

## ΕΞΑΙΡΕΤΙΚΑ ΕΠΕΙΓΟΝ

Αθήνα, 6 Φεβρουαρίου 2007

Αρ. Πρωτ: 315

Προς

Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης,

κ. Προκόπη Παυλόπουλο

Βασ.Σοφίας 15

106 74 Αθήνα

Με ιδιαίτερο ενδιαφέρον πληροφορήθηκα την κατάθεση στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής του σχεδίου νόμου: «*Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής κ.ά.*», το οποίο και συζητείται εκεί διεξοδικά τις μέρες αυτές. Με ικανοποίηση δε διαπίστωσα ότι με τις προτεινόμενες διατάξεις υιοθετείται σειρά σχετικών προτάσεων που σας έχει υποβάλει ο Συνήγορος του Πολίτη, αποβλέποντας στη βελτίωση του οικείου νομοθετικού πλαισίου στην κατεύθυνση τόσο της αποτελεσματικότητας της διοικητικής διαδικασίας όσο και της προστασίας των δικαιωμάτων των εμπλεκομένων.

Επιλεκτικά αναφέρω:

- την κατάργηση της υποχρέωσης προσκόμισης σύμβασης εργασίας, έστω για ορισμένα επαγγέλματα,
- τη διασφάλιση σε πάγια βάση της δυνατότητας εξαγοράς ενός ποσοστού ενσήμων, προκειμένου να διευκολύνεται η ανανέωση της άδειας διαμονής για εργασία,
- την κατάργηση του παραβόλου για τους ανήλικους αλλοδαπούς,
- τη διευθέτηση της διαμονής των στερουμένων διαβατηρίου χωρίς δική τους υπαιτιότητα,
- τον σαφέστερο καθορισμό των λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας, για τους οποίους είναι θεμιτή η μη χορήγηση ή η ανάκληση άδειας διαμονής και η με ρητή μνεία υπογράμμιση της αυτονόητης σε ένα κράτους δικαίου υποχρέωσης της διοίκησης να αιτιολογεί εμπεριστατωμένα τη συνδρομή τους,
- την «ευλυγισία» των χρονικών περιορισμών όσον αφορά την κατάθεση αίτησης και την απομάκρυνση από τη Χώρα μετά την διακοπή της νόμιμης διαμονής,
- τη μείωση ορισμένων προστίμων που επιβάλλονται σε βάρος αλλοδαπών λόγω παράλειψης εκπλήρωσης υποχρεώσεών τους και τέλος,
- την ουσιώδη πρωτοβουλία να προστεθούν ορισμένα ακόμη δικαιολογητικά ικανά να θεμελιώσουν στον αλλοδαπό που τα προσκομίζει τη νομιμοποίηση της διαμονής του με βάση το άρθρο 91 του ν. 3386/2005 (αλλοδαπός που αποδεικνύει διαμονή πριν τις 31/12/2004).

Λαμβάνοντας υπ' όψιν και τις λοιπές διατάξεις του νομοσχεδίου, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι το προτεινόμενο σχέδιο προωθεί την περαιτέρω απλούστευση των διαδικασιών και προσανατολίζεται στην επίλυση χρονίων εκκρεμοτήτων της εθνικής μεταναστευτικής νομοθεσίας με -δεδηλωμένο άλλωστε και από εσάς τον ίδιο προσωπικά- στόχο την τακτοποίηση σημαντικών πληθυσμιακών ομάδων αλλοδαπών, που βρίσκονται εδώ και χρόνια σε τροχιά πλήρους ένταξης στη κοινωνική ζωή της χώρας, ως προς τη νομιμότητα της παραμονής τους.

Οφείλω πάντως να επισημάνω ότι σε ορισμένες επί μέρους περιπτώσεις το σχέδιο νόμου φαίνεται να αποκλίνει σοβαρά από τον προαναφερθέντα διακηρυγμένο στόχο σας. Αφενός, εξακολουθεί να καταλείπει εκτός πλαισίου νομιμότητας τη σημαντική πληθυσμιακά ομάδα των αιτούντων άσυλο· αφετέρου, σε ορισμένες κρίσιμες περιπτώσεις επανακάμπτει σε επιλογές παρόμοιες ή ανάλογες του ν. 2910/2001, εγκαταλείποντας λειτουργικές και επιτυχείς ρυθμίσεις του ν. 3386/2005.

Συγκεκριμένα:

**I.** Η προτεινόμενη τροποποίηση του άρθρου 91 § 11 του ν. 3389/2005 (άρθρο 19 § 4 του σχεδίου) προσθέτει πέντε νέα δικαιολογητικά για την απόδειξη της διαμονής στη χώρα πριν από την 31<sup>η</sup>/12/2004, με την προσκόμιση των οποίων οι ενδιαφερόμενοι δύνανται να υπαχθούν στην εκεί προβλεπόμενη διαδικασία «νομιμοποίησης». Μεταξύ αυτών όμως *εξακολουθεί να παραλείπεται η αίτηση ασύλου* προς τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές, παρά το γεγονός ότι αποτελεί έγγραφο βέβαιης και δημόσια πιστοποιημένης χρονολογίας. Όπως σας είχα επισημάνει και με άλλες ευκαιρίες, η αρχική επιλογή του ν. 3386/2005 να συμπεριλάβει μεταξύ των εναλλακτικών μέσων απόδειξης της διαμονής του αλλοδαπού την κατά πολύ μεταγενέστερη πράξη απόρριψης του αιτήματος ασύλου και όχι το ίδιο το υποβληθέν αίτημα ασύλου είχε ως αποτέλεσμα να αποκλεισθεί από τη διαδικασία νομιμοποίησης σημαντικός αριθμός αιτούντων άσυλο αλλοδαπών, χωρίς προφανή ή εύλογη αιτία. Τον προβληματισμό μας δε επέτεινε ακόμη περισσότερο το γεγονός ότι τα υπόλοιπα δικαιολογητικά, που ρητώς προβλέπονται ως εναλλακτικά μέσα απόδειξης του χρόνου διαμονής, ανατρέχουν στον χρόνο της πρώτης επαφής ή συναλλαγής του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού με τη διοίκηση. Παρ' όλα αυτά, η τυχόν συμπερίληψη στα επίμαχα δικαιολογητικά της αίτησης ασύλου θα συνέβαλλε καθοριστικά αφενός στην αποσυμφόρηση της διαδικασίας ασύλου, η οποία είναι ιδιαίτερα βεβαρημένη από αιτήματα που αποσκοπούν κατ' ουσίαν στη προσωρινή διασφάλιση της νόμιμης διαμονής του αιτούντος, αφετέρου στην τακτοποίηση μιας πολυάριθμης πληθυσμιακής ομάδας αλλοδαπών, μεγάλος αριθμός των οποίων, για αντικειμενικούς λόγους, δεν μπορεί να απομακρυνθεί από τη Χώρα.

**II.** Με το άρθρο 11 του σχεδίου νόμου προστίθεται η κατοχή θεώρησης εισόδου ως προϋπόθεση χορήγησης *άδειας για εξαιρετικούς λόγους*. Η υπό τροποποίηση διάταξη του ν. 3386/2005 (άρθρο 44 § 2), ευλόγως εν όψει του σκοπού της, δεν έθετε μέχρι τώρα άλλη προϋπόθεση πέραν της συνδρομής των ιδιαίτερων εκείνων λόγων που καθιστούν, κατά την κρίση της αρμόδιας αρχής, αναγκαία τη διαμονή του ενδιαφερόμενου στη Χώρα. Η εμπειρία μας μάλιστα από την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης, κατά τον ενάμιση χρόνο ισχύος της, έχει καταδείξει την ιδιαίτερη αξία της

ως ενός ευέλικτου θεσμικού μέσου που, εν όψει απρόβλεπτων, από τον νομοθέτη, περιστάσεων της κοινωνικής ζωής, έδινε λύσεις σε σειρά ζητημάτων, ιδίως όσον αφορά την τακτοποίηση της διαμονής κάποιων αλλοδαπών που είχαν αναπτύξει πολύ ισχυρό δεσμό με την Ελλάδα (λ.χ. γεννηθέντες στη Χώρα, σύζυγοι ή γονείς ημεδαπών, θύματα σωματεμπορίας που δεν έχουν υπαχθεί στην σχετική προστασία του νόμου κ.α.).

Όπως γνωρίζετε από επανειλημμένες παρελθούσες επισημάνσεις μου, ο Συνήγορος του Πολίτη τάσσεται σταθερά, ήδη από το 2001, υπέρ μιας πάγιας, εξαιρετικής ευέλικτης διαδικασίας διορθωτικής αποκλεισμών από τη νομιμότητα ή επαναφοράς σε αυτή, για τους αλλοδαπούς εκείνους που τίθενται εκτός αυτής ή εκπίπτουν από αυτήν, λόγω της αναπόφευκτης μερικές φορές ανελαστικότητας της τακτικής διαδικασίας, αλλά και των εγνωσμένων διοικητικών δυσλειτουργιών του συστήματος. Τα κριτήρια δε του ισχυρού δεσμού με τη χώρα ή της αντικειμενικής αδυναμίας απομάκρυνσής τους από αυτή θα ήταν σε θέση να κατασιγάσουν τις όποιες ανησυχίες για τυχόν καταχρηστική προσφυγή στην εξαιρετική αυτή διαδικασία. Η απουσία τέτοιου διορθωτικού μηχανισμού, όπως έχει σαφώς καταδείξει η πολυετής σχετική εμπειρία της χώρας μας, μοιραία αυξάνει τον πληθυσμό των στερουμένων τίτλου διαμονής αλλοδαπών και παράγει έτσι διογκούμενες πιέσεις για μια εκ νέου κάθε φορά ενεργοποίηση προγραμμάτων «εφ' άπαξ» νομιμοποίησης.

Ο ν. 2910/2001 εστερείτο τέτοιου ευέλικτου μηχανισμού, αντ' αυτού δε, όπως εν πολλοίς και η νυν προτεινόμενη διάταξη, απέκλειε την υποβολή αίτησης για άδεια παραμονής στα πρόσωπα που είχαν εισέλθει παράνομα στη Χώρα ή για τουρισμό, χωρίς δηλαδή την κατάλληλη θεώρηση εισόδου (άρθρο 37 § 4 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 § 2 του ν. 3146/2003). Ο νομοθέτης του ν. 3386/2005 ορθώς κατήργησε τον όρο αυτό, καθώς, από την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης, αντιλήφθηκε ότι τέτοιοι όροι περιορίζουν εξαιρετικά τη λειτουργικότητα και αποτελεσματικότητα της διαδικασίας. Η επιλογή αυτή επέτρεψε εν πολλοίς στη διαδικασία χορήγησης άδειας παραμονής για εξαιρετικούς λόγους να λειτουργήσει επιτυχώς ως διορθωτικός μηχανισμός του όλου συστήματος. Τον ευτυχή αυτό ρόλο των αδειών για εξαιρετικούς λόγους, όμως, ακυρώνει η προτεινόμενη προσθήκη του ανελαστικού όρου της κατοχής θεώρησης εισόδου, πρόταση που επαναφέρει εν μέρει την καταργηθείσα από τον ν. 3386/2005 αρχική επιλογή του ν. 2910/2001.

