατυπώσει εγκαίρως τις απόψεις της. Συγκεκριμένα η ΕΕΔΑ κρίνει ότι σε τέτοιου είδους νομοθετήματα θα πρέπει να ακολουθείται ευρύτερη διαβούλευση με φορείς, όπως ΜΚΟ και εν γένει την κοινωνία των πολιτών, καθώς επίσης και εκπροσώπους των ενδιαφερομένων τάξεων όπως, στην προκειμένη περίπτωση, των μεταναστών.

Παρατηρήθηκε επί πλέον ότι, αν και η ΕΕΔΑ προσκλήθηκε και δια της Προέδρου της κας Α. Γιωτοπούλου-Μαραγκοπούλου εξέφρασε τις απόψεις της προς την Βουλή, τούτο έγινε σε χρόνο που δεν επέτρεψε να ληφθούν υπόψη για την ολοκλήρωση του νόμου όλες οι παρατηρήσεις της Προέδρου, τις οποίες ανέπτυξε κατά την παρουσία της στην συνεδρίαση. Οι παραπάνω παραλείψεις, όπως και το γεγονός ότι πολλές διατάξεις του τελικώς ψηφισθέντος νόμου κρίνονται ανεπαρκείς, οδηγούν στην εντύπωση ότι ο νόμος στην πραγματικότητα δεν ενθαρρύνει την μετανάστευση, δεν προστατεύει επαρκώς αυτούς και τις οικογένειές τους, ούτε διευκολύνει όσο θα έπρεπε την ένταξή τους.

Επισημάνθηκε επίσης ότι η ελληνική νομοθεσία πρέπει να εναρμονίζεται τόσο με το κοινοτικό δίκαιο όσο και με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας σχετικά με την προστασία ευάλωτων ομάδων, ιδιαίτερος δε των παιδιών και της παιδικής ηλικίας, όπως εκφράζονται στη διεθνή Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Παιδιού² και να μην αφίσταται από τα διεθνή standards προστασίας τα

² *Convention on the Rights of the Child, 1989*, που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση με την απόφαση 44/25, χωρίς ψηφοφορία την 20^η Νοεμβρίου 1989 (Annex to the Resolution: UN doc.A/44/49 (1989)). Βλ. επίσης την αντίστοιχη ευρωπαϊκή σύμβαση, *European Convention on the Exercise of Children's Rights, 1996*, η οποία τέθηκε για υπογραφή την 15^η Ιανουαρίου 1996 από τα Κράτη-Μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης

οποία εμπεριέχονται σε άλλα διεθνή κείμενα που έχουν εκπονηθεί στο πλαίσιο διεθνών και περιφερειακών οργανισμών, όπως αυτό της πρόσφατης Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη δράση εναντίον της εμπορίας ανθρώπων.³

Το κείμενο που ακολουθεί περιέχει τις αρχικές προτάσεις της ΕΕΔΑ στο νομοσχέδιο, όπως αυτό παρουσιάστηκε στη Βουλή. Το μέρος το οποίο αναφέρεται στις μεταβατικές διατάξεις έχει συνταχθεί σε μεταγενέστερο χρόνο και λαμβάνει υπ' όψιν παρατηρήσεις που έγιναν μετά την ψήφιση του νόμου.

A. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΟΥ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

1. Γενική τοποθέτηση του όλου προβλήματος

Είναι αναμφισβήτητο ότι η εποχή μας είναι εποχή αθρόας και αναπόφευκτης μετακίνησης ατόμων σε ξένες χώρες προς εξεύρεση εργασίας. Κύριες αιτίες του φαινομένου αυτού είναι η αύξηση του οικονομικού χάσματος μεταξύ πλούσιων και φτωχών ατόμων και λαών, οι «προληπτικοί αντιτρομοκρατικοί» πόλεμοι και άλλα φαινόμενα που είναι αντίστοιχα προς αυτά και, συνήθως, αποτελούν άμεσο επακόλουθό τους.

Ειδικά για την Ελλάδα, συντρέχει και η συγκυρία γειτνίασης με χώρες πρώην κομμουνιστικές που αντιμετωπίζουν σοβαρότατα οικονομικά προβλήματα λόγω μετάβασης από το σύστημα κεντρικού σχεδιασμού στο σύστημα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και της ελεύθερης αγοράς.

Η εμπειρία μας, μετά αρκετά πλέον χρόνια εισροής και εγκατάστασης μεταναστών, είναι θετική, παρά τα υπαρκτά προβλήματα. Συγκεκριμένα, το μεταναστευτικό φαινόμενο απέφερε οφέλη και για τις δύο πλευρές, δηλαδή τόσο για τους μετανάστες και τις χώρες προέλευσης, όσο και για τη χώρα υποδοχής τους. Περαιτέρω, αναφορικά με τα προβαλλόμενα κύρια

καθώς και από μη Κράτη-Μέλη, που όμως είχαν συμμετάσχει στην κατάρτισή της. Τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου 2000.

³ Η Σύμβαση υιοθετήθηκε στις 16.07.2005 και δεν έχει ακόμη τεθεί σε ισχύ. Για το κείμενο, βλέπε Council of Europe Treaty Series, 197.

κοινωνικά προβλήματα ως αποτελέσματα της μετανάστευσης, δηλαδή την αύξηση της ανεργίας και την υψηλή εγκληματικότητα των αλλοδαπών, παρατηρείται ότι η αξία και των δύο προβλημάτων είναι σχετική, ιδίως του πρώτου. Και τούτο για τους εξής λόγους: Καταρχάς, διότι οι αλλοδαποί δεν καταλαμβάνουν θέσεις εργασίας ημεδαπών, αφού πρόκειται για εργασίες που κατά κανόνα αρνούνται να εκτελέσουν οι τελευταίοι. Για το λόγο αυτό, οι αλλοδαποί εργάτες συμβάλλουν όχι μόνο στην αύξηση του εγχωρίου προϊόντος, αλλά και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Όσο για την υψηλή εγκληματικότητα, αυτή εμφανίζεται κατά σοβαρό ποσοστό υπερβολική, καθώς δεν στηρίζεται σε στατιστικά δεδομένα, αλλά, διότι είναι γνωστό ότι, σε διεθνές επίπεδο, ιδίως οι αστυνομικές, αλλά και οι δικαστικές αρχές προβαίνουν σε συλλήψεις και τιμωρία μεταναστών σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό σε σχέση με τους ημεδαπούς.

