

I. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΙΣΟΔΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ

1. Το ανατιολόγητο της άρνησης θεώρησης εισόδου

α) Το πρόβλημα

Ο γενικός κανόνας του ανατιολόγητου των αρνήσεων θεώρησης εισόδου από τις διπλωματικές και προξενικές αρχές (άρθρο 8 § 1) αποτελεί υποχώρηση του ισχύοντος δικαιοκρατικού συστήματος. Το ισχύον άρθρο 15 του Ν. 3068/2002 παρέχει στον αλλοδαπό δικαίωμα δικαστικής προσφυγής κατά αποφάσεων άρνησης χορήγησης θεώρησης εισόδου. Το προτεινόμενο ανατιολόγητο της απόρριψης των αιτήσεων χορήγησης θεώρησης εισόδου (εκτός ορισμένων περιπτώσεων), καθιστά μη ελέγξιμη, ως προς τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας, τη σχετική απόφαση του αρμόδιου προξενείου. Έτσι όμως περιστελλεται η δικαστική προστασία, που ο νόμος παρέχει στον ενδιαφερόμενο.

Για την πλειονότητα των εθνικών θεωρήσεων εισόδου, καθιερώνεται ειδική διαδικασία «προέγκρισης». Τυχόν απόρριψη της αίτησης του ενδιαφερόμενου από το προξενείο καταργεί, συνεπώς, τη νομική σημασία κάθε προηγούμενης συναφούς κρίσης ή πράξης της διοίκησης, όπως είναι κατ' εξοχήν αυτές που έχουν κρίνει θετικά το αίτημά του για είσοδο και διαμονή στη χώρα (π.χ. μετάκληση). Το ανατιολόγητο μάλιστα επεκτείνεται ακόμη και σε περιπτώσεις, όπου ο νόμος ορίζει περιοριστικά τις προϋποθέσεις εισόδου (π.χ. αθλητές – προπονητές κ.α). Έτσι όμως, η ρύθμιση φαίνεται να αποκλίνει ουσιωδώς από τις απαιτήσεις της χρηστής διοίκησης.

β) Τι μπορεί να γίνει

Η αρχή της χρηστής διοίκησης γενικότερα, αλλά και η ανάγκη διασφάλισης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας απέναντι σε αυθαίρετες ενέργειες της προξενικής αρχής, επιβάλλουν κατ' αρχήν την υποχρέωση μιας, συνοπτικής έστω, αιτιολογίας σε περίπτωση άρνησης χορήγησης θεώρησης εισόδου. Όμως, ακόμη και αν λόγοι δημοσίου συμφέροντος επιβάλλουν το ανατιολόγητο, η υποχρέωση αιτιολογίας δεν πρέπει να κάμπτεται, όταν η διοίκηση, μέσω «προεγκρίσεων» ή άλλων πράξεων της έχει ήδη κρίνει θετικά. Έτσι, στις περιπτώσεις, πρώτον, εθνικών θεωρήσεων εισόδου για εγκατάσταση και, δεύτερον, θεωρήσεων εισόδου δυνάμει κοινοτικού δικαίου (όπου προβλέπεται ήδη εμμέσως) σκόπιμο είναι να θεσπισθεί ρητή υποχρέωση επαρκούς αιτιολογίας. Νομοτεχνικά θα ήταν σαφώς προτιμότερο να αναφέρονται ρητώς οι περιπτώσεις θεωρήσεων εισόδου που χορηγούνται δυνάμει κοινοτικού δικαίου, για τις οποίες επιβάλλεται υποχρέωση επαρκούς αιτιολογίας.

2. Οι λόγοι δημόσιας υγείας

α) Το πρόβλημα

Σύμφωνα με το άρθρο 10 § 1.γ', προϋπόθεση για τη νόμιμη είσοδο και διαμονή αλλοδαπού στη χώρα είναι να μην αποτελεί αυτός κίνδυνο για τη δημόσια υγεία. Ως κίνδυνοι για τη δημόσια υγεία ορίζονται οι προβλεπόμενες από την Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας ασθένειες καθώς και «άλλες λοιμώδεις ή παρασιτικές ασθένειες, οι οποίες δικαιολογούν τη λήψη μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας». Ωστόσο, η άρνηση εισόδου ή η απόρριψη του αιτήματος διαμονής δεν επιτρέπεται να αιτιολογείται με απλή γενική επίκληση λόγων υγείας του αιτούντος, ούτε με την υπαγωγή, από το όργανο που κρίνει το αίτημα του αλλοδαπού, στην κατηγορία των μεταδοτικών παρασιτικών ή λοιμωδών ασθενειών, νοσημάτων που δεν έχουν προσδιοριστεί ως τέτοια από το αρμόδιο όργανο για την ειδική αυτή ιατρική κρίση (π.χ. Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας, Κέντρο Ελέγχου Ειδικών Λοιμώξεων –Κ.Ε.Ε.Λ.).

β) Τι μπορεί να γίνει

Πρέπει να αποφευχθεί το ενδεχόμενο η ειδική αυτή επιστημονική κρίση να διενεργείται από αναρμόδιες αρχές (π.χ. προξενικές αρχές, αστυνομία). Γι' αυτό και κρίνεται αναγκαίος ο ρητός προσδιορισμός του επιστημονικού οργάνου που θα αποφαινεται για τις λοιμώδεις ή παρασιτικές ασθένειες που δικαιολογούν τη λήψη μέτρων προστασίας της δημόσιας υγείας. Αξιοπίστος υποψήφιος για τον ρόλο αυτόν είναι βέβαια το Κ.Ε.Ε.Λ.

3. Το εκπρόθεσμο της αίτησης του αλλοδαπού και οι συνέπειές του

α) Το πρόβλημα

Στο άρθρο 12 § 1 του σχεδίου ορίζεται ότι οι εκπρόθεσμες αιτήσεις για άδεια διαμονής «απορρίπτονται, εκτός εάν συντρέχουν, αποδεδειγμένως, λόγοι ανωτέρας βίας». Η ρύθμιση εκ πρώτης όψεως και αφαιρουμένων των σημερινών περιστάσεων της λειτουργίας των αρμόδιων για τα ζητήματα αυτά υπηρεσιών, φαίνεται κατ' αρχήν εύλογη. Είναι όμως υπέρμετρα αυστηρή για όσους αλλοδαπούς συναλλάσσονται καλόπιστα με την ελληνική διοίκηση και, κυρίως, άδικη, καθώς –στην πράξη– μεταθέτει τις συνέπειες των δικών της δυσλειτουργιών σε αυτούς. Φαίνεται έτσι να παραβλέπεται το συχνότατο φαινόμενο να καθυστερεί η υποβολή του αιτήματος ενός αλλοδαπού για λόγους που ανάγονται στην ίδια τη Διοίκηση, περίπτωση που δεν μπορεί να υπαχθεί στη νομική έννοια του λόγου ανωτέρας βίας.

Βάσει της έως σήμερα τηρούμενης διοικητικής πρακτικής, η υποβολή του σχετικού αιτήματος μπορεί να καθυστερήσει είτε γιατί η Διοίκηση αδυνατεί να το παραλάβει,

λόγω υπερβολικού φόρτου εργασίας, είτε γιατί η Διοίκηση αρνείται να παραλάβει αιτήματα που δεν είναι πλήρη.

Πιο συγκεκριμένα, η υποβολή της αίτησης πολλές φορές καθυστερεί επειδή ο αλλοδαπός αναμένει την έκδοση δικαιολογητικών, βεβαιώσεων κ.λπ. από τη Διοίκηση. Όπως επανειλημμένως έχει επισημανθεί, η πρόβλεψη του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρ.10 § 4), που επιτρέπει στον διοικούμενο να δηλώνει υπευθύνως, όσο ακόμη διαρκεί η προθεσμία, ότι έχει ζητήσει και αναμένει την έκδοση του ελλείποντος δικαιολογητικού, το οποίο θα υποβάλει ευθύς ως εκδοθεί, ούτως ώστε να είναι παραδεκτή ως εμπρόθεσμη η αίτησή του, είναι κανόνας που θα πρέπει να εφαρμόζεται και στις συναλλαγές των αλλοδαπών με τη δημόσια διοίκηση, ως *αναγκαία εξαίρεση* της απαγόρευσης συναλλαγής του άρθρου 84 του σχεδίου νόμου. Αυτής της κατηγορίας την «εκπρόθεσμη» υποβολή δεν είναι βέβαια δυνατόν να καλύψουν οι λόγοι ανωτέρας βίας

Η προτεινόμενη ρύθμιση προφανώς θα διευκολύνει το έργο των αρχών που εξετάζουν αιτήματα αλλοδαπών επιτρέποντάς τους να απορρίπτουν μηχανικά και μαζικά όσες φέρονται εκπρόθεσμες, περιοριζόμενες στην κατ' εξαίρεση εξέταση όσων εμπίπτουν στην άκρως περιοριστική ρήτρα των λόγων «ανωτέρας βίας». Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη την μέχρι σήμερα πρακτική της Διοίκησης, η ρύθμιση αυτή στην πράξη αναμένεται να εφαρμοστεί συχνά κατά τρόπο επιλεκτικό η δε ρήτρα των λόγων ανωτέρας βίας να ερμηνευθεί, παρανόμως μεν αλλά δικαιολογημένα με ευρύ τρόπο.

Ταυτοχρόνως, ακόμη και αν οι λόγοι του εκπροθέσμου ανάγονται τυπικώς στον αλλοδαπό, που συχνά αγνοεί ακόμη και την ύπαρξη αποκλειστικής προθεσμίας ή στερείται ευλόγως της αναγκαίας εξοικείωσης με την ιδιότυπη πολλές φορές λειτουργία της ελληνικής διοίκησης (λ.χ. διακοπή παραλαβής αιτήσεων πριν από τη λήξη του ωραρίου), η συνέπεια της πλήρους έκπτωσης του «υπαίτιου» αλλοδαπού από το καθεστώς νομιμότητας παραμονής αποτελεί ιδιαίτερα επαχθές μέτρο και *ελέγχεται ως προς την αναλογικότητά του* σε σχέση με το μέγεθος της ευθύνης του αλλοδαπού.

Η συνέπεια αυτή φαντάζει ακόμη περισσότερο υπερβαλλόντως επαχθής, εαν αναλογισθεί κανείς ότι, με βάση την έως σήμερα ακολουθούμενη διοικητική πρακτική ως προς τη διαδικασία ανανέωσης των αδειών παραμονής, αναμένεται το εξής φαινόμενο : Οι ενδιαφερόμενοι αλλοδαποί να ζητήσουν ανανέωση μιας εικονικής άδειας διαμονής, την οποία οι ίδιοι ουδέποτε έχουν παραλάβει, καθώς η Διοίκηση, λόγω φόρτου εργασίας, αδυνατεί να την εκδώσει εγκαίρως. Μάλιστα, η μη έγκαιρη έκδοση της άδειας διαμονής αποτελεί τον συχνότερο λόγο εκπρόθεσμης αίτησης, εξαιτίας της σύγχυσης που προκαλεί στον ενδιαφερόμενο σχετικά με τη διάρκεια της άδειας και τον χρόνο υποβολής του αιτήματος.

β) Τι μπορεί να γίνει

- i) Να γίνει ρητή παραπομπή στα άρθρα 10 § 4 και 12 του Ν.2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) ως προς την υποβολή εμπρόθεσμα των αιτήσεων όταν καθυστερεί η έκδοση κάποιου δικαιολογητικού και ως προς την παραλαβή,

πρωτοκόλληση και χορήγηση αντίστοιχης βεβαίωσης κάθε αιτήματος που υποβάλλεται στις υπηρεσίες αλλοδαπών.

- ii) Να απαλειφθεί από το άρθρο 12 § 1 ο όρος της «*ανωτέρας βίας*» και να αντικατασταθεί από τον όρο «*για λόγους που δεν ανάγονται σε υπαιτιότητα του αλλοδαπού*», ώστε να θεωρούνται εμπρόθεσμες αιτήσεις που καθυστέρησαν χωρίς υπαιτιότητα του αιτούντος.
- iii) Να διαβαθμίζονται οι συνέπειες της εκπρόθεσμης υποβολής αίτησης για άδεια διαμονής, ούτως ώστε η υποβολή αιτήματος εντός ευλόγου χρόνου (π.χ. τριών μηνών) μετά τη λήξη της προθεσμίας, με υπαιτιότητα του αλλοδαπού, να επισύρει πρόστιμο, και μόνον η υποβολή πέραν του χρονικού αυτού διαστήματος χάρητος να επιφέρει τη βαρύτερη συνέπεια της απόρριψης της αίτησης.

4. Διάρκεια αδειών διαμονής

α) Το πρόβλημα

Το σχέδιο νόμου (άρθρο 12.6) προβλέπει ότι η διάρκεια της αρχικής άδειας διαμονής είναι ετήσια, ενώ η ανανέωσή της γίνεται κάθε φορά για δύο έτη, έως ότου ο αλλοδαπός μπορέσει συγκεντρώνοντας τις σχετικές προϋποθέσεις να αποκτήσει άδεια αόριστης ή μακράς διάρκειας. Όπως έχει κατ' επανάληψη επισημανθεί, βασικός παράγοντας δυσλειτουργίας του Ν. 2910/2001 ήταν η περιορισμένη διάρκεια των χορηγούμενων αδειών παραμονής. Η περιορισμένη διάρκεια των αδειών, σε συνδυασμό με τις ανεπαρκείς επιχειρησιακές δυνατότητες των αρμοδίων υπηρεσιών, είχαν ως αποτέλεσμα να χρίζουν ανανέωσης άδειες που δεν είχαν καν ακόμη εκδοθεί, με αποτέλεσμα να δημιουργείται ανυπέβλητος φόρτος και δυσλειτουργίες στην όλη διαδικασία.

Στις βραχύχρονης διάρκειας άδειες παραμονής πρέπει να αποδοθεί εν πολλοίς το πρόβλημα συμφόρησης στη διαδικασία έκδοσης των αδειών παραμονής, που με τη σειρά του προκάλεσε την έτι μεγαλύτερη καθυστέρηση εξέτασης των σχετικών αιτημάτων των αλλοδαπών. Περαιτέρω, η περιορισμένη διάρκεια της άδειας διαμονής και η αβεβαιότητα της ανανέωσής της στερούσε από τους αλλοδαπούς τη δυνατότητα στοιχειώδους βιοτικού σχεδιασμού, επωφελοδύς τόσο για την εθνική οικονομία όσο και για την ομαλή ένταξη των ιδίων στην αγορά εργασίας.

β) Τι μπορεί να γίνει

Η πρόβλεψη αδειών παραμονής μεγαλύτερης διάρκειας θα αποσυμφορήσει τη διαδικασία χορήγησης αδειών, ενώ επιπλέον θα καλλιεργήσει ένα αίσθημα ασφάλειας και ομαλότητας που θα εγγυάται την ένταξη των αλλοδαπών σε ένα πλαίσιο νομιμότητας της παραμονής τους με πολλαπλώς ευεργετικά αποτελέσματα για την ελληνική κοινωνία. Κρίνεται έτσι σκόπιμη η πρόβλεψη έκδοσης τριετούς διάρκειας άδειας παραμονής, η οποία θα χορηγείται στον αλλοδαπό κατά τη **δεύτερη** ανανέωση της άδειάς του και σε κάθε μεταγενέστερη ανανέωση, έως ότου αυτός λάβει άδεια

παραμονής μακράς διάρκειας. Η εν λόγω πρόβλεψη μπορεί να περιληφθεί στο άρθρο 12 § 6 του σχεδίου.

5. Χορήγηση εθνικών θεωρήσεων εισόδου για διαμονή, διάρκειας μεγαλύτερης του τρίμηνου που να επέχουν θέση άδειας διαμονής

α) Το πρόβλημα

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο σχέδιο νόμου η ισχύς των θεωρήσεων εισόδου για διαμονή - εγκατάσταση διαρκεί το μέγιστο για ένα τρίμηνο. Συχνά ο χρόνος αυτός δεν επαρκεί προκειμένου ο ενδιαφερόμενος να τακτοποιήσει τις εκκρεμότητές του, καθώς δεν είναι κατάλληλα πληροφορημένος, ενώ επίσης συχνά ο ενδιαφερόμενος, αφού εγκατασταθεί στη χώρα, χρειάζεται να ταξιδέψει είτε για σοβαρούς προσωπικούς λόγους είτε για τη προσκόμιση κάποιου πιστοποιητικού από την πατρίδα του, δεν μπορεί όμως να το πράξει, καθώς καθυστερεί η έκδοση της άδειας παραμονής του.

Ως προς τη διοικητική διαδικασία, η εξέταση αιτήματος αρχικής χορήγησης άδειας διαμονής μετά από ειδική θεώρηση εισόδου για εγκατάσταση, αποτελεί απλή επανάληψη, μέσα σε ένα τρίμηνο, του ίδιου ελέγχου που διενήργησε και το προξενείο. Το μόνο νέο στοιχείο που προσκομίζεται στην αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας είναι η επιβεβαίωση της εισόδου στη χώρα, επιβεβαίωση η οποία θα μπορούσε να διαβιβασθεί με εσωτερικές ενέργειες της Διοίκησης (π.χ. σήμα των αρχών διαβατηριακού ελέγχου στην αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας).

Περαιτέρω, μια σειρά από εθνικές θεωρήσεις εισόδου για εγκατάσταση οδηγούν σε άδειες διαμονής διάρκειας μικρότερης του έτους (π.χ. άδεια διαμονής για εποχιακή εργασία, άδεια διαμονής για παρακολούθηση ειδικών προγραμμάτων σπουδών κ.ά.) και συνεπώς, η υποχρέωση και σε αυτές τις περιπτώσεις έκδοσης άδειας διαμονής *επιβαρύνει σημαντικά τη διοίκηση και ταλαιπωρεί τους ενδιαφερόμενους, χωρίς να προσθέτει ανάλογη ασφάλεια στη σχετική διαδικασία.*

β) Τι μπορεί να γίνει

Για την απλοποίηση της διαδικασίας, η αρχική εθνική θεώρηση εισόδου για διαμονή – εγκατάσταση να έχει τη διάρκεια και να επέχει θέση της αντίστοιχης αρχικής άδειας διαμονής, ταυτόχρονα δε να παρέχει δυνατότητα πραγματοποίησης αριθμού ταξιδιών. Η θεώρηση – αρχική άδεια διαμονής θα ανανεώνεται κανονικά ως άδεια διαμονής, βάσει των σχετικών προβλέψεων. Το προτεινόμενο μέτρο μπορεί να αποβεί ιδιαίτερα λειτουργικό και χρήσιμο για την απλοποίηση όλων των περιπτώσεων της διαδικασίας χορήγησης αδειών διαμονής. Εξαιρετική χρησιμότητα μπορεί να παρέχει στις περιπτώσεις αδειών διάρκειας μικρότερης του έτους (εποχιακή εργασία, παρακολούθηση ειδικών προγραμμάτων σπουδών κ.ά.). Η εν λόγω πρόβλεψη μπορεί να περιληφθεί είτε στο άρθρο περί θεώρησης εισόδου (άρθρο 6 σχεδίου), είτε στα άρθρα για τις άδειες διαμονής που η προτεινόμενη εθνική θεώρηση εισόδου θα επιλεγεί να αντικαταστήσει.

6. Γενική αρχή εξέτασης εκκρεμών αιτημάτων

α) Το πρόβλημα

Λόγω των συχνών τροποποιήσεων του κανονιστικού πλαισίου διαμονής αλλοδαπών στη χώρα, προκύπτουν διαρκώς δυσεπίλυτα ζητήματα όσον αφορά το εφαρμοστέο δίκαιο κατά την εξέταση του αιτήματος αλλοδαπού, ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες όπου η μεταγενέστερη ρύθμιση εισάγει δυσμενέστερες προϋποθέσεις. Οι πλέον χαρακτηριστικές περιπτώσεις είναι οι συχνές αλλαγές του *αριθμού των ενσήμων* που απαιτούνται για την ανανέωση άδειας εργασίας, καθώς και ο καθορισμός του *επαρκούς εισοδήματος* που απαιτείται για την είσοδο λόγω οικογενειακής επανένωσης.

Συχνά, με πρωτοβουλία των αρμοδίων υπηρεσιών, η επαχθέστερη μεταγενέστερη ρύθμιση εφαρμόστηκε *αναδρομικά*, ώστε να καλύπτει και τις εκκρεμείς, προγενεστέρως υποβληθείσες αιτήσεις αλλοδαπών. Τα αποτελέσματα εν προκειμένω υπήρξαν δραματικά ήταν δραματικά, τόσο από ανθρωπιστική σκοπιά, καθώς μεγάλος αριθμός αλλοδαπών βρέθηκε εκτεθειμένος στον κίνδυνο έκπτωσης από τη νομιμότητα, όσο και από δικαιοκρατική σκοπιά, καθώς το οξύ αίσθημα ανασφάλειας δικαίου και η κρίση εμπιστοσύνης προς τις ενέργειες της διοίκησης, που παρήχθησαν αντικειμενικά, δεν συνάδουν προς την αρχή της χρηστής διοίκησης. Τέτοια φαινόμενα εκδηλώθηκαν χαρακτηριστικά στις δύο προαναφερόμενες περιπτώσεις (ορισμός αναγκαίου αριθμού ενσήμων και επαρκούς εισοδήματος για είσοδο λόγω οικογενειακής επανένωσης). Τελικώς, και στις δύο περιπτώσεις, η διοίκηση αναγνώρισε, έμμεσα ή άμεσα, το εσφαλμένο της αναδρομικότητας και επιχείρησε να το διορθώσει. Για τα απαιτούμενα αναδρομικώς *ένσημα*, πρώτον, όρισε έναν αριθμό, ο οποίος, βάσει εθιμικού δικαίου, θεωρήθηκε επαρκής για την ανανέωση της άδειας εργασίας και δεύτερον, έδωσε στους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς τη δυνατότητα εξαγοράς των αναγκαίων ενσήμων. Ως προς το *επαρκές εισόδημα* για είσοδο λόγω οικογενειακής συνένωσης, η διοίκηση απεδέχθη ότι οι εκκρεμείς αιτήσεις κρίνονται με βάση τις εισοδηματικές προϋποθέσεις που ίσχυαν κατά την κατάθεση του σχετικού αιτήματος.

β) Τι μπορεί να γίνει

Εν όψει της αναθεώρησης του σχετικού θεσμικού πλαισίου, αλλά και εκτιμώντας ότι το κανονιστικό πλαίσιο διαμονής αλλοδαπών αποτελεί ένα από τα πλέον δυναμικά, υποκείμενα σε συνεχείς αλλαγές ρυθμιστικά πλαίσια, κρίνεται αναγκαίο να διατυπωθεί ρητά ως γενική αρχή, που απορρέει από την αρχή της χρηστής διοίκησης, η *υποχρέωση των αρμοδίων υπηρεσιών να εξετάζουν τα εκκρεμή αιτήματα αλλοδαπών με βάση το κανονιστικό πλαίσιο που ίσχυε κατά τον χρόνο υποβολής του αιτήματος*. Έτσι, τυχόν εφαρμογή μεταγενεστέρων ρυθμίσεων σε ήδη εκκρεμούσες αιτήσεις να παρίσταται δυνατή μόνον εξαιρετικά και υπό την αναγκαία προϋπόθεση ότι αυτό

ορίζεται ρητά από τον μεταγενέστερο κανόνα. Σχετική πρόβλεψη θα μπορούσε να εισαχθεί στο άρθρο 12 του σχεδίου.

II. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΓΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑ

Στο άρθρο 15 του σχεδίου νόμου και ειδικότερα στις δύο πρώτες παραγράφους αυτού γίνεται καταγραφή των προϋποθέσεων που ο αλλοδαπός οφείλει να πληροί, προκειμένου να καταστεί κάτοχος άδειας διαμονής για *εξαρτημένη εργασία*, καθώς και των προϋποθέσεων που οφείλει να πληροί, προκειμένου η εν λόγω άδεια να ανανεωθεί.

Στην παρ. 3 προβλέπεται, πιο συγκεκριμένα, η δυνατότητα αλλαγής εργοδότη, κατά τη διάρκεια ισχύος της άδειας διαμονής, υπό την προϋπόθεση ότι ο ενδιαφερόμενος διατηρεί την ίδια ειδικότητα, για την οποία του χορηγήθηκε η απαιτούμενη θεώρηση εισόδου, τον ίδιο ασφαλιστικό φορέα, και ότι προβαίνει σε ενημέρωση της αρμόδιας υπηρεσίας αλλοδαπών και μετανάστευσης εντός τριάντα (30) ημερών από τη σύναψη της νέας σύμβασης.

