

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

**Τίτλος Μεταπτυχιακής Εργασίας
Η ΝΟΜΙΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ – ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ**

Επιβλέπων Καθηγητής: κ. Δονάτος Παπαγιάννης

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια: Ντάφου Αθανασία (Α.Μ.: 7108Μ012)

ΑΘΗΝΑ 2011

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	5
Η προβληματική της εργασίας	
Ευχαριστίες	
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	6
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ	8

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Η ΝΟΜΙΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΕΕ

1.ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ	11
1.1.1 Η ΕΣΔΑ	13
1.1.2 Οι Ιδρυτικές Συνθήκες (ΕΚΑΧ,ΕΟΚ,ΕΚΑΕ)	15
1.1.3 Οι Συνθήκες Schengen	16
1.1.4 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ	18
1.1.5 Οι Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας	19
1.2 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ	21
1.2.1 Η αρμοδιότητα της Ένωσης	22
1.2.1.1 Η μετανάστευση	22
1.2.1.2 Οι θεωρήσεις	23
1.2.2 Οι αρμοδιότητες των Οργάνων	29
1.2.3 Η διαδικασία λήψης των αποφάσεων	33
1.3 Η ΧΑΡΑΞΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια	37

1.4 ΤΟ ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ	41
1.4.1 Ο Κανονισμός 1030/2002/ΕΚ για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών	43
1.4.2 Η Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης	45
1.4.3 Η Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων Χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες	53
1.4.4 Η Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές , την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική εργασία	58
1.4.5 Η Οδηγία 2005/71/ΕΚ σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας	64
1.4.6 Η Οδηγία 2009/50/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης	68
1.5 ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΤΥΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ	73
1.6 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	77

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

(ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΜΟΜΙΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ

1.1 Η ΕΛΛΑΔΑ ΩΣ ΧΩΡΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	84
1.2 ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	86
1.3 Η ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΝΟΜΙΜΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	88

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

2.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ	92
2.2 ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	102

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

3.1 ΕΙΣΟΔΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΩΝ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ	109
3.2 ΔΙΑΜΟΝΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ – ΑΔΕΙΕΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ	110
3.2.1 Άδεια Διαμονής για Εργασία	113
3.2.2 Άδεια Διαμονής για Άσκηση Ανεξάρτητης Οικονομικής Δραστηριότητας	126
3.2.3 Άδεια Διαμονής για Ειδικούς Λόγους – Σπουδές	129
3.2.4 Άδεια Διαμονής για Εξαιρετικούς Λόγους	137
3.2.5 Άδεια Διαμονής για Οικογενειακή Επανένωση	140
3.2.6 Άδεια Διαμονής Δεκαετούς Διάρκειας	153
3.2.7 Άδεια Διαμονής Επί Μακρόν Διαμένοντος	155
3.2.8 Άδεια Διαμονής για Σκοπούς Επιστημονικής Έρευνας	161
3.3 Η ΑΠΟΚΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ-ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗ	167
3.3.1 Η Απόφαση 350/2011 του ΣτΕ	173

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΜΕΡΟΥΣ

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η προβληματική της εργασίας

Βασικό ερέθισμα επιλογής του συγκεκριμένου θέματος και ανάληψης αυτής της πτυχιακής εργασίας αποτελεί η ανακοίνωση του Γάλλου Υπουργού Εσωτερικών στις 10 Αυγούστου 2010, ότι η γαλλική κυβέρνηση προτίθεται να αφαιρεί τη γαλλική υπηκοότητα σε όσους μετανάστες δικάζονται για σοβαρά εγκλήματα. Οι επικρίσεις για ρατσισμό και έλλειψη ίσης μεταχείρισης, εφόσον πρόκειται για Γάλλους πολίτες πλέον, με ώθησαν να ερευνήσω το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για τους νόμιμους μετανάστες υπηκόους τρίτων χωρών, που δεν είναι πολίτες κρατους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ποιό είναι αυτό, πώς κατοχυρώνει τα δικαιώματά τους και κατά πόσο η ελληνική νομοθεσία είναι εναρμονισμένη με αυτό.

Ευχαριστίες

Επιθυμώ να ευχαριστήσω όσους με βοήθησαν με ποικίλους τρόπους στην πραγματοποίηση της παρούσας μελέτης. Θα ήθελα λοιπόν να ευχαριστήσω καταρχάς τον επιβλέποντα Καθηγητή της εργασίας, κ. Δονάτο Παπαγιάννη, επειδή είχε την προθυμία να ασχοληθεί, να διαβάσει, σχολιάσει και διορθώσει το κείμενό μου, καθώς και για τις καίριες παρατηρήσεις του για τη δομή και το περιεχόμενο του κειμένου. Οι υποδείξεις του ήταν ουσιαστικές για τη διαμόρφωση της εργασίας μου.

Θερμές ευχαριστίες οφείλω και στο προσωπικό του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, ΙΜΕΠΟ, ΕΛΙΑΜΕΠ και ΙΣΤΑΜΕ για την πολύτιμη βοήθεια και προσφορά τους. Ευχαριστώ επίσης όλους τους γνωστούς και φίλους, που με το δικό τους τρόπο με βοήθησαν άμεσα ή έμμεσα στην ολοκλήρωση της εργασίας.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τα παιδιά μου, Γιάννη και Ελένη, γιατί χωρίς την αγάπη και την ουσιαστική στήριξή τους, δεν θα είχα καταφέρει να ολοκληρώσω την εργασία.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μετανάστευση είναι αναμφισβήτητα ένα από τα σημαντικότερα φαινόμενα στις μέρες μας, που σημειώνονται ολοένα και περισσότερες πληθυσμιακές μετακινήσεις, που προκαλούνται κυρίως εξαιτίας των συνθηκών που επικρατούν στον κόσμο. Είναι γεγονός ότι μεγάλα κύματα μεταναστών εισήλθαν και εξακολουθούν να εισέρχονται στο έδαφος της Ένωσης, επιδιώκοντας ένα καλύτερο μέλλον. Η παρουσία μεταναστών στα ευρωπαϊκά κράτη, που μετατράπηκαν σε κράτη υποδοχής μεταναστών, καθιστά τη μεταναστευτική εισροή ως ένα κοινό χαρακτηριστικό τους, με αποτέλεσμα η μετανάστευση να αναδειχθεί σε τομέα πολιτικής της Ένωσης προκειμένου τα κράτη-μέλη να μπορέσουν να ανταποκριθούν στη νέα πραγματικότητα.

Σκοπός της εργασίας είναι να παρουσιάσει τα βασικά σημεία της σύγχρονης πολιτικής για τους νόμιμους μετανάστες, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο, δίνοντας έμφαση στις ρυθμίσεις για την είσοδο και διαμονή των μεταναστών.

Η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη. Κατ' αρχήν ξεκινά με μια σύντομη αναφορά στους όρους μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική, στο διαχωρισμό, εννοιολογικά, της μετανάστευσης σε νόμιμη και παράνομη και στον ορισμό της μεταναστευτικής πολιτικής.

Στο **πρώτο μέρος** παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο η Ένωση αντιμετωπίζει τα θέματα της μετανάστευσης και πώς προσπάθησε να δώσει ένα *minimum* κανόνων κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, με στόχο την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών των κρατών-μελών.

Επιχειρείται μια παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης για τη νόμιμη μετανάστευση, από τις Ιδρυτικές Συνθήκες μέχρι τις μεγάλες αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας με την κατάργηση του πυλωνικού συστήματος. Παρουσιάζονται, επίσης, οι αρμοδιότητες της Ένωσης και των Οργάνων της για τα θέματα της μετανάστευσης, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο λαμβάνονται, πλέον, οι αποφάσεις για τα θέματα αυτά.

Στη συνέχεια περιγράφεται η χάραξη της μεταναστευτικής πολιτικής από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια και ο τρόπος που αυτή εφαρμόζεται σύμφωνα με το

παράγωγο δίκαιο που υιοθετήθηκε με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές τους και, τέλος, παρουσιάζεται το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης που συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην ομοιόμορφη εφαρμογή του παραγώγου αυτού δικαίου.

Στο **δεύτερο μέρος** παρουσιάζεται το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο της Ελλάδας, η οποία απότομα μετατράπηκε από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών, και η μεταναστευτική πολιτική που ακολουθεί. Αποτελείται από τρία κεφάλαια:

- Το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται στη σχέση της Ελλάδας με το φαινόμενο της μετανάστευσης, τη μετατροπή της σε χώρα υποδοχής μεταναστών και οι λόγοι που οι μετανάστες προτιμούν την Ελλάδα. Τέλος, παρουσιάζονται στατιστικά στοιχεία των νόμιμων μεταναστών.
- Το δεύτερο κεφάλαιο αφιερώνεται στην εξέλιξη του ελληνικού νομοθετικού πλαισίου, λόγω της αθρόας εισδοχής μεταναστών στη χώρα και αναλύεται το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη των μεταναστών.
- Στο τρίτο κεφάλαιο περιγράφεται η, με βάση το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, εφαρμογή της ελληνικής πολιτικής για τους νόμιμους μετανάστες από την είσοδο, διαμονή μέχρι την κοινωνική τους ένταξη.

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

Ως **μετανάστευση** (migration) ορίζεται η κάθε είδους ειρηνική και ελεύθερη μετακίνηση ενός ατόμου ή ομάδας από μια χώρα σε άλλη με στόχο, κυρίως, την αναζήτηση εργασίας. Η μετανάστευση διακρίνεται σε *εσωτερική*, εάν πραγματοποιείται στο εσωτερικό του ίδιου του κράτους και *εξωτερική* εάν πραγματοποιείται εκτός των γεωγραφικών ορίων του κράτους αυτού. Ανάλογα με τον τόπο προορισμού η μετανάστευση χαρακτηρίζεται σε *ευρωπαϊκή* ή *ινδοευρωπαϊκή* και σε *υπερπόντια* ή *διηπειρωτική*¹. Επίσης, ανάλογα με το χρόνο παραμονής του μετανάστη στη χώρα υποδοχής, η μετανάστευση διακρίνεται σε *βραχυπρόθεσμη* (short term, temporary migration) και *μακροπρόθεσμη* (long term, permanent migration). Τέλος, ανάλογα με τον τρόπο εισόδου των μεταναστών στη χώρα υποδοχής, η μετανάστευση χωρίζεται σε *νόμιμη μετανάστευση* (μετανάστευση με τα απαιτούμενα έγγραφα = καταγεγραμμένη είσοδος) και σε *παράνομη μετανάστευση*.

Η μετανάστευση είναι ένα πανάρχαιο, διαχρονικό φαινόμενο που αγγίζει θέματα κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά. Αποδίδεται, κυρίως, στην οικονομική και κοινωνική ανισότητα μεταξύ των αναπτυσσόμενων χωρών και των χωρών με οικονομική ανάπτυξη. Κρίνεται είτε ως απειλή για την εθνική ταυτότητα των χωρών υποδοχής, είτε ως σημαντική συμβολή στην οικονομία τους, αφού «...οι μετανάστες φέρνουν μαζί τους νέα προσόντα, δεξιότητες και εργατικότητα που μπορούν να συμβάλλουν στην εθνική οικονομία»². Επιπλέον, η μετανάστευση θεωρείται η απάντηση στη δημογραφική παρακμή της Ευρώπης, αφού σήμερα η αύξηση του πληθυσμού της Ένωσης οφείλεται κυρίως στους μετανάστες χάρη στους οποίους ο πληθυσμός κρατών-μελών όπως η Ελλάδα και η Ιταλία δεν γνώρισε ραγδαία μείωση.

Είναι ένα φαινόμενο το οποίο στις μέρες μας εξελίσσεται ραγδαία ενόψει των ευρύτερων πολιτικών και οικονομικών εξελίξεων παγκόσμια, όπως είναι η

¹ Λίνα Μουσούρου, *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1991,σελ.20

² ΙΜΕΠΟ: Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής, *Πολιτικές Ένταξης των Μεταναστών: Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία*, Αθήνα 2006, σελ. 7

διεύρυνση της οικονομικής ανισότητας, η περιβαλλοντική καταστροφή του πλανήτη, οι εμφύλιες συρράξεις που παρατηρούνται σε πολλές περιοχές του κόσμου, καθώς και η νέα τάξη πραγμάτων μετά την 11^η Σεπτέμβρη του 2001. Αποτέλεσμα αυτών είναι να συνοδεύεται το φαινόμενο της μετανάστευσης από το επικίνδυνο φαινόμενο της ξενοφοβίας και του ρατσισμού. Δημιουργούνται προβλήματα (περιθωριοποίηση, κοινωνικός αποκλεισμός...) που απειλούν την κοινωνική συνοχή στις χώρες υποδοχής. Για την αντιμετώπισή τους είναι αναγκαία η χάραξη μιας μεταναστευτικής πολιτικής.

Μεταναστευτική πολιτική είναι το σύνολο των θεσμικών ρυθμίσεων και κοινωνικών πρακτικών που ρυθμίζουν την είσοδο, την παραμονή, τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας των μεταναστών, ανάλογα με τους στόχους, τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τις οικονομικές επιδιώξεις της χώρας υποδοχής. Είναι το σύνολο των μέτρων για την ένταξη και ενσωμάτωση των μεταναστών στη χώρα υποδοχής.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Η ΝΟΜΙΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΕΕ

1.ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ

Τα κράτη της Ευρώπης πριν από τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο ήταν κράτη αποστολής μεταναστών, κυρίως προς τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής (Η.Π.Α.). Εξαίρεση αποτελούσε η Γαλλία η οποία αποτελούσε από τότε χώρα υποδοχής μεταναστών. Μέχρι το 1913 περίπου 35 εκατομμύρια Ευρωπαίοι είχαν μεταναστεύσει στις Η.Π.Α.

Οι προσπάθειες για τη δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής ξεκίνησαν στα μέσα της δεκαετίας του '80 με συζητήσεις για την «ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων». Το 1985, η απόφαση πέντε κρατών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για τη δημιουργία ενός χώρου χωρίς σύνορα, τον χώρο **Schengen**, όπου οι πολίτες των κρατών-μελών θα κυκλοφορούν ελεύθερα, αποτέλεσε την αφετηρία για τη δημιουργία μίας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

Στις αρχές της δεκαετίας του '90 κατέρρευσε το ανατολικό μπλοκ με αποτέλεσμα την απότομη αύξηση των μεταναστευτικών ροών. Η **Συνθήκη του Μάαστριχτ**, το 1992, εντάσσει τα θέματα θεωρήσεων (visa), ασύλου και μετανάστευσης στο θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το 1997 η **Συνθήκη του Άμστερνταμ** θεσπίζει για πρώτη φορά την κοινοτική αρμοδιότητα για τα θέματα της μετανάστευσης (και του ασύλου), τα οποία χάνουν έτσι τον μέχρι τότε διακυβερνητικό τους χαρακτήρα. Δύο χρόνια νωρίτερα, το 1995, στα πλαίσια του **Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης** υπογράφεται η *Ευρωμεσογειακή Συνεργασία* με την οποία διευκολύνεται η είσοδος στην Ένωση των υπηκόων των μεσογειακών χωρών. Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε**, το 1999, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «τα ξεχωριστά αλλά στενά συνδεδεμένα ζητήματα του ασύλου και της μετανάστευσης απαιτούν τη χάραξη μιας κοινής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και θέτει τις βάσεις για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική με το *Πρόγραμμα του Τάμπερε* (1999-2004).

Στις αρχές της δεκαετίας του 2000 αποφασίζεται η ανάπτυξη μιας μεταναστευτικής πολιτικής περισσότερο συνεκτικής, αφού συνεχίζεται η αδυναμία διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών. Με τη **Συνθήκη της Νίκαιας**, το 2000, τα θέματα της μετανάστευσης (και του ασύλου), αποφασίζονται με ομοφωνία στο πλαίσιο της διαδικασίας της συναπόφασης. Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν**, το 2001, δεσμεύτηκε να υιοθετήσει σύντομα κοινή μεταναστευτική πολιτική και θέτει τη βάση για τη δημιουργία του *Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης* και το 2002, στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης** λήφθηκαν σημαντικές αποφάσεις για την αντιμετώπιση των θεμάτων της νόμιμης μετανάστευσης. Το 2003, το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης** στα συμπεράσματά του έκρινε ότι η μεταναστευτική πολιτική αποτελεί πρώτη προτεραιότητα της Ένωσης, ενώ το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Χάγης**, το 2004 εγκρίνει το *Πρόγραμμα της Χάγης* (2005-2009), το οποίο ενισχύει τον ευρωπαϊκό χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και εγκρίνει μέτρα για την κατάρτιση μίας ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Το 2007 δημοσιεύεται η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 17^{ης} Ιουνίου 2008 «*Μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα*»³ με την οποία προτείνει δέκα αρχές με τις οποίες μπορεί να διασφαλιστεί η επίτευξη μίας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής με τη συνεργασία των κρατών-μελών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Η κοινή αυτή μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει, σύμφωνα με την Ανακοίνωση, «να χαρακτηρίζεται από σαφήνεια, διαφάνεια και δικαιοσύνη και να στοχεύει προς την προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης» με διάδοση των πληροφοριών για τη νόμιμη είσοδο και παραμονή στην Ένωση των υπηκόων τρίτων χωρών και κατοχύρωση της δίκαιης μεταχείρισης των νόμιμων μεταναστών.

Τον Οκτώβριο του ίδιου χρόνου επικυρώνεται το *Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση* στα πλαίσια του **Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των**

³ Προηγήθηκε η Ανακοίνωση της Επιτροπής «*Προς μία κοινή μεταναστευτική πολιτική*» στις 5 Δεκεμβρίου 2007 και στη συνέχεια η πρόσκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προς την Επιτροπή για την υποβολή προτάσεων το 2008.

Βρυξελλών, το οποίο καλεί τα κράτη-μέλη να εφαρμόσουν μια κοινή συντονισμένη μεταναστευτική πολιτική. Το *Πρόγραμμα της Στοκχόλμης* (2010-2014) διαδέχεται το Πρόγραμμα της Χάγης με στόχο τη διασφάλιση της ορθής διαχείρισης της μετανάστευσης. Την 1^η Δεκεμβρίου 2009 τίθεται σε ισχύ η **Συνθήκη της Λισαβόνας**, που επιφέρει τη μεγάλη αλλαγή με την κατάργηση του πυλωνικού συστήματος, καθιερώνει τον όρο *κοινή μεταναστευτική πολιτική*, την καθιστά υπόθεση της Ένωσης και καθιερώνει τη λήψη αποφάσεων για τα θέματα της μετανάστευσης με βάση τη *συνήθη νομοθετική διαδικασία*, όπως μετονομάστηκε η διαδικασία της συναπόφασης.

Σήμερα η κοινή συντονισμένη αντιμετώπιση της μετανάστευσης αποτελεί πρώτη προτεραιότητα της Ένωσης, αφού με τη μέχρι σήμερα πορεία, αποδείχθηκε ότι κανένα κράτος-μέλος δε μπορεί να αντιμετωπίσει τα ζητήματα της μετανάστευσης χωρίς την αλληλεγγύη των υπολοίπων κρατών- μελών και τη συνεργασία μέσα από το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση.

1.1.1 Η ΕΣΔΑ

Μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, οι πρώτες προσπάθειες για την ανοικοδόμηση της κατεστραμμένης τότε Ευρώπης δεν αγνοούν τον παράγοντα άνθρωπο, όπως φαίνεται στην *Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου* (ΕΣΔΑ)⁴ που υπογράφηκε από τα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης⁵ στις 4 Νοεμβρίου του 1950 με σκοπό την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών. Η ΕΣΔΑ αποτελεί το βασικό κείμενο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων

⁴ Η Συνθήκη της Λισαβόνας (01-12-2009) υποχρεώνει την Ένωση, ως νομικό πρόσωπο, να προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, άρθρο 6 § 2: «Η Ένωση προσχωρεί στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Η προσχώρηση στην εν λόγω Σύμβαση δε μεταβάλλει τις αρμοδιότητες της Ένωσης, όπως ορίζονται στις Συνθήκες». Στις 4 Μαΐου 2010 η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ψήφισε την έκθεση για την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ.

⁵ Το **Συμβούλιο της Ευρώπης** είναι διεθνής οργανισμός που ιδρύθηκε στις 5 Μαΐου 1949 σε μία προσπάθεια των ευρωπαϊκών κρατών να ξεχάσουν τον πόλεμο. Είναι ένας κλασικός διεθνής οργανισμός του οποίου η ίδρυση αποτέλεσε θεμελιώδη σταθμό. Στόχος του είναι η προώθηση της ειρηνικής συνύπαρξης όλων των Ευρωπαίων. Έχει επιδείξει λαμπρή πορεία στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ίδρυση του Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων). Υπάρχει διάκριση μεταξύ του Συμβουλίου της Ευρώπης, που είναι υπερεθνικός οργανισμός της ευρωπαϊκής ηπείρου, περίπου σαν την Ένωση και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που είναι όργανο της Ένωσης.

σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αποτελεί δεσμευτικό δίκαιο για όλη την Ευρώπη και αναφέρεται για πρώτη φορά σε θέματα μετανάστευσης.

Το άρθρο 5 κατοχυρώνει το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια, ενώ το άρθρο 8 αναφέρεται στο σεβασμό για την οικογενειακή ζωή: «Παν πρόσωπον δικαιούται εις τον σεβασμόν της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και της αλληλογραφίας του ». Το άρθρο 2 παράγραφος 1 του Πρωτοκόλλου 4 αναφέρεται στο δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης «όποιος βρίσκεται νόμιμα στο έδαφος ενός Κράτους, έχει το δικαίωμα να μετακινείται σε αυτό ελεύθερα και να επιλέξει ελεύθερα την κατοικία του», ⁶ ενώ το άρθρο 2 παρ.3 αναφέρει τους περιορισμούς αυτού του δικαιώματος: «Η εφαρμογή αυτών των δικαιωμάτων δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο άλλων περιορισμών, παρά μόνο αυτών που, εφόσον προβλέπονται από το νόμο, αποτελούν αναγκαία μέτρα, σε μία δημοκρατική κοινωνία, για την εθνική και κοινωνική ασφάλεια, για τη διατήρηση της δημόσιας τάξης, για την πρόληψη ποινικών αδικημάτων, για την προστασία της υγείας ή της ηθικής ή για την προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των άλλων». Τέλος, το άρθρο 14 επεκτείνει όλα τα δικαιώματα και στους μετανάστες, ορίζοντας ότι η χρήση των καθορισμένων δικαιωμάτων πρέπει να εξασφαλίζεται από τα κράτη χωρίς να γίνονται διακρίσεις λόγω θρησκείας, φύλου, ιθαγένειας κλπ.

Εκτός από την ΕΣΔΑ, άξιες αναφοράς είναι και άλλες συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπως:

- Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (18 Οκτωβρίου 1961), που χαρακτηρίζεται ως ο πληρέστερος κατάλογος κοινωνικών δικαιωμάτων και περιέχει κάποιες ειδικές διατάξεις(άρθρο 19) όπου αναφέρονται μια σειρά από υποχρεώσεις των συμβαλλομένων κρατών, ώστε να εξασφαλιστεί η προστασία των μεταναστών εργατών και των οικογενειών τους που βρίσκονται νόμιμα στο έδαφός τους.

- Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Νομικό Καθεστώς των Μεταναστών Εργαζομένων (24-11-1997 σε ισχύ από 01-05-1983), που αποτελεί μια σημαντική σύμβαση ρύθμισης του καθεστώτος των νόμιμων μεταναστών στα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και καλύπτει θέματα της νόμιμης

⁶ V – Project Consulting (VPRC), *Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Κύριες Συνθήκες, Διατάξεις και Οδηγίες*, σελ 6.

μετανάστευσης, όπως είναι η πρόσληψη μεταναστών εργαζομένων, συνθήκες διαβίωσης και εργασίας, κοινωνική και ιατρική ασφάλεια.

- Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Ιθαγένεια (06-11-1997 σε ισχύ από 01-03-2000) που κατοχυρώνει στους μετανάστες που βρίσκονται σε κράτος-μέλος το δικαίωμα διαμονής (άρθρο 20 παρ. α) και το δικαίωμα «ισότητας μεταχείρισης» με τους ημεδαπούς πολίτες (άρθρο 20 παρ. β).

Βέβαια οι προαναφερόμενες συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης αφορούν μόνο τους νόμιμους μετανάστες των κρατών-μελών που τις έχουν υπογράψει και δεν κατοχυρώνουν δικαίωμα εισόδου σε έδαφος κράτους-μέλους ενώ η προστασία που προβλέπουν παρέχεται σε συνδυασμό με το εσωτερικό δίκαιο του κάθε κράτους-μέλους.

1.1.2 Οι Ιδρυτικές Συνθήκες (ΕΚΑΧ,ΕΟΚ,ΕΚΑΕ)

Οι ιδρυτικές Συνθήκες της Ένωσης, η *Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα* (ΕΚΑΧ), το 1950, η *Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα* (ΕΟΚ), το 1957 και η *Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας* (ΕΚΑΕ) τον ίδιο χρόνο, είχαν ως κύριο στόχο αρχικά την οικονομική ανόρθωση της Ευρώπης από τις καταστροφές του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου (βλ. ΕΚΑΧ) και μετέπειτα (βλ. ΕΟΚ) τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των λαών δημιουργώντας μια «κοινή ευρωπαϊκή αγορά» με την ελεύθερη κυκλοφορία των τεσσάρων συντελεστών παραγωγής: των προσώπων, των προϊόντων, των κεφαλαίων και των υπηρεσιών.⁷ Σύμφωνα με το προοίμιο της Συνθήκης, η Συνθήκη ΕΟΚ έθετε τις βάσεις για μία «ολοένα και στενότερη ένωση ανάμεσα στους λαούς της Ευρώπης» με σκοπό τη διαμόρφωση μιας τελειότερης Ένωσης, όπως και η διατύπωση «in order to form a more perfect Union» του Προοιμίου του Ομοσπονδιακού Συντάγματος των Η.Π.Α. το 1987.

Εκδόθηκαν Κανονισμοί και Οδηγίες που ρύθμιζαν το καθεστώς των νόμιμων μεταναστών που προέρχονταν, κυρίως, από τις μεσογειακές χώρες (Ελλάδα, Ιταλία, Πορτογαλία) οι οποίες κατά τις δεκαετίες του '60 και του '70 δεν ήταν κράτη-μέλη της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αλλά τρίτες χώρες

⁷ Δονάτος Παπαγιάννης, *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σελ. 38-39.

προέλευσης μεταναστών, όπως ο **Κανονισμός 1612/68** για την ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, η **Οδηγία 68/360** σχετικά με την άρση των περιορισμών που αφορούν τη μετακίνηση και τη διαμονή των εργαζομένων των κρατών-μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας, ο **Κανονισμός 1251/70** για το δικαίωμα των εργαζομένων να παραμένουν στο έδαφος ενός κράτους-μέλους, εφόσον έχουν εργαστεί στο παρελθόν σε αυτό, η **Οδηγία 73/148** σχετικά με την άρση των περιορισμών που αφορούν τη μετακίνηση και τη διαμονή υπηκόων των κρατών-μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στους τομείς διαμονής και παροχής υπηρεσιών και η **Οδηγία 75/34** σχετικά με το δικαίωμα των υπηκόων ενός κράτους-μέλους να παραμένουν στην επικράτεια άλλου κράτους-μέλους, εφόσον έχουν ασκήσει μια αμίσθωτη απασχόληση σ' αυτό κατά το παρελθόν.

Βλέπουμε ότι στις ιδρυτικές Συνθήκες δεν υπάρχει πρόβλεψη για τη μετανάστευση και την κοινή της διαχείριση. Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αναφέρεται στους υπηκόους των κρατών-μελών και όχι στους υπηκόους τρίτων χωρών. Η προσπάθεια της Ένωσης για μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική ξεκινά από τα τέλη της δεκαετίας του '80 και μετά, όταν άρχισε η αυξημένη εισροή μεταναστευτικών ρευμάτων.

Σημαντικοί σταθμοί στην προσπάθεια αυτή της Ένωσης για την εξασφάλιση της ομοιόμορφης εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου για τη μετανάστευση σε όλα τα κράτη-μέλη της είναι οι τροποποιητικές Συνθήκες των ιδρυτικών Συνθηκών της Ένωσης.

1.1.3 Οι Συμφωνίες Schengen

Στις αρχές της δεκαετίας του '80 άρχισε μεγάλη συζήτηση για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Τελικά, το 1985, η Γαλλία, η Γερμανία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και οι Κάτω Χώρες –τα ιδρυτικά μέλη της Ένωσης (τότε ΕΚ)– αποφάσισαν να δημιουργήσουν μεταξύ τους ένα χώρο χωρίς σύνορα, τον χώρο «Schengen».⁸ Την αρχική αυτή Συμφωνία Schengen συμπλήρωσε μια δεύτερη, γνωστή ως Σύμβαση Εφαρμογής Schengen, που

⁸ Η ονομασία της Συμφωνίας Schengen προήλθε από το όνομα της παραμεθόριας πόλης Schengen του Λουξεμβούργου, όπου υπογράφηκε η Συμφωνία.

υπογράφηκε στις 19 Ιουνίου 1990 και άρχισε να ισχύει από το 1995. Σήμερα ο χώρος Schengen αριθμεί 26 μέλη.⁹ Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία συμμετέχουν μόνο εν μέρει, εφόσον έχουν διατηρήσει ακόμη τους ελέγχους στα σύνορά τους.

Η Συμφωνία Schengen, η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Schengen καθώς και οι πράξεις(κανόνες, συναφείς συμφωνίες κλπ) των οργάνων της Ένωσης, που έχουν ως βάση τους τα κείμενα αυτά, αποτελούν το «κεκτημένο Schengen», το οποίο στηρίζεται στην αρχή της εμπιστοσύνης των ελέγχων που διεξάγουν οι αρχές των κρατών-μελών. Με τις Συμφωνίες αυτές ρυθμίστηκαν και τα θέματα της μετανάστευσης. Συγκεκριμένα στο χώρο Schengen καταργούνται τα εσωτερικά σύνορα και ο έλεγχος της εισόδου των υπηκόων τρίτων χωρών μεταφέρεται στα εξωτερικά σύνορα. Προβλέπονται συγκεκριμένα σημεία εισόδου, κοινές διαδικασίες, κοινοί κανόνες έκδοσης θεώρησης και καθιερώνεται η δικαστική και αστυνομική και τελωνειακή συνεργασία των κρατών-μελών.

Ιδρύεται το *Σύστημα Πληροφοριών Schengen (SIS)* σύμφωνα με το οποίο τα κράτη-μέλη ανταλλάσσουν πληροφορίες για πρόσωπα και αγαθά. Αντικαταστάθηκε το 2008 από το *Σύστημα Πληροφοριών Schengen δεύτερης γενιάς (SIS II)*,¹⁰ το οποίο εισήγαγε νέες λειτουργίες με στόχο την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

Οι όροι Schengen,¹¹ τους οποίους ένας υπήκοος τρίτης χώρας πρέπει να πληροί για να εισέλθει σε ένα κράτος – μέλος για χρονικό διάστημα τριών μηνών είναι:

- Έγκυρο διαβατήριο.
- Θεώρηση διαβατηρίου σύντομης διαμονής.
- Να μπορεί να αποδείξει το σκοπό του ταξιδιού του.

⁹ Για τη Συμφωνία Schengen υπέγραψαν:

1985: Γερμανία, Βέλγιο, Γαλλία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες

1990: Ιταλία

1991: Ισπανία, Πορτογαλία

1992: Ελλάδα

1995: Αυστρία

1996: Φινλανδία, Σουηδία, Δανία, Νορβηγία, Ισλανδία

2007: Εσθονία, Τσεχία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Λετονία, Μάλτα, Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία

2008: Ελβετία, Λιχτενστάιν

¹⁰ Απόφαση 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου.

¹¹ Σύμβαση Εφαρμογής της Συνθήκης Schengen, άρθρο 5. www.europa.eu

- Να έχει επαρκείς πόρους συντήρησης για την παραμονή του, καθώς και για την επιστροφή του.
- Να είναι καταχωρημένος στο Σύστημα Πληροφοριών Schengen (SIS).
- Να μην θεωρείται επικίνδυνος για την ασφάλεια των κρατών Schengen.

Το 1999 το «κεκτημένο Schengen» εντάσσεται στο πλαίσιο της Ένωσης βάσει ενός πρωτοκόλλου προσαρτημένου στη Συνθήκη του Άμστερνταμ¹² και σήμερα στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

1.1.4 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Με τη **Συνθήκη του Μάαστριχτ** (07-02-1992 σε ισχύ από 01-11-1993) ρυθμίζεται για πρώτη φορά σαφώς το πρωτογενές δίκαιο για τα θέματα μετανάστευσης. Για πρώτη φορά αναφέρεται η μεταναστευτική πολιτική ως **θέμα κοινού ενδιαφέροντος**.¹³

Οι διατάξεις της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθιερώνουν το «πυλωνικό σύστημα συνεργασίας», σύμφωνα με το οποίο η αρχιτεκτονική της Ένωσης διαμορφώνεται με τρεις Πυλώνες¹⁴ με στόχο την ενδοκοινοτική συνεργασία. Τα θέματα της μετανάστευσης τοποθετούνται στον τρίτο Πυλώνα, δημιουργείται εκεί ένα νέο νομικό και θεσμικό πλαίσιο για τη συνεργασία σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, όπου, όμως, «οι πράξεις δικαίου ούτε δεσμευτικές είναι, ούτε ισχύουν άμεσα ούτε έχουν προβάδισμα από το εσωτερικό δίκαιο»¹⁵. Στο άρθρο 17 της Συνθήκης εμφανίζεται η έννοια του «ευρωπαίου πολίτη»: «Είναι πολίτης της Ένωσης όποιο άτομο έχει την υπηκοότητα ενός κράτους-μέλους»¹⁶ και τα δικαιώματά του (ελεύθερη μετακίνηση και εγκατάσταση σε κράτος-μέλος της Ένωσης,

¹² Αποφάσεις 1999/435 και 1999/436.

¹³ Άρθρο Κ.1 Συνθ. ΕΕ.

¹⁴ «Ο πρώτος είναι ο **Πυλώνας των Κοινοτήτων**, όπου κυριαρχεί η υπερεθνικότητα, ο δεύτερος είναι ο **Πυλώνας της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας ΚΕΠΠΑ** και ο τρίτος είναι ο **Πυλώνας των Εσωτερικών Υποθέσεων**. Στους δύο τελευταίους Πυλώνες κυριαρχεί η διακυβερνητική λογική». Βλ. Δονάτος Παπαγιάννης, *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, τρίτη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, σελ. 34.

¹⁵ Νίκος Σαρρής, *Οι αντιφατικές διαστάσεις της Μεταναστευτικής Πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, συλλογή κειμένων, «Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα», Μελέτες – Έρευνες ΕΚΚΕ, Αθήνα 2009, σελ 18.

¹⁶ V – Project Consulting (VPRC), *Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Κύριες Συνθήκες, Διατάξεις και Οδηγίες*, σελ. 8.

δικαίωμα ψήφου και εκλογιμότητας στις δημοτικές και ευρωπαϊκές εκλογές στο κράτος διαμονής του). Σχετικά με τους υπηκόους τρίτων χωρών προβλέπεται οι αποφάσεις να λαμβάνονται με ομοφωνία.

1.1.5 Οι Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ¹⁷ (02-10-1995 σε ισχύ από 01-05-1999 αποτελεί σταθμό για την εξέλιξη της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, αφού για πρώτη φορά ρυθμίζεται σαφώς το πρωτογενές δίκαιο για τα θέματα της μετανάστευσης. Ψηφίζεται η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα¹⁸, σύμφωνα με την οποία η μεταναστευτική πολιτική υπάγεται στη σφαίρα αρμοδιότητας της Ένωσης (άρθρο 63 παρ.3.α και 4):

«3) Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 67, εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, θεσπίζει μέτρα περί μεταναστευτικής πολιτικής, στους ακόλουθους τομείς:

α) προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής και προδιαγραφές διαδικασιών σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση των οικογενειών,.....

4) μέτρα που καθορίζουν τα δικαιώματα και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος, δύνανται να διαμένουν σε άλλα κράτη μέλη».

Θεμελιώνεται έτσι κοινοτική συντρέχουσα αρμοδιότητα στα θέματα της μετανάστευσης. Η μετανάστευση αποτελεί αντικείμενο ενός νέου τίτλου της ΣΕΚ του τίτλου IV (Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές

¹⁷ Ε.Ε. C 340 / 10.11.1997 σ. 0144

- Νίκος Μούσης, *Ευρωπαϊκή ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ. 23.
- Δονάτος Παπαγιάννης *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, τρίτη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2007, σελ. 35.
- Παναγιώτης Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003, σελ.69.

¹⁸ Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η Συνθ.ΕΚ μετονομάστηκε σε Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ(ΣΛΕΕ) και αποτελεί μαζί με τη Συνθήκη ΕΕ, τις Συνθήκες στις οποίες βασίζεται η Ένωση(ΣΕΕ, άρθρο 1.γ).

σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία)¹⁹ που καθιερώνει έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης(άρθρα 61-69). Εισάγεται μια σημαντική καινοτομία : η μεταφορά των θεμάτων αυτών από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα. Έτσι τα θέματα αυτά χάνουν τον διακυβερνητικό τους χαρακτήρα και υπάγονται στην αρμοδιότητα της Ένωσης και στα νομικά της μέσα (κανονισμός, οδηγία...), με αποτέλεσμα να καθίσταται ευκολότερη η παράκαμψη των κρατικών δυσκαμψιών. Εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του ΔΕΚ ως προς την επίλυση των διαφορών αλλά και ως προς την ερμηνεία τους(άρθρο 68 ΣΕΚ). Επιπλέον δίνεται η δυνατότητα ανάπτυξης «ενισχυμένης συνεργασίας» για τα θέματα της μετανάστευσης και το «κεκτημένο Schengen» ενσωματώνεται στη Συνθήκη ως μέρος των κανόνων της Ένωσης.

Τέλος, θεσπίζονται μέτρα για τη νόμιμη μετανάστευση στους τομείς:

- Είσοδος και διαμονή των νόμιμων μεταναστών.
- Προϋποθέσεις για άδειες μακράς διάρκειας διαμονής.
- Προϋποθέσεις για οικογενειακή επανένωση.

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας²⁰ (26-02-2001 σε ισχύ από 01-02-2003) διακηρύχθηκε ο *Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*²¹ κυρίως για τους ευρωπαίους πολίτες. Στην παράγραφο 3 του άρθρου 15 του Χάρτη «Ελευθερία του επαγγέλματος και δικαίωμα προς την εργασία» αναφέρονται οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος κράτους-μέλους της Ένωσης: «Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν άδεια να εργάζονται στο έδαφος των κρατών-μελών δικαιούνται συνθηκών εργασίας αντίστοιχων με εκείνες που απολαμβάνουν ο πολίτες της Ένωσης», όπως και στην παράγραφο 2 του άρθρου 45 «Ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής» όπου κατοχυρώνεται η ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής στην Ένωση γι' αυτούς: «Η ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής μπορεί να χορηγείται, σύμφωνα με τις Συνθήκες, στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφος κράτους μέλους». Αναφορικά με τα θέματα της

¹⁹ V – Project Consulting (VPRC), *Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Κύριες Συνθήκες, Διατάξεις και Οδηγίες*, σελ 10.

²⁰ Ε.Ε. C-80/10.3.2001 σ.0001-0087.

²¹ 2007/C/303/01, Πανηγυρική διακήρυξη στις 12 Δεκεμβρίου 2007.
www.europa.eu

μετανάστευσης, αυτά περνούν από τη ψηφοφορία με ομοφωνία στο πλαίσιο της διαδικασίας της συναπόφασης.²²

1.2 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ή Νέα Μεταρρυθμιστική Συνθήκη (03-12-2007 σε ισχύ από 01-12-2009) στα πλαίσια της ανάγκης για εκσυγχρονισμό των κανόνων λειτουργίας της Ένωσης, ώστε να μπορέσει να λειτουργήσει πιο αποτελεσματικά με τον διευρυμένο αριθμό κρατών-μελών, εισάγει σημαντικές θεσμικές αλλαγές μεταρρυθμίζοντας τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η οποία μετονομάζεται σε Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).²³ Στις δυο αυτές Συνθήκες, που έχουν το ίδιο νομικό κύρος, βασίζεται η Ένωση που αντικαθιστά την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (άρθρο 1 ΣΕΕ). Η μεγάλη αλλαγή που εισάγει είναι η κατάργηση των πυλώνων. Πλέον η Ένωση δεν στηρίζεται στους πυλώνες. Με την κατάργηση του «πυλωνικού συστήματος» επεκτείνεται η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου σχεδόν σε όλες τις δραστηριότητες της Ένωσης και πλέον τα θέματα της μετανάστευσης εμπίπτουν και αυτά στην αρμοδιότητά του και συνακόλουθα και η Επιτροπή αποκτά δικαιοδοσία να ασκεί προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου λόγω παράβασης των θεμάτων αυτών διαδραματίζοντας έτσι πλήρως τον ρόλο της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών. Δημιουργείται ένα νέο θεσμικό πλαίσιο στο οποίο υπάγεται «Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (Τίτλος V, ΣΛΕΕ). Στο δεύτερο από τα πέντε κεφάλαιά του (άρθρα 77-80) αναφέρεται η

²² Νομοθετική διαδικασία, η οποία θεσπίστηκε το 1992 με τη Συνθήκη ΕΕ (Μάαστριχτ) ως μία προσπάθεια για ενδυνάμωση των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου και παρέχει την εξουσία στο Κοινοβούλιο να εκδίδει πράξεις από κοινού με το Συμβούλιο στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας. βλ. Δ. Παπαγιάννης *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, τρίτη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2007, σελ. 181.

²³ Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου-Γιώργος Ν. Καταπόδης(Εισαγωγή-Επιμέλεια), *Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισαβώνας*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2008.

ανάπτυξη μιας *κοινής μεταναστευτικής πολιτικής* με στόχους:

- Την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη-μέλη (άρθρο 79 παρ.1).
- Την παροχή δυνατότητας στα κράτη-μέλη να αποφασίζουν αυτά, ανάλογα με τις ανάγκες της αγοράς, για τον όγκο των μεταναστών που θα δεχτούν (άρθρο 79 παρ.5).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας καινοτομεί προχωρώντας σε σημαντικές αλλαγές που ενισχύουν τον δημοκρατικό χαρακτήρα της Ένωσης, καθιερώνοντας τον όρο κοινή μεταναστευτική πολιτική και ενσωματώνοντας στις δύο Συνθήκες θεσμικές μεταρρυθμίσεις που επιφέρουν αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της Ένωσης και των θεσμικών οργάνων της, καθώς και στον τρόπο λήψης των αποφάσεων , με την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας(άρθρο 79 παρ.5).

1.2.1 Η αρμοδιότητα της Ένωσης

Με τις τροποποιήσεις που ενσωμάτωσε στις δυο Συνθήκες, η Συνθήκη της Λισαβόνας εισάγει μια ξεκάθαρη κατηγοριοποίηση αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών-μελών ανά τομέα (τίτλος I άρθρα 1-6 ΣΛΕΕ) , οι οποίες οριοθετούνται και κατανέμονται πλέον με σαφήνεια.