2. Ορισμένα στατιστικά στοιχεία (Μεσογειακό Παρατηρητήριο για τη Μετανάστευση, Mediterranean Migration Observatory, Νοέμβριος 2004)

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία του Μεσογειακού Παρατηρητηρίου για τη Μετανάστευση, το 2000 υπήρχαν στη Δ. Ευρώπη 32 εκατομμύρια μετανάστες. Το 2004, στην Ελλάδα διέμεναν περί τους 1.200.000 μετανάστες, δηλαδή άνω του 10,30% του συνολικού πληθυσμού, από τους οποίους 950.000 περίπου αλλογενείς (οι υπόλοιποι ομογενείς). Αναλυτικότερα, η κατανομή του μεταναστευτικού πληθυσμού ανά περιοχή της Ελλάδας έχει ως εξής: α) Τουριστικά νησιά: 13%-25% του πληθυσμού τους, β) Αθήνα: 17% του πληθυσμού, γ) Θεσσαλονίκη: 7% του πληθυσμού, δ) 50% των μεταναστών στην Ελλάδα είναι Αλβανοί.

Μετά την ψήφιση και θέση σε ισχύ του Ν. 2910/01 χορηγήθηκαν κατά προσέγγιση 700.000 άδειες. Σήμερα δηλαδή υπάρχει σημαντικός αριθμός μεταναστών που διαμένει και εργάζεται παράνομα στη χώρα (ο οποίος ανέρχεται περί τους 500.000)

Όσον αφορά στο εργατικό δυναμικό, σύμφωνα με στοιχεία του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΙΜΕΠΟ), στην Ελλάδα σήμερα το 13% του εργατικού δυναμικού είναι μετανάστες.

3. Η μέχρι σήμερα ρύθμιση του μεταναστευτικού φαινομένου σε εσωτερικό και ευρωπαϊκό επίπεδο

Η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα πέρασε από διάφορες φάσεις. Με τον πρώτο νόμο (Ν. 1975/91) επιχειρήθηκε μία περισσότερο αστυνομική αντιμετώπιση του φαινομένου. Με τον δεύτερο νόμο (Ν. 2910/2001 και τις τροποποιήσεις του, οι οποίες αφορούν ιδίως στην εφαρμογή του), το μεταναστευτικό ζήτημα αντιμετωπίστηκε πρωτίστως ως κοινωνικό πρόβλημα.

Στη συνέχεια, εκδόθηκαν τρεις κοινοτικές Οδηγίες (που πρέπει να ενσωματωθούν): Η Οδηγία 2003/86/ΕΚ⁴ για την οικογενειακή επανένωση – για την οποία εκκρεμεί, πάντως, αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΔΕΚ⁵- η Οδηγία 2003/109/ΕΚ⁶ για τους επί μακρόν διαμένοντες και η Οδηγία 2004/81/ΕΚ⁷ για τη χορήγηση άδειας διαμονής σε θύματα εμπορίας.

Με τον υπό μελέτη νόμο επιχειρείται η τροποποίηση του Ν. 2910/2001 και η μερική ενσωμάτωση των ως άνω κοινοτικών οδηγιών.

Γενικότερος στόχος του νόμου αυτού είναι η συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων σχετικά με τη χορήγηση αδειών εισόδου και παραμονής αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα στο πρόσωπο του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, η απλούστευση των σχετικών διαδικασιών, η ενοποίηση της άδειας διαμονής με την άδεια εργασίας και η δημιουργία

⁴ Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, ΕΕ L 3.10.2003, 251/12.

⁵ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει καταθέσει αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΔΕΚ κατά ορισμένων διατάξεων της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ, που αφορούν κυρίως το δικαίωμα των ανήλικων παιδιών σε οικογενειακή επανένωση, λόγω αντίθεσής τους προς την αρχή της προστασίας της οικογενειακής ζωής (υπόθεση C-540/03).

⁶ Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, ΕΕ L 16/44, 23.1.2004.

⁷ Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004 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, ΕΕ L, 261/19, 6.8.2004.

καθεστώς για τους «επί μακρόν διαμένοντες» εργαζόμενους αλλοδαπούς υπηκόους τρίτων χωρών.

Πράγματι, με τις ρυθμίσεις του νόμου αυτού καταβάλλεται προσπάθεια βελτιώσεων σε σχέση με τον Ν. 2910/2001, όπως, ιδίως, η σύμπτυξη των δύο αδειών σε μία ενιαία άδεια, η διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης, η εισαγωγή του θεσμού των επί μακρόν διαμενόντων, η μείωση γραφειοκρατικών διαδικασιών, η ρητή αναφορά στο δικαίωμα επικοινωνίας με δικηγόρο των αναμενόντων την απέλασή τους ατόμων. Νομίζουμε, όμως, ότι αρκετά σημεία του μπορούν να ρυθμιστούν κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται περισσότερο στις πρόσφατες εμπειρίες της χρησιμότητας του εργατικού δυναμικού των μεταναστών στον τόπο μας, στη θετική εξέλιξη της ένταξης, ιδίως, των παιδιών τους στα σχολεία και στην κοινωνική ζωή της χώρας και στις δεσμεύσεις που απορρέουν από τις διεθνείς συμβάσεις για τα δικαιώματα των μεταναστών και προσφύγων.^{8,9}

Αναμφίβολα, ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των αλλοδαπών, ενώ παράλληλα πρέπει να γίνει σεβαστό το σχετικό κοινοτικό κεκτημένο, σύμφωνα και με τη Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως ισχύει με τη νέα αριθμησή του μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Έτσι, εκτός από τις διατάξεις του άρθρου 21 παρ.