Στην παρ. 4 του εν λόγω άρθρου προβλέπεται η δυνατότητα της παροχής εξαρτημένης εργασίας από τον ίδιο ενδιαφερόμενο σε άλλο νομό της ίδιας ή διαφορετικής περιφέρειας, υπό την προϋπόθεση ότι έχει παρέλθει ένα έτος από την αρχικώς χορηγηθείσα άδεια διαμονής, έχει λυθεί η προηγούμενη εργασιακή σχέση και έχει αναγγελθεί ο λόγος της λύσης της, έχει συναφθεί νέα σύμβαση εργασίας με εργοδότη σε άλλο νομό και πρόκειται για ειδικότητα, η οποία περιλαμβάνεται μεταξύ των ειδικοτήτων, που μέλλουν να καταγραφούν σε κοινή υπουργική απόφαση, η έκδοση της οποίας προβλέπεται στο άρθρο 14 του προαναφερόμενου νομοθετικού πλαισίου.

Τέλος, στην παρ. 5 του εν λόγω άρθρου παρέχεται η δυνατότητα της μετατροπής της άδειας διαμονής για παροχή εξαρτημένης εργασίας σε παροχή ανεξαρτήτων υπηρεσιών ή έργου, υπό τις προϋποθέσεις της παρέλευσης έτους από την αρχικώς χορηγηθείσα άδεια διαμονής για την παροχή εξαρτημένης εργασίας και της εκπλήρωσης εκ μέρους του αλλοδαπού των φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεών του, όπως οι τελευταίες θα καθορισθούν με σχετική υπουργική απόφαση. Επιπροσθέτως, προβλέπεται ότι η εν λόγω άδεια θα έχει ισχύ δύο έτη και ότι η εκ νέου μετατροπή της σε άδεια για την παροχή εξαρτημένης εργασίας θα είναι δυνατή, μόνο κατά τον χρόνο της ανανέωσής της.

Η δέσμη των προαναφερομένων διατάξεων προβληματίζει ως προς τα ακόλουθα:

1. Φύση του τίτλου της άδειας διαμονής για εργασία.

α) Το πρόβλημα

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 9 «Τύποι αδειών διαμονής» του σχεδίου προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η χορήγηση άδειας διαμονής για εργασία. Ειδικότερα, όσον αφορά τον τύπο της εργασίας, δηλαδή εξαρτημένη εργασία ή παροχή υπηρεσιών ή έργου, προβλέπεται η χορήγηση ενιαίας άδειας διαμονής υπό τον τίτλο άδεια διαμονής για την παροχή «*Εξαρτημένης εργασίας ή παροχή υπηρεσιών ή έργου*». Από την προαναφερόμενη διατύπωση συνάγεται το συμπέρασμα ότι η χορηγούμενη άδεια διαμονής τόσο για την παροχή εξαρτημένης εργασίας όσο και για την παροχή υπηρεσιών ή έργου θα είναι κοινή.

Ωστόσο, στις τέσσερις πρώτες παραγράφους του άρθρου 15 του νέου νομοθετικού πλαισίου γίνεται αναφορά αποκλειστικά στην άδεια διαμονής για την παροχή εξαρτημένης εργασίας και μόνον στην παρ. 5 του εν λόγω άρθρου γίνεται αναφορά της δυνατότητας μετατροπής της άδειας διαμονής για την παροχή εξαρτημένης εργασίας σε άδεια διαμονής για την παροχή ανεξαρτήτων υπηρεσιών ή έργου.

Η προαναφερόμενη διατύπωση του άρθρου 15 είναι πιθανόν να δημιουργήσει παρερμηνείες ως προς τον τύπο της άδειας διαμονής για εργασία και ως προς τις παρεχόμενες δυνατότητες για την ανανέωση και την μετατροπή (από εξαρτημένη σε παροχή ανεξαρτήτων υπηρεσιών ή έργου) της εν λόγω άδειας.

β) Τι μπορεί να γίνει

Ο Συνήγορος του Πολίτη, αφενός για λόγους απλοποίησης και βελτίωσης της λειτουργικότητας της σχετικής διαδικασίας και αφετέρου, για λόγους που ανάγονται στη φύση της ελληνικής αγοράς εργασίας, που απαιτεί ιδιαίτερα υψηλή κινητικότητα θέσεων και ελαστικότητα εργασιακών σχέσεων του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, έχει επανειλημμένως επισημάνει την ανάγκη οι δύο τίτλοι, μισθωτής εργασίας και παροχής έργου ή υπηρεσίας, να ενοποιηθούν σε ένα ενιαίο τίτλο εργασίας. Γι' αυτό και κρίνεται σκόπιμη εν προκειμένω η σαφής πρόβλεψη χορήγησης μιας ενιαίας άδειας παραμονής για εργασία. Οι προϋποθέσεις ανανέωσης της εν λόγω άδειας θα πρέπει να καθορισθούν σαφώς και επακριβώς, δηλαδή τα κριτήρια ανανέωσης να είναι αρκούντως ποσοτικοποιημένα, προκειμένου να καθιερυθεί μια χρηστή διαδικασία χορήγησης άδειας παραμονής για εργασία.

2. Χρόνος της παρεχόμενης δυνατότητας για την σύναψη σύμβασης με νέο εργοδότη

Τι μπορεί να γίνει

Προς αποφυγή εσφαλμένων ερμηνειών, προτείνεται να διευκρινισθεί στην παρ. 3 του εν λόγω άρθρου ότι η δυνατότητα σύναψης σύμβασης με άλλο εργοδότη παρέχεται

ακόμη και εντός του πρώτου έτους της αρχικώς χορηγηθείσας άδειας διαμονής για εργασία, υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι ο ενδιαφερόμενος διατηρεί την ίδια ειδικότητα για την οποία του χορηγήθηκε η απαιτούμενη θεώρηση εισόδου, τον ίδιο ασφαλιστικό φορέα και παραμένει εντός του ιδίου νομού για τον οποίο του χορηγήθηκε η αρχική άδεια διαμονής για εργασία.

3. Δυνατότητα αλλαγής εργασιακών χαρακτηριστικών και επιτρεπτός χρόνος για την πραγματοποίηση της αλλαγής

Τι μπορεί να γίνει

Για τους λόγους που προαναφέρθηκαν υπό 1. (απλοποίηση διαδικασίας και αντιστοιχία θεσμικού πλαισίου με τον ρόλο που απαιτεί η εγχώρια αγορά εργασίας από το αλλοδαπό εργατικό δυναμικό), κρίνεται σκόπιμη και λειτουργική η ενοποίηση των διατάξεων της παρ. 4 και της παρ. 5 του προαναφερόμενου άρθρου, προκειμένου να καθίσταται σαφές ότι μετά την παρέλευση έτους από την αρχικώς χορηγηθείσα άδεια διαμονής για εργασία, παρέχεται το δικαίωμα στον ενδιαφερόμενο να ζητήσει την ανανέωση της άδειας διαμονής για εργασία με ταυτόχρονη δυνατότητα αλλαγής εργοδότη, νομού, περιφέρειας, ειδικότητας, ασφαλιστικού φορέα και κατηγορίας εργασίας (μισθωτή ή παροχή έργου – υπηρεσίας) τηρουμένων βεβαίως των προϋποθέσεων που ο νομοθέτης θέτει. Περαιτέρω, προκειμένου να μην παρεμποδίζεται άσκοπα η κινητικότητα του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, οι αλλαγές αυτές θα πρέπει να είναι δυνατές καθ' όλο τον χρόνο ισχύος της άδειας διαμονής και όχι μόνο κατά τον χρόνο ανανέωσής της.

4. Διαδικασία υπαγωγής - ένταξης των ήδη κατόχων αδειών διαμονής για εργασία στο σχεδιαζόμενο θεσμικό πλαίσιο διαμονής για εργασία.

α) Το πρόβλημα

Βάσει των πολιτικών που αποσκοπούν στην ένταξη των νομίμων μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής, η δέσμευση του αλλοδαπού εργαζόμενου από συγκεκριμένους όρους παραμονής (εργοδότης, τύπος εργασίας, νομός, ειδικότητα, ασφαλιστικός φορέας) θα πρέπει να είναι αντιστρόφως ανάλογη του δεσμού που συνάπτει ο αλλοδαπός με την ελληνική κοινωνία και του βαθμού ένταξής του σε αυτήν. Η εν λόγω γενική αρχή είναι άλλωστε η θεμελιώδης κατεύθυνση της κοινοτικής οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες. Συνεπώς, η μακροχρόνια νόμιμη παραμονή στη χώρα θα πρέπει να αποδεσμεύει τον αλλοδαπό εργαζόμενο από τα προαναφερόμενα περιοριστικά κριτήρια και να τον συνδέει μόνο με τον σκοπό της εν λόγω άδειας, δηλαδή την παροχή εργασίας, έως ότου η επαρκής ένταξή του στην ελληνική κοινωνία θεμελιώσει το αυτοτελές δικαίωμα μακράς διαμονής. Δεδομένου ότι η συντριπτική πλειονότητα των αλλοδαπών εργαζομένων διαμένει νόμιμα για τουλάχιστον τέσσερα

χρόνια στη χώρα, επομένως έχει αναπτύξει έναν σταθερό και αρκετά ισχυρό δεσμό με τη χώρα, ο οποίος δεν είναι εύλογο να τεθεί υπό την αίρεση των όρων των νεοεισερχομένων αλλοδαπών εργαζομένων, προτείνεται να ληφθεί ειδική μέριμνα για την ένταξή τους στο νέο θεσμικό πλαίσιο, με την μορφή γενικής διάταξης.

β) Τι μπορεί να γίνει

Μετά από πενταετή νόμιμη παραμονή και εφόσον ο αλλοδαπός δεν λάβει άδεια αόριστης ή μακράς παραμονής, χορηγείται σε αυτόν τριετής γενική άδεια διαμονής για εργασία. Η εν λόγω άδεια παρέχει δικαίωμα εργασίας που δεν δεσμεύεται από εργοδότη, τόπο, ειδικότητα, τύπο εργασίας και ασφαλιστικό φορέα.

III. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗΣ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗΣ

1. Το εισόδημα ως προϋπόθεση της οικογενειακής επανένωσης

α) Το πρόβλημα

Σύμφωνα με το σχέδιο νόμου, το ετήσιο προσωπικό εισόδημα, που πρέπει να διαθέτει ο αιτών οικογενειακή επανένωση, δεν μπορεί να είναι μικρότερο από τις ετήσιες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη, προσαυξημένο κατά 20% για τη σύζυγο και κατά 15% για κάθε τέκνο (άρθρο 53 γ'). Οι εν λόγω προσαυξήσεις κρίνονται ωστόσο ως ανατιολόγητα υψηλές. Συγκεκριμένα, τα ποσοστά της προτεινόμενης προσαύξησης φαίνεται να προκύπτουν τυχαία, καθώς δεν θεμελιώνονται σε αντιστοιχία με προσαυξήσεις ή χρηματικά ποσά που το ελληνικό κράτος, κατά τεκμήριο, δέχεται ως επαρκή για τη συντήρηση των μελών οικογένειας (π.χ. οικογενειακά επιδόματα συζύγου και τέκνων). Λόγω της ανεπαρκούς θεμελίωσης της προσαύξησης, αυτή φαίνεται να εισάγεται περισσότερο για να περιορίσει τον αριθμό των δικαιούχων οικογενειακή επανένωση αλλοδαπών και λιγότερο για να ικανοποιήσει την κοινωνική ανάγκη διασφάλισης ενός βασικού εισοδήματος για την οικογένεια που επανενώνεται στην Ελλάδα. Ωστόσο, η ενδεχόμενη κυριαρχία ενός σκοπού περιορισμού της επανένωσης οικογένειας αλλοδαπού φαίνεται να αντιβαίνει στην πολιτική κοινωνικής ένταξης των αλλοδαπών, η οποία άλλωστε αποτελεί τον βασικό άξονα της κοινοτικής Οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση (2003/86/EK). Περαιτέρω, στην προτεινόμενη διάταξη δεν διευκρινίζεται εάν λαμβάνεται υπόψη το συνολικό εισόδημα των δύο γονέων, στην περίπτωση που και οι δύο γονείς ζουν στην Ελλάδα.

β) Τι μπορεί να γίνει

i) Οι προσαυξήσεις επί των ετήσιων αποδοχών ανειδίκευτου εργάτη να είναι αντίστοιχες με προσαυξήσεις ή ποσά που το ελληνικό κράτος αναγνωρίζει ως επαρκή για την κάλυψη των οικογενειακών αναγκών (π.χ. οικογενειακά επιδόματα), και

- ii) Για τον υπολογισμό του επαρκούς εισοδήματος, τόσο για την είσοδο όσο και για τη διαμονή για οικογενειακή συνένωση, να λαμβάνεται υπόψη το συνολικό οικογενειακό εισόδημα και όχι μόνο αυτό του συντηρούντος.

2. Ζητήματα της διαδικασίας χορήγησης άδειας διαμονής για οικογενειακή συνένωση

α) Τα προβλήματα

Η πρόβλεψη ότι οι διπλωματικές και προξενικές αρχές μπορούν κατ' επίκληση του άρθρου 8 (άρθρο 55 § 3) να αρνηθούν να χορηγήσουν θεώρηση σε μέλη οικογένειας αλλοδαπού, των οποίων την είσοδο ήδη έχει αποδεχθεί η υπηρεσία αλλοδαπών της Περιφέρειας, καθιστά την όλη διαδικασία ατελέσφορη και προβληματική, δεδομένου ότι και το άρθρο 8 εξαιρεί από την ανατιολόγητη άρνηση εισόδου τους υπηκόους τρίτων χωρών, των οποίων η είσοδος και διαμονή ζητείται κατ' εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου (άρθρο 8 § 1.γ').

Περαιτέρω, η Οδηγία 2003/86/ΕΚ προβλέπει ως μέγιστη προθεσμία έκδοσης απόφασης για τη χορήγηση διαμονής για οικογενειακή συνένωση τους εννέα μήνες από την υποβολή της αίτησης. Η διαδικασία επανένωσης, που η Ελλάδα έχει θεσπίσει περιέχει τρία επιμέρους στάδια: α) έγκριση εισόδου από Περιφέρεια, β) χορήγηση θεώρησης εισόδου από Προξενείο, και γ) χορήγηση άδειας διαμονής από Περιφέρεια. Ωστόσο, το σχέδιο νόμου προβλέπει ανωτάτη προθεσμία εννέα μηνών μόνο για την τρίτη φάση της διαδικασίας (άρθρο 56 § 4), χωρίς να θέτει προθεσμίες για τις δύο πρώτες.

Τέλος, η μεγάλη καθυστέρηση εξέτασης των αιτημάτων από τη διοίκηση οδηγεί σε ορισμένες περιπτώσεις επανένωσης τέκνων οικογένειας αλλοδαπού, στην απόρριψη της αίτησης, λόγω επιγενόμενης ενηλικίωσης του παιδιού, μολονότι οι σχετικές αιτήσεις υποβλήθηκαν εμπρόθεσμα (δηλαδή όταν τα παιδιά ήταν μικρότερα των δεκαοκτώ ετών). Μάλιστα έχουν αναφερθεί περιπτώσεις όπου η διοίκηση, εν όψει επιγενόμενης ενηλικίωσης απορρίπτει εκ των προτέρων και, εφ' όσον δεν προβλέπεται ρητά τέτοια ευχέρεια της διοίκησης, οπωσδήποτε παρανόμως το σχετικό αίτημα.

β) Τι μπορεί να γίνει

- i) Να απαλειφθεί η επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 8 σχετικά με τη χορήγηση θεώρησης εισόδου για οικογενειακή επανένωση.
- ii) Η προβλεπόμενη στη κοινοτική νομοθεσία προθεσμία έκδοσης απόφασης επί αιτήματος οικογενειακής επανένωσης αφορά την ολοκλήρωση της όλης διαδικασίας και των τριών φάσεων. Συνεπώς, ως χρόνος εκκίνησης της εννεάμηνης προθεσμίας εύλογο είναι να λαμβάνεται η ημερομηνία υποβολής του αιτήματος εισόδου για οικογενειακή επανένωση στην υπηρεσία της αρμόδιας Περιφέρειας.

- iii) Στην περίπτωση εισόδου ανήλικου τέκνου αλλοδαπού για οικογενειακή συνένωση, εφόσον το σχετικό αίτημα πρώτον, κατατεθεί τουλάχιστον εννέα μήνες πριν από την ενηλικίωσή του ανήλικου και δεύτερον, πληροί τις ουσιαστικές προϋποθέσεις ικανοποίησής του, πρέπει για λόγους χρηστής διοίκησης ο αλλοδαπός να δικαιούται εισόδο και διαμονή για αυτοτελή λόγο, ακόμη και όταν οι αρμόδιες υπηρεσίες διεκπεραιώνουν το αίτημα μετά την παρέλευση του εννεαμήνου.

3. Υποχρεωτική κλήση σε συνέντευξη στο πλαίσιο της διαδικασίας οικογενειακής επανένωσης

α) Το πρόβλημα

Ειδικότερη πτυχή της διαδικασίας χορήγησης άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση αποτελεί η υποχρεωτική κλήση των ενδιαφερομένων σε συνέντευξη προκειμένου να γνωμοδοτήσει σχετικά η Επιτροπή Μετανάστευσης. Όπως προκύπτει από τις προβλέψεις των άρθρων 12 παρ.3, 44 παρ.6 και 58 παρ.2 του νομοσχεδίου, η κλήση σε συνέντευξη των εμπλεκομένων στη διαδικασία αρχικής χορήγησης, αλλά και ανανέωσης άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση ενώπιον των αρμοδίων Επιτροπών Μετανάστευσης των Περιφερειών και του ΥΠΕΣΔΔΑ έχει χαρακτήρα υποχρεωτικό σε όλες τις περιπτώσεις. Ενόψει του μεγάλου αριθμού των ενδιαφερομένων, η ρύθμιση αυτή θα αποβεί πιθανότατα, σε βάρος της λειτουργικότητας και αποτελεσματικότητας της διαδικασίας, οι οποίες και αποτελούν βασικούς στόχους του νομοσχεδίου.

Επί πλέον, ο ανεξαιρέτως υποχρεωτικός χαρακτήρας της συνέντευξης αναμένεται να έχει ως συνέπεια και την υπέρβαση της 9μηνιας προθεσμίας έκδοσης απόφασης που προβλέπεται στο άρθρο 56 παρ.4, κατ' εφαρμογή της σχετικής κοινοτικής ρύθμισης. Όποτε στο παρελθόν (βλ. λ.χ. διαδικασία χορήγησης άδειας διαμονής σε συζύγους ελλήνων πολιτών δυνάμει του ν. 2910/2001) η κλήση σε συνέντευξη των ενδιαφερομένων υπήρξε καθολικά υποχρεωτική, η συνέπεια ήταν πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των σχετικών αιτήσεων.

β) Τι μπορεί να γίνει

Η δικαιολογημένη και σύμφωνη με την κοινοτική οδηγία ανάγκη διακρίβωσης της ύπαρξης οικογενειακής σχέσης κρίνεται αναγκαίο ότι πρέπει να διασφαλίζεται με λειτουργικό τρόπο. Για τον λόγο αυτόν προτείνεται αφενός η διατύπωση σχετικής γνώμης από την αρμόδια ελληνική προξενική αρχή κατά τη διαδικασία έγκρισης της οικογενειακής επανένωσης (διαδικασία, η οποία ήδη προβλέπεται στο άρθρο 55 παρ.2 του νομοσχεδίου), αφετέρου η διενέργεια συνέντευξης κατά την κρίση της αρμόδιας υπηρεσίας, ενδεχομένως κατά τρόπο δειγματοληπτικό, και πάντως σε ανύποπτο χρόνο και όχι σε διασύνδεση με τον χρόνο έκδοσης της άδειας διαμονής. Σε κάθε περίπτωση, βέβαια, η κλήση σε συνέντευξη παρίσταται αναγκαία εφόσον περιέρχεται σε γνώση

της αρμόδιας υπηρεσίας οποιοδήποτε περιστατικό ή στοιχείο που δημιουργεί υπόνοιες καταστρατήγησης του θεσμού της οικογενειακής επανένωσης.

4. Αυτοτελής διαμονή μελών οικογένειας

α) Το πρόβλημα

Το άρθρο 15 της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ προβλέπει ότι, μετά την παρέλευση πενταετίας από την χορήγηση άδειας διαμονής για οικογενειακή συνένωση και εφόσον στο μέλος της οικογένειας δεν έχει χορηγηθεί άδεια διαμονής για άλλους λόγους, το εν λόγω μέλος έχει δικαίωμα να απαιτήσει αυτοτελή άδεια διαμονής. Αντίθετα, το σχέδιο νόμου δεν προβλέπει την παροχή ίδιου δικαιώματος.

β) Τι μπορεί να γίνει

Συμπερίληψη δικαιώματος αυτοτελούς παραμονής μετά την παρέλευση πενταετίας, όπως προβλέπει η Οδηγία, στο σχετικό άρθρο του σχεδίου νόμου (άρθρο 60).

IV. ΘΕΜΑΤΑ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΑΝΗΛΙΚΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ & ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ

Η ανάγκη πληρέστερης προστασίας των δικαιωμάτων των ανηλίκων αλλοδαπών, που απορρέει από τις διεθνείς συμβατικές υποχρεώσεις της χώρας, επιβάλλει μια σειρά από νομοθετικές ή κανονιστικές παρεμβάσεις, αίτημα η υλοποίηση του οποίου παρίσταται εν προκειμένω εφικτή εν όψει της αναγγελθείσας τροποποίησης του νομικού καθεστώτος των αλλοδαπών στη χώρα, που καθιερώνει ο Ν. 2910/2001. Η ανάγκη παρέμβασης αφορά τα εξής πεδία:

1. Προστασία ασυνόδευτων ανηλίκων και θυμάτων εμπορίας
2. Προστασία ανηλίκων από την απέλαση
3. Οικογενειακή συνένωση ανηλίκων
4. Παράβολα αδειών διαμονής ανηλίκων

Ειδικότερα:

1. Προστασία ασυνόδευτων ανηλίκων και θυμάτων εμπορίας

α) Το πρόβλημα

Η ενσωμάτωση της Κοινοτικής Οδηγίας 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 δεν διαθέτει γενικότερο πλαίσιο προστασίας για ασυνόδευτους ανηλίκους,

κάτι που η εν λόγω Οδηγία με τους ειδικότερους σκοπούς της σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αναπληρώσει.

Άλλωστε, η σχετική Οδηγία έχει κατ' επανάληψη καταστεί αντικείμενο κριτικής, τόσο από διεθνείς ΜΚΟ, όσο και από σώματα που λειτουργούν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Ομάδα Εμπειρογνομόνων για την Εμπορία Ανθρώπων), αφενός επειδή εισάγει νόρμες κατώτερες των ισχυουσών σε άλλες χώρες της Ένωσης, αφετέρου επειδή αντιβαίνει στα συμφωνηθέντα στο Πρωτόκολλο της Σύμβασης για το Διεθνές Οργανωμένο Έγκλημα του Παλέρμο (2000) σχετικά με την προστασία Γυναικών και Παιδιών, αλλά και στις Κατευθυντήριες Γραμμές και Αρχές για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και την Εμπορία Ανθρώπων που συνιστώνται από τον Ύπατο Αρμοστή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΟΗΕ.

Ενόψει των παραπάνω, τα οποία πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την επεξεργασία των σχετικών διατάξεων, συνιστάται:

- i. Η αποσύνδεση της προστασίας των ανηλίκων-θυμάτων εμπορίας και εκμετάλλευσης από τη συνεργασία με τις Αρχές ή από την άσκηση σχετικής ποινικής δίωξης σε βάρος τρίτων. **Η πρόβλεψη της περίσκεψης** περιλαμβάνεται στην Οδηγία ενόψει της δικαστικής διερεύνησης, ωστόσο η ομαλή ενσωμάτωσή της προϋποθέτει και μέτρα προστασίας για τους ασυνόδευτους ανηλίκους που δεν έχουν χαρακτηριστεί ως θύματα.
- ii. Η προθεσμία περίσκεψης να παρέχεται συνοδευόμενη από ουσιαστικά μέτρα προστασίας και στήριξης έτσι ώστε τα ανήλικα θύματα να λάβουν «ενημερωμένη απόφαση» ('informed decision' κατά τη διατύπωση της οδηγίας), που θα στηρίζεται σε σφαιρική και εξαντλητική ενημέρωση για τη συνεργασία τους με τις Αρχές, αλλά και στην ουσιαστική τους εκπροσώπηση ως ανηλίκων. Αυτό σημαίνει ότι έχουν καίρια σημασία : η διαδικασία ενημέρωσής τους, η νομική τους εκπροσώπηση, η επιμέλεια-επιτροπεία τους για την εκπροσώπησή τους με βάση την ωριμότητά τους στις διαδικασίες που τους αφορούν, καθώς και η παροχή μέτρων προστασίας και στήριξης προσανατολισμένων στις ειδικές τους ανάγκες ως ανήλικοι και θύματα.
- iii. Οι προβλέψεις του σχεδίου για ασυνόδευτους ανηλίκους, συμπληρωμένες από τις παρακάτω προτάσεις, είναι σκόπιμο να ενσωματωθούν σε ένα άρθρο που θα αφορά ειδικά τους ανηλίκους, κατά τη διάρθρωση της Οδηγίας 81/2004 (άρ.10 – «Ανήλικοι»).