1.2.1.1 Η μετανάστευση

Η μετανάστευση δεν εντάσσεται στις αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης, αφού με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ορίζεται ρητά ότι η Ένωση έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη-μέλη στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (άρθρο 4 παρ.2.ι ΣΛΕΕ) και επομένως και στα θέματα της

μετανάστευσης. Η Ένωση και τα κράτη-μέλη εξουσιοδοτούνται να νομοθετούν και να εκδίδουν δεσμευτικές πράξεις για τα θέματα αυτά. Βέβαια, η συντρέχουσα αρμοδιότητα από τη στιγμή που ασκείται αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα. Έτσι, τα κράτη-μέλη μπορούν να ασκήσουν την αρμοδιότητά τους κατά το μέτρο που η Ένωση έχει αποφασίσει να μην ασκήσει τη δική της, ενώ τους δίνεται η δυνατότητα επαναφοράς μιας αρμοδιότητας, όταν αυτή παύσει να ασκείται από την Ένωση (άρθρο 2 παρ.2 ΣΛΕΕ).

Η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον είναι σε θέση να ενεργήσει πιο αποτελεσματικά από τα κράτη-μέλη, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 5 παρ.3 ΣΕΕ). Βέβαια, όπως θα δούμε στη συνέχεια, με την υιοθέτηση κανονισμών και οδηγιών από την Ένωση, η αρμοδιότητα για τον κύριο όγκο των θεμάτων που αφορούν τους μετανάστες μεταφέρθηκε από τα κράτη-μέλη στην Ένωση με στόχο την αποφυγή διακρίσεων και την ισότιμη μεταχείριση. Επιπλέον η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν ή έπαψαν να πληρούν τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους-μέλους (άρθρο 79 παρ.3), ενώ αφήνει το δικαίωμα στα κράτη-μέλη να καθορίζουν τον όγκο των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση μισθωτής ή μη μισθωτής εργασίας (άρθρο 79 παρ.5). Η εφαρμογή, βέβαια, της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής που προβλέπεται πρέπει να διέπεται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών και στο οικονομικό επίπεδο (άρθρο 80 ΣΛΕΕ).

1.2.1.2 Οι θεωρήσεις

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ η νομοθετική εξουσία για τα θέματα που αφορούν τη διέλευση των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και των συμβαλλομένων με το «χώρο Schengen» κρατών (Ιρλανδία, Νορβηγία, Ελβετία, Λιχτενστάιν) είναι αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης.

Αντίθετα από τους υπηκόους της Ένωσης, οι υπήκοοι τρίτων χωρών αποτελούν μία ομάδα που χαρακτηρίζεται από ανομοιογένεια. Ανομοιογένεια, αφού άλλοι από αυτούς προέρχονται από οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες της

Ευρώπης, όπως η Ελβετία και η Νορβηγία ή της Αμερικανικής ηπείρου, όπως οι Η.Π.Α. και ο Καναδάς, ενώ άλλοι προέρχονται από λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες της Ευρώπης, όπως οι βαλκανικές χώρες Αλβανία, Σερβία κλπ ή της Ασίας και της Αφρικής. Ανομοιογένεια, επίσης, αφού άλλοι από αυτούς τους νόμιμους μετανάστες είναι υπήκοοι χωρών οι οποίες έχουν συνάψει ειδικές συμφωνίες με την Ένωση που τους παρέχουν το δικαίωμα να εισέρχονται σε κράτος-μέλος της Ένωσης χωρίς άδεια εισόδου, να κυκλοφορούν ελεύθερα ή να εργάζονται τυγχάνοντας ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους της Ένωσης, ενώ άλλοι είναι υπήκοοι τρίτων χωρών που δεν έχουν συνάψει συμφωνίες με την Ένωση. Αυτοί οι νόμιμοι μετανάστες στερούνται των προαναφερομένων δικαιωμάτων και υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών-μελών της Ένωσης.

Τον κατάλογο αυτών των τρίτων χωρών καθώς και των τρίτων χωρών των οποίων οι υπήκοοι απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή καθορίζει ο Κανονισμός **539/2001/ΕΚ**, *περί του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών-μελών και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή*, που αντικατέστησε τον **Κανονισμό 574/99/ΕΚ** *περί καθορισμού των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διάβαση των εξωτερικών συνόρων των κρατών-μελών της ΕΕ*, που είχε εκδοθεί στα πλαίσια των ρυθμίσεων της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

Ο Κανονισμός **539/2001/ΕΚ** τροποποιήθηκε από τον **Κανονισμό 1244/2009/ΕΚ** με τον οποίο οι πολίτες των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων²⁴ απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης και απολαμβάνουν το καθεστώς της ελεύθερης εισόδου στη ζώνη Schengen, για μέγιστο διάστημα τριών μηνών, με την κατάργηση των αδειών εισόδου. Η εφαρμογή της απαλλαγής αυτής εφαρμόζεται μόνο στους κατόχους των *βιομετρικών*

²⁴ Νίκος Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα-Κομοτηνή 2008, σελ. 543.

- www.europa.eu/enlargement/enlargement_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index.el.htm
- www.passport.gov.gr

διαβατηρίων²⁵ τα οποία εκδίδονται από τις χώρες αυτές.

Για τους υπηκόους των τρίτων χωρών που δεν έχουν συνάψει συμφωνίες με την ΕΕ απαιτείται οπωσδήποτε θεώρηση εισόδου. Η καθιέρωση της θεώρησης εισόδου θεσπίστηκε με τη Συμφωνία Schengen²⁶ με την οποία ακολουθείται κοινή πολιτική για το καθεστώς κοινής θεώρησης εισόδου²⁷ με καθιέρωση ομοιόμορφης θεώρησης (εκτός και αν συντρέχουν σπουδαίοι λόγοι εθνικής πολιτικής), η οποία τίθεται σε έγκυρα και ισχύοντα ταξιδιωτικά έγγραφα και χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών για διαμονή διάρκειας μέχρι τρεις μήνες ανά εξάμηνο. Τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση της θεώρησης εισόδου ορίζει το άρθρο 5 της Σύμβασης Εφαρμογής της Συμφωνίας Schengen.²⁸

Έχουν καθιερωθεί τρία είδη θεωρήσεων :

- Θεώρηση Βραχείας Διαμονής (Visa Schengen)

Σύμφωνα με τις Συμφωνίες Schengen (στην Ελλάδα κυρώθηκαν με το Ν.2514/1997²⁹) καθιερώνεται ομοιόμορφη θεώρηση για διαμονή σύντομης διάρκειας³⁰ (visa Schengen). Η θεώρηση αυτή χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών για διαμονή ανώτατης διάρκειας τριών μηνών και διακρίνεται σε **θεώρηση ταξιδίου**, που ισχύει για μία ή περισσότερες εισόδους και η συνολική διάρκεια της διαμονής δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες ανά εξάμηνο, και σε **θεώρηση διέλευσης**, που επιτρέπει στον κάτοχό της να διέλθει από την

²⁵ Το **βιομετρικό διαβατήριο** είναι ένα ηλεκτρονικό έγγραφο το οποίο χρησιμοποιεί τα βιομετρικά χαρακτηριστικά (πρόσωπο, δακτυλικά αποτυπώματα, ίρις του οφθαλμού) ενός ατόμου που είναι μοναδικά μετρήσιμα, φυσικά γνωρίσματά του προκειμένου να πιστοποιήσει την ταυτότητα του κατόχου του. Οι πληροφορίες αποθηκεύονται σε ένα μικροσκοπικό chip με τον τρόπο που αποθηκεύονται διάφορες πληροφορίες στις έξυπνες κάρτες (smartcards). Το βιομετρικό διαβατήριο διαθέτει χαρακτηριστικά γνωρίσματα ασφαλείας όπως σελίδες με περίπλοκα σχέδια (αναπαραστάσεις, υδατογραφήματα) καθώς και το προαναφερόμενο chip. www.passport.gov.gr «...σύμφωνα με τον Κανονισμό 2252/2004 του Συμβουλίου τόσο η χώρα μας όσο και τα υπόλοιπα κράτη – μέλη καλούνται από τις 28 Ιουνίου 2009 να εφαρμόσουν την έκδοση των νέων διαβατηρίων, στα οποία θα συμπεριλαμβάνονται τα δακτυλικά αποτυπώματα του κατόχου). www.tovima.gr (30-11-2008).

²⁶ Η. Κατράκης, *Η Συμφωνία Schengen*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1998.

²⁷ Σύμβαση Εφαρμογής Συμφωνίας Schengen, άρθρο 9.

²⁸ Βλ. 1.1.3 Οι Συνθήκες Schengen.

²⁹ ΦΕΚ Α 140, 26/27.06.1997.

³⁰ Δονάτος Παπαγιάννης, *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Τρίτη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, σελ.491.

επικράτεια των κρατών-μελών για να μεταβεί στην επικράτεια ενός τρίτου κράτους, χωρίς η διάρκεια διέλευσης να υπερβεί τις πέντε ημέρες³¹ (άρθρο 11).

Η θεώρηση βραχείας διαμονής (visa Schengen) χορηγείται από τις διπλωματικές και προξενικές αρχές των συμβαλλομένων κρατών. Αρμόδιο για τη χορήγησή της είναι το κράτος του κύριου προορισμού, όταν αυτό έχει καθοριστεί επακριβώς, ενώ στην αντίθετη περίπτωση αρμόδιο είναι το κράτος της πρώτης εισόδου. Για την απόκτηση της θεώρησης βραχείας διαμονής, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να πληροί τους όρους του άρθρου 5 της Συμφωνίας Schengen.

Οι κάτοχοι της θεώρησης βραχείας διαμονής έχουν το δικαίωμα να κυκλοφορούν ελεύθερα στο χώρο Schengen για τρεις μήνες, με την υποχρέωση να δηλώνουν την παρουσία τους στις αρμόδιες αρχές, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία κάθε κράτους-μέλους του χώρου Schengen.

Σε όλη τη διάρκεια ισχύος της θεώρησης εισόδου ο υπήκοος τρίτης χώρας μπορεί να κυκλοφορεί ελεύθερα στην επικράτεια του «χώρου Schengen». Βέβαια η ελεύθερη αυτή κυκλοφορία τίθεται υπό ορισμένες προϋποθέσεις, όπως η υποχρέωση να δηλώνει την παρουσία του στις αρμόδιες αρχές σύμφωνα με τις διαδικασίες που ισχύουν στο κράτος-μέλος υποδοχής.

- Θεώρηση περιορισμένης εδαφικής ισχύος

Χορηγείται στους κατόχους έγκυρου και ισχύοντος ταξιδιωτικού εγγράφου από συγκεκριμένο κράτος-μέλος και ισχύει για το εν λόγω κράτος-μέλος, κατ' εξαίρεση από τον κανόνα που ορίζει ότι οι θεωρήσεις εκδίδονται για το σύνολο των κρατών-μελών της Ένωσης.

- Θεώρηση Μακράς Διαμονής (Εθνική Θεώρηση)

Σύμφωνα με τη διάκριση των Συμφωνιών Schengen οι θεωρήσεις για διαμονή άνω των τριών μηνών χορηγούνται από τα κράτη-μέλη σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο για να μπορούν να ελέγχουν τον αριθμό των μεταναστών που εισέρχεται στην επικράτειά τους. Στην Ελλάδα, το θεσμικό πλαίσιο

³¹ Δονάτος Παπαγιάννης, *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Τρίτη έκδοση, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007,σελ.492.

έκδοσης των εθνικών θεωρήσεων καθορίζεται από το Ν.3386/2005 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. Ειδικότερα, οι εθνικές θεωρήσεις εκδίδονται βάσει των αντίστοιχων για την άδεια διαμονής νομοθετικών ρυθμίσεων και η διάρκειά τους συναρτάται κατά περίπτωση με εκείνη της προβλεπόμενης διαμονής (άρθρο 6 παρ. 4).

Επιπρόσθετα, με την **Απόφαση 3497.3/550/ΑΣ 4000**³² καθορίζονται οι προϋποθέσεις, τα δικαιολογητικά και η διαδικασία χορήγησης των εθνικών θεωρήσεων. Σύμφωνα με την Απόφαση, «Εθνική θεώρηση εισόδου είναι η άδεια, η οποία υλοποιείται μέσω της επικόλλησης αυτοκόλλητης θεώρησης ενιαίου τύπου στο διαβατήριο ή άλλο αναγνωρισμένο από τη χώρα ταξιδιωτικό έγγραφο εν ισχύ, επιτρέπει στον αλλοδαπό την είσοδο και παραμονή στην ελληνική επικράτεια για διάστημα άνω των τριών μηνών, εφόσον πληροί τις υπόλοιπες νόμιμες προϋποθέσεις» (άρθρο 1).

Αρμόδια αρχή για την έκδοση εθνικής θεώρησης είναι η Ελληνική Διπλωματική ή έμμισθη Προξενική Αρχή στον τόπο κατοικίας ή διαμονής του υπηκόου τρίτης χώρας (άρθρο 2). Ο ενδιαφερόμενος οφείλει να παρουσιαστεί αυτοπροσώπως στην παραπάνω αρχή, όπου υποβάλλεται σε συνέντευξη για να διαπιστωθεί ο σκοπός της εισόδου και παραμονής του στην Ελλάδα, καθώς και σε έλεγχο εάν αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, δημόσια ασφάλεια και δημόσια υγεία και αν είναι καταχωρημένος στον κατάλογο των ανεπιθύμητων. Η θεώρηση εισόδου χορηγείται εφόσον ο ενδιαφερόμενος εκτός από την αίτηση, υποβάλλει διαβατήριο ή άλλο αναγνωρισμένο από τη χώρα ταξιδιωτικό έγγραφο, πιστοποιητικό ποινικού μητρώου των αρχών του τόπου κατοικίας του και ιατρικό πιστοποιητικό από αναγνωρισμένο κρατικό ή ιδιωτικό φορέα.

Με στόχο την εναρμόνιση της νομοθεσίας στον τομέα των θεωρήσεων και την ίση μεταχείριση των αιτούντων θεώρηση με τη δημιουργία ενός νέου καθεστώτος έκδοσης θεωρήσεων βασιζόμενων στο *Σύστημα Πληροφοριών για*

³² ΦΕΚ 1912/Β/30.12.2005.

τις θεωρήσεις (VIS)³³ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της 13^{ης} Ιουλίου 2009 ψηφίστηκε ο Κανονισμός **810/2009/ΕΚ για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων** ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στα κράτη-μέλη από την 5^η Απριλίου 2010. Ενσωματώνονται έτσι σε έναν ενιαίο **Κώδικα Θεωρήσεων** όλες οι νομοθετικές ρυθμίσεις που ισχύουν κατά την εξέταση των αιτημάτων για τη χορήγηση θεωρήσεων βραχείας διαμονής³⁴ και διέλευσης αεροδρομίου και θεσπίζονται μια σειρά ελάχιστων προϋποθέσεων οι οποίες πρέπει να πληρούνται εκ μέρους των συμβαλλόμενων κρατών των Συμφωνιών Schengen αναφορικά με τις διαδικασίες, καθώς και ενιαίοι κανόνες για τη χορήγηση θεώρησης εισόδου στην Ένωση στους υπηκόους τρίτων χωρών.

Συγκεκριμένα ο Κώδικας Θεωρήσεων:

- Κωδικοποιεί τις ισχύουσες νομικές πράξεις που διέπουν τις αποφάσεις σχετικά με τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις έκδοσης ομοιόμορφων θεωρήσεων.
- Καλύπτει τα κενά στην υφιστάμενη νομοθεσία ενόψει των νέων εξελίξεων στη διαδικασία χορήγησης θεωρήσεων.

³³ Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) καθορίζεται από τον **Κανονισμό 767/2008** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9^{ης} Ιουλίου 2008. Προβλέπει τους όρους και τις διαδικασίες ανταλλαγής στοιχείων μεταξύ των κρατών-μελών σχετικά με τις θεωρήσεις. Έτσι διευκολύνεται η εξέταση των αιτήσεων για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας. Στόχος του VIS είναι:

- «Να διευκολυνθεί η διαδικασία υποβολής αίτησης θεώρησης·
- Να προληφθεί η άγρα θεωρήσεων (visa shopping)·
- Να διευκολυνθεί η καταπολέμηση της απάτης·
- Να διευκολυνθούν οι έλεγχοι στα εξωτερικά σημεία συνοριακής διέλευσης και στα εθνικά εδάφη των χωρών της ΕΕ·
- Να βοηθήσει στον εντοπισμό των προσώπων που δεν πληρούν τις απαιτήσεις εισόδου, παραμονής και κατοικίας σε εθνικό έδαφος χώρας της ΕΕ·
- Να συμβάλει στην αποτροπή των απειλών κατά της εσωτερικής ασφάλειας των χωρών της ΕΕ».

Κανονισμός 767/2008

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/14517_el.htm

³⁴ Σύμφωνα με τον Κώδικα Θεωρήσεων (Καν. 810/2009) βραχεία διαμονή είναι η παραμονή «στην επικράτεια των κρατών μελών που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες ανά εξάμηνη περίοδο...».

Οι θεωρήσεις βραχείας διαμονής διακρίνονται σε:

- Θεωρήσεις τύπου A: θεώρηση διέλευσης από αερολιμένα
- Θεωρήσεις τύπου B: θεώρηση διέλευσης (transit)
- Θεωρήσεις τύπου C: θεώρηση περιορισμένης εδαφικής ισχύος (Limited territorial validity, LTV)
- Ομαδικές θεωρήσεις: Οι θεωρήσεις αυτές καταργήθηκαν με τον Κώδικα Θεωρήσεων ως ασύμβατες με την προοπτική εισαγωγής βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων.

- Αποσαφηνίζει σημεία της υφιστάμενης νομοθεσίας για να καταστεί δυνατή η ομοιόμορφη εφαρμογή τους.
- Καταργεί ορισμένες διατάξεις οι οποίες δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστούν μετά την εισαγωγή βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων.
- Τροποποιεί την *Κοινή Προξενική Εγκύκλιο προς τις διπλωματικές και έμμισθες προξενικές αρχές*.³⁵
- Τροποποιεί το καθεστώς των θεωρήσεων διέλευσης με την ενσωμάτωσή τους στις διατάξεις των θεωρήσεων βραχείας διαμονής.

1.2.2 Οι αρμοδιότητες των Οργάνων

Από τα επτά βασικά θεσμικά όργανα³⁶ της Ένωσης, το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο** καθορίζει τους στρατηγικούς προσανατολισμούς του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού για τη μεταναστευτική πολιτική (άρθρο 68 ΣΛΕΕ). Η Συνθήκη της Λισαβόνας κάνει πλέον σαφή τη διάκριση μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου (των Υπουργών) το οποίο μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την η Επιτροπή αποτελούν τα όργανα λήψης των αποφάσεων για τα θέματα της μετανάστευσης. Το θεσμικό αυτό τρίγωνο καθορίζει την πολιτική που χαράσσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τη μετανάστευση και θεσπίζει τις νομοθετικές πράξεις, την τήρηση των οποίων εξασφαλίζει πλέον το Δικαστήριο. Η Συνθήκη της Λισαβόνας (Μεταρρυθμιστική

³⁵ Η Κοινή Προξενική Εγκύκλιος εγκρίθηκε από την εκτελεστική επιτροπή που συστάθηκε δυνάμει της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας Schengen της 14^{ης} Ιουνίου 1985. Από τότε τροποποιήθηκε επανειλημμένα. Περιέχει διατάξεις για τα τεχνικά και οργανωτικά θέματα της διαδικασίας έκδοσης θεωρήσεων (π.χ. παραλαβή αιτήσεων, η μορφή θεώρησης, το αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης κράτος – μέλος, τα δικαιολογητικά...)
Επίσημη Εφημερίδα C 313/16.12.2002, σελ. 0001 – 0096.

³⁶ Θεοδώρα Χίου-Μανιατοπούλου, *Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας*, International and European Law Library, εκδ. Παπαζήση ΑΕΒΕ, Αθήνα 2008, σελ. 154.

- Δονάτος Παπαγιάννης *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, τρίτη έκδοση, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2007, σελ. 97.
- Νίκος Μούσης, *Ευρωπαϊκή ένωση: Δίκαιο- Οικονομία- Πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ. 23.
- Πως λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση – Ο οδηγός σας στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο 2006.

Συνθήκη) συνέβαλε αποφασιστικά σ' αυτό τροποποιώντας τις αρμοδιότητες των οργάνων για τον τρόπο λήψης των αποφάσεων για τα θέματα της μετανάστευσης.

Η **Επιτροπή** έχει την αρμοδιότητα εκτέλεσης των πράξεων και το αποκλειστικό δικαίωμα πρωτοβουλίας που αποτελεί τη σημαντικότερή της αρμοδιότητα. Έτσι υποβάλλει πρόταση:

- Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την έκδοση νέας νομοθετικής πράξης σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία (άρθρο 294 παρ.2 ΣΛΕΕ).
- Στο Συμβούλιο για τη θέσπιση μέτρων για τον καθορισμό των λεπτομερών διατάξεων βάσει των οποίων τα κράτη-μέλη, σε συνεργασία μαζί της, προβαίνουν σε αντικειμενική και αμερόληπτη αξιολόγηση της εφαρμογής από τις αρχές των κρατών-μελών της μεταναστευτικής πολιτικής (άρθρο 70 ΣΛΕΕ).
- Στο Συμβούλιο για τη θέσπιση μέτρων που διασφαλίζουν τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της μετανάστευσης (άρθρο 74 ΣΛΕΕ). Η πρωτοβουλία αυτή δεν είναι αποκλειστική της Επιτροπής, αφού το ίδιο δικαίωμα δίνεται και στο ένα τέταρτο των κρατών-μελών (άρθρο 76β ΣΛΕΕ).

Επιπλέον, εφόσον τα θέματα της μετανάστευσης είναι πλέον εντός του πεδίου της Ένωσης (κατάργηση των πυλώνων), η Επιτροπή επιβλέπει την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης για τη μετανάστευση, όπως επιβλέπει στο σύνολό του την τήρηση, από τα κράτη-μέλη, του δικαίου της Ένωσης υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου (άρθρο 17 παρ.1 ΣΕΕ). Ως θεματοφύλακας των Συνθηκών ελέγχει τα κράτη-μέλη και σε περίπτωση που κράτος-μέλος παραβεί υποχρέωσή του *εκ των Συνθηκών*, αφού, προηγουμένως, του δώσει τη δυνατότητα να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη με την οποία το εν λόγω κράτος-μέλος οφείλει, εντός ορισμένης προθεσμίας, να συμμορφωθεί. Στην αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή κινεί τη «διαδικασία επί παραβάσει», αφού έχει το *δικαίωμα προσφυγής* στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 258 ΣΛΕΕ).

Το **Συμβούλιο** και το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** ισότιμα πλέον αποφασίζουν για τα θέματα της μετανάστευσης, εφόσον, για την ανάπτυξη κοινής μεταναστευτικής πολιτικής (άρθρο 79 παρ.1 ΣΛΕΕ) «... το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας λαμβάνουν μέτρα σχετικά με τους ακόλουθους τομείς:

α) προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής καθώς και κανόνες για τη χορήγηση από τα κράτη μέλη θεωρήσεων και αδειών διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που αποσκοπούν στην επανένωση των οικογενειών,

β) καθορισμός των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή σε άλλα κράτη μέλη...» (άρθρο 79 παρ.2 ΣΛΕΕ)

Επίσης το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους, αποκλεισμένης οποιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών» (άρθρο 79 παρ.4 ΣΛΕΕ).

Με την καθιέρωση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας ενισχύεται ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποκτά ισότιμη θέση με το Συμβούλιο. Μοιράζονται από κοινού τις νομοθετικές και δημοσιονομικές εξουσίες (άρθρο 16 παρ.1 ΣΕΕ) και επεκτείνεται η αποφασιστική του αρμοδιότητα σε ένα τεράστιο φάσμα θεμάτων μεταξύ των οποίων και η πολιτική της μετανάστευσης. Έτσι η κοινοβουλευτική συνιστώσα καλύπτει σε ικανοποιητικό βαθμό «το δημοκρατικό έλλειμμα» για το οποίο εκατηγορείτο η Ένωση, αφού πριν την καθιέρωση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήταν απλώς συμβουλευτικό όργανο και βοηθούσε στη νομιμοποίηση των αποφάσεων του Συμβουλίου, το οποίο είχε την αποκλειστική αρμοδιότητα να λαμβάνει αποφάσεις, να ασκεί τη νομοθετική εξουσία. Βέβαια η Ένωση κάλυπτε σιγά-σιγά αυτό το «δημοκρατικό έλλειμμα» παραχωρώντας εξουσίες στο Κοινοβούλιο με κάθε νέα σύναψη Συνθήκης.

Το Συμβούλιο εκτός από νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα ασκεί επιπλέον και καθήκοντα χάραξης πολιτικών (όπως η μεταναστευτική πολιτική) και συντονισμού (άρθρο 16 παρ.1 ΣΕΕ). Επιπλέον το Συμβούλιο μπορεί, μετά από πρόταση της επιτροπής, να θεσπίζει μέτρα για τον καθορισμό των λεπτομερών διατάξεων με βάση τις οποίες τα κράτη-μέλη, σε συνεργασία με την Επιτροπή, προβαίνουν σε αντικειμενική και αμερόληπτη αξιολόγηση της εφαρμογής των πολιτικών της Ένωσης που προβλέπονται στον τίτλο V (χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης), όπως η πολιτική της μετανάστευσης, από τις αρχές των κρατών-μελών (άρθρο 70 ΣΛΕΕ). Επίσης, θεσπίζει μέτρα για τη διοικητική συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών των κρατών-μελών στους τομείς του τίτλου V, καθώς και μεταξύ των υπηρεσιών αυτών και της Επιτροπής. Η απόφασή του λαμβάνεται μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 74 ΣΛΕΕ), όπως λαμβάνεται και η ομόφωνη απόφασή του για τη αρμοδιότητα θέσπισης διατάξεων σχετικά με τα διαβατήρια, τα δελτία ταυτότητας, τους τίτλους διαμονής κλπ, εφόσον, βέβαια, αυτό προβλέπεται από τις Συνθήκες.

Το **Δικαστήριο** με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και την κατάργηση των πυλώνων έχει πλέον ελεγκτική αρμοδιότητα για το σύνολο σχεδόν των δραστηριοτήτων της Ένωσης και μάλιστα στο τίτλο V, όπου ο έλεγχός του αποκλείεται μόνο για το κύρος και την αναλογικότητα των επιχειρησιακών δράσεων της αστυνομίας και των εθνικών μέτρων που αφορούν την τήρηση της δημόσιας τάξης και εσωτερικής ασφάλειας (άρθρο 276 ΣΛΕΕ). Είναι πλέον αρμόδιο να ελέγχει την εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου για τη μετανάστευση τόσο από τα κράτη-μέλη όσο και από τα όργανα της Ένωσης, κρίνοντας τη νομιμότητα των πράξεων των οργάνων της Ένωσης μετά από προσφυγή κράτους-μέλους ή άλλου οργάνου της Ένωσης (άρθρο 263 ΣΛΕΕ), κρίνοντας τη συμμόρφωση κράτους-μέλους με το δίκαιο της Ένωσης μετά από προσφυγή της Επιτροπής (άρθρο 258 ΣΛΕΕ) ή άλλου κράτους-μέλους (άρθρο 259 ΣΛΕΕ) και επιβάλλοντας στο κράτος-μέλος που δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής (άρθρο 260 ΣΛΕΕ).

Επιπλέον το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ερμηνεύει το ευρωπαϊκό δίκαιο για τη μετανάστευση μετά από προδικαστικό ερώτημα εθνικού δικαστηρίου, εφόσον είναι αρμόδιο να «αποφαίνεται με προδικαστικές

αποφάσεις: α) επί της ερμηνείας των *Συνθηκών* β) επί του κύρους και της ερμηνείας των πράξεων των *θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών* της Ένωσης» (άρθρο 267 ΣΛΕΕ). Διασφαλίζεται έτσι η ενότητα εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου για τη μετανάστευση, αφού πλέον οι κοινοί κανόνες που θεσπίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για τα θέματα της μετανάστευσης θα ερμηνεύονται και θα εφαρμόζονται ομοιόμορφα από τις έννομες αρχές των κρατών-μελών με αποτέλεσμα την ίση μεταχείριση των μεταναστών από τα κράτη-μέλη.

Εκτιμώντας συνολικά τις νέες ρυθμίσεις για τη συμμετοχή των οργάνων της Ένωσης στον τομέα της μετανάστευσης, αποτελούν αναμφισβήτητα πρόοδο που διασφαλίζει την εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων για τη μετανάστευση από τις παρεκκλίσεις των κρατών μελών.

1.2.3 Η διαδικασία λήψης των αποφάσεων

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας υιοθετούνται βασικές αλλαγές στον τρόπο και τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων για τα θέματα της μετανάστευσης. Η Συνθήκη της Λισαβόνας καινοτομεί και πλέον τα θέματα αυτά αποφασίζονται με βάση τη συνήθη νομοθετική διαδικασία,³⁷ ενώ αλλάζει και το σύστημα ψηφοφορίας στο Συμβούλιο, το οποίο «Αρχής γενομένης από

³⁷ Η διαδικασία της συναπόφασης μετονομάστηκε σε **συνήθη νομοθετική διαδικασία** με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρο 294 ΣΛΕΕ). Θεσπίστηκε με τη Συνθ. ΕΕ (Μάαστριχτ) και διευρύνθηκε με τις αναθεωρήσεις του Άμστερνταμ και της Νίκαιας. Καθιερώθηκε πλήρως με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Παρέχει την εξουσία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να εκδίδει πράξεις από κοινού με το Συμβούλιο συμμετέχοντας ισότιμα στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας, ύστερα από πρωτοβουλία της Επιτροπής.

- Θεοδώρα Χίου-Μανιατοπούλου, *Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας*, International and European Law Library, Εκδόσεις Παπαζήση ΑΕΒΕ, Αθήνα 2008, σελ. 33.
- Δονάτος Παπαγιάννης *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, τρίτη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, σελ. 181.
- Νίκος Μούσης, *Ευρωπαϊκή ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ. 63.
- www.europarl.europa.eu

1^{ης} Νοεμβρίου 2014» (άρθρο 16 παρ.4 ΣΕΕ) αποφασίζει όχι με ομοφωνία, όπως ίσχυε, αλλά με ειδική πλειοψηφία,³⁸ η οποία θα ισχύσει από το 2014 με τελικό ορίζοντα το 2017 λόγω μιας μεταβατικής περιόδου που έγινε δεκτή για να αρθούν οι επιφυλάξεις της Πολωνίας και καθίσταται ο γενικός κανόνας: «Πλην των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία» (άρθρο 16 παρ.3 ΣΕΕ) με σκοπό την αποτελεσματικότερη λήψη των αποφάσεων.

Η συνήθης νομοθετική διαδικασία είναι η πιο τρέχουσα διαδικασία, ο κανόνας για τη λήψη αποφάσεων στην Ένωση. Αποτελεί μια διαδικασία τριών σταδίων, που χαρακτηρίζονται ως «τρεις αναγνώσεις» (άρθρο 294 ΣΛΕΕ) , προκειμένου να μπορεί η Ένωση να νομοθετεί.

Αρχικά η Επιτροπή, η οποία έχει την πρωτοβουλία προπαρασκευής και εκπόνησης προτάσεων για μελλοντικές νομοθετικές πράξεις, υποβάλλει πρόταση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την οποία προβλέπονται τρεις διαδοχικές αναγνώσεις:

Κατά την πρώτη ανάγνωση στην ολομέλεια το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με απλή πλειοψηφία καθορίζει τη θέση του, η οποία μπορεί να περιέχει τροπολογίες επί της αρχικής νομοθετικής πρότασης, και τη διαβιβάζει στο Συμβούλιο, το οποίο εάν, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, την εγκρίνει, εκδίδεται η σχετική πράξη που έχει τη διατύπωση της θέσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Εάν το Συμβούλιο δεν εγκρίνει την πρόταση ή κάποιες από τις τροπολογίες, καθορίζει με ειδική πλειοψηφία τη θέση του και τη διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μαζί με τους λόγους που το οδήγησαν να αρνηθεί. Επιπρόσθετα η Επιτροπή οφείλει να ενημερώσει πλήρως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη θέση της.

³⁸ Ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται (άρθρο 16 παρ.4 ΣΕΕ) «ποσοστό τουλάχιστον 55% των μελών του Συμβουλίου, το οποίο περιλαμβάνει τουλάχιστον δέκα πέντε μέλη και αντιπροσωπεύει κράτη μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της Ένωσης», ενώ για να συγκροτηθεί μειοψηφία αρνησικυρίας απαιτούνται τουλάχιστον τέσσερα μέλη του Συμβουλίου, ρύθμιση που δίνει τη δυνατότητα στα κράτη με μικρότερο πληθυσμό να συμμετέχουν ισότιμα.

Κατά τη δεύτερη ανάγνωση, αντίθετα από την πρώτη, τίθεται χρονικό όριο τριών μηνών. Έτσι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξετάζει τη θέση του Συμβουλίου και εντός τριών μηνών μπορεί:

- Να εγκρίνει τη θέση του Συμβουλίου ή να μη λάβει απόφαση εντός της Προθεσμίας, οπότε η πράξη θεωρείται ότι εκδόθηκε με τη διατύπωση της θέσης του Συμβουλίου και στη συνέχεια υπογράφεται και δημοσιεύεται.

- Να απορρίψει τη θέση του Συμβουλίου με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του, οπότε η πράξη θεωρείται ότι δεν εκδόθηκε.

- Να προτείνει τροπολογίες στη θέση του Συμβουλίου με την πλειοψηφία των μελών του. Η θέση του αυτή διαβιβάζεται στο Συμβούλιο και στη Επιτροπή, η οποία γνωμοδοτεί για τις τροπολογίες.

Το Συμβούλιο έχει στη διάθεσή του τρεις μήνες για να ενεργήσει. Εάν εγκρίνει όλες τις τροπολογίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η πράξη θεωρείται ότι εκδόθηκε, υπογράφεται και δημοσιεύεται. Εάν δεν εγκρίνει όλες τις τροπολογίες, ο πρόεδρος του Συμβουλίου, σε συμφωνία με τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, συγκαλεί την «επιτροπή συνδιαλλαγής» εντός έξι εβδομάδων. Σε περίπτωση που η Επιτροπή έχει εκφέρει αρνητική γνώμη για κάποιες από τις τροπολογίες, το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα για τις τροπολογίες αυτές.

Η **επιτροπή συνδιαλλαγής**, που αποτελείται από ίσο αριθμό εκπροσώπων του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έχει ως αποστολή την επίτευξη συμφωνίας επί κοινού σχεδίου με την πλειοψηφία των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και την ειδική πλειοψηφία του Συμβουλίου εντός έξι εβδομάδων εξετάζοντας τις θέσεις από τη δεύτερη ανάγνωση των δύο αυτών οργάνων. Η Επιτροπή συμμετέχει στις εργασίες της επιτροπής συνδιαλλαγής αναλαμβάνοντας όλες τις αναγκαίες πρωτοβουλίες για την προσέγγιση των θέσεων των δύο πλευρών.

Εάν η επιτροπή συνδιαλλαγής δεν εγκρίνει κοινό σχέδιο εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, η πράξη θεωρείται ως μη εκδοθείσα και η διαδικασία περατώνεται.

Κατά την τρίτη ανάγνωση, αφού η επιτροπή συνδιαλλαγής, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, εγκρίνει κοινό σχέδιο, το κείμενο αυτό

υποβάλλεται προς έγκριση στον Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, που έχουν στη διάθεσή τους έξι εβδομάδες για να το εγκρίνουν. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζει με την πλειοψηφία των ψηφισάντων, ενώ το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία. Εάν εγκρίνουν το κοινό σχέδιο, η πράξη υπογράφεται και δημοσιεύεται.

Συνήθως οι περισσότερες νομοθετικές πράξεις θεσπίζονται κατά τη διάρκεια είτε της πρώτης είτε της δεύτερης ανάγνωσης ως αποτέλεσμα της καλής συνεργασίας των τριών θεσμικών οργάνων.³⁹

³⁹ «Τα θεσμικά όργανα συνεργάζονται μεταξύ τους καλή τη πίστει» (άρθρο 13 παρ.2 ΣΕΕ)

1.3Η ΧΑΡΑΞΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: Τα ευρωπαϊκά Συμβούλια

Με τις τροποποιήσεις που ενσωματώνονται στις δυο συνθήκες με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο⁴⁰ καθιερώνεται ως θεσμικό όργανο της Ένωσης χωρίς να μεταβάλλονται ή να αυξάνονται οι αρμοδιότητές του. Καθορίζει τους γενικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες της Ένωσης χωρίς να ασκεί νομοθετικό έργο (άρθρο 15 παρ.1 ΣΕΕ). Καθορίζει τους στρατηγικούς προσανατολισμούς του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (άρθρο 68 ΣΛΕΕ). Χαράζει πολιτικές (όπως η μεταναστευτική πολιτική) και επιλύει κρίσιμα θέματα. Το αποτέλεσμα των εργασιών του διατυπώνεται στα συμπεράσματά του, που δημοσιεύονται μετά το πέρας της Συνόδου.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης (27-28 Νοεμβρίου 1995), κάνει μία απλή αναφορά για μία κοινή μεταναστευτική πολιτική. Σημαντικό γεγονός είναι η υπογραφή της *Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας* (Partenariat) ανάμεσα στην Ένωση και σε τρίτες μεσογειακές χώρες. Στόχος της συνεργασίας αυτής είναι το ευνοϊκό καθεστώς για τους υπηκόους αυτών των τρίτων χωρών που εισέρχονται νόμιμα σε κράτος-μέλος της Ένωσης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (15-16 Οκτωβρίου 1999), θέσπισε ένα πενταετές πρόγραμμα δράσης, το *Πρόγραμμα του Τάμπερε* (1999-2004), σύμφωνα με το οποίο τα κράτη-μέλη θα ακολουθήσουν στα επόμενα πέντε χρόνια μια κοινή πολιτική στα θέματα της νόμιμης μετανάστευσης με βασικό άξονα τη «Δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων

⁴⁰ Θεόδωρος Παπαθεοδώρου, *Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών, Ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007, σελ.27.

- Δονάτος Παπαγιάννης, *Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2001, σελ. 195.
- Νίκος Σαρρής, *Οι αντιφατικές διαστάσεις της Μεταναστευτικής Πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, συλλογή κειμένων «Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα»*, Μελέτες – Έρευνες ΕΚΚΕ, Αθήνα 2009
- V – Project Consulting (VPRC), *Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Κύριες Συνθήκες, Διατάξεις και Οδηγίες*.
- <http://www.europa.eu>

χωρών», οι οποίοι διαμένουν μόνιμα σε κράτος-μέλος της Ένωσης, σε αντιστοιχία με την ίση μεταχείριση των πολιτών της Ένωσης. Τους αναγνωρίζονται δικαιώματα για:

- Οικογενειακή επανένωση.
- Διαμονή μακράς διάρκειας.
- Άδεια εισόδου και διαμονής με σκοπό της εργασίας, τις σπουδές ή τον εθελοντισμό.

Δίνεται έμφαση στην εξασφάλιση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τους νόμιμους μετανάστες σε αντιστοιχία με αυτά των πολιτών της Ένωσης με μέτρα κατά της ξενοφοβίας και του ρατσισμού. Όμως η ασάφεια του κειμένου οδηγεί περισσότερο στην ενίσχυση των πολιτικών των κρατών-μελών για τους νόμιμους μετανάστες με αποτέλεσμα μια Ευρώπη «φρούριο».

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έκρινε ότι τα θέματα της μετανάστευσης πρέπει να αποτελούν αντικείμενο πολιτικής της μετανάστευσης και όχι αντικείμενο που συμπληρώνει το φάσμα των δικαιωμάτων της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στην επικράτεια της Ένωσης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (Φινλανδία) (14-15 Δεκεμβρίου 2001), δεσμεύτηκε να υιοθετήσει, το συντομότερο, κοινή πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης και εγκαθιδρύει συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών για τα θέματα της μετανάστευσης και τις τρίτες χώρες. Αυτά τα συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών είναι η βάση της δημιουργίας του Ευρωπαϊκού Δικτύου μετανάστευσης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης (21-22 Ιουνίου 2002), δήλωσε την απόφασή του να επισπεύσει την εφαρμογή των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε και τόνισε την ανάγκη για μία κοινή πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης, όπου η δράση της Ένωσης θα πρέπει να διέπεται από δύο αρχές:

α. «Η θεμιτή φιλοδοξία των μεταναστών για μία καλύτερη ζωή πρέπει να εναρμονίζεται με τη δυνατότητα υποδοχής της ΕΕ και των κρατών μελών της, ενώ η μετανάστευση πρέπει να λαμβάνει χώρα πάντα στο πλαίσιο της νομιμότητας.

β. Ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών στην ΕΕ σημαίνει αναγνώριση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που πηγάζουν από τα θεμελιώδη δικαιώματα που είναι αναγνωρισμένα στην ΕΕ».⁴¹

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης (19-20 Ιουνίου 2003), έκρινε ότι η μεταναστευτική πολιτική αποτελεί πρώτη προτεραιότητα της Ένωσης και στόχος είναι μια μεταναστευτική πολιτική με πληρέστερη δομή: «...., θα πρέπει να εξεταστεί και να τύχει μεγαλύτερης επιμέλειας και το ζήτημα της ομαλής ένταξης των νομίμων μεταναστών στις κοινωνίες της ΕΕ».⁴² Στα συμπεράσματά του εξέφρασε την ικανοποίησή του για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης⁴³ και εξέφρασε την επιθυμία του για τη δημιουργία, μελλοντικά, μόνιμου δικτύου μετανάστευσης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Χάγης (4-5 Νοεμβρίου 2004), ενέκρινε ένα νέο πενταετές πρόγραμμα για την περίοδο 2005-2009, το *Πρόγραμμα της Χάγης*, το οποίο διαδέχτηκε το πενταετές Πρόγραμμα του Τάμπερε. Περιλαμβάνει δέκα προτεραιότητες της Ένωσης με στόχο την ενίσχυση του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Στις δέκα αυτές βασικές προτεραιότητες, το Ευρωπαϊκό συμβούλιο της 4^{ης} και 5^{ης} Νοεμβρίου 2004, τοποθετεί τον «καθορισμό μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης» τονίζοντας την ανάγκη λήψης αποφάσεων και δράσης στα θέματα της μετανάστευσης, αφού τόνισε τη σπουδαιότητα της νόμιμης μετανάστευσης εγκρίνοντας μέτρα για κατάρτιση μίας ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών (15-16 Οκτωβρίου 2008), επικύρωσε το *Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση*. Σ' αυτό

⁴¹ Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου Θεμιστοκλή και Δημητρίου Τσάτσου, *Νομικές, Θεσμικές και Διοικητικές Διαστάσεις του Καθεστώτος Εισόδου και Παραμονής Μεταναστών στην Ελλάδα – Προκλήσεις και Προοπτικές Βελτίωσης, Μελέτη Συμβατότητας του Ελληνικού και του Ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου*, Αθήνα 2004, σελ.36.

⁴² Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, 19 και 20 Ιουνίου, Κεφ.ΙΙ, άρθρο 9.