Ο Συνήγορος του Πολίτη αναγνωρίζει ότι η συχνά καταχρηστική επίκληση εξαιρετικών λόγων υπερφορτώνει και αποδιοργανώνει την εν λόγω διαδικασία. Ωστόσο, η εύλογη αντίδραση στο υπαρκτό αυτό πρόβλημα θα όφειλε να είναι όχι η εγκατάλειψη του κρίσιμου αυτού μηχανισμού για την εύρυθμη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του συνολικού μηχανισμού της διασφάλισης της νομιμότητας της παραμονής των αλλοδαπών στη χώρα, αλλά η ορθολογική οργάνωση της διαδικασίας των εξαιρετικών λόγων και των υποστηρικτικών της υποδομών (αύξηση αρμόδιου προσωπικού και σχετικών επιτροπών, κανονιστική εξειδίκευση κριτηρίων διαπίστωσης της σταθερότητας του δεσμού, ταχεία απόρριψη των προδήλως αβάσιμων αιτημάτων κ.α.).

Είναι λοιπόν ανάγκη να καταστεί σαφές ότι η τυχόν υιοθέτηση της προτεινόμενης προσθήκης του όρου της θεώρησης εισόδου, προκειμένης της εφαρμογής της διαδικασίας των εξαιρετικών λόγων, θα έχει ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό σημαντικού αριθμού αλλοδαπών που διαθέτουν προφανή ισχυρό δεσμό με τη Χώρα. Πιθανολογείται μάλιστα ότι, μεταξύ των περιπτώσεων που συνιστούν την κοινωνική ύλη της ρύθμισης, εντονότερο πρόβλημα από την προσθήκη του όρου αυτού πρόκειται να αντιμετωπίσει ακριβώς η λεγόμενη δεύτερη γενιά μεταναστών και πολλοί από

όσους διαθέτουν ήδη ιδιαίτερα σταθερό δεσμό με τη χώρα, καθώς πολλοί είναι αυτοί, οι οποίοι είτε γεννηθέντες στη χώρα μας είτε εισελθόντες προ πολλού παράνομα, δεν έχουν έκτοτε ταξιδέψει εκτός αυτής, ώστε, στην πράξη, να μην παρέστη σε αυτούς ποτέ ανάγκη μέχρι σήμερα να επιδιώξουν την έκδοση θεώρησης εισόδου.

**III.** Στο άρθρο 14 § 4 του σχεδίου νόμου προβλέπεται ότι η παράλειψη να δηλωθεί, εντός μηνός, η απώλεια, ανανέωση ή μεταβολή του διαβατηρίου, καθώς και η απώλεια της άδειας διαμονής αποτελεί λόγο μη χορήγησης, ανάκλησης ή μη ανανέωσης της άδειας διαμονής. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επανειλημμένως επισημάνει το δυσανάλογα επαχθές παρόμοιου τύπου κυρώσεων, ιδίως μάλιστα όταν, με δεδομένες τις δυσλειτουργίες της διαδικασίας και την εκ των πραγμάτων μειωμένη δυνατότητα συμμετοχής των αλλοδαπών στη κοινωνική ζωή, οι σχετικές υποχρεώσεις τους γίνονται συνήθως γνωστές εκ των υστέρων, ως αιτιολογική βάση της κύρωσης που υφίστανται. Επισημαίνεται δε ότι ο ν. 2910/2001 περιείχε παρόμοιες ρυθμίσεις (άρθρο 43 σε συνδυασμό με το άρθρο 41). Το δε δυσανάλογα επαχθές των κυρώσεων αυτών και τα προβλήματα που αυτές δημιούργησαν είχαν ως αποτέλεσμα ο ν. 3386/2005, ορθώς, να αντικαταστήσει την κύρωση της ανάκλησης της νομιμότητας διαμονής με διοικητικό πρόστιμο, επιλογή που σαφώς συμβαδίζει περισσότερο με τον στόχο της ομαλοποίησης του καθεστώτος των διαβιούντων στη χώρα αλλοδαπών.