⁸ Βλ. κυρίως: *Convention Relating to the Status of Refugees, 1951*, η οποία υιοθετήθηκε από τη Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων και των ανιθαγενών προσώπων στη Γενεύη την 25^η Ιουλίου 1951 με 24 ψήφους υπέρ και καμία αποχή. *Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 1954*, η οποία υπεγράφη στη Νέα Υόρκη την 13-23 Σεπτεμβρίου 1954. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1966*, η οποία υιοθετήθηκε με την απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών 2106 (XX) την 21^η Δεκεμβρίου 1965. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966*, η οποία υιοθετήθηκε με απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών 2200A (XXI) την 16^η Δεκεμβρίου 1966, UNdoc.A/6316 (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights, 1966*, που υιοθετήθηκε με την απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Η.Ε. 2200^A (XXI) UNdoc.A/6316 (1966). *Discrimination (employment and occupation) convention, 1958*, η οποία υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση της I.L.O. (International Labour Organization) της 25^{ης} Ιουνίου 1958. *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of their Families, 1990*, η οποία υιοθετήθηκε κατόπιν ψηφοφορίας από τη Γενική Συνέλευση με την απόφασή της 45/158 της 18^{ης} Δεκεμβρίου 1990.

⁹ Βλ. επίσης: Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1030/2002 του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2002 για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών, ΕΕ L 15.6.2002, 157/1. Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 859/2003 του Συμβουλίου της 14^{ης} Μαΐου 2003 για την επέκταση των διατάξεων του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθμ. 1408/71 και του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθμ. 574/72 στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν καλύπτονται ήδη από τις διατάξεις αυτές μόνον λόγω της ιθαγένειάς τους, II L 124/1, 20.5.2003.

1 και άρθρου 2 παρ. 1 Σ, ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στο άρθρο 8 της ΕΣΔΑ που αφορά την προστασία της οικογενειακής ζωής, στα άρθρα 17 και 23 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (απαγόρευση επέμβασης στην οικογενειακή ζωή και δικαίωμα της οικογένειας σε προστασία, αντίστοιχα), στα άρθρα 16 και 19 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (προστασία της οικογενειακής ζωής και δικαίωμα των μεταναστών εργαζομένων και των οικογενειών τους σε προστασία και υποστήριξη) καθώς και στη γενική αρχή προστασίας της οικογενειακής ζωής που ισχύει στο δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως την έχει διατυπώσει το ΔΕΚ, εμπνεόμενο από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ και η οποία υπερέχει του παράγωγου κοινοτικού δικαίου.

B. ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

Παρατηρείται ότι στις σχετικές διατάξεις η ρύθμιση σχετικά με την τύχη των αλλοδαπών που βρίσκονται παράνομα στη Χώρα μας δεν είναι ολοκληρωμένη και, πιθανόν, να είναι αναποτελεσματική. Σύμφωνα με τα πρόσφατα στατιστικά στοιχεία που προαναφέραμε, ο αριθμός των παράνομων μεταναστών που βρίσκονται στην Ελλάδα είναι περίπου 500.000. Επομένως, θα πρέπει οπωσδήποτε να υπάρξει μέριμνα για την αποτελεσματική δυνατότητα νομιμοποίησης της διαμονής ενός μεγάλου μέρους αυτών, εφόσον οι τελευταίοι δεν αποτελούν εγκληματικά στοιχεία, αλλά αντιθέτως προσπαθούν να εργασθούν νομίμως και να ενταχθούν στην ελληνική κοινωνία. Ειδικότερα:

1. Άδεια διαμονής για εργασία

Κατ' αρχήν πρέπει να σημειωθεί ότι η ενοποίηση της άδειας διαμονής και της άδειας εργασίας αποτελεί αναμφίβολα ένα θετικό βήμα προς την κατεύθυνση της απλοποίησης των διαδικασιών και διευκόλυνσης των αλλοδαπών που επιθυμούν νομίμως να εισέλθουν στη χώρα για να εργασθούν. Ωστόσο, οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν ένα σχετικά

εγκλωβισμένο εργασιακό σύστημα για τους πολίτες τρίτων χωρών που περιορίζει την κινητικότητα και την ευελιξία και, σε πολλά σημεία, περιορίζει το δικαίωμα στην εργασία στο πλαίσιο της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς.

Ειδικότερα επισημαίνονται τα εξής:

1.α. Στο άρθρο 14 που αφορά τη μετάκληση του εργαζομένου, υπάρχουν προβλέψεις σχετικά με τον προγραμματισμό των θέσεων εργασίας ανά νομό, ειδικότητα και χώρα προέλευσης. Στο πλαίσιο δε του προγραμματισμού αυτού θα προβλέπεται και ο μέγιστος αριθμός αδειών μετακλήσεως ανά νομό. Η ΕΕΔΑ παρατηρεί επ' αυτού ότι οι ελληνικοί θεσμοί της αγοράς εργασίας (ΟΑΕΔ κλπ) δεν επιτρέπουν τέτοια οργάνωση και ακριβή πρόβλεψη και ότι, επομένως, οι σχετικές διατάξεις είναι πιθανό να έχουν αρνητικές συνέπειες για την απασχόληση αλλοδαπών στην Ελλάδα, ακόμη και όταν η παροχή εργασίας εκ μέρους τους είναι απαραίτητη.

1.β. Επίσης, στο άρθρο 15 παρ. 3 και 4 σχετικά με τη δυνατότητα αλλαγής εργοδότη και μετακίνησης του εργαζόμενου σε άλλο νομό, η ΕΕΔΑ έχει την άποψη ότι οι σχετικές προϋποθέσεις είναι ιδιαίτερα αυστηρές και περιορίζουν την κινητικότητα των εργαζομένων σε αντίθεση με τις αρχές της ελεύθερης αγοράς, που ισχύουν για τους ημεδαπούς.