⁴³ «Το 2003 η Επιτροπή θέσπισε τριετή προπαρασκευαστική δράση για τη δημιουργία ευρωπαϊκού δικτύου μετανάστευσης («ΕΔΜ»), με σκοπό την παροχή στην κοινότητα και τα κράτη μέλη της αντικειμενικών, αξιόπιστων και ενημερωμένων δεδομένων για τη μετανάστευση». Απόφαση 2008/381/ΕΚ του Συμβουλίου της 14^{ης} Μαΐου 2008 για τη δημιουργία ευρωπαϊκού δικτύου μετανάστευσης, παρ. 1.

επισημαίνεται ότι «η οργάνωση της μετανάστευσης πρέπει να λαμβάνει υπόψη την ικανότητα υποδοχής της Ευρώπης από απόψεως αγοράς εργασίας, στέγαση και υγειονομικών, εκπαιδευτικών και κοινωνικών υπηρεσιών..., αφού «Η Ευρωπαϊκή Ένωση δε διαθέτει τα μέσα για να δεχθεί αξιοπρεπώς όλους τους μετανάστες που επιδιώκουν μία καλύτερη ζωή».⁴⁴ Ένα κράτος-μέλος πρέπει να δέχεται μετανάστες ανάλογα με τις ανάγκες της αγοράς: «Το ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν μία επιλεκτική και συντονισμένη μεταναστευτική πολιτική, ιδίως σε συνάρτηση με τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας και λαμβανομένων υπόψη των πιθανών επιπτώσεων στα κράτη-μέλη».⁴⁵ Επιπλέον αποφασίστηκε να τελειώσουν οι μαζικές νομιμοποιήσεις και τα κράτη-μέλη να συνάπτουν συμφωνίες επανεισδοχής με τα κράτη προέλευσης των μεταναστών. Πρέπει να σημειωθεί ότι αφαιρέθηκε η παράγραφος για την καθιέρωση δικαιώματος ψήφου στους επί μακρόν διαμένοντες νόμιμους μετανάστες και αφέθηκε η ρύθμιση του θέματος στη διακριτική ευχέρεια του κάθε κράτους-μέλους.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης (10-11 Δεκεμβρίου 2009), ενέκρινε το *Πρόγραμμα της Στοκχόλμης*, που διαδέχτηκε το Πρόγραμμα της Χάγης και αφορά τη νέα ευρωπαϊκή πολιτική για την περίοδο 2010-2014. Κεντρική ιδέα του πολυετούς αυτού προγράμματος είναι «η οικοδόμηση της Ευρώπης των πολιτών» και στόχος του για τη μετανάστευση είναι η διασφάλιση της ορθής διαχείρισης της μετανάστευσης, τόσο για τις χώρες υποδοχής, όσο και για τις χώρες προέλευσης των μεταναστών, διαμορφώνοντας μία κοινή πολιτική για τη μετανάστευση.

⁴⁴ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες 24 Σεπτεμβρίου 2008, σελ.3.

⁴⁵ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες 24 Σεπτεμβρίου 2008, σελ.5.

1.4 ΤΟ ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ

Το Παράγωγο Ευρωπαϊκό Δίκαιο ⁴⁶ για τα θέματα της μετανάστευσης που παράγεται από τη δράση των ευρωπαϊκών οργάνων στοχεύει «στη διαμόρφωση ενιαίων πολιτικών πρακτικών, κυρίως στους τομείς του ελέγχου των μεταναστευτικών ροών και της ένταξης των νομίμων μεταναστών».⁴⁷

Στόχος, δηλαδή είναι η εναρμόνιση της νομοθεσίας των κρατών-μελών στα θέματα κυρίως που αφορούν τα βασικά δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών που ζουν και εργάζονται νόμιμα σε κράτος-μέλος της Ένωσης. Δικαιώματα τα οποία τα κράτη-μέλη ήταν απρόθυμα να προασπίσουν και αυτό γιατί δεν έχουν όλα τα κράτη-μέλη κοινή προσέγγιση στα θέματα της μετανάστευσης, αφού από αυτά άλλα έχουν παράδοση στη μετανάστευση, ενώ, αντίθετα, άλλα βρέθηκαν ξαφνικά να αποτελούν χώρες εισδοχής μεταναστών. Μπροστά στο πρωτόγνωρο αυτό γεγονός σε άλλα κράτη η κοινωνία τους θεωρεί απειλή για την εθνική της ταυτότητα και σε άλλα οι κάτοικοι τους υποδέχονται ως πηγή πλούτου της πολιτιστικής τους πολυμορφίας. Επίσης, άλλα κράτη-μέλη αποτελούν απλώς πέρασμα μεταναστών, ενώ άλλα αποτελούν προορισμό των μεταναστών. Επιπλέον, το κάθε κράτος-μέλος, έχοντας τα δικά του συμφέροντα, προσπαθεί να έχει τον πρώτο και τον τελευταίο λόγο στα θέματα αυτά.

Οι κατευθυντήριες γραμμές που υιοθετήθηκαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την εκπλήρωση του στόχου εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών των κρατών-μελών και της υιοθέτησης μίας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής για τους νόμιμους μετανάστες από όλα τα κράτη-μέλη είναι:

Ο Κανονισμός 1030/2002/ΕΚ για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών. Στόχος του είναι η προστασία τους από τη νόθευση (παραποίηση, πλαστογράφηση) των σχετικών αδειών.

⁴⁶ Δονάτος Παπαγιάννης Εισαγωγή στο *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, τρίτη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, σελ. 206.

• Παναγιώτης Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 267

⁴⁷ Νίκος Σαρρής, *Οι αντιφατικές διαστάσεις της Μεταναστευτικής Πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, συλλογή κειμένων «Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα»*. Μελέτες – Έρευνες ΕΚΚΕ, Αθήνα 2009, σελ. 70.

Η Οδηγία 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, με την οποία κατοχυρώνεται το δικαίωμα των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος-μέλος της Ένωσης, στην αρμονική οικογενειακή συμβίωση. Έτσι διευκολύνεται η ενσωμάτωσή τους στις κοινωνίες των κρατών-μελών.

Η Οδηγία 2003/109/EK σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες. Η Οδηγία αυτή εξομοιώνει τους υπηκόους τρίτων χωρών, που διαμένουν σε κράτος-μέλος τουλάχιστον πέντε χρόνια πριν την υποβολή της αίτησης, με τους ευρωπαϊούς πολίτες σε τομείς του οικονομικού και κοινωνικού βίου.

Η Οδηγία 2004/114/EK σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία. Σκοπός της Οδηγίας είναι ο καθορισμός των προϋποθέσεων εισόδου και διαμονής ώστε να διευκολύνεται η μετακίνηση των υπηκόων τρίτων χωρών προκειμένου να σπουδάσουν.

Η Οδηγία 2005/71/EK σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας. Η Οδηγία καθορίζει τις προϋποθέσεις για την ελεύθερη διακίνηση ερευνητών στα κράτη-μέλη.

Η Οδηγία 2009/50 σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής εξειδίκευσης. Σκεπτικό της Οδηγίας είναι ο έλεγχος των ποιοτικών και ποσοτικών χαρακτηριστικών αυτών που έρχονται. Σκοπός της είναι ο καθορισμός των προϋποθέσεων εισόδου και διαμονής με τις οποίες ο υπήκοος τρίτης χώρας, αφού υποβάλλει τη σχετική αίτηση, αποκτά τη λεγόμενη «μπλε κάρτα». Ο κάτοχος της «μπλε κάρτας της ΕΕ» δικαιούται να διαμένει και να εργάζεται νόμιμα σε κράτος-μέλος. Κατέχει υψηλά επαγγελματικά προσόντα.

Το Παράγωγο αυτό Δίκαιο διαμορφώνει το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο για την είσοδο, διαμονή και ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη-μέλη. Δυστυχώς, όμως, οι περισσότερες από αυτές τις πρωτοβουλίες της Ένωσης –ιδίως οι σημαντικές Οδηγίες 2003/86/EK και 2003/109/EK-

εκδόθηκαν ως Οδηγίες⁴⁸ και όχι ως Κανονισμοί.⁴⁹ Έτσι τα κράτη-μέλη βρίσκουν τρόπους να παρακάμπτουν το πνεύμα και το γράμμα των Οδηγιών αυτών καθιστώντας τες εν μέρει ή εν όλω ανενεργές. Με αυτόν τον τρόπο ο δρόμος για την επίτευξη μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και ενός ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης στον τομέα της μετανάστευσης είναι μακρύς και δύσκολος.

1.4.1 Ο Κανονισμός 1030/2002/ΕΚ για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών

Το στόχο της Ένωσης για μία κοινή μεταναστευτική πολιτική με κοινή ρύθμιση σε όλα τα κράτη-μέλη των θεμάτων της αποδεικνύει η θέσπιση του **Κανονισμού 1030/2002/ΕΚ για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών**.⁵⁰ Το κείμενο του Κανονισμού αφορά «τα γενικά χαρακτηριστικά του ενιαίου τύπου αδειών διαμονής»⁵¹ με τεχνικές λεπτομέρειες ώστε να μην είναι δυνατή η νόθευση των σχετικών αναγκαίων στοιχείων. Ο Κανονισμός τροποποιήθηκε στις 18 Απριλίου 2008 και πλέον καθορίζει τα χαρακτηριστικά ασφάλειας και τα βιομετρικά στοιχεία αναγνώρισης που πρέπει να χρησιμοποιούν τα κράτη-μέλη για τις άδειες διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίες μπορεί να είναι είτε προσαρτημένες στο διαβατήριο (αυτοκόλλητες ετικέτες) είτε να είναι χωριστά έγγραφα (άρθρο 1 παρ.1). Η εισαγωγή βιομετρικών στοιχείων είναι μία απαραίτητη διαδικασία για την καθιέρωση αξιόπιστων εγγράφων προστατευμένων από παράνομη χρήση.⁵²

Σύμφωνα με τον Κανονισμό ως «άδεια διαμονής» θεωρείται «κάθε άδεια η οποία εκδίδεται από τις αρχές ενός κράτους μέλους και επιτρέπει σε υπήκοο

⁴⁸ Οι οδηγίες δεσμεύουν το κράτος-μέλος, στο οποίο απευθύνονται, ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα τους και όχι ως προς τον τρόπο εφαρμογής τους.

• Δονάτος Παπαγιάννης *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, τρίτη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2007, σελ. 211.

⁴⁹ Οι Κανονισμοί ισχύουν αμέσως χωρίς την παρέμβαση των κρατών-μελών. Δονάτος Παπαγιάννης *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, τρίτη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2007, σελ. 207

⁵⁰ Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 157, 15.06.2002, σελ. 0001 - 0007

⁵¹ Θεόδωρος Π. Παπαθεοδώρου, *ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ – Ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007, σελ. 38

⁵² Πρόταση της Επιτροπής COM (2003) 0558

τρίτης χώρας να διαμένει νόμιμα στο έδαφός του...».⁵³ Εξαίρεση αποτελούν οι θεωρήσεις, οι άδειες που χορηγούνται εν αναμονή εξέτασης αίτησης για τη χορήγηση άδειας διαμονής ή ασύλου και οι άδειες για διαμονή ανώτατης διάρκειας έξι μηνών που χορηγούνται από τα κράτη-μέλη τα οποία δεν εφαρμόζουν τις διατάξεις της Συνθήκης Schengen σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα. Η εφαρμογή του Κανονισμού αφορά μόνο τους υπηκόους τρίτων χωρών που υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης. Υπεύθυνο όργανο για την εκτύπωση της άδειας διαμονής ενιαίου τύπου είναι ένας οργανισμός που ορίζει το κάθε κράτος-μέλος, το οποίο υποχρεούται να γνωστοποιήσει το όνομά του στην Επιτροπή, ως το αρμόδιο να λάβει γνώση όργανο, και τα άλλα κράτη-μέλη. Τα γενικά χαρακτηριστικά του ενιαίου τύπου αδειών διαμονής (περιγραφή, χρώμα, υλικά, τεχνικές εκτύπωσης...) περιγράφονται στο υπόδειγμα που εμπεριέχεται στο παράρτημα του Κανονισμού.

Τα κράτη-μέλη διατηρούν το δικαίωμα να εκδίδουν και να ανακαλούν την άδεια διαμονής ανάλογα με τα κριτήρια που αυτά έχουν θέσει. Υποχρέωση τους είναι η έκδοση αδειών διαμονής με ένα συγκεκριμένο τύπο. Έτσι αναγνωρίζεται η ευρωπαϊκή (κοινοτική κατά το χρόνο έκδοσης του Κανονισμού) διάσταση της διαμονής και εργασίας εκατομμυρίων υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στον ενιαίο χώρο της Ένωσης. Η μεγάλη σημασία που δόθηκε στην καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου φαίνεται από τον τύπο της πράξης. Για την θέσπιση του ενιαίου τύπου αδειών διαμονής επιλέχτηκε ένα νομικό κείμενο άμεσης ισχύος, χωρίς άλλη διατύπωση, όπως είναι ο Κανονισμός για τον οποίο δεν απαιτείται οποιαδήποτε ενέργεια (π.χ. Οδηγία) από τις εθνικές έννομες τάξεις.

Ο Κανονισμός 1030/2002 σε συνάρτηση με τις Οδηγίες 2003/86 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης και 2003/109 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, που ακολούθησαν, είναι ίσως τα πιο βασικά κείμενα που εκδόθηκαν προς εκπλήρωση της προσπάθειας της Ένωσης για εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών στα θέματα αντιμετώπισης των νόμιμων μεταναστών.

⁵³ Κανονισμός 1030/2002, άρθρο 1 παρ. 2.α

1.4.2 Η Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής Επανένωσης

Η οικογένεια από πολύ παλιά αποτέλεσε τη βάση της σύνθεσης της κοινωνίας. Την κεφαλαιώδη σημασία της δείχνει και η αναγνώριση σε παγκόσμιο επίπεδο του θεσμού της οικογένειας. Η *Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ)* εγγυάται την προστασία τόσο της ιδιωτικής όσο και της οικογενειακής ζωής.⁵⁴ Τη νόμιμη, οικονομική και κοινωνική προστασία της οικογένειας εγγυάται και ο *Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων* της Ένωσης.⁵⁵ Στην προστασία του δικαιώματος στην οικογενειακή ζωή συμβάλλει το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση. Από την πλευρά της η οικογενειακή επανένωση διευκολύνει την ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών υπηκόων τρίτων χωρών στις κοινωνίες των κρατών-μελών και έχει ως αποτέλεσμα την κοινωνική και οικονομική συνοχή –στόχος της Ένωσης– και τη δημιουργία μίας κοινωνικο-πολιτισμικής σταθερότητας, αφού η οικογενειακή επανένωση αποτελεί έναν από τους βασικότερους λόγους μεταναστευτικής εισροής στα κράτη-μέλη.

Με βάση όλα αυτά και στα πλαίσια της εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών των κρατών-μελών σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, τόνισε την ανάγκη για μία περισσότερο ενεργή πολιτική ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος των κρατών-μελών. Η πολιτική αυτή ενσωμάτωση να έχει ως στόχο την ισότιμη μεταχείριση των νόμιμων αυτών μεταναστών με δικαιώματα και υποχρεώσεις συγκρίσιμα με αυτά των πολιτών της Ένωσης.⁵⁶ Το 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν αποφάσισε την ένταξη στο τότε κοινοτικό δίκαιο κοινών κανόνων αναφορικά με το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση και το 2003 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης κατέληξε σε μια συμφωνία ως προς το περιεχόμενο της Οδηγίας σχετικά με την οικογενειακή επανένωση.

⁵⁴ ΕΣΔΑ, άρθρο 8§1 «Παν πρόσωπον δικαιούται εις τον σεβασμόν της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και της αλληλογραφίας του».

⁵⁵ Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, άρθρο 33 *Οικογενειακή και επαγγελματική ζωή*. Επίσημη Εφημερίδα C 364/1, 18.12.2002

⁵⁶ Συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε, σημείο 18

Τελικά τον Σεπτέμβριο του 2003 εγκρίθηκε η **Οδηγία 2003/86/ΕΚ**⁵⁷ του Συμβουλίου της 22^{ης} Σεπτεμβρίου 2003 *σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης*. Είναι η πρώτη Οδηγία η οποία αφορά τη νόμιμη μετανάστευση και βασίζεται στο σεβασμό των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων του ανθρώπου, στο δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος-μέλος και στην ανάγκη ενίσχυσης μίας ενεργητικής πολιτικής κοινωνικής ένταξης. Σύμφωνα με την Οδηγία «Τα μέτρα που αφορούν την οικογενειακή επανένωση θα πρέπει να θεσπίζονται σύμφωνα με την υποχρέωση προστασίας της οικογένειας και σεβασμού της οικογενειακής ζωής...» (αιτιολογική σκέψη αρ.2).

Σκοπός της Οδηγίας είναι ο καθορισμός κοινών κανόνων σύμφωνα με τους οποίους οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών-μελών θα μπορούν να ασκούν το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης (άρθρο 1). Κατοχυρώνεται έτσι το δικαίωμα σε κάθε νόμιμο μετανάστη υπήκοο τρίτης χώρας να προσκαλεί μέλη της οικογένειάς του, που βρίσκεται πίσω στη χώρα καταγωγής.

Ως **οικογενειακή επανένωση** νοείται η είσοδος και διαμονή σε κράτος-μέλος των μελών της οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στο κράτος αυτό άσχετα αν οι οικογενειακοί δεσμοί προήλθαν πριν ή μετά την είσοδο του διαμένοντος (άρθρο 2.δ). Προϋπόθεση για να μπορεί ο συντηρών (άρθρο 1) να καταθέσει αίτηση οικογενειακής επανένωσης είναι αυτός να κατέχει άδεια διαμονής από κράτος-μέλος διάρκειας ισχύος ανώτερης ή ίσης με ένα έτος (άρθρο 3 παρ.1). Αντιφατική όμως είναι η ρύθμιση του άρθρου 8 που λόγω της ανάγκης για διατήρηση της ευελιξίας των νομοθεσιών των κρατών-μελών σχετικά με τον προσδιορισμό των ελάχιστων προϋποθέσεων για την οικογενειακή επανένωση, επιτρέπει στα κράτη-μέλη το δικαίωμα να απαιτούν να έχει διαμείνει ο συντηρών νόμιμα στην επικράτειά της για διάστημα που δεν υπερβαίνει τα δύο έτη, ενώ τους επιτρέπει να προβλέπουν με τη νομοθεσία τους την αναμονή έως και τριών ετών για να μπορούν οι υποψήφιοι αιτούντες να υποβάλλουν αίτηση οικογενειακής επανένωσης.

Σύμφωνα με την Οδηγία η οικογενειακή επανένωση αφορά τα μέλη του πυρήνα της οικογένειας, τη (ή τον) σύζυγο και τα ανήλικα τέκνα, ενώ αφήνει

⁵⁷ Επίσημη Εφημερίδα L 251, 03.10.2003, σελ. 0012 - 0018

στη διακριτική ευχέρεια του κράτους υποδοχής, με προαιρετική εφαρμογή,⁵⁸ να επιτρέπει την επανένωση των εξ' αίματος ανιόντων (πεθερικά) ή των ενήλικων άγαμων δικών του τέκνων ή της (του) συντρόφου του (της), καθώς και των ανήλικων τέκνων άλλης συντρόφου και του συντηρούντος στις περιπτώσεις πολυγαμικού γάμου ή στις περιπτώσεις αποδεδειγμένης σταθερής σχέσης μακράς διάρκειας. Ο προσδιορισμός του χρόνου ενηλικίωσης αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια της νομοθεσίας των κρατών-μελών. Έκπληξη προκαλεί η υποχρέωση, σύμφωνα με την Οδηγία, των ανήλικων τέκνων άνω των δώδεκα ετών που εισήλθαν μόνοι τους στο κράτος υποδοχής να εκπληρώσουν πρόσθετα κριτήρια με εξετάσεις ένταξης π.χ. η γνώση της γλώσσας, τα οποία θα ορίζει το κράτος υποδοχής (άρθρο 4).

Ο συντηρών που κατέχει άδεια διαμονής πρέπει να πληροί κάποιες προϋποθέσεις όπως κατάλληλο κατάλυμα για τη στέγαση της οικογένειάς του, κοινωνική ασφάλιση τόσο για τον ίδιο όσο και για τα μέλη της οικογένειάς του και να αποδεικνύει σταθερό εισόδημα επαρκές για τη συντήρηση του ίδιου και της οικογένειάς του (άρθρο 7). Από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας εξαιρούνται οι αιτούντες την ιδιότητα πρόσφυγα, οι αιτούντες άσυλο και όσοι έχουν άδεια προσωρινής διαμονής δυνάμει συμπληρωματικών μορφών προστασίας (άρθρο 3 παρ.2). Ο καθορισμός του προσώπου που θα υποβάλλει την αίτηση, ο συντηρών ή τα μέλη της οικογένειάς του, αφήνεται στην ευχέρεια των κρατών-μελών τα οποία θα πρέπει να απαντήσουν μέσα σε εννέα μήνες ή και περισσότερο σε «εξαιρετικές περιπτώσεις που έχουν σχέση με το σύνθετο χαρακτήρα της εξέτασης της αίτησης...» (άρθρο 5), ενώ έχουν επιπλέον την ευχέρεια να απορρίψουν ένα αίτημα, αιτιολογημένα, ώστε να υπάρχει η δυνατότητα άσκησης προσφυγής (άρθρο 18), για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Οι ίδιοι λόγοι μπορεί να ισχύσουν και για τη μη ανανέωση ή και την αφαίρεση άδειας διαμονής (άρθρο 6). Η αίτηση απορρίπτεται και στις περιπτώσεις απάτης (π.χ. πλαστογράφηση εγγράφων, εικονικός γάμος...), (άρθρο 16).

Η άδεια διαμονής των μελών της οικογένειας είναι αρχικά εξαρτημένη από την άδεια του συντηρούντος, έχει διάρκεια ενός έτους τουλάχιστον και μπορεί να ανανεώνεται για χρονικό διάστημα ίσο με τη διάρκεια της άδειας

⁵⁸ Κωνσταντίνος Στεφάνου, *Το νέο ευρωπαϊκό καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών*, Νομικό Περιοδικό: Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΔτΑ), τ.7 Τεύχος 26/2005, σελ. 375.

διαμονής του συντηρούντος (άρθρο 13). Αυτή η άδεια τους παρέχει πρόσβαση στην εκπαίδευση, στην αγορά εργασίας και στην επαγγελματική κατάρτιση με την ίδια ιδιότητα με εκείνη του συντηρούντος. Η πρόσβαση στην εργασία όμως μπορεί να τους απαγορευτεί για μία διάρκεια ενός έτους, αφού η Οδηγία παρέχει στα κράτη-μέλη το δικαίωμα να «μπορούν να εξετάζουν την κατάσταση της αγοράς εργασίας τους πριν επιτραπεί στα μέλη της οικογένειας να ασκήσουν μισθωτή εργασία ή ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα» (άρθρο 14). Μετά την πάροδο πέντε ετών η άδεια διαμονής των μελών της οικογένειας εκδίδεται πλέον ανεξάρτητα από αυτή του συντηρούντος, εκτός και αν σ' αυτό το διάστημα έχει θεμελιωθεί με άλλο τρόπο δικαίωμα απόκτηση άλλης αυτοτελούς άδειας διαμονής (π.χ. περιπτώσεις χηρείας, διαζυγίου...), (άρθρο 15).

Η οδηγία αυτή εκτός από προφανή προστασία του θεμελιώδους δικαιώματος στην αρμονική οικογενειακή συμβίωση προσπαθεί να επιτύχει δύο επιπλέον έμμεσους στόχους: την αποτροπή της μετεγκατάστασης των συγγενών αυτών μέσω παράνομων δικτύων διακίνησης ανθρώπων και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού των συντηρούντων.

Όμως, ενώ το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης είναι αναγνωρισμένο παγκόσμια, η Οδηγία 2003/86/EK δημιουργεί επιφυλάξεις με τις ρυθμίσεις της. Έτσι υπήρξαν πολλά επικριτικά σχόλια για σοβαρό έλλειμμα των κρατών-μελών της Ένωσης στην προστασία και αναγνώριση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αφού περιέχει διατάξεις που δυσκολεύουν ιδιαίτερα την επανένωση των νόμιμων μεταναστών υπηκόων τρίτων χωρών με τους αυστηρούς όρους που θέτουν. Διατάξεις που δεν προσεγγίζουν τους στόχους των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε. Το διάστημα αναμονής των υποψηφίων αιτούντων, το οποίο μπορεί να φτάσει τα τρία χρόνια για να έχουν δικαίωμα να καταθέσουν αίτηση οικογενειακής επανένωσης, σε συνδυασμό με το διάστημα που απαιτείται για την επεξεργασία της αίτησης και την έκδοση της απόφασης, το οποίο μπορεί να είναι εννέα μήνες ή και περισσότερο –δε διευκρινίζεται ο χρόνος– «σε εξαιρετικές περιπτώσεις που έχουν σχέση με το σύνθετο χαρακτήρα της εξέτασης της αίτησης», καθιστούν τη διαδικασία οικογενειακής επανένωσης ιδιαίτερα χρονοβόρα.

Επιπλέον ο καθορισμός των ατόμων που συνθέτουν μία οικογένεια και η διάκριση των ανήλικων άνω των δώδεκα ετών που εισήλθαν μόνοι τους στο κράτος-μέλος υποδοχής, που υποχρεούνται σε εξετάσεις ενσωμάτωσης προκειμένου να τους δοθεί η άδεια διαμονής, καθώς και η έλλειψη της ίσης μεταχείρισης, αφού τα μέλη της οικογένειας λαμβάνουν μία άδεια παραμονής διάρκειας ενός έτους και είναι δυνατόν –ανάλογα με την «κατάσταση της αγοράς εργασίας» των κρατών-μελών– να τους απαγορευτεί η πρόσβαση στην εργασία για ένα έτος, καθιστούν επίσης δύσκολη την επανένωση των νόμιμα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

Η Οδηγία αποτελεί προϊόν πολιτικών συμβιβασμών,⁵⁹ γεγονός το οποίο σε συνδυασμό με την υιοθέτηση, ίσως της αρχής της επικουρικότητας μπορεί να δικαιολογήσει τη σημαντική διακριτική ευχέρεια την οποία η Οδηγία δίνει στα κράτη-μέλη.

Οι αυστηροί όροι της Οδηγίας αποτέλεσαν αντικείμενο προσφυγής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο τότε ΔΕΚ με την οποία ζήτησε την ακύρωση της παραγράφου 1, τελευταίο εδάφιο και της παραγράφου 6 του άρθρου 4 και του άρθρου 8 της Οδηγίας (**υπόθεση C-540/03**).⁶⁰ Συγκεκριμένα στις 21 Οκτωβρίου 2003 η *Επιτροπή των Ελευθεριών* του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ψήφισε υπέρ της αίτησης ακύρωσης της Οδηγίας κρίνοντας τη ρύθμιση του άρθρου 8⁶¹ αντίθετη με το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή. Στις 2 Δεκεμβρίου του ίδιου χρόνου η *Νομική Επιτροπή* του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ζήτησε κι αυτή, με τη σειρά της, την ακύρωση της Οδηγίας κρίνοντας ότι το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1⁶² καθώς και η παράγραφος 6⁶³ του άρθρου 4 της

⁵⁹ Κωνσταντίνος Στεφάνου, *Το νέο ευρωπαϊκό καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών*, Νομικό Περιοδικό: Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΔτΑ), τ.7 Τεύχος 26/2005, σελ. 380

⁶⁰ <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=el>

• Συλλογή Νομολογίας του Δικαστηρίου, 2006, σελ. I-05769

⁶¹ Οδηγία 2003/86/EK, άρθρο 8: «Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν να έχει διαμείνει ο συντηρών νόμιμα στην επικράτειά τους για διάστημα το οποίο να μην υπερβαίνει τα δύο έτη, προτού επιτραπεί στα μέλη της οικογένειάς του/της να επανενωθούν μαζί του/της. Κατά παρέκκλιση όταν η περί οικογενειακής επανένωσης νομοθεσία ενός κράτους μέλους η οποία ισχύει κατά την ημερομηνία υιοθέτησης της παρούσας οδηγίας λαμβάνει υπόψη την ικανότητα υποδοχής του εν λόγω κράτους, τότε το κράτος μέλος αυτό μπορεί να προβλέπει περίοδο αναμονής τριών ετών κατ' ανώτατο όριο μεταξύ της υποβολής της αίτησης οικογενειακής επανένωσης και της έκδοσης άδειας διαμονής των μελών της οικογένειας».

⁶² Οδηγία 2003/86/EK, άρθρο 4§1 τελευταίο εδάφιο: «Κατά παρέκκλιση, όταν κάποιο τέκνο είναι ηλικίας άνω των δώδεκα ετών και φθάνει ανεξάρτητα από την υπόλοιπη οικογένειά του, το κράτος μέλος μπορεί, πριν επιτρέψει την είσοδο και τη διαμονή του δυνάμει της παρούσας οδηγίας, να εξετάζει κατά πόσο πληροί όρο ενσωμάτωσης προβλεπόμενο από την ισχύουσα νομοθεσία του κατά την ημερομηνία θέσης σε εφαρμογή της παρούσας οδηγίας».

Οδηγίας είναι διατάξεις αντίθετες με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και την αρχή της μη διάκρισης.

Στις 27 Ιουνίου 2006 το Δικαστήριο εξέδωσε την απόφασή του με την οποία απέρριψε την προσφυγή του Κοινοβουλίου ενισχύοντας έτσι την διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών που παρέχει η Οδηγία και όχι την προστασία και διευκόλυνση των νόμιμων μεταναστών.

Αναφορικά με τη **διάταξη του τελευταίου εδαφίου της 1^{ης} παραγράφου του άρθρου 4**, το Δικαστήριο έκρινε ότι αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί αντίθετη προς το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, όπως αυτό κατοχυρώνεται με το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, διότι το δικαίωμα αυτό δεν πρέπει να ερμηνεύεται ότι είναι υποχρεωτικό να λαμβάνεται υπόψη από τα κράτη-μέλη όταν επιτρέπουν την οικογενειακή επανένωση στο έδαφός τους. Αντίθετα η διάταξη αυτή απλώς επιτρέπει στα κράτη-μέλη να εφαρμόζουν το κριτήριο της εθνικής τους νομοθεσίας που ισχύει ήδη κατά την ημερομηνία θέσεως σε εφαρμογή της Οδηγίας τηρώντας πάντα τις αρχές του άρθρου 5 § 5⁶⁴ και του άρθρου 17⁶⁵ της Οδηγίας και όχι να θεσπίζουν εκτελεστικές πράξεις αντίθετες προς το δικαίωμα της οικογενειακής ζωής.⁶⁶

Επιπλέον η επιλογή της ηλικίας των 12 ετών δεν αποτελεί κριτήριο που παραβιάζει την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ηλικίας, αφού πρόκειται για κριτήριο που αντιστοιχεί σε στάδιο της ζωής του ανήλικου τέκνου κατά το οποίο το ανήλικο αυτό τέκνο έχει διαβιώσει για μεγάλο χρονικό διάστημα σε τρίτη χώρα χωρίς τα υπόλοιπα μέλη της οικογένειάς του, γεγονός που μπορεί να δυσκολέψει την ενσωμάτωσή του σε άλλο περιβάλλον.

⁶³ Οδηγία 2003/86/ΕΚ, άρθρο 4 παρ.6: «Κατά παρέκκλιση, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν ότι οι αιτήσεις για οικογενειακή επανένωση ανηλίκων τέκνων πρέπει να υποβάλλονται πριν από την ηλικία των δεκαπέντε ετών, όπως προβλέπεται από την ισχύουσα νομοθεσία τους που ισχύει κατά την ημερομηνία θέσης σε εφαρμογή της παρούσας οδηγίας. Εάν η αίτηση υποβληθεί μετά την ηλικία αυτή, τα κράτη μέλη που αποφασίζουν να εφαρμόσουν την παρέκκλιση αυτή επιτρέπουν την είσοδο και τη διαμονή των τέκνων για άλλους λόγους εκτός της οικογενειακής επανένωσης».

⁶⁴ Οδηγία 2003/86/ΕΚ, άρθρο 5 παρ.5: «Κατά την εξέταση μίας αίτησης τα κράτη μέλη μεριμνούν, ώστε να λαμβάνουν δεόντως υπόψη το μείζον συμφέρον των ανήλικων τέκνων».

⁶⁵ Οδηγία 2003/86/ΕΚ, άρθρο 17: «Τα κράτη μέλη λαμβάνουν δεόντως υπόψη το χαρακτήρα και τη σταθερότητα των οικογενειακών δεσμών του προσώπου και τη διάρκεια διαμονής του στο κράτος μέλος καθώς και την ύπαρξη οικογενειακών, πολιτιστικών και κοινωνικών δεσμών με τη χώρα καταγωγής του, σε περίπτωση απόρριψης αίτησης, ανάκλησης ή άρνησης της ανανέωσης της άδειας διαμονής, ή σε περίπτωση λήψης μέτρου απομάκρυνσης εις βάρος του συντηρούντος ή μελών της οικογένειάς του.

⁶⁶ Απόφαση, σκέψεις 60-62

Επομένως, σύμφωνα με το Δικαστήριο, το άρθρο 4 παρ. 1, τελευταίο εδάφιο, δεν μπορεί να θεωρηθεί αντίθετο προς το θεμελιώδες δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, προς την υποχρέωση συνεκτίμησης του υπέρτατου συμφέροντος του παιδιού⁶⁷ ή προς την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ηλικίας ούτε μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί διάταξη που επιτρέπει, ρητά ή σιωπηρά, στα κράτη-μέλη να ενεργούν κατ' αυτόν τον τρόπο.⁶⁸

Αναφορικά με το άρθρο 4 παρ. 6, επίσης το Δικαστήριο έκρινε ότι η διάταξη αυτή δεν είναι αντίθετη με το δικαίωμα για σεβασμό της οικογενειακής ζωής που κατοχυρώνει το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, όπως αυτό ερμηνεύεται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αφού απλά παρέχει στα κράτη-μέλη την ευχέρεια να εφαρμόζουν τους όρους περί οικογενειακής επανένωσης της Οδηγίας αποκλειστικά στις αιτήσεις των ανηλίκων που δεν έχουν συμπληρώσει τα 15 έτη, χωρίς να απαγορεύει στα κράτη-μέλη να εξετάζουν αιτήσεις ανηλίκων άνω των 15 ετών ή να τους επιτρέπει να μην τις εξετάζουν. Επίσης σύμφωνα με την Οδηγία, το κράτος-μέλος υποχρεούται να εξετάζει τέτοιες αιτήσεις προς το συμφέρον του παιδιού και προς το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής. Επιπλέον δεν προκύπτει ότι το επιλεγέν όριο ηλικίας των 15 ετών αποτελεί κριτήριο αντίθετο προς την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ηλικίας.⁶⁹

Τέλος, και για το άρθρο 8, το οποίο επιτρέπει στα κράτη – μέλη να παρεκκλίνουν από τους κανόνες περί οικογενειακής επανένωσης, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν είναι αντίθετο προς το δικαίωμα για σεβασμό της οικογενειακής ζωής που κατοχυρώνει το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, όπως αυτό ερμηνεύεται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Και αυτό γιατί δεν αποκλείει την οικογενειακή επανένωση, αλλά επιτρέπει στα κράτη-μέλη περιορισμένο περιθώριο εκτίμησης ώστε να βεβαιώνονται ότι η

⁶⁷ Σύμφωνα με το Δικαστήριο το ζήτημα του συμφέροντος του παιδιού ο κοινοτικός νομοθέτης το αντιμετώπισε με επαρκή προσοχή. Η διάταξη του άρθρου 4§1 της Οδηγίας πιστοποιεί ότι το υπέρτατο συμφέρον του παιδιού αποτέλεσε κριτήριο πρωταρχικής σημασίας κατά τη θέσπισή της, ενώ δεν προκύπτει ότι το τελευταίο εδάφιο της διάταξης αυτής δεν λαμβάνει αρκούντως υπόψη το συμφέρον αυτό ή επιτρέπει στα κράτη – μέλη να μην το συνεκτιμήσουν. Αντίθετα, μάλιστα, το άρθρο 5§5 της Οδηγίας επιβάλλει στα κράτη – μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν δεόντως υπόψη το υπέρτατο συμφέρον του ανήλικου τέκνου.

Απόφαση, σκέψη 66

⁶⁸ Απόφαση, σκέψεις 70,71,73,74 και 76

⁶⁹ Απόφαση, σκέψεις 85-90

οικογενειακή επανένωση πραγματοποιείται υπό ευνοϊκές συνθήκες έχοντας ο συντηρών διαμένει στο κράτος υποδοχής για επαρκές διάστημα να είναι ικανός να έχει σταθερή εγκατάσταση και ικανό βαθμό ενσωμάτωσης. Επομένως η συνεκτίμηση από τα κράτη-μέλη αυτών των στοιχείων και η δυνατότητα μετάθεσης της οικογενειακής επανένωσης σε δύο ή, ανάλογα με την περίπτωση, σε τρία έτη δεν είναι αντίθετες προς το δικαίωμα για σεβασμό της οικογενειακής ζωής.⁷⁰

Τελικά η Οδηγία 2003/86/EK άρχισε να ισχύει⁷¹ από τις 3 Οκτωβρίου 2002 ενώ η εναρμόνισή της με τα εθνικά δίκαια των κρατών-μελών καθορίστηκε για δύο χρόνια μετά, στις 3 Οκτωβρίου 2005. Μέχρι σήμερα η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών των κρατών-μελών και η επίτευξη μίας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής δεν έχει ακόμη επιτευχθεί παρά τις ρυθμίσεις της Οδηγίας. Τη δυσκολία αυτή έλαβε υπόψη της η Επιτροπή και όρισε *ρήτρα επανεξέτασης*⁷² της εναρμόνισης.

Το 2004 η *Κοινοβουλευτική Συνέλευση* του Συμβουλίου της Ευρώπης με τη **Σύσταση 1686/2004** εκδήλωσε την ανησυχία της ότι «κάποια κράτη μέλη έχουν την τάση να αναθεωρούν τη μεταναστευτική τους πολιτική εισάγοντας περιοριστικές προϋποθέσεις στο δικαίωμα στην οικογενειακή συνένωση»,⁷³ και συνέστησε στην Επιτροπή να επιβλέπει τη συμμόρφωση των κρατών-μελών με τα διεθνή κείμενα προστασίας της οικογενειακής συνένωσης –κυρίως του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ– και να συντάξει σχέδιο πρότασης για την εναρμόνιση και εφαρμογή των πολιτικών οικογενειακής συνένωσης των κρατών-μελών. Επίσης ζήτησε από την Επιτροπή να απευθύνει σύσταση στα κράτη-μέλη να διευκολύνουν τις διοικητικές τους διαδικασίες, μέσω των οποίων θα γίνεται η εφαρμογή της Οδηγίας, καθιστώντας τες απλές και διαφανείς και να εξετάζουν τις αιτήσεις οικογενειακής συνένωσης με θετικό και ανθρωπιστικό πνεύμα.⁷⁴

⁷⁰ Απόφαση, σκέψεις 97 και 98

⁷¹ Η ισχύς της Οδηγίας δεν αφορά το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιρλανδία και τη Δανία γιατί δεν την προσυπέγραψαν.

⁷² Ρήτρα επανεξέτασης: στην προκειμένη περίπτωση επιτρέπει τον καθορισμό της ημερομηνίας εξέτασης του επόμενου σταδίου προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών που διέπουν την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την οικογενειακή επανένωση.

• www.europa.eu

⁷³ Σύσταση 1686/2004 παρ. 9

⁷⁴ Σύσταση 1686/2004 παρ.12

1.4.3 Η Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες

Όπως ήδη αναφέρθηκε, στα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε τονίστηκε η ανάγκη προσέγγισης του νομικού καθεστώτος των υπηκόων τρίτων χωρών με το καθεστώς των υπηκόων της Ένωσης.⁷⁵ Και αυτό διότι την περίοδο αυτή αρκετοί μετανάστες έχουν εγκατασταθεί νόμιμα στα κράτη-μέλη, πολλές φορές αντίθετα με την δυνατότητά τους να δέχονται νόμιμους μετανάστες με αποτέλεσμα την παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των υπηκόων της Ένωσης και των νόμιμων μεταναστών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε δήλωσε ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών, που είναι νόμιμοι κάτοικοι ενός κράτους-μέλους για μια χρονική περίοδο, θα πρέπει να απολαμβάνουν ένα σύνολο δικαιωμάτων συγκρίσιμων με αυτά των πολιτών της Ένωσης.

Στο πλαίσιο αυτό, το 2001, η Επιτροπή υπέβαλλε στο Συμβούλιο πρόταση Οδηγίας για τη ρύθμιση του καθεστώτος των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες στην Ένωση. Η πρόταση αυτή υιοθετήθηκε και το 2003 εγκρίθηκε η **Οδηγία 2003/109/ΕΚ**,⁷⁶ του Συμβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003, *σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες*. **Στόχος** της Οδηγίας είναι να τονιστεί η σημασία της ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν επί μακρόν στο έδαφος των κρατών-μελών για την επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της Ένωσης, κατοχυρώνοντας γι' αυτούς ένα καθεστώς ίσης μεταχείρισης ανάλογο με αυτό των υπηκόων της σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων στους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής.

Ως **επί μακρόν διαμένων**, σύμφωνα με την Οδηγία, χαρακτηρίζεται ο υπήκοος τρίτης χώρας που κατοικεί αδιάλειπτα σε έδαφος της Ένωσης για τουλάχιστον πέντε χρόνια πριν από της υποβολή της σχετικής αίτησης (άρθρο 2.β και άρθρο 4 παρ.1). Η πενταετής διαμονή πιστοποιείται από τις άδειες

⁷⁵ Οδηγία 2003/109/ΕΚ, 2^η αιτιολογική σκέψη

⁷⁶ Η Οδηγία 2003/109/ΕΚ τέθηκε σε ισχύ στις 23 Ιανουαρίου 2004. Το άρθρο 26 της Οδηγίας καλεί τα κράτη – μέλη να προσαρμόσουν σε αυτή το αργότερο έως τις 23 Ιανουαρίου 2006. Το Ηνωμένο Βασίλειο, η Δανία και η Ιρλανδία δεν την προσυπέγραψαν. Επίσημη Εφημερίδα L 016/23.01.2004, σ. 0044 - 0053

διαμονής του ενδιαφερομένου. Ο συνολικός υπολογισμός των πέντε ετών δεν επηρεάζεται αν οι περίοδοι απουσίας του από το κράτος-μέλος διαμονής είναι μικρότερες από έξι διαδοχικούς μήνες και δεν υπερβαίνουν συνολικά τους δέκα μήνες μέσα στα πέντε έτη (άρθρο 4 παρ. 2). Αναφορικά με τους φοιτητές η Οδηγία αναφέρει ότι οι περίοδοι διαμονής τους, που είναι για λόγους σπουδών ή επαγγελματικής κατάρτισης, λαμβάνονται υπόψη μόνο κατά το ήμισυ (άρθρο 4 παρ. 3). Αυτό όμως σημαίνει ότι ο αιτών για την απόκτηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος φοιτητής θα πρέπει να έχει συμπληρώσει δέκα έτη διαμονής ως φοιτητής για να μπορεί να δικαιολογήσει τα πέντε αδιάλειπτα έτη διαμονής!