**IV.** Το άρθρο 18 § 6 προβλέπει ότι αιτήματα ανανέωσης άδειας διαμονής, εκκρεμή ή ήδη απορριφθέντα ως εκπρόθεσμα, που υποβλήθηκαν μετά την 1η/1/2006 επανεξετάζονται, υπό τον όρο της καταβολής προστίμου 50 ευρώ για κάθε μήνα καθυστέρησης υποβολής της αίτησης. Η ρύθμιση αυτή φαίνεται να παραβλέπει το γεγονός ότι σημαντικό μερίδιο της ευθύνης για το γεγονός της καθυστερημένης υποβολής του αιτήματος και, κυρίως, για τη διάρκεια της καθυστέρησης φέρει συχνά η ίδια η διοίκηση. Αποτελεί κοινή γνώση το γεγονός ότι αρκετοί δήμοι της χώρας για μεγάλο διάστημα αρνούσαν να παραλάβουν εκπρόθεσμα αιτήματα, ενώ οι περισσότεροι εξ αυτών ενεργώς απέτρεπαν, έως πρόσφατα, τους αλλοδαπούς να υποβάλουν εκπρόθεσμες αιτήσεις. Θα ήταν συνεπώς δύσκολο, με αυτά τα δεδομένα, να διασκεδασθεί η εντύπωση ότι το εν λόγω μέτρο δεν διαθέτει στην πραγματικότητα εισπρακτικό χαρακτήρα ή, ακόμη χειρότερα, δεν αποβλέπει στην αποθάρρυνση της τακτοποίησης των περισσότερο οικονομικά ασθενών αλλοδαπών. Λαμβάνοντας δε υπόψη και το γεγονός ότι οι ισχύουσες σήμερα διατάξεις του ν. 3386/2005 δεν εξαρτούν συνέπειες από την διάρκεια της καθυστέρησης, η αναδρομική επιβολή προστίμου αναλόγου του χρόνου αυτού, και όχι απλώς ενός ενιαίου προστίμου, προβληματίζει σοβαρά ως προς τον βαθμό εναρμόνισής της με την αρχή της χρηστής διοίκησης.

**V.** Εν κατακλείδι, οφείλω να σημειώσω την ιδιαίτερη συμβολική όσο και πρακτική σημασία που διαθέτει η προτεινόμενη από το σχέδιο ίδρυση Εθνικής Επιτροπής για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Η πρωτοβουλία αυτή σηματοδοτεί με βαρύνοντα τρόπο την κοινή επίγνωση όλων μας ότι έχει πλέον καταστεί επιτακτική ανάγκη να οργανώσουμε συντονισμένα, ορθολογικά και με τρόπο που αποδίδει τον δέοντα σεβασμό σε όλους τους εμπλεκόμενους, την ομαλή συμβίωσή μας με το διαφορετικό που εκπροσωπούν όλοι όσοι βρήκαν στη χώρα μας έναν τόπο προσωπικής

ανάπτυξης και προκοπής. Δεν μπορώ ωστόσο να αποφύγω να επισημάνω το γεγονός ότι στη σύνθεση της προτεινόμενης Επιτροπής παραλείπεται όλως δι' όλου η συμμετοχή των ίδιων των προσώπων για την ομαλή κοινωνική ένταξη των οποίων το όργανο αυτό θα διαβουλεύεται και θα εισηγείται προτάσεις. Μολονότι η διάταξη του άρθρου 1§2 του σχεδίου αναθέτει εν παρόδω στον πρόεδρο του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής τη διαμεσολαβητική επαφή της Επιτροπής με ενώσεις μεταναστών, μη κυβερνητικές οργανώσεις και άλλους κοινωνικούς εταίρους, είναι πολύ δύσκολο να αποφευχθεί η εντύπωση ότι, ακόμη και στο επίπεδο απλής διαβούλευσης και εισηγήσεων, στο οποίο κινούνται οι αρμοδιότητες της Επιτροπής και των μελών της, οι ίδιοι οι μετανάστες δεν λογίζονται ως ισότιμοι εταίροι του κοινωνικού διαλόγου. Πέραν του προβληματισμού που δημιουργεί σε σχέση με το γεγονός ότι το Σύνταγμά μας ενδιαφέρεται ενεργά για τη δυνατότητα συμμετοχής του καθενός ως προσώπου, αδιακρίτως ιθαγενείας, στη κοινωνική ζωή της χώρας και στον βαθμό που η ενεργός συμμετοχή των αλλοδαπών σε θεσμούς δημόσιας διαβούλευσης συνιστά ήδη ουσιώδη μορφή κοινωνικής τους ένταξης, όπως άλλωστε ρητώς εξαγγέλλει στο οικείο κεφάλαιό του ο ν. 3386/2005, η παράλειψη αυτή δημιουργεί επιπλέον τον κίνδυνο να εκληφθεί ως δηλωτική του τρόπου με τον οποίο η ελληνική πολιτεία αντιλαμβάνεται την ίδια την ένταξη των αλλοδαπών. Συμμεριζόμενος δε τυχόν ανησυχίες σας σχετικά με την ενδεχόμενη απουσία επί του παρόντος αντιπροσωπευτικών οργανώσεων των μεταναστών στη χώρα μας, νομίζω ότι η πρόβλεψη του -οικείου από το δημόσιο δίκαιο των συλλογικών οργάνων- όρου της αντιπροσωπευτικότητας, θα απέτρεπε ευχερώς τους όποιους κινδύνους θα εγκυμονούσε η συμμετοχή μεταναστών στην εν λόγω Επιτροπή, χωρίς να αδικεί τον νομοθέτη, αφήνοντας αυτόν έκθετο στις εντυπώσεις που δημιουργεί η πλήρης παράλειψη της συμμετοχής αυτής.

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ, ελπίζω ότι οι παρατηρήσεις μου αυτές θα συμβάλουν εποικοδομητικά στην εγνωσμένη προσπάθειά σας για τη συνεχή βελτίωση του θεσμικού πλαισίου της διαμονής των αλλοδαπών στη χώρα, με γνώμονα τόσο το εθνικό συμφέρον όσο και τον πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων όλων των εμπλεκομένων.

Σας ευχαριστώ εκ των προτέρων για την προσοχή σας και σας διαβεβαιώνω ότι ο Συνήγορος του Πολίτη είναι στη διάθεσή σας για κάθε διευκρίνιση ή συνεργασία.