1.γ. Τέλος, επισημαίνεται ότι τα προβλεπόμενα παράβολα είναι υψηλά, ιδιαίτερα εκείνα που απαιτούνται για τη λειτουργία ανεξάρτητης επιχείρησης (60.000 ευρώ) και, ακόμη περισσότερο, για επενδυτική δραστηριότητα (300.000 ευρώ), λαμβανομένης μάλιστα υπόψη της δυσχερούς οικονομικής κατάστασης στην οποία βρίσκονται οι μετανάστες.

2. Μεταφορά των κοινοτικών Οδηγιών

Με τον υπό μελέτη νόμο επιχειρείται, σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση αυτού, η μερική μόνον μεταφορά των προαναφερθεισών Οδηγιών σχετικά με τους επί μακρόν διαμένοντες αλλοδαπούς, την

οικογενειακή επανένωση και την προστασία των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων.

2.α. Οι επί μακρόν διαμένοντες

Σχετικά με τη μεταφορά της Οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες και την πενταετή διαρκή νόμιμη παραμονή τους στην Ελλάδα που προβλέπεται ως προϋπόθεση για την χορήγηση της σχετικής άδειας (Οδηγία 2003/109/ΕΚ), ότι η πενταετία αρχίζει από την ημερομηνία απόκτησης της άδειας διαμονής σύμφωνα με το Ν. 2910/2001.

Η τροποποίηση της αρχικής διατύπωσης του άρθρου (που προέβλεπε ότι η κρίσιμη πενταετία υπολογίζεται από την 1.1.2006) κείται σαφώς εγγύτερα προς την μεγαλύτερη δυνατή προστασία της προστασίας των επί μακρόν διαμενοντών που παρέχεται από το κοινοτικό δίκαιο. Τούτο είναι σύμφωνο με την αρχή του άμεσου αποτελέσματος των κοινοτικών Οδηγιών σύμφωνα με την οποία, μπορούν να επικαλεσθούν μία οδηγία όλοι όσοι θεμελιώνουν δικαίωμα κατά την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο, η οποία, εν προκειμένω, είναι η 23.1.2006.

2.β. Η οικογενειακή επανένωση

Σχετικά με τη μεταφορά της Οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση (Οδηγία 2003/86/ΕΚ), η ΕΕΔΑ θα ήθελε να παρατηρήσει ότι:

i) Η προϋπόθεση για τις ετήσιες αποδοχές ανειδίκευτου εργάτη προσαυξημένες κατά 20% για τη σύζυγο και κατά 15% για κάθε τέκνο (άρθρο 53 εδ. γ'), είναι αυθαίρετες και υπερβολικές, δεδομένου ότι από κανένα στοιχείο δεν προκύπτουν τα κριτήρια με τα οποία προσδιορίζεται το ποσοστό αυτό. Εξάλλου, δε λαμβάνεται υπόψη και η συνήθης περίπτωση κατά την οποία εργάζεται και η σύζυγος ή κάποιο τέκνο. Επομένως, προτείνεται αντί για τις ετήσιες ατομικές αποδοχές να προβλέπεται ως προϋπόθεση της οικογενειακής επανένωσης το ετήσιο οικογενειακό εισόδημα και όχι το ατομικό εισόδημα του αιτούντος μετανάστη.

ii) Στην έννοια της οικογένειας θα έπρεπε να περιλαμβάνεται και ζεύγος που συμβιώνει υπό καθεστώς ελεύθερης και μακράς συμβίωσης, ιδίως εάν έχει παιδιά, λαμβανομένης υπόψη της υπόδειξης του άρθρου 4 παρ. 3

της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ και της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σύμφωνα με την οποία έχει χαρακτηριστεί, σταθερά, η περίπτωση αυτή ως «effective family link» (με πρώτη την υπόθεση *Marcks*, έτους 1979).

iii) Περαιτέρω, στο άρθρο 57 παρ. 1 ορίζεται ότι στα μέλη της οικογένειας χορηγείται ατομική άδεια διαμονής για χρονικό διάστημα ενός έτους, την οποία μπορούν να ανανεώνουν ανά διετία. Για να ζητήσει όμως ένας υπήκοος τρίτης χώρας την είσοδο και διαμονή στη χώρα μελών της οικογένειάς του (συζύγου και κάτω των 18 ετών άγαμων τέκνων), θα πρέπει να κατοικεί ήδη στην Ελλάδα νόμιμα επί δύο τουλάχιστον έτη (άρθρο 53 παρ. 1). Θα πρόκειται συνεπώς για άτομο που δεν κατέχει πλέον την αρχική άδεια ενός έτους, αλλά άδεια διαμονής δύο ή περισσότερων ετών ή και αόριστης διάρκειας. Για λόγους προστασίας της οικογένειας θα πρέπει η αρχική άδεια διαμονής του μέλους της οικογένειας να έχει την ίδια διάρκεια με εκείνη του ήδη κατοικούντος στην Ελλάδα.

iv) Τέλος, η προθεσμία των 9 μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 56 παρ. 3 για την απόφαση των αρχών επί των αιτήσεων για την οικογενειακή επανένωση, κρίνεται μακρά και προτείνεται η σύντμησή της.

2.γ. Θύματα εμπορίας

i) Στο πλαίσιο των άρθρων 46 και 47 του νομοσχεδίου πρέπει, επιπροσθέτως, να εξασφαλισθεί στην πράξη η στέγαση, η περίθαλψη και η εξεύρεση εργασίας ή ο επαναπατριsmός των θυμάτων, διότι, διαφορετικά, δεν πρόκειται τα τελευταία να προβούν σε καταγγελία των εγκληματικών ενεργειών των εκμεταλλευτών τους, με αποτέλεσμα να επιδεινωθεί η ήδη άθλια κατάστασή τους.

ii) Επίσης, δεν θα πρέπει να απαιτείται η συνεργασία τους με την αστυνομία, αλλά να αρκείται ο νομοθέτης στην απλή καταγγελία του θύματος, δεδομένου ότι υπάρχει φόβος για αντίποινα μέχρι και του σημείου εξόντωσής τους.

iii) Τέλος, σχετικά με το άρθρο 48 παρατηρείται ότι η διάρκεια περίθαλψης το πολύ ένα μήνα δεν είναι κατά κανόνα επαρκής για την αποκατάσταση του θύματος.