β) Τι μπορεί να γίνει

Να θεσπισθούν ειδικές διατάξεις ρύθμισης του καθεστώτος διαμονής ανηλικών αλλοδαπών που είναι ασυνόδευτοι ή ενδέχεται να είναι θύματα εμπορίας, παράνομης διακίνησης και εκμετάλλευσης, ενσωματώνοντας τις σχετικές οδηγίες. Βάσει των επιμέρους άρθρων, όπως είναι διαρθρωμένα στο παρόν σχέδιο, προτείνεται:

Άρθρο 44.3: Η πρόβλεψη έκδοσης άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους: α) σε ασυνόδευτους ανηλίκους που δεν έχουν χαρακτηριστεί θύματα, αλλά φιλοξενούνται

σε ειδικούς χώρους-ξενώνες, έως την ολοκλήρωση της διερεύνησης των δυνατοτήτων επαναπατρισμού τους στη χώρα προέλευσής τους, β) εφόσον ο επαναπατρισμός δεν είναι εφικτός ή δεν κρίθηκε δόκιμο μέτρο που να διασφαλίζει τα δικαιώματά τους ως ανηλίκων, κατόπιν απόφασης του αρμόδιου εισαγγελέα. Σημειώνεται ότι η περίπτωση αυτή διακρίνεται από την απαγόρευση απέλασης που ισχύει για τα θύματα κατά την περίοδο επίσκεψης, καθώς δεν εξαρτάται από τη βούληση-απόφαση του ανηλίκου, αλλά εμπίπτει στις υποχρεώσεις της Πολιτείας που εντόπισε χωρίς συνοδεία τον απροστάτευτο ανήλικο εντός της επικράτειάς της. Άλλωστε, όπως δείχνει η διεθνής αλλά και η εγχώρια εμπειρία, η διαδικασία επαναπατρισμού μπορεί να διαρκέσει για αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα, κατά το οποίο κρίνεται ορθό ο ανήλικος αλλοδαπός να εφοδιασθεί με ένα έγγραφο νόμιμης διαμονής.

Επίσης, αντίστοιχη άδεια διαμονής πρέπει να χορηγείται στους αλλοδαπούς που έχουν εισαχθεί στο παρελθόν σε ιδρύματα ως ασυνόδευτοι ανήλικοι, αλλά η διαδικασία επαναπατρισμού τους δεν ολοκληρώθηκε, καθώς δεν ήταν εφικτή ή δεν ήταν προς το συμφέρον τους. Σήμερα, ένα μέρος αυτών των ασυνόδευτων ανηλίκων που φιλοξενούνται σε ιδρύματα είχαν εισαχθεί σε αυτά πριν από τη θέσπιση του πλαισίου προστασίας για θύματα εμπορίας και διακίνησης και έχουν ενηλικιωθεί, χωρίς τη δυνατότητα ρύθμισης του καθεστώτος διαμονής τους στη χώρα. Ενδεχομένως για τα πρόσωπα της κατηγορίας αυτής μπορεί να προβλεφθεί μεταβατική διάταξη.

Άρθρο 47.1: Η ενημέρωση των ασυνόδευτων ανηλίκων για τα δικαιώματά τους, καθώς και κάθε σχετικό μέτρο υποστήριξής τους πρέπει να υλοποιείται από αρμόδιες και συναφείς με το έργο αυτό υπηρεσίες ή, δυνητικά, από άλλους εποπτευόμενους ή πιστοποιημένους μη κυβερνητικούς φορείς, όπως προβλέπεται στο άρθρο 5 της Οδηγίας 81/2004/ΕΚ και όχι αποκλειστικά από τις αστυνομικές ή δικαστικές αρχές ή τους φορείς του ΠΔ 233/03.

Άρθρο 47.2: Η διαδικασία ταυτοποίησης των ασυνόδευτων ανηλίκων και αναζήτησης της οικογένειάς τους, καθώς και των δυνατοτήτων ασφαλούς επαναπατρισμού τους στη χώρα προέλευσης. Σημειώνεται, ότι η σχετική υποχρέωση των κρατών μελών όπως προβλέπεται στο άρθρο 10 της Οδηγίας πρέπει να υλοποιείται από αρμόδιες και συναφείς με το έργο αυτό υπηρεσίες ή, δυνητικά, από άλλους εποπτευόμενους ή πιστοποιημένους μη κυβερνητικούς φορείς και όχι αποκλειστικά από τις αστυνομικές ή τις δικαστικές αρχές. Άλλωστε οι σχετικές έρευνες πραγματοποιούνται σε συνεργασία με διεθνείς, διακυβερνητικές ή μη κυβερνητικές υπηρεσίες άλλων χωρών και περιλαμβάνουν εξειδικευμένα ζητήματα δυνατοτήτων επανένταξης των ανηλίκων.

Εξάλλου, σύμφωνα με την Απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης 97/C 221/03 της 26 Ιουνίου 1997 σχετικά με τους ασυνόδευτους ανήλικους υπηκόους τρίτων χωρών *«οι πληροφορίες σχετικά με την ταυτότητα και την κατάσταση του ανηλίκου μπορεί να αντληθούν με διάφορα μέσα και ειδικότερα μέσω μιας κατάλληλης συνέντευξης, η οποία πρέπει να διενεργηθεί όσο το δυνατόν ταχύτερα και με τρόπο που να λαμβάνει υπόψη την ηλικία του»*.

Τέλος, τονίζεται ότι τα μέτρα ταυτοποίησης των ασυνόδευτων ανηλίκων, αναζήτησης των οικογενειών τους και παροχής νομικής εκπροσώπησης, όπως προβλέπονται τόσο από την Οδηγία όσο και από την παραπάνω Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αφορούν το σύνολο των ασυνόδευτων ανηλίκων που εντοπίζονται στη χώρα και όχι μόνο των ανηλίκων που είναι ή πιθανολογείται ότι είναι θύματα διακίνησης και εκμετάλλευσης.

Άρθρο 48.2: Σε κάθε περίπτωση, η ελάχιστη διάρκεια της περιόδου επίσκεψης, στο ενδεχόμενο συνεργασίας με τις Αρχές και ενόψει του καθορισμού του καθεστώτος και των όρων διαμονής των ανήλικων θυμάτων στη χώρα, να είναι 3 μήνες (όπως στα εθνικά δίκαια της Ολλανδίας και της Γαλλίας), αξιοποιώντας τη δυνατότητα ευνοϊκότερων ρυθμίσεων, όπως ρητά επιτρέπει το άρθρο 4, αλλά και σύμφωνα με την πρόβλεψη του άρθρου 10 της Οδηγίας 81/2004, με κριτήριο το μείζον συμφέρον των ανηλίκων.

Άρθρο 49.1: Κατά την περίοδο του εντοπισμού και της επίσκεψης διασφαλίζονται τα κατάλληλα και απαραίτητα μέτρα για τη σωματική και ψυχική αποκατάσταση των ανήλικων θυμάτων, παρεχόμενα από αντίστοιχες αρμόδιες και συναφείς υπηρεσίες και φορείς, των φορέων του ΠΔ 233/03, όπως εκάστοτε ισχύει, των υπηρεσιών του ΕΚΑΚΒ, αλλά και άλλων πιστοποιημένων υπηρεσιών και φορέων, ανάλογα με τις εξατομικευμένες τους ανάγκες σε ειδικούς χώρους φιλοξενίας.

Άρθρο 49.1 & 49.2: Σύμφωνα με τις προβλέψεις του άρθρου 10 της Οδηγίας, η Πολιτεία μεριμνά ώστε οι διαδικασίες να είναι κατάλληλες για την ηλικία και την ωριμότητα των ανηλίκων, κρίνοντας πάντοτε με βάση το απόλυτο συμφέρον τους, καθώς και διασφαλίζοντας την πρόσβαση στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα σε οποιαδήποτε φάση της διαδικασίας. Άλλωστε, τα δικαιώματα αυτά απορρέουν αμέσως από τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, και φυσικά ισχύουν και κατά την περίοδο επίσκεψης, όπως άλλωστε προβλέπει και το πρωτόκολλο του Παλέρμιο (ΟΗΕ) για τα θύματα του οργανωμένου εγκλήματος.

Επίσης, πρέπει να προβλεφθεί ρητά ότι οι ασυνόδευτοι ανήλικοι δεν κρατούνται σε αστυνομικούς χώρους κράτησης και ότι φιλοξενούνται σε ειδικούς χώρους, κατάλληλους ξενώνες ή ιδρύματα προστασίας, ανάλογα με τις ανάγκες τους και ανεξαρτήτως του χαρακτηρισμού τους ως θυμάτων εμπορίας, έως την ολοκλήρωση των διαδικασιών ταυτοποίησης και διερεύνησης των δυνατοτήτων επαναπατρισμού τους.

Άρθρο 49.3: Να προβλεφθούν ρητώς: α) η εξασφάλιση της νομικής εκπροσώπησης των ασυνόδευτων ανηλίκων, β) η παροχή υπηρεσιών μετάφρασης και διερμηνείας σε γλώσσα που κατανοούν, και γ) η άμεση ενημέρωση του αρμόδιου εισαγγελέα για τον καθορισμό της επιμέλειας-επιτροπείας του ανηλίκου.

Άρθρο 50.9: Η άδεια διαμονής στα ανήλικα θύματα εμπορίας θα πρέπει να έχει διάρκεια τουλάχιστον ενός έτους, όπως άλλωστε έχει συστήσει και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της ΕΕ κατά τη συζήτηση της Οδηγίας (OJ C 221/17.09.2002), περίοδος που είναι απαραίτητη κατά μείζονα λόγο για τα ανήλικα θύματα, έτσι ώστε πρώτον, να είναι εφικτή η σωματική και ψυχική τους αποκατάσταση, και δεύτερον, να

διενεργηθούν οι διαδικασίες που είναι απαραίτητες για την ταυτοποίηση, την αναζήτηση του κοινωνικού και οικογενειακού τους περιβάλλοντος, καθώς και η διερεύνηση των δυνατοτήτων επαναπατρισμού τους.

2. Προστασία ανηλίκων από την απέλαση

α) Το πρόβλημα

Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες (Γερμανία, Ιταλία, Γαλλία, Πορτογαλία, Αυστρία κ.ά.) υπάρχει ρητή πρόβλεψη για προστασία από την απέλαση των ανηλίκων αλλοδαπών, ανάλογα με τη διάρκεια διαμονής τους, την προστασία που απολαμβάνουν βάσει της κατάστασής τους, και με συνεκτίμηση των δεσμών και των βιοτικών σχέσεων που έχουν αναπτύξει στη χώρα υποδοχής.

Γενικότερα, η σκοπιμότητα και το πρόσφορο του μέτρου της απέλασης συναρτάται πάντοτε με την ηλικία των υπό διοικητική απέλαση αλλοδαπών, καθώς και με το ενδεχόμενο πρόκλησης βλάβης στη σωματική ή ψυχική υγεία τους ως συνέπεια της εκτέλεσης της απέλασης. Στην ειδικότερη περίπτωση, ωστόσο, των ανηλίκων, η βλάβη από την απέλαση, ως μια διαδικασία βίαιης απομάκρυνσης και παράδοσης στα σύνορα της χώρας προέλευσης ή τρίτης χώρας, μπορεί να θεωρηθεί δεδομένα αρνητική για την ψυχική και πνευματική ανάπτυξη των ανηλίκων, όπως υποδεικνύει τόσο η νομολογία του Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Στρασβούργου και του Συμβουλίου της Επικρατείας, όσο και η διεθνής εμπειρία.

Για την ομαλή ενσωμάτωση της Οδηγίας 81/2004/ΕΚ στην κατεύθυνση των γενικών αρχών προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων, όπως έχουν τεθεί από τον ΟΗΕ και τη UNICEF, ενδείκνυται η υιοθέτηση ενός συστήματος βασισμένου στην αρχή του *favor minoris* που ισχύει στη γειτονική Ιταλία, με ανάλογης σύνθεσης πληθυσμό ασυνόδευτων και παράνομα ευρισκόμενων ανηλίκων (άρθρο 17.2 του Ν.40/1998, ΝΔ.286/1008, όπως τροποποιήθηκε από τον Ν.189/2002 της Ιταλικής Δημοκρατίας), σε συνδυασμό με τις παραπάνω προτεινόμενες ρυθμίσεις σχετικά με τις άδειες διαμονής για εξαιρετικούς λόγους και θυμάτων εμπορίας.

β) Τι μπορεί να γίνει

Κατάργηση του μέτρου της απέλασης για αλλοδαπούς ανηλικούς, οι οποίοι αποτελούν υποκείμενα διεθνούς προστασίας και αντικατάστασή του, στις περιπτώσεις που δεν στοιχειοθετείται δικαίωμα διαμονής (ως προσφορότερη λύση για την προστασία του ανηλίκου), από τη διαδικασία της επιστροφής και του επαναπατρισμού*, όταν αυτό

* Σύμφωνα με την Απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης 97/C 221/03 της 26 Ιουνίου 1997 σχετικά με τους ασυνόδευτους ανήλικους υπηκόους τρίτων χωρών: «Όταν ένας ανήλικος δεν επιτρέπεται να συνεχίσει την παραμονή του σε ένα κράτος μέλος, το τελευταίο μπορεί να επιστρέψει τον ανήλικο στη χώρα προέλευσής του ή σε τρίτη χώρα, εφόσον αυτή είναι προετοιμασμένη να τον υποδεχθεί, μόνον αν κατά την άφιξή του – ανάλογα με τις ανάγκες του και με βάση την ηλικία και την ωριμότητά του – είναι διαθέσιμη η κατάλληλη υποδοχή και φροντίδα. Αυτή μπορεί να παρασχεθεί από

είναι εφικτό και αναγκαίο για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους και την επανένταξή τους στην κοινωνία της χώρας προέλευσης. Ειδικότερα, προτείνεται η προστασία από απέλαση: α) όλων των ανηλίκων, δηλαδή των προσώπων κάτω των 18 ετών, εκτός αν ακολουθούν τον γονέα ή τον ασκούντα τη γονική μέριμνα που απελαύνεται, και β) των εγκύων γυναικών και των μητέρων εντός 6 μηνών από τη γέννηση του τέκνου που φροντίζουν.

3. Οικογενειακή συνένωση ανηλίκων

i. Το κριτήριο του συμφέροντος του ανηλίκου τέκνου

α) Το πρόβλημα

Κατά την εξέταση της αίτησης για οικογενειακή συνένωση επιβάλλεται η πρόταξη του μείζονος συμφέροντος των ανήλικων τέκνων, όπως ορίζεται στην Οδηγία για την οικογενειακή επανένωση και όπως ορίζει η Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Συγκεκριμένα, η Οδηγία ρητώς προβλέπει ότι κατά την εξέταση μιας αίτησης λαμβάνεται υπόψη το μείζον συμφέρον των ανηλίκων τέκνων (άρθρο 5 § 5) Η απλή συνεκτίμηση του κριτηρίου αυτού, όπως προβλέπει το άρθρο 57.4 του σχεδίου, υποβιβάζει μια σημαντική κατευθυντήρια αρχή σε ένα, ανάμεσα σε άλλα ίσης αξιολογικής βαρύτητας, στοιχείο. Ωστόσο, το συμφέρον των ανηλίκων θα πρέπει να αποτελεί ερμηνευτικό οδηγό όλων των σχετικών διατάξεων και συνακόλουθα κριτήριο ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων. Ανάμεσα στη διακριτική ευχέρεια του κράτους να καθορίζει σε ποιους θα επιτρέψει την είσοδο στη χώρα και στο δικαίωμα των ανηλίκων για οικογενειακή ενότητα, η επιλογή δεν μπορεί παρά να στηρίζεται στην εκτίμηση του συμφέροντος του ανηλίκου. Έτσι, η απλή αναφορά στη συνεκτίμηση της αρχής αυτής δεν είναι αρκετή, αλλά πρέπει να ορίζεται ρητά, ότι καμία απόφαση της διοίκησης για οικογενειακή συνένωση δεν μπορεί να οδηγήσει στη στέρηση ή την παραβίαση δικαιωμάτων των ανηλίκων τέκνων. Συνεπώς, η πρόβλεψη του άρθρου 57.4 περί συνεκτίμησης των συμφερόντων του παιδιού κατά τη

γονείς ή άλλους ενήλικους που φροντίζουν το παιδί ή από κυβερνητικούς και μη κυβερνητικούς αρμόδιους φορείς».

Επίσης, σύμφωνα με όσα ορίζει το πρωτόκολλο του Παλέρμο για την προστασία των θυμάτων εμπορίας και διακίνησης ανθρώπων, ο επαναπατρισμός πραγματοποιείται μόνο όταν είναι ασφαλής και προς το απόλυτο συμφέρον του παιδιού.

Τέλος, σύμφωνα με τις αρχές και κατευθυντήριες οδηγίες του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα σχετικά με τα μέτρα προστασίας και υποστήριξης των παιδιών θυμάτων διακίνησης (2002), αλλά και της UNICEF (Οδηγίες για την προστασία παιδιών θυμάτων διακίνησης στη Νοτιοανατολική Ευρώπη-2003), ο επαναπατρισμός ανηλίκων δεν πραγματοποιείται εφόσον δεν είναι ασφαλής κατά την παραπάνω έννοια (με κριτήριο το μέγιστο συμφέρον του παιδιού), ενώ προϋπόθεσή του είναι η διασφάλιση ότι ο ανήλικος δεν διατρέχει κανένα κίνδυνο στη χώρα προέλευσης και το κοινωνικό οικογενειακό περιβάλλον είναι σε θέση να εξασφαλίσει την ομαλή του επανένταξη, ψυχική-σωματική αποκατάσταση και μη παραβίαση των δικαιωμάτων του που απορρέουν από την ανηλικότητά του.

διαδικασία ανανέωσης της άδειας διαμονής τους, πρώτον δεν ενσωματώνει ορθά το κριτήριο που θέτει η Οδηγία και δεύτερον, το θέτει μόνο κατά τη διαδικασία ανανέωσης μιας άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση και όχι για κάθε αίτηση που αφορά την είσοδο και διαμονή για τον λόγο αυτόν

β) Τι μπορεί να γίνει

Η ρητή πρόβλεψη ότι κατά την εξέταση αίτησης για τη χορήγηση θεώρησης εισόδου και άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση λαμβάνεται υπόψη το μείζον συμφέρον των ανηλίκων τέκνων. Η πρόβλεψη αυτή θα πρέπει να προστεθεί είτε στο άρθρο 55 είτε στο άρθρο 56 του σχεδίου.

ii. Ταχεία εξέταση αιτημάτων οικογενειακής επανένωσης ανηλίκων

α) Το πρόβλημα

Η πέραν από κάθε έννοια εύλογου χρόνου καθυστέρηση εξέτασης αιτημάτων για οικογενειακή επανένωση ανηλίκων, η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη μεγάλη καθυστέρηση συνένωσης των ανηλίκων παιδιών με τον συντηρούντα την οικογένεια.

β) Τι μπορεί να γίνει

Για τη διασφάλιση της ταχείας διεκπεραίωσης των αιτημάτων οικογενειακής συνένωσης ανηλίκων μελών της οικογένειας μεταναστών που βρίσκονται νόμιμα στη χώρα, σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ.1 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ν.2101/1992), προτείνεται η κατά προτεραιότητα εξέταση τους από τις αρμόδιες αρχές.

4. Παράβολα αδειών διαμονής ανηλίκων

α) Το πρόβλημα

Για την έκδοση αυτόνομων αδειών ανηλίκων αλλοδαπών (δηλαδή για τους ανήλικους 14 ετών και άνω) ζητείται παράβολο, ανάλογο με τη διάρκεια της αιτούμενης άδειας. Δεδομένου ότι πρώτον, το ποσόν του παραβόλου είναι αρκούντως υψηλό και δεύτερον, ότι οι ανήλικοι αλλοδαποί, κατά τεκμήριο, δεν έχουν ίδιους πόρους από την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, η υποχρέωση προσκόμισης παραβόλου για τους ανήλικους δικαιούχους αυτόνομης άδειας διαμονής επιβαρύνει υπέρμετρα το εισόδημα της αλλοδαπής οικογένειας. Εξαιτίας ενδεχόμενης αδυναμίας ή δυσκολίας κάλυψης των ποσών των παραβόλων για τη διαμονή ανηλίκων από το οικογενειακό εισόδημα μπορεί είτε να μην ζητείται η ανανέωση του καθεστώτος διαμονής του ανηλίκου (προφανώς χωρίς υπαιτιότητα του ιδίου), είτε ο ανήλικος να ωθείται από την οικογένειά του στην άσκηση οικονομικής δραστηριότητας.

β) Τι μπορεί να γίνει

Εκτιμώντας ως κοινωνικά ανεπιθύμητες τις επιπτώσεις ενδεχόμενης αδυναμίας ή δυσκολίας κάλυψης του ποσού του παραβόλου για τη διαμονή ανηλίκων αλλοδαπών, προτείνεται να προβλεφθεί στο άρθρο 92 του σχεδίου η απαλλαγή των ανηλίκων αλλοδαπών από την προσκόμιση παραβόλου.

V. ΕΙΔΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΡΘΩΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ

1. Οι ανθρωπιστικοί λόγοι

α) Το πρόβλημα

Σύμφωνα με το παρόν σχέδιο νόμου (άρθρο 44 § 1), η υπαγωγή σε ένα καθεστώς νόμιμης παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους επιφυλάσσεται *αποκλειστικά* στους αλλοδαπούς που κατείχαν ήδη προηγουμένως άδεια διαμονής σε ισχύ (εδ. 4). Η εν λόγω ρύθμιση δεν περιλαμβάνει τους παράνομα διαμένοντες αλλοδαπούς, οι οποίοι χρήζουν ειδικής μέριμνας για ανθρωπιστικούς λόγους. Ο αποκλεισμός της εν λόγω ευρύτατης κατηγορίας αλλοδαπών προβληματίζει έντονα, καθώς εμφανίζει την ελληνική πολιτεία να εκδηλώνει την ανθρωπιστική μέριμνα που της υπαγορεύει εν τέλει το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματός μας όχι υπέρ του κάθε αλλοδαπού απλώς και μόνον επειδή είναι άνθρωπος, αλλά μόνον υπέρ όσων διαθέτουν τίτλο διαμονής. Ωστόσο, και από πρακτική άποψη, η ρύθμιση αυτή δημιουργεί εξαιρετικά δυσεπίλυτα διοικητικά προβλήματα για όσους αλλοδαπούς δεν μπορούν να τύχουν για τον λόγο αυτό του ευεργετήματος των ανθρωπιστικών λόγων, όμως η απέλαση τους δεν είναι εφικτή. Σε κάθε περίπτωση πάντως, πρέπει να επισημανθεί ότι οι έννομες τάξεις των περισσότερων ευρωπαϊκών κρατών (όπως π.χ. η Γερμανία) προβλέπουν με κάποιο τρόπο τέτοια δυνατότητα και σε παράνομους αλλοδαπούς.

Σε αρκετές δε περιπτώσεις δικαιούχων ανθρωπιστικού καθεστώτος διαμονής, η φύση της ασθένειας, από την οποία πάσχουν, η ηλικία τους (π.χ. ανήλικοι) ή άλλοι παράγοντες δημιουργούν την επιτακτική ανάγκη συνδρομής τους από κάποιο συγγενικό τους πρόσωπο, το οποίο, εξαιτίας της αποκλειστικής φροντίδας που προσφέρει στον πάσχοντα, ενδεχομένως να μην πληροί άλλες προϋποθέσεις διαμονής αλλοδαπού στη χώρα, πέραν αυτών του ανθρωπιστικού καθεστώτος.

β) Τι μπορεί να γίνει

Το σοβαρό αυτό ζήτημα, που διαθέτει και συμβολική σημασία για την ποιότητα της ανθρωπιστικής μέριμνας του πολιτεύματός μας, καθιστά αναγκαία την παροχή δικαιώματος διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, κατ'εξάίρεσιν, ακόμη και σε αλλοδαπούς οι οποίοι δεν είχαν νόμιμη παραμονή στη χώρα. Προκειμένου όμως η ανθρωπιστική μέριμνα να μην αποτελέσει «δούρειο ίππο» νομιμοποιήσεων, είναι

ανάγκη να ρυθμίζεται *ρητά και περιοριστικά* για τις ακόλουθες περιπτώσεις και με την εξής αντίστοιχη διάρκεια:

- i) εργατικό ατύχημα που έλαβε χώρα στην Ελλάδα, για όσο διάστημα διαρκεί η θεραπεία και εφόσον ο παθών δικαιούται σύνταξη λόγω του ατυχήματος, για όσο διάστημα δικαιούται να την λαμβάνει,
- ii) θύματα άλλων ατυχημάτων και εγκληματικών ενεργειών, για όσο διάστημα διαρκεί η νοσηλεία,
- iii) πρόσωπα με σοβαρό πρόβλημα υγείας, μη δυνάμενα να νοσηλευθούν στη χώρα προέλευσής τους, για όσο χρόνο διαρκεί η θεραπεία και εφόσον συνεχίζεται η αδυναμία νοσηλείας τους στη χώρα προέλευσής τους (το Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στο Στρασβούργο έχει καταδικάσει χώρα για παραβίαση του άρθρου 2 ΕΣΔΑ, λόγω έκδοσης απόφασης απέλασης αλλοδαπού σε χώρα όπου δεν θα μπορούσε να τύχει αποτελεσματικής ιατρικής προστασίας).