Η Οδηγία αποκλείει το «καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων» σε ορισμένες κατηγορίες νομίμων μεταναστών-υπηκόων τρίτων χωρών είτε λόγω της αβεβαιότητας της κατάστασής τους είτε λόγω της σύντομης παραμονής τους (άρθρο 3 παρ. 2). Έτσι αποκλείονται:

- Άτομα που διαμένουν για σπουδές ή επαγγελματική κατάρτιση
- Άτομα που έχουν την άδεια να διαμένουν σε κράτος-μέλος με καθεστώς προσωρινής προστασίας ή αναμένουν ανάλογη απόφαση
- Πρόσφυγες ή άτομα που έχουν υποβάλλει αιτήσεις για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα και αναμένουν την οριστική απόφαση
- Εποχιακοί εργαζόμενοι
- Εργαζόμενοι διπλωματικού σώματος και προξενίων

Οι **προϋποθέσεις** τις οποίες πρέπει να πληροί ο υπήκοος τρίτης χώρας για να αποκτήσει την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντα αναφέρονται στα άρθρα 5 και 6 της Οδηγίας. Συγκεκριμένα θα πρέπει να διαθέτει σταθερούς, τακτικούς και επαρκείς πόρους για τη συντήρηση τόσο του ίδιου όσο και των μελών της οικογένειάς του, κοινωνική ασφάλιση και να μην αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια του κράτους-μέλους. Οι «σταθεροί, τακτικοί και επαρκείς πόροι» δεν καθορίζονται επακριβώς από την Οδηγία, αλλά καλούνται τα κράτη-μέλη να τους αξιολογήσουν σύμφωνα με τη φύση και τη σταθερότητά τους λαμβάνοντας υπόψη τον κατώτατο μισθό και σύνταξη που καθορίζεται από το δίκαιό τους. Η Οδηγία, επίσης, επιτρέπει στα κράτη-μέλη να θέσουν επιπλέον όρους στους ενδιαφερομένους με σκοπό την ομαλή ενσωμάτωσή τους στο κοινωνικό σύνολο (άρθρο 5 παρ. 2), όπως για

παράδειγμα η Ελλάδα που έχει θέσει εξετάσεις γλώσσας, πολιτισμού και ιστορίας.

Για την απόκτηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος, ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας υποχρεούται να καταθέσει την αίτηση μαζί με τα έγγραφα που προβλέπει το εθνικό δίκαιο. Η απόφαση του κοινοποιείται εγγράφως μέσα σε έξι, το αργότερο, μήνες από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης (άρθρο 7). Σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης, αυτή θα πρέπει να είναι επαρκώς αιτιολογημένη ώστε ο αιτών να μπορεί να ασκήσει το δικαίωμα προσφυγής ενώπιον των αρμόδιων αρχών (άρθρο 10). Η άδεια διαμονής, την οποία λαμβάνει ο υπήκοος τρίτης χώρας, έχει διάρκεια ισχύος τουλάχιστον πέντε ετών και πριν τη λήξη της ανανεώνεται κατόπιν αιτήσεως χωρίς περαιτέρω προϋποθέσεις (άρθρο 8). Ανάκληση ή αφαίρεση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος μπορεί να συμβεί εάν ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει απουσιάσει από το έδαφος της Ένωσης για δώδεκα διαδοχικούς μήνες, έχει αποκτήσει με δόλια μέσα το καθεστώς αυτό ή εάν έχει θεσπιστεί μέτρο απέλασης εναντίον του (άρθρο 9).

Με την απόκτηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος ο υπήκοος τρίτης χώρας εξομοιώνεται με τον υπήκοο του κράτους-μέλους διαμονής μέσα στα πλαίσια της διευκόλυνσης της ενσωμάτωσης των επί μακρόν διαμενόντων.⁷⁷ Έτσι έχει το **δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης** (άρθρο 11) με αυτή που ισχύει για τους υπηκόους του εν λόγω κράτους σε:

- Συνθήκες εργασίας, ως μισθωτός ή ως ελεύθερος επαγγελματίας
- Εκπαίδευση, επαγγελματική κατάρτιση και αναγνώριση πτυχίων, πιστοποιητικών και επαγγελματικών τίτλων
- Πρόσβαση και παροχή σε όλα τα αγαθά και τις υπηρεσίες
- Φορολογικά προνόμια
- Ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι
- Ελεύθερη μετακίνηση στην επικράτεια του κράτους-μέλους διαμονής.

Παρ' όλα αυτά η Οδηγία δίνει το δικαίωμα στα κράτη-μέλη να θέσουν περιοριστικούς όρους στα δικαιώματα αυτά και να αποκλίνουν από τις διατάξεις της Οδηγίας όταν συντρέχουν λόγοι εθνικής ασφάλειας και κίνδυνοι απάτης (άρθρο 11 παρ. 3-5). Τέλος, στα πλαίσια της ίσης μεταχείρισης

⁷⁷ Οδηγία 2003/109, 12^η αιτιολογική σκέψη

περιλαμβάνεται η ενισχυμένη προστασία από την απέλαση η οποία είναι δυνατή κάτω από πολύ αυστηρές προϋποθέσεις (άρθρο 12).

Οι επί μακρόν διαμένοντες αποκτούν, επίσης, το **δικαίωμα διαμονής στα άλλα κράτη-μέλη** (άρθρο 14) «για περίοδο που υπερβαίνει τους τρεις μήνες, εφόσον πληρούνται οι όροι που καθορίζονται στο παρόν κεφάλαιο» (άρθρο 14 παρ. 1). Επομένως η υπέρβαση του ορίου των τριών μηνών είναι δυνατή μόνο εάν ο ενδιαφερόμενος:

- Ασκεί οικονομική δραστηριότητα ως μισθωτός ή ελεύθερος επαγγελματίας. Στην περίπτωση αυτή τα κράτη-μέλη έχουν την ευχέρεια απόκλισης τόσο από την αρχή της ίσης μεταχείρισης, αφού έχουν το δικαίωμα, εξετάζοντας την κατάσταση της αγοράς εργασίας τους, να δίνουν προτίμηση στους πολίτες της Ένωσης, όσο και από την υποχρέωσή τους για αναγνώριση του δικαιώματος διαμονής στο έδαφός τους, αφού έχουν το δικαίωμα να περιορίσουν τον αριθμό των ατόμων που πληρούν τις προϋποθέσεις για την απόκτηση της άδειας διαμονής, όταν αυτό προβλέπεται από το εθνικό τους δίκαιο που ισχύει κατά τη στιγμή της υιοθέτησης της Οδηγίας (άρθρο 14 παρ. 3 και 4).
- Παρακολουθεί σπουδές ή επαγγελματική κατάρτιση.
- Εγκαθίσταται στη χώρα για άλλους σκοπούς από την άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας ή την παρακολούθηση σπουδών, εφόσον διαθέτει επαρκείς πόρους διαβίωσης.

Ο ενδιαφερόμενος οφείλει να υποβάλλει την αίτηση μέσα σε χρονικό διάστημα τριών μηνών από την είσοδό του στο δεύτερο κράτος-μέλος. Βέβαια μπορεί να την υποβάλλει και ενώ εξακολουθεί να διαμένει στο κράτος-μέλος από το οποίο ήδη έχει αποκτήσει το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος (άρθρο 15 παρ. 2). Η αίτηση συνοδεύεται από τα αποδεικτικά στοιχεία που προβλέπει το εθνικό δίκαιο, όπως, όταν η διαμονή είναι λόγω σπουδών ή εργασίας, τα κράτη-μέλη μπορούν να ζητήσουν αποδεικτικά στοιχεία, πιστοποιητικό εγγραφής σε εγκεκριμένο ίδρυμα ή σύμβαση εργασίας (άρθρο 15 παρ. 4). Η εξασφάλιση της άδειας παραμονής προϋποθέτει ο ενδιαφερόμενος να έχει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρηση τόσο του ίδιου όσο και των μελών της οικογένειάς του καθώς και ασφάλιση ασθένειας που να καλύπτει όλους τους κινδύνους που καλύπτουν οι

πολίτες του κράτους-μέλους υποδοχής και διαμονής (άρθρο 15 παρ. 2). Επιπρόσθετα τα κράτη-μέλη έχουν το δικαίωμα να απαιτήσουν από τον ενδιαφερόμενο που καταθέτει την αίτηση να παρακολουθήσει μαθήματα γλώσσας ως μέτρο ενσωμάτωσης (άρθρο 15 παρ. 3). Αυτό όμως έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, αφού ο πολίτης της Ένωσης δεν υποχρεούται να πληροί αυτό το μέτρο ενσωμάτωσης. Αντίθετα αυτό προβλέπεται στους αιτούντες πολιτογράφησης (ιθαγένειας) κράτους-μέλους της ΕΕ.

Τα μέλη της οικογένειάς του μπορούν είτε να τον συνοδεύσουν είτε να τον συναντήσουν στο δεύτερο κράτος-μέλος στην περίπτωση που η οικογένεια έχει ήδη συσταθεί στο πρώτο κράτος-μέλος διαμονής. Διαφορετικά εφαρμόζεται η Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (άρθρο 16).

Ο επί μακρόν διαμένων, που έγινε δεκτός στο δεύτερο κράτος-μέλος, έχει τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες παροχές που είχε και στο πρώτο κράτος - μέλος. Το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος που απέκτησε από το πρώτο κράτος-μέλος το διατηρεί μέχρι να αποκτήσει το ίδιο καθεστώς στο δεύτερο κράτος-μέλος μετά από την υποβολή αίτησής του για να θεωρηθεί επί μακρόν διαμένων στο κράτος-μέλος αυτό. Σε περίπτωση απόρριψης ή αφαίρεσης του τίτλου διαμονής (λόγοι δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας...) από το δεύτερο κράτος-μέλος, το πρώτο κράτος-μέλος υποχρεούται να δεχθεί πίσω τον επί μακρόν διαμένοντα (άρθρο 22).

Η Οδηγία 2003/109/ΕΚ δεν προσδίδει στους υπηκόους τρίτων χωρών τα ίδια δικαιώματα με αυτά των υπηκόων της Ένωσης. Το θέμα του δικαιώματος διαμονής στα κράτη-μέλη είναι πολύ μακριά από τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε όπου τονίστηκε ότι το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος πρέπει να αναγνωρίζεται αμοιβαία από όλα τα κράτη-μέλη και επιπλέον να του αναγνωρίζονται δικαιώματα κατά το δυνατόν παραπλήσια με αυτά που αναγνωρίζονται στους πολίτες της Ένωσης.⁷⁸ Η Οδηγία προσεγγίζει το νομικό καθεστώς των πολιτών της, όχι όμως τόσο όσο έθεσε το Συμβούλιο του Τάμπερε, αφού οι προϋποθέσεις που

⁷⁸ Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, σημείο 21.

θέτει καθιστούν δύσκολη την απόκτηση της ιδιότητας του επί μακρόν διαμένοντος στα κράτη- μέλη.

Παρ' όλα αυτά, όμως, δεν πρέπει να παραβλέπουμε ότι με την Οδηγία αυτή ξεκινά η διαμόρφωση ενός κοινού πλαισίου της μεταναστευτικής πολιτικής. Δικαιολογητική της βάση είναι ο μεγάλος αριθμός μεταναστών στα κράτη-μέλη, των οποίων όμως οι πολιτικές στα θέματα των μεταναστών (π.χ. ίση μεταχείριση) παρέμεναν άτολμες και επιφυλακτικές. Δυστυχώς όπως και με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης έτσι και με την Οδηγία 2003/109/ΕΚ λόγω της φύσης της, τα κράτη-μέλη βρίσκουν τρόπους να παρακάμπτουν το πνεύμα της καθιστώντας την ανίσχυρη.

1.4.4 Η Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία

Με στόχο, στον τομέα της εκπαίδευσης, την προβολή της Ευρώπης, στο σύνολό της, ως παγκόσμιο κέντρο αριστείας για τη γενική και την επαγγελματική εκπαίδευση, η Ένωση ενθαρρύνει την κινητικότητα των υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές διευκολύνοντας τη μετακίνησή τους προκειμένου να σπουδάσουν. Στα πλαίσια αυτά εγκρίθηκε η **Οδηγία 2004/114/ΕΚ**,⁷⁹ του Συμβουλίου της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2004, *σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία*.

Η Οδηγία αποσκοπεί στην προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών – μελών καθορίζοντας τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής διάρκειας

⁷⁹ Επίσημη Εφημερίδα L 375/23.12.2004, σ.12

Διορθωτικό: Επίσημη Εφημερίδα L 206/07.08.2004, σ. 22

Άρθρο 17 παρ.2 (2004): «Κάθε κράτος καθορίζει τον ανώτατο εβδομαδιαίο αριθμό ωρών ή ετήσιο αριθμό κατά τις οποίες επιτρέπεται η δραστηριότητα αυτή και οι οποίες δεν υπερβαίνουν τις 10 ώρες την εβδομάδα ή το αντίστοιχό τους σε ημέρες ή μήνες κατ' έτος.»

Άρθρο 17 παρ.2 (2007): «Κάθε κράτος καθορίζει τον ανώτατο εβδομαδιαίο αριθμό ωρών ή ετήσιο αριθμό κατά τις οποίες επιτρέπεται η δραστηριότητα αυτή και οι οποίες δεν είναι λιγότερες από 10 ώρες την εβδομάδα ή το αντίστοιχό τους σε ημέρες ή μήνες κατ' έτος».

μεγαλύτερης των τριών μηνών των υπηκόων τρίτων χωρών, τους οποίους διακρίνει σε *τέσσερις κατηγορίες* (άρθρο 2):

- Τους σπουδαστές, τους φοιτητές σε ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης για σπουδές πλήρους φοίτησης, μεταπτυχιακού ή διδακτορικού.
- Τους μαθητές, αυτούς που έχουν γίνει δεκτοί σε κράτος-μέλος για να παρακολουθήσουν πρόγραμμα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στο πλαίσιο προγράμματος ανταλλαγής.
- Τους άμισθους πρακτικά ασκούμενους, αυτούς που έχουν γίνει δεκτοί σε κράτος-μέλος για πρακτική άσκηση, για ορισμένο χρονικό διάστημα, χωρίς αμοιβή.
- Τους παρέχοντες εθελοντική εργασία, αυτούς που συμμετέχουν σε κρατικό ή ευρωπαϊκό (της Ένωσης) πρόγραμμα γενικού ενδιαφέροντος. Από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας εξαιρούνται (άρθρο 3 παρ. 2):
 - Οι αιτούντες άσυλο ή αυτοί που είναι δικαιούχοι προσωρινής ή επικουρικής μορφής προστασίας.
 - Οι υπήκοοι τρίτων χωρών των οποίων η απέλαση έχει ανασταλεί.
 - Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που ως μέλη οικογένειας υπηκόου της Ένωσης ασκούν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ένωσης.
 - Οι υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι έχουν το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος σε κράτος-μέλος και έτσι έχουν το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος-μέλος με σκοπό τις σπουδές ή την επαγγελματική κατάρτιση, όπως ορίζει η Οδηγία 2003/109/ΕΚ.
 - Οι υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι θεωρούνται μισθωτοί ή ελεύθεροι επαγγελματίες σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του ενδιαφερομένου κράτους-μέλους.

Γενικές προϋποθέσεις (άρθρο 6 παρ. 1) για τις τέσσερις κατηγορίες των υπηκόων τρίτων χωρών που υποβάλλουν αίτηση εισδοχής είναι το έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο που αναγνωρίζει η εθνική νομοθεσία, η γονική άδεια για την προβλεπόμενη διαμονή σε περίπτωση ανηλίκων, η ασφάλιση ασθένειας, να μην αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια και η απόδειξη πληρωμής του τέλους το οποίο έχουν δικαίωμα να απαιτούν τα κράτη-μέλη για

την διεκπεραίωση της αίτησης σύμφωνα με το άρθρο 20⁸⁰ της Οδηγίας. Η Οδηγία δεν καθορίζει το ύψος του χρηματικού ποσού που αντιστοιχεί στο τέλος της αίτησης, αλλά επιτρέπει τον ορισμό του ύψους του από τα κράτη- μέλη. Έτσι, όμως, οι αιτούντες τρίτων χωρών δεν απολαμβάνουν ίση μεταχείριση από τα κράτη-μέλη. Επιπλέον ο ορισμός ενός υψηλού τέλους θα μπορούσε ίσως να θεωρηθεί ως απροθυμία του κράτους-μέλους να υποδεχθεί νόμιμους μετανάστες. Και αυτό επιτρέπεται με το άρθρο 20 της Οδηγίας.

Οι **βασικές προϋποθέσεις** εισδοχής και διαμονής που ορίζονται για την κάθε κατηγορία των υπηκόων τρίτων χωρών είναι:

- Για τους φοιτητές (άρθρο 7):
 - Η εγγραφή του φοιτητή σε αναγνωρισμένο ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.
 - Η οικονομική άνεση ώστε να μπορεί να καλύψει τα έξοδα παραμονής, σπουδών και επιστροφής του
 - Η επαρκής γνώση της γλώσσας του προγράμματος σπουδών που θα παρακολουθήσει
 - Η απόδειξη πληρωμής των τελών εγγραφής που χρεώνει το εκπαιδευτικό ίδρυμα

Οι δύο τελευταίες προϋποθέσεις δεν είναι υποχρεωτικές, αλλά επαφίνονται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών. Σχετικά με τους υπηκόους τρίτων χωρών που ήδη έχουν γίνει δεκτοί ως σπουδαστές και υποβάλλουν αίτηση σε άλλο κράτος-μέλος για να συμπληρώσουν το πρόγραμμα σπουδών τους, η Οδηγία θεσπίζει δικαίωμα διαμονής στο άλλο κράτος-μέλος. Προϋπόθεση όμως γι' αυτό είναι η συνάφεια του συμπληρωματικού προγράμματος σπουδών με το ήδη πραγματοποιημένο πρόγραμμα σπουδών (άρθρο 8). Αυτή η προϋπόθεση αποτρέπει την κατάχρηση της φοιτητικής ιδιότητας των υπηκόων τρίτων χωρών και δεν μπορούν να παρατείνουν υπερβολικά τη διαμονή τους στην Ένωση.

- Για τους μαθητές (άρθρο 9 παρ. 1):
 - Το όριο ηλικίας που καθορίζεται από το ενδιαφερόμενο κράτος – μέλος

⁸⁰ Οδηγία 2004/114/ΕΚ, άρθρο 20: «Τα κράτη μέλη δυνατόν να απαιτούν από τους αιτούντες να καταβάλλουν τέλη για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων σύμφωνα με την παρούσα οδηγία».

- Η προσκόμιση απόδειξης ότι έγινε δεκτός σε ίδρυμα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης
- Η προσκόμιση της απόδειξης συμμετοχής του σε αναγνωρισμένο πρόγραμμα ανταλλαγής μαθητών, το οποίο διαχειρίζεται ειδικευμένος οργανισμός που αναγνωρίζει το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος
- Η προσκόμιση απόδειξης ότι ο διοργανωτής οργανισμός είναι υπεύθυνος για τα έξοδα διαβίωσης, σπουδών, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και επαναπατρισμού
- Η απόδειξη ότι φιλοξενείται καθ' όλη τη διάρκεια της διαμονής του από οικογένεια που εγκρίνεται από το κράτος-μέλος

Η Οδηγία επιτρέπει στα κράτη-μέλη να δίνουν προτεραιότητα και να περιορίζονται στην εισδοχή μαθητών που προέρχονται από τρίτες χώρες οι οποίες πραγματοποιούν ανταλλαγές με τους δικούς τους μαθητές.⁸¹

- Για τους άμισθους πρακτικά ασκούμενους (άρθρο 10)
 - Η απόδειξη ότι έχει υπογράψει σύμβαση πρακτικής άσκησης εγκεκριμένη από την αρμόδια αρχή του ενδιαφερομένου κράτους-μέλους
 - Να διαθέτει επαρκείς πόρους για την κάλυψη των εξόδων διαμονής, πρακτικής άσκησης και των εξόδων επιστροφής του
 - Η παρακολούθηση βασικών μαθημάτων γλώσσας, στην περίπτωση που το απαιτήσει το κράτος-μέλος για την πραγματοποίηση της άσκησης.
- Για τους παρέχοντες εθελοντική εργασία (άρθρο 11)
 - Να μην υπερβαίνει το όριο ηλικίας που καθορίζεται από το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος.
 - Η προσκόμιση της σύμβασης, η οποία θα περιλαμβάνει τα καθήκοντα του ενδιαφερομένου εθελοντή, το ωράριο εργασίας του, τους πόρους για την κάλυψη των εξόδων ταξιδιού, διαβίωσης και κατοικίας του καθώς και την εκπαίδευση που θα παρακολουθήσει για την καλή εκπλήρωση των καθηκόντων του.

⁸¹ Οδηγία 2004/114/ΕΚ, άρθρο 9 § 2: «Τα κράτη μέλη δύνανται να περιορίζουν την εισδοχή μαθητών που συμμετέχουν σε πρόγραμμα ανταλλαγής, αποκλειστικά σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίες περιέχουν την ίδια δυνατότητα και για τους δικούς τους υπηκόους»

- Η προσκόμιση απόδειξης ότι ο διοργανωτής οργανισμός του εθελοντικού προγράμματος είναι υπεύθυνος τόσο γι' αυτόν όσο και για τα έξοδα διαμονής, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και επιστροφής του
- Η παρακολούθηση βασικών μαθημάτων γνώσης της γλώσσας, της ιστορίας και της κοινωνίας του κράτους-μέλους υποδοχής, στην περίπτωση που αυτό το ζητήσει ρητά.

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που υπάγονται στις κατηγορίες των άμισθων πρακτικά ασκούμενων και εθελοντών, οι οποίοι θεωρούνται εργαζόμενοι από τη νομοθεσία του κράτους-μέλους υποδοχής, λόγω της φύσης της δραστηριότητας ή του είδους αντιστάθμισης ή αμοιβής που λαμβάνουν, δεν καλύπτονται από την Οδηγία.⁸²

Η διάρκεια ισχύος των αδειών διαμονής – Ανανέωση

Η διάρκεια ισχύος της άδειας διαμονής που χορηγείται στον υπήκοο τρίτης χώρας εξαρτάται από την κατηγορία στην οποία αυτός υπάγεται. Έτσι στους σπουδαστές παρέχεται άδεια διαμονής διάρκειας ενός, τουλάχιστον, έτους, η οποία μπορεί να ανανεωθεί στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος εξακολουθεί να πληροί τις απαιτούμενες προϋποθέσεις. Βέβαια, εάν η διάρκεια του προγράμματος σπουδών είναι μικρότερη από ένα έτος, η άδεια διαμονής ισχύει για τη διάρκεια των σπουδών (άρθρο 12). Στους μαθητές, στους άμισθους πρακτικά ασκούμενους και στους εθελοντές η άδεια διαμονής που παρέχεται δεν υπερβαίνει χρονικά το ένα έτος με εξαίρεση την παράταση για μία μόνο φορά της άδειας διαμονής των άμισθων πρακτικά ασκούμενων για τον χρόνο που απαιτείται να αποκτηθεί επαγγελματική δραστηριότητα αναγνωρισμένη από το κράτος-μέλος και την παράταση της άδειας διαμονής των εθελοντών στις περιπτώσεις που η διάρκεια του προγράμματος στο οποίο λαμβάνουν μέρος υπερβαίνει το ένα έτος (άρθρα 13, 14 και 15). Η άδεια διαμονής μπορεί να ανακληθεί εάν έχει αποκτηθεί με δόλιο τρόπο, εάν ο κάτοχος δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής και εάν το

⁸² Οδηγία 2004/114/EK, αιτιολογική σκέψη αρ. 11.

κράτος-μέλος το αποφασίσει για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγιεινής (άρθρο 16).

Η Οδηγία αναγνωρίζει το **δικαίωμα** στους φοιτητές να είναι μισθωτοί ή ελεύθεροι επαγγελματίες εκτός του ωραρίου σπουδών, ώστε να μπορούν να καλύψουν μέρος του κόστους των σπουδών τους. Δίνει όμως τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη να απορρίπτουν το δικαίωμα εργασίας κατά τη διάρκεια του πρώτου έτους διαμονής ενός φοιτητή («σπουδαστή») υπηκόου τρίτης χώρας (άρθρο 17).

Η απόφαση του κράτους-μέλους στο οποίο έχει υποβληθεί η αίτηση άδειας διαμονής λαμβάνεται με κανόνες διαφάνειας και γνωστοποιείται χωρίς καθυστέρηση στον αιτούντα, ώστε να μην εμποδίζεται η παρακολούθηση των εν λόγω σπουδών. Βέβαια, σύμφωνα με την Οδηγία, οι αρμόδιες αρχές χρειάζονται επαρκή χρόνο για την επεξεργασία της αίτησης. Η απόφαση απόρριψης μίας αίτησης άδειας διαμονής γνωστοποιείται στον αιτούντα ώστε να έχει αυτός το δικαίωμα άσκησης προσφυγής στις αρχές του κράτους-μέλους στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση (άρθρο 18).

Τέλος, η Οδηγία προβλέπει δυνατότητα δημιουργίας ταχείας διαδικασίας έκδοσης αδειών διαμονής «σπουδαστών» και «μαθητών», χάρη στη σύναψη σύμβασης μεταξύ των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ή ενός οργανισμού διαχείρισης προγραμμάτων ανταλλαγών και της αρμόδιας αρχής για την είσοδο και διαμονή των σπουδαστών και μαθητών (άρθρο 19).

Η ημερομηνία εναρμόνισης των νομοθεσιών των κρατών-μελών με την Οδηγία είναι η 12^η Ιανουαρίου 2007 (άρθρο 22). (Όπως θα δούμε, η Ελλάδα εναρμόνισε τη νομοθεσία της με την Οδηγία του 2008). Η Οδηγία δεν εφαρμόζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιρλανδία και τη Δανία.⁸³

Όπως είδαμε, η Οδηγία περιλαμβάνει διατάξεις που βοηθούν και ενθαρρύνουν τις ανταλλαγές μαθητών στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ένωσης και τις τρίτες χώρες. Έτσι, επιτυγχάνεται ο σκοπός της Ένωσης, δηλαδή η διάδοση του ευρωπαϊκού πολιτισμού. Επίσης, και οι εθελοντές ενθαρρύνονται και βοηθούνται στην απόκτηση άδειας διαμονής. Διαφορετικά, θα αντιμετώπιζαν δυσκολίες αφού δεν ανήκουν σε καμιά κατηγορία μεταναστών.

⁸³ Οδηγία 2004/114/ΕΚ, αιτιολογικές σκέψεις, αρ. 25 και 26.

1.4.5 Η Οδηγία 2005/71/EK σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας

Τη σημασία του ευρωπαϊκού χώρου έρευνας αναγνώρισε το Συμβούλιο της Λισαβόνας στις 23 και 24 Μαρτίου 2000, ορίζοντας για την τότε Κοινότητα τον στόχο να καταστεί η πλέον ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης στον κόσμο έως το 2010. Με σκοπό τη συμβολή στην εφαρμογή αυτού του στόχου, εξεδόθη η **Οδηγία 2005/71/EK**⁸⁴ του Συμβουλίου της 12^{ης} Οκτωβρίου 2005, *σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας*, με την οποία προωθείται η εισδοχή και η κινητικότητα των υπηκόων τρίτων χωρών για ερευνητικούς σκοπούς με διαμονή μεγαλύτερη των τριών μηνών.⁸⁵

Σκοπός (άρθρο 1) της Οδηγίας είναι να ορίσει «τους όρους εισδοχής ερευνητών⁸⁶ από τρίτες χώρες στα κράτη-μέλη, για διάστημα που υπερβαίνει τους τρεις μήνες, με σκοπό να υλοποιήσουν ερευνητικούς οργανισμούς».⁸⁷

Από την εφαρμογή της Οδηγίας εξαιρούνται (άρθρο 3 παρ.2) οι υπήκοοι τρίτων χωρών που:

- διαμένουν σε κράτος-μέλος ως αιτούντες διεθνή προστασία ή διαμένουν υπό το καθεστώς προσωρινής προστασίας,
- αιτούνται να διαμείνουν σε κράτος-μέλος υπό την ιδιότητα του φοιτητή, σύμφωνα με την Οδηγία 2004/114/EK,
- είναι αποσπασμένοι ερευνητές από ερευνητικό οργανισμό σε άλλο ερευνητικό οργανισμό άλλου κράτους-μέλους.

⁸⁴ Επίσημη Εφημερίδα L289/03.11.2005, σελ.15.

⁸⁵ Οδηγία 2005/71/EK, αιτιολογική σκέψη αρ. 5.

⁸⁶ «“Ερευνητής”, ο υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος διαθέτει κατάλληλο τίτλο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που δίνει πρόσβαση σε διδακτορικά προγράμματα και ο οποίος επιλέγεται από ερευνητικό οργανισμό για να υλοποιήσει ερευνητικό σχέδιο για το οποίο κανονικά απαιτείται ο ανώτερος τίτλος». Οδηγία 2005/71/EK, άρθρο 2.δ.

⁸⁷ «“Ερευνητικός οργανισμός”, κάθε ιδιωτικός ή δημόσιος οργανισμός που πραγματοποιεί έρευνα και έχει εγκριθεί για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας από κράτος-μέλος, σύμφωνα με τη νομοθεσία του ή τη διοικητική πρακτική του». Οδηγία 2005/71/EK, άρθρο 2.γ.

Ο ερευνητικός οργανισμός, ο οποίος επιθυμεί να υποδεχθεί ερευνητή στο πλαίσιο της διαδικασίας εισδοχής την οποία ορίζει η Οδηγία, πρέπει προηγουμένως να έχει εγκριθεί για το σκοπό αυτό από το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος (άρθρο 5). Ο εγκεκριμένος αυτός ερευνητικός οργανισμός και ο ερευνητής τον οποίο επιθυμεί να υποδεχθεί, υπογράφουν σύμβαση υποδοχής με την οποία ο ερευνητής δεσμεύεται να ολοκληρώσει το ερευνητικό έργο που θα αναλάβει και ο οργανισμός δεσμεύεται να υποδεχθεί τον ερευνητή για το σκοπό αυτό, υπό την επιφύλαξη του άρθρου 7⁸⁸ της Οδηγίας σχετικά με τους όρους εισδοχής.

Προϋπόθεση για να μπορούν οι ερευνητικοί οργανισμοί να υπογράφουν συμβάσεις υποδοχής είναι το ερευνητικό σχέδιο να έχει γίνει δεκτό από τις αρμόδιες αρχές του οργανισμού, οι οποίες οφείλουν να ελέγξουν το σκοπό, τη διάρκεια της έρευνας και τη διαθεσιμότητα των χρηματοοικονομικών πόρων για τη διεξαγωγή της, καθώς και το επικυρωμένο αντίγραφο του τίτλου του ερευνητή που επιβεβαιώνει τα προσόντα του για τη συγκεκριμένη έρευνα. Από την άλλη, ο ερευνητής θα πρέπει να διαθέτει επαρκείς μηνιαίους πόρους για να μπορεί να καλύψει, τόσο τις δαπάνες του κατά τη διάρκεια της παραμονής του, όσο και τα έξοδα του ταξιδιού επιστροφής του. Επιπλέον, θα πρέπει να διαθέτει ασφάλιση ασθένειας (άρθρο 6).

⁸⁸ Οδηγία 2005/71/ΕΚ, άρθρο 7, Όροι Εισδοχής:

1. Υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος αιτείται εισδοχή για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, πρέπει:
 - α) Να υποβάλλει έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο κατά τα οριζόμενα από το εθνικό δίκαιο. Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν η περίοδος ισχύος του ταξιδιωτικού εγγράφου να καλύπτει τουλάχιστον τη διάρκεια της άδειας διαμονής.
 - β) Να υποβάλλει σύμβαση υποδοχής υπογεγραμμένη με ερευνητικό οργανισμό, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2.
 - γ) Όταν ενδείκνυται, να υποβάλλει βεβαίωση ότι έχει αναληφθεί η οικονομική ευθύνη, η οποία έχει εκδοθεί υπό τον ερευνητικό οργανισμό, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3, και
 - δ) Να μην θεωρείται ως απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία.Τα κράτη-μέλη ελέγχουν εάν πληρούνται όλοι οι όροι που αναφέρονται στα στοιχεία α), β), γ) και δ).
2. Τα κράτη-μέλη μπορούν επίσης να ελέγχουν τους όρους επί των οποίων βασίζεται η σύμβαση υποδοχής και σύμφωνα με τους οποίους έχει συναφθεί.
3. Μόλις ολοκληρωθούν θετικά οι έλεγχοι που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2, οι ερευνητές γίνονται δεκτοί στο έδαφος των κρατών-μελών για να υλοποιήσουν τη σύμβαση υποδοχής.

Η άδεια διαμονής⁸⁹ έχει διάρκεια ενός τουλάχιστον έτους, με δικαίωμα ανανέωσης. Βέβαια, εάν η διάρκεια του ερευνητικού προγράμματος είναι μικρότερη του ενός έτους, η άδεια διαμονής εκδίδεται για τη διάρκεια του προγράμματος (άρθρο 8). Τα κράτη-μέλη έχουν το δικαίωμα να ανακαλούν ή να αρνούνται την ανανέωση της άδειας διαμονής, όταν αυτή έχει αποκτηθεί με δόλιο τρόπο, όταν ο κάτοχός της δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής και όταν επιβάλλεται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας (άρθρο 10).

Στις περιπτώσεις που ένα κράτος-μέλος αποφασίσει να χορηγήσει άδεια διαμονής στα μέλη της οικογένειας του ερευνητή, η διάρκεια ισχύος της άδειας αυτής είναι ίδια με αυτή της άδειας διαμονής του ερευνητή. Μόνο σε «δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις» η διάρκεια της άδειας διαμονής του μέλους της οικογένειας του ερευνητή μπορεί να είναι πιο σύντομη από αυτή του ερευνητή (άρθρο 9).

Με την απόκτηση της άδειας διαμονής, ο ερευνητής αποκτά δικαίωμα διδασκαλίας σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και δικαίωμα ίσης μεταχείρισης όσον αφορά την αναγνώριση του τίτλου των πτυχίων του, τις συνθήκες εργασίας, τους κλάδους κοινωνικής ασφάλισης, τα φορολογικά προνόμια και την πρόσβαση στα αγαθά και τις υπηρεσίες του κράτους-μέλους διαμονής του

⁸⁹ « “Άδεια διαμονής”, κάθε άδεια που φέρει τη μνεία “ερευνητής” η οποία εκδίδεται από τις αρχές κράτους-μέλους και επιτρέπει τη νόμιμη διαμονή υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφός του, σύμφωνα με το άρθρο 1 § 2 και στοιχείο α) του Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ.1030/2002». Οδηγία 2005/71/ΕΚ, άρθρο 2 § 3.

- Κανονισμός 1030/2002, άρθρο 1 παρ. 2, στοιχείο α):
«2. Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού νοούνται ως:
α) “άδεια παραμονής”, κάθε άδεια η οποία εκδίδεται από τις αρχές ενός κράτους-μέλους και επιτρέπει σε υπήκοο τρίτης χώρας να διαμένει νόμιμα στο έδαφός του, με εξαίρεση:
i) θεωρήσεις,
ii) άδειες που χορηγούνται ενώ εκκρεμεί εξέταση αίτησης για την χορήγηση άδειας διαμονής ή ασύλου,
iii) άδειες που χορηγούνται για διαμονή ανώτατης διάρκειας έξι μηνών από τα κράτη-μέλη τα οποία δεν εφαρμόζουν τις διατάξεις του άρθρου 21 της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν, της 14^{ης} Ιουνίου 1985, μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα».

(άρθρα 11 και 12). Επιπλέον, ο ερευνητής έχει το δικαίωμα να πραγματοποιήσει μέρος της έρευνάς του σε άλλο κράτος-μέλος.⁹⁰

Στην ευχέρεια των κρατών-μελών είναι να αποφασίσουν εάν την αίτηση θα την υποβάλλει ο ερευνητής ή ο ενδιαφερόμενος ερευνητικός οργανισμός (άρθρο 14). Αφού οι αρμόδιες αρχές εξετάσουν το σύνολο της αίτησης, εκδίδουν την άδεια διαμονής σε σύντομο χρονικό διάστημα. Κάθε απόφαση απόρριψης αίτησης για άδεια διαμονής κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο, προσδιορίζοντας τα διαθέσιμα ένδικα μέσα που έχει στη διάθεσή του, καθώς και την προθεσμία άσκησής τους (άρθρο 15).

Σύμφωνα με την Οδηγία, τα κράτη-μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι απαραίτητες για να συμμορφωθούν με την Οδηγία μέχρι 12 Οκτωβρίου 2007 (άρθρο 17 παρ. 1). Όπως θα δούμε, η Ελλάδα συμμορφώθηκε το 2009.

Συμπερασματικά, η Οδηγία με σκοπό την προσέλκυση ερευνητών από τρίτες χώρες, παρέχει για τη διάρκεια παραμονής τους σε κράτος-μέλος κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα σε διάφορους τομείς (κοινωνική ασφάλιση, συνθήκες εργασίας), ισότιμα με αυτά που ισχύουν για τους υπηκόους του κράτους-μέλους υποδοχής. Επιπλέον, τους δίνει τη δυνατότητα να διδάσκουν σε ιδρύματα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Άξιο αναφοράς είναι και το ιδιαίτερο βάρος που προσδίδει η Οδηγία στο δικαίωμα στην οικογενειακή ενότητα των μελών της οικογένειας των ερευνητών, επιτρέποντάς τα να τον συνοδεύουν και σε άλλο κράτος-μέλος.

⁹⁰ Οδηγία 2005/71/ΕΚ, άρθρο 13. Το ίδιο άρθρο ορίζει και τους όρους με τους οποίους ο ερευνητής μπορεί να πραγματοποιήσει μέρος της έρευνάς του σε άλλο κράτος-μέλος.

1.4.6 Η Οδηγία 2009/50/EK σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης

Ένας από τους στόχους της *Στρατηγικής της Λισαβόνας*⁹¹ είναι «η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χώρου γνώσεων». Με σκοπό αφενός την κάλυψη των αυξανόμενων αναγκών των κρατών-μελών σε εξειδικευμένο προσωπικό και αφετέρου την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας⁹² εκδόθηκε **Οδηγία 2009/50/EK**⁹³ του Συμβουλίου της 25^{ης} Μαΐου 2009, *σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης*. Σκεπτικό της Οδηγίας είναι ο έλεγχος των ποιοτικών και ποσοτικών χαρακτηριστικών των υπηκόων τρίτων χωρών που επιθυμούν να εργαστούν στην ΕΕ.

Η Οδηγία εφαρμόζεται σε υπηκόους τρίτων χωρών με *υψηλά επαγγελματικά προσόντα*,⁹⁴ οι οποίοι επιθυμούν τη διαμονή σε κράτος-μέλος για περισσότερο από τρεις μήνες με σκοπό την απασχόληση, καθώς και στα μέλη της οικογένειάς τους. Δεν εφαρμόζεται σε υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν σε κράτος-μέλος υπό το καθεστώς της προσωρινής προστασίας ή το καθεστώς της διεθνούς προστασίας, υποβάλλουν αίτηση για διαμονή σε κράτος-μέλος ως ερευνητές, υπό την έννοια της Οδηγίας 2005/71/EK, είναι

⁹¹ Η *Στρατηγική της Λισαβόνας* θεσπίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας στις 23 και 24 Μαρτίου 2000 με σκοπό να καταστεί η ΕΕ η πιο ανταγωνιστική οικονομία στον κόσμο και να επιτευχθεί ο στόχος της πλήρους απασχόλησης πριν το 2010. Η στρατηγική αυτή αναπτύχθηκε στο πλαίσιο των επόμενων Ευρωπαϊκών Συμβουλίων και βασίζεται σε τρεις τομείς: τον οικονομικό, τον κοινωνικό και τον περιβαλλοντικό τομέα και περιλαμβάνει δέκα στόχους. Από το 2000 μέχρι το 2005 δημιουργήθηκαν ανακατατάξεις όσον αφορά τις προτεραιότητες των στόχων, οι οποίοι βρίσκονται στο επίκεντρο των εξελίξεων. Επιπλέον, εισήχθη και ο *στόχος της αειφόρου ανάπτυξης*, αφού διέπει όλες τις πολιτικές των τριών τομέων.

- Νίκος Μούσης, *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ.243.

- <http://www.competitive-greece.gr/european/Lislon/aims/80/article/11657/Article.aspx>.

⁹² Οδηγία 2009/50/EK, αιτιολογική σκέψη, αρ. 3.

⁹³ Επίσημη Εφημερίδα L155/18.06.2009.

⁹⁴ **Υψηλά επαγγελματικά προσόντα:** «τα προσόντα που πιστοποιούνται από τίτλο σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ή κατά παρέκκλιση, όταν αυτό προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο από πέντε τουλάχιστον έτη σχετικής επαγγελματικής πείρας η οποία είναι επιπέδου ανάλογου προς τίτλο σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και σχετική, οι οποίες είναι σχετικές με το επάγγελμα ή τον τομέα που προσδιορίζεται στη σύμβαση εργασίας ή τη δεσμευτική προσφορά εργασίας». Οδηγία 2009/50/EK, άρθρο 2 παρ. 5.

μέλη οικογένειας πολιτών της Ένωσης, είναι επί μακρόν διαμένοντες, είναι εποχιακοί εργαζόμενοι και σ' αυτούς των οποίων η απέλαση έχει ανασταλεί (άρθρο 3 παρ. 2).

Μαζί με την αίτηση, την οποία παραλαμβάνει από την αρμόδια αρχή του κράτους-μέλους, ο αιτών θα πρέπει να προσκομίσει (άρθρο 5):

- Έγκυρη σύμβαση εργασίας ή δεσμευτική προσφορά εργασίας με μισθό, όχι κατώτερο από το κατώτατο όριο μισθού του κράτους-μέλους. Η Οδηγία δίνει την ευχέρεια στα κράτη-μέλη να μειώσουν το κατώτατο όριο μισθού για ορισμένα επαγγέλματα στα οποία υπάρχει ιδιαίτερη ανάγκη για εργαζόμενους από τρίτες χώρες.
- Το έγγραφο που αποδεικνύει ότι πληροί τους απαιτούμενους όρους για την άσκηση του νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος που προσδιορίζεται στη σύμβαση εργασίας. Για τα μη νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα προσκομίζονται τα έγγραφα που πιστοποιούν τα σχετικά υψηλά επαγγελματικά προσόντα.
- Ισχύον ταξιδιωτικό έγγραφο, ισχύουσα άδεια διαμονής ή εθνική θεώρηση μακράς διαμονής.
- Τη διεύθυνσή του στην επικράτεια του κράτους-μέλους στην περίπτωση που αυτό απαιτηθεί από το κράτος-μέλος.

Τέλος, στις προϋποθέσεις αυτές προστίθεται και ο όρος να μη θεωρείται ο ενδιαφερόμενος απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία.

Στους υπηκόους τρίτων χωρών που υποβάλλουν αίτηση και πληρούν τις αναφερθείσες προϋποθέσεις, χορηγείται η «μπλε κάρτα της ΕΕ»⁹⁵ με την οποία πιστοποιούνται ότι κατέχουν υψηλά επαγγελματικά προσόντα. Ο τύπος της είναι ενιαίος σύμφωνα με τον κανονισμό 1030/2002. Η ισχύς της κυμαίνεται μεταξύ του ενός και των τεσσάρων ετών (άρθρο 7 παρ. 2). Ο αριθμός των υπηκόων τους οποίους μπορούν να δεχτούν τα κράτη-μέλη καθορίζεται από τα ίδια τα κράτη-μέλη (άρθρο 6).