3. Άδειες διαμονής για εξαιρετικούς ή ανθρωπιστικούς λόγους

3.α. Στο άρθρο 44 παρ. 1 εδ. (β) του υπό μελέτη νόμου προβλέπεται η δυνατότητα χορήγησης άδειας διαμονής για λόγους ανθρωπιστικής φύσης σε πολίτες τρίτων χωρών, όταν πρόκειται για «θύματα εγκληματικών πράξεων, εφόσον αυτές προκύπτουν από δικαστική απόφαση και για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η θεραπεία τους». Η ΕΕΔΑ θα ήθελε να παρατηρήσει ότι η προϋπόθεση της προηγούμενης έκδοσης δικαστικής απόφασης καθιστά προβληματική τη χορήγηση άδειας διαμονής στα θύματα εγκληματικών πράξεων για λόγους ανθρωπιστικούς, ενόψει του απαιτούμενου συνήθως μεγάλου χρονικού διαστήματος έκδοσης των δικαστικών αποφάσεων.

3.β. Επίσης, η ΕΕΔΑ φρονεί ότι στις περιπτ. δ) της παρ. 1 του άρθρου 44 θα έπρεπε να γίνει ρητή αναφορά και στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων, δεδομένου ότι η Οδηγία 81/2004 που αφορά τους όρους και το καθεστώς διαμονής των θυμάτων εμπορίας δεν αποκλείει την πρόβλεψη ευνοϊκότερων μέτρων, ιδιαίτερα ενόψει του γεγονότος ότι, σε αντίθεση προς άλλα Κράτη-Μέλη, η χώρα μας δε διαθέτει γενικότερο πλαίσιο προστασίας για ασυνόδευτους ανηλίκους. Η ΕΕΔΑ παρατηρεί σχετικά ότι η Οδηγία αυτή παρέχει επίπεδο προστασίας κατώτερο από αυτό που ισχύει σε άλλες χώρες της ΕΕ, και αντιβαίνει στις αρχές της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού,¹⁰ στο Πρωτόκολλο της Σύμβασης για το Διεθνές Οργανωμένο Έγκλημα του Παλέρμο (2000) σχετικά με την προστασία Γυναικών και Παιδιών¹¹ αλλά και στις Κατευθυντήριες Γραμμές και Αρχές για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και την Εμπορία Ανθρώπων τόσο του ΟΗΕ όσο και του Συμβουλίου της Ευρώπης.

¹⁰ Βλ. παραπάνω, υποσημ.αριθμ.1. σχετικά με τη διεθνή σύμβαση για την προστασία του παιδιού. Ιδιαίτερα σημαντικά είναι το προοίμιο της Σύμβασης και τα άρθρα 1, 11, 21, 32, 33, 34, 35 και 36 αυτής.

¹¹ *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflicts, 2000*, που τέθηκε ως παράρτημα στην απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ 54/263 και υιοθετήθηκε χωρίς ψηφοφορία την 25^η Μαΐου 2000. Τέθηκε σε ισχύ την 12^η Φεβρουαρίου 2002.

4. Διοικητική απέλαση

4.α. Σχετικά με τη διοικητική απέλαση αλλοδαπού φρονούμε ότι η επαναφορά της αρμοδιότητας για την εξέταση των προσφυγών στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης (όπως προέβλεπε ο Ν. 1975/1991), συνιστά μία οπισθοδρόμηση του νομικού καθεστώτος.

4.β. Επίσης, οι συντομότερες προθεσμίες του άρθρου 77 (5 ημέρες για την άσκηση προσφυγής και 3 ημέρες για την έκδοση απόφασης) είναι αδύνατον να τηρηθούν στην πράξη και οδηγούν στην πλήρη ματαίωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας του υπό απέλαση αλλοδαπού.

4.γ. Οι λόγοι για τους οποίους προβλέπεται η αναστολή της απέλασης περιορίζονται, κατά τον υπό μελέτη νόμο, μόνο σε λόγους ανωτέρας βίας (άρθρο 78), ενώ ο προηγούμενος Ν. 2910 προέβλεπε και άλλους, όπως ανθρωπιστικούς λόγους, λόγους δημοσίου συμφέροντος καθώς και λόγους σχετικούς με τη ζωή και την υγεία του αλλοδαπού και της οικογένειάς του.

4.δ. Τέλος, σημειώνουμε ότι η κατάσταση των κρατητηρίων, όπου στεγάζονται οι προς απέλαση αλλοδαποί, είναι κάκιστη σε σημείο, ώστε η κράτησή τους σε αυτούς να συνιστά, ουσιαστικά εξευτελιστική ή απάνθρωπη μεταχείριση, κατά παράβαση διεθνών δεσμευτικών κανόνων.

5. Προστασία ανηλίκων

Για την ορθή ενσωμάτωση της Οδηγίας 2004/81/EK σύμφωνα με τις κατευθύνσεις των γενικών αρχών προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων, όπως αυτές έχουν τεθεί από τον ΟΗΕ και τη UNICEF, προτείνεται η εξαίρεση από την απέλαση όλων των ανηλίκων, δηλαδή των προσώπων κάτω των 18 ετών, εκτός εάν ακολουθούν τον γονέα ή τον ασκούντα τη γονική μέριμνα, που απελαύνεται, καθώς και των εγκύων γυναικών και των μητέρων τους 6 πρώτους μήνες από τη γέννηση του τέκνου που φροντίζουν.