Περαιτέρω, σκόπιμη είναι και η παροχή δικαιώματος διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε συνοδό του παθόντα – δικαιούχου άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, μετά από κρίση της Επιτροπής Μετανάστευσης σχετικά με την αναγκαιότητα της συνδρομής, καθώς και για τον αναγκαίο χρόνο διάρκειας της διαμονής του συνοδού.

2. Παραμονή για εξαιρετικούς λόγους

α) Το πρόβλημα

Η διαρκής ροή μεταναστών, η συχνή πλήρης έλλειψη εξοικείωσής τους με διοικητικές διαδικασίες και οι σοβαρές διαρθρωτικές δυσλειτουργίες της ελληνικής διοίκησης στον τομέα της διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου συμβάλλουν ουσιωδώς στη διατήρηση και διόγκωση ενός πληθυσμού παρανόμων αλλοδαπών εντός της χώρας, που προσδοκά την επόμενη κάθε φορά «νομιμοποίηση», ενώ στο μεταξύ προσφέρεται εύκολο θύμα κοινωνικής και οικονομικής εκμετάλλευσης. Πολλοί, οι περισσότεροι ίσως εξ αυτών, είχαν στο παρελθόν συναλλακτικές επαφές με την ελληνική διοίκηση, εντασσόμενοι σε κάποια από τις παρελθούσες προσπάθειες μαζικής «νομιμοποίησης» αλλοδαπών, και καλυπτόμενοι νομικά υπό τον ένα ή τον άλλο τίτλο, διαμένουν δε ήδη αρκετά χρόνια στη χώρα με αξιοσημείωτο πολλές φορές βαθμό ενσωμάτωσης (τόσο εργασιακά όσο και κοινωνικά). Η αναγνώριση από κρατικές αρχές των στενών δεσμών τους με τη χώρα και της ενσωμάτωσής τους στη κοινωνική ζωή οδήγησε στο παρελθόν στην καταχρηστικά ευρεία ερμηνεία των «ανθρωπιστικών» λόγων, προκειμένου να διασφαλιστεί ατομικά η παραμονή αρκετών εξ αυτών, *με αποτέλεσμα να απαξιωθεί σοβαρά η σχετική ρήτρα του νόμου.*

Εν προκειμένω ωστόσο, τόσο το δημόσιο συμφέρον όσο και σοβαροί λόγοι χρηστής διοίκησης, συνδεδεμένοι με την ανάγκη άμβλυνσης των συνεπειών των δυσλειτουργιών των αρμοδίων υπηρεσιών, επιβάλλουν τη μέριμνα για την ευρεία και κρίσιμη αυτή κατηγορία, προσφέροντας στα πρόσωπα που την απαρτίζουν την

ευκαιρία να επανακάμψουν στη νομιμότητα της παραμονής τους, από την οποία εξέπεσαν, σε πολλές περιπτώσεις χωρίς υπαιτιότητά τους, μετά από κρίση ενός αρμόδιου γι' αυτό οργάνου. Η συγκριτική μελέτη των ευρωπαϊκών εθνικών μοντέλων μεταναστευτικής πολιτικής καταδεικνύει ότι τα πλέον αναπτυγμένα (όπως λ.χ. αυτά της Γερμανίας και της Γαλλίας) προβλέπουν τέτοια «διορθωτική» διαδικασία, την οποία είτε έχουν ενσωματώσει στον μηχανισμό των ανθρωπιστικών λόγων (Γερμανία), είτε την προβλέπουν ως ξεχωριστή κατηγορία λόγου παραμονής, αναγόμενη στον δεσμό που έχει συνάψει ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός με τη χώρα υποδοχής (Γαλλία).

Το σχέδιο νόμου ορίζει διαδικασία εξαιρετικών λόγων (άρθρο 44 § 3), την οποία συνδέει ιδίως με θέματα παραμονής ανήλικων αλλοδαπών. Ωστόσο, η διαδικασία των εξαιρετικών λόγων δεν μπορεί να εξαντλείται μόνο στους ανήλικους. Τρεις τουλάχιστον επί πλέον λόγοι θα μπορούσαν να συνιστούν *διάυλο ελεγχόμενης επαναφοράς στη νομιμότητα*, μέσω ενός εξαιρετικού μηχανισμού: α) ο μακροχρόνιος και σταθερός ισχυρός δεσμός του αλλοδαπού με την Ελλάδα, β) η αδυναμία απομάκρυνσής του, και γ) η προηγούμενη παραμονή του υπό καθεστώς άλλο από αυτό που ορίζει το θεσμικό πλαίσιο παραμονής αλλογενών αλλοδαπών στη χώρα (π.χ. ανθρωπιστικοί λόγοι, ασύλου, παραμονή ομογενούς κ.ά), η οποία όμως για διάφορους λόγους δεν μπορεί να ανανεωθεί. Ενδεικτικά παρατίθενται οι ακόλουθες κατηγορίες αλλοδαπών, διαμενόντων ήδη από καιρό στη χώρα, οι οποίες σήμερα αποτελούν *διαρκή πηγή αμηχανίας* για τη διοίκηση, αλλά θα ευεργετούνταν -επωφελώς για το δημόσιο συμφέρον- από τέτοια εξαιρετική διαδικασία: α) μέλη οικογένειας ημεδαπού που εκπίπτουν της νομιμότητας, β) νομίμως διαμένοντες επί ορισμένο διάστημα που εκπίπτουν της νομιμότητας, γ) διαμένοντες επί δεκαετία έστω και παρανόμως, εφόσον η παραμονή τους αποδεικνύεται από δημόσια έγγραφα, δ) γεννηθέντες και ενηλικιωθέντες στη χώρα, ε) αυτοί που ως ανήλικοι φοίτησαν επί εξαιτίας στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση της χώρας, στ) αυτοί που έχουν αιτηθεί δελτίο ή ιθαγένεια ως ομογενείς πριν από τον Ιούνιο 2001 και η αίτησή τους απορρίπτεται, ζ) αυτοί στους οποίους χορηγήθηκε καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους της διαδικασίας του ασύλου, που όμως δεν ανανεώθηκε, ζ) αυτοί που απέκτησαν καθεστώς νόμιμης διαμονής, το οποίο δεν μπόρεσαν να ανανεώσουν επειδή στερούνται διαβατήριο, χωρίς δική τους υπαιτιότητα, η) αυτοί που η απέλασή τους από τη χώρα είναι αδύνατη, θ) αυτοί που έχουν εξαναγκαστεί λόγω ανωτέρας βίας σε μετακίνηση από τη χώρα προέλευσής τους κ.ά.

Βέβαια, δεδομένου ότι η ύλη της διαδικασίας χορήγησης άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους αναμένεται να είναι σημαντική κρίνεται ότι η πρόβλεψη μίας και μόνης, αρμόδιας για την εξέταση των σχετικών αιτημάτων, Επιτροπής δεν θα ήταν επαρκής.

β) Τι μπορεί να γίνει

Στο άρθρο 44 § 3 ως λόγοι υπαγωγής στη διαδικασία των εξαιρετικών, πέραν των ανηλικών αλλοδαπών, θα ήταν σκόπιμο να παρατεθούν:

- i) ο μακροχρόνιος ισχυρός δεσμός με τη χώρα,
- ii) η αδυναμία απομάκρυνσης από τη χώρα
- iii) η προηγούμενη νόμιμη παραμονή υπό καθεστώς άλλο από αυτό των αλλογενών αλλοδαπών,

ενώ στο άρθρο 44 § 6 θα μπορούσε να προβλεφθεί η συγκρότηση περισσότερων Επιτροπών Μετανάστευσης για εξαιρετικούς λόγους.

3. Χορήγηση θεώρησης εισόδου για διαμονή από εντεταλμένες υπηρεσίες εσωτερικού

α) Το πρόβλημα

Συχνά ο αλλοδαπός που διαμένει στην Ελλάδα πληροί τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας παραμονής, πλην αυτής της προηγούμενης κατοχής ειδικής θεώρησης εισόδου. Επίσης, ο αλλοδαπός που διαμένει στην Ελλάδα, ενίοτε δεν μπορεί για λόγους ανωτέρας βίας να ταξιδέψει στη χώρα προέλευσής του ή στη χώρα που την εκπροσωπεί για να λάβει την ειδική θεώρηση εισόδου για διαμονή. Ωστόσο, ακόμη και όταν το ταξίδι για τη χορήγηση της θεώρησης εισόδου είναι δυνατό, η πραγματοποίησή του επιβαρύνει σημαντικά τον ενδιαφερόμενο τόσο με οικονομικό όσο και με κοινωνικό κόστος. Η χορήγηση θεώρησης εισόδου για διαμονή από υπηρεσίες εσωτερικού, σε συνδυασμό με την πρόβλεψη καθεστώτος παραμονής για εξαιρετικούς λόγους θα βελτιώσουν και θα αναπτύξουν σημαντικά το ρυθμιστικό πλαίσιο παραμονής αλλοδαπών, καθώς θα του προσδώσουν την απαιτούμενη ευελιξία και την ευχέρεια να διευθετήσει μια σειρά από θέματα, που, παρότι αναγνώριζε ότι χρήζουν ρύθμισης, αδυνατούσε, λόγω ανυπαρξίας σχετικής πρόβλεψης, να το πράξει.

β) Τι μπορεί να γίνει

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού, που θα απήλλασσε εν τέλει από σημαντικό φόρτο και τις αρμόδιες υπηρεσίες, αρκεί η δημιουργία εντεταλμένης υπηρεσίας εσωτερικού (στις Περιφέρειες της Χώρας ή στο ΥΠ.ΕΞ.) που θα χορηγεί τις απαιτούμενες θεωρήσεις εισόδου σε αλλοδαπούς διαμένοντες στην Ελλάδα. Σχετική πρόβλεψη θα μπορούσε να εισαχθεί στο άρθρο 6 (θεώρηση εισόδου), είτε στο άρθρο 44 ως τμήμα της διαδικασίας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους.

4. Η δεύτερη γενιά μεταναστών (επί μακρόν διαμένοντες και ενηλικιωθέντες στην Ελλάδα αλλοδαποί)

α) Το πρόβλημα

Οι διαμένοντες επί μακρόν και ενηλικιωθέντες στην Ελλάδα αλλοδαποί αποτελούν ουσιαστικά τη δεύτερη ήδη γενιά μεταναστών στη χώρα μας. Ο πληθυσμός αυτός έχει πλέον ιδιαίτερα ισχυρούς δεσμούς με την Ελλάδα ως χώρα υποδοχής, είναι δε

χαρακτηριστικό ότι οι περισσότεροι από αυτούς έχουν ως κύρια (αν όχι και ως μοναδική) εκπαίδευσή τους την ελληνική. Μετέχοντας δραστήρια στην εγχώρια κοινωνική ζωή, κατά βάση υιοθετούν, στη μεγάλη τους πλειονότητα, τα ελληνικά κοινωνικά και πολιτιστικά πρότυπα διαβίωσης, ενώ, αντίθετα, ο δεσμός με τη χώρα προέλευσης της οικογένειάς τους συνήθως έχει εξασθενήσει σημαντικά. Συνεπώς, η ενδεχόμενη υπαγωγή της εν λόγω ομάδας στις διατάξεις περί νεοεισερχομένων αλλοδαπών δεν αποτελεί ρύθμιση εύλογη και ανάλογη με τον ισχυρό δεσμό τους με τη χώρα. Αντίθετα, η πρόβλεψη ειδικής άδειας για αυτούς, καθώς και ενισχυμένης προστασίας από τις διαδικασίες της ανάκλησης ή της άρνησης ανανέωσης άδειας και της διοικητικής απέλασης, κρίνεται ως περισσότερο ανταποκρινόμενη λύση στο ζήτημα της ένταξης της δεύτερης γενιάς μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Η ενισχυμένη προστασία για τα πρόσωπα αυτά θα πρέπει να είναι ανάλογη με την οριζόμενη στη σχετική Οδηγία προστασία των επί μακρόν διαμενόντων αλλοδαπών.

β) Τι μπορεί να γίνει

Για τους ενηλικιωθέντες στην Ελλάδα αλλοδαπούς, οι οποίοι κατά τον χρόνο ενηλικίωσής τους έχουν ήδη διαμείνει επί μακρό χρονικό διάστημα στη χώρα και έχουν ολοκληρώσει την ελληνική υποχρεωτική εκπαίδευση, σκόπιμη θα ήταν η χορήγηση αυτοτελούς άδειας παραμονής, τριετούς διάρκειας, ανανεούμενης για ίσο χρονικό διάστημα και έως την χορήγηση άδειας μακράς διαμονής. Για τις περιπτώσεις δε άρνησης ανανέωσης ή ανάκλησης άδειας, καθώς και απέλασης των κατόχων της εν λόγω άδειας, θα ήταν επίσης σκόπιμο να προβλεφθούν ρυθμίσεις ανάλογες της ενισχυμένης προστασίας των επί μακρόν διαμενόντων, όπως προβλέπονται στη σχετική Οδηγία. Οι εν λόγω ρυθμίσεις θα ήταν δυνατόν να αποτελέσουν ξεχωριστές διατάξεις ή να συμπεριληφθούν στις προβλέψεις της αυτοτελούς διαμονής μελών οικογένειας αλλοδαπού (άρθρο 60).

VI. Η ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΣΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΩΝ ΕΠΙ ΜΑΚΡΟΝ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ

1. Η προϋπόθεση του κατάλληλου καταλύματος

α) Το πρόβλημα

Το σχέδιο νόμου ορίζει ως προϋπόθεση για την απόκτηση της ιδιότητας του επί μακρόν διαμένοντος (εφ' εξής ΕΜΔ) την κατοχή «κατάλληλου καταλύματος, το οποίο να πληροί προδιαγραφές υγιεινής» (άρθρο 67 § 1). Ωστόσο, η σχετική Οδηγία (2003/109/ΕΚ) δεν θέτει παρόμοια προϋπόθεση, σε αντίθεση με τις άλλες δύο προϋποθέσεις, που προβλέπονται στο σχέδιο νόμου (σταθεροί και τακτικοί πόροι, πλήρης ασφάλιση ασθένειας) και είναι σύμφωνες με την Οδηγία. Στο σχετικό άρθρο αυτής προβλέπεται η δυνατότητα των Κρατών-μελών να θέτουν **μόνο όρους**

ενσωμάτωσης-ένταξης ως επιπλέον προϋπόθεση για τη χορήγηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος και **όχι** οποιαδήποτε άλλη προϋπόθεση, όπως π.χ. τη διαμονή σε κατάλληλο κατάλυμα. Τη διαφορά αυτή μεταξύ *κριτηρίων ένταξης* και *προϋποθέσεων* την αντιλαμβάνεται και ο συντάκτης του νομοσχεδίου, όπως φαίνεται από το γράμμα αυτού (άρθρο 67 παρ. 1).

β) Τι μπορεί να γίνει

Απάλειψη της συγκεκριμένης προϋπόθεσης.

2. Το κριτήριο του ήθους και προσωπικότητας

α) Το πρόβλημα

Η Οδηγία 2003/109/EK προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν τη συμμόρφωση με όρους ενσωμάτωσης, προκειμένου να χορηγήσουν το καθεστώς ΕΜΔ (άρθρο 5 § 2). Ως όροι ενσωμάτωσης από την κοινή ευρωπαϊκή εμπειρία, τόσο σε επίπεδο νομοθεσίας, όσο και σε αυτό της εφαρμογής της, προβλέπονται συνήθως στοιχεία ενδεικτικά της αύξουσας ομαλής συμμετοχής στη κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας. Κατ' εξοχήν δε ως τέτοια εκλαμβάνονται συνήθως η επαρκής γνώση της επικρατούσας στη χώρα υποδοχής γλώσσας και η εξοικείωση με τον πολιτισμό και την ιστορία της κοινωνίας υποδοχής.

Όπως απροσδόκητα, το σχέδιο νόμου ορίζει ως κριτήριο απόκτησης της ιδιότητας ΕΜΔ το ήθος και την προσωπικότητα του αιτούντος αλλοδαπού (άρθρο 68 § 1γ), μεταφέροντας, χωρίς προφανή λόγο, αυτούσια τη γνωστή και πολλάκις επικριθείσα ρύθμιση που αφορά την πολιτογράφηση αλλοδαπού. Το ήθος και η προσωπικότητα του αιτούντος, έννοιες όχι απλώς αόριστες αλλά και κατ' εξοχήν αξιολογικές, που αφήνουν ελεύθερο το πεδίο στον υποκειμενισμό των ηθικών αντιλήψεων και τον ιδιοσυγκρασιακό χαρακτήρα του εκάστοτε κρίνοντος, κάθε άλλο παρά προσφέρονται για την ορθή ενσωμάτωση μια κοινοτικής ρύθμισης που αποβλέπει εν τέλει στην εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών σε ένα κρίσιμο για το σύνολο της Ευρώπης ζήτημα όπως η αποδοχή της μονιμότητας ενός μεταναστευτικού πληθυσμού. Σε κάθε περίπτωση, στο βαθμό που ως κανονιστική ρήτρα υπερακοντίζει την απαίτηση ενσωμάτωσης εγείρει ζητήματα συμβατότητας με την κοινοτική ρύθμιση. Ο προβληματισμός δε αυτός εντείνεται αν αναλογιστεί κανείς ότι η σχετική Οδηγία για την απόκτηση του καθεστώτος ΕΜΔ αποκλείει από το καθεστώς μόνον εκείνους ως προς τους οποίους συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας, και μάλιστα, στενά ερμηνευόμενοι (άρθρο 6 § 1 και 2, είδος ή *σοβαρότητα* αδικήματος ή *κίνδυνος* από το πρόσωπο, συνυπολογιζόμενα με τη *διάρκεια παραμονής* και τους *δεσμούς* του αλλοδαπού με τη χώρα).

β) Τι μπορεί να γίνει

Απάλειψη του ήθους και της προσωπικότητας ως κριτηρίου για την απόκτηση του καθεστώτος ΕΜΔ από το σχέδιο νόμου και ρητή εξειδίκευση των λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας που δικαιολογούν την άρνηση υπαγωγής στο καθεστώς ΕΜΔ, στο προεδρικό διάταγμα που θα ρυθμίζει τα θέματα ΕΜΔ, με βάση τα κριτήρια που θέτει η Οδηγία.

3. Η εξαίρεση αδειών «προσωρινού» χαρακτήρα

α) Το πρόβλημα

Το σχέδιο νόμου εξαιρεί από το καθεστώς ΕΜΔ τους κάτοχους «αδειών διαμονής οι οποίες από τη φύση τους έχουν προσωρινό χαρακτήρα» (άρθρο 67 § 2β). Η εν λόγω εξαίρεση είναι αόριστη και δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου σε σχέση με την αντίστοιχη ρύθμιση της Οδηγίας, η οποία εξαιρεί τους κατόχους συγκεκριμένων τύπων άδειων διαμονής που ρητώς απαριθμούνται. Ο μη καθορισμός των αδειών διαμονής που αποτελούν τις «προσωρινού» χαρακτήρα επιβαρύνει τα στελέχη της διοίκησης με την κρίση εξειδίκευσης της αόριστης αυτής έννοιας αδειών, ενώ ταυτοχρόνως παρέχει την ευχέρεια για υπέρμετρα και μάλιστα ad hoc διεύρυνση του πεδίου των εξαιρέσεων από το καθεστώς ΕΜΔ. Τέτοια ενδεχόμενη διεύρυνση θα δημιουργούσε ευθέως ζητήματα συμβατότητας με την Οδηγία, καθώς αυτή δεν προβλέπει για τα κράτη - μέλη δυνατότητα προσθήκης άλλων αδειών πέραν αυτών που ρητά εξαιρεί.

β) Τι μπορεί να γίνει

Ο κίνδυνος θα εξέλειπε εάν αναφέρονταν ρητώς οι άδειες που δεν παρέχουν δικαίωμα ΕΜΔ, όπως προβλέπονται στην Οδηγία.

4. Έναρξη υπολογισμού πενταετούς νόμιμης και αδιάλειπτης παραμονής

α) Το πρόβλημα

Στις μεταβατικές διατάξεις του υπό επεξεργασία σχεδίου (άρθρο 91 § 1) προβλέπεται η 1^η Ιανουαρίου 2006 ως ημερομηνία έναρξης του υπολογισμού του πενταετούς χρονικού διαστήματος νόμιμης και αδιάλειπτης παραμονής για την απόκτηση της ιδιότητας του ΕΜΔ αλλοδαπού. Η ρύθμιση αυτή, εφόσον υιοθετηθεί, ενδεχομένως να δημιουργήσει ζητήματα ορθής μεταφοράς της Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο της χώρας μας, για τους λόγους που ακολουθούν.

Σύμφωνα με το προοίμιο της κοινοτικής Οδηγίας κύριο κριτήριο για την απόκτηση του καθεστώτος ΕΜΔ είναι η διάρκεια διαμονής στην επικράτεια του κράτους μέλους (σημείο 6), η οποία, εφόσον είναι νόμιμη και αδιάλειπτη υπό τους όρους της Οδηγίας, δημιουργεί τεκμήριο εδραίωσης του προσώπου αυτού στη χώρα.

Περαιτέρω, προβλέπεται η θέσπιση κανόνων που θα διέπουν τις διαδικασίες εξέτασης, εκ μέρους του κράτους μέλους, της υποβαλλόμενης αίτησης για την υπαγωγή στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος. Ρητώς δε ορίζεται ότι οι εν λόγω διαδικασίες δεν θα πρέπει να αποτελέσουν μέσο παρεμπόδισης της άσκησης του δικαιώματος διαμονής (σημείο 10), όπως το δικαίωμα αυτό οριοθετείται κατά τρόπο δεσμευτικό για τα κράτη μέλη από τις διατάξεις της Οδηγίας.

Στο κείμενο της Οδηγίας η διάρκεια της νόμιμης και αδιάλειπτης διαμονής στην επικράτεια του κράτους μέλους ορίζεται πενταετής (άρθρο 4 § 1). Έναρξη της πενταετίας υπό τους όρους της Οδηγίας νοείται η το πρώτον κτήση νομίμου τίτλου εγκατάστασης του αλλοδαπού, ανεξαρτήτως του λόγου για τον οποίον ο τίτλος αυτός αρχικώς χορηγήθηκε. Τα διαστήματα νόμιμης παραμονής, που διανύθηκαν για λόγους που εξαιρούνται από την εφαρμογή του κρίσιμου καθεστώτος, δεν λαμβάνονται υπ' όψιν για τον υπολογισμό της πενταετίας. Με τη συμπλήρωση του απαιτούμενου χρονικού διαστήματος από την ημερομηνία νόμιμης εγκατάστασης στη χώρα, ο εν λόγω αλλοδαπός δικαιούται να υποβάλει αίτηση προς τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους για την απόκτηση της σχετικής άδειας διαμονής.

Επισημαίνεται ότι, εφόσον πληρούνται και οι λοιπές προϋποθέσεις που θέτει το κείμενο της Οδηγίας, το κράτος μέλος δεν δύναται να αρνηθεί την υπαγωγή του αιτούντος στο καθεστώς ΕΜΔ, δηλαδή υφίσταται δεσμία αρμοδιότητα της διοίκησης να προβεί χωρίς καθυστέρηση στη χορήγηση της οικείας άδειας διαμονής (άρθρο 7 § 3). Επομένως, οι εθνικές αρχές δεν έχουν, την ευχέρεια να αποκλίνουν από τους όρους της Οδηγίας, είτε με την πρόβλεψη επιπρόσθετων προϋποθέσεων, είτε με την έμμεση καταστρατήγηση των οριζόμενων στο κείμενο της Οδηγίας προθεσμιών. Υπενθυμίζεται εν προκειμένω, ότι στο κείμενο της Οδηγίας έχει τεθεί προθεσμία έως την 23^η Ιανουαρίου 2006 για την έναρξη εφαρμογής των κανόνων που θεσπίστηκαν με την παρούσα Οδηγία (άρθρο 26), χωρίς δυνατότητα απόκλισης των κρατών μελών από την ημερομηνία αυτή.

Ενόψει των στοιχείων αυτών και δεδομένου ότι η ενιαία, για το σύνολο των κρατών μελών, ρύθμιση του καθεστώτος απόκτησης άδειας διαμονής ΕΜΔ αποσκοπεί στη διευκόλυνση της μετακίνησης των δικαιούχων εντός των ορίων της Ένωσης για την ταχεία προώθηση των οικονομικών και κοινωνικών στόχων της, η επιχειρούμενη με εθνικές διατάξεις μετάθεση του χρονικού ορίζοντα έναρξης της εφαρμογής των κανόνων, που θεσπίζει η Οδηγία, δεν φαίνεται να συνιστά προσήκουσα μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο της χώρας μας. Αντιθέτως, φαίνεται να αποτελεί μέσο παρεμπόδισης της άσκησης του οικείου δικαιώματος διαμονής, υπό την έννοια του σημείου 10 του προοιμίου της Οδηγίας, το οποίο ωστόσο θα αποκτήσουν, μαζί με την ευχέρεια μετακίνησης εντός της Ένωσης και τα λοιπά σχετικά δικαιώματα, οι αλλοδαποί που έχουν λάβει άδεια ΕΜΔ στις λοιπές χώρες μέλη.