Τα κράτη-μέλη έχουν το δικαίωμα να απορρίψουν αίτηση για μπλε κάρτα της ΕΕ, όταν ο αιτών δεν πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται,

⁹⁵ «Μπλε κάρτα της ΕΕ»: «Η άδεια που φέρει τη μνεία “μπλε κάρτα της ΕΕ” βάσει της οποίας ο κάτοχός της δικαιούται να διαμένει και να εργάζεται νόμιμα στην επικράτεια κράτους-μέλους, σύμφωνα με τους όρους της παρούσας Οδηγίας». Οδηγία 2009/50/ΕΚ, άρθρο 2.γ.

όταν τα προσκομιζόμενα έγγραφα έχουν αποκτηθεί δολίως ή όταν ο εργοδότης έχει καταδικαστεί προηγούμενα για αδήλωτη εργασία ή παράνομη απασχόληση. Επιπλέον, η Οδηγία επιτρέπει στα κράτη-μέλη να προτιμήσουν για τη συγκεκριμένη κενή θέση υψηλής ειδίκευσης αρχικά τους πολίτες της Ένωσης, δευτερευόντως τους μόνιμα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών και τους επί μακρόν διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών και, τελευταία, τους αιτούντες για μπλε κάρτα της ΕΕ υπηκόους τρίτων χωρών που δεν εμπίπτουν στις προαναφερθείσες κατηγορίες (άρθρο 8). Και εδώ φαίνεται η ανισότητα στη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών έναντι των πολιτών της Ένωσης. Οι ίδιες προϋποθέσεις ισχύουν και για την ανάκληση ή μη ανανέωση της μπλε κάρτας της ΕΕ (άρθρο 9).

Στα κράτη-μέλη δίνει η Οδηγία την ευχέρεια να καθορίζουν εάν οι αιτήσεις πρέπει να υποβάλλονται από τον ενδιαφερόμενο υπήκοο τρίτης χώρας ή από τον εργοδότη του και διευκολύνει περισσότερο τους υψηλής ειδίκευσης υπηκόους τρίτων χωρών, αφού δεν απαιτείται να διαμένουν στο κράτος-μέλος στο οποίο επιθυμούν την εισδοχή τους ως κάτοχοι μπλε κάρτας της ΕΕ (άρθρο 10).

Οι αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους, αφού εξετάσουν το σύνολο των εγγράφων που συνοδεύουν την αίτηση, κοινοποιούν την απάντησή τους στον αιτούντα σε ενενήντα ημέρες το αργότερο, από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης. Κάθε απόφαση απόρριψης της αίτησης είναι αιτιολογημένη και προσδιορίζει τα διαθέσιμα ένδικα μέσα και την προθεσμία άσκησής τους από τον αιτούντα (άρθρο 11).

Η μπλε κάρτα της ΕΕ δίνει στον κάτοχό της το δικαίωμα στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας του οικείου κράτους-μέλους. Μετά την παρέλευση δύο ετών νόμιμης απασχόλησης, αποκτά το δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους του κράτους-μέλους στην πρόσβαση σε ιδιαίτερα εξειδικευμένα επαγγέλματα. Επίσης, με την μπλε κάρτα της ΕΕ ο κάτοχός της αποκτά δικαίωμα ίσης μεταχείρισης όσον αφορά τις συνθήκες εργασίας, την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και τη συμμετοχή σε επαγγελματικές οργανώσεις, την αναγνώριση των διπλωμάτων που κατέχει, την πρόσβαση στα αγαθά και τις υπηρεσίες του κράτους-μέλους όπου διαμένει, καθώς και την ελεύθερη κυκλοφορία στην επικράτεια του κράτους-μέλους αυτού (άρθρο 14).

Οι άδειες διαμονής για τα μέλη της οικογένειας του κατόχου μπλε κάρτας της ΕΕ χορηγούνται, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ, εντός έξι μηνών το αργότερο, από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης. Η διάρκεια ισχύος των αδειών διαμονής των μελών της οικογένειας είναι ίδια με τη διάρκεια ισχύος της άδειας διαμονής του κατόχου μπλε κάρτας της ΕΕ (άρθρο 15).

Η Οδηγία δίνει το δικαίωμα στους κατόχους μπλε κάρτας να αποκτήσουν το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντα εάν διαμένουν νόμιμα για δύο συνεχόμενα έτη, ως κάτοχοι μπλε κάρτας της ΕΕ, στην επικράτεια του κράτους-μέλους όπου υποβάλλεται η αίτηση, πριν από την υποβολή της αίτησης για άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντα στην Ένωση, ή εάν διαμένουν νόμιμα για πέντε συνεχόμενα έτη ως κάτοχοι μπλε κάρτας της ΕΕ στην επικράτεια της Ένωσης. Για την απόκτηση του επί μακρόν διαμένοντα στην Ένωση, οι κάτοχοι μπλε κάρτας μπορούν να σωρεύουν περιόδους διαμονής σε διαφορετικά κράτη-μέλη μέχρι να συμπληρώσουν τα πέντε έτη νόμιμης διαμονής που απαιτούνται (άρθρο 16).

Έπειτα από δεκαοκτώ μήνες νόμιμης διαμονής, οι κάτοχοι μπλε κάρτας μπορούν να μεταβούν σε άλλο κράτος-μέλος για απασχόληση υψηλής ειδίκευσης, με την επιφύλαξη των ορίων που ορίζουν τα κράτη-μέλη σχετικά με τον αριθμό κατόχων μπλε κάρτας που μπορεί να γίνουν δεκτοί. Η διαδικασία είναι ίδια με αυτή που εφαρμόστηκε στο πρώτο κράτος-μέλος. Βέβαια, για να μπορεί να αποκτήσει την μπλε κάρτα της ΕΕ του δεύτερου κράτους-μέλους, θα πρέπει ο ενδιαφερόμενος να υποβάλλει σ' αυτό την αίτηση για μπλε κάρτα της ΕΕ, μέσα σε ένα μήνα το αργότερο, από την είσοδο στην επικράτεια αυτού του κράτους-μέλους. Το δεύτερο κράτος-μέλος μπορεί, αν το ορίζει η νομοθεσία του, να αποφασίσει να μην επιτρέψει στον αιτούντα να εργαστεί πριν ληφθεί ευνοϊκή απόφαση για την αίτησή του. Βέβαια, μπορεί η αίτηση να έχει ήδη υποβληθεί στις αρχές του δεύτερου κράτους-μέλους ενώ ο κάτοχος μπλε κάρτας της ΕΕ διαμένει και εργάζεται ακόμη στο πρώτο κράτος-μέλος (άρθρο 18). Τα μέλη της οικογένειάς του που έχουν εγκατασταθεί νόμιμα στο πρώτο κράτος-μέλος μπορούν να τον συνοδεύσουν ή να επανενωθούν μαζί του στο δεύτερο κράτος-μέλος (άρθρο 19).

Σύμφωνα με την Οδηγία, τα κράτη-μέλη οφείλουν να θέσουν «σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να

συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία το αργότερο ως τις 19 Ιουνίου 2011. Ανακοινώνουν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων» (άρθρο 23). Από τις 9 Ιουνίου 2013 και κάθε χρόνο, τα κράτη-μέλη θα ανακοινώνουν στην Επιτροπή στατιστικά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών στους οποίους χορηγήθηκε ή όχι μπλε κάρτα της ΕΕ. Θα ανακοινώνουν επίσης, τον αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών των οποίων η μπλε κάρτα της ΕΕ ανανεώθηκε ή ανακλήθηκε καθώς και πληροφορίες για την ιθαγένεια, το επάγγελμά τους και την οικογενειακή τους κατάσταση (άρθρο 20). Από το 2014 και κάθε τρία έτη, η Επιτροπή θα υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έκθεση σχετικά με την εφαρμογή από τα κράτη-μέλη της Οδηγίας και με προτάσεις για τυχόν απαιτούμενες τροποποιήσεις (άρθρο 21).

Ο έλεγχος των ποιοτικών χαρακτηριστικών όσων επιθυμούν να εργαστούν στην ΕΕ, αποτελεί μια από τις προτεραιότητες της μεταναστευτικής πολιτικής, ώστε να μπορέσουν τα κράτη-μέλη να καλύψουν τις ανάγκες τους σε εξειδικευμένο προσωπικό και να ενισχύσουν έτσι την ανταγωνιστικότητά τους. Η απλοποίηση των διαδικασιών έκδοσης αδειών εισόδου, διαμονής και εργασίας κινείται προς την κατεύθυνση της κάλυψης αυτής.

1.5 ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΤΥΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Δημιουργήθηκε με την απόφαση **2008/381/ΕΚ του Συμβουλίου της 14^{ης} Μαΐου 2008** «για τη δημιουργία ευρωπαϊκού δικτύου μετανάστευσης». Η διεργασία για τη δημιουργία του ξεκίνησε το 1994 όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με ανακοίνωσή της τόνισε τη σημασία για δημιουργία ενός μηχανισμού για συλλογή, παροχή, ανταλλαγή και αποτελεσματική χρήση αξιόπιστων στοιχείων και πληροφοριών για τον τομέα της μετανάστευσης (και του ασύλου), ώστε να καταστεί δυνατή η χάραξη μίας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

Οι αρμοδιότητες:

Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης:

- «α) Συλλέγει και ανταλλάσσει ενημερωμένα και αξιόπιστα δεδομένα και πληροφορίες από ευρύ φάσμα πηγών·
- β) αναλύει τα δεδομένα και τις πληροφορίες που αναφέρονται στο στοιχείο α) και τα παρέχει σε εύκολα προσβάσιμη μορφή·
- γ) συμβάλλει σε συνεργασία με άλλα σχετικά όργανα της ΕΕ στην ανάπτυξη δεικτών και κριτηρίων που θα βελτιώσουν τη συνάφεια των πληροφοριών και θα βοηθήσουν την ανάπτυξη των κοινοτικών δραστηριοτήτων που αφορούν μεταναστευτικές στατιστικές·
- δ) εκπονεί και δημοσιεύει σε τακτά διαστήματα εκθέσεις για την κατάσταση της μετανάστευσης και του ασύλου στην Κοινότητα και στα κράτη-μέλη·
- ε) δημιουργεί και διατηρεί σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών βασιζόμενο στο διαδίκτυο, το οποίο παρέχει πρόσβαση σε συναφείς δημοσιεύσεις και έγγραφα στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου·
- στ) γίνεται γνωστό στο κοινό, επιτρέποντας την πρόσβαση στις πληροφορίες που συλλέγει και διαδίδοντας τα αποτελέσματα των εργασιών του, εκτός εάν αυτές οι πληροφορίες είναι εμπιστευτικού χαρακτήρα·

ζ) συντονίζει τις πληροφορίες και συνεργάζεται σε άλλους συναφείς ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς».⁹⁶

Το *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν*, το 2001, στα συμπεράσματά του, κάλεσε την Επιτροπή «να αναπτύξει σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών για το άσυλο και τη μετανάστευση και τις χώρες καταγωγής». Με βάση τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάακεν δημιουργήθηκε, το 2002, το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης ως πιλοτικό σχέδιο, με την ίδρυση αρχικά ενός δικτύου εθνικών σημείων επαφής για την παροχή των απαραίτητων πληροφοριών. Το *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης*, το 2003, ενέκρινε τη δημιουργία του και εξέφρασε την επιθυμία του για την ίδρυση ενός μόνιμου δικτύου μετανάστευσης. Στο *Πρόγραμμα της Χάγης*, το οποίο εγκρίθηκε στις 4-5 Νοεμβρίου 2004, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δήλωσε ότι «η συντελούμενη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης θα πρέπει να βασίζεται σε μία κοινή ανάλυση των μεταναστευτικών φαινομένων σε όλες τους τις πτυχές. Η ενίσχυση της συλλογής, της παροχής, της ανταλλαγής και της αποτελεσματικής χρήσης ενημερωμένων πληροφοριών και στοιχείων όσον αφορά όλες τις σχετικές μεταναστευτικές εξελίξεις είναι καίριας σημασίας».

Από το 2004 μέχρι τα τέλη του 2006 το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης λειτούργησε ως πιλοτικό πρόγραμμα με προπαρασκευαστική δράση. Στις 28 Νοεμβρίου 2005 η Ευρωπαϊκή Πολιτική εξέδωσε το «*Πράσινο βιβλίο για το μέλλον του ευρωπαϊκού δικτύου μετανάστευσης*», τη λεγόμενη *Πράσινη Βίβλο* με την οποία ξεκίνησε δημόσια διαβούλευση (αναζήτηση απόψεων και προτάσεων) για τη μελλοντική δομή και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης. Στην Πράσινη Βίβλο περιέχεται και η αξιολόγηση⁹⁷ της μέχρι τότε λειτουργίας του. Σύμφωνα με αυτή, το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης αντιμετώπισε λειτουργικά προβλήματα, «με τη μεγάλη ανομοιογένεια στο νομικό καθεστώς και την εξειδίκευση των εθνικών σημείων επαφής» και τα διαφορετικά στάδια ανάπτυξής τους. Επιπλέον, λόγω του πιλοτικού χαρακτήρα του προγράμματος, ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των

⁹⁶ Απόφαση 2008/381/EK του Συμβουλίου της 14^{ης} Μαΐου 2008, άρθρο 2 «καθήκοντα». Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
<http://eur-lex.europa.eu>

⁹⁷ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Πράσινο βιβλίο για το μέλλον του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης*, Βρυξέλλες 28.11.2005, μέρος 4.4, σελ. 7.
<http://eur-lex.europa.eu>

μελών του Δικτύου δεν είχαν καθοριστεί με σαφήνεια με αποτέλεσμα η λειτουργία του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης να είναι ευρεία χωρίς να σημειώσει μεγάλη πρόοδο. Παρ' όλα αυτά, όμως, η δημόσια διαβούλευση κατάληξε υπέρ της συνέχισης της λειτουργίας του, αφού τα οφέλη από τη λειτουργία του υπερτερούσαν.

Τέλος, στις 14 Μαΐου 2008 εκδόθηκε, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής του 2007, η απόφαση 2008/381/EK του Συμβουλίου, για τη δημιουργία ευρωπαϊκού δικτύου μετανάστευσης με την οποία απέκτησε νομική βάση.

Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης⁹⁸ αποτελείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα «Εθνικά σημεία επαφής», τα οποία ορίζονται από τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. και στόχο έχει την παροχή πληροφοριών για τη μετανάστευση (και το άσυλο) στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, στις αρχές και τα εθνικά όργανα των κρατών-μελών με σκοπό τη χάραξη μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

Η Επιτροπή μέσω αντιπροσώπου της, ο οποίος επικουρείται από δύο επιστημονικούς εμπειρογνώμονες, προεδρεύει του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης. Τα εθνικά σημεία επαφής, τα οποία αποτελούνται από τουλάχιστον τρεις εμπειρογνώμονες στον τομέα της μετανάστευσης (και του ασύλου) ασκούν τα «καθήκοντα του Ε.Δ.Μ. σε εθνικό επίπεδο»⁹⁹ διαβιβάζοντας εθνικές εκθέσεις ανά έτος, παρέχοντας εθνικές πληροφορίες, υποβάλλοντας ειδικά αιτήματα ή απαντώντας σε ανάλογα αιτήματα άλλων εθνικών σημείων επαφής. Τα εθνικά σημεία επαφής δημιουργούν ένα *Εθνικό Δίκτυο Μετανάστευσης* αποτελούμενο από ευρεία κλίμακα οργανισμών και ιδιωτών που δραστηριοποιούνται στον τομέα της μετανάστευσης (και του ασύλου).

Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης συνεδριάζει τακτικά τουλάχιστον πέντε φορές το χρόνο. Στις συνεδριάσεις του ανταλλάσσονται πληροφορίες και απόψεις, παρουσιάζεται η πρόοδος των εργασιών του Δικτύου καθώς και τα

⁹⁸ <http://emn.sarenet.es>
• <http://eur-lex.europa.eu>
• <http://emn.ypes.gr>
• <http://www.emn.gr>

⁹⁹ Απόφαση 2008/381/EK, άρθρο 5 § 5. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
<http://eur-lex.europa.eu>

προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα κράτη-μέλη στα θέματα της μετανάστευσης. Σύμφωνα με το άρθρο 13 της απόφασης 2008/381/EK του Συμβουλίου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει κάθε τρία χρόνια να υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών έκθεση αξιολόγησης για τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης, η οποία μπορεί να συνοδεύεται από προτάσεις τροποποίησης.

Έχει μεγάλη σημασία η ανταλλαγή των πληροφοριών καθώς και η χρησιμοποίηση αυτών των πληροφοριών μέσω του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης. Τα κράτη-μέλη και η Επιτροπή ανταλλάσσουν μεταξύ τους πληροφορίες σε ένα καθεστώς βασιζόμενο στο διαδίκτυο, όπου υπάρχει συνεχής ροή πληροφοριών και επικοινωνία. Η διαδικτυακή αυτή πηγή πληροφοριών και στοιχείων διασφαλίζει την άμεση ανταλλαγή πληροφοριών τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Έτσι ελέγχεται και η εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τη μετανάστευση στο εθνικό επίπεδο ώστε να εξασφαλιστεί η ομοιόμορφη εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου για τη μετανάστευση σύμφωνα με την αρχή της καλής συνεργασίας.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Η αρχή της καλής συνεργασίας καθιερώθηκε με το άρθρο 4 της Συνθ. ΕΕ. Σύμφωνα με αυτή, τα κράτη-μέλη συνεργάζονται και δεν παρεμποδίζουν την ολοκλήρωση του σκοπού της Ένωσης.

1.6 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχ, το 1992, η Ένωση άλλαξε προοδευτικά τις προτεραιότητες της πολιτικής της για τους νόμιμους μετανάστες, αντιλαμβανόμενη ότι είναι επιτακτική η χάραξη μιας ενιαίας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Και αυτό γιατί έχει αναγνωρίσει ότι οι μετανάστες δεν αποτελούν απειλή, αλλά, αντίθετα, έχει ανάγκη από τους μετανάστες σε κάποιους τομείς και περιοχές για να αντιμετωπιστούν οικονομικές και δημογραφικές ανάγκες. Αντιλαμβάνεται ότι η πολιτική μετανάστευση είναι θέμα κοινωνικής ένταξης, επενδύει πλέον στην ένταξη των νόμιμων μεταναστών γνωρίζοντας πως η επίτευξή της θα αποτελέσει παράγοντα ανάπτυξης τόσο για την ίδια όσο και για τις χώρες προέλευσης των νόμιμων μεταναστών.

Σχεδιάστηκαν πολιτικές ενσωμάτωσης των νόμιμων μεταναστών στα κράτη-μέλη και υιοθετήθηκαν Οδηγίες στα πλαίσια του προγράμματος του Τάμπερε, του οποίου στόχος ήταν η εξασφάλιση της ίσης μεταχείρισης για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ένωση. Με τις οδηγίες αυτές ρυθμίζονται κεντρικά ζητήματα αντιμετώπισης των νόμιμων μεταναστών-υπηκόων τρίτων χωρών, όπως η είσοδος και η διαμονή, η οικογενειακή επανένωση ή οι σπουδές. Οδηγίες, τις οποίες τα κράτη-μέλη καλούνται να ενσωματώσουν στο εσωτερικό τους δίκαιο με στόχο την κοινή μοιόμορφη ευρωπαϊκή πολιτική για τους νόμιμους μετανάστες.

Πλέον οι προτεραιότητες της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής δεν είναι ο έλεγχος των συνόρων, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και οι κοινές ρυθμίσεις για την υποδοχή των μεταναστών, αλλά ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πολιτικών για τη διευκόλυνση της ένταξης των μεταναστών και της οικογένειάς τους διασφαλίζοντας τα δικαιώματά τους και καταπολεμώντας τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Η μεταστροφή αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι έγινε αντιληπτό ότι σήμερα η αύξηση του πληθυσμού της Ένωσης οφείλεται κυρίως στους μετανάστες χωρίς τους οποίους ο πληθυσμός κρατών-μελών, όπως η Ελλάδα

και η Ιταλία, θα είχε μειωθεί αισθητά. Επιπλέον οι μετανάστες προσφέρουν στις χώρες υποδοχής ευκαιρίες που μπορούν να αξιοποιηθούν, αφού αρκετοί μετανάστες χαρακτηρίζονται από εργατικότητα και είναι άτομα με νέα προσόντα και δεξιότητες. Όλα αυτά μπορεί να συμβάλλουν στην ανάπτυξη της οικονομίας της χώρας υποδοχής. Τέλος λήφθηκε υπόψη ότι η μετανάστευση δεν είναι εφήμερο φαινόμενο στο χώρο της Ευρώπης. Η μετανάστευση δεν είναι απειλή· οι μετανάστες χρειάζονται την Ένωση και η Ένωση αυτούς και στόχος πρέπει να είναι η επίτευξη μίας εποικοδομητικής συμβίωσης.

Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια, με αφετηρία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, έθεσαν το πλαίσιο και τον προγραμματισμό στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε καθόρισε τις κύριες αρχές της μεταναστευτικής πολιτικής και αυτό αποτελεί θετικό στοιχείο παρόλο που οι στόχοι του πενταετούς προγράμματος που είχε θεσπίσει, δεν πραγματοποιήθηκαν. Με τις Συνθήκες επιδιώκεται η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και η εξασφάλιση της δίκαιης μεταχείρισης των νόμιμων μεταναστών. Εκεί βασίζεται γενικότερα η εξέλιξη του ευρωπαϊκού δικαίου από τη δεκαετία του '90 και μετά. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ διευκόλυνε τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων θεσπίζοντας για πρώτη φορά, «κοινοτική αρμοδιότητα αναφορικά με τη μετανάστευση, εισάγοντας οργανωμένη αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ρεύματος, αφού επιτάσσει την από κοινού αντιμετώπιση της μετανάστευσης, πρόταση της Επιτροπής που θεμελιώθηκε στα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε. Έτσι, η Συνθήκη του Άμστερνταμ σηματοδοτεί το πέρασμα από την οικονομική στην πολιτική ένωση των κρατών-μελών.¹⁰¹ Καταλυτικό ρόλο έπαιξαν στο σημείο αυτό τα επιτεύγματα και η επιχειρησιακή πείρα από το κεκτημένο του Σένγκεν».¹⁰² Η Συνθήκη της Λισαβόνας διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, καθώς και το πεδίο εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και

¹⁰¹ Νίκος Μούσης, *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001, σελ.15-16.

¹⁰² Ιωάννης Κουκιάσης, *Οι προσανατολισμοί της ΕΕ στη μεταναστευτική πολιτική: Μετέωρο βήμα ανάμεσα στην ξενοφοβία και την πολιτισμική κοινωνία*, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ (22), *Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών*, Επιμέλεια: Α. Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν, Αθήνα 2005, σελ.47.

δικαιοσύνης , όπου ανήκει η μετανάστευση, με σκοπό να καταστήσει τη μεταναστευτική πολιτική περισσότερο λειτουργική, περισσότερο αποτελεσματική.

Έχουν γίνει σημαντικές προσπάθειες προς την κατεύθυνση της ελεγχόμενης μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης των νόμιμων μεταναστών. Προωθούνται υποστηρικτικοί μηχανισμοί, όπως το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης με τα Εθνικά Σημεία Επαφής για τη συνεργασία σε καθημερινή βάση των κρατών-μελών, τόσο μεταξύ τους όσο και με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως το ελεγκτικό όργανο, με ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών για τον καλύτερο συντονισμό της μεταναστευτικής πολιτικής και την εναρμόνιση των εθνικών τους δικαίων.

Χορηγούνται δικαιώματα και υποχρεώσεις στους νόμιμους μετανάστες, συγκρίσιμα με αυτών των πολιτών της Ένωσης. Έχουν τεθεί σε ισχύ καινοτόμες δράσεις για την ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών. Απλοποιήθηκαν οι διαδικασίες έκδοσης αδειών εισόδου, παραμονής και εργασίας. Η Οδηγία 2003/86/EK για την οικογενειακή επανένωση είναι ένα σημαντικό βήμα στη νέα αντίληψη για την αντιμετώπιση των νόμιμων μεταναστών. Η οικογενειακή επανένωση διευκολύνει την κοινωνική ένταξή τους γιατί η οικογενειακή ενότητα προσφέρει στους μετανάστες φυσιολογική ζωή και δεν ζουν απομονωμένοι χωρίς κοινωνικές σχέσεις. Αλλά και η Οδηγία 2003/109/EK για τους επί μακρόν διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών στοχεύει στην πλήρη ενσωμάτωσή τους. Η καθιέρωση της «μπλε κάρτας της ΕΕ» με σκοπό την προσέλκυση εξειδικευμένου προσωπικού από τρίτες χώρες είναι και αυτή μια σημαντική πρωτοβουλία της Ένωσης για τη χάραξη της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής που κρίνεται επιτακτική ιδιαίτερα στις σημερινές συνθήκες της οικονομικής κρίσης και της αύξησης της ανεργίας.

Βέβαια, δεν μπορούμε να παραβλέψουμε τη διαχωριστική γραμμή που έχει δημιουργηθεί μεταξύ των πολιτών της Ένωσης και των νόμιμων μεταναστών υπηκόων τρίτων χωρών σε ότι αφορά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Σε αντίθεση με τους πολίτες της, οι υπήκοοι τρίτων χωρών δεν απολαμβάνουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας στην Ένωση. Ακόμη και οι Οδηγίες που προσφέρουν ένα επίπεδο προστασίας, όταν επιτρέπουν τη θέσπιση μόνο ευνοϊκότερων διατάξεων από τα κράτη-μέλη, τους

παρέχουν, όμως, τη δυνατότητα να περιορίζουν τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών, αφήνοντάς τους σημαντική διακριτική ευχέρεια να θέτουν τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι υπήκοοι αυτοί για να τους αναγνωριστεί κάποια ιδιότητα. Έτσι, ο έλεγχος της εισόδου και η χορήγηση αδειών διαμονής, η υποχρέωση γνώσης της γλώσσας του κράτους-μέλους υποδοχής, η υποχρέωση εισοδήματος –το όριο του οποίου ορίζεται και αυτό από το κάθε κράτος-μέλος– που να επαρκεί για τη συντήρηση όλων των μελών της οικογένειας, καθώς και η παράλειψη πολλών ευνοϊκών διατάξεων για τους υπηκόους τρίτων χωρών,¹⁰³ κάνουν πιο εμφανή της διάκριση των υπηκόων αυτών από τους πολίτες της Ένωσης.

Πρέπει, παρόλα αυτά, να αναγνωριστούν οι προσπάθειες που έγιναν προς την κατεύθυνση της ελεγχόμενης μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης. Έχουν γίνει πολλά και σημαντικά βήματα. Καταργήθηκαν οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα, ευθυγραμμίστηκαν προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής με σκοπό την οικογενειακή επανένωση, την έρευνα, την εργασία, καθώς και την εξειδικευμένη εργασία.

Χρειάζεται μια ενιαία αντιμετώπιση των νόμιμων μεταναστών που να βασίζεται στα ανθρώπινα δικαιώματα, με σεβασμό των αρχών της ελευθερίας, της ίσης μεταχείρισης και του κράτους δικαίου, που να στοχεύει στην κοινωνική συνοχή με παροχή δικαιωμάτων, που να αποτελούν συστατικά στοιχεία κάθε ενταξιακής διαδικασίας, όπως η πρόσβαση στην εργασία, στην υγεία, στην εκπαίδευση, στην ασφαλιστική προστασία και τις υπηρεσίες πρόνοιας, η κατοχύρωση πολιτικών δικαιωμάτων και η ισότιμη κοινωνική συμμετοχή. Ο δρόμος προς την επίτευξη όλων αυτών είναι μακρύς και δύσκολος, όμως όλα τα μέτρα που μέχρι τώρα έχουν ληφθεί αποτελούν θετικά βήματα. Οι μετανάστες χρειάζονται την Ένωση και η Ένωση αυτούς. Αυτό δείχνει και η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «... μια Ευρώπη οργανωμένη για να υποδεχθεί και να ενσωματώσει τους μετανάστες: η ελκυστική για τους μετανάστες ΕΕ, έχει αναλάβει από κοινού με τα κράτη-μέλη την ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής νόμιμης μετανάστευσης. Πράγματι, τα επόμενα 20 έτη, η

¹⁰³ Βλέπε Οδηγία 2003/86/ΕΚ, σχετικά με την οικογενειακή επανένωση: μόνο οι σύζυγοι, τα ανήλικα και τα ανύπαντρα τέκνα απολαμβάνουν ευνοϊκά το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης.

Ευρώπη θα χρειαστεί να προσελκύσει ειδικευμένο εργατικό δυναμικό από το εξωτερικό, προκειμένου να καλύψει τις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Η Ένωση θα πρέπει επίσης να προωθήσει την πολυμορφία και να καταπολεμήσει τις προκαταλήψεις για την καλύτερη οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών».¹⁰⁴

¹⁰⁴ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, «*Το δημογραφικό μέλλον της Ευρώπης, μετατροπή μιας πρόκλησης σε ευκαιρία*» (12 Οκτωβρίου 2006), COM (2006) 571.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ (ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΝΟΜΙΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ

Η Ελλάδα είναι άρρηκτα συνυφασμένη με τη μετανάστευση. Σε όλες τις περιόδους της ιστορίας της βλέπουμε μεταναστεύσεις Ελλήνων. Ως κοινωνικό πρόβλημα παρουσιάστηκε στα τέλη του 19^{ου} αιώνα, όταν παρουσιάστηκε το πρώτο μαζικό μεταναστευτικό ρεύμα. Μέχρι τα μέσα του 19^{ου} αιώνα, οι Έλληνες μετανάστες ήταν περίπου πέντε εκατομμύρια. Το 90% και πλέον των μεταναστών αυτών εγκαταστάθηκε στις ΗΠΑ και το υπόλοιπο προς την Αυστραλία, τη Νότια Αμερική, τον Καναδά κλπ.¹⁰⁵

Το μεταναστευτικό ρεύμα, ωστόσο, δεν κατευθύνθηκε μόνο υπερπόντια, αλλά από το 1960 και μετά σημαντικός αριθμός Ελλήνων αγροτών, κυρίως από τη Θράκη, τη Μακεδονία, την Ήπειρο και τη Θεσσαλία μετανάστευσε στην πρώην Δυτική Γερμανία, όταν παρουσιάστηκαν ευκαιρίες απασχόλησης στις βιομηχανίες της χώρας αυτής. Έτσι, ο πληθυσμός αρκετών περιοχών της χώρας κατά τη δεκαετία 1960-1970 παρουσίασε μείωση, με αποτέλεσμα τη μη ανάπτυξη φτωχών περιοχών, λόγω έλλειψης εργατικών χεριών.

Από τη δεκαετία του '70 και μετά, η Ελλάδα μετατράπηκε σε χώρα υποδοχής μεταναστών με την αποκορύφωση του φαινομένου τη δεκαετία του '90. Στις μέρες μας όμως, έχει αρχίσει ένα νέο κύμα μετανάστευσης παρόμοιο με αυτό της δεκαετίας του '60. Την τελευταία δεκαετία υπολογίζεται ότι περίπου 850.000 Έλληνες έχουν εγκαταλείψει τη χώρα, με σκοπό να εργαστούν σε κράτη-μέλη της ΕΕ (Γερμανία, Κάτω Χώρες), στην Αμερική και τον Καναδά ενώ για το 2011 αναμένεται να μεταναστεύσουν περισσότεροι από 30.000 Έλληνες. Τελευταία παρατηρείται και το φαινόμενο όπου μετανάστες από τρίτες χώρες, επηρεαζόμενοι από την οικονομική της χώρας επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής. Αυτό «αποτυπώνεται στην αύξηση των εισιτηρίων χωρίς

¹⁰⁵ Rossettos Fakiolas, *Italy and Greece: from Emigrant to Immigrants* (Robin Cohen), The Cambridge Survey of World Migration, Cambridge University Press, 1995, σελ.313-315.

επιστροφή αρκετών αλλοδαπών που ζούσαν και εργάζονταν στη χώρα μας».¹⁰⁶

1.1 Η ΕΛΛΑΔΑ ΩΣ ΧΩΡΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Η Ελλάδα μπορεί να χαρακτηριστεί ως χώρα υποδοχής μεταναστών από τη δεκαετία του '70, όταν άρχισε να δέχεται εργαζόμενους από την Ασία και την Αφρική,¹⁰⁷ ώστε να καλύψει τις ανάγκες για ανειδίκευτο και φτηνό εργατικό δυναμικό. Ενδεικτικό είναι ότι στη Γενική Απογραφή του Πληθυσμού του 1981 απογράφηκαν 176.112 μετανάστες υπήκοοι τρίτων χωρών.¹⁰⁸ Η περίοδος που σηματοδότησε την αφετηρία της έντονης μεταναστευτικής εισροής είναι η δεκαετία του '80, όταν πολλές ιστορικές και κοινωνικές συγκυρίες εντείνουν την εισδοχή των μεταναστών στην Ελλάδα.¹⁰⁹ Η γεωγραφική της θέση τότε, το γεγονός ότι αποτελούσε το μοναδικό κράτος-μέλος της ΕΕ στην περιοχή των Βαλκανίων, η κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού στην Ανατολική Ευρώπη, καθώς και η εδραίωση της θέσης της στην ΕΕ, την έκαναν ελκυστικό τόπο εισροής μεταναστευτικού ρεύματος. Τη δεκαετία του '90 κορυφώνεται το μεταναστευτικό ρεύμα. Καθοριστικό ρόλο διαδραμάτισε η κατάρρευση του καθεστώτος στη γειτονική Αλβανία από την οποία προέρχεται το μεγαλύτερο τμήμα αυτού του μεταναστευτικού ρεύματος. Ακολουθούν οι υπόλοιπες Βαλκανικές χώρες (Βουλγαρία, Ρουμανία, Τουρκία, Σερβία-Μαυροβούνιο), οι πρώην Σοβιετικές χώρες (Ρωσία, Ουκρανία, Γεωργία...), η Πολωνία, το Πακιστάν, οι Φιλιππίνες κ.α.

¹⁰⁶ ΣΚΑΙ.gr, *Η οικονομική κρίση πλήττει τους άνδρες μετανάστες στην Ελλάδα*, Κυριακή 30 Ιανουαρίου 2011. www.skai.gr/news/greece/article/147791/i-oikonomiki-krisi-plittei-toys-andres-metanastes-stin-ellada.

¹⁰⁷ Στρ. Γεωργούλας, *Η νέα μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και η νομιμοποίηση*, (Μετανάστες στην Ελλάδα), Επιμέλεια: Αθ. Μαρβάκης, Δ. Παρσάνογλου, Μ. Παύλου, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2001, σελ.200.

¹⁰⁸ Ι.Α.Π.Α.Δ. (Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού), Πάντειο Πανεπιστήμιο, Έρευνα-Μελέτη για την εκπόνηση του επιχειρησιακού προγράμματος «Για τους μετανάστες στην Ελλάδα», Τελική Έκθεση, Σεπτέμβριος 2002, σελ.38.

¹⁰⁹ Λ. Μουσούρου, *Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 1991, σελ.165.

Βασικοί λόγοι της μετακίνησης των μεταναστών από τις παραπάνω χώρες είναι, όπως ήδη αναφέρθηκε, οι πολιτειακές μεταβολές στο εσωτερικό των χωρών τους, η οικονομική κατάρρευση, οι πολεμικές συγκρούσεις και οι εμφύλιες διαμάχες που είχαν ως αποτέλεσμα τη φτώχεια και την εξαθλίωση. Οι μετανάστες αυτοί συγκεντρώθηκαν αρχικά στα μεγάλα αστικά κέντρα, όπου παρουσιάζονται περισσότερες ευκαιρίες εύρεσης εργασίας. Σύμφωνα με την απογραφή του 2001, στην περιοχή της Αττικής καταγράφηκαν 376.732 νόμιμοι μετανάστες, οι οποίοι αποτελούσαν σχεδόν το μισό του συνόλου, ενώ στις υπόλοιπες περιοχές καταγράφηκαν¹¹⁰ ως εξής:

- Υπόλοιπη Στερεά Ελλάδα και Εύβοια: 49.189
- Πελοπόννησος: 81.681
- Ιόνια Νησιά: 20.524
- Ήπειρος: 17.067
- Θεσσαλία: 33.782
- Μακεδονία: 125.967
- Θράκη: 5.743
- Νησιά Αιγαίου: 40.911
- Κρήτη: 45.495

Η είσοδος αυτού του μεγάλου αριθμού μεταναστών, του μεγαλύτερου από όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, άλλαξε το ρόλο της χώρας από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών, δημιουργώντας μια νέα κοινωνική πραγματικότητα με βαθιές αλλαγές που βρίσκονται σε εξέλιξη ακόμη και σήμερα. Η χώρα βρέθηκε απροετοίμαστη. Η αρχική αντίληψη ήταν ότι οι μετανάστες είναι απλώς φιλοξενούμενοι εργάτες που θα βοηθήσουν την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας. Με το χρόνο, όμως, έγινε σαφές ότι το καθεστώς αυτό δεν είναι προσωρινό. Δεν υπήρχε, όμως, ούτε το νομικό πλαίσιο, ούτε οι απαραίτητες δομές και πολιτικές για την πρωτόγνωρη αυτή μαζική μετανάστευση. Ακολουθήθηκαν ποικίλες πολιτικές που δεν ήταν επαρκείς για τα θέματα της μετανάστευσης, αφού δεν υπήρχαν ουσιαστικές μελέτες για τα θέματα αυτά.

¹¹⁰ ΕΣΥΕ (2001-2008), Στοιχεία Απογραφής Πληθυσμού 2001, (<http://www.statistics.gr>).

1.2 ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Όπως ήδη αναφέρθηκε, οι μετανάστες στην Ελλάδα προέρχονται αρχικά από την Ασία και την Αφρική λόγω της οικονομικής εξαθλίωσης των χωρών εκεί και, αργότερα, από χώρες της Βαλκανικής Χερσονήσου και της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, ως συνέπεια της πολιτικής αστάθειας, των εσωτερικών διενέξεων ή συγκρούσεων και των οικονομικών αλλαγών από το τέλος της δεκαετίας του '80. Οι μετανάστες αυτοί εγκατέλειψαν, είτε προσωρινά είτε οριστικά, τις χώρες καταγωγής τους αναζητώντας καλύτερες συνθήκες διαβίωσης και προτιμώντας την Ελλάδα ως χώρα προορισμού.

Η γεωγραφική της θέση ανάμεσα σε τρεις ηπείρους (Ευρώπη – Ασία – Αφρική) την καθιστά συγχρόνως πόλη εισόδου και διέλευσης προς την Ευρώπη για συνανθρώπους που προσπαθούν να ξεφύγουν από τη φτώχεια και την εξαθλίωση των χωρών τους. Σύμφωνα με την απογραφή της ΕΣΥΕ (Ελληνική Στατιστική Αρχή), το 2001 η συντριπτική πλειονότητα των μεταναστών προέρχεται από τις χώρες του πρώην υπαρκτού σοσιαλισμού, με κάποιες από τις οποίες (Αλβανία, Ρουμανία, Βουλγαρία, Τουρκία) η Ελλάδα έχει κοινά σύνορα. Επιπλέον, η Ελλάδα εκείνη την περίοδο δεν είχε κοινά σύνορα με άλλο κράτος της ΕΕ.

Επίσης, η οικονομική ανάπτυξη και η πολιτική σταθερότητα της χώρας ως κράτος-μέλος της ΕΕ, προσέλκυσε τους μετανάστες, αφού οι αμοιβές στην Ελλάδα την περίοδο εκείνη ήταν τρεις έως έξι φορές υψηλότερες από τις αμοιβές στις χώρες προέλευσης των μεταναστών.¹¹¹ Οι μετανάστες, ανεξαρτήτως μορφωτικού επιπέδου, ανέλαβαν εργασίες με τις οποίες οι Έλληνες εργαζόμενοι αρνούσαν να απασχοληθούν, αφού τις θεωρούσαν κατώτερες. Αυτό έχει ως αιτιολογική βάση τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των Ελλήνων την εποχή εκείνη. Έτσι, οι μετανάστες

¹¹¹ R. Fakiolas, R. King, *Migration 1996, retur, immigration: a review and evaluation of Greece's post-war experience of international migration*, International Journal of Population Geography, σελ.176.

απασχολήθηκαν κυρίως σε ανειδίκευτες χειρωνακτικές εργασίες στον αγροτικό, κυρίως, τομέα.

Κατά τη διαδικασία απόκτησης άδειας παραμονής την περίοδο 2003-2004, η πλειοψηφία των μεταναστών δήλωσε ότι ο λόγος εγκατάστασής τους ήταν η εργασία (82%). Ακολουθεί η οικογενειακή επανένωση (11,8%), η συζυγική σχέση με πολίτες της Ένωσης (2,7%) και οι σπουδές (0,6%). Το μεγαλύτερο ποσοστό (80%) των αδειών που εκδόθηκαν με βάση την οικογενειακή επανένωση, το κατέχουν οι μετανάστες Αλβανικής καταγωγής, ενώ τα υψηλότερα ποσοστά των αδειών που εκδίδονται με σκοπό τις σπουδές, εμφανίζονται στους Κινέζους, στους Σύριους, στους Ιορδανούς και στους Παλαιστίνιους. Για λόγους συζυγικής σχέσης με πολίτες της Ένωσης (οι περισσότεροι Έλληνες πολίτες), έλαβαν άδειες (78,4%) κυρίως γυναίκες υπήκοοι από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης (Ρωσία, Πολωνία, Ουκρανία...) και των Βαλκανίων (Βουλγαρία, Ρουμανία).¹¹²

Από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, οι χώρες της Βαλκανικής Χερσονήσου και της Ανατολικής Ευρώπης άρχισαν να παρουσιάζουν σημάδια πολιτικής σταθερότητας, ενώ η ένταξή τους στην Ένωση το 2007 λειτούργησε σχετικά αποτρεπτικά στη μετανάστευση. Η μεγαλύτερη μεταναστευτική πίεση πλέον προέρχεται από τις χώρες της Ασίας και της Αφρικής λόγω της φτώχειας και της εξαθλίωσης, ως συνέπειες των πολεμικών συγκρούσεων και της οικονομικής ύφεσης που εξακολουθούν να συνεχίζονται και στη σημερινή εποχή.

¹¹² Α. Κόντης, Ερευνητικό Έργο: «Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν», Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς, Δεκέμβριος 2006, σελ.22-30.