6. Μετανάστες δευτέρης γενιάς

Τέλος, θεωρούμε σημαντική την έλλειψη ρύθμισης σχετικά με τα τέκνα αλλοδαπών που έχουν γεννηθεί και ενηλικιωθεί στην Ελλάδα, έχουν ολοκληρώσει επιτυχώς τη φοίτησή τους στη δευτεροβάθμια δημόσια ελληνική εκπαίδευση και δεν παρουσιάζουν παραβατική συμπεριφορά. Θα ήταν δυνατό να τους παρέχεται η δυνατότητα απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας, κάτι που απαιτεί, βεβαίως, την τροποποίηση ως προς το ειδικό αυτό θέμα του ελληνικού Κώδικα περί Ιθαγένειας. Θα μπορούσε τουλάχιστον να προβλεφθεί η χορήγηση άδειας επί μακρόν διαμένοντες στους νέους αυτούς.

Τούτο θα βοηθούσε στην καταπολέμηση του σοβαρού προβλήματος της υπογεννητικότητας στην Ελλάδα. Σημειώνουμε ότι αρκετές χώρες, όπως η Αυστρία, η Δημοκρατία της Τσεχίας, η Ιταλία, η Γερμανία, η Σλοβενία, η Σλοβακία και η Ελλάδα, σημείωσαν καλύτερη εικόνα πληθυσμιακής ανάπτυξης, ακριβώς λόγω συνυπολογισμού των παιδιών των μεταναστών.¹²

7. Πολιτικά Δικαιώματα

Η ΕΕΔΑ εκφράζει κατά πλειοψηφία (δύο μέλη μειοψήφισαν) την γενικότερη ευχή, να χορηγηθεί το δικαίωμα του εκλέγειν στην τοπική αυτοδιοίκηση στους επί μακρόν διαμένοντες και μη επιδείξαντες αντικοινωνική συμπεριφορά. Μετά μερικά ακόμη έτη δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο να τους χορηγείται και το δικαίωμα του εκλέγεσθαι στις εκλογές τοπικής αυτοδιοίκησης.

Γ. ΠΟΙΝΕΣ ΚΑΙ ΚΥΡΩΣΕΙΣ

Υπάρχουν ποικίλες διατάξεις που προβλέπουν την επιβολή ποινών και προστίμων στους παραβάτες του νόμου αυτού. Γενικώς, κρίνεται ορθή η πρόβλεψη ιδιαίτερα βαρειών ποινών και κυρώσεων εις βάρος των τρίτων που

¹² Βλ. σελ. 141 της Έκθεσης για την Παγκόσμια Μετανάστευση για το έτος 2005 του ΔΟΜ.

διαπράττουν, κατά παράβαση του νόμου αυτού, εγκλήματα εις βάρος των αλλοδαπών, ιδίως των μεταφορέων, αλλά αυστηρή για τους ίδιους τους αλλοδαπούς, οι οποίοι συχνά βρίσκονται σε άγνοια νόμων, γλώσσας και σε οικονομική ένδεια. Παρακάτω αναφέρουμε τις συγκεκριμένες ποινικές διατάξεις του νομοσχεδίου με σχετικά σχόλια.

Άρθρο 82, παρ. 4: Στο άρθρο 82 παρ. 4 προβλέπεται ότι με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον 3 μηνών και χρηματική ποινή τριών χιλιάδων (3.000) έως δέκα χιλιάδων ευρώ (10.000) τιμωρείται κάθε αλλοδαπός, ο οποίος επανέρχεται παράνομα στη χώρα και είναι καταχωρημένος στον κατάλογο των ανεπιθύμητων αλλοδαπών. Οι ποινές αυτές θεωρούνται βαριές, η χρηματική δε συχνά ανέφικτη.

Άρθρο 83: Για τους αλλοδαπούς που εξέρχονται ή επιχειρούν να εξέλθουν ή εισέρχονται ή επιχειρούν να εισέλθουν παράνομα στη χώρα, προβλέπεται φυλάκιση τουλάχιστον 3 μηνών και χρηματική ποινή τουλάχιστον χιλίων πεντακοσίων ευρώ (1.500). Θεωρούμε ότι η χρηματική αυτή ποινή είναι κατά κανόνα αβάσταχτη.

Η φυλάκιση θα είναι τουλάχιστον 6 μηνών και η χρηματική ποινή τουλάχιστον 3000 ευρώ αν ο επιχειρών την έξοδο καταζητείται από τις αρχές για αξιόποινες πράξεις. Η αυστηρότητα της ποινής είναι στο σημείο αυτό δικαιολογημένη.

Άρθρο 86, παρ. 6: Κατά το άρθρο 86, παρ. 6 προβλέπεται ποινή φυλάκισης και για τον υπήκοο τρίτης χώρας που παρέχει εξηρημένη εργασία ή υπηρεσίες ή έργο ή ασκεί ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα χωρίς άδεια διαμονής. Ο δικαστής έχει ευρέα όρια κατά την κατάγνωση της ποινής ανάλογης των συγκεκριμένων περιστάσεων.

Άρθρο 84, παρ. 4: Στο άρθρο 84 παρ. 4 του νομοσχεδίου προβλέπονται πειθαρχικές και ποινικές κυρώσεις κατά τις διατάξεις του ΠΚ για παράβαση καθήκοντος σε υπαλλήλους που παραβαίνουν τις διατάξεις των άρθρων 1 και 2 του νόμου αυτού αναφορικά με τη χορήγηση ή μη άδειας διαμονής αλλοδαπού. Το μέτρο είναι ορθό, αρκεί να εφαρμόζεται.

Άρθρο 86, παρ. 2 και 3: Για τους εργοδότες που παραβαίνουν τις διατάξεις του νέου νόμου προβλέπεται η επιβολή από τον Γενικό Γραμματέα

της Περιφέρειας – πέραν άλλων τυχόν προβλεπομένων κυρώσεων – και χρηματικού προστίμου που μπορεί να κυμαίνεται από 3.000 έως 15.000 ευρώ. Το μέτρο είναι ορθό, διότι χωρίς τη συμβολή των εργοδοτών στην προσέλευση παράνομων μεταναστών, το φαινόμενο της μετανάστευσης, πιθανότατα θα είχε άλλες διαστάσεις.