β) Τι μπορεί να γίνει

Για τους προαναφερόμενους λόγους παρίσταται αναγκαίο να απαλειφθεί η σχετική μεταβατική διάταξη από το κείμενο του υπό επεξεργασία σχεδίου και να προβλεφθεί έναρξη ισχύος των διατάξεων περί ΕΜΔ οπωσδήποτε πριν από τις 23/01/2006.

VII. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΕΛΑΣΗΣ

1. Ανάκληση άδειας διαμονής των υπό απέλαση αλλοδαπών

α) Το πρόβλημα

Επισημαίνεται κενό ρύθμισης στις διατάξεις του σχεδίου νόμου ως προς την ανάκληση τυχόν νόμιμης άδειας διαμονής που κατέχει αλλοδαπός κατά του οποίου εκδίδεται απόφαση απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης. Το άρθρο 75 του σχεδίου προβλέπει ως λόγο ανάκλησης την παράβαση των διατάξεων του παρόντος νόμου. Ωστόσο, ούτε στο άρθρο αυτό, ούτε στο επόμενο, που αναφέρεται στην απόφαση απέλασης, ρυθμίζεται η παραπομπή του θέματος στην Περιφέρεια από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, στην αρμοδιότητα του οποίου μεταφέρεται εξ ολοκλήρου πλέον η διαδικασία απέλασης, με τη σώρευση και της αρμοδιότητας επί προσφυγής (άρθρο 77 του σχεδίου).

Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου αλλά και κατά το άρθρο 21 § 1 Ν.2690/99, αρμόδιο για την ανάκληση διοικητικής πράξης είναι το εκδόν αυτήν διοικητικό όργανο. Κατά το σχέδιο νόμου η Περιφέρεια όχι απλώς διατηρεί, αλλά συγκεντρώνει περαιτέρω κάθε αρμοδιότητα σχετικά με την έκδοση αδειών διαμονής αλλοδαπών (άρθρα 11 & 12 σχεδίου). Δεν θα ήταν συνεπώς νοητή η δια μέσου ερμηνείας μετατόπιση της αρμοδιότητας ανάκλησης της άδειας από το εκδόν (Περιφέρεια) σε διάφορο όργανο, και δη στο απελεύον (Υπουργείο Δημόσιας Τάξης), χωρίς να παραβιάζεται η, ενσωματωμένη στο Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ανωτέρω γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, αλλά και η αρχή της νομιμότητας. Ακριβώς λόγω της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Περιφέρειας για την έκδοση άδειας διαμονής αλλοδαπού, τέτοια ερμηνεία θα αδικούσε και τους συντάκτες του παρόντος σχεδίου προσδίδοντας στο έργο τους σοβαρή έλλειψη συνοχής, καθώς θα συνεπαγόταν διάρρηξη της *ratio* του προτεινόμενου μεταναστευτικού νόμου. Άλλωστε, ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας παραμένει κατ' εξοχήν αρμόδιος να κρίνει τις εξειδικευμένες περιπτώσεις που χρήζουν προστασίας, είτε κατά το κοινοτικό δίκαιο, είτε κατά την ΕΣΔΑ (λ.χ. άρθρο 8, για την εφαρμογή του οποίου έχει νομολογηθεί ότι συνεκτιμώνται οι μακροχρόνιοι δεσμοί του αλλοδαπού με τη χώρα). Επισημαίνεται δε ότι ενώ στο άρθρο 43 του Ν.2910 υπήρχε εξαντλητική περιγραφή της διαδικασίας ανάκλησης αδειών παραμονής, στο παρόν σχέδιο δεν περιέχεται αντίστοιχη πρόβλεψη.

β) Τι μπορεί να γίνει

Βάσει των παραπάνω, σκόπιμη φαίνεται η πρόβλεψη στο άρθρο 75 του σχεδίου ότι με εισήγηση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης προς τον οικείο Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας αποφασίζεται από τον τελευταίο η ανάκληση τυχόν άδειας διαμονής αλλοδαπού, κατά του οποίου εκδίδεται απόφαση απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης. Δεν θα πρέπει δε να παρακάμπτεται η προηγούμενη ακρόαση του αλλοδαπού (άρθρο 20 § 2 Συντάγματος) πριν επιβληθεί το δυσμενές αυτό διοικητικό μέτρο.

2. Προϋποθέσεις διοικητικής απέλασης

α) Το πρόβλημα

Στο πλαίσιο του χειρισμού μεγάλου αριθμού υποθέσεων αλλοδαπών, έχει διαπιστωθεί πολύ συχνά το φαινόμενο αβασάνιστης και, εν τέλει, καταχρηστικής επίκλησης της έννοιας της δημόσιας τάξης από τις αστυνομικές αρχές με σκοπό την απέλαση αλλοδαπού. Ειδικότερα, στις ίδιες τις πράξεις διοικητικής απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας συνήθως δεν αναφέρεται σε τι συνίσταται ο κίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια που υφίσταται από την παρουσία στην Ελλάδα του προς απέλαση αλλοδαπού, ενώ συχνά γίνεται επίκληση πράξεων για τις οποίες διώκεται μεν ο αλλοδαπός αλλά που εκκρεμούν ενώπιον των αρμόδιων ποινικών δικαστηρίων. Η πρακτική αυτή καθιστά τις σχετικές πράξεις απέλασης συχνά αναιτιολόγητες, καθώς σχετικά στοιχεία όχι μόνον δεν κοινοποιούνται στον ενδιαφερόμενο αλλά και συχνά απουσιάζουν από τον ίδιο τον φάκελο της υπόθεσης, ή, σε κάθε περίπτωση, μη επαρκώς αιτιολογημένες, και άρα τις εκθέτει αφενός στη δικαστική κρίση, αφετέρου στη διατύπωση καταγγελιών περί αυθαίρετων ενεργειών που στηρίζονται σε αστήρικτες αξιολογικές κρίσεις για την εν γένει δράση των αλλοδαπών. Περαιτέρω, συχνά υποβάλει τους εμπλεκόμενους αλλοδαπούς σε χρονοβόρες και με κόστος, ηθικό και υλικό, διαδικασίες, καθώς, μετά ενδεχόμενη δικαστική τους αθώωση για τις πράξεις επί των οποίων βασίσθηκε η διοικητική απέλασής τους, αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της εκ νέου νομιμοποίησης της διαμονής τους στην Ελλάδα (βλ. σχετικά αποφάσεις 1020/2001, 2026/2002 ΣτΕ).

β) Τι μπορεί να γίνει

Είναι πράγματι ουτοπικό και εν τέλει εσφαλμένο να επιδιώκει να προβλέψει κανείς κάθε δυνατή μορφή κινδύνου για τη δημόσια τάξη ώστε να δεσμεύσει προκαταβολικά τη διακριτική ευχέρεια των αρμοδίων οργάνων. Αυτό όμως που μπορεί τουλάχιστον να γίνει, εν προκειμένω για λόγους χρηστής διοίκησης, είναι να ορισθεί ρητώς στο άρθρο 76 του σχεδίου ότι οι πράξεις διοικητικής απέλασης θα πρέπει να αιτιολογούν επαρκώς και ειδικώς την κρίση ότι η παρουσία του αλλοδαπού στο ελληνικό έδαφος είναι επικίνδυνη για τη δημόσια τάξη ή ασφάλεια της χώρας.

3. Διαδικασία απέλασης και μέτρο απομάκρυνσης από τη χώρα

α) Το πρόβλημα

Το δίκαιο αλλοδαπών των περισσότερων ευρωπαϊκών κρατών προβλέπει ως διοικητικό μέτρο, πέραν της διοικητικής απέλασης, και το μέτρο της απομάκρυνσης από τη χώρα. Παρόμοια πρόβλεψη περιλαμβανόταν στο προϊσχύσαν ελληνικό θεσμικό πλαίσιο (ν. 1975/1991), η οποία έδινε την δυνατότητα στην ΕΛ.ΑΣ., ιδίως για λόγους ανθρωπιστικούς, να διατάσσει, αντί της διοικητικής απέλασης, την απομάκρυνση του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού από τη χώρα. Η απομάκρυνση από τη χώρα παρέχει μια δυνατότητα ευλυγισίας και διαβάθμισης με βάση την αρχή της αναλογικότητας των δυσμενών μέτρων της, ενώ για αυτούς που τα υφίστανται είναι λιγότερο επαχθής από την απέλαση. Η πρόβλεψη αυτή δε είναι δυνατόν να βελτιώσει τις συνθήκες κράτησης και απέλασης αλλοδαπών, καθώς θα εξοικονομήσει πόρους που απορροφά η σχετική διαδικασία (δαπάνες κράτησης και απέλασης, αποσυμφόρηση χώρων κράτησης). Αντί της διοικητικής απέλασης, η έκδοση απόφασης απομάκρυνσης αλλοδαπού από τη χώρα, εντός ορισμένου χρόνου ενδείκνυται για τις κατηγορίες αλλοδαπών, οι οποίοι, είτε έχουν εισέλθει παράνομα ή βρίσκονται παράνομα στη χώρα, είτε εκπίπτουν για κάποιο λόγο από τη νομιμότητα, επειδή δεν είναι δυνατόν να ανανεώσουν την άδεια διαμονής τους. Η υποχρέωση απομάκρυνσης από τη χώρα θα μπορούσε να συνοδεύεται με την επιβολή κάποιου εύλογου διοικητικού προστίμου στον αλλοδαπό.

Η προαναφερόμενη διαδικασία διασφαλίζει τους αλλοδαπούς κατά το μέρος, που δεν εγγράφονται στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθυμητών Αλλοδαπών (Ε.Κ.ΑΝ.Α). Η εγγραφή τους στον κατάλογο συνεπάγεται την απαγόρευση εισόδου στη χώρα για το χρονικό διάστημα, κατά το οποίο ισχύει το μέτρο. Αν στη διαδικασία απομάκρυνσης τα αρμόδια όργανα δεν προβαίνουν σε εγγραφή του αλλοδαπού στον Ε.Κ.ΑΝ.Α και συνεπώς δεν υφίσταται απαγόρευση εισόδου του στη χώρα, ο αλλοδαπός έχει τη δυνατότητα να επιστρέψει στην Ελλάδα για κάθε νόμιμο λόγο. Ως εκ τούτου, η μη εγγραφή στον Ε.Κ.ΑΝ.Α μπορεί να αποτελέσει κρίσιμο κίνητρο για την αποδοχή από τον ενδιαφερόμενο της απομάκρυνσης του από τη χώρα.

β) Τι μπορεί να γίνει

Πρόβλεψη στο άρθρο 76 του σχεδίου μιας ενδιάμεσης διαδικασίας, με την οποία θα επιβάλλεται ως διοικητικό μέτρο αντί της απέλασης η απομάκρυνση ή η υποχρέωση εξόδου του αλλοδαπού από τη χώρα, εντός ορισμένου χρόνου. Το μέτρο αυτό θα είναι δυνατόν να επιβάλλεται όταν δεν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας, οι οποίοι επιβάλλουν τη διοικητική απέλασή του αλλοδαπού.

4. Αρμοδιότητα εξέτασης προσφυγής κατά απόφασης διοικητικής απέλασης

α) Το πρόβλημα

Σύμφωνα με το άρθρο 77 του σχεδίου, αρμόδιο όργανο για να εξετάσει την προσφυγή κατά απόφασης διοικητικής απέλασης αλλοδαπού είναι ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης ή το εξουσιοδοτημένο από αυτόν όργανο. Η διάταξη αυτή εισάγει μια αξιοσημείωτη, και συμβολικά, αλλαγή ως προς το πλαίσιο απέλασης αλλοδαπού του ν. 2910/2001 (το οποίο όριζε τον Γ.Γ. Περιφέρειας ως το αρμόδιο όργανο εξέτασης της εν λόγω απέλασης), που χαρακτηρίζεται από μια επιστροφή στο παλαιότερο σχετικό μοντέλο του ν. 1975/1991. Διακηρυγμένος προσανατολισμός του ν. 2910/2001 ήταν ο αμιγώς πολιτικός χαρακτήρας της διαχείρισης του μεταναστευτικού ζητήματος, που να διασφαλίζει τόσο τη νομιμότητα, όσο και τον σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου, την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών αλλά συγχρόνως και την κοινωνική συνοχή της ελληνικής κοινωνίας, και η απομάκρυνση από την αστυνομική-κατασταλτική λογική που ενδεχομένως διέπνεε περισσότερες παλαιότερες ρυθμίσεις. Την κεντρική αυτή επιλογή υλοποιούσε ο νομοθέτης αφαιρώντας τις αποφασιστικές αρμοδιότητες για όλα τα θέματα διαμονής, από τη χορήγηση της άδειας έως την ανάκλησή της ή και την απομάκρυνση του αλλοδαπού από τη Χώρα (μέσω της εξέτασης της προσφυγής κατά απόφασης απέλασης) από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και αναθέτοντάς τις σε ένα όργανο αμιγώς πολιτικό τον Γ.Γ. Περιφέρειας. Το πρότυπο αυτό, ορθώς υιοθετείται κατ' αρχήν και το υπό επεξεργασία σχέδιο, με την εξαίρεση της περίπτωσης της προσφυγής κατά διοικητικής απέλασης.

Αναγνωρίζεται ότι τα προβλήματα λειτουργίας που παρουσίασαν οι Περιφέρειες κατά την εφαρμογή του ν. 2910/2001, και όσον αφορά την εξέταση των προσφυγών, ήταν ιδιαίτερα οξυμένα. Ωστόσο, τα προβλήματα αυτά, θα μπορούσαν ενδεχομένως να περιορισθούν σημαντικά με την ορθότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία των Περιφερειών, κάτι που άλλωστε το παρόν σχέδιο μετ' επιτάσεως επιχειρεί να υλοποιήσει.

Η προβλεπόμενη ρύθμιση, όπως σημειώθηκε και στο σημείο 1. του παρόντος κεφαλαίου, περί ανάκλησης της άδειας διαμονής, θέτει ζήτημα αρμοδιότητας για το ποίο είναι τελικά το αποφασίζον όργανο στις περιπτώσεις ανάκλησης αδειών διαμονής λόγω διοικητικής απέλασης. Εφόσον ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης ή το εξουσιοδοτημένο από αυτόν όργανο αποφασίσει τελικώς επί της διοικητικής απέλασης και δεδομένου ότι η απέλαση αίρει ριζικά τη νομιμότητα διαμονής του αλλοδαπού στη Χώρα, συνάγεται το συμπέρασμα ότι η ουσιαστική αρμοδιότητα διαμονής των υπό απέλαση αλλοδαπών δεν ανήκει πλέον στον Γ.Γ. Περιφέρειας. Αυτό όμως έρχεται σε αντίθεση, όπως επισημάνθηκε και στο σημείο 1, με το γενικότερο πνεύμα του σχεδίου το οποίο παραχωρεί αποκλειστική αρμοδιότητα για τα θέματα διαμονής στα πολιτικά όργανα του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. (Υπουργό ΕΣ.Δ.Δ.Α. και

Γ.Γ. Περιφέρειας), καθώς διασπά την μέχρι σήμερα ενιαία ανάθεση των αρμοδιοτήτων σε ένα και αμιγώς πολιτικό όργανο. Επιπρόσθετα, η εξέταση της προσφυγής από τα εντεταλμένα όργανα του ΥΠ.ΔΗ.Τ. ενδεχομένως να έχει ως αποτέλεσμα να μην σταθμίζονται κατάλληλα τα προβλεπόμενα από τον κοινοτικό και εθνικό νομοθέτη μη αστυνομικά, «κοινωνικά» κριτήρια (βλέπε ειδικές διατάξεις περί αυξημένης προστασίας από την απέλαση), τα οποία θα πρέπει να συνεκτιμηθούν προκειμένου να αποφασισθεί η απέλαση, κάτι που, κατά τεκμήριο, μπορεί να πράξει ορθότερα και ασφαλέστερα ο Γ.Γ. Περιφέρειας.

β) Τι μπορεί να γίνει

Προκειμένου να μην διαρραγεί το γενικότερο πνεύμα του σχεδίου, το οποίο παραχωρεί την αρμοδιότητα απόφασης επί θεμάτων διαμονής αλλοδαπών στα πολιτικά όργανα του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., και δεδομένου ότι για τη διοικητική απέλαση θα πρέπει να συνεκτιμώνται, εκτός των αστυνομικών, και «κοινωνικά» κριτήρια (π.χ. δεσμός του αλλοδαπού με τη χώρα υποδοχής και τη χώρα προέλευσης), προτείνεται η αρμοδιότητα εξέτασης προσφυγής κατά απόφασης απέλασης αλλοδαπού να παραμείνει στον Γ.Γ. Περιφέρειας. Σχετική πρόβλεψη θα μπορούσε να εισαχθεί στο άρθρο 77 του σχεδίου.

5. Οι ανέφικτες απελάσεις

α) Το πρόβλημα

Η ρύθμιση της επιβολής περιοριστικών όρων στις περιπτώσεις όπου είναι ανέφικτη η απέλαση, βάσει του άρθρου 77 του σχεδίου, τελεί υπό την προϋπόθεση αυτό να συμβαίνει «για λόγους ανωτέρας βίας». Κατ' αρχάς, πρέπει να επισημανθεί ότι η έννοια της ανωτέρας βίας ενδέχεται να μην μπορεί να στεγάσει ερμηνευτικά τις περιπτώσεις που το ανέφικτο της απέλασης ανάγεται στην υπαιτιότητα της Διοίκησης και όχι του διοικουμένου. Πέραν αυτού όμως, είναι οπωσδήποτε άξιον απορίας ποια λογική υπηρετεί το να αποκλείεται η επιβολή περιοριστικών όρων ακόμη και όταν το ανέφικτο της απέλασης οφείλεται στον ίδιο τον αλλοδαπό. Η στέρηση της ελευθερίας μέσω της διοικητικής κράτησης προς απέλαση, κατά το άρθρο 76 § 3 του σχεδίου εξυπηρετεί διαδικαστικά την εκτέλεση της απέλασης, επιβάλλεται μόνον όταν αυτό είναι αναγκαίο και, όπως έχει νομολογηθεί και από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (υπόθεση Dougoz κατά Ελλάδος, που κατέληξε σε καταδίκη της Ελλάδας για σχετική παραβίαση του άρθρου 5 § 1 της ΕΣΔΑ), υπόκειται σε σύντομη προθεσμία. Ακριβώς για τον λόγο αυτόν ορίστηκε με τον Ν. 2910/2001 (άρθρο 44 § 3) το τρίμηνο ως ανώτατος χρόνος κράτησης προς απέλαση. Πέραν του τριμήνου η στέρηση της ελευθερίας είναι παράνομη ως αντισυνταγματική (άρθρο 5 § 1 ΕΣΔΑ, άρθρο 5 § 3 Συντάγματος). Συνεπώς ενδεχόμενες διαδοχικές πράξεις απέλασης με επίκληση της υπαιτιότητας του απελαυομένου είναι προφανές ότι καταστρατηγούν το προαναφερόμενο ανώτατο όριο κράτησης. Βάσει της αρχής της

νομιμότητας, μόνον όταν καταστεί πλέον εφικτή η απέλαση του αλλοδαπού και εφόσον κριθεί αναγκαίο θα μπορούσε να προβλεφθεί ολιγοήμερο διάστημα κράτησης προκειμένου να εκτελεστεί η απέλαση.

β) Τι μπορεί να γίνει

Η απάλειψη κάθε όρου ανωτέρας βίας ή υπαιτιότητας από το άρθρο 77 του σχεδίου, ούτως ώστε κατά τη δικαιοκρατική πρόβλεψη του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, οι περιοριστικοί όροι να επιβάλλονται σε κάθε περίπτωση ανέφικτης απέλασης. Παράλληλα, να προβλεφθεί η δυνατότητα συντομότητας (ολιγοήμερης) κράτησης για το σκοπό της διαδικαστικής εξυπηρέτησης της απέλασης όταν αυτή καταστεί εφικτή. Επίσης, δεδομένου ότι η επιβολή περιοριστικών όρων διαμονής συνιστά εκ των πραγμάτων ένα προσωρινό τίτλο παραμονής έως ότου καταστεί εφικτή η απέλαση, και η συμμόρφωση με τους περιοριστικούς όρους είναι δυνατό να ελεγχθεί μέσω της σχετικής σφράγισης του οικείου εγγράφου, η διοίκηση θα μπορούσε να εξετάσει το ενδεχόμενο οι αλλοδαποί υπό ανέφικτη απέλαση, ιδίως όταν το ανέφικτο δεν ανάγεται σε υπαιτιότητά τους, να έχουν τη δυνατότητα εργασίας, ούτως ώστε να μην εξωθούνται σε παράνομες βιοποριστικές δραστηριότητες. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω της διαδικασίας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους (άρθρο 44 § 3 σχεδίου).

6. Ανασταλτικό αποτέλεσμα προσφυγής

α) Το πρόβλημα

Η προσφυγή κατά της απόφασης απέλασης προβλέπεται πλέον ενώπιον του Υπουργού Δημόσιας Τάξης αντί του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας. Κατά τα άλλα διατηρούνται στο άρθρο 77 του σχεδίου οι αντίστοιχες λοιπές ρυθμίσεις του Ν.2910/01, δηλαδή, η απόφαση επί της προσφυγής λαμβάνεται εντός τριών ημερών και η άσκηση της προσφυγής συνεπάγεται την αναστολή εκτέλεσης της απόφασης απέλασης.

Ωστόσο, πρόσφατα έχει παρατηρηθεί η πρακτική αστυνομικών υπηρεσιών να αναιρούν στην πράξη το ανασταλτικό αποτέλεσμα της προσφυγής και να προβαίνουν σε εκτέλεση της απέλασης μετά την παρέλευση τριημέρου από της ασκήσεως της προσφυγής, εάν η Περιφέρεια εντός του τριημέρου δεν αποδεχθεί την προσφυγή. Κρίνεται ότι μια τέτοια πρακτική δεν θεμελιώνεται στους σκοπούς του νόμου, καθώς εάν αυτό συνέβαινε θα είχε προβλεφθεί ρητώς στον Ν. 2910/2001. Δεδομένου ότι το διάστημα των τριών ημερών είναι εξαιρετικά βραχύ για να εξετασθεί μια προσφυγή κατά απέλασης, δεν μπορεί να τεκμαίρεται σιωπηρή άρνηση της διοίκησης μετά την παρέλευσή του, γιατί αυτό θα ακύρωνε τη στοιχειώδη αποτελεσματικότητα του βοηθήματος της προσφυγής. Επιπρόσθετα, η απέλαση μετά την άπρακτη παρέλευση τριημέρου από την προσφυγή κρίνεται ιδιαιτέρως επαχθής, διότι, κατά κανόνα,

συνεπάγεται την πρόσβαση στη δικαστική προστασία, εκ των υστέρων, αφού πρώτα εκτελεσθεί η απέλαση.

β) Τι μπορεί να γίνει

Δεδομένου ότι το προβλεπόμενο τριήμερο αποτελεί εξαιρετικά βραχεία προθεσμία για την εξέταση της προσφυγής, κρίνεται ορθό για λόγους συνέπειας με την πρόβλεψη αναστολής της απέλασης για το διάστημα εξέτασης της σχετικής προσφυγής, στο άρθρο 77 του σχεδίου, να προσδιορισθεί ο εύλογος χρόνος, πέραν του οποίου η προσφυγή τεκμαίρεται ως απορριφθείσα.

7. Προσωρινή αναστολή εκτέλεσης διοικητικής απέλασης

α) Το πρόβλημα

Υπάρχουν περιπτώσεις αλλοδαπών στις οποίες είναι μεν εφικτή η απέλαση, ωστόσο παρίστανται λόγοι που επιβάλλουν την, κατά τρόπο έστω προσωρινό, μη εκτέλεση της απόφασης αυτής. Τέτοιοι είναι κυρίως οι ανθρωπιστικοί και εξαιρετικοί λόγοι, οι λόγοι ανωτέρας βίας ή δημοσίου συμφέροντος και γενικότερα οι λόγοι που αφορούν τη ζωή ή την υγεία του αλλοδαπού ή της οικογένειάς του και τους ισχυρούς δεσμούς του με την Ελλάδα. Σημειώνεται δε ότι όμοια πρόβλεψη περιλαμβάνεται στο άρθρο 44 § 6 του ν. 2910/2001.

β) Τι μπορεί να γίνει

Για λόγους χρηστής διοίκησης σκόπιμη είναι η πρόβλεψη στο άρθρο 77 του σχεδίου δυνατότητας έκδοσης πράξης προσωρινής αναστολής της διοικητικής απέλασης, κατά διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου οργάνου και έως ότου πάψει να υφίσταται ο λόγος επί του οποίου ερείδεται.