1.3 Η ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΝΟΜΙΜΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Για πολλά χρόνια δεν υπήρχαν σαφή στατιστικά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των μεταναστών στην Ελλάδα. Τη δεκαετία του '80, οι μετανάστες αποτελούσαν το 2,5% του συνολικού πληθυσμού της χώρας, ενώ το 1991 το σύνολό τους ανερχόταν στις 270.000. Αυτό δείχνει ότι ο αριθμός τους είχε σχεδόν τετραπλασιαστεί.¹¹³ Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της απογραφής του 2001,¹¹⁴ οι υπήκοοι τρίτων χωρών αποτελούν το 7% του συνολικού πληθυσμού της χώρας, 762.191 έναντι 10.166.929 Ελλήνων, χωρίς να περιλαμβάνονται σ' αυτούς οι 47.000 πολίτες των 15 τότε κρατών-μελών της ΕΕ. Κατά άλλες πηγές εκτιμάται ότι το ποσοστό αυτό αγγίζει το 10%, αν ληφθεί υπόψη ότι αρκετοί μετανάστες δεν δήλωσαν την παρουσία τους κατά το χρόνο απογραφής.¹¹⁵ Επιπλέον, η απογραφή διαρκεί μόνο μία ημέρα και έτσι δεν είναι δυνατή η καταγραφή με ακρίβεια όλων των μεταναστών.

Η απογραφή του πληθυσμού του 2001 κατέγραψε 27 διαφορετικές εθνικότητες μεταναστών. Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της καταγραφής είναι ότι το μεγαλύτερο μέρος τους (55%) προέρχεται από μια συγκεκριμένη χώρα, τη γειτονική Αλβανία, γεγονός που κανένα άλλο κράτος-μέλος της Ένωσης δεν έχει να αντιμετωπίσει. Αριθμητικά καταγράφηκαν 438.036 Αλβανοί πολίτες και ακολουθούν με σημαντική διαφορά οι πολίτες από τις υπόλοιπες βαλκανικές χώρες (Βουλγαρία 35.104, Ρουμανία 21.994, Τουρκία 7.881 και Σερβία-

¹¹³ Martin Baldwin-Edwards, Mediterranean Migration Observatory (MMO), *Στατιστικά στοιχεία για τους μετανάστες στην Ελλάδα: Αναλυτική μελέτη των διαθέσιμων στοιχείων και προτάσεις για τη συμμόρφωση με τα standards της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Panteion University, 2005, Περίληψη, σελ.2.

¹¹⁴ Η Ελλάδα διεξάγει Γενική Απογραφή το πρώτο έτος κάθε δεκαετίας, όπως όλα τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ, κατά τα έτη που λήγουν σε 1 ή 0. Η απογραφή του πληθυσμού διεξάγεται από την Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία (πρώην ΕΣΥΕ) και περιλαμβάνει το σύνολο των ατόμων που διαμένουν στη χώρα την ημέρα της απογραφής.

- Α. Κόντης, Ερευνητικό Έργο: «Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν», Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς, Δεκέμβριος 2006, σελ.12-13.

¹¹⁵ Φρεντερίκ Μονάμπα-Τσιμπάντι, *Ημιτελής νομιμοποίηση, όξυνση των κοινωνικών προβλημάτων, αλλά και νέες προοπτικές για τους μετανάστες μέσω της ενσωμάτωσης των Κοινοτικών Οδηγιών*, ΙΝΕ / Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών, Επιμέλεια: Α. Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν, Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (22), Αθήνα 2005, σελ.89.

Μαυροβούνιο 3.832) και οι πολίτες από τις πρώην Σοβιετικές χώρες (Γεωργία 22.875, Ρωσία 17.535, Ουκρανία 13.616), η Πολωνία (12.831), το Πακιστάν (11.130), οι Φιλιππίνες (6.478) κ.α.¹¹⁶ Η απογραφή του 2001 για πολλούς, υποεκτίμησε σημαντικά τον αριθμό των μεταναστών, καθώς, είτε λόγω άγνοιας είτε λόγω απροθυμίας, πολλοί μετανάστες δεν συμμετείχαν σ' αυτή. Η υποεκτίμηση αυτή των μεταναστών υπολογίζεται ότι ανέρχεται στο 30% περίπου.¹¹⁷

Από τον Ιούλιο του 2003 μέχρι τον Οκτώβριο του 2004 εκδόθηκαν 700.000 άδειες, ενώ στοιχεία αναφέρουν ότι στην Ελλάδα διέμεναν γύρω στους 900.000 υπήκοοι τρίτων χωρών και 50.000 πολίτες της Ένωσης.¹¹⁸ Σύμφωνα με έρευνα του ΕΛΙΑΜΕΠ,¹¹⁹ ο συνολικός αριθμός των μεταναστών στην Ελλάδα ανέρχονταν σε 1.247.000 άτομα.

Η έκθεση της Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών (ΚΕΑΔ) του Υπουργείου Εσωτερικών,¹²⁰ αναφέρει ότι το 2008 εκδόθηκαν 480.000 άδειες διαμονής, ενώ υπό εξέταση βρίσκονταν 250.000 αιτήσεις. Σύμφωνα με το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (Ι.ΜΕ.ΠΟ), οι άδειες διαμονής εν ισχύ το ίδιο έτος ήταν 600.000, ενώ 200.000 άδειες ήταν σε εκκρεμότητα. Τέλος, σύμφωνα με τη στατιστική υπηρεσία Eurostat της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, την 1^η Ιανουαρίου 2008 ο πληθυσμός της Ελλάδας ανέρχονταν σε 11.215.000 κατοίκους, αυξημένοι κατά 41.000 άτομα λόγω της μετανάστευσης.

Σήμερα, υπολογίζεται ότι οι μετανάστες που ζουν και εργάζονται στην Ελλάδα είναι περισσότεροι από 900.000, καταλαμβάνοντας έτσι το 8,1% του συνόλου του πληθυσμού. Περίπου το 1/6 (158.000) από αυτούς είναι υπήκοοι των κρατών-μελών της ΕΕ (πολίτες της ΕΕ), ενώ οι υπόλοιποι 748.000 είναι υπήκοοι αλβανικής υπηκοότητας (ποσοστό 63% του συνόλου των υπηκόων

¹¹⁶ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, *Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση*, Ετήσια Έκθεση 2005, Αθήνα 2005, σελ.205 και 210.

¹¹⁷ Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (Ι.ΜΕ.ΠΟ), Τελική Έκθεση, Αναθεωρημένη Έκθεση, 15 Νοεμβρίου 2004.

¹¹⁸ Ηλ. Πετράκου, *Η κατασκευή της μετανάστευσης στην ελληνική κοινωνία*, (Μετανάστες στην Ελλάδα, Επιμέλεια: Αθ. Μαρβάκης, Δ. Παρσάνογλου, Μ. Παύλου), Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2001, σελ.32.

¹¹⁹ Έρευνα του ΕΛΙΑΜΕΠ (Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής) σε συνεργασία με το Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Εφημερίδα «Ελευθεροτυπία», 13.04.2008.

¹²⁰ Υπουργείο Εσωτερικών (ΚΕΑΔ), *Έκθεση σχετικά με την απλούστευση των διαδικασιών παροχής υπηρεσιών προς αλλοδαπούς από χώρες εκτός ΕΕ: Έκδοση και ανανέωση αδειών διαμονής*, 4 Ιουνίου 2008, www.kead.gr.

τρίτων χωρών), ενώ 22.300 είναι Ουκρανοί (2,5%), 17.200 Γεωργιανοί (1,9%), 16.000 Πακιστανοί (1,8%) και 13.900 Αιγύπτιοι (1,5%).¹²¹

¹²¹ Αχιλλέας Χεκιμόγλου, «Πάνω από 900.000 οι μετανάστες στην Ελλάδα, το ΒΗΜΑonline, 30.01.2011.
www.tovima.gr/default.asp?pid=2&artid=305.285&ct=32&dt=17/12/2009.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Το μεγάλο μεταναστευτικό ρεύμα από τα τέλη της δεκαετίας του '80, βρήκε το ελληνικό κράτος εντελώς απροετοίμαστο, αφού μέχρι τότε η ελληνική πολιτική αντιμετώπιζε τον μετανάστη όχι ως πολίτη, αλλά ως εργάτη με προσωρινή παραμονή για την κάλυψη εποχιακών οικονομικών αναγκών. Έγινε φανερό ότι η πολιτική αυτή δεν μπορούσε να ρυθμίσει το πρωτόγνωρο αυτό, για τα ελληνικά δεδομένα, φαινόμενο της αθρόας εισροής μεταναστών στην ελληνική επικράτεια.

Έτσι, αποφασίζεται η υιοθέτηση μιας σύγχρονης μεταναστευτικής πολιτικής για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου. Αρχικά περιορίζεται με αστυνομική λογική στα θέματα της εισόδου, της παραμονής και της εργασίας των μεταναστών. Αργότερα, έγινε αντιληπτό ότι η σύγχρονη μεταναστευτική πολιτική πρέπει να εναρμονίζεται με το ευρωπαϊκό δίκαιο και τις διεθνείς συμβάσεις και να αντιμετωπίζει σφαιρικά και αποτελεσματικά τα θέματα της μετανάστευσης, καθορίζοντας αφενός τις προϋποθέσεις εισόδου, διαμονής και εργασίας των μεταναστών στη χώρα και αφετέρου την κατοχύρωση των δικαιωμάτων αυτών που διαμένουν στην Ελλάδα και τη δημιουργία προϋποθέσεων για την ομαλή ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία.

Στα τέλη της δεκαετίας του '80, το νομοθετικό πλαίσιο της Ελλάδας για τον έλεγχο και τη διαχείριση της μετανάστευσης ήταν ανύπαρκτο, αφού μέχρι τότε η μετανάστευση αντιμετωπιζόταν ως μέσο επίλυσης των προβλημάτων της οικονομικής ανάπτυξης. Η απότομη αύξηση του μεταναστευτικού ρεύματος σημειώθηκε στις αρχές της δεκαετίας του '90, όταν το ελληνικό κράτος δέχθηκε κύματα μεταναστών. Οι νέες συνθήκες επέβαλαν την αντικατάσταση του μέχρι τότε ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, τον **N.4310/1929**, αναθεωρημένο το 1948, ο οποίος αφορούσε κυρίως θέματα μεταναστευτικών εκροών,¹²² με το **N.1975/1991**. Στόχος του νόμου αυτού ήταν η εναρμόνιση με τη μεταναστευτική πολιτική των κρατών-μελών της Ένωσης. Με τις ρυθμίσεις του,

¹²² Άννα Τριανταφυλλίδου, *Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις*, ΕΛΙΑΜΕΠ, Δεκέμβριος 2005, σελ.21-22.

όμως, ποινικοποιήθηκε το μεταναστευτικό φαινόμενο, αφού αντιμετωπιζόταν με αστυνομικές πρακτικές.

Έτσι, ξεκινά η θέσπιση μιας σειράς νομοθετημάτων για τη διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης μεταναστευτικής πολιτικής, εναρμονισμένης με το ευρωπαϊκό δίκαιο και τις διεθνείς συμβάσεις που συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Σε μια προσπάθεια εκσυγχρονισμού της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής ψηφίζεται ο Ν.2910/2001, ο οποίος ρυθμίζει κυρίως το νομικό καθεστώς των μεταναστών που ήδη ζούσαν στην Ελλάδα. Ακολουθεί ο Ν.3386/2005 με τον οποίο επιδιώχθηκε η πλήρης εναρμόνιση με το ευρωπαϊκό δίκαιο για τη μετανάστευση, έχοντας ως στόχο την κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα. Ο νόμος αυτός και τα Προεδρικά Διατάγματα με τα οποία προσαρμόστηκε η ελληνική νομοθεσία στις ρυθμίσεις των ευρωπαϊκών Οδηγιών για την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης και των οικογενειών τους, για το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση, για το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική εργασία, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας και τις προϋποθέσεις για την είσοδο και παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης, αποτελούν το ισχύον ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο για τους νόμιμους μετανάστες.

2.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ

Ο πρώτος νόμος, ο **N.3275/1925**, «*Περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι*», κυρώθηκε το 1927 και ίσχυσε για μόλις δύο χρόνια, αφού οι νέες συνθήκες (Μικρασιατική Καταστροφή) επέβαλαν την αντικατάστασή του από τον **N.4310/1929**, «*Περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι, αστυνομικού ελέγχου, διαβατηρίων, απελάσεων και εκτοπίσεων*», ο οποίος αναθεωρημένος το 1948, ίσχυσε για περίπου 60 χρόνια,¹²³ καθορίζοντας το καθεστώς των αλλοδαπών έως τις αρχές της δεκαετίας του '90. Οι διατάξεις του επέτρεπαν την είσοδο στην Ελλάδα στους αλλοδαπούς που είχαν αποκτήσει άδεια εργασίας, η οποία χορηγούνταν για έξι μήνες ή το πολύ ένα χρόνο, μόνο εάν είχε προηγηθεί μετάκληση από τον εργοδότη που ήθελε να τον απασχολήσει. Αποκτούν άδεια παραμονής, ο χρόνος της οποίας αναγραφόταν στην άδεια εισόδου και εργασίας –στην αντίθετη περίπτωση η παραμονή περιοριζόταν στους τρεις μήνες (άρθρο 6)– και μπορούσε να ανανεώνεται κάθε έτος (άρθρο 7). Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να εκδίδονται άδειες παραμονής στην τιμή των 250.000 δραχμών η κάθε μία. Συγκεκριμένα, από τον Ιούνιο του 1990 έως τον Φεβρουάριο του 1991, εκδόθηκαν περισσότερες από 1.500 άδειες σ' αυτή περίπου την τιμή.¹²⁴

Με την αθρόα είσοδο μεταναστών στην Ελλάδα από τα τέλη της δεκαετίας του '80 και μετά, είχαν αρχίσει να δημιουργούνται κοινωνικά και πολιτικά προβλήματα. Γίνεται αντιληπτό ότι η σύγχρονη μεταναστευτική πολιτική πρέπει να είναι περισσότερο ρεαλιστική, με μακροπρόθεσμες ρυθμίσεις και να εναρμονίζεται με τις αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου και των διεθνών συμβάσεων. Ο Ν.4310/1929 αδυνατούσε να ρυθμίσει τη μεγάλη εισροή των μεταναστών.

¹²³ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, *Η νέα μεταναστευτική πολιτική – Χαμηλόμισθοι και εργαζόμενοι φτωχοί*, Τετράδια του ΙΝΕ, Απρίλιος 2003, τεύχος 24, σελ.16.

¹²⁴ Δημήτρης Α. Κατσορίδης, *Ξένοι (;) Εργάτες στην Ελλάδα*, Εκδόσεις ΙΑΜΟΣ, Αθήνα 1994, σελ.65-67.

Σε μια προσπάθεια να διατυπωθεί μεταναστευτική πολιτική για πρώτη φορά, το 1991 ο **N.1975/1991**, «*Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις*», αντικατέστησε τον Ν.4310/1929. Τέθηκε σε ισχύ το 1992 και με τις ρυθμίσεις του επιχείρησε να ρυθμίσει τις προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής και εργασίας των μεταναστών. Στην ουσία, επρόκειτο για μια βεβιασμένη αντίδραση στο φαινόμενο μαζικής μετανάστευσης από την Αλβανία με στόχο τη μείωση της μετανάστευσης.

Οι διατάξεις του νόμου καθόριζαν τις προϋποθέσεις εισόδου και παραμονής, οι οποίες δεν διέφεραν από αυτές του προηγούμενου Ν.4310/1929. Βέβαια, ο νέος νόμος επέτρεπε την παραμονή αρχικά τριών μηνών χωρίς άδεια (άρθρο 7 παρ. 1 και 2), έθετε, όμως, ανώτατο όριο άδειας που θα χορηγούνταν κάθε χρόνο. Η τρίμηνη άδεια παραμονής μπορούσε να παραταθεί για άλλους τρεις μήνες (άρθρο 7 παρ. 4), ενώ μετά την παρέλευση των πέντε ετών, η άδεια παραμονής μπορούσε να ανανεώνεται αρχικά κάθε χρόνο και αργότερα κάθε δύο χρόνια. Μετά τη συμπλήρωση 15 ετών παραμονής, ο υπήκοος τρίτης χώρας μπορούσε να υποβάλλει αίτηση μόνιμης παραμονής στην Ελλάδα¹²⁵ (άρθρο 13 παρ. 4) και να ζητήσει τη συνένωση με την οικογένειά του με πολύ αυστηρές, όμως, προϋποθέσεις, όπως αυτή της κοινής συμβίωσης πριν την άφιξή τους στην Ελλάδα (άρθρο 14 παρ. 1). Χαρακτηριστικό του νόμου είναι η απουσία μέτρων για την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.¹²⁶ Προέβλεπε την ενίσχυση (με προσωπικό) του σώματος της Αστυνομίας με σκοπό την εξασφάλιση του αποτελεσματικού ελέγχου των συνόρων ώστε να επιτύχουν οι πολιτικές ενσωμάτωσης των νόμιμων μεταναστών¹²⁷ και ανέθετε τη διαχείριση της μετανάστευσης σε διάφορα Υπουργεία, δημόσιους οργανισμούς και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με κύριο όργανο διαχείρισης το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Ο νόμος επικρίθηκε ότι προσέγγιζε με αστυνομική

¹²⁵ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, *Έρευνα για τις μορφές κοινωνικής ένταξης των οικονομικών μεταναστών στην περιφέρεια Αττικής 2003-2004*, Αθήνα 2004, σελ.47.

¹²⁶ Γ. Αμίτσης και Γ. Λαζαρίδη, *Οι πολιτικές ρύθμισης της μετανάστευσης στην Ελλάδα* (Νομικές και Κοινωνικοπολιτικές Διαστάσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα, Επιμέλεια: Γαβριήλ Αμίτσης, Γαβριέλα Λαζαρίδη), Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001, σελ.41.

¹²⁷ Ξανθή Πετρινιώτη, *Η Μετανάστευση προς την Ελλάδα, Μια πρώτη καταγραφή, ταξινόμηση και ανάλυση*, Εκδόσεις Οδυσσέας, Αθήνα 1993, σελ.101.

πρακτική τους μετανάστες. Στην ουσία, ο Ν.1975/1991 ήταν μια βεβιασμένη αντίδραση στο πρωτοεμφανιζόμενο φαινόμενο μαζικής μετανάστευσης εργαζομένων από τη γειτονική Αλβανία και απαγόρευε την περαιτέρω είσοδο των μεταναστών στη χώρα.

Το 1996, με το **Ν.2434/1996**, *«Μέτρα πολιτικής για την απασχόληση και την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση και άλλες διατάξεις»*, συστάθηκε η ειδική επιτροπή καθορισμού των προϋποθέσεων για τη νόμιμη διαμονή και εργασία υπηκόων τρίτων χωρών.¹²⁸ Το έργο της επιτροπής κατέληξε το 1997 στην πρόταση δύο Προεδρικών Διαταγμάτων (358/97 και 359/97), χωρίς να καταργείται ο προηγούμενος νόμος, με σκοπό, κυρίως, την καταγραφή και προσωρινή μονιμοποίηση των υπηκόων τρίτων χωρών. Τα δύο αυτά Προεδρικά Διατάγματα, στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης, καθόρισαν τις υποχρεώσεις των υπηκόων αυτών αλλά και τα δικαιώματά τους σχετικά με τους όρους εργασίας, την αμοιβή, τις συνθήκες εργασίας και τις κοινωνικές παροχές (κοινωνική ασφάλιση, πρόσβαση στο Εθνικό Σύστημα Υγείας και δικαίωμα στην εκπαίδευση), εξισώνοντάς τους έτσι με τους Έλληνες πολίτες. Στα δύο αυτά Προεδρικά Διατάγματα ασκήθηκε έντονη κριτική, κυρίως για οργανωτικές και πρακτικές δυσκολίες με ανέτοιμες αρμόδιες κρατικές αρχές και χρονοβόρες διαδικασίες. Θετικό τους σημείο αποτέλεσε η συγκέντρωση στοιχείων για τα κοινωνικό-οικονομικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού των μεταναστών,¹²⁹ καθώς και για την πραγματική του απασχόληση στη χώρα.

Δέκα χρόνια μετά την πρώτη νομοθετική προσπάθεια ρύθμισης της μετανάστευσης, ψηφίστηκε ο **Ν.2910/2001**,¹³⁰ *«Είσοδος και παραμονή των αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις»*. Ο νέος νόμος, όπως αργότερα

¹²⁸ Ν.2434/1996, άρθρο 16, *«Διαδικασία για τον καθορισμό προϋποθέσεων για τη νόμιμη διαμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα»*, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, τεύχος Πρώτο, Αριθμός Φύλλου 188, 20 Αυγούστου 1996.

¹²⁹ Άννα Τριανταφυλλίδου – Ρουμπίνη Γρώπα (επιμέλεια), *Η Μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη*, μετάφραση: Γιώργος Χρηστίδης, Εκδόσεις Κριτική, 1^η έκδοση: Μάρτιος 2009, σελ.196.

¹³⁰ ΦΕΚ 91, τ. Α΄

τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε,¹³¹ προσπάθησε να αντιμετωπίσει τις δυσκολίες που είχαν δημιουργηθεί θέτοντας το πλαίσιο μιας μακροπρόθεσμης διαχείρισης της μετανάστευσης, αφού ρύθμιζε, μεταξύ άλλων, τη μακροχρόνια παραμονή των υπηκόων τρίτων χωρών, την πολιτογράφησή τους, την είσοδο με σκοπό την εργασία, τις σπουδές ή την οικογενειακή επανένωση, την έκδοση κάρτας παραμονής και εργασίας, την επαγγελματική κατάρτιση και την είσοδο στην αγορά εργασίας, την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας και την πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα. Όλα αυτά, με στόχο την διευκόλυνση της κοινωνικής τους ένταξης. Οι ρυθμίσεις του αφορούν τόσο τους νόμιμους μετανάστες, με τους οποίους ασχολούμαστε, όσο και τους παράνομους.

Ο Ν.2910/2001 αρχικά οριοθετεί τις έννοιες του «αλλοδαπού» και του «πρόσφυγα» (άρθρο 1) και κάνει αναφορά στις κατηγορίες των προσώπων που εξαιρούνται από την εφαρμογή του νόμου, όπως είναι οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς τους, οι πρόσφυγες, τα άτομα που έχουν υποβάλλει αίτηση για να αναγνωριστούν ως πρόσφυγες και τα άτομα που έχουν πολλές ιθαγένειες μεταξύ των οποίων και η ελληνική (άρθρο 2).

Στο κεφάλαιο Γ' «Γενικές Προϋποθέσεις Εισόδου και Παραμονής Αλλοδαπών», οι υπήκοοι τρίτων χωρών υποχρεούνται να φέρουν στα ταξιδιωτικά τους έγγραφα θεώρηση εισόδου, η οποία χορηγείται από την προξενική αρχή του τόπου κατοικίας εκτός και αν είναι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν συνάψει συμφωνίες με την Ένωση, οπότε δεν απαιτείται θεώρηση εισόδου (άρθρο 5). Έκπληξη προκαλεί το άρθρο 7 παρ. 1¹³² που δίνει το δικαίωμα στον πρόξενο να αρνηθεί τη χορήγηση θεώρησης εισόδου χωρίς

¹³¹ Ο Ν.2910/2001 τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με:

- Ν.3013/2001 (άρθρα 19-25)
- Ν.3051/2002 (άρθρο 22 παρ. 5.β)
- Ν.3064/2002 (άρθρο 11 παρ. 7)
- Ν.3074/2002 (άρθρο 11)
- Ν.3103/2003 (άρθρο 23)
- Ν.3146/2003 (άρθρο 8)
- Ν.3154/2003 (άρθρο 7)
- Ν.3169/2003 (άρθρο 10)
- Ν.3202/2003 (άρθρα 31 και 32)
- Ν.3242/2003 (άρθρο 25)
- Ν.3254/2004 (άρθρο 6)
- Ν.3274/2004 (άρθρο 34)
- Ν.3284/2004

¹³² Ν.2910/2001, Κεφ. Γ', άρθρο 7 παρ. 1: «Ο πρόξενος μπορεί να αρνηθεί, χωρίς αιτιολογία, τη χορήγηση θεώρησης εισόδου. Αιτιολογία απαιτείται αν ο αλλοδαπός είναι σύζυγος, ανήλικο τέκνο ή γονέας πολίτη κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

καμία αιτιολογία. Η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων δεν ισχύει για τους υπηκόους τρίτων χωρών, σύμφωνα με το Ν.2910/2001. Η απουσία της όμως μπορεί να οδηγήσει σε κατάχρηση εξουσίας. Επιπλέον, η αιτιολογημένη άρνηση μιας διοικητικής πράξης δίνει το δικαίωμα προσφυγής (αίτηση ακύρωσης) στον αιτούντα. Το άρθρο απαιτεί την αιτιολογία μόνο αν ο αιτών υπήκοος τρίτης χώρας έχει συγγενική σχέση πρώτου βαθμού (σύζυγος, τέκνο ή γονέας) πολίτη της Ένωσης. Οι πολίτες αυτοί, λόγω της συγγένειας με πολίτη της ΕΕ, αναβαθμίζονται σε πολίτες α' κατηγορίας. Ο νόμος δημιουργεί έτσι μια διαχωριστική γραμμή μεταξύ των πολιτών της ΕΕ και των μελών της οικογένειάς τους και των νόμιμων μεταναστών υπηκόων τρίτων χωρών, διακρίνοντάς τους σε πολίτες α' και β' κατηγορίας. Σε ένα άλλο σημείο του ίδιου άρθρου,¹³³ ορίζεται απαγόρευση εισόδου στον υπήκοο τρίτης χώρας που δεν φέρει έγγραφες αποδείξεις για το σκοπό του ταξιδιού του, δυσκολεύοντας όμως έτσι την είσοδο σ' αυτούς που έρχονται για τουρισμό, αφού δεν μπορούν να έχουν τις έγγραφες αποδείξεις που θέτει ως όρο για την είσοδο στη χώρα.

Θεσμική αλλαγή επιφέρει ο Ν.2910/2001 μεταφέροντας την αρμοδιότητα για τη χορήγηση άδειας παραμονής στους υπηκόους τρίτων χωρών από τις αστυνομικές αρχές στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας (άρθρο 8 παρ. 7) και συστήνοντας *Επιτροπές Μετανάστευσης* (άρθρο 9), οι οποίες γνωμοδοτούν αφού καλέσουν σε συνέντευξη τον ενδιαφερόμενο, για τη χορήγηση ή όχι άδειας παραμονής (άρθρο 8 παρ. 5 και 6). Προϋπόθεση για την απόκτηση της άδειας παραμονής είναι ο ενδιαφερόμενος να υποβάλλει την αίτηση μαζί με αντίγραφο του ταξιδιωτικού του εγγράφου στο δήμο ή την κοινότητα του τόπου διαμονής του, που εξετάζει την πληρότητα των δικαιολογητικών και τα διαβιβάζει στην Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης για να καταλήξει στη γνωμοδότηση της Επιτροπής Μετανάστευσης και στην απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας (άρθρα 8 και 9).

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που εισέρχονται στη χώρα για σπουδές, έχουν ήδη λάβει θεώρηση εισόδου για σπουδές, αφού έχουν γίνει δεκτοί σε ένα

¹³³ Ν.2910/2001, Κεφ.Γ', άρθρο 7 παρ. 2: «Οι ελληνικές αρχές ελέγχου μπορούν να απαγορεύσουν την είσοδο στην Ελλάδα αλλοδαπού, που έχει θεώρηση εισόδου, εφόσον διαπιστώσουν ότι στο πρόσωπο αυτό συντρέχει μια τουλάχιστον από τις παρακάτω περιπτώσεις:

...

ε. Δεν κατέχει τα απαραίτητα έγγραφα για να δικαιολογήσει το σκοπό του ταξιδιού του και τα αναγκαία για τη συντήρησή του οικονομικά μέσα. Είναι όμως δυνατό...».

από τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και έχουν αποδείξει ότι διαθέτουν τους οικονομικούς πόρους για την κάλυψη των εξόδων των σπουδών και της διαβίωσής τους στην Ελλάδα (άρθρο 10 παρ. 3). Παρέχεται η δυνατότητα στους φοιτητές (ή σπουδαστές) να αλλάξουν το εκπαιδευτικό ίδρυμα ή το πρόγραμμα σπουδών μόνο για μία φορά, αρκεί να μην υπάρξει υπέρβαση του χρόνου διαμονής των αρχικών σπουδών (άρθρο 15). Επίσης, παρέχεται η δυνατότητα στους φοιτητές ή σπουδαστές υπηκόους τρίτων χωρών να συμμετέχουν σε προγράμματα που έχουν σκοπό την πρακτική άσκηση στο αντικείμενο των σπουδών τους και έχουν λάβει θεώρηση εισόδου για τον σκοπό αυτό, να αποκτήσουν άδεια διαμονής, η οποία επέχει και θέση άδειας εργασίας με δυνατότητα ισόχρονης παράτασης (άρθρο 16).

Στο Κεφάλαιο Ε' (άρθρα 19-24) ορίζονται οι προϋποθέσεις για την απόκτηση της άδειας εργασίας και παραμονής για τους μελλοντικούς μετανάστες, ο αριθμός των οποίων καθοριζόταν από τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας σύμφωνα με έκθεση του ΟΑΕΔ στο τελευταίο τρίμηνο κάθε έτους. Συγκεκριμένα ο ΟΑΕΔ, μετά από έρευνα της αγοράς, διαπίστωνε την ανάγκη για εργατικά χέρια σε συγκεκριμένους τομείς και περιοχές. Τα στοιχεία που συνέλεγε, τα διαβίβαζε στα αρμόδια Υπουργεία (Εργασίας, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Εξωτερικών), τα οποία αποφάσιζαν για τον ανώτατο αριθμό αδειών εργασίας που θα χορηγούνταν κάθε έτος στους υπηκόους τρίτων χωρών. Η απόφαση αυτή διαβιβαζόταν στις ελληνικές προξενικές αρχές και στα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας Εξωτερικού, που ήδη είχαν καταρτίσει καταλόγους με τους ενδιαφερόμενους υπηκόους τρίτων χωρών που είχαν υποβάλλει αίτηση εκδηλώνοντας το ενδιαφέρον τους. Οι κατάλογοι αυτοί είχαν αποσταλεί στη νομαρχία, όπου οι εργοδότες που με αίτησή τους είχαν εκφράσει το ενδιαφέρον τους για να προσλάβουν «αλλοδαπούς» εργαζόμενους, επιλέγουν ονομαστικά από τους καταλόγους. Η νομαρχία, υπό ορισμένες προϋποθέσεις εκδίδει την άδεια εργασίας για τον συγκεκριμένο αλλοδαπό, την οποία αποστέλλει στη χώρα του. Τότε εκείνος παίρνει θεώρηση εισόδου και με την άφισή του υποβάλλει νέα σειρά δικαιολογητικών για να λάβει αυτή τη φορά την άδεια εργασίας.

Βλέπουμε ότι ο νόμος εισάγει δύο διαδικασίες, τη διαδικασία απόκτησης άδειας παραμονής και τη διαδικασία απόκτησης άδειας εργασίας, η χορήγηση της οποίας είναι προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας εισόδου και παραμονής,

με αποτέλεσμα την εξάρτηση του αλλοδαπού από τον εργοδότη. Αντίθετα, με το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο, η άδεια παραμονής ήταν ταυτόχρονα και άδεια εργασίας. Πλέον, «στην περίπτωση της παροχής εξαρτημένης εργασίας, η άδεια δίνονταν από το νομάρχη μετά από έκθεση του ΟΑΕΔ, μέσα από μια μάλλον χρονοβόρα και δαπανηρή διαδικασία».¹³⁴

Η άδεια εργασίας ήταν διάρκειας ενός έτους με δικαίωμα ανανέωσης, ύστερα από αίτηση, για ένα έτος κάθε φορά με την προϋπόθεση ο ενδιαφερόμενος να έχει εκπληρώσει τις ασφαλιστικές και φορολογικές του υποχρεώσεις και να αποδεικνύει την ύπαρξης σύμβασης εργασίας (άρθρο 22). Ο νόμος προβλέπει επίσης τη δυνατότητα υπηκόου τρίτης χώρας να συνάψει σύμβαση εργασίας με άλλον εργοδότη, αφού προηγουμένως έχει ενημερώσει άμεσα τον οικείο νομάρχη (άρθρο 23).

Για πρώτη φορά εισάγεται η ρύθμιση για εποχιακή εργασία των υπηκόων τρίτων χωρών (άρθρο 24), με θετικές συνέπειες στην οικονομική ζωή της χώρας. Η διαδικασία πρόσκλησης εφαρμοζόταν όπως και παραπάνω και η διάρκεια απασχόλησης ήταν εξάμηνη.

Για την είσοδο με σκοπό την άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας, η αίτηση και τα απαραίτητα δικαιολογητικά (αποδεικτικό της επαγγελματικής του κατάρτισης, πιστοποιητικό φορολογικής ενημερότητας, πιστοποιητικό ποινικού μητρώου) υποβάλλονταν στην ελληνική προξενική αρχή η οποία τα διαβίβαζε στην υπηρεσία αλλοδαπών και μετανάστευσης του δήμου ή της κοινότητας όπου ο εν λόγω αλλοδαπός ενδιαφερόταν να εγκατασταθεί. Εάν η αίτησή του γινόταν αποδεκτή, η ελληνική προξενική αρχή του χορηγούσε την άδεια εισόδου και παραμονής, διάρκειας δύο ετών με δικαίωμα ανανέωσης για ισόχρονο διάστημα (Κεφ. Στ', άρθρα 25-27).

Αναφορικά με την οικογενειακή επανένωση (Κεφ. Ζ', άρθρα 28-33), ενισχύεται αφού ο νόμος μειώνει τον απαιτούμενο χρόνο παραμονής του υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα σε δύο χρόνια από τα δεκαπέντε που ίσχυε προηγουμένως, για να μπορεί να επανενωθεί με την οικογένειά του. Θετική επίσης είναι και η ρύθμιση που επιτρέπει στα μέλη της οικογένειάς του την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας, είτε ως εργαζόμενοι με σχέση

¹³⁴ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, *Μετανάστευση και παροχή υπηρεσιών σε μετανάστες στην Ελλάδα*, Πάντειο Πανεπιστήμιο ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Επιμέλεια: Χρ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου, Μ. Συμεωνάκη, Μελέτες (29), σελ.74-75.

εξαρτημένης εργασίας, είτε ως ελεύθεροι επαγγελματίες (άρθρο 31). Ο νόμος, όμως, διαφοροποιεί τον ορισμό των μελών της οικογένειας από το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο, αφού στην οικογενειακή επανένωση δεν περιλαμβάνονται πλέον οι γονείς του, αλλά μόνο τα ανήλικα τέκνα του και η (ο) σύζυγός του (της), με την προϋπόθεση ότι του έχει ανατεθεί η γονική μέριμνα (άρθρο 28 παρ. 2).

Επίσης, ο νόμος ρυθμίζει και την είσοδο ειδικών κατηγοριών υπηκόων τρίτων χωρών, αθλητών, προπονητών, μελών διοικητικών συμβουλίων, διαχειριστών και προσωπικού επιχειρήσεων, πνευματικών δημιουργών και μελών καλλιτεχνικών συγκροτημάτων.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ο Ν.2910/2001 προέβλεπε την απαγόρευση με Προεδρικό Διάταγμα, ύστερα από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Εξωτερικών, Δημόσιας Τάξης και Εθνικής Άμυνας, της ελεύθερης μετακίνησης και εγκατάστασης υπηκόων τρίτων χωρών σε ορισμένες περιοχές της χώρας, μεγαλώνοντας έτσι τη διαχωριστική γραμμή μεταξύ αυτών και των πολιτών της Ένωσης, έστω και εάν ο περιορισμός αυτός υπαγορευόταν σε ορισμένες περιπτώσεις για λόγους εθνικού συμφέροντος.

Οι προϋποθέσεις χορήγησης της ελληνικής ιθαγένειας γίνονται ευνοϊκότερες, αφού επιτρέπεται η πολιτογράφηση των υπηκόων τρίτων χωρών μετά από παραμονή 10 ετών και όχι 15 που ίσχυε πριν, στην Ελλάδα. Για το σκοπό αυτό, ο νόμος έφερε αλλαγές συστήνοντας στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης πενταμελή Επιτροπή Πολιτογράφησης με συμμετοχή δύο μελών ΔΕΠ, η οποία γνωμοδοτεί για την αποδοχή ή την απόρριψη των αιτήσεων πολιτογράφησης στον Υπουργό και αναθέτοντας στην Περιφέρεια ένα μέρος της διαδικασίας πολιτογράφησης (Κεφ. ΙΓ', άρθρα 58-64).

Συμπερασματικά, ο Ν.2910/2001 επέφερε κάποιες βελτιώσεις και καινοτομίες στο προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο, υιοθετώντας κάποια μέτρα για την αντιμετώπιση των νόμιμων μεταναστών υπηκόων τρίτων χωρών, με βάση το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Όμως, έδινε προτεραιότητα στην εξασφάλιση της δημόσιας ασφάλειας με ρυθμίσεις ατελείς και αστυνομικού τύπου που στηρίζονταν στην επιλεκτική επιλογή και την επιτήρηση των μεταναστών. Οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να δικαιολογούνταν στον προηγούμενο Ν.1975/1991 που ίσχυε σε μια περίοδο αιφνίδιας αλλαγής

της Ελλάδας από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών, όμως όχι στον Ν.2910/2001. Τα δέκα χρόνια εμπειρίας που μεσολάβησαν καθώς και οι κατευθύνσεις της ΕΕ, δεν δικαιολογούσαν τη συνέχιση της δυσκολίας για μια οργανωμένη μεταναστευτική πολιτική,¹³⁵ τις ελλειμματικές ρυθμίσεις και τον γραφειοκρατικό χαρακτήρα των διαδικασιών που δημιουργούσαν εμπόδιο στη διατήρηση της νόμιμης παραμονής των μεταναστών στη χώρα. Μέχρι να ολοκληρωθεί η διαδικασία έκδοσης της άδειας παραμονής διάρκειας ενός έτους, ο μετανάστης ήταν αναγκασμένος να ξεκινήσει τη διαδικασία ανανέωσής της,¹³⁶ ενώ είχε ήδη καταβάλλει ένα αρκετά υψηλό παράβολο (145 ευρώ) για την έκδοσή της, την οποία στην ουσία δεν απολάμβανε λόγω των τεράστιων καθυστερήσεων.¹³⁷ Και αυτό είναι λογικό, αφού η ανάθεση της υλοποίησης της μεταναστευτικής πολιτικής δόθηκε στην απροετοίμαστη και άπειρη δημόσια διοίκηση (νομαρχία, δήμοι, περιφέρειες), που είχε να αντιμετωπίσει το δαιδαλώδες γραφειοκρατικό σύστημα που καθιέρωνε ο νόμος. Γενικά, η πολιτική που καθιέρωνε ο Ν.2910/2001 ήταν πολιτική αποθάρρυνσης των μεταναστών για την ένταξή τους στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, επομένως μια πολιτική αποθάρρυνσης της δημιουργίας μόνιμου πληθυσμού μεταναστών εργαζομένων στην Ελλάδα.

¹³⁵ Κέντρο Ερευνών για Θέματα Ισότητας (ΚΕΘΙ), Λ. Μαράτου – Αλιμπράντη, *Η Γυναίκα Μετανάστευση στην Ελλάδα*, Αθήνα 2007, σελ.59.

¹³⁶ Άννα Τριανταφυλλίδου – Ρουμπίνη Γρώπα (επιμέλεια), *Η Μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη*, Μετάφραση: Γιώργος Χρηστίδης, Εκδόσεις Κριτική, 1^η έκδοση, Μάρτιος 2009, σελ.197.

¹³⁷ ΕΛΙΑΜΕΠ, Άννα Τριανταφυλλίδου, *Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις*, Δεκέμβριος 2005, σελ.27.

2.2 ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Σήμερα, η είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών ρυθμίζεται από το **N.3386/2005**, «*Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια*» και τις μέχρι τώρα τροποποιήσεις του. Στόχοι του νόμου είναι η κάλυψη των κενών και παραλείψεων του προηγούμενου Ν.2910/2001, η διαχείριση της μεταναστευτικής ροής υπό το φως των εξελίξεων στην Ένωση και η θεσμοθέτηση για πρώτη φορά, ρυθμίσεων για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.¹³⁸ Ο νόμος αποτελείται από 98 άρθρα καταμελημένα σε 20 κεφάλαια, από τα οποία τα 15 αφορούν του νόμιμους μετανάστες.

Στο **Κεφάλαιο Α'** ορίζονται (άρθρο 1) οι βασικές έννοιες («αλλοδαπός», «υπήκοος τρίτης χώρας», «ανιθαγενής», «οικογενειακή επανένωση», «σπουδαστής», κ.α.), που θεωρούνται αναγκαίες λόγω της εναρμόνισης του νόμου με τις Οδηγίες της Ένωσης. Από την εφαρμογή του νόμου αποκλείονται οι πολίτες της ΕΕ, οι διαπιστευμένοι υπάλληλοι σε διπλωματικές αποστολές ή διεθνείς οργανισμούς με έδρα την Ελλάδα, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι διοικητικοί υπάλληλοι στις υπηρεσίες αυτές, οι πρόσφυγες και οι αιτούντες για το καθεστώς πρόσφυγα, τα πρόσωπα που έχουν άδεια προσωρινής ή επικουρικής προστασίας και αυτά που έχουν αιτηθεί για την απόκτηση της άδειας αυτής (άρθρο 2).

Για τον συντονισμό της μεταναστευτικής πολιτικής, συστάθηκε σε κεντρικό επίπεδο η *Διϋπουργική Επιτροπή Παρακολούθησης της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, αποτελούμενη από τους Υπουργούς Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Εξωτερικών, Εθνικής Άμυνας, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Δικαιοσύνης, Δημόσιας Τάξης και Εμπορικής Ναυτιλίας. Πλέον, η διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής δεν αποτελεί αντικείμενο μόνο του Υπουργείου

¹³⁸ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου: «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», Βουλή των Ελλήνων, Α § V, σελ.1.

Εσωτερικών, αλλά όλης της κεντρικής διοίκησης εν γένει.¹³⁹ Η Διυπουργική Επιτροπή συνέρχεται τουλάχιστον δύο φορές το χρόνο και έργο της είναι η επεξεργασία των θεμάτων μετανάστευσης, η καθοδήγηση των αρμόδιων υπηρεσιών και η εισήγηση μέτρων για την αποτελεσματική αντιμετώπιση προβλημάτων. Επικουρείται από *Ειδική Επιτροπή* από εμπειρογνώμονες και στελέχη των εμπλεκόμενων Υπουργείων, η οποία συνέρχεται μία φορά το τρίμηνο και εισηγείται και προετοιμάζει τα προς εξέταση θέματα (άρθρο 3).

Ακολουθεί το **Κεφάλαιο Β΄** όπου ορίζονται τα σημεία εισόδου και εξόδου από τη χώρα, καθώς και ο τρόπος άσκησης του ελέγχου των σημείων αυτών (άρθρα 4 και 5).

Το επόμενο **Κεφάλαιο Γ΄** ορίζει τις γενικές προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών (άρθρα 6 και 7), ενώ συνεχίζει να ισχύει το δικαίωμα άρνησης του προξένου να χορηγήσει θεώρηση εισόδου χωρίς αιτιολογία (άρθρο 8) στους υπηκόους τρίτων χωρών, που ίσχυε και με τον προηγούμενο Ν.2910/2001.

Στο **Κεφάλαιο Δ΄** καθιερώνονται επτά γενικές κατηγορίες αδειών παραμονής (άρθρο 9), με σκοπό την απλούστευση των διαδικασιών υποβολής της αίτησης για άδεια διαμονής και χορήγησης άδειας διαμονής.