Άρθρο 86, παρ. 5: Αυστηρές ποινές προβλέπονται – και ορθώς – στην παρ. 5 του ίδιου άρθρου όταν η παράβαση των διατάξεων του νόμου γίνεται με σκοπό την προαγωγή υπηκόων τρίτων χωρών σε πορνεία. Η στερητική της ελευθερίας ποινή που επισύρει η πράξη είναι φυλάκιση τουλάχιστον 2 ετών και χρηματική ποινή τουλάχιστον 6.000 ευρώ. Η κάθειρξη δε μέχρι 10 ετών και χρηματική ποινή μέχρι και 100.000 ευρώ προβλέπονται αν το θύμα είναι ανήλικος ή ανήλικη. Νομίζουμε ότι θα έπρεπε η ποινή να είναι αυστηρότερη, όταν η πράξη αυτή ασκείται κατ' επάγγελμα.

Άρθρο 86, παρ. 6: Με φυλάκιση (δηλ. ως 5 χρόνια) τιμωρείται ο χωρίς άδεια διαμονής εργαζόμενος σε οποιοδήποτε είδος εργασίας. Υπογραμμίζουμε ότι είναι πολύ αυστηρότερη μεταχείριση από αυτή του παρανομούντος εργοδότη του.

Άρθρο 87, παρ. 3: Επίσης, κυρώσεις, ιδίως πρόστιμα προβλέπονται στο άρθρο 87 για τους λοιπούς ιδιώτες ή υπαλλήλους που δεν αναφέρονται στα λοιπά άρθρα του κεφαλαίου ΙΖ', και που παραβιάζουν τις διατάξεις αυτού του νόμου.

Άρθρο 88: Αυστηρές ποινές απειλούνται για τους μεταφορείς των λαθρομεταναστών οι οποίοι αποτελούν κύριο παράγοντα της ανάπτυξης της λαθρομετανάστευσης. Αρχίζουν από φυλάκιση τουλάχιστον 2 ετών και χρηματική ποινή 50.000 ευρώ (άρθρο 88, 1, β) και προχωρούν σε κάθειρξη και χρηματική ποινή τουλάχιστον 100.000 ευρώ αν στην πράξη μπορεί να προκύψει κίνδυνος για άνθρωπο (παρ. 1 γ) και τουλάχιστον 500.000 ευρώ αν επέλθει θάνατος (παρ. 1 δ).

Οι ποινές της παρ. 1 (β) θα μπορούσαν να είναι αυστηρότερες, διότι θα είναι οι συνήθως εφαρμοζόμενες. Οι κίνδυνοι για τους ανθρώπους κατά κανόνα πάντοτε υπάρχουν, ενώ δεν είναι ευχερής η απόδειξή τους. Οι ποινές των παρ. 1 (γ) και 1 (δ) είναι όσο αυστηρές αρμόζει. Πάντως, το

ζητούμενο είναι να πραγματοποιηθεί η σύλληψη των ανθρώπων αυτών, που κατά κανόνα έχουν τέτοιου βαθμού ασυνειδησία ώστε εγκαταλείπουν τους μεταφερόμενους, που οικονομικά ήδη έχουν απομυζήσει, εκτός του προορισμού τους και σε πολύ επικίνδυνα σημεία, για να αποφύγουν τη δική τους σύλληψη. Προς τούτο θα ήταν απαραίτητη η διασυνοριακή συνεργασία των αρμοδίων αρχών.

Για το λόγο αυτό, συνιστάται η κύρωση της Συνθήκης της Μαδρίτης (Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τη Διασυνοριακή Συνεργασία – 1980) από την Ελλάδα. Η Σύμβαση προωθεί τη σύναψη διασυνοριακών συμφωνιών μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους.

Δ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΘ': ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

1. Το κύριο πρόβλημα ανακύπτει από τις μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 92 παρ. 10 και 11 του παραπάνω νόμου, οι οποίες αφορούν αντίστοιχα τους αλλοδαπούς που βρίσκονται στη χώρα κατ' εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 2910/2001 και εκείνους οι οποίοι δεν έχουν υπαχθεί στις διατάξεις αυτές αλλά διέμεναν στην Ελλάδα μέχρι 31.12.2004. Επισημαίνεται ότι η διαδικασία που αφορά στους διαμένοντες στην Ελλάδα μακρύτερο χρόνο (βάσει του Ν. 2910) είναι δυσμενέστερη απ' ότι είναι εκείνη που αφορά όσους διαμένουν για μικρότερο χρονικό διάστημα και υπό καθεστώς παρανομίας. Επίσης, η προθεσμία της διαδικασίας νομιμοποίησης για τους πρώτους είναι η προβλεπόμενη από τον Ν. 2910/2001 και λήγει στις 31.10.05 ενώ η προθεσμία του Ν. 3386/2005 λήγει στις 31.12.05. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι οι κάτοχοι αδειών διαμονής που έληξαν μετά την θέση σε ισχύ του νόμου (23.08.05), δεν υπάγονται στις διαδικασίες νομιμοποίησης του νόμου αυτού.

2. Σχετικά με τον προσδιορισμό των δικαιολογητικών που απαιτούνται για τη χορήγηση το πρώτον αδειών διαμονής κατ' άρθρο 91 παρ. 11 του νόμου πρόβλημα γεννάται :

2.α. Από την έλλειψη ρύθμισης για τους αιτούντες άσυλο, των οποίων όμως η αίτηση δεν έχει απορριφθεί ρητά ή για εκείνους στους

οποίους έχει χορηγηθεί απλό υπηρεσιακό σημείωμα, αλλά όχι ροζ κάρτα αιτούντος άσυλο. Στο σημείο αυτό παρατηρείται ότι υπάρχουν περίπου 43.000 αναπάντητες αιτήσεις ασύλου. Άλλη εκκρεμότητα αποτελεί η υποβολή αιτήματος ασύλου με δικαστικό επιμελητή, για την οποία δεν υπάρχει πρόβλεψη στον νόμο.