8. Ειδική προστασία από την απέλαση βάσει κοινοτικού δίκαιου

α) Το πρόβλημα

Το άρθρο 79 του σχεδίου, το οποίο ρυθμίζει την ενισχυμένη προστασία από τη διοικητική απέλαση, δεν περιλαμβάνει όλες τις περιπτώσεις που το κοινοτικό δίκαιο προβλέπει. Πέραν του ζητήματος της ορθής ή μη ενσωμάτωσης, το πρόβλημα που ανακύπτει στην πράξη είναι ότι δεν υφίσταται ένας ασφαλής συνεκτικός οδηγός για τον εφαρμοστή του δικαίου, ήτοι τα όργανα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης που θα κληθούν να λάβουν ένα τόσο δυσμενές για τον αλλοδαπό μέτρο. Συγκεκριμένα:

- i. Οι αλλοδαποί που διαμένουν στη χώρα για λόγους οικογενειακής επανένωσης, βάσει της σχετικής κοινοτικής Οδηγίας (2003/86/EK), δεν απελαύνονται χωρίς προηγούμενη εκτίμηση της φύσης των οικογενειακών δεσμών του προσώπου, της διάρκειας διαμονής του στη χώρα υποδοχής, και των δεσμών του

- (οικογενειακών, πολιτιστικών και κοινωνικών) με τη χώρα καταγωγής του. Τα προαναφερόμενα κριτήρια ορίζονται προκειμένου να περιγραφεί ο κανόνας απώλειας νομιμότητας διαμονής για οικογενειακή επανένωση (άρθρο 58 § 3 σχεδίου), ωστόσο θα ήταν νομοτεχνικώς ορθό να προβλέπονται και στις διατάξεις για την ενισχυμένη προστασία από τη διοικητική απέλαση.
- ii. Οι επί μακρόν διαμένοντες (ΕΜΔ) απολαύουν ενισχυμένης προστασίας από τη διοικητική απέλαση, δεδομένου ότι η σχετική Οδηγία (2003/109/ΕΚ, άρθρο 12) ορίζει ότι δεν απελαύνονται εάν δεν συνιστούν «ενεστώσα και επαρκώς σοβαρή απειλή» κατά της δημόσιας τάξης ή ασφάλειας. Επίσης, ότι η κρίση περί της απέλασης πρέπει να συνεκτιμά τη διάρκεια διαμονής του αλλοδαπού στη χώρα, την ηλικία του, τις επιπτώσεις γι' αυτόν και τα μέλη της οικογένειάς του και τη φύση των δεσμών του με τη χώρα καταγωγής. Βάσει του άρθρου 69 του σχεδίου, τα θέματα απώλειας του καθεστώτος διαμονής καταλείπονται προς διευθέτηση από προεδρικό διάταγμα που θα ρυθμίζει το σύνολο των θεμάτων ΕΜΔ. Ωστόσο, για τους λόγους που προαναφέρονται στην προηγούμενη περίπτωση της οικογενειακής επανένωσης, κρίνεται νομοτεχνικώς ορθό η ενισχυμένη προστασία των ΕΜΔ από την απέλαση να προβλέπεται στις σχετικές διατάξεις του νόμου περί προστασίας από την απέλαση. Επιπρόσθετα σημειώνεται ότι το καθεστώς διαμονής αόριστης διάρκειας, που βάσει των προβλέψεων του σχεδίου παραμένει σε ισχύ μέχρι την εφαρμογή του καθεστώτος ΕΜΔ (άρθρο 91 § 1), οπότε θα αντικατασταθεί από αυτό, θα πρέπει, κατ' αναλογία, να τυγχάνει της ενισχυμένης προστασίας από την απέλαση που προβλέπεται στην Οδηγία για τους ΕΜΔ. Η αναλογία αυτή θεμελιώνεται στο κοινό τεκμήριο των σταθερών δεσμών με τη χώρα υποδοχής, που αποτελεί την προϋπόθεση για τη χορήγηση και των δύο καθεστώτων.
- iii. Τα αλλοδαπά μέλη οικογένειας Έλληνα ή κοινοτικού πολίτη, βάσει των προβλέψεων της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, προστατεύονται από την απέλαση, η οποία χωρεί μόνον υπό τη συνδρομή σοβαρών λόγων δημόσιας τάξης κι ασφάλειας (και μάλιστα «επιτακτικών» προκειμένου για ανηλίκους και για άτομα που έχουν ήδη δεκαετή διαμονή στη χώρα). Η Οδηγία επίσης περιέχει βασικές εγγυήσεις αναλογικότητας και εξειδίκευσης των λόγων δημόσιας τάξης ή ασφάλειας στο πρόσωπο του απελαυνομένου και παρέχει δικαίωμα να ζητηθεί η άρση απαγόρευσης εισόδου μετά τρία έτη από την εκτέλεση της απέλασης, αίτημα που υπόκειται σε υποχρέωση απάντησης εντός 6 μηνών.

β) Τι μπορεί να γίνει

- i. Να συμπεριληφθούν όλες οι προβλεπόμενες στις σχετικές Οδηγίες σταθμίσεις, για την ενισχυμένη προστασία από την απέλαση στις περιπτώσεις καθεστώτων διαμονής που χορηγούνται κατ' εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, στο άρθρο 79 του σχεδίου περί προστασίας από την απέλαση.
- ii. Να προβλεφθεί άμεση εφαρμογή των εγγυήσεων κατά της απέλασης των ΕΜΔ στους δικαιούχους αδειών διαμονής αορίστου διάρκειας.

9. Υπαγωγή προσφύγων και αιτούντων άσυλο στις γενικές διατάξεις περί απέλασης

α) Το πρόβλημα

Στο άρθρο 79 § 1.δ' του σχεδίου προβλέπεται ως μία από τις κατηγορίες προσώπων που προστατεύονται από την απέλαση, *οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες ή οι αιτούντες άσυλο, υπό την επιφύλαξη των άρθρων 32 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951* (άρθρο 79). Η εν λόγω πρόβλεψη, λόγω της ύπαρξης της επιφύλαξης, θέτει το ζήτημα κατά πόσον η Διοίκηση, στην περίπτωση συνδρομής σοβαρού λόγου εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης (άρθρα 32 και 33 Σύμβασης), μπορεί να απομακρύνει από τη χώρα τον πρόσφυγα ή τον αιτούντα άσυλο βάσει των γενικών διατάξεων απέλασης αλλοδαπών ή αντίθετα θα πρέπει να ακολουθήσει ειδική διαδικασία απομάκρυνσης.

Σημειώνεται ότι πρόσφατα οι αρμόδιες αστυνομικές υπηρεσίες έχουν υιοθετήσει την πρακτική της έκδοσης αποφάσεων απέλασης - κράτησης αλλοδαπού του ν. 2910/2001 στις περιπτώσεις αιτούντων άσυλο. Ωστόσο, η εν λόγω πρακτική στερείται νόμιμης βάσης, καθώς αφενός από το πεδίο εφαρμογής του ν. 2910/2001 εξαιρούνται ρητώς οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο, αφετέρου στις διατάξεις περί απέλασης δεν ορίζεται εξαίρεση από τον γενικό κανόνα του πεδίου εφαρμογής.

Η πρόβλεψη του άρθρου 79 § 1.δ' του σχεδίου κρίνεται ως προβληματική όσον αφορά την τήρηση του απαιτούμενου από τις διεθνείς και κοινοτικές διατάξεις μέτρου αυξημένης προστασίας των προσφύγων κατά της απέλασης για τους εξής λόγους:

- i. Ως προς τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, παρακάμπτεται η διάταξη του π.δ. 61/1999 (άρθρο 6), σύμφωνα με την οποία, πρώτον, η έκδοση απόφασης απέλασης ακολουθεί την απόφαση ανάκλησης της ιδιότητας του πρόσφυγα και, δεύτερον, οι προϋποθέσεις απέλασης εξετάζονται με τη διαδικασία χορήγησης καθεστώτος πρόσφυγα, δηλαδή με αυξημένες εγγυήσεις (γνωμοδότηση ειδικής Επιτροπής, απόφαση ΓΓ ή Κλαδάρχη σε α' βαθμό κ.ά.). Με την προτεινόμενη διαδικασία, η συνδρομή των λόγων δημόσιας τάξης και, κατά συνέπεια, η έκδοση απόφασης απέλασης θα εξετάζεται υπό τις προϋποθέσεις των διατάξεων περί απέλασης αλλοδαπών, οι οποίες παρέχουν μειωμένες εγγυήσεις σε σχέση με αυτές που προβλέπει το π.δ. (τα αποφασίζοντα όργανα είναι ιεραχικώς υφιστάμενα αυτών του π.δ., στη διαδικασία δεν εμπλέκεται η αρμόδια ειδική Επιτροπή, στην οποία συμμετέχουν και άλλοι φορείς εκτός του ΥΠ.ΔΗ.Τ. κ.ά.).
- ii. Ως προς τους αιτούντες άσυλο, σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, η απόφαση απέλασης δεν μπορεί να εκτελεσθεί μέχρι την έκδοση οριστικής απόφασης επί του αιτήματος ασύλου. Η εν λόγω ρύθμιση είναι σύμφωνη με το δίκαιο προσφύγων, το οποίο επεκτείνει την προστασία από την απέλαση των αναγνωρισμένων προσφύγων και στους αιτούντες άσυλο. Καθώς λοιπόν η απόφαση απέλασης δεν μπορεί να εκτελεσθεί άμεσα, η έκδοσή της καταλήγει να

υπηρετεί αποκλειστικά τη διοικητική κράτηση του αιτούντος άσυλο, δεδομένου ότι δεν υφίσταται άλλη νόμιμη βάση για την κράτηση, παρά μόνον η διαδικασία διοικητικής απέλασης αλλοδαπού. Ωστόσο, η κράτηση των αιτούντων άσυλο, είναι ένα ζήτημα το οποίο πρέπει να ρυθμισθεί στο πλαίσιο της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, του π.δ. 61/1999 και του κοινοτικού δικαίου (κυρίως Οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο), καθώς και των αυξημένων εγγυήσεων που το πλαίσιο αυτό παρέχει, ανεξάρτητα από τη διαδικασία διοικητικής απέλασης αλλοδαπών. Κατά συνέπεια, οποιαδήποτε ρύθμιση για την κράτηση των αιτούντων άσυλο θα πρέπει να αποτελεί μέρος του κανονιστικού πλαισίου ασύλου και της ενδεχόμενης αναμόρφωσής του και όχι της διαδικασίας διοικητικής απέλασης αλλοδαπού.

β) Τι μπορεί να γίνει

Να απαλειφθεί η περίπτωση του άρθρου 79 § 1.δ' του σχεδίου.

10. Χώροι κράτησης

α) Το πρόβλημα

Στο άρθρο 81 του σχεδίου η αρμοδιότητα ίδρυσης κέντρων κράτησης των προς απέλαση αλλοδαπών μεταφέρεται από την Περιφέρεια στους Υπουργούς Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Δημόσιας Τάξης. Από σειρά αυτοψιών που ο Συνήγορος του Πολίτη διενήργησε έχει διαπιστωθεί ότι μέχρι σήμερα οι Περιφέρειες της χώρας απείχαν από την άσκηση της αρμοδιότητας τους κατά το άρθρο 48 του Ν. 2910/2001, που επέτασσε την εκ μέρους τους ίδρυση και λειτουργία των κέντρων αυτών, με αποτέλεσμα πρώτον, την εκ των ενόντων εξεύρεση από αναρμόδιους τοπικούς παράγοντες (Νομαρχία, Αστυνομία κλ.π.) χώρων συνήθως ακατάλληλων για την αξιοπρεπή διαβίωση των κρατούμενων αλλοδαπών και δεύτερον, την σύγχυση ως προς τον διοικητικό υπεύθυνο της λειτουργίας τους. Ωστόσο, η εξουσιοδότηση προς ίδρυση των κέντρων στους ανωτέρω 4 υπουργούς δεν συνοδεύεται από τον εκ του νόμου καθορισμό των στοιχειωδών αρχών και του φορέα λειτουργίας τους, αντίθετα οι σχετικοί όροι θα καθορίζονται για κάθε κέντρο χωριστά με την εκάστοτε εκδιδόμενη ΚΥΑ. Ο ad hoc αυτός καθορισμός συνεπάγεται τη συνέχιση της ανασφάλειας δικαίου ως προς την ευθύνη λειτουργίας των κέντρων κράτησης και συνιστά αποσπασματική ρύθμιση ενός ζητήματος που απαιτεί ένα ενιαίο εθνικό σχέδιο δράσης για όλη τη χώρα, που θα αποσκοπεί στον ορθό συντονισμό και στον σαφή καταμερισμό των σχετικών αρμοδιοτήτων (σίτιση, στέγαση, περίθαλψη, υποδοχή παρανόμως εισερχόμενων κ.ά). Περαιτέρω προκύπτει επιτακτική ανάγκη διαμόρφωσης ενός κανονιστικού πλαισίου διοικητικής κράτησης αλλοδαπών, το οποίο αφενός να προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα των κρατούμενων αλλοδαπών περιλαμβάνοντας όλες τις σχετικές κατευθύνσεις (ΕΣΔΑ, κοινοτικό δίκαιο, π.δ.

141/1991 και συμπληρωματικά, κατ' ανάλογη εφαρμογή, Σωφρονιστικός Κώδικας), αφετέρου να περιγράφει σαφώς τη λειτουργία και τη δομή των εμπλεκομένων διοικητικών οργάνων.

β) Τι μπορεί να γίνει

- i. Να ορισθεί ρητώς, στο άρθρο 81 του σχεδίου, ο υπεύθυνος φορέας για τη λειτουργία των κέντρων κράτησης προς απέλαση αλλοδαπών και
- ii. στο τελευταίο εδάφιο του ίδιου άρθρου, να παρέχεται εξουσιοδότηση προς έκδοση ενιαίου κανονιστικού πλαισίου για την υποδοχή και μέριμνα των παρανόμως εισερχόμενων αλλοδαπών και για τη λειτουργία όλων των κέντρων διοικητικής κράτησης αλλοδαπών.

11. Αυτοδίκαιη διαγραφή από τον κατάλογο ανεπιθυμητών

α) Το πρόβλημα

Το ΥΠ.ΔΗ.Τ. αντιμετωπίζει πρόβλημα σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 66 του ν. 2910/2001, η οποία προέβλεψε την αυτοδίκαιη διαγραφή από τον κατάλογο ανεπιθυμητών (Ε.ΚΑ.ΝΑ.) των αλλοδαπών εκείνων που έγιναν κάτοχοι εξάμηνης άδειας παραμονής και η εγγραφή τους στον ΕΚΑΝΑ βασιζόταν σε επιβολή μέτρου για παράνομη είσοδο, παραμονή και εργασία στη χώρα, εφόσον η παράνομη πράξη συνέβη πριν τη χορήγηση της εν λόγω άδειας. Η ερμηνεία που υιοθέτησε το ΥΠΔΗΤ, σε συνέχεια σχετικής γνωμοδότησης του Νομικού Συμβούλου του Υπουργείου, ήταν ότι η εν λόγω διάταξη δεν μπορεί να εφαρμοσθεί και στις περιπτώσεις εγγραφής στον ΕΚΑΝΑ συνεπεία δικαστικής απέλασης, λόγω της αρμοδιότητας του Υπουργού Δικαιοσύνης να αποφασίζει για την εκτέλεση και αναστολή του μέτρου της δικαστικής απέλασης. Ωστόσο, Διοικητικά Πρωτοδικεία, κρίνοντας ότι ο νομοθέτης δεν εξαιρεί την εγγραφή στον ΕΚΑΝΑ λόγω δικαστικής απέλασης από την αυτοδίκαιη διαγραφή, προέβησαν σε έκδοση αποφάσεων αναστολής εκτέλεσης, αλλά και ακύρωσης πράξεων του Γ.Γ. Περιφέρειας, οι οποίες ανακαλούσαν άδειες παραμονής λόγω ύπαρξης σχετικής δικαστικής απέλασης. Σε συνέχεια αυτών των δικαστικών αποφάσεων, καθώς επίσης και ομοειδών αποφάσεων της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το ΥΠΔΗΤ, συμμορφούμενο με τις αποφάσεις αυτές, διέγραψε τους ενδιαφερόμενους από τον ΕΚΑΝΑ.

β) Τι μπορεί να γίνει

Λαμβάνοντας υπόψη τις παραπάνω αναφερόμενες δικαστικές κρίσεις και αποφάσεις, για λόγους χρηστής διοίκησης, αλλά και για λόγους, αφενός διευκόλυνσης των υπηρεσιών του ΥΠΔΗΤ, αφετέρου απαλλαγής των Δικαστηρίων από επιπλέον φόρτο εργασίας, να προβλεφθεί ρητά, προς άρσιν οιασδήποτε αμφιβολιών, στο άρθρο 66 § 9 του ν. 2910/2001 ότι διαγράφονται αυτοδίκαια από τον ΕΚΑΝΑ και οι αλλοδαπού

που είχα καταχωρηθεί στον κατάλογο συνεπεία δικαστικής απέλασης για παράνομη είσοδο, έξοδο, παραμονή ή εργασία στη χώρα, εφόσον η παράνομη πράξη συνέβη πριν την έκδοση της εξάμηνης άδειας παραμονής. Η πρόβλεψη αυτή θα μπορούσε να εισαχθεί στις μεταβατικές διατάξεις του σχεδίου (άρθρο 91).

VIII. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ & ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

1. Κοινοποίηση προϋποθέσεων ανανέωσης άδειας διαμονής και υποχρεώσεων του ενδιαφερόμενου.

α) Το πρόβλημα

Βασικός παράγοντας διαιώνισης προβλημάτων στο υφιστάμενο ρυθμιστικό πλαίσιο είναι η απουσία ενός στοιχειωδώς επαρκούς συστήματος ενημέρωσης των ενδιαφερόμενων αλλοδαπών σχετικά με τις προϋποθέσεις ανανέωσης του καθεστώτος διαμονής τους, καθώς και των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτό, σε συνδυασμό με τη συχνή μεταβολή των προϋποθέσεων και την ασάφεια ορισμένων ρυθμίσεων. Η κατάσταση αυτή ευθύνεται αφενός για την έκπτωση από τη νομιμότητα σημαντικού αριθμού αλλοδαπών, λόγω άγνοιας των δεουσών ενεργειών τους και, αφετέρου, για το πλήγμα που έχει υποστεί η εμπιστοσύνη των ενδιαφερόμενων προς την ελληνική διοίκηση.

β) Τι μπορεί να γίνει

Για τον λόγους χρηστής διοίκησης προτείνεται να αναγράφονται αναλυτικά οι προϋποθέσεις ανανέωσης των αδειών διαμονής, καθώς και οι υποχρεώσεις η μη τήρησή των οποίων αποτελεί λόγο μη ανανέωσης ή ανάκλησης της άδειας, επί του ίδιου του εγγράφου της απόφασης για τη χορήγηση της άδειας που αποδίδεται στον ενδιαφερόμενο. Μεταγενέστερες δυσμενείς αλλαγές των αναγραφόμενων προϋποθέσεων και υποχρεώσεων δεν θα μπορούν έτσι να αποτελούν λόγο για την απόρριψη ανανέωσης της διαμονής του ενδιαφερόμενου, παρεκτός εάν οι εν λόγω αλλαγές έχουν κοινοποιηθεί σε αυτόν με βέβαιο τρόπο και συγχρόνως του έχει παρασχεθεί ικανός χρόνος για να συμμορφωθεί με το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο. Η σχετική πρόβλεψη προτείνεται να περιληφθεί στο άρθρο 73 περί υποχρεώσεων αλλοδαπών.

2. Διαδικασία κατάθεσης αίτησης άδειας διαμονής

α) Το πρόβλημα

Βάσει του άρθρου 73 του σχεδίου ο αλλοδαπός πρέπει να υποβάλει αυτοπροσώπως την αίτηση για χορήγηση της άδειας διαμονής, ενώ σε κάθε άλλη περίπτωση η

υποβολή αιτήματος δια πληρεξουσίου είναι δυνατή εφ' όσον αυτό φέρει θεώρηση του γνησίου της υπογραφής από αστυνομική αρχή και υπό την προϋπόθεση τήρησης του άρθρου 84 § 1. Περαιτέρω όμως, αποκλείονται επίσης τελείως οι επιδόσεις εγγράφων ή δικαιολογητικών για τη χορήγηση της άδειας διαμονής με δικαστικό επιμελητή ή fax.

Η πρόβλεψη της αυτοπρόσωπης παρουσίας για την υποβολή αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής, αν και κρίνεται ότι δυσχεραίνει σημαντικά τη διαδικασία υποβολής, μπορεί ενδεχομένως να δικαιολογηθεί ως απαίτηση ασφαλούς διαπίστωσης της ταυτότητας του αιτούντος. Ωστόσο, δεν μπορούν να γίνουν αντιληπτοί οι λόγοι που επιβάλλουν τους υπόλοιπους περιορισμούς. Εφόσον ο έλεγχος της ταυτότητας του αλλοδαπού διασφαλίζεται από την αυτοπρόσωπη υποβολή του αιτήματος, δεν συντρέχει λόγος να παρακάμπτεται ο Αστικός Κώδικας (συγκεκριμένα, οι ρυθμίσεις περί πληρεξουσιότητας) και ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, καθώς οι προτεινόμενοι περιορισμοί αφορούν τη διαδικασία που ακολουθεί την κατάθεση της αίτησης (π.χ. κατάθεση συμπληρωματικών στοιχείων).

β) Τι μπορεί να γίνει

Σε κάθε άλλη περίπτωση υποβολής δικαιολογητικών, πλην αυτής της υποβολής της αρχικής αίτησης για χορήγηση ή ανανέωση άδειας παραμονής, θα πρέπει να επιτρέπεται η υποβολή των στοιχείων και δια πληρεξουσίου. Η σχετική πληρεξουσιότητα εν προκειμένω αποδεικνύεται με θεώρηση του γνήσιου της υπογραφής του εξουσιοδοτούντος σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

3. Υποχρέωση δήλωσης μεταβολής στοιχείων αλλοδαπού

α) Το πρόβλημα

Σύμφωνα με το άρθρο 73 § 2 του σχεδίου, οι αλλοδαποί που τα στοιχεία διεύθυνσης, προσωπικής κατάστασης ή απασχόλησής τους μεταβληθούν, απολέσουν το διαβατήριό ή την άδεια διαμονής τους και ανανεώσουν ή μεταβάλουν το διαβατήριό τους, πρέπει να δηλώσουν τις μεταβολές αυτές στις αρμόδιες υπηρεσίες αλλοδαπών και μετανάστευσης, μέσα σε ένα μήνα από το γεγονός της μεταβολής (η μεταβολή διεύθυνσης γνωστοποιείται και στο οικείο αστυνομικό τμήμα). Η κύρωση για την μη εκπλήρωση της προαναφερόμενης υποχρέωσης συνίσταται στην επιβολή προστίμου ύψους 1.500 έως 3.000 ευρώ (άρθρο 87 § 3,4 σχεδίου). Ανάλογη ρύθμιση προβλεπόταν και στις διατάξεις του ν. 2910/2001 (άρθρο 54 § 4). Ωστόσο, βάσει αναφορών που έχουν κατατεθεί στην Αρχή μας, προκύπτει ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες αλλοδαπών απορρίπτουν βάσιμες αιτήσεις ανανέωσης άδειας διαμονής από οικογενειακή συνένωση σε άλλο νόμιμο λόγο, εξαιτίας παράλειψης δήλωσης μεταβολών στην οικογενειακή κατάσταση του ενδιαφερομένου (π.χ. θάνατος συντηρούντος συζύγου, διαζύγιο ή σχέση σε διάσταση). Κατά κανόνα, η παράλειψη

δήλωσης των μεταβολών των στοιχείων των ενδιαφερομένων οφείλεται σε άγνοια της σχετικής υποχρέωσης. Δεδομένου ότι δεν προβλέπεται από διάταξη νόμου άρνηση ανανέωσης άδειας διαμονής λόγω παράλειψης δήλωσης μεταβολής στοιχείων, κρίνονται ως αβάσιμες και αναιτιολόγητες οι σχετικές απορρίψεις αιτημάτων, όταν οι ενδιαφερόμενοι πληρούν τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής.

β) Τι μπορεί να γίνει

Να προβλεφθεί ρητώς, στο άρθρο 73 § 2, ότι η παράλειψη δήλωσης μεταβολής των στοιχείων που απαριθμούνται στην εν λόγω διάταξη δεν αποτελεί επαρκή λόγο για την ανάκληση της άδειας διαμονής και την απόρριψη της χορήγησης ή της ανανέωσής της. Άλλωστε σημειώνεται ότι στην περίπτωση που η παράλειψη δήλωσης μεταβολής των επίμαχων στοιχείων αποσκοπεί στην παραπλάνηση της διοίκησης για την καταστράτηγηση των διατάξεων περί διαμονής αλλοδαπών στη χώρα, η πρόβλεψη του άρθρου 75 § 1.β' για ανάκληση και άρνηση χορήγησης ή ανανέωσης άδειας διαμονής εφόσον χρησιμοποιήθηκαν παραπλανητικές πληροφορίες, ρυθμίζει επαρκώς την έκπτωση από τη νομιμότητα του παρανομούντος αλλοδαπού.