Με τον Ν.3386/2005 μειώνονται οι αντίστοιχες κατηγορίες αδειών διαμονής και οριοθετούνται έτσι, ώστε να αποφεύγεται η κατάχρηση (π.χ. η πλήρης οριοθέτηση των περιπτώσεων στις οποίες χορηγείται άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς σκοπούς). Επαναφέρεται η ρύθμιση του Ν.1975/1991 σχετικά με την ενοποίηση της άδειας διαμονής και της άδειας εργασίας σε μια πράξη, αφού στην άδεια διαμονής αναγράφεται και η δυνατότητα πρόσβασης στην αγορά εργασίας (άρθρο 9) και θέτονται οι γενικές προϋποθέσεις που ισχύουν για την είσοδο και διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών στο ελληνικό έδαφος (άρθρο 10). Η αίτηση για χορήγηση ή ανανέωση της άδειας διαμονής υποβάλλεται στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας του τόπου διαμονής του ενδιαφερόμενου, η οποία, αφού ελέγξει την πληρότητα των δικαιολογητικών, διαβιβάζει το φάκελο στην *Υπηρεσία Αλλοδαπών της Περιφέρειας* (άρθρο 11). Ο *Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας* εκδίδει την άδεια διαμονής, ύστερα από τη μη υποχρεωτική γνωμοδότηση της *Επιτροπής*

¹³⁹ Θεόδωρος Π. Παπαθεοδώρου, *ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ – Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007, σελ.66.

Μετανάστευσης, η οποία είχε συγκροτηθεί από τον προηγούμενο Ν.2910/2001. Η άδεια διαμονής έχει ισχύ ενός έτους με δικαίωμα ανανέωσης κάθε δύο χρόνια μέχρι ο κάτοχός της αποκτήσει άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας ή του επί μακρόν διαμένοντος (άρθρο 12). Με το Ν.3386/2005 η Περιφέρεια καθίσταται ο πλέον αρμόδιος φορέας διαχείρισης και ελέγχου των μεταναστευτικών ροών.

Με το **Κεφάλαιο Ε΄**, ο νόμος προσπαθεί να εξορθολογήσει το σύστημα μετάκλησης των εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών από το εξωτερικό στην Ελλάδα, με σκοπό την εργασία.¹⁴⁰ Το σύστημα αυτό στηρίζεται, όπως και το προηγούμενο, στην κατάρτιση έκθεσης κάθε τρεις μήνες από την *Επιτροπή της Περιφέρειας*, αποτελούμενη από εκπροσώπους των παραγωγικών τάξεων. Ερωτηματικά, όμως, προκαλεί η συνέχιση της ισχύος της «ιθαγένειας» ως κριτήριο του ανώτατου αριθμού χορήγησης αδειών διαμονής για εργασία, που καθορίζει η εν λόγω έκθεση. Αναρωτιέται κανείς ποια ιθαγένεια έχει προτεραιότητα και με ποια κριτήρια. Η διαδικασία μετάκλησης (άρθρο 14) είναι παρόμοια με εκείνη του προηγούμενου νόμου (αιτήσεις των ενδιαφερομένων υπηκόων τρίτων χωρών, ανάρτηση καταλόγων, αιτήσεις των εργοδοτών, απόφαση-έγκριση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας). Στη συνέχεια, καθορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία για τη χορήγηση και ανανέωση της άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία. Οι προϋποθέσεις είναι παρόμοιες με αυτές του προηγούμενου νόμου, με τη διαφορά ότι για τη σύναψη σύμβασης με άλλον εργοδότη, προϋπόθεση είναι η μη μεταβολή της ειδικότητας για την οποία του χορηγήθηκε η ειδική θεώρηση εισόδου και όχι η άμεση ενημέρωση του οικείου νομάρχη (βλέπε Ν.2910/2001, άρθρο 23). Για την ανανέωση της άδειας διαμονής ο ενδιαφερόμενος οφείλει να υποβάλλει αίτηση δύο τουλάχιστον μήνες πριν τη λήξη της άδειας διαμονής του, να διαθέτει σύμβαση εργασίας και να έχει εκπληρώσει τις φορολογικές του υποχρεώσεις (άρθρο 15). Ακολουθεί η οριοθέτηση της έννοιας της εποχιακής εργασίας, ο καθορισμός των προϋποθέσεων και η διαδικασία για τη χορήγηση της άδειας διαμονής στους εργαζόμενους εποχιακά (άρθρο 16), στα μέλη διοικητικού συμβουλίου, διαχειριστές και προσωπικό εταιρειών (άρθρο 17), στους υπαλλήλους εταιρειών με έδρα σε κράτος-μέλος της Ένωσης ή του

¹⁴⁰ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου: «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», Βουλή των Ελλήνων, σελ.5.

Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου ή με έδρα τρίτης χώρας, οι οποίοι μετακινούνται στην Ελλάδα για να προσφέρουν συγκεκριμένες υπηρεσίες στα πλαίσια της απασχόλησής τους για την εταιρείας τους, με χρονικό όριο το ένα έτος για τους πρώτους και τους έξι μήνες για τους δεύτερους (άρθρα 18 και 19), στους αθλητές και προπονητές, στους πνευματικούς δημιουργούς κ.α.

Στο **Κεφάλαιο ΣΤ΄**, ο νόμος προσδιορίζει τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία χορήγησης άδειας διαμονής για άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας (άρθρα 24 και 25), η οποία αναφέρεται σε υπηκόους τρίτων χωρών με 60.000 ευρώ κατατεθειμένο λογαριασμό στο όνομά τους σε αναγνωρισμένο τραπεζικό ίδρυμα (άρθρα 24 και 25) και την άδεια διαμονής για επενδυτική δραστηριότητα η οποία αναφέρεται σε άτομα που προτίθενται να επενδύσουν στην Ελλάδα κεφάλαιο τουλάχιστον 300.000 ευρώ (άρθρα 26 και 27).

Στο επόμενο **Κεφάλαιο Ζ΄** προσδιορίζονται οι προϋποθέσεις χορήγησης και ανανέωσης άδειας διαμονής για ειδικούς λόγους. Αναφορικά με τις άδειες διαμονής με σκοπό τις σπουδές (άρθρα 28 και 29) παραμένουν οι προϋποθέσεις του προηγούμενου νόμου καθώς και ο χρονικός περιορισμός (συνολική διάρκεια σπουδών προσαυξημένη κατά το ήμισυ για την εκμάθηση της γλώσσας). Θετικά βήματα είναι η έλλειψη ανώτατου ορίου αδειών διαμονής με σκοπό τις σπουδές και η δυνατότητα των σπουδαστών να εργάζονται κατά τη διάρκεια των σπουδών τους, με καθεστώς μερικής απασχόλησης (άρθρο 35). Στη συνέχεια, αναφέρονται οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας διαμονής σε οικονομικά ανεξάρτητα άτομα (άρθρο 36), σε ανταποκριτές τύπου (άρθρο 38), σε λειτουργούς των γνωστών θρησκειών (άρθρο 39), στους φοιτητές της Αθωνιάδας Σχολής του Αγίου Όρους (άρθρο 40), στους επιστημονικούς ερευνητές (άρθρο 43) κ.α.

Ακολουθεί το **Κεφάλαιο Η΄** για τη χορήγηση και ανανέωση αδειών διαμονής για εξαιρετικούς λόγους (άρθρα 44 και 45): για ανθρωπιστικούς λόγους χορηγείται άδεια διαμονής διάρκειας ενός έτους με ανανέωση ισόχρονου διαστήματος σε υπηκόους τρίτων χωρών που είναι θύματα εργατικών ή άλλων ατυχημάτων, θύματα εγκληματικών πράξεων, φιλοξενούμενοι σε ιδρύματα, ανήλικοι, άτομα με σοβαρά προβλήματα (άρθρο 44), ενώ χορηγείται επίσης άδεια σε υπηκόους τρίτων χωρών, εφόσον

δικαιολογημένα συντρέχει δημόσιο συμφέρον, η οποία παρέχει στον κάτοχό της δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας (άρθρο 45).

Σημαντικής σημασίας είναι το **Κεφάλαιο Θ'** που προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις για την προστασία και την περίθαλψη των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων. Χορηγείται άδεια διαμονής για την αίτηση της οποίας δεν απαιτείται παράβολο (άρθρα 46-52).

Στο **Κεφάλαιο Ι'** αναφέρεται η έννοια της οικογενειακής επανένωσης και καθορίζει το δικαίωμα και τη διαδικασία της οικογενειακής επανένωσης (άρθρα 53-60), ενσωματώνοντας την ευρωπαϊκή Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης.

Το **Κεφάλαιο ΙΑ'** αναφέρεται και αυτό στο δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης, αφορώντας όμως τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι «μέλη οικογένειας Έλληνα ή πολίτη άλλου κράτους-μέλους της ΕΕ». Περιέχει ευνοϊκές ρυθμίσεις δίνοντάς τους το δικαίωμα –εάν η διάρκεια διαμονής τους υπερβεί τους τρεις μήνες– απόκτησης «*Δελτίου Διαμονής μέλους οικογένειας Έλληνα ή πολίτη κράτους-μέλους της ΕΕ*», διάρκειας πέντε ετών ή ίσης με τη διάρκεια διαμονής του πολίτη της Ένωσης (άρθρα 61-64).

Στο επόμενο **Κεφάλαιο ΙΒ'** εισάγεται για πρώτη φορά στην ελληνική νομοθεσία η έννοια της ένταξης,¹⁴¹ της οποίας οι δράσεις αφορούν όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών που ζουν νόμιμα στη χώρα, ιδιαίτερα τους επί μακρόν διαμένοντες. Για την επιτυχία αυτών των δράσεων χορηγούνται στους υπηκόους τρίτων χωρών δικαιώματα ανάλογα με εκείνα των Ελλήνων. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται και στους υπηκόους τρίτων χωρών «δεύτερης» και «τρίτης» γενιάς που έχουν γεννηθεί στη χώρα (άρθρο 65 παρ. 2). Στη συνέχεια εισάγεται ένα *Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης* για την κοινωνική ένταξη των νόμιμων μεταναστών, με βάση την αποφυγή κάθε διάκρισης, την ίση μεταχείριση, τον σεβασμό των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων, τη στήριξη και προβολή τους στην κοινωνία, την υποβοήθηση της συνοχής των οικογενειών τους και την ενίσχυση της συμμετοχής τους στην εφαρμογή και αξιολόγηση

¹⁴¹ Ν.3386/2005, άρθρο 65 παρ. 1: «Η κοινωνική ένταξη αποσκοπεί στη χορήγηση δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών, τα οποία διασφαλίζουν αφ' ενός την αναλογικώς ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας και, αφ' ετέρου, αποβλέπουν στην υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας, ώστε να ικανοποιούνται οι στόχοι των δράσεων του ολοκληρωμένου προγράμματος, σύμφωνα με την πρόβλεψη της παραγράφου 4 του επόμενου άρθρου, με παράλληλη διατήρηση της εθνικής τους ταυτότητας».

των πολιτικών κοινωνικής ένταξης. Όλα αυτά, δίνοντας έμφαση στην πιστοποιημένη γνώση της ελληνικής γλώσσας, στην παρακολούθηση εισαγωγικών μαθημάτων ιστορίας, πολιτισμού και τρόπου ζωής της ελληνικής κοινωνίας, ένταξη στην ελληνική αγορά εργασίας και ενεργό κοινωνική συμμετοχή (άρθρο 66).

Στο **Κεφάλαιο ΙΓ'** καθορίζονται οι προϋποθέσεις για την απόκτηση της ιδιότητας του επί μακρόν διαμένοντος για τους υπηκόους τρίτων χωρών, η οποία ενισχύεται αφού ο νόμος μειώνει τον απαιτούμενο χρόνο παραμονής στα πέντε χρόνια από τα δέκα που ίσχυε πριν. Το κεφάλαιο αυτό αποτελεί ενσωμάτωση της Οδηγίας 2003/109/EK, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.

Στο **Κεφάλαιο ΙΔ'** παρέχεται το δικαίωμα στους υπηκόους τρίτων χωρών να εισέλθουν στη χώρα για ολιγοήμερη διαμονή (τουρισμό, συνέδρια, πολιτιστικές και αθλητικές εκδηλώσεις) και να διαμείνουν χωρίς άδεια διαμονής για το χρονικό διάστημα που αναγράφεται στη θεώρηση εισόδου τους.

Τέλος, στο **Κεφάλαιο ΙΕ'** αναφέρονται τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των υπηκόων από τρίτες χώρες. Αναφέρεται το δικαίωμά τους στην κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια, το δικαίωμα για ενημέρωση και επικοινωνία των κρατουμένων, το δικαίωμα επανεισδοχής στη χώρα με εν ισχύ άδεια διαμονής και η πρόσβαση των ανηλίκων στην εκπαίδευση (άρθρα 71 και 72). Από τις υποχρεώσεις τους αναφέρονται η δήλωση της μεταβολής της διεύθυνσης κατοικίας τους, της μεταβολής της προσωπικής τους κατάστασης (γάμος, διαζύγιο, γέννηση τέκνου), της απώλειας των εγγράφων τους (διαβατήριο, άδεια διαμονής...), τη μεταβολή του είδους απασχόλησης κ.α.

Αυτά ήταν τα βασικά σημεία του Ν.3386/2005 για τους νόμιμους μετανάστες, όπως αναφέρονται στο σχετικό κείμενο. Η εφαρμογή τους θα αναλυθεί στο επόμενο κεφάλαιο.

Σε γενικές γραμμές, ο Ν.3386/2005 αποτελεί την πρώτη προσπάθεια ένταξης των μεταναστών και εισάγει μερικές σημαντικές καινοτομίες στον τομέα αυτό, προβλέποντας βασικές αρχές για την κοινωνική ένταξη των νόμιμων μεταναστών στην ελληνική κοινωνία και την εφαρμογή ενός Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης για τον σκοπό αυτό. Πλέον επικρατεί η αντίληψη ότι η μετανάστευση δεν είναι πρόβλημα αλλά πλεονέκτημα, αρκεί να δίνεται η δυνατότητα αξιοποίησης των μεταναστών, αναγνωρίζοντας

ταυτόχρονα τη διαφορετικότητα και την πολιτισμική της ταυτότητα. Ο ίδιος ο τίτλος του δείχνει τη σπουδαιότητα που προσδίδεται στη διαδικασία ενσωμάτωσης των νόμιμων μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.

Στις βασικές καινοτομίες του εντάσσονται η ενοποίηση των αδειών διαμονής και εργασίας σε μία πράξη, η κωδικοποίηση των τύπων αδειών διαμονής, η ενίσχυση των Περιφερειακών Επιτροπών Μετανάστευσης. Επιπλέον, η δημιουργία της Διυπουργικής Επιτροπής δείχνει την πολιτική βούληση για αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου της μετανάστευσης, μέσα από τη στενή παρακολούθηση της συνεχούς εξέλιξής του.

Βέβαια, δεν θα μπορούσαμε να παραβλέψουμε ότι ο Ν.3386/2005 αποτελεί φυσική συνέχεια του προηγούμενου Ν.2910/2001, αφού έχουν την ίδια δομή και το ίδιο πνεύμα. Η κατηγοριοποίηση των υπηκόων τρίτων χωρών από τη μία, δηλαδή, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που ζουν νόμιμα στη χώρα αλλά είναι σε διαδικασία ανανέωσης της άδειας διαμονής και, από την άλλη, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που θα έρθουν με τη διαδικασία της μετάκλησης και θα αποτελέσουν τους μελλοντικούς νόμιμους μετανάστες, είναι ίδια και στους δύο νόμους. Ίδια χρονοβόρα και γραφειοκρατική διαδικασία, ίδιες ασάφειες και κενά, ώστε δίκαια ο Ν.3386/2005 χαρακτηρίστηκε «άσκηση για φοιτητές διοικητικού δικαίου με μπερδεμένους κανόνες και διαδικασία».¹⁴² Ο συσσωρευμένος όγκος εργασίας λόγω της ανεπαρκούς στελέχωσης των Περιφερειών, οι πολλές ειδικές επιτροπές με αποτέλεσμα καθυστερήσεις και μικρή διάρκεια των εκδιδόμενων αδειών διαμονής, κατέστησε αναγκαία την αναθεώρηση και τροποποίηση του νόμου.¹⁴³

¹⁴² Δημήτρης Μητρόπουλος, *Πελαγία*, Εφημερίδα *Τα Νέα*, 08.08.2006.

¹⁴³ Ο Ν.3386/2005 τροποποιήθηκε κυρίως από τους Νόμους: Ν.3448/2006 (ΦΕΚ Α' 57), Ν.3536/2007 (ΦΕΚ Α' 42), Ν.3613/2007 (ΦΕΚ Α' 263), Ν.3731/2008 (ΦΕΚ Α' 263), Ν.3801/2009 (ΦΕΚ Α' 163), Ν.3838/2010 (ΦΕΚ Α 49).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

3.1 ΕΙΣΟΔΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΩΝ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

Η είσοδος και η έξοδος των υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια ρυθμίζεται με τα άρθρα 4-8 του Ν.3386/2005, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. Συγκεκριμένα, η είσοδος και η έξοδος των προσώπων στην Ελλάδα επιτρέπεται μόνο από τις ελεγχόμενες μεθοριακές διαβάσεις (άρθρο 4 παρ. 1). Κάθε πρόσωπο που εισέρχεται στην ελληνική επικράτεια υποβάλλεται σε έλεγχο από τις κατά τόπους αρμόδιες αστυνομικές αρχές (άρθρο 5 παρ. 1 και 2).

Η απλή διαμονή υπηκόων τρίτης χώρας στη ζώνη διερχομένων αερολιμένος ή λιμένος της χώρας με σκοπό να συνεχίσει το ταξίδι του στην «αλλοδαπή», δεν αποτελεί είσοδο στη χώρα. Παραμένει στη ζώνη διερχομένων με σκοπό να επιβιβαστεί άμεσα σε αεροπλάνο ή πλοίο. Διαφορετικά, οι αρμόδιες αρχές τον υποχρεώνουν να επιβιβαστεί προς άμεση αναχώρηση (άρθρο 7).

Για την είσοδό του στη χώρα ο υπήκοος τρίτης χώρας οφείλει να φέρει μαζί του διαβατήριο ή άλλο ταξιδιωτικό έγγραφο που αναγνωρίζεται από διεθνείς συμβάσεις (άρθρο 6 παρ. 1), το οποίο να φέρει θεώρηση εισόδου, εφόσον αυτό απαιτείται από τις διεθνείς συμβάσεις, το ευρωπαϊκό δίκαιο και την εθνική νομοθεσία (άρθρο 6 παρ. 2). Η θεώρηση εισόδου χορηγείται από την προξενική αρχή του τόπου κατοικίας του υπηκόου τρίτης χώρας, εφόσον δεν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας και διακρίνεται (άρθρο 6 παρ. 3) σε *θεώρηση βραχείας διαμονής* (visa schengen) και σε *θεώρηση μακράς διαμονής* (εθνική θεώρηση).

3.2 ΔΙΑΜΟΝΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ – ΑΔΕΙΕΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ

Ο Ν.3386/2005 συνδέει άμεσα την είσοδο με τη διαμονή. Για την έκδοση άδειας διαμονής απαραίτητη προϋπόθεση είναι η κατοχή ειδικής εθνικής θεώρησης. Επομένως, κάθε υπήκοος τρίτης χώρας που έχει λάβει θεώρηση για έναν από τους λόγους που προβλέπει ο νόμος, οφείλει να ζητήσει άδεια διαμονής για τον ίδιο λόγο (άρθρο 9 παρ. 1). Με την άδεια διαμονής μπορεί να διαμένει νόμιμα στην ελληνική επικράτεια.

Ο νόμος καθιερώνει επτά γενικές κατηγορίες αδειών διαμονής στις οποίες περιλαμβάνονται όλοι οι δυνατοί τύποι αδειών:

- α. Άδεια παραμονής για εργασία (εξαρτημένη εργασία, παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου και εποχιακή εργασία).
- β. Άδεια διαμονής για άσκηση ανεξάρτητης επαγγελματικής δραστηριότητας και επενδυτικής δραστηριότητας.
- γ. Άδεια διαμονής για ειδικούς λόγους (σπουδές, επαγγελματική κατάρτιση).
- δ. Άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους (ανθρωπιστικούς, δημοσίου συμφέροντος και στα θύματα εμπορίας ανθρώπων).
- ε. Άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση.
- στ. Άδεια διαμονής αόριστης (δεκαετούς) διάρκειας.
- ζ. Άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος.

Η νέα αυτή κατηγοριοποίηση στοχεύει στον περιορισμό της γραφειοκρατίας και τη διευκόλυνση των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, καθώς και την απλούστευση των διαδικασιών υποβολής της αίτησης για άδεια διαμονής και χορήγησης της άδειας αυτής, με σκοπό να καταστήσει αποτελεσματικότερο τον έλεγχο της μεταναστευτικής ροής. Οι άδειες αυτές εκδίδονται με τη μορφή αδειών διαμονής ενιαίου τύπου κατ' εφαρμογή του κανονισμού 1030/2002 και αναγράφουν εάν επιτρέπεται στον κάτοχο η πρόσβαση στην αγορά εργασίας (άρθρο 9 παρ. 3 και 4).

Οι γενικές προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί ο υπήκοος τρίτης χώρας για να λάβει άδεια διαμονής αναφέρονται στο άρθρο 10 του νόμου.

Συγκεκριμένα, θα πρέπει να είναι κάτοχος ισχύοντος διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου, να μην αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία και να διαθέτει πλήρη ασφάλιση ασθένειας καθώς και τους οικονομικούς πόρους για την κάλυψη των εξόδων επιστροφής του.

Ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας οφείλει μετά την είσοδό του στη χώρα και πριν τη λήξη της θεώρησης εισόδου, να υποβάλλει αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας όπου διαμένει. Σύμφωνα με την υπουργική Απόφαση 933¹⁴⁴ της 19^η Ιανουαρίου 2009, ο ενδιαφερόμενος μαζί με την αίτηση πρέπει να καταθέτει τρεις έγχρωμες πρόσφατες φωτογραφίες, ακριβές φωτοαντίγραφο του ισχύοντος διαβατηρίου ή του ταξιδιωτικού του εγγράφου, πιστοποιητικό υγείας από κρατικό νοσηλευτικό ίδρυμα και παράβολο το οποίο, σύμφωνα με το Ν.3386/2005 (άρθρο 92 παρ. 1),¹⁴⁵ ανέρχεται στα 150 ευρώ για την αρχική άδεια διαμονής που ισχύει για ένα έτος. Από την καταβολή του παραβόλου εξαίρεσε ο Ν.3536/2007 (άρθρο 13) τα ανήλικα τέκνα κάτω των 18 ετών, τροποποιώντας την παράγραφο 2 του άρθρου 56 του Ν.3386/2005, καθώς και τους υπηκόους της Αιγύπτου που υπάγονται στις ρυθμίσεις της συμφωνίας μεταξύ Ελλάδας και Αιγύπτου (άρθρο 20 παρ. 3).¹⁴⁶

Η αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας παραλαμβάνει την αίτηση και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και αφού ελέγξει την πληρότητά τους, χορηγεί στον αιτούντα σχετική βεβαίωση κατάθεσης, η οποία καθιστά νόμιμη την παραμονή του στη χώρα (άρθρο 11 παρ. 3 και 4). Στη συνέχεια, διαβιβάζει τον φάκελο στην Υπηρεσία Αλλοδαπών της Περιφέρειας, εντός 15 ημερών από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης. Πλέον η Περιφέρεια καθίσταται ο κατ' ύλην αρμόδιος φορέας για τη χορήγηση ή την ανανέωση των αδειών παραμονής και επομένως για τον έλεγχο, τη διαχείριση και την ανάπτυξη της μεταναστευτικής πολιτικής. Έτσι, μπαίνει ένα τέλος στις

¹⁴⁴ ΦΕΚ 53/Β/19.01.2009.

¹⁴⁵ Ν.3386/2005, άρθρο 92 παρ. 1: «1. Η αίτηση για τη χορήγηση και την ανανέωση των αδειών διαμονής συνοδεύεται από παράβολο, το οποίο αν για λόγους αμοιβαιότητας δεν ορίζεται διαφορετικά, ορίζεται ως ακολούθως:

α. Για τις άδειες διάρκειας μέχρι ενός έτους, σε εκατόν πενήντα (150) ευρώ.

β. Για τις άδειες διάρκειας μέχρι δύο έτη, σε τριακόσια (300) ευρώ.

γ. Για τις άδειες διάρκειας μέχρι τρία έτη σε τετρακόσια πενήντα (450) ευρώ».

¹⁴⁶ Η παράγραφος 3 του άρθρου 20 του Ν.3536/2007 αποτελεί προσθήκη εδαφίου στο τέλος της παραγράφου 1 του άρθρου 92 του Ν.3386/2005.

παράλληλες αρμοδιότητες πολλών ταυτόχρονα φορέων (ΟΤΑ, Περιφέρεια, Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Υπουργείο Εξωτερικών) του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος, που καθιστούσε χρονοβόρες τις διαδικασίες. Βέβαια, θα μπορούσε ο Ν.3386/2005 να μην εμπλέκει ούτε τους Δήμους ή τις Κοινότητες και η παραλαβή της αίτησης και των δικαιολογητικών, καθώς και ο έλεγχος της πληρότητάς τους, να γίνεται από την υπηρεσία της Περιφέρειας που θα συγκεντρώνει το σύνολο της αρμοδιότητας έκδοσης και ανανέωσης των αδειών. Έτσι, θα μπορούσε να αποφευχθεί και η ταλαιπωρία των ενδιαφερομένων υπηκόων τρίτων χωρών από τη μια υπηρεσία στην άλλη και η χρονοβόρα διαδικασία διακίνησης του φακέλου μεταξύ των Δήμων ή των Κοινοτήτων και της Περιφέρειας.

Αναφορικά με την εξέταση της αίτησης, η αρμόδια Υπηρεσία Αλλοδαπών της Περιφέρειας, εφόσον δεν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και δημόσιας ασφάλειας, μπορεί να καλέσει τον αιτούντα υπήκοο τρίτης χώρας σε συνέντευξη ενώπιον της Επιτροπής Μετανάστευσης¹⁴⁷ (άρθρο 12). Η κλήση σε συνέντευξη πραγματοποιείται σε όσες περιπτώσεις κρίνεται αναγκαίο από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος εκδίδει την άδεια διαμονής. Η μη εμφάνιση του ενδιαφερομένου ενώπιον της Επιτροπής Μετανάστευσης δικαιολογείται μόνο για λόγους ανωτέρας βίας και σ' αυτή την περίπτωση καλείται εκ νέου, με απόδειξη, σε συνέντευξη. Εάν δεν εμφανιστεί και πάλι, η αίτησή του απορρίπτεται (άρθρο 12 παρ. 2). Εφόσον η αίτηση υπηκόου τρίτης χώρας είναι πλήρης και καλύπτει τις απαιτούμενες από το νόμο προϋποθέσεις, χορηγείται η άδεια διαμονής με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Ο νόμος δίνει το περιθώριο στην Περιφέρεια να εκδώσει την άδεια σε χρονικό διάστημα δύο μηνών το αργότερο, από την παραλαβή του φακέλου της αίτησης από την αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας. Εάν ληφθεί υπόψη ο χρόνος που απαιτείται από την κατάθεση της αίτησης για άδεια διαμονής μέχρι την έκδοση της άδειας, καθώς και ο χρόνος που

¹⁴⁷ Τη σύσταση της Επιτροπής Μετανάστευσης καθιέρωσε ο Ν.2910/2001 (άρθρο 8 παρ. 5 και 6) ως γνωμοδοτικό όργανο για τη χορήγηση ή ανανέωση της άδειας διαμονής του υπηκόου τρίτης χώρας. Τη σύστασή της προβλέπει και ο Ν.3386/2005 (άρθρο 13). Σύμφωνα με το νόμο, συνίσταται πενταμελής Επιτροπή Μετανάστευσης σε κάθε νομό της Περιφέρειας. Η Επιτροπή Μετανάστευσης συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας και αποτελείται από τέσσερις υπαλλήλους της αρμόδιας Υπηρεσίας Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας και έναν εκπρόσωπο της αστυνομικής αρχής. Η γνώμη της είναι απλή και δεν δεσμεύει τον Γενικό Γραμματέα, ο οποίος μπορεί αιτιολογημένα να εκδώσει διαφορετική απόφαση.

απαιτήθηκε προηγουμένως για την έκδοση των απαιτούμενων δικαιολογητικών, τότε παρατηρούμε ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας ταλαιπωρείται τουλάχιστον τρεις μήνες για να μπορέσει να έχει το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας, που είναι στην ουσία, ο κύριος λόγος για τον οποίο έχει μεταναστεύσει, αφού όπως έχει ήδη αναφερθεί στην άδεια διαμονής αναγράφεται και η δυνατότητα πρόσβασης στην αγορά εργασίας (άρθρο 9).

Η ισχύς της άδειας διαμονής είναι ετήσια και η εκάστοτε ανανέωσή της είναι διετής έως την πλήρωση των προϋποθέσεων για τη χορήγηση άδειας διαμονής αόριστης διάρκειας ή για την υπαγωγή στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας (άρθρο 12 παρ. 6). Κατά την ανανέωσή της επιτρέπεται η μετατροπή της από άδεια για εξαρτημένη εργασία σε άδεια για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα και το αντίστροφο, μετά την παρέλευση τριών ετών από την έναρξη ισχύος της αρχικής άδειας διαμονής (άρθρο 12 παρ. 5).

3.2.1 Άδεια Διαμονής για Εργασία

Όπως ήδη αναφέρθηκε, μια από τις κυριότερες αλλαγές που επέφερε ο Ν.3386/2005 στο προϊσχύον νομοθετικό πλαίσιο είναι η ενοποίηση της άδειας διαμονής και εργασίας σε μια πράξη, αφού στην άδεια διαμονής αναγράφεται και η δυνατότητα πρόσβασης στην αγορά εργασίας. Με τη ρύθμιση αυτή, η διαμονή ενός υπηκόου τρίτης χώρας επιτρέπεται λόγω του είδους για το οποίο ζητά την άδεια, το οποίο προσδιορίζει και τις προϋποθέσεις για τη χορήγησή της. Ο Ν.3386/2005 (άρθρο 9 παρ. 2) καθιερώνει οκτώ είδη κατηγοριών αδειών διαμονής για εργασία:

- Εξαρτημένη εργασία ή παροχή υπηρεσιών ή έργου.
- Εποχιακή εργασία.
- Προσωρινή μετακίνηση για παροχή υπηρεσίας.
- Αθλητές – Προπονητές.
- Μέλη καλλιτεχνικών συγκροτημάτων.
- Πνευματικοί δημιουργοί.
- Μέλη ξένων αρχαιολογικών σχολών.

Η μετανάστευση εργατικού δυναμικού στη χώρα βασίζεται στη ζήτηση και η διαχείρισή της πραγματοποιείται με βάση δύο συστήματα. Το πρώτο έχει σχέση με τον έλεγχο της αγοράς εργασίας σε τοπικό επίπεδο, λαμβάνει χώρα με τη διαδικασία της μετάκλησης και συνήθως αφορά εργαζομένους υπηκόους τρίτων χωρών χαμηλής ειδίκευσης. Το δεύτερο λαμβάνει χώρα με πιο σύντομες και απλουστευμένες διαδικασίες χορήγησης άδειας εισόδου και διαμονής και αφορά υπηκόους τρίτων χωρών με κάποια ειδίκευση.

Μετάκληση για Εργασία

Με το άρθρο 14 του Ν.3386/2005 ρυθμίζεται η *διαδικασία της μετάκλησης* υπηκόων τρίτων χωρών από το εξωτερικό στην Ελλάδα με σκοπό την εργασία. Συγκεκριμένα, «επιτρέπεται η είσοδος υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα για απασχόληση σε σχέση εξαρτημένης εργασίας, σε συγκεκριμένο εργοδότη και για ορισμένο είδος απασχόλησης, εφόσον του έχει χορηγηθεί η αντίστοιχη θεώρηση εισόδου» (άρθρο 14 παρ. 1). Με τη μετάκληση επιλέγονται και προσκαλούνται οι μελλοντικοί μετανάστες-εργαζόμενοι, των οποίων ο αριθμός καθορίζεται από τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας.

Ειδικότερα, στην έδρα κάθε Περιφέρειας συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, Επιτροπή η οποία αποτελείται (άρθρο 14 παρ. 2) από τον ίδιο ή τον Διευθυντή της αρμόδιας Υπηρεσίας Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, ως πρόεδρο, του προϊστάμενου του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας (ΣΕΠΕ), έναν εκπρόσωπο του ΟΑΕΔ, έναν εκπρόσωπο του εργατικού κέντρου της έδρας της Περιφέρειας, έναν εκπρόσωπο των τοπικών επιμελητηρίων, έναν εκπρόσωπο της ΓΕΣΑΣΕ ή της ΠΑΣΕΓΕΣ. Στα μέλη της προστέθηκε και ένας εκπρόσωπος της Πανελλήνιας Ένωσης Πλοιοκτητών Μέσης Αλιείας καθώς και ένας εκπρόσωπος της Ένωσης Πλοιοκτητών «Γρι-Γρι» Αιγαίου και Ιονίου Πελάγους.¹⁴⁸ Έργο της Επιτροπής της Περιφέρειας είναι η κατάρτιση έκθεσης κάθε τρεις μήνες στην οποία καταχωρίζονται οι υπάρχουσες ανάγκες σε εργατικό δυναμικό στην Περιφέρεια και οι κενές θέσεις εργασίας ανά ειδικότητα, νομό και διάρκεια απασχόλησης που μπορεί να καλυφθεί από υπήκοο τρίτης χώρας. Με βάση την έκθεση αυτή καθορίζεται με

¹⁴⁸ Τα δύο τελευταία αναφερόμενα μέλη προστέθηκαν ως προσθήκη στην παρ. 2 του άρθρου 14 με την παρ.1 του άρθρου 5 του Ν.3536/2007.

απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Εξωτερικών, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας ο ανώτατος αριθμός αδειών διαμονής για εργασία, που χορηγούνται κάθε έτος σε υπηκόους τρίτων χωρών, ανά νομό, ιθαγένεια, είδος και διάρκεια απασχόλησης, καθώς και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια. Η απόφαση αυτή διαβιβάζεται στις οικείες Περιφέρειες, στον ΟΑΕΔ, στα συναρμόδια Υπουργεία, καθώς και στις οικείες προξενικές αρχές (άρθρο 14 παρ. 4).

Όπως ήδη παρατηρήθηκε, ο Ν.3386/2005 συνεχίζει να θέτει την ιθαγένεια ως κριτήριο για την επιλογή των υπηκόων τρίτων χωρών με στόχο τον έλεγχο του μεταναστευτικού ρεύματος και τη ρύθμιση της αγοράς εργασίας, δημιουργώντας όμως έτσι ερωτηματικά για το ποια ιθαγένεια έχει προτεραιότητα. Δίνοντας το δικαίωμα στους εργοδότες να επιλέγουν τους εργαζόμενους υπηκόους τρίτων χωρών με βάση την ιθαγένεια και όχι τα προσόντα, ο νόμος οδηγεί στην καλλιέργεια ρατσιστικών φαινομένων έναντι ορισμένων υπηκόων τρίτων χωρών, με αποτέλεσμα τον κοινωνικό τους αποκλεισμό και τη δημιουργία μίσους.

Σχετικά με τη διαδικασία της μετάκλησης, ο νόμος (άρθρο 14 παρ. 5) προβλέπει την έκδοση κοινής απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Εξωτερικών, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, και Δημόσιας Τάξης για τον καθορισμό των κριτηρίων που λαμβάνονται υπόψη για την κατάρτιση των εκθέσεων των Επιτροπών των Περιφερειών και ειδικότερα των όρων για τη μετάκληση. Το 2008 εκδόθηκε η υπουργική απόφαση, με αριθμό πρωτοκόλλου 12311/08/03.06.2008 Κ.Υ.Α.,¹⁴⁹ που προέκυψε από την αξιολόγηση της μέχρι τότε εφαρμογής των διατάξεων του Ν.3386/2005 και εκδόθηκε με σκοπό «αφ' ενός να αποτελέσει ουσιαστικό εργαλείο για την άσκηση της μεταναστευτικής πολιτικής και, αφ' ετέρου στην απλούστευση της διαδικασίας και των προϋποθέσεων για τη διενέργεια των μετακλήσεων, ώστε να καταστεί η σχετική διαδικασία συντομότερη και λειτουργικότερη...».¹⁵⁰

¹⁴⁹ ΦΕΚ 1063/Β/03.06.2008.

¹⁵⁰ Εγκύκλιος αριθ. 34/16632/08, Καθορισμός των κριτηρίων που λαμβάνονται υπόψη και της διαδικασίας κατάρτισης της έκθεσης της παραγράφου 3 του άρθρου 14 του ν.3386/05, καθώς και των ειδικότερων όρων για τη μετάκληση για εξαρτημένη εργασία υπηκόων τρίτων χωρών, Αθήνα 24 Ιουλίου 2008, σελ.2 . Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Δ/ση Μεταναστευτικής Πολιτικής, Τμήμα Νομοθετικού Συντονισμού και Ελέγχου.

Πλέον, η διαδικασία της μετάκλησης στην Ελλάδα υπηκόων τρίτων χωρών για εργασία περιλαμβάνει τρεις υποπεριπτώσεις: τη μετάκληση για εξαρτημένη εργασία, τη μετάκληση για εποχιακή εργασία και τη μετάκληση αλιεργατών. Επιταχύνθηκε η διαδικασία της μετάκλησης γιατί καταργήθηκε η ανάρτηση ονομαστικών καταλόγων όσων υπέβαλαν αιτήσεις για παροχή εξαρτημένης εργασίας, καθώς και η υποχρέωση των εργοδοτών να καταθέτουν εγγυητικές επιστολές τραπεζής για την κάλυψη των δαπανών επαναπροώθησης ή απέλασης των υπηκόων τρίτων χωρών που επέλεξαν, στη χώρα προέλευσής τους. Αντίθετα, μετακαλούν συγκεκριμένους εργαζόμενους υποβάλλοντας αίτηση μέχρι την 30^η Σεπτεμβρίου κάθε έτους στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας που κατοικούν ή εδρεύει η επιχείρηση ή το νηολόγιο του σκάφους. Επιπλέον, η υποχρέωση καταβολής εγγυητικών επιστολών τραπεζής που είχαν, αντικαταστάθηκε με την υποβολή υπεύθυνης δήλωσης.

Τα δικαιολογητικά που απαιτούνται για την αίτηση είναι ανάλογα με το είδος της απασχόλησης (εξαρτημένη, εποχιακή, αλιεργάτες). Αν η αίτηση γίνει δεκτή, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας εκδίδει πράξη με την οποία εγκρίνεται η απασχόληση του υπηκόου τρίτης χώρας. Με βάση αυτή τη πράξη, η αρμόδια ελληνική προξενική αρχή χορηγεί στον μετακαλούμενο υπήκοο τρίτης χώρας θεώρηση εισόδου όπου αναγράφεται το είδος της απασχόλησης.

Με το σύστημα αυτό επιδιώχθηκε η απλούστευση της διαδικασίας και των προϋποθέσεων για τη διενέργεια των μετακλήσεων με σκοπό τη συντόμευση της διαδικασίας και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των εισερχομένων εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών. Όμως, δεν θεσπίστηκαν αντικειμενικά κριτήρια, όπως προσόντα, δεξιότητες, ειδίκευση, αλλά κριτήρια που προσφέρουν έδαφος για εκμετάλλευση των ενδιαφερομένων για εργασία υπηκόων τρίτων χωρών, αφού οι εργοδότες έχουν το δικαίωμα να τους επιλέγουν με βάση την ιθαγένεια. Έτσι, δεν αποφεύγονται φαινόμενα καταχρηστικών αιτημάτων από αυτούς, ούτε διασφαλίζεται το δικαίωμα της ίσης και δίκαιης μεταχείρισης στους εργαζομένους υπηκόους τρίτων χωρών.

Άδεια Διαμονής για Εξαρτημένη Εργασία

Εφόσον, σύμφωνα με το Ν.3386/2005, η άδεια διαμονής επέχει και θέση άδειας εργασίας, προϋπόθεση για να λάβει ο υπήκοος τρίτης χώρας άδεια διαμονής για εξαρτημένη εργασία είναι η ειδική θεώρηση εισόδου για την παροχή εξαρτημένης εργασίας και η προσκόμιση σύμβασης εξαρτημένης εργασίας, διάρκειας μέχρι ενός έτους, από την οποία να προκύπτει ότι η αμοιβή του είναι ίση, τουλάχιστον, με τις μηνιαίες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη (άρθρο 15 παρ. 1). Σύμφωνα με το εργατικό δίκαιο, *σύμβαση εξαρτημένης εργασίας* είναι η συμφωνία με την οποία ο εργαζόμενος αναλαμβάνει την υποχρέωση να προσφέρει τις υπηρεσίες του για ορισμένο ή αόριστο χρονικό διάστημα στον εργοδότη, κάτω από τον έλεγχο του οποίου εργάζεται, έναντι παροχής μισθού.

Επομένως, για την απόκτηση της άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία ο ενδιαφερόμενος οφείλει μαζί με την αίτηση να καταθέσει επικυρωμένη φωτοτυπία του εν ισχύ διαβατηρίου του, θεώρηση εισόδου που αναγράφει την παροχή εξαρτημένης εργασίας, σύμβαση εργασίας,¹⁵¹ παράβολο 150 ευρώ, βεβαίωση ασφαλιστικού φορέα, πιστοποιητικό υγείας από δημόσιο νοσοκομείο και τρεις φωτογραφίες.

Την όλη διαδικασία πρόσληψης υπηκόου τρίτης χώρας με σκοπό την εξαρτημένη εργασία καθορίζει η υπουργική απόφαση με αριθμό πρωτοκόλλου 12311/08/03.06.2008 Κ.Υ.Α. Θα πρέπει, όπως ήδη αναφέρθηκε, ο ενδιαφερόμενος εργοδότης να καταθέσει αίτηση στο Δήμο ή την Κοινότητα του τόπου κατοικίας ή έδρας της επιχείρησής του μέχρι την 30^η Σεπτεμβρίου. Στην αίτηση αναφέρονται ο αριθμός, η ειδικότητα, η ιθαγένεια των υπηκόων τρίτων χωρών, που θέλει να απασχολήσει και το χρονικό διάστημα της απασχόλησης. Προϋπόθεση για την εξέταση της αίτησης τίθεται η υποχρέωση του αιτούμενου εργοδότη να αποδείξει εισόδημα 24.000 ευρώ στην περίπτωση που είναι φυσικό πρόσωπο, ενώ στην περίπτωση που είναι επιτηδευματίας και λειτουργεί επιχείρηση οποιασδήποτε μορφής, χρειάζεται η απόδειξη ακαθάριστων εσόδων τουλάχιστον 60.000 ευρώ, καθώς και υπεύθυνη δήλωση

¹⁵¹ Από την υποχρέωση προσκόμισης σύμβασης εξαιρούνται: α) άτομα που απασχολούνται σε γεωργικές εργασίες, β) οικοδόμοι, γ) αποκλειστικές νοσοκόμες, δ) προσωπικό εργαζόμενο κατ' οίκον του εργοδότη, ε) εποχιακά εργαζόμενοι σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις και σε επιχειρήσεις επισιτισμού. Ν.3386/2005, άρθρο 15 παρ. 2.β μετά τη συμπλήρωση με την παρ.1 του άρθρου 6 του Ν.3536/2007 και του άρθρου 37 του Ν.3731/2008.