2.β. Για τις περιπτώσεις αλλοδαπών που εισέρχονται στη χώρα μας από άλλη χώρα της Σύμβασης Σένγκεν (π.χ. μέσω της Αυστρίας) και δεν μπορούν ν' αποδείξουν δι' εγγράφων την είσοδο ή και τη διαμονή τους στην Ελλάδα μέχρι την 31.12.2004.

2.γ. Από την έλλειψη πρόβλεψης ειδικής ρύθμισης για τους κατόχους δελτίου ταυτότητας για ανθρωπιστικούς λόγους, μετά την απόρριψη του αιτήματος ασύλου.

2.δ. Από τη μη λήψη υπόψη της καθυστέρησης για την έκδοση πιστοποιητικών οικογενειακής κατάστασης καθώς και των πιστοποιητικών υγείας, για τα οποία προτείνεται να είναι ενιαία η προθεσμία.

3. Άλλο ζήτημα είναι ο υπολογισμός των ημερών ασφάλισης που προβλέπει η διαδικασία της περιπτ. (β) παρ. 10 του άρθρου 91, προκειμένου να βεβαιωθεί η ασφαλιστική κάλυψη εκατόν πενήντα ημερών ετησίως για το διάστημα από 1.7.2003 μέχρι την ημέρα υποβολής της αίτησης για τη λήψη άδειας εργασίας.

4. Ζήτημα τίθεται και σχετικά με το δικαίωμα απασχόλησης που αναγνωρίζεται στους κατόχους των αδειών διαμονής της παρ. 11 του νόμου. Σύμφωνα με πρόταση του ΣτΠ, την οποία η ΕΕΛΑ υιοθετεί, προτείνεται η σχετική βεβαίωση να αποτελεί ταυτόχρονα και άδεια εργασίας και σε αυτή να καθορίζεται και το συγκεκριμένο είδος της άδειας αυτής, δηλαδή το είδος της επιτρεπόμενης απασχόλησης.

5. Ρυθμιστικό κενό παρουσιάζεται σχετικά με το θέμα της χρονικής ισχύος των αδειών διαμονής, στο πλαίσιο της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 91 του Ν. 3386/2005. Για τις μεν άδειες της παρ. 10 του άρθρου που παρατείνονται αυτοδικαίως μέχρι 31.12.2005 δεν ορίζεται καθόλου η διάρκειά τους, για τις δε άδειες της παρ. 11 του ίδιου άρθρου (χορήγηση αδειών διαμονής για πρώτη φορά σε αλλοδαπούς που διέμεναν στην Ελλάδα

μέχρι 31.12.2004) προβλέπεται η ετήσια ισχύς αυτής, όχι όμως και η έναρξη ισχύος αυτής, που προφανώς θα πρέπει να είναι η ημερομηνία έκδοσης της απόφασης.

6. Ιδιαίτερα κρίσιμο θέμα είναι εκείνο που άπτεται των λόγων ανανέωσης των αδειών διαμονής που χορηγήθηκαν κατ' άρθρο 91 παρ. 11 του νόμου αυτού. Πρόβλημα ανακύπτει σχετικά με την επίκληση ανθρωπιστικών λόγων, λαμβανομένου υπόψη ότι στην περίπτωση (η) της ίδιας παρ. 11 αναφέρεται ότι: *«Ανανέωση των ανωτέρω αδειών διαμονής γίνεται για έναν από τους λόγους του νόμου αυτού, χωρίς να απαιτείται ειδική θεώρηση εισόδου»*.

7. Ακόμη, όσον αφορά τις διατάξεις που αφορούν στην απέλαση, παρατηρείται ότι, κατά τις ρυθμίσεις του νόμου, η διοικητική και δικαστική απέλαση χρειάζονται διευκρίνιση. Έχει επιχειρηθεί λύση με την εγκύκλιο 26 του ΥΠΕΣΔΔΑ, η οποία αφορά μόνον την διοικητική απέλαση.

8. Επίσης, το ζήτημα των Ελλήνων ομογενών, τόσο από τις χώρες της τ. Σοβιετικής Ένωσης όσο και από την Αλβανία παραμένει αρρυθμιστο.

9. Αναφορικά με τις συζύγους και χήρες Ελλήνων πολιτών που έχουν απωλέσει την ιδιότητα του μονίμως διαμένοντος αλλοδαπού στην Ελλάδα δεν προβλέπεται δικαίωμα νομιμοποίησής τους, δυνάμει της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 91 παρ. 11, μέσω της δυνατότητας εξαγοράς ενσήμων. Επίσης ανήλικοι αυτούντες άσυλο, για τους οποίους δεν υπάρχει δικαστική ή άλλη επιμέλεια, δεν μπορούν να κάνουν χρήση του νόμου.

10. Τέλος προτείνεται η απόλυτη διατάξεων του άρθρου 87 του νόμου που αφορούν στην ποινικοποίηση συμπεριφοράς Ελλήνων υπηκόων, που χωρίς να συνεργούν στη διάπραξη εγκλημάτων αναφορικά με την παράνομη είσοδο και διαμονή αλλοδαπών στην Ελλάδα (πολλώ δε μάλλον στην εμπορία ανθρώπων), απλά υποβοηθούν παρανόμως διαμένοντες αλλοδαπούς (όπως λ.χ. ο υπεύθυνος γραφείου ταξιδίων), δεδομένου ότι η διάταξη αυτή ισχύει ήδη από το 1975 και, παρά το γεγονός ότι είναι ανεφάρμοστη, επαναλαμβάνεται σε όλα τα επόμενα νομοθετήματα.

Αθήνα, 10 Νοεμβρίου 2005