Με τιμή,

Γιώργος Β. Καμίνης

Αθήνα, 6 Φεβρουαρίου 2007  
Αρ. Πρωτ: 312

Προς:

- Υπουργό Εσωτερικών, Δημ. Διοίκησης & Αποκέντρωσης  
κ. Προκόπη Παυλόπουλο  
Βασ. Σοφίας 15  
106.74 ΑΘΗΝΑ

- Υπουργό Δημόσιας Τάξης  
κ. Βύρωνα Πολύδωρα  
Κανελλοπούλου 4  
101.77 ΑΘΗΝΑ

Στο πλαίσιο της εποικοδομητικής συνεργασίας του με τα συναρμόδια υπουργεία ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη καταθέσει και δημοσιοποιήσει τις προτάσεις του για σειρά ζητημάτων που αφορούν το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση (βλ. [www.synigoros.gr/allodapoi](http://www.synigoros.gr/allodapoi)). Εν όψει, ωστόσο, της επικείμενης τροποποίησης του ν.3386/2005 ο Συνήγορος επιθυμεί να θέσει υπόψη σας ορισμένα ειδικά θέματα που αφορούν την απέλαση αλλοδαπών και χρήζουν νομοθετικής ρύθμισης. Τα θέματα αυτά έχουν τεθεί και παλαιότερα από το Συνήγορο του Πολίτη και, κατά την άποψη της Αρχής, αποτελούν βασικά σημεία, στα οποία είναι αναγκαία η αναθεώρηση του υφιστάμενου πλαισίου της απέλασης, με γνώμονα αφενός την ενίσχυση της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των ενδιαφερόμενων, αφετέρου τη βελτίωση της λειτουργικότητας και αποτελεσματικότητας της διαδικασίας της απέλασης.

Ειδικότερα:

#### **A) Προστασία των αλλοδαπών ανηλίκων από την απέλαση.**

Το μέτρο της απέλασης αλλοδαπού ανηλίκου, αυτό καθαυτό, δεν διασφαλίζει την προστασία των δικαιωμάτων του ανηλίκου. Αντιθέτως, συνιστά αδικαιολόγητη αποχή της Πολιτείας από την υποχρέωσή της να λαμβάνει μέτρα για την προστασία του ανηλίκου, όπως θα όφειλε ανάλογα με την νομική και πραγματική κατάσταση και τις ανάγκες του.

Για την εκπλήρωση της προστασίας των αλλοδαπών ανηλίκων που βρίσκονται στη χώρα και ενόψει της σήμερα ισχύουσας νομοθεσίας περί κωλυμάτων απέλασης<sup>1</sup>, καθώς και της διοικητικής πρακτικής της απέλασης ασυνόδευτων ανηλίκων, ενδείκνυται η υιοθέτηση νομοθεσίας βασισμένης στην αρχή του *favor minoris* με γνώμονα το απόλυτο συμφέρον του παιδιού.

---

<sup>1</sup> Σήμερα στην ελληνική νομοθεσία προστασία από απέλαση απολαμβάνουν πρόσωπα υπό διεθνή και συνταγματική προστασία (πρόσφυγες, ανήλικοι με γονείς που διαμένουν νόμιμα στη χώρα, γονέας ημεδαπού ανηλίκου, άνω των 80 ετών, έγκυες γυναίκες και έως έξι μήνες από τη γέννηση του τέκνου). Κάθε πρόσωπο που απολαμβάνει προστασίας από την απέλαση δεν μπορεί να απελαθεί, παρά μόνον όταν υφίστανται σοβαροί κίνδυνοι για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια (εκτός φυσικά από τις κατηγορίες, για τις οποίες η απαγόρευση είναι απόλυτη, όπως οι ανήλικοι των οποίων οι γονείς διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα).

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη προτείνει (Οκτώβριος 2005) σε Ειδική Έκθεση που έχει υποβάλει στον Πρωθυπουργό, στην Πρόεδρο της Βουλής και στους αρμόδιους Υπουργούς (Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Δημόσιας Τάξης, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Δικαιοσύνης) την κατάργηση του μέτρου της απέλασης για αλλοδαπούς ανηλίκους, οι οποίοι αποτελούν υποκείμενα διεθνούς προστασίας. Ο Συνήγορος έχει προτείνει την αντικατάσταση του μέτρου της απέλασης από τη διαδικασία της επιστροφής και του επαναπατρισμού, όταν αυτό είναι εφικτό, για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των ανηλίκων και την επανένταξή τους στην κοινωνία της χώρας προέλευσης.

Στην πράξη η ελληνική πολιτεία παγίως προτάσσει την ιδιότητα του παραβάτη της μεταναστευτικής νομοθεσίας στη θέση της ανηλικότητας και ως εκ τούτου η καταστολή αντικαθιστά την προστασία.

Ο αστυνομικός έλεγχος των αλλοδαπών ανηλίκων πρέπει πρωτίστως να στοχεύει στην προστασία των δικαιωμάτων τους, εφόσον οι ανήλικοι αποτελούν πιθανά θύματα διακίνησης, εκμετάλλευσης, παραμέλησης και δευτερευόντως στον έλεγχο της νομιμότητας διαμονής στη χώρα των ίδιων και των γονέων τους.