4. Συναλλαγές με τη διοίκηση

α) Το πρόβλημα

Βάσει του άρθρου 84 § 1 η διοίκηση δεν παρέχει υπηρεσίες σε αλλοδαπούς που δεν κατέχουν διαβατήριο ή ταξιδιωτικό έγγραφο και έγγραφο νόμιμης διαμονής στη χώρα. Η εν λόγω πρόβλεψη ως γενικός κανόνας είναι καταρχήν ορθή. Ωστόσο, κρίνεται αναγκαίο να προβλεφθεί ρητώς η εξαίρεση του στις περιπτώσεις που ειδικές διατάξεις ορίζουν διαφορετικά, προκειμένου να μην δημιουργούνται, λόγω ενδεχόμενων περιοριστικών, άκαμπτων και καταχρηστικών ερμηνειών, προβλήματα σχετικά με δικαιώματα που η ελληνική έννομη τάξη αναγνωρίζει σε όλους τους αλλοδαπούς και όχι μόνο στους νομίμως διαμένοντες (π.χ. εκπαίδευση ανηλίκων, προσφυγή κατά απόφαση απέλασης κ.ά.). Σημειώνεται δε ότι η αντίστοιχη διάταξη του ν. 2910/2001 (άρθρο 51 § 1) προβλέπει εξαίρεση από τον γενικό κανόνα απαγόρευσης συναλλαγής της Διοίκησης με παράνομα διαμένοντες αλλοδαπούς στη χώρα, εφόσον αυτό ορίζεται ειδικά από τον εν λόγω νόμο.

β) Τι μπορεί να γίνει

Στο άρθρο 84 § 1 να προβλεφθεί ρητώς η δυνατότητα εξαίρεσης από τον γενικό κανόνα απαγόρευσης συναλλαγής της διοίκησης με αλλοδαπούς που δεν κατέχουν έγγραφα νόμιμης διαμονής, εφόσον ειδικές διατάξεις ορίζουν διαφορετικά.

5. Προσωρινή αδυναμία προσκόμισης διαβατηρίου

α) Το πρόβλημα

Η έκδοση ή η ανανέωση διαβατηρίων αλλοδαπών σε πολλές περιπτώσεις καθυστερεί για λόγους που οφείλονται είτε στην ιδιαιτερότητα της έννομης τάξης από την οποία προέρχεται ο αλλοδαπός (κυρίως σε ζητήματα αστικής κατάστασης), είτε σε διοικητικής φύσης προβλήματα, που παρουσιάζονται στη λειτουργία των προξενείων των χωρών τους, ή ακόμη, στο γεγονός ότι κάποιες χώρες δεν διατηρούν προξενείο στην Ελλάδα. Η καθυστέρηση αυτή συχνά προκαλεί την εκ μέρους των εν λόγω αλλοδαπών προσωρινή αδυναμία προσκόμισης διαβατηρίου ή ταξιδιωτικού εγγράφου κατά τη στιγμή της ανανέωσης των αδειών διαμονής τους. Προκειμένου να αποφευχθεί η έκπτωση των προσώπων αυτών από τη νομιμότητα της διαμονής τους στη χώρας μας, η προσωρινή αδυναμία εφοδιασμού του ενδιαφερόμενου με διαβατήριο θα πρέπει να λαμβάνεται ευλόγως υπ' όψιν, ιδίως όταν οι οικείες αλλοδαπές προξενικές αρχές την βεβαιώνουν και να παρέχεται η δυνατότητα υποβολής αίτησης ανανέωσης άδειας διαμονής παρά την προσωρινή απουσία διαβατηρίου. Τέτοια πρόβλεψη ωστόσο δεν θα πρέπει να αναιρεί την υποχρέωση του αλλοδαπού να προσκομίσει το νέο ή ανανεωμένο διαβατήριό του στην αρμόδια υπηρεσία αμέσως μόλις το προμηθευτεί από τις προξενικές αρχές της χώρας του.

β) Τι μπορεί να γίνει

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσε να προβλεφθεί στο άρθρο 84 του σχεδίου νόμου, αντί αποκλειστικώς του ισχυρού διαβατηρίου, να γίνεται αποδεκτό και το διαβατήριο που έχει λήξει μαζί με προξενική βεβαίωση περί καθυστέρησης ή προσωρινής αδυναμίας έκδοσης διαβατηρίου ως δικαιολογητικά για την υποβολή αίτησης ανανέωσης άδειας διαμονής, αλλά και για τις εν γένει συναλλαγές του αλλοδαπού με τη διοίκηση.

ΙΧ. ΠΑΡΑΒΟΛΑ, ΠΡΟΣΤΙΜΑ, ΕΓΓΥΗΤΙΚΕΣ ΕΠΙΣΤΟΛΕΣ

1. Εγγυητική επιστολή μετάκλησης αλλοδαπού για εργασία

α) Το πρόβλημα

Στο άρθρο 14 § 6 του σχεδίου προβλέπεται η υποβολή εγγυητικής επιστολής τράπεζας από τον εργοδότη, προκειμένου να ζητήσει αυτός την μετάκληση για εργασία αλλοδαπού εργαζομένου. Η εν λόγω ρύθμιση επαναλαμβάνει ανάλογη διάταξη του ν. 2910/2001, η οποία προκάλεσε ανεπίλυτα έως σήμερα προβλήματα, σχετικά με τους όρους κατάπτωσης της εγγυητικής επιστολής, τους όρους επιστροφής της και τις

προμήθειες που οι τράπεζες κρατούν από την κατάθεση της. Τα προβλήματα αυτά οφείλονται στο ότι, πρώτον, δεν έχουν ορισθεί σαφώς οι όροι κατάπτωσης και επιστροφής της επιστολής, δεύτερον, δεν επιστρέφεται το μέρος της επιστολής που αφορά τα έξοδα απέλασης, παρότι τόσο οι εργοδότες όσο και οι μετακληθέντες εργαζόμενοι έχουν εκπληρώσει τις προβλεπόμενες υποχρεώσεις τους και, τρίτον, οι προμήθειες των τραπεζών δεν αφορούν εφάπαξ αλλά τακτικές κρατήσεις, οι οποίες συνεχίζονται για όσο χρόνο η επιστολή κρατείται χωρίς να επιστρέφεται ή να καταπίπτει. Τα εν λόγω προβλήματα, τα οποία αποτέλεσαν συχνή αιτία προστριβής μεταξύ των αιτούντων εργοδοτών και των υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων δεν φαίνεται να επιλύονται με την προτεινόμενη ρύθμιση.

β) Τι μπορεί να γίνει

Στο άρθρο 14 § 6 του σχεδίου να προβλεφθούν: α) επαρκώς και σαφώς οι όροι κατάπτωσης και επιστροφής της εγγυητικής επιστολής, β) η εγγυητική επιστολή να είναι προέλευσης Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων και όχι τραπεζική (η επιστολή του Ταμείου δεν επιβαρύνεται με τακτική προμήθεια), και γ) μεταβατική πρόβλεψη για την τύχη των ήδη κατατεθειμένων επιστολών. Εναλλακτικά προτείνεται η πρόβλεψη εξουσιοδότησης για την έκδοση σχετικής κανονιστικής πράξης που να ρυθμίζει τα ανωτέρω θέματα. Πάντως σε κάθε περίπτωση κρίνεται ότι αντίκειται με την αρχή της χρηστής διοίκησης και με τον σκοπό της εγγυητικής επιστολής, η κράτηση της επιστολής ή μέρους της για αόριστο χρόνο, χωρίς αυτή να καταπίπτει ή να επιστρέφεται.

2. Φύση τέλους παραβόλου άδειας διαμονής αλλοδαπού

α) Το πρόβλημα

Από την κλιμάκωση των ποσών του προβλεπόμενου στο άρθρο 92 του σχεδίου παραβόλου, με κριτήριο τη χρονική διάρκεια της άδειας διαμονής και όχι τη φύση και το κόστος της κατά περίπτωση σχετικής διαδικασίας και με δεδομένη τη μη επιστροφή του καταβληθέντος ποσού σε περίπτωση απόρριψης της αίτησης, συνάγεται ότι η οικονομική αυτή επιβάρυνση προσιδιάζει περισσότερο σε φόρο και όχι σε ανταποδοτικό τέλος. Σημειώνεται ότι εφόσον επρόκειτο για ανταποδοτικό τέλος, με ειδική αντιπαροχή την εξέταση της αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής, η κλιμάκωση του παραβόλου θα σχετιζόταν με το κόστος της διαδικασίας εξέτασης του αιτήματος και συνεπώς, θα υπήρχε κλιμάκωση με βάση το είδος της άδειας διαμονής, και όχι το χρόνο ισχύος αυτής. Επιπρόσθετα εάν επρόκειτο για ανταποδοτικό τέλος με ειδική αντιπαροχή το δικαίωμα διαμονής στην Ελλάδα, θα προβλεπόταν η επιστροφή του σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος. Η άποψη περί του φορολογικού κυρίως χαρακτήρα του παραβόλου ενισχύεται επίσης από το γεγονός ότι, σύμφωνα με τις παραγράφους 5 και 6 του άρθρου 92 του σχεδίου, το παράβολο επιβάλλεται για την ικανοποίηση κρατικών και κοινωφελών σκοπών. Δεν αποσκοπεί, δηλαδή, μόνο σε

ειδική αντιπαροχή προς την βαρυνόμενη με αυτό κατηγορία προσώπων, αλλά στη χρηματοδότηση κατά βάση της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών μετανάστευσης, οι οποίες από τη φύση τους απευθύνονται σε αόριστο κύκλο προσώπων και όχι ειδικώς στους αιτούντες αλλοδαπούς. (βλ. ΣτΕ 611/2004, ΣτΕ 17341/2004, ΣτΕ 81/2000).

Λαμβάνοντας υπόψη τον κατά κύριο λόγο φορολογικό χαρακτήρα του παραβόλου, επισημαίνεται η ανάγκη συμμόρφωσης της επιβολής του με τις επιταγές του άρθρου 78 του Συντάγματος, και ιδίως της παραγράφου 1, η οποία συναρτά την επιβολή φόρου με κριτήρια οικονομικώς αποτιμητά (εισόδημα, περιουσία, δαπάνες και συναλλαγές). Κατά συνέπεια, η πρόβλεψη καταβολής παραβόλου δυνάμει του άρθρου 92 του νομοσχεδίου, στο μέτρο που προσιδιάζει σε φόρο, οφείλει να συναρτάται από την εκ της χορήγησης άδειας διαμονής συνεπαγωγή οικονομικώς αποτιμητού δικαιώματος. Τέτοιο δικαίωμα δε, παρέχουν όχι το σύνολο των ειδών των οριζόμενων αδειών διαμονής, αλλά μόνο αυτές που σχετίζονται με την παράλληλη χορήγηση δικαιώματος άσκησης οικονομικής δραστηριότητας, καθώς με τον τρόπο αυτό δίνεται η δυνατότητα στον ενδιαφερόμενο να προσποριστεί εισόδημα. Στις περιπτώσεις αυτές, εξάλλου, είναι νοητή και η κλιμάκωση του παραβόλου με κριτήριο τη χρονική διάρκεια της άδειας διαμονής, καθώς η χρονική διάρκεια εν προκειμένω βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με το ύψος του εν δυνάμει προσποριζόμενου εισοδήματος. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις (λ.χ. άδεια διαμονής σε ανήλικο ή σε οικονομικά ανεξάρτητο άτομο του άρθρου 9 παρ.2 περ. Γ6) η επιβολή του παραβόλου ως φόρου παρίσταται συνταγματικώς προβληματική.

β) Τι μπορεί να γίνει

- i) Να προβλεφθεί ανταποδοτικό τέλος με ειδική αντιπαροχή την εξέταση της αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής με κριτήριο το κόστος της κατά περίπτωση ακολουθητέας διοικητικής διαδικασίας και όχι τη χρονική διάρκεια ισχύος της άδειας.
- ii) Να προβλεφθεί ειδικό επιπλέον τέλος μόνο για όσους αλλοδαπούς υποβάλλουν αίτηση για χορήγηση άδειας διαμονής που αποσκοπεί στην άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας ή συνεπάγεται γενικότερα οικονομικώς αποτιμητό δικαίωμα. Το ύψος του ειδικού αυτού τέλους να διαφοροποιείται με κριτήριο τη χρονική διάρκεια της αιτούμενης άδειας.

Σημειώνεται δε ότι οι παραπάνω παρατηρήσεις δεν αφορούν τις περιπτώσεις εκείνες που ο κοινοτικός ή ο εθνικός νομοθέτης επιφυλάσσει ευνοϊκότερη ρύθμιση ή απαλλάσσει τους ενδιαφερόμενους από την καταβολή παραβόλου (π.χ μέλη οικογένειας ημεδαπού η πολίτη κράτους μέλους Ε.Ε., γονείς ημεδαπών κ.ά).

3. Χρήση των εσόδων από τα παράβολα για την εκπόνηση μεταναστευτικής πολιτικής και τη χρηματοδότηση του ηλεκτρονικού μητρώου αλλοδαπού

α) Το πρόβλημα

Το άρθρο 92 του σχεδίου νόμου προβλέπει τη διάθεση του 70% των εσόδων από τα παράβολα των αδειών διαμονής για δαπάνες των υπηρεσιών μετανάστευσης. Η διάθεση του υπόλοιπου 30% των εσόδων δεν προσδιορίζεται. Δεδομένου ότι η συγκρότηση του νέου οργανωτικού μοντέλου των υπηρεσιών αλλοδαπών, η ομαλή τους λειτουργία και ο σχεδιασμός πολιτικών κοινωνικής ένταξης μεταναστών απαιτούν αξιόλογους οικονομικούς πόρους, η διάθεση του συνόλου των εσόδων από τα παράβολα των αδειών παραμονής θα μπορούσε να λύσει μέρος τουλάχιστον των σχετικών προβλημάτων χρηματοδότησης. Περαιτέρω, όπως επανειλημμένως έχει επισημανθεί από την Αρχή μας, κομβικό ζήτημα για την απλοποίηση, τον εξορθολογισμό και τη σημαντική μείωση του κόστους τόσο της διαδικασίας νομιμοποίησης διαμονής αλλοδαπού, όσο και της διαδικασίας απόκτησης ελληνικής ιθαγένειας, είναι η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου ηλεκτρονικού μητρώου αλλοδαπού, τμήμα του οποίου θα πρέπει να αποτελεί ένα ενιαίο ηλεκτρονικό μηχανογραφικό σύστημα χορήγησης αδειών διαμονής. Δεδομένου ότι η ολοκλήρωση ενός τέτοιου έργου απαιτεί βάθος χρόνου, σταδιακή εκτέλεση και αξιόλογη χρηματοδότηση κρίνεται σκόπιμη η πρόβλεψη διάθεσης ποσοστού εσόδων από τα παράβολα, ειδικά για τον σκοπό της δημιουργίας του ηλεκτρονικού μητρώου αλλοδαπού.

β) Τι μπορεί να γίνει

Για λόγους ανταποδοτικότητας προτείνεται να προβλεφθεί ρητώς στο άρθρο 92 του σχεδίου ότι το σύνολο των πόρων από τα παράβολα διατίθενται για την εκπόνηση μεταναστευτικών πολιτικών και δράσεων. Επίσης κρίνεται σκόπιμη η ειδική πρόβλεψη διάθεσης ποσοστού από τα έσοδα των παραβόλων για τη δημιουργία του ηλεκτρονικού μητρώου αλλοδαπού.

4. Ύψος διοικητικών προστίμων

α) Το πρόβλημα

Στο σχέδιο νόμου το ύψος των διοικητικών προστίμων που επιβάλλονται στους αλλοδαπούς είναι ιδιαίτερα υψηλό. Συγκεκριμένα, διοικητικά πρόστιμα 1.500-3.000 ευρώ επιβάλλονται στον αλλοδαπό για την παράλειψη δήλωσης μεταβολής στοιχείων του, τη μη εγκατάλειψη του ελληνικού εδάφους κατόπιν άρνησης χορήγησης ή ανάκλησης της άδειας διαμονής του και για την παράνομη διαμονή στη χώρα μετά τη λήξη ισχύος του εγγράφου παραμονής του (άρθρο 86). Δεδομένου ότι οι αλλοδαποί

κατά κανόνα αποτελούν μια από τις πλέον ασθενέστερες οικονομικά κατηγορίες του πληθυσμού, τα ανωτέρω ποσά προστίμων αποτελούν εξαιρετικά δυσβάστακτα οικονομικά βάρη, στα οποία οι υφιστάμενοι την κύρωση συνήθως αδυνατούν να ανταποκριθούν.

Στην περίπτωση παράλειψης δήλωσης μεταβολής στοιχείων, το υπερβολικό ύψος των διοικητικών προστίμων ουσιαστικά υποσκάπτει τον σκοπό του νόμου, που είναι ο αποτελεσματικός έλεγχος της νομιμότητας ως προς τη διαμονή του αλλοδαπού πληθυσμού της χώρας. Αυτό διότι τελικά το εξαιρετικά υψηλό πρόστιμο είναι πιθανότερο να ωθήσει τους υφιστάμενους την κύρωση στην άρνηση συμμόρφωσής τους και συνακόλουθα, στην παράνομη διαμονή τους στη χώρα, παρά στην πληρωμή του προστίμου.

Στις λοιπές περιπτώσεις επιβολής προστίμων, δεδομένου ότι ο αλλοδαπός έχει ήδη εκπέσει της νομιμότητας της διαμονής του, το υπερβολικό ύψος του προστίμου απλώς ισχυροποιεί το αντικίνητρο συμμόρφωσης του με τη νομιμότητα. Αυτό διότι, κατά κανόνα, ο αλλοδαπός θα θελήσει να πληρώσει το πρόστιμο μόνον όταν αποκτήσει δυνατότητα νόμιμης διαμονής στη χώρα. Στην περίπτωση αυτή, το υπερβολικό ύψος του προστίμου θα λειτουργήσει ανασχετικά για την επιλογή της νομιμότητας και ενισχυτικά για την επιλογή της παράνομης διαμονής.

Κατά συνέπεια, το υπερβολικό ύψος του προβλεπόμενου προστίμου δεν αποτελεί πρόσφορο μέσο για την επίτευξη του σκοπού της νόμιμης και ευτάκτου διαμονής αλλοδαπού στη χώρα. Περαιτέρω, κάθε κύρωση θα πρέπει να είναι ανάλογη της σοβαρότητας της παράλειψης ή της πράξης που σκοπεύει να τιμωρήσει. Η πρόβλεψη κοινής κύρωσης για την παράνομη διαμονή στη χώρα και την παράλειψη δήλωσης μεταβολής ορισμένων στοιχείων (μάλιστα εντός μηνός από τη μεταβολή) αντιμάχεται την αναλογικότητα του κυρωτικού μέτρου προς τη σοβαρότητα της τιμωρουμένης πράξης.

β) Τι μπορεί να γίνει

Στο άρθρο 86 του σχεδίου μπορεί να μειωθεί σημαντικά το ύψος των επιβαλλόμενων διοικητικών προστίμων. Το ύψος του πρόστιμο για την παράλειψη δήλωσης αλλαγής στοιχείων θα πρέπει να είναι χαμηλό, ανταποκρινόμενο στις καθημερινές οικονομικές δυνατότητες του μέσου αλλοδαπού και τελικά αποσκοπώντας στη διασφάλιση της εύτακτης και νόμιμης διαμονής του στη χώρα. Το ύψος των προστίμων που αφορούν την παράνομη διαμονή στη χώρα θα πρέπει να είναι εύλογο και καταρχήν να συνδέεται με τις δαπάνες απέλασης αλλοδαπού.

Χ. ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ – ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΡΥΘΜΙΣΗΣ

1. Ολοκλήρωση προηγούμενων προγραμμάτων νομιμοποίησης διαμονής αλλοδαπών

α) Το πρόβλημα

Τόσο το πρόγραμμα νομιμοποίησης της «πράσινης κάρτας» (1997-1998), όσο και το πρόγραμμα νομιμοποίησης του ν. 2910/2001, δεν ολοκλήρωσαν την επίτευξη των στόχων τους, καθώς τελικά δεν οδήγησαν στη νομιμότητα διαμονής το σύνολο των αλλοδαπών που κατέγραψαν. Η μετάβαση από το ένα πρόγραμμα στο άλλο, σε συνδυασμό με τις συχνές αλλαγές των σχετικών προϋποθέσεων, οι οποίες είχαν συνήθως αναδρομική εφαρμογή, οδήγησαν στη παρανομία μεγάλο αριθμό αλλοδαπών, που είχαν αρχικά τακτοποιήσει το καθεστώς διαμονής τους στη χώρα. Ενόψει αυτού ο νομοθέτης επεχείρησε δύο φορές (ν.3103/2003 και ν.3242/2004) να ολοκληρώσει τα προαναφερθέντα προγράμματα νομιμοποίησης επαναφέροντας στη νομιμότητα τους εκπέσαντες αλλοδαπούς, με παράταση ισχύος των αδειών διαμονής και παράλληλη δυνατότητα εξαγοράς ενσήμων. Παράλληλα, με επί μέρους παρεμβάσεις του, προσπάθησε να επιλύσει προβλήματα που ανέκυψαν με ειδικές κατηγορίες αλλοδαπών (βλ. λ.χ. ν.3274/2004). Ωστόσο, οι προσπάθειες αυτές, λόγω, είτε περιορισμών στο περιεχόμενο, είτε προβλημάτων στην εφαρμογή της ρύθμισης, δεν έδωσαν τη δυνατότητα τακτοποίησης στο σύνολο των αλλοδαπών που είχαν στο παρελθόν νομιμοποιήσει την διαμονή τους στην Ελλάδα. Βάσει των αναφορών που έχουν τεθεί υπόψη της Αρχής παρατίθενται οι πλέον σημαντικές περιπτώσεις:

- i. αλλοδαποί που, λόγω, κυρίως, της – μη ενιαίας άλλωστε - πρακτικής που ακολουθήθηκε από τις αρμόδιες υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ως προς τον ορισμό του πεδίου εφαρμογής της ρύθμισης του ν.3242/2004, δεν έγινε δεκτή η υπαγωγή τους σε αυτή, με την αιτιολογία ότι οι άδειες εργασίας τους έληγαν μετά από συγκεκριμένη ημερομηνία (24/05/2004 ή 30/06/2004 αναλόγως τη Ν.Α.),
- ii. αλλοδαποί των οποίων οι αιτήσεις για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα εκκρεμούν επί μακρόν και πιθανότατα η διεκπεραίωσή τους θα έθετε αυτούς εκτός νομιμότητας, ενώ θα μπορούσαν να είχαν υπαχθεί στις ευνοϊκές ρυθμίσεις των ν.3103/2003 και 3242/2004, εφόσον οι εκκρεμούσες αιτήσεις είχαν διεκπεραιωθεί σε εύλογο χρονικό διάστημα,
- iii. τέκνα αλλοδαπών, ιδίως σπουδαστές, που δεν υπήχθησαν στη ρύθμιση του ν.3274/2004, λόγω μη επαρκούς πληροφόρησης, αλλά και του ηλικιακού περιορισμού που έθεσε η ίδια η ρύθμιση (κάτω των 21 ετών το 2001),
- iv. σύζυγοι ομογενών (είτε αιτούντων είτε αποκτησάντων ήδη την ελληνική ιθαγένεια) από την πρώην Σοβιετική Ένωση, για τους οποίους ζητείται θεώρηση εισόδου σε ισχύ προκειμένου να γίνουν δεκτές οι αιτήσεις για χορήγηση άδειας διαμονής, παρά την αντίθετη πρόβλεψη του σχετικού νόμου (ν.2910/2001, άρθρο 76 § 6),

- v. αιτούντες άδεια παραμονής κατά το διάστημα νομιμοποίησης του ν. 2910/2001 (2/6/2001-3/8/2001) που η αίτησή τους ακόμη εκκρεμεί.

β) Τι μπορεί να γίνει

Προβάλλει ιδιαίτερα έντονη η ανάγκη εξέτασης του ενδεχομένου να παρασχεθεί με μεταβατικές διατάξεις η δυνατότητα ολοκλήρωσης της διαδικασίας νομιμοποίησης στους καταγεγραμμένους αλλοδαπούς των προγραμμάτων της πράσινης κάρτας και του ν. 2910/2001 που δεν πέτυχαν τελικώς την ένταξή τους στη νομιμότητα. Λειτουργικό και αποτελεσματικό κριτήριο θα μπορούσε να συνιστά η κατοχή από τον ενδιαφερόμενο αλλοδαπό

- i. προηγούμενης άδειας διαμονής, η οποία έληξε χωρίς να καταστεί δυνατή η ανανέωσή της,
- ii. βεβαίωσης κατάθεσης αίτησης για νομιμοποίηση παραμονής δυνάμει των σχετικών διατάξεων του 2910/2001, καθώς και
- iii. η εκπλήρωση των προϋποθέσεων των μεταβατικών διατάξεων του ν. 2910/2001, που αφορούσαν τη νομιμοποίηση των παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών, ιδίως στις περιπτώσεις παραμονής για οικογενειακή συνένωση.