Σήμερα παρατηρείται το τραγικό παράδοξο να απελαύνονται ανήλικοι, που διαμένουν στη χώρα με την οικογένειά τους, επειδή δεν θέλουν να αποκαλύψουν στις αστυνομικές αρχές τους γονείς τους, οι οποίοι στερούνται νόμιμη άδεια παραμονής, με αποτέλεσμα τον πραγματικό αποχωρισμό τους από την οικογένειά τους και την αποστολή τους σε μια χώρα, με την οποία ενδεχομένως να μην έχουν πλέον, ή και ουδέποτε να είχαν, ισχυρούς δεσμούς.

Επαναφέροντας τις προτάσεις αυτές στο πλαίσιο του υπό επεξεργασία νομοσχεδίου, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τις παρακάτω νομοθετικές μεταβολές:

1) Όλοι οι αλλοδαποί ανήλικοι, δηλαδή τα πρόσωπα κάτω των 18 ετών, να προστατεύονται από το μέτρο της απέλασης, εκτός αν ακολουθούν τον γονέα ή τον ασκούντα τη γονική μέριμνα που απελαύνεται. Σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να εκδίδεται απόφαση διοικητικής απέλασης σε βάρος ανηλίκου.

2) Ασυνόδευτοι<sup>2</sup> αλλοδαποί ανήλικοι που ανευρίσκονται στην επικράτεια χωρίς άδεια διαμονής και δεν επιτρέπεται να συνεχίσουν την παραμονή τους στη χώρα ή δεν έχουν δικαίωμα να λάβουν άδεια διαμονής σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.3386/2005, επαναπατρίζονται.

Εφόσον ο επαναπατρισμός δεν είναι εφικτός ή δεν κρίνεται ως δόκιμο μέτρο για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους ως ανηλίκων, να χορηγείται σε αυτούς άδεια διαμονής για εξαιρετικούς ή ανθρωπιστικούς λόγους (σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 44 δ του ν.3386/2005).

- Ως επαναπατρισμός<sup>3</sup> του ασυνόδευτου αλλοδαπού ανηλίκου θα πρέπει να νοείται η κατόπιν έρευνας διαδικασία ασφαλούς επιστροφής στη χώρα προέλευσης και υποδοχής του στην τελευταία από πρόσωπα ή/και φορείς κατάλληλα για την παροχή φροντίδας και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων του ανάλογα με τις ανάγκες του και με βάση την ηλικία και την ωριμότητά του. Για τον επαναπατρισμό απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου εισαγγελέα ανηλίκων και η συνεργασία με τις αρμόδιες αρχές και τους δημόσιους και μη κυβερνητικούς φορείς.

<sup>2</sup> Σύμφωνα με τον ορισμό του αρ.1 του ν.3386/2005, ασυνόδευτος ανήλικος είναι ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής ο οποίος δεν έχει συμπληρώσει το 18<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας του και είτε εισέρχεται στην Ελληνική Επικράτεια χωρίς να συνοδεύεται από τον κατά το νόμο ή το έθιμο υπεύθυνο για την επιμέλειά του ενήλικο και για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η ανωτέρω κατάσταση είτε βρέθηκε χωρίς συνοδεία μετά την είσοδό του στη χώρα.

<sup>3</sup> Σύμφωνα με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 97/C 221/03 της 26 Ιουνίου 1997 και τις κατευθυντήριες οδηγίες του Υπατου 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 να μην πραγματοποιείται, εφόσον δεν είναι ασφαλής κατά την παραπάνω έννοια, με κριτήριο το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού. Ως προϋπόθεση του επαναπατρισμού θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι ο ανήλικος δεν διατρέχει κίνδυνο στη χώρα προέλευσης και το κοινωνικό οικογενειακό περιβάλλον είναι σε θέση να εξασφαλίσει την ομαλή του επανένταξη, ψυχική-σωματική αποκατάσταση και την εγγύηση των δικαιωμάτων του που απορρέουν από την ανηλικότητά του.

## **B) Κράτηση αλλοδαπού σε περίπτωση ανέφικτης απέλασης**

### **α) Το πρόβλημα**

Οι ρυθμίσεις που αφορούν γενικότερα τον θεσμό της διοικητικής απέλασης αλλοδαπών και η εφαρμογή τους από τις αστυνομικές αρχές έχουν απασχολήσει επανειλημμένως τον Συνήγορο του Πολίτη. Κατά την εξέταση σημαντικού αριθμού σχετικών αναφορών έχει ανακύψει σειρά ζητημάτων που περιλαμβάνουν τη διαδικασία ελέγχου και σύλληψης των αλλοδαπών, τους χώρους και τις συνθήκες κράτησής τους, καθώς και την υλοποίηση/εκτέλεση της απέλασης με την απομάκρυνσή τους από τη χώρα. Παρότι δεν υποτιμάται η σημασία των λοιπών ζητημάτων, ιδιαίτερο, ωστόσο, προβληματισμό έχει προκαλέσει η πρακτική των αρμόδιων αστυνομικών αρχών: **α) να προβαίνουν στην έκδοση διαδοχικών πράξεων διοικητικής απέλασης και επαναλαμβανόμενης κράτησης** σε βάρος προσώπων που έχουν ήδη κρατηθεί επί τρίμηνο, χωρίς όμως να έχει καταστεί εφικτή, κατά το χρόνο της νέας απέλασης και κράτησης, η απομάκρυνσή τους από τη χώρα, **β) συχνά να εξαντλούν τον ανώτατο χρόνο διοικητικής κράτησης**, παρότι διαπιστώνουν ότι η απέλαση είναι ανέφικτη πριν από την παρέλευση του προβλεπόμενου τριμήνου. Ο προβληματισμός αυτός οφείλεται ιδίως στο γεγονός ότι οι αναφερόμενες πρακτικές μπορούν να έχουν ως συνέπεια την επί μακρόν στέρηση της ελευθερίας ενός προσώπου, χωρίς, παράλληλα, η σκοπιμότητά της να φαίνεται δικαιολογημένη και η νομιμότητά της αδιαμφισβήτητη.

### **β) Η άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη.**

Οι επισημάνσεις και προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για το εν λόγω ζήτημα παρακολουθούν τον διαχρονικό χαρακτήρα του προβλήματος και περιέχονται : σε ετήσιες εκθέσεις του<sup>4</sup>, στην ειδική έκθεση του Ιουλίου του 2005 εν όψει της συζήτησης και ψήφισης του ν.3386/2005<sup>5</sup>, καθώς και σε μεταγενέστερες παρεμβάσεις του<sup>6</sup>.

Επί της ουσίας, η άποψη της Αρχής μπορεί να συνοψιστεί στα ακόλουθα:

Η τηρούμενη και σήμερα επίμαχη πρακτική της έκδοσης διαδοχικών πράξεων απέλασης και επαναλαμβανόμενης κράτησης δεν καθιστά περισσότερο «εφικτή» την απέλαση του αλλοδαπού, ούτε φαίνεται να εξυπηρετεί άλλο σκοπό πέραν αυτού της διά της απέλασης συνέχισης της κράτησης του αλλοδαπού για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα από το επιτρεπόμενο. **Με τον τρόπο αυτό η διαδικασία της απέλασης φαίνεται να εξυπηρετεί αποκλειστικά την ανανέωση της κράτησης, με αποτέλεσμα να καταστρατηγείται ο κανόνας ότι η διοικητική κράτηση αλλοδαπού δικαιολογείται μόνο για την υλοποίηση της απέλασης και, τελικά, να παραβιάζεται η διάταξη του άρθρου 76 παρ.3 ν. 3386/2005, που προβλέπει ότι « [...] Εφόσον εκδοθεί απόφαση απέλασης, η κράτηση συνεχίζεται ως την εκτέλεση της απέλασης, σε καμία όμως περίπτωση δεν μπορεί να υπερβαίνει τους τρεις μήνες [...]».** Επιπρόσθετα, η συχνά ακολουθούμενη πρακτική της

<sup>4</sup> Βλ. Ετήσια Έκθεση 2004 (σελ.94-95).

<sup>5</sup> Βλ. σελ 33-34.

<sup>6</sup> Βλ. το υπ' αριθμ. πρωτ. 2015/2006 έγγραφο του ΣτΠ προς το ΥΔΤ και, ιδίως, το ειδικό πόρισμα (υπ' αριθμ. πρωτ. 2899/05/4/20-09-2006) προς τις αρμόδιες αρχές με τίτλο «Διαδοχικές απελάσεις αλλοδαπών», όπου εκτίθεται με αναλυτικό τρόπο ο σχετικός προβληματισμός.



εξάντλησης του τριμήνου, παρότι το ανέφικτο της απέλασης έχει διαπιστωθεί πριν από την παρέλευσή του, επιτείνει περαιτέρω την μετατροπή της διοικητικής κράτησης από μέσο για την εκτέλεση της διοικητικής απέλασης σε αυτοτελή μορφή τιμωρίας. Η καταστρατήγηση των δύο θεσμών και η αντιστροφή της θεσμικής προτεραιότητας μεταξύ τους έρχονται σε αντίθεση με το πνεύμα του νομοθέτη, που επιτρέπει τη στέρηση της ελευθερίας του παρανόμως διαμένοντα στην Ελλάδα αλλοδαπού αποκλειστικά και μόνο προκειμένου να επιτευχθεί η απομάκρυνσή του από τη χώρα, ενώ επιπλέον δυσχεραίνει τις συνθήκες κράτησης των υπό απέλαση αλλοδαπών.

#### **γ) Πρόταση τροποποίησης των άρθρων 76 και 78 του ν.3386/2005**

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, και με δεδομένο ότι οι επίμαχες πρακτικές εκ μέρους των αρμόδιων αρχών εξακολουθούν να υφίστανται, παρά τις αμφισβητήσεις ως προς τη σκοπιμότητα και τη νομιμότητά τους, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι είναι αναγκαία η σαφής νομοθετική ρύθμιση του ζητήματος της μεταχείρισης αλλοδαπού του οποίου διαπιστώνεται το ανέφικτο της απέλασης. Ενόψει δε και του συζητούμενου νομοσχεδίου για την αναθεώρηση ορισμένων σημείων του ν.3386/2005, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

α) την τροποποίηση του άρθρου 76 του ν.3386/2005, ώστε i) να προβλεφθεί ρητά ότι δεν είναι δυνατή η έκδοση δεύτερης πράξης απέλασης σε βάρος του ίδιου προσώπου για τον αυτό λόγο, ενόσω παραμένει σε ισχύ προγενέστερη σχετική απόφαση, ii) να οριστεί ότι μετά τη συμπλήρωση της προβλεπόμενης τριμήνης κράτησης του αλλοδαπού είναι δυνατή η σύλληψη και νέα κράτηση, προς εκτέλεση παλαιότερης απόφασης απέλασης, μόνον εαν είναι απολύτως διασφαλισμένο το εφικτό της απομάκρυνσής του από τη χώρα και για χρονικό διάστημα σαφώς καθορισμένο και μη δυνάμενο να υπερβαίνει τις δεκαπέντε (15) ημέρες.