2. Αλβανοί ιθαγενείς των οποίων η αίτηση για χορήγηση δελτίου ομογενούς έχει απορριφθεί

α) Το πρόβλημα

Στο άρθρο 91 § 5 του σχεδίου νόμου ρυθμίζεται το καθεστώς διαμονής στην Ελλάδα των προερχομένων από την πρώην Ε.Σ.Σ.Δ. αλλοδαπών, οι οποίοι εισήλθαν στην Ελλάδα, έως την ημερομηνία ισχύος του ν. 2910/2001 (2/6/2001), ζήτησαν ως ομογενείς ελληνική ιθαγένεια ή σχετικό δελτίο, αλλά το αίτημά τους τελικά απορρίπτεται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, επειδή κρίνεται ότι οι ενδιαφερόμενοι είναι αλλογενείς. Με την προαναφερόμενη διάταξη εξασφαλίζεται η νομιμότητα παραμονής της προαναφερόμενης κατηγορίας αλλοδαπών μέσω της υπαγωγής τους στο θεσμικό πλαίσιο παραμονής αλλοδαπών στη χώρα.

Ωστόσο, ανάλογη διάταξη δεν προβλέπεται για όσους έχουν ζητήσει ειδικό δελτίο ταυτότητας ομογενούς από Αλβανία, των οποίων το αίτημα απορρίπτεται, ακόμη και εάν οι ενδιαφερόμενοι και τα μέλη της οικογένειάς τους, δηλαδή η σύζυγος και οι κατιόντες τους, είχαν εισέλθει στην Ελλάδα πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 2910/2001 (2/6/2001). Συνεπώς, εφόσον τα επίμαχα αιτήματα απορριφθούν, οι ενδιαφερόμενοι παύουν να διαθέτουν νόμιμη παραμονή, χωρίς όμως να λαμβάνεται υπόψη ο μακροχρόνιος δεσμός που έχουν πλέον αποκτήσει με τη χώρα και το ότι εάν οι αιτήσεις τους είχαν εξετασθεί έως τις 3/8/2001 (ημερομηνία λήξης προθεσμίας νομιμοποίησης παραμονής βάσει του ν. 2910/2001) θα είχαν δυνατότητα να καταθέσουν σχετικό αίτημα.

β) Τι μπορεί να γίνει

Επειδή η μη πρόβλεψη ρύθμισης για τους αιτούντες δελτίο ομογενούς από την Αλβανία ανάλογης με αυτούς από την πρώην Ε.Σ.Σ.Δ. κρίνεται ως άνιση και ανεπιεικής μεταχείριση θεωρείται εύλογο, για λόγους ισότητας, να παρασχεθεί η δυνατότητα στους ενδιαφερόμενους, κατόχους της βεβαίωσης κατάθεσης αίτησης για χορήγηση δελτίου ομογενούς από Αλβανία, των οποίων το αίτημα και η σχετική προσφυγή απορρίπτονται από την Ελληνική Αστυνομία, να καθίστανται κάτοχοι προσωρινής άδειας διαμονής του νέου σχεδίου νόμου, υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι οι ενδιαφερόμενοι εισήλθαν αποδεδειγμένα στην Ελλάδα πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 2910/2001.

3. Αλλοδαποί στερούμενοι διαβατηρίου άνευ δικής τους υπαιτιότητας

α) Το πρόβλημα

Από τη διερεύνηση σχετικών αναφορών, έχει διαπιστωθεί ότι η εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 31 § 2 του ν.3202/2003 (περί χορήγησης τίτλου νόμιμης διαμονής, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, σε αλλοδαπούς ή και σε τέκνα αλλοδαπών που γεννήθηκαν ή κατοικούν επί μακρόν στην Ελλάδα και σε όσους το αίτημά τους για χορήγηση ασύλου απορρίφθηκε και υπήχθησαν στη διαδικασία του άρθρου 66 του ν.2910/2001, εφόσον ο εφοδιασμός τους με διαβατήριο από τις προξενικές αρχές της χώρας τους είναι αποδεδειγμένα αδύνατος) παρουσιάζει σοβαρές δυσλειτουργίες. Γι' αυτές ευθύνεται ιδίως η χρονική προϋπόθεση περί μακροχρόνιας διαμονής στη χώρα που η εν λόγω ρύθμιση θέτει. Η προϋπόθεση αυτή οδηγεί στην έκπτωση από τη νομιμότητα όσων στερούνται μεν ανυπαίτως διαβατήριο, αλλά δεν πληρούν το επίμαχο κριτήριο. Ζητήματα, επίσης, αναφύονται αναφορικά τόσο με την απόδειξη της αδυναμίας προσκόμισης διαβατηρίου εκ μέρους των αλλοδαπών που επιθυμούν να υπαχθούν στην εν λόγω διαδικασία, όσο και με τεχνικά θέματα έκδοσης των συγκεκριμένων τίτλων διαμονής, και έχουν ως συνέπεια να μην έχει εκδοθεί έως σήμερα ουδεμία τέτοια άδεια.

β) Τι μπορεί να γίνει

Συνεπώς, με βάση τα παραπάνω, κρίνεται, κατ' αρχάς, αναγκαία η τροποποίηση της ρύθμισης του ν.3202/2003, ώστε να περιλαμβάνει, χωρίς χρονικό περιορισμό, όσους αλλοδαπούς απέκτησαν στο παρελθόν νόμιμη παραμονή στη χώρα, την οποία, όμως, δεν μπόρεσαν να ανανεώσουν λόγω ανυπαίτιας στέρησης διαβατηρίου. Επίσης αναγκαία κρίνεται η περιγραφή της διαδικασίας, που προβλέπεται στην επίμαχη ρύθμιση και ο καθορισμός σαφών κριτηρίων υπαγωγής σε αυτήν, καθώς και η υιοθέτηση ρύθμισης σχετικά με τη νομιμότητα της διαμονής και τη δυνατότητα εργασίας στους αλλοδαπούς που έχουν υποβάλει αίτηση και δικαιολογητικά για τη χορήγηση του τίτλου διαμονής του άρθρου 31 § 2 του ν.3202/2003, για όσο διάστημα

διαρκεί η εξέταση της αίτησής τους. Οι ανωτέρω προβλέψεις θα μπορούσαν να εισαχθούν στο άρθρο 91 § 6 του σχεδίου.

XI. ΘΕΜΑΤΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΝΕΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

1. Οργάνωση – στελέχωση νέων υπηρεσιών αλλοδαπών

α) Το πρόβλημα

Στο σχέδιο προβλέπεται η εκχώρηση της αποκλειστικής αρμοδιότητας χορήγησης και ανανέωσης αδειών διαμονής αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Περιφερειών της χώρας. Για τη στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών, προβλέπεται η σύσταση οργανικών θέσεων ΠΕ και ΔΕ Διοικητικού προσωπικού, οι οποίες για τα πρώτα έξι έτη, πρόκειται να καλυφθούν με μετατάξεις ή αποσπάσεις υπαλλήλων (άρθρο 89). Επιπλέον, προτείνεται οικονομικό κίνητρο για τους υπαλλήλους που απασχολούνται από τις Περιφέρειες, αποκλειστικά για θέματα αλλοδαπών (άρθρο 92 § 5).

Από τη μέχρι σήμερα εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη σε θέματα εφαρμογής του Ν. 2910/2001, ως ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα αναδεικνύεται η υπέρμετρη καθυστέρηση στην έκδοση των αδειών παραμονής από τις Περιφέρειες της χώρας, η οποία οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στον αριθμό των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και στην ανεπαρκή στελέχωσή τους. Η θεσμοθέτηση ενιαίας διαδικασίας στην έκδοση νομιμοποιητικών εγγράφων αλλοδαπών, από ένα φορέα με αποκλειστική αρμοδιότητα, παρότι αναμφισβήτητα καθιστά κατά πολύ λειτουργικότερη και αποτελεσματικότερη την όλη διαδικασία, ενέχει τον κίνδυνο της αδυναμίας της υπηρεσίας να αντεπεξέλθει στον αυξημένο φόρτο εργασίας που θα επιφέρει η εξυπηρέτηση των ενδιαφερομένων σε κάθε στάδιο της διαδικασίας, από την κατάθεση της αίτησης μέχρι την τελική έκδοση της άδειας.

Περαιτέρω, εκτιμάται ότι θα ήταν ιδιαίτερα ασύμφορο να μην ληφθεί υπ' όψιν και συνακόλουθα να μην χρησιμοποιηθεί η μεγάλη εμπειρία που απόκτησαν κατά την εφαρμογή του ν. 2910/2001, τόσο οι εμπλεκόμενοι υπάλληλοι, όσο και οι υπηρεσίες αλλοδαπών των μεγάλων Δήμων και των Νομαρχιών της Χώρας.

β) Τι μπορεί να γίνει

- i. Στελέχωση υπηρεσιών με επαρκές ποσοτικά και ποιοτικά προσωπικό. Προκειμένου να ανταποκριθούν αποτελεσματικά οι αρμόδιες Διευθύνσεις στη διεκπεραίωση ενιαίας διαδικασίας έκδοσης αδειών, είναι απαραίτητη η επαρκής στελέχωσή τους με ικανό αριθμό εξειδικευμένων υπαλλήλων σε ζητήματα αλλοδαπών, ανάλογα με τον πληθυσμό αλλοδαπών της κάθε Περιφέρειας. Ως προς τον αριθμό των απασχολουμένων υπαλλήλων κρίνεται αναγκαία η εκπόνηση σχετικής μελέτης, η οποία θα πρέπει να λάβει υπόψιν της τον αριθμό

των αναγκαίων καταστημάτων, καθώς και τον αλλοδαπό πληθυσμό ανά Περιφέρεια. Ωστόσο, καταρχήν εκτιμάται ότι ο προβλεπόμενος στο σχέδιο νόμου αριθμός υπό σύσταση θέσεων είναι σημαντικά μικρότερος των αναγκών στελέχωσης των υπηρεσιών μετανάστευσης τόσο των Περιφερειών της Χώρας (και ιδίως της Δ/σης Αθηνών, της Κεντρικής Μακεδονίας, και των λοιπών Δ/σεων της Περιφέρειας Αττικής), όσο και της κεντρικής υπηρεσίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

- ii. Αξιοποίηση της αποκτηθείσας εμπειρίας του εξειδικευμένου προσωπικού των άλλων υπηρεσιών. Κατά την έναρξη εφαρμογής του νέου νόμου και για όσο χρονικό διάστημα αυτό κριθεί απαραίτητο εκτιμάται ως αναγκαία η αξιοποίηση του προσωπικού, το οποίο υπηρετούσε σε υπηρεσίες, που μέχρι τώρα είχαν αρμοδιότητα για θέματα αλλοδαπών (π.χ. Νομαρχίες και μεγάλοι Δήμοι), ώστε να υπάρξει ομαλή μετάβαση στη νέα διαδικασία και την εφαρμογή του νόμου. Επίσης, θα μπορούσε να εξετασθεί το ενδεχόμενο, κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής του νέου νόμου, να συναφθούν σχετικές προγραμματικές συμβάσεις μεταξύ Περιφερειών και υπηρεσιών αλλοδαπών ορισμένων μεγάλων Δήμων ή Νομαρχιών που διαπιστωμένα έχουν αποκτήσει επαρκή εμπειρία και τεχνογνωσία στα θέματα διαμονής και εργασίας αλλοδαπών στη Χώρα.
- iii. Αποκέντρωση υπηρεσιών – Ορθή χωρική κατανομή αποκεντρωμένων υπηρεσιών. Εξαιτίας του πλήθους των αλλοδαπών, ιδίως σε κάποιες Περιφέρειες της χώρας και δεδομένου ότι η εξυπηρέτησή τους ανήκε μέχρι σήμερα στην αρμοδιότητα των Δήμων, θα πρέπει να δημιουργηθούν εντός των ορίων κάθε Περιφέρειας, αποκεντρωμένα γραφεία, επαρκώς εξοπλισμένα και στελεχωμένα, τα οποία θα υπάγονται στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Περιφερειών. Αποκλειστική αρμοδιότητα των αποκεντρωμένων αυτών υπηρεσιών θα είναι τόσο η διεκπεραίωση των αιτημάτων που αφορούν τα θέματα διαμονής αλλοδαπών στη χώρα (παραλαβή αιτήσεων, εξέτασή τους, χορήγηση εγγράφων διαμονής κ.ο.κ.), όσο και ολοκληρωμένη ενημέρωση των ενδιαφερομένων αφενός για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, αφετέρου για τις σχετικές διαδικασίες και την τύχη των αιτημάτων τους. Θέμα ιδιαίτερης μελέτης πρέπει να αποτελέσει η ορθή χωρική κατανομή των αποκεντρωμένων γραφείων, προκειμένου να μπορούν να καλύπτουν αποτελεσματικά, λειτουργικά και οικονομικά τον αλλοδαπό πληθυσμό της κάθε Περιφέρειας. Είναι δε αυτονόητη η ανάγκη εγκατάστασης και λειτουργίας ενός ενιαίου ηλεκτρονικού συστήματος διαχείρισης των αιτημάτων διαμονής, το οποίο να αποτελεί τμήμα ενός ολοκληρωμένου ηλεκτρονικού μητρώου αλλοδαπών.

2. Παροχή υπηρεσιών πληροφόρησης και συμβουλευτικής για θέματα διαμονής αλλοδαπών στη χώρα.

α) Το πρόβλημα

Ένα από τα βασικά προβλήματα που αντιμετωπίζει ο νομίμως διαμένων αλλοδαπός πληθυσμός στη Χώρα είναι το μεγάλο έλλειμμα έγκυρης και έγκαιρης ενημέρωσης-πληροφόρησης και η πλήρης ανυπαρξία συμβουλευτικής συνδρομής ως προς τα θέματα νομιμότητας εισόδου και διαμονής στη Χώρα. Δεδομένης της διαρκούς μεταβολής του σχετικού ρυθμιστικού πλαισίου, η ανεπαρκής και αντιφατική πληροφόρηση και η έλλειψη συμβουλευτικής στήριξης ευθύνονται σε σημαντικό βαθμό αφενός για την έκπτωση από τη νομιμότητα μεγάλου αριθμού αλλοδαπών, αφετέρου για τον τραυματισμό της εμπιστοσύνης του αλλοδαπού πληθυσμού στη διαδικασία νομιμοποίησης της διαμονής του στη Χώρα. Συνεπώς, κρίνεται επιτακτική η ανάγκη παροχής των εν λόγω υπηρεσιών στον αλλοδαπό πληθυσμό της Χώρας, καθώς εκτιμάται ότι η πρόσβαση στην ενημέρωση-πληροφόρηση και στη συμβουλευτική συνδρομή θα είχαν ιδιαίτερα θετικά αποτελέσματα στην βελτίωση της παραγωγικότητας των υπηρεσιών αλλοδαπών (περιορίζοντας τον σχετικό φόρτο εργασίας), στη μείωση των προβλημάτων και των τριβών που παρουσιάζονται κατά την εφαρμογή του σχετικού πλαισίου και τελικώς, στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του διοικούμενου προς τη διοίκηση.

β) Τι μπορεί να γίνει

Βάσει των προαναφερομένων κρίνεται αναγκαία η παροχή έγκυρης και έγκαιρης ενημέρωσης - πληροφόρησης και συμβουλευτικής συνδρομής για θέματα εισόδου και διαμονής αλλοδαπών στη Χώρα. Για τον λόγο αυτό προτείνεται να προβλεφθεί στο άρθρο 66 § 4, περί προγραμμάτων δράσης κοινωνικής ένταξης, πέμπτος (ε') ειδικός στόχος πληροφόρησης και συμβουλευτικής συνδρομής για θέματα νομιμότητας διαμονής. Η οργανωτική μορφή που θα λάβει η υλοποίηση του εν λόγω στόχου θα καθορισθεί βάσει της πρόβλεψης του άρθρου 66 § 3 (με την έκδοση σχετικής Κ.Υ.Α.), αν και καταρχήν κρίνεται ωφέλιμο και λειτουργικό στον φορέα υλοποίησης να συμμετάσχει και η τοπική αυτοδιοίκηση.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΙΣΟΔΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ.....	1
1. ΤΟ ΑΝΑΙΤΙΟΛΟΓΗΤΟ ΤΗΣ ΑΡΝΗΣΗΣ ΘΕΩΡΗΣΗΣ ΕΙΣΟΔΟΥ	1
2. ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΓΕΙΑΣ	2
3. ΤΟ ΕΚΠΡΟΘΕΣΜΟ ΤΗΣ ΑΙΤΗΣΗΣ ΤΟΥ ΑΛΛΟΔΑΠΟΥ ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΟΥ	2
4. ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΑΔΕΙΩΝ ΔΙΑΜΟΝΗΣ	4
5. ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΕΘΝΙΚΩΝ ΘΕΩΡΗΣΕΩΝ ΕΙΣΟΔΟΥ ΓΙΑ ΔΙΑΜΟΝΗ, ΔΙΑΡΚΕΙΑΣ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΗΣ ΤΟΥ ΤΡΙΜΗΝΟΥ ΠΟΥ ΝΑ ΕΠΕΧΟΥΝ ΘΕΣΗ ΑΔΕΙΑΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ	5
6. ΓΕΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΕΞΕΤΑΣΗΣ ΕΚΚΡΕΜΩΝ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ	6
II. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΓΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑ.....	7
1. ΦΥΣΗ ΤΟΥ ΤΙΤΛΟΥ ΤΗΣ ΑΔΕΙΑΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΓΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑ.	8
2. ΧΡΟΝΟΣ ΤΗΣ ΠΑΡΕΧΟΜΕΝΗΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΣΥΝΑΨΗ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΜΕ ΝΕΟ ΕΡΓΟΔΟΤΗ.....	8
3. ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΑΛΛΑΓΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΚΩΝ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΤΡΕΠΤΟΣ ΧΡΟΝΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ.....	9
4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΥΠΑΓΩΓΗΣ - ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΗΔΗ ΚΑΤΟΧΩΝ ΑΔΕΙΩΝ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΓΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΑΖΟΜΕΝΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΓΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑ.	9
III. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗΣ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗΣ.....	10
1. ΤΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ ΩΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗΣ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗΣ	10
2. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΑΔΕΙΑΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΓΙΑ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΣΥΝΕΝΩΣΗ.....	11
3. ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΚΛΗΣΗ ΣΕ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗΣ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗΣ.....	12
4. ΑΥΤΟΤΕΛΗΣ ΔΙΑΜΟΝΗ ΜΕΛΩΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ	13
IV. ΘΕΜΑΤΑ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΑΝΗΛΙΚΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ & ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ	13
1. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΣΥΝΟΔΕΥΤΩΝ ΑΝΗΛΙΚΩΝ ΚΑΙ ΘΥΜΑΤΩΝ ΕΜΠΟΡΙΑΣ.....	13
2. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΝΗΛΙΚΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΠΕΛΑΣΗ	17
3. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΣΥΝΕΝΩΣΗ ΑΝΗΛΙΚΩΝ	18
<i>i. Το κριτήριο του συμφέροντος του ανηλίκου τέκνου</i>	<i>18</i>
<i>ii. Ταχεία εξέταση αιτημάτων οικογενειακής επανένωσης ανηλίκων.....</i>	<i>19</i>
4. ΠΑΡΑΒΟΛΑ ΑΔΕΙΩΝ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΑΝΗΛΙΚΩΝ.....	19
V. ΕΙΔΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΡΘΩΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ... 20	20
1. ΟΙ ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΟΙ ΛΟΓΟΙ	20
2. ΠΑΡΑΜΟΝΗ ΓΙΑ ΕΞΑΙΡΕΤΙΚΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ	21
3. ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΘΕΩΡΗΣΗΣ ΕΙΣΟΔΟΥ ΓΙΑ ΔΙΑΜΟΝΗ ΑΠΟ ΕΝΤΕΤΑΛΜΕΝΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ	23
4. Η ΔΕΥΤΕΡΗ ΓΕΝΙΑ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ (ΕΠΙ ΜΑΚΡΟΝ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΕΣ ΚΑΙ ΕΝΗΛΙΚΙΩΘΕΝΤΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΑΛΛΟΔΑΠΟΙ)	23
VI. Η ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΣΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΩΝ ΕΠΙ ΜΑΚΡΟΝ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ	24
1. Η ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΤΟΥ ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΥ ΚΑΤΑΛΥΜΑΤΟΣ	24
2. ΤΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΗΘΟΥΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑΣ	25

3. Η ΕΞΑΙΡΕΣΗ ΑΔΕΙΩΝ «ΠΡΟΣΩΡΙΝΟΥ» ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ.....	26
4. ΈΝΑΡΞΗ ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΕΝΤΑΕΤΟΥΣ ΝΟΜΙΜΗΣ ΚΑΙ ΑΔΙΑΛΕΙΠΤΗΣ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ.....	26
VII. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΕΛΑΣΗΣ	28
1. ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΑΔΕΙΑΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΤΩΝ ΥΠΟ ΑΠΕΛΑΣΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ	28
2. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΕΛΑΣΗΣ	29
3. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΠΕΛΑΣΗΣ ΚΑΙ ΜΕΤΡΟ ΑΠΟΜΑΚΡΥΝΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗ ΧΩΡΑ	30
4. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΕΞΕΤΑΣΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ ΚΑΤΑ ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΕΛΑΣΗΣ	31
5. ΟΙ ΑΝΕΦΙΚΤΕΣ ΑΠΕΛΑΣΕΙΣ	32
6. ΑΝΑΣΤΑΛΤΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ	33
7. ΠΡΟΣΩΡΙΝΗ ΑΝΑΣΤΟΛΗ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΕΛΑΣΗΣ	34
8. ΕΙΔΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΠΕΛΑΣΗ ΒΑΣΕΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ.....	34
9. ΥΠΑΓΩΓΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ ΣΤΙΣ ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΠΕΡΙ ΑΠΕΛΑΣΗΣ	36
10. ΧΩΡΟΙ ΚΡΑΤΗΣΗΣ	37
11. ΑΥΤΟΔΙΚΑΙΗ ΔΙΑΓΡΑΦΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΑΤΑΛΟΓΟ ΑΝΕΠΙΘΥΜΗΤΩΝ.....	38
VIII. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ & ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ.....	39
1. ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ ΑΝΑΝΕΩΣΗΣ ΑΔΕΙΑΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΤΟΥ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΟΥ.	39
2. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΤΑΘΕΣΗΣ ΑΙΤΗΣΗΣ ΑΔΕΙΑΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ	39
3. ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΔΗΛΩΣΗΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΟΥ	40
4. ΣΥΝΑΛΛΑΓΕΣ ΜΕ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	41
5. ΠΡΟΣΩΡΙΝΗ ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΠΡΟΣΚΟΜΙΣΗΣ ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΟΥ	42
IX. ΠΑΡΑΒΟΛΑ, ΠΡΟΣΤΙΜΑ, ΕΓΓΥΗΤΙΚΕΣ ΕΠΙΣΤΟΛΕΣ	42
1. ΕΓΓΥΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΟΛΗ ΜΕΤΑΚΛΗΣΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΟΥ ΓΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑ.....	42
2. ΦΥΣΗ ΤΕΛΟΥΣ ΠΑΡΑΒΟΛΟΥ ΑΔΕΙΑΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΟΥ.....	43
3. ΧΡΗΣΗ ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΑΠΟ ΤΑ ΠΑΡΑΒΟΛΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΥ ΜΗΤΡΩΟΥ ΑΛΛΟΔΑΠΟΥ	45
4. Ύψος Διοικητικών Προστίμων	45
X. ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ – ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΡΥΘΜΙΣΗΣ	47
1. Ολοκλήρωση προηγούμενων προγραμμάτων νομιμοποίησης διαμονής αλλοδαπών	47
2. Αλβανοί ιθαγενείς των οποίων η αίτηση για χορήγηση δελτίου ομογενούς έχει απορριφθεί.....	48
3. Αλλοδαποί στερούμενοι διαβατηρίου άνευ δικής τους υπαιτιότητας.....	49
XI. ΘΕΜΑΤΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΝΕΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ.....	50
1. ΟΡΓΑΝΩΣΗ – ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΝΕΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ	50
2. ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΘΕΜΑΤΑ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΣΤΗ ΧΩΡΑ.	52

**Παρατηρήσεις
Συνηγόρου του Πολίτη
επί
του υπό επεξεργασία
σχεδίου νόμου
περί
εισόδου, διαμονής και κοινωνικής ένταξης
υπηκόων τρίτων χωρών
στην Ελληνική Επικράτεια**