β) την τροποποίηση του άρθρου 78, ώστε μόλις διαπιστώνεται το ανέφικτο της απέλασης αλλοδαπού, να αναστέλλεται η εκτέλεση της απόφασης απέλασης και να του επιβάλλονται περιοριστικοί όροι.

#### **Γ) Διαγραφή από τον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών (ΕΚΑΝΑ) ενόψει της νομιμοποίησης του άρθρου 91 παρ.11 του ν.3386/2005**

##### **α) Το πρόβλημα**

Το άρθρο 91 παρ.11 στ' του ν.3386/2005 προβλέπει ότι «*Εγγραφή στους καταλόγους ανεπιθυμητών, αποκλειστικώς για λόγους παράνομης εισόδου, εξόδου, εργασίας και διαμονής στη Χώρα, καθώς και συναφείς εκκρεμείς απελάσεις δεν αποτελούν παρακωλυτικό λόγο για τη χορήγηση της άδειας διαμονής. Υφιστάμενες για την ανωτέρω αιτία εγγραφές στον κατάλογο ανεπιθυμητών θεωρούνται ότι έχουν αυτοδικαίως αρθεί*». Σχετικά με την εν λόγω ρύθμιση επανειλημμένως έχει τεθεί το ζήτημα εάν στο πεδίο εφαρμογής της περιλαμβάνονται και οι εγγραφές βάσει δικαστικής απέλασης. Το θέμα είχε ανακύψει και στο παρελθόν όσον αφορά την αντιστοίχου περιεχομένου διάταξη της παρ.9 του άρθρου 66 του ν.2910/2001. Η διαχρονικά ακολουθούμενη πρακτική από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές είναι αρνητική, βρίσκει δε σύμφωνο και το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. ( βλ. λ.χ. έγγραφο υπ' αριθμ. πρωτ. Φ.176073/15238/06 από 23/10/2006 του Γ.Γ. του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. σε σχετικό ερώτημα του Υ.Δ.Τ.). Και τούτο διότι, όπως υποστηρίζει το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., η άρση των συνεπειών των δικαστικών απελάσεων γίνεται με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, σύμφωνα με τη διαδικασία της παρ.3 του άρθρου 99 του Π.Κ.

##### **β) Η άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη**

Ανεξάρτητα από το ζήτημα της ορθότητας της άποψης ότι για την άρση της εγγραφής στον ΕΚΑΝΑ συνεπεία δικαστικής απέλασης απαιτείται σε κάθε περίπτωση απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης (βλ. σχετικά έγγραφο υπ' αριθμ. πρωτ. 2589/06/3 της Αρχής προς το Υ.Δ.Τ. και το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.), ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επανειλημμένως υποστηρίξει ότι τόσο η ρύθμιση του άρθρου 66 παρ.9 του ν.2910/2001 όσο και αυτή του άρθρου 91 παρ.11 στ' του ν.3386/2005 δεν

διακρίνει μεταξύ εγγραφής στον ΕΚΑΝΑ δυνάμει διοικητικών και δικαστικών απελάσεων. Σχετικές επισημάνσεις περιέχονται μάλιστα και στην Ειδική Έκθεση της Αρχής του Ιουλίου 2005 (σελ. 39-40) ενόψει της συζήτησης και ψήφισης του ν.3386/2005, ενώ στο υπ' αριθμ. πρωτ. 1846/2005 από 04-10-2005 έγγραφο προς τα συναρμόδια Υπουργεία υποστηρίζεται ότι «[...] Δεδομένου ότι η διάταξη δεν διακρίνει μεταξύ δικαστικών και διοικητικών απελάσεων η ερμηνεία της διοίκησης περί περιορισμού του πεδίου εφαρμογής της ρύθμισης στις διοικητικές απελάσεις δεν θεμελιώνεται στο γράμμα του νόμου [...]». Η σύγκυση, εξάλλου, επιτείνεται από το γεγονός ότι, παρά την ερμηνεία της διοίκησης, τόσο διοικητικά πρωτοδικεία, όσο και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα έχουν κρίνει ότι οι δικαστικές απελάσεις περιλαμβάνονται στο πεδίο ρύθμισης των επίμαχων διατάξεων των ν.2910/2001 και 3386/2005.

**γ) Πρόταση τροποποίησης του άρθρου 91 παρ.11 στ' του ν.3386/2005**

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη επανέρχεται στην πρότασή του για την ανάγκη διασαφήνισης σε επίπεδο νόμου ότι στο πεδίο εφαρμογής της ρύθμισης του άρθρου 91 παρ.11 στ' του ν.3386/2005 περιλαμβάνονται και οι εγγραφές στον ΕΚΑΝΑ συνεπεία δικαστικής απέλασης για παράνομη είσοδο, έξοδο, παραμονή ή εργασία στη χώρα. Η πρόταση αυτή κινείται στην κατεύθυνση της προώθησης της αρχής της χρηστής διοίκησης και της ίσης μεταχείρισης προσώπων που πληρούν τις ίδιες ουσιαστικές προϋποθέσεις, αλλά και της διευκόλυνσης των υπηρεσιών του Υ.Δ.Τ. και της απαλλαγής των δικαστηρίων από επιπλέον φόρτο εργασίας.

Με τιμή,

Γιώργος Β. Καμίνης