ότι εγγυάται την κάλυψη των δαπανών επαναπροώθησης ή απέλασης των υπηκόων τρίτων χωρών που θα προσλάβει.

Η αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας του χορηγεί απόδειξη παραλαβής αιτήματος και εντός πέντε ημερών, αποστέλλει τον φάκελο της αίτησης στην Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της οικείας Περιφέρειας, που εξετάζει την αίτηση και διαπιστώνει εάν ο αιτών εργοδότης πληροί ή όχι τις προαναφερόμενες προϋποθέσεις. Κατόπιν διαβιβάζει τις αιτήσεις που πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις στην οικεία Επιτροπή του άρθρου 14 παρ. 3 του Ν.3386/2005 και τις κοινοποιεί στο τοπικό παράρτημα του ΟΑΕΔ για να διατυπώσει γνώμη καθώς και να δώσει στοιχεία σχετικά με την προσφορά εργασίας από Έλληνες πολίτες και νόμιμους μετανάστες προς την Επιτροπή, η οποία θα καταρτίσει την τριμηνιαία έκθεση με βάση την οποία εκδίδεται η υπουργική απόφαση για τον ανώτατο αριθμό αδειών διαμονής για εξαρτημένη εργασία που θα χορηγηθούν αυτό το έτος.

Σχετικά με τη διαμονή και εργασία του μετακαλούμενου υπηκόου τρίτης χώρας, ο νόμος θέτει αυστηρές προϋποθέσεις. Ο υπήκοος τρίτης χώρας μπορεί να συνάπτει σύμβαση εργασίας με άλλον εργοδότη κατά τη διάρκεια της αρχικής άδειας διαμονής του, χωρίς, όμως, να μεταβάλλει ούτε την ειδικότητα, για την οποία του χορηγήθηκε η ειδική θεώρηση εισόδου, ούτε τον ασφαλιστικό φορέα. Σε περίπτωση, όμως, αλλαγής εργοδότη έχει την υποχρέωση εντός τριάντα ημερών από τη σύναψη της νέας σύμβασης, να ενημερώσει την αρμόδια Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας, η οποία ενημερώνει την Επιτροπή για τη μεταβολή αυτή (άρθρο 15 παρ. 3).

Ο Ν.3534/2007¹⁵² έθεσε τέλος στις προϋποθέσεις¹⁵³ που, σύμφωνα με το Ν.3386/2005, έπρεπε να συντρέχουν για να μπορεί ο υπήκοος τρίτης χώρας

¹⁵² Ν.3534/2007, άρθρο 6 παρ. 3: «Ο κάτοχος άδειας διαμονής για εργασία μπορεί να εργασθεί σε άλλο νομό της ίδιας ή διαφορετικής Περιφέρειας μετά την πάροδο ενός έτους από τη χορήγηση της αρχικής άδειας διαμονής». Η παράγραφος αυτή αντικατέστησε την παράγραφο 5 του άρθρου 15 του Ν.3386/2005.

¹⁵³ Ν.3386/2005, άρθρο 15 παρ. 4 (πριν την αντικατάστασή του από το άρθρο 6 παρ. 3 του Ν.3534/2007): «Ο κάτοχος της άδειας διαμονής για εργασία μπορεί να εργαστεί σε άλλο νομό της ίδιας ή διαφορετικής Περιφέρειας μετά την πάροδο ενός έτους από την χορήγησης της αρχικής άδειας και εφόσον συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

- α. έχει λυθεί η προηγούμενη εργασιακή σχέση και έχει γίνει αναγγελία του λόγου λύσης της, και
- β. έχει συνάψει ο υπήκοος τρίτης χώρας νέα σύμβαση εργασίας με εργοδότη σε άλλο νομό».

να εργαστεί σε άλλο νομό της ίδιας ή άλλης Περιφέρειας, μετά την πάροδο ενός έτους από τη χορήγηση της αρχικής άδειας διαμονής. Οι προϋποθέσεις αυτές τον έθεταν υπό την εξάρτηση τόσο του προηγούμενου (αρχικού) εργοδότη όσο και του μελλοντικού με τον οποίο είχε συνάψει τη νέα σύμβαση εργασίας. Παρ' όλα αυτά, το καθεστώς ελέγχου στο οποίο συνεχίζει να υποβάλλεται με την απαγόρευση της μετακίνησης σε άλλο νομό κατά τη διάρκεια της αρχικής άδειας διαμονής του, πριν δηλαδή την πάροδο ενός έτους (άρθρο 15 παρ. 4), το καθιστά εξαρτημένο από τον αρχικό εργοδότη και του περιορίζει το δικαίωμα της ελεύθερης εγκατάστασης, δυσχεραίνοντας έτσι την ομαλή του διαβίωση. Επιπλέον, ο περιορισμός αυτός είναι αντίθετος στις αρχές της ελεύθερης αγοράς, όπως ισχύουν για τους υπόλοιπους εργαζόμενους.¹⁵⁴

Για την ανανέωση της άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία (άρθρο 15 παρ. 2) ο υπήκοος τρίτης χώρας οφείλει, δύο μήνες πριν τη λήξη της, να καταθέσει στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας όπου κατοικεί ή διαμένει, αίτηση που να συνοδεύεται από δικαιολογητικά με βάση τα οποία να προκύπτει ότι έχει εκπληρώσει τις φορολογικές του υποχρεώσεις και έχει πραγματοποιήσει τον ελάχιστο αριθμό ημερομισθίων¹⁵⁵ στον οικείο ασφαλιστικό φορέα καθώς και παράβολο 300 ευρώ, αφού η ανανέωση της άδειας διαμονής ισχύει για δύο χρόνια. Θα πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι θα μπορούσε η ταλαιπωρία των υπηκόων τρίτων χωρών κατά την ανανέωση της άδειας διαμονής, να αποφευχθεί εάν υπήρχε συσχετισμός του φακέλου της αρχικής άδειας με τον φάκελο της άδειας ανανέωσης, με έναν αριθμό πρωτοκόλλου με τον οποίο θα υπήρχε εύκολη πρόσβαση σε όλα τα στοιχεία που εργασιακά τους αφορούν.

¹⁵⁴ Ο.Κ.Ε. (Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος), Γνώμη πρωτοβουλίας «Μετανάστευση», αρ.229, 2 Φεβρουαρίου 2010.

¹⁵⁵ Τον ελάχιστον αριθμό ημερομισθίων προβλέπει η Κ.Υ.Α. του άρθρου 90 παρ. 1 του Ν.3386/2005. Άρθρο 90 παρ. 1 (όπως αντικαταστάθηκε με την παρ.1 του άρθρου 17 του Ν.3536/2005): «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, καθορίζεται ο ελάχιστον αριθμός ημερομισθίων ή το ελάχιστον χρονικό διάστημα ασφάλισης ανά ασφαλιστικό φορέα, προκειμένου να πληρούται η οικεία υποχρέωση στο πλαίσιο ανανέωσης των αδειών διαμονής του παρόντος, τα απαιτούμενα, κατά περίπτωση, δικαιολογητικά καθώς και κάθε σχετικό θέμα. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις πρόσβασης στην εργασία της περίπτωσης β' του άρθρου 59 του νόμου αυτού». Η υπ' αριθ. 1356/27.01.2009 Απόφαση (αριθμός φύλλου 114) ορίζει ως ελάχιστο αριθμό ημερομισθίων τις 200 ημέρες ασφάλισης κατά κανόνα, δίνοντας το δικαίωμα σε όποιον έχει πραγματοποιήσει μικρότερο αριθμό ημερομισθίων να προβεί στην εξαγορά αριθμού ημερών ασφάλισης μέχρι ποσοστού 20% του απαιτούμενου αριθμού.

Για τους υπηκόους τρίτων χωρών που θέλουν να απασχοληθούν στον τομέα της παροχής υπηρεσιών ή έργου, δεν προβλέπεται η είσοδος για τον σκοπό αυτό. Αντίθετα, έχουν τη δυνατότητα απασχόλησης στον τομέα αυτό μόνο μετά την πάροδο ενός έτους από τη χορήγηση άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία και εφόσον έχουν εκπληρώσει τις φορολογικές τους υποχρεώσεις και έχουν πραγματοποιήσει τον ελάχιστο αριθμό ημερομισθίων. Η χορηγούμενη άδεια διαμονής είναι διετούς διάρκειας και μπορεί να ανανεώνεται κάθε φορά για δύο έτη, εφόσον, βέβαια, πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις του νόμου. Η μεταβολή της άδειας αυτής σε άδεια εκ νέου εξαρτημένης εργασίας είναι δυνατή μόνο κατά την ανανέωσή της (άρθρο 15 παρ. 5), με αποτέλεσμα ο κάτοχός της να μην μπορεί να απασχολείται σε περισσότερα είδη εργασίας. Οι αλλαγές επιτρέπονται μόνο κατά την ανανέωση των αδειών διαμονής ώστε να καθίσταται πιο επιτυχής ο έλεγχος του συνόλου της απασχόλησης των εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών.

Άδεια Διαμονής για Εποχιακή Εργασία

Σύμφωνα με το Ν.3386/2005 (άρθρο 16 παρ. 1), ως *εποχιακή εργασία* νοείται η απασχόληση υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα για χρονικό διάστημα μέχρι έξι συνολικά μήνες με πρόσκαιρη, εποχιακού χαρακτήρα, απασχόληση. Ο εποχιακά απασχολούμενος συμβάλλεται με συγκεκριμένο εργοδότη με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου και στη σύμβαση αναφέρεται ρητά το είδος της απασχόλησης.

Σχετικά με τη διαδικασία μετάκλησης για πρόσληψη, ο εργοδότης που επιθυμεί να απασχολήσει υπήκοο τρίτης χώρας για εποχιακή εργασία, οφείλει να καταθέσει αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας του τόπου κατοικίας ή διαμονής του, τουλάχιστον τρεις μήνες πριν από την έναρξη των εργασιών του και εφόσον προβλέπονται αντίστοιχες θέσεις στην κοινή υπουργική απόφαση για τον ανώτατο αριθμό αδειών διαμονής. Στην αίτηση αναφέρεται το ονοματεπώνυμο, το όνομα πατρός, η ημερομηνία γέννησης και ο αριθμός διαβατηρίου του προς μετάκληση υπηκόου τρίτης χώρας. Μαζί με την αίτηση καταθέτει εγγυητική επιστολή τράπεζας ή του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, η οποία αντιστοιχεί στις αποδοχές ενός μηνός του ανειδίκευτου εργάτη (άρθρο 16 παρ. 2). Επιπλέον, σύμφωνα με την υπ' αριθ. Πρωτοκόλλου 12311/08/03.06.2008 Κ.Υ.Α., ο εργοδότης οφείλει μαζί με

την αίτηση να καταθέσει βεβαίωση ότι θα προσλάβει τον εργαζόμενο (ή του εργαζομένου) υπήκοο τρίτης χώρας και θα αναλάβει τα έξοδα διατροφής και επιστροφής, σε περίπτωση απέλασης, σύμβαση εργασίας (εις διπλούν) από την οποία να προκύπτει το είδος της απασχόλησης, τη διάρκεια και την αμοιβή του εργαζομένου, που δεν πρέπει να είναι μικρότερη από τις αποδοχές του ανειδίκευτου εργαζομένου, θεωρημένη από την οικεία υπηρεσία της επιθεώρησης εργασίας και υπεύθυνη δήλωση ότι θα του εξασφαλίσει κατάλυμα. Επιπλέον, εάν πρόκειται για εποχιακή απασχόληση στον αγροτικό τομέα, καταθέτει αντίγραφο φορολογικής δήλωσης στην οποία να φαίνεται η καλλιεργήσιμη έκταση και το ύψος του ζωικού κεφαλαίου κατά περίπτωση και, υπεύθυνη δήλωση ότι καλλιεργείται από τον ίδιο η δηλωθείσα έκταση ή για τον αριθμό των εκτρεφόμενων ζώων, κατά περίπτωση. Εάν πρόκειται για μετάκληση αλιεργατών, ο εργοδότης καταθέτει επιπλέον βεβαίωση της αρμόδιας λιμενικής αρχής, από την οποία να προκύπτει η έδρα του νηολογίου, το επιτρεπόμενο όριο ατόμων για επιβίβαση στο σκάφος και ότι το σκάφος δεν είναι παροπλισμένο ή αργούν.

Ο Δήμος ή η Κοινότητα διαβιβάζει εντός πέντε ημερών τον φάκελο στην αρμόδια για την εξέταση της αίτησης Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας. Όταν η αίτηση εγκριθεί, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας εκδίδει πράξη με βάση την οποία η οικεία προξενική αρχή χορηγεί στον μετακαλούμενο υπήκοο τρίτης χώρας θεώρηση εισόδου. Αυτός οφείλει, πριν τη λήξη της, να καταθέσει αίτηση χορήγησης άδειας διαμονής για εποχιακή εργασία. Μαζί με την αίτηση οφείλει να καταθέσει επικυρωμένο αντίγραφο του εν ισχύ διαβατηρίου του, τη θεώρηση εισόδου, παράβολο 150 ευρώ, πιστοποιητικό υγείας από δημόσιο νοσοκομείο, τρεις φωτογραφίες και επικυρωμένο αντίγραφο της σύμβασης εργασίας, με θεωρημένο το γνήσιο υπογραφής του εργοδότη από δημόσια υπηρεσία, από την οποία να προκύπτει η απασχόληση του υπηκόου τρίτης χώρας, για χρονικό διάστημα μέχρι έξι μηνών το τρέχον ημερολογιακό έτος για απασχόληση στον αγροτικό τομέα και μέχρι δέκα μήνες για την περίπτωση αλιεργατών.

Δεδομένου ότι η άδεια διαμονής για εποχιακή εργασία ισχύει για έξι μήνες ή δέκα μήνες (αλιεργάτες) και δεν επιτρέπεται η ανανέωσή της για κανένα λόγο, ούτε η αλλαγή εργοδότη κατά τη διάρκειά της, το παράβολο των

150 ευρώ, που είναι υποχρεωμένος να καταβάλλει ο υπήκοος τρίτης χώρας, είναι αρκετά υψηλό. Μετά τη λήξη της άδειας, ο κάτοχός της οφείλει να αναχωρήσει από τη χώρα. Αυτή η ρύθμιση αποσκοπεί στην αποτροπή της μόνιμης εγκατάστασης στην Ελλάδα του εποχιακά εργαζόμενου υπηκόου τρίτης χώρας.

Η άδεια διαμονής για εποχιακή εργασία καλύπτει τις έκτατες (εποχιακές) ανάγκες της αγοράς εργασίας σε εργατικό δυναμικό κάθε έτους. Για το σκοπό αυτό, η Ελλάδα έχει συνάψει διμερείς συμφωνίες με την Αίγυπτο,¹⁵⁶ τη Βουλγαρία¹⁵⁷ και την Αλβανία.¹⁵⁸

Άδεια Διαμονής για Ειδικευμένους Εργαζομένους

Το νομοθετικό πλαίσιο της Ελλάδας (Ν.3386/2005) προβλέπει ευνοϊκότερες ρυθμίσεις για την είσοδο και διαμονή των εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν κάποια ειδίκευση. Έτσι, αίτηση για άδεια διαμονής για προσωρινή μετακίνηση για παροχή υπηρεσίας μπορούν να υποβάλλουν υπήκοοι τρίτων χωρών που τους έχει χορηγηθεί θεώρηση εισόδου, ως **μέλη διοικητικού συμβουλίου, διαχειριστές, γενικοί διευθυντές, διευθυντές ή υποδιευθυντές και προσωπικό εταιρειών** (άρθρο 17).

Η αίτηση υποβάλλεται στη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών και εγκρίνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Η άδεια διαμονής έχει διάρκεια ενός έτους και ανανεώνεται ανά διετία. Οι κάτοχοί της μπορούν να συνοδεύονται από τα μέλη της οικογένειάς τους, στα οποία χορηγείται ατομική άδεια διαμονής ισόχρονης ισχύος με αυτή του συντηρούντος. Η ρύθμιση του άρθρου 17 παρ. 1¹⁵⁹ του τροποποιημένου Ν.3386/2005 που απαιτεί εισόδημα τουλάχιστον οκτώ χιλιάδες πεντακόσια (8.500) ευρώ ετησίως, προσαυξημένο κατά 15% για κάθε μέλος της

¹⁵⁶ Ν.1453/1984, «Κύρωση Συμφωνίας για την προαγωγή της διμερούς συμφωνίας σε θέματα εργασίας μεταξύ των κυβερνήσεων της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Αραβικής Δημοκρατίας της Αιγύπτου», ΦΕΚ Α'88/16.06.1984.

¹⁵⁷ Ν.2407/1996, «Κύρωση Συμφωνίας εποχιακής απασχόλησης εργατικού δυναμικού μεταξύ της κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθώς και των παραρτημάτων αυτής», ΦΕΚ Α'103/04.06.1996.

¹⁵⁸ Ν.2482/1997, «Κύρωση Συμφωνίας εποχιακής απασχόλησης εργατικού δυναμικού μεταξύ της κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Αλβανίας», ΦΕΚ Α'73/16.05.1997.

¹⁵⁹ Η παρ.3 του άρθρου 17 του Ν.3386/2005 αντικαταστάθηκε από την παρ.3 του άρθρου 44 του Ν.3801/2009.

οικογένειας, μπορεί σήμερα να θεωρηθεί τουλάχιστον αυθαίρετη, αφού ένα αρκετά υψηλό ποσοστό ελληνικών οικογενειών διαβιώνει με πολύ λιγότερα.

Αναφορικά με τη χορήγηση **άδειας διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που μετακινούνται από επιχείρηση εγκατεστημένη σε κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, με σκοπό την παροχή υπηρεσίας** (άρθρο 18), θα πρέπει ο μετακινούμενος υπήκοος τρίτης χώρας να απασχολείται νόμιμα σε επιχείρηση εγκατεστημένη σε κράτος-μέλος της Ένωσης ή του ΕΟΧ και να χρειάζεται να μετακινηθεί στην Ελλάδα για περιορισμένο χρονικό διάστημα με σκοπό την παροχή υπηρεσίας συμβατικής υποχρέωσης μεταξύ της επιχείρησης και του αποδέκτη (φυσικό πρόσωπο ή επιχείρηση) της υπηρεσίας στην Ελλάδα. Στόχος αυτής της ρύθμισης είναι η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας «στο κοινοτικό κεκτημένο σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, κατ' εφαρμογή του άρθρου 49 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας».¹⁶⁰

Η αίτηση υποβάλλεται από τον ενδιαφερόμενο στο Δήμο ή την Κοινότητα του τόπου όπου είναι εγκατεστημένος ο αποδέκτης της υπηρεσίας. Για να χορηγηθεί η άδεια θα πρέπει ο μετακινούμενος να είναι κάτοχος ισχύοντος διαβατηρίου, να αποδεικνύει τη νόμιμη διαμονή και εργασία του στο κράτος-μέλος της Ένωσης ή του ΕΟΧ στο οποίο είναι εγκατεστημένη η επιχείρηση που τον απασχολεί και να έχει λάβει θεώρηση εισόδου, εφόσον το προβλεπόμενο διάστημα διαμονής του υπερβαίνει τους τρεις μήνες. Επίσης, η επιχείρηση που τον απασχολεί, θα πρέπει να έχει συνάψει σύμβαση για την παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας με τον αποδέκτη της υπηρεσίας στην Ελλάδα. Στη σύμβαση απαιτείται να αναφέρονται ο σκοπός και το προβλεπόμενο διάστημα της μετακίνησης καθώς και η ανάληψη από αυτή των εξόδων διαμονής, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και επιστροφής του.

Η αίτηση εγκρίνεται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και έχει διάρκεια ισχύος ίσης με το χρόνο που απαιτείται για την εκπλήρωση της συμβατικής υποχρέωσης από την επιχείρηση και δεν πρέπει να υπερβαίνει συνολικά το ένα έτος. Η ανανέωσή της επιτρέπεται σε εξαιρετικές μόνο περιπτώσεις, εφόσον αυτό δικαιολογείται λόγω της ανάγκης εκπλήρωσης της συμβατικής υποχρέωσης και μόνο για διάστημα έξι μηνών.

¹⁶⁰ Θεόδωρος Παπαθεοδώρου, *Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών, Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007, σελ.83.

Η άδεια διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που μετακινούνται από επιχείρηση εγκατεστημένη σε τρίτη χώρα με σκοπό την παροχή υπηρεσίας (άρθρο 19), χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών που απασχολούνται ως εξειδικευμένο τεχνικό προσωπικό σε επιχείρηση εγκατεστημένη σε τρίτη χώρα και για τους οποίους προβλέπεται η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών. Προϋπόθεση είναι η επιχείρηση στην οποία απασχολούνται να έχει συνάψει σύμβαση προμήθειας με την αντίστοιχη επιχείρηση που ασκεί τις δραστηριότητές της στην Ελλάδα. Στη σύμβαση να προβλέπεται η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών που αναφέρονται αποκλειστικά στην εγκατάσταση, δοκιμαστική λειτουργία και συντήρηση των προμηθευόμενων ειδών, το διάστημα παροχής υπηρεσιών, ο αριθμός και η ειδικότητα των ατόμων που θα απασχοληθούν, καθώς και η ανάληψη των εξόδων διαμονής, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και επιστροφής τους.

Η αίτηση για την εν λόγω άδεια διαμονής υποβάλλεται από τον ενδιαφερόμενο υπήκοο τρίτης χώρας και η έγκρισή της ή μη, αποφασίζεται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Η άδεια διαμονής χορηγείται για το χρόνο που απαιτείται για την εκπλήρωση της αναληφθείσας συμβατικής υποχρέωσης από την επιχείρηση και δεν μπορεί να υπερβαίνει συνολικά τους έξι μήνες. Ο κάτοχός της έχει δικαίωμα εργασίας μόνο στο πλαίσιο της συγκεκριμένης εργασίας, γιατί η αλλαγή σκοπού δεν επιτρέπεται. Η ανανέωσή της είναι δυνατή μέχρι έξι επιπλέον μήνες στις περιπτώσεις μόνο που αυτή δικαιολογείται από την ανάγκη εκπλήρωσης της συμβατικής υποχρέωσης.

Για τη χορήγηση της **άδειας διαμονής αθλητών ή προπονητών** (άρθρο 20), ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει δικαίωμα να υποβάλλει αίτηση μετά από έγκριση της ελληνικής αθλητικής ομοσπονδίας που έχει αναγνωριστεί από τις ελληνικές αθλητικές αρχές με σκοπό την εγγραφή, μεταγραφή ή πρόσληψή του σε αθλητικό σωματείο ή εταιρεία. Προϋπόθεση για τη χορήγηση της άδειας είναι ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας να έχει εισέλθει στη χώρα με ειδική θεώρηση εισόδου για τον σκοπό αυτό.

Η εν λόγω άδεια διαμονής έχει διάρκεια μέχρι ενός έτους και μπορεί να ανανεώνεται για όσο χρονικό διάστημα ισχύει η έγγραφη συμφωνία συνεργασίας ή η σύμβαση εργασίας του υπηκόου τρίτης χώρας. Τα μέλη της οικογένειας των αθλητών ή προπονητών υπηκόων τρίτων χωρών μπορούν να εισέλθουν στην Ελλάδα είτε ταυτόχρονα, είτε μετά την είσοδο του

συντηρούντος και αποκτούν ατομική άδεια διαμονής ισόχρονη με αυτή του συντηρούντος.

Αντίστοιχα χορηγείται και η άδεια διαμονής για προετοιμασία ενόψει συμμετοχής σε διεθνείς αθλητικές διοργανώσεις.

Η άδεια διαμονής σε μέλη καλλιτεχνικών συγκροτημάτων (άρθρο 21), χορηγείται σε υπηκόους τρίτων χωρών εφόσον αποδεικνύουν την ιδιότητά τους ως μέλη καλλιτεχνικών συγκροτημάτων και την εργασιακή τους σχέση. Προϋπόθεση είναι η απόκτηση ειδικής θεώρησης εισόδου. Η διάρκειά της είναι για χρονικό διάστημα μέχρι ενός έτους και μπορεί να ανανεώνεται για όσο χρονικό διάστημα διαρκούν οι παραστάσεις ή οι εκδηλώσεις στις οποίες συμμετέχουν.

Για τη χορήγηση της **άδειας διαμονής σε πνευματικούς δημιουργούς** (άρθρο 22), έχουν δικαίωμα να υποβάλλουν αίτηση οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι πνευματικοί δημιουργοί (συγγραφείς, λογοτέχνες, σκηνοθέτες, ζωγράφοι, γλύπτες, ηθοποιοί, μουσικοί, τραγουδιστές, χορογράφοι ή σκηνογράφοι), εφόσον έχουν συνάψει για το σκοπό αυτό σχετική σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ή έργου χρονικής διάρκειας μεγαλύτερης των τριών μηνών, με επιχείρηση ή οργανισμό, το αντικείμενο του οποίου συνίσταται σε δραστηριότητες εκμετάλλευσης ή δημιουργίας προϊόντων πνευματικής ιδιοκτησίας και έχουν λάβει ειδική θεώρηση εισόδου. Η άδεια διαμονής που χορηγείται είναι άδεια εργασίας, ισχύει για ένα έτος και μπορεί να ανανεώνεται για όσο χρονικό διάστημα ανανεώνεται η σύμβασή τους.

Τέλος, για τη χορήγηση της **άδειας διαμονής σε μέλη ξένων αρχαιολογικών σχολών** (άρθρο 23), απαιτείται ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας να έχει λάβει ειδική θεώρηση εισόδου για τον σκοπό αυτό να αποδεικνύει, με βεβαίωση της ξένης αρχαιολογικής σχολής της οποίας η επιστημονική δραστηριότητα υπάγεται στο Υπουργείο Πολιτισμού, ότι είναι μέλος της καθώς και τον χρόνο που θα παραμείνει στη χώρα. Η άδεια διαμονής εργασίας που λαμβάνει ισχύει για ένα έτος και μπορεί να ανανεώνεται για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η επιστημονική τους δραστηριότητα.

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι κάτοχοι των αδειών διαμονής των άρθρων 17, 20, 21, 22 και 23 έχουν το δικαίωμα να ασφαρίζονται στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς, έχοντας όλα τα ασφαλιστικά δικαιώματα που

προβλέπει η ελληνική νομοθεσία. Παρ' όλα αυτά, κατά την ανανέωση αυτών των αδειών διαμονής δεν απαιτείται η εκπλήρωση των ασφαλιστικών εισφορών για το διάστημα ισχύος της άδειας.

3.2.2 Άδεια Διαμονής για Άσκηση Ανεξάρτητης Οικονομικής Δραστηριότητας

Για τη χορήγηση **άδειας διαμονής για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα**, ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας θα πρέπει να διαθέτει επαρκείς πόρους για την άσκηση της δραστηριότητας. Συγκεκριμένα, μετά τη χορήγηση της ειδικής θεώρησης εισόδου, οφείλει να καταθέσει ποσό ύψους 60.000 ευρώ σε ελληνική τράπεζα. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η εν λόγω δραστηριότητα να συμβάλλει στην ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας (άρθρο 24 παρ. 1).

Αρχικά, ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας υποβάλλει αίτηση για τη χορήγηση θεώρησης εισόδου με σκοπό την άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας στην ελληνική προξενική αρχή του τόπου κατοικίας του. Η αίτηση πρέπει να συνοδεύεται από αντίστοιχη οικονομοτεχνική μελέτη (είδος και ύψος της δραστηριότητας), στοιχεία (πτυχία, προϋπηρεσία) που να αποδεικνύουν την κατάρτιση του ενδιαφερομένου, φορολογική ενημερότητα και πιστοποιητικό ποινικού μητρώου. Ο φάκελος της αίτησης διαβιβάζεται στην αρμόδια Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας στην οποία υπάγεται ο Δήμος ή η Κοινότητα όπου ο ενδιαφερόμενος θέλει να εγκατασταθεί και να ασκήσει τη δραστηριότητα. Η Υπηρεσία της Περιφέρειας αποφασίζει ύστερα από γνωμοδότηση της εφταμελούς Επιτροπής του άρθρου 24 παρ. 5. Σε περίπτωση που η Υπηρεσία της Περιφέρειας εγκρίνει την άσκηση της συγκεκριμένης οικονομικής δραστηριότητας, αποστέλλει τη σχετική πράξη στην προξενική αρχή η οποία τη γνωστοποιεί στον ενδιαφερόμενο και του χορηγεί την αντίστοιχη ειδική θεώρηση εισόδου.

Όταν εκείνος εισέλθει στην Ελλάδα, υποβάλλει αίτηση για χορήγηση άδειας διαμονής στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας όπου

διαμένει. Μαζί με την αίτηση καταθέτει φωτοαντίγραφο του λογαριασμού στο όνομά του, σε ελληνική τράπεζα ύψους τουλάχιστον 60.000 ευρώ, βεβαίωση ότι υπέβαλλε αίτηση στον οικείο ασφαλιστικό φορέα για την κάλυψη των εξόδων νοσηλείας και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και παράβολο 300 ευρώ. Η άδεια εκδίδεται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και έχει διάρκεια δύο χρόνων (άρθρο 25 παρ. 1).

Για την ανανέωση της άδειας διαμονής για άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας ο ενδιαφερόμενος οφείλει να υποβάλλει αίτηση δύο μήνες πριν τη λήξη της για ισόχρονο διάστημα, με την προϋπόθεση η εγκριθείσα οικονομική δραστηριότητα να εξακολουθεί να υπάρχει και να ασκείται εντός των ορίων του ίδιου νομού. Μαζί με την αίτηση καταθέτει¹⁶¹ υπεύθυνη δήλωση ότι συνεχίζει να ασκεί την ίδια οικονομική δραστηριότητα, άδεια λειτουργίας της δραστηριότητας από τον αρμόδιο φορέα, βεβαίωση εγγραφής από το οικείο Επιμελητήριο, επικυρωμένο αντίγραφο βιβλιαρίου υγείας του οικείου ασφαλιστικού οργανισμού, αποδεικτικό εκπλήρωσης των ασφαλιστικών και των φορολογικών του υποχρεώσεων, παραστατικά απόδειξης δαπάνης των ποσών που αναφέρονται για κάθε στάδιο υλοποίησης της οικονομοτεχνικής μελέτης και παράβολο 300 ευρώ. Σε περίπτωση μη ανανέωσης ή ανάκλησης της άδειας, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, χορηγείται στον υπήκοο τρίτης χώρας προθεσμία, μέχρι έξι μήνες, για την αναχώρησή του, εάν κριθεί απαραίτητο για την εκκαθάριση της επιχείρησής του (άρθρο 25 παρ. 5).

Η αλλαγή σκοπού άσκησης της οικονομικής δραστηριότητας καθώς και η αλλαγή νομού επιτρέπεται μόνο κατά την ανανέωση της άδειας διαμονής και εφόσον έχει διακοπεί η συγκεκριμένη δραστηριότητα (άρθρο 25 παρ. 4), ενώ η μετατροπή της σε άδεια εξαρτημένης εργασίας, όπως και το αντίστροφο, επιτρέπεται μετά την παρέλευση τριών ετών από την έναρξη ισχύος της αρχικής άδειας διαμονής (άρθρο 15 παρ. 5).

Στα πλαίσια της οικονομικής δραστηριότητας προβλέπεται η είσοδος και η χορήγηση **άδειας διαμονής για ανάπτυξη επενδυτικής δραστηριότητας** σε υπήκοο τρίτης χώρας. Συγκεκριμένα, επιτρέπεται η είσοδος υπηκόου τρίτης

¹⁶¹ Βλ. Απόφαση, αριθ. 933/19.01.2009, «Καθορισμός απαιτούμενων δικαιολογητικών για τη χορήγηση και ανανέωση της άδειας διαμονής σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.3386/2005 όπως ισχύει».

χώρας στην Ελλάδα, προκειμένου να πραγματοποιήσει επένδυση ύψους 300.000 ευρώ, εφόσον έχει κριθεί ότι θα έχει θετικές επιπτώσεις στην εθνική οικονομία (άρθρο 26 παρ. 1).

Η αίτηση υποβάλλεται από τον ενδιαφερόμενο στην ελληνική προξενική αρχή του τόπου κατοικίας του. Μαζί με την αίτηση καταθέτει δικαιολογητικά που να αποδεικνύουν στοιχεία σχετικά με τα παραγόμενα προϊόντα, τις αγορές και τον τρόπο διάθεσης των προϊόντων, τον εξοπλισμό και την τεχνολογία που θα χρησιμοποιηθεί, την παραγωγή καινοτομικών προϊόντων, τη χρήση εναλλακτικών μορφών ενέργειας και την πρόβλεψη των εξαγωγών. Ο φάκελος της αίτησης διαβιβάζεται στο Τμήμα Παρακολούθησης Ξένων Άμεσων Επενδύσεων της Διεύθυνσης Κεφαλαίων Εξωτερικού του Υπουργείου Οικονομίας, που εισηγείται αιτιολογημένα στον Υπουργό Εσωτερικών για τη σκοπιμότητα χορήγησης άδειας διαμονής στον υπήκοο τρίτης χώρας, σε σχέση με την επένδυση. Ο Υπουργός Εσωτερικών αποφασίζει την έγκριση ή μη, η οποία διαβιβάζεται στην αρμόδια ελληνική προξενική αρχή, η οποία, εάν η έγκριση είναι θετική, χορηγεί την ειδική θεώρηση εισόδου. Σε περίπτωση άρνησης της έγκρισης, δεν μπορεί να υποβληθεί νέα αίτηση πριν από την παρέλευση ενός έτους (άρθρο 26 παρ. 5).

Ο επενδυτής είναι υποχρεωμένος να ενημερώνει το Τμήμα Παρακολούθησης Ξένων Άμεσων Επενδύσεων σχετικά με την υλοποίηση και την πρόοδο της επένδυσης. Εάν μετά την πάροδο ενός έτους διαπιστωθεί ότι δεν πραγματοποιήθηκε η επένδυση ή δεν υπήρξε πρόοδος, ο Υπουργός Εσωτερικών, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εξωτερικών, αποφασίζει την ανάκληση της άδειας (άρθρο 26 παρ. 6).

Μετά την είσοδό του στη χώρα, ο υπήκοος τρίτης χώρας υποβάλλει αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής στη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών, συνοδευόμενη από επικυρωμένο αντίγραφο του διαβατηρίου, βεβαίωση ότι έχει υποβάλλει αίτηση στον οικείο ασφαλιστικό φορέα για την κάλυψη των εξόδων νοσηλείας και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και παράβολο 450 ευρώ, αφού η εν λόγω άδεια είναι τριετούς διάρκειας. Η σχετική άδεια διαμονής εκδίδεται από τον Υπουργό Εσωτερικών και κοινοποιείται στο Υπουργείο Οικονομικών.

Η άδεια διαμονής για ανάπτυξη επενδυτικής δραστηριότητας μπορεί να ανανεώνεται για ισόχρονο διάστημα, εφόσον η εγκριθείσα επενδυτική

δραστηριότητα εξακολουθεί να ασκείται χωρίς να έχει μεταβληθεί και εφόσον έχουν εκπληρωθεί οι φορολογικές και ασφαλιστικές υποχρεώσεις. Σε περίπτωση που η άδεια διαμονής δεν ανανεωθεί ή ανακληθεί, δίνεται στον υπήκοο τρίτης χώρας προθεσμία έξι μηνών για την αναχώρησή του από την Ελλάδα, εάν αυτό κριθεί αναγκαίο για την εκκαθάριση της επιχείρησής του. Οι κάτοχοι της εν λόγω άδειας μπορούν να συνοδεύονται από τα μέλη της οικογένειάς τους, σύμφωνα με το άρθρο 54 παρ. 1 του Ν.3386/2005,¹⁶² στα οποία χορηγείται ατομική άδεια διαμονής ίδιας χρονικής διάρκειας με αυτή του συντηρούντος.

Τόσο οι ρυθμίσεις για τη χορήγησης της άδειας διαμονής για άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας, όσο και οι ρυθμίσεις για τη χορήγηση της άδειας διαμονής για ανάπτυξη επενδυτικής δραστηριότητας, αποσκοπούν στη διευκόλυνση της εγκατάστασης των ενδιαφερομένων υπηκόων τρίτων χωρών. Και αυτό είναι φυσικό αφού στόχος είναι η τόνωση της ελληνικής οικονομίας. Τα ποσά όμως που απαιτούνται, φαντάζουν εξωπραγματικά σήμερα που η ελληνική οικονομία δεν βιώνει ρυθμούς ανάπτυξης.

3.2.3 Άδεια Διαμονής για Ειδικούς Λόγους – Σπουδές

Οι άδειες διαμονής για ειδικούς λόγους που ρυθμίζονται με το Ν.3386/2005 (άρθρα 28-43) αφορούν σπουδές, επαγγελματική κατάρτιση, συμμετοχή σε προγράμματα και επιπλέον χορηγείται άδεια διαμονής σε οικονομικά ανεξάρτητα άτομα, σε ανταποκριτές ξένου τύπου κλπ.

Το δικαίωμα εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών που επιθυμούν να εισέλθουν στη χώρα με σκοπό να πραγματοποιήσουν **σπουδές** στην τριτοβάθμια εκπαίδευση καθώς και σε μεταπτυχιακές ή διδακτορικές

¹⁶² Ν.3386/2005, άρθρο 54 παρ. 1: «Ως μέλη οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που εισέρχονται στη χώρα, στο πλαίσιο της οικογενειακής επανένωσης, νοούνται:

α. Οι σύζυγοι, εφόσον έχουν συμπληρώσει το 18^ο έτος της ηλικίας τους, καθώς και τα κάτω των 18 ετών άγαμα, κοινά τέκνα τους, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που έχουν υιοθετηθεί.

β. Τα λοιπά, κάτω των 18 ετών, άγαμα τέκνα του συντηρούντος ή του ετέρου των συζύγων, συμπεριλαμβανομένων των τέκνων που έχουν υιοθετηθεί εφόσον του έχει ανατεθεί η άσκηση γονικής μέριμνας».

σπουδές, ρυθμίζεται σήμερα με το Ν.3386/2005 (άρθρα 28 και 29) και κυρίως με το **ΠΔ 101/2008**, *Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στην Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική υπηρεσία*, με το οποίο καταργήθηκε κάθε γενική ή ειδική διάταξη που αντίκειται στις ρυθμίσεις του ή αντιμετωπίζει διαφορετικά τα θέματα που αποτελούν αντικείμενό του. Έτσι, η είσοδος, διαμονή, κινητικότητα και επαγγελματική δραστηριότητα των υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται στη χώρα με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική εργασία, ρυθμίζονται αποκλειστικά σύμφωνα με το ΠΔ 101/2008.¹⁶³

Σε πλήρη εναρμόνιση με την Οδηγία 2004/114/ΕΚ το ΠΔ ορίζει την έννοια του «σπουδαστή»: ο υπήκοος τρίτης χώρας που έγινε δεκτός σε αναγνωρισμένο από την εθνική νομοθεσία ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα και στον οποίο επετράπη η είσοδος και διαμονή στην ελληνική επικράτεια, προκειμένου να έχει ως κύρια δραστηριότητα την παρακολούθηση προγράμματος σπουδών πλήρους φοίτησης, με σκοπό την απόκτηση πτυχίου, μεταπτυχιακού διπλώματος ειδίκευσης ή διδακτορικού διπλώματος που χορηγεί το ίδρυμα αυτό. Στην έννοια των σπουδών εντάσσεται και ο κύκλος προετοιμασίας, εφόσον προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία, ως τμήμα των σπουδών αυτών (άρθρο 2 παρ. 2).

Από το πεδίο εφαρμογής του ΠΔ εξαιρούνται οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν στη χώρα ως αιτούντες άσυλο ή υπό το καθεστώς επικουρικών μορφών προστασίας ή έχει ανασταλεί η απέλασή τους και οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι μέλη οικογενειών πολιτών της ΕΕ και έχουν ασκήσει το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία στα κράτη-μέλη, αλλά και οι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν αποκτήσει το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος. Επίσης, εξαιρούνται οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν ήδη στην Ελλάδα ως μισθωτοί ή ως ελεύθεροι επαγγελματίες. «Ο περιορισμός αυτός τίθεται από το νόμο αφενός για την αποσαφήνιση του λόγου διαμονής σε σχέση με τη χορήγηση της άδειας και, αφετέρου γιατί οι κάτοχοι των παραπάνω αδειών έχουν δικαίωμα πρόσβασης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση

¹⁶³ Εγκύκλιος 29/23370/15 Οκτωβρίου 2010, *Χορήγηση – Ανανέωση άδειας διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που φοιτούν σε Επαγγελματικά Λύκεια (ΕΠΑ.Λ) και Επαγγελματικές Σχολές Μαθητείας (ΕΠΑ.Σ)*, Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής Υπουργείου Εσωτερικών.

υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις που ισχύουν και για τους ημεδαπούς».¹⁶⁴

Ο υπήκοος τρίτης χώρας που θέλει να αποκτήσει θεώρηση εισόδου και να εισέλθει στη χώρα για λόγους σπουδών, υποβάλλει στην ελληνική προξενική αρχή της χώρας του διαβατήριο ή άλλο ταξιδιωτικό έγγραφο, βεβαίωση από το εκπαιδευτικό ίδρυμα ότι αποδέχεται την εγγραφή του σ' αυτό, απόδειξη καταβολής διδάκτρων εάν απαιτούνται, αποδεικτικό επάρκειας γνώσης της ελληνικής γλώσσας εάν απαιτείται από το πρόγραμμα σπουδών και βεβαίωση ότι μπορεί να εξασφαλίσει τα έξοδα διαβίωσης και σπουδών ή βεβαίωση υποτροφίας. Αφού λάβει την ειδική θεώρηση εισόδου για σπουδές και εισέλθει στην Ελλάδα, οφείλει, δύο μήνες πριν τη λήξη της θεώρησης εισόδου, να υποβάλλει αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας του τόπου διαμονής του. Σύμφωνα με το ΠΔ 101/2008 και την Υπουργική Απόφαση 933/2009, μαζί με την αίτηση υποβάλλει:

- Ακριβές φωτοαντίγραφο του διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου με την εθνική θεώρηση εισόδου.
- Πιστοποιητικό υγείας από ελληνικό δημόσιο νοσοκομείο που να βεβαιώνει ότι δεν πάσχει από νόσημα το οποίο μπορεί να αποτελέσει κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.
- Βεβαίωση εγγραφής στο εκπαιδευτικό ίδρυμα.
- Αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει επαρκείς πόρους για την κάλυψη των εξόδων διαμονής και σπουδών, των οποίων το ύψος σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση 4415/2006¹⁶⁵ ανέρχεται σε 500 ευρώ μηνιαίως. Το ύψος τους αποδεικνύεται από λογαριασμό καταθέσεων, τραπεζικό έμβασμα, υποτροφία ή απόδειξη μισθοδοσίας εάν ασκεί μερική απασχόληση (κατά την ανανέωση της άδειας).
- Συναίνεση των γονέων ή του ασκούντος τη γονική μέριμνα για την προβλεπόμενη διαμονή, σε περίπτωση που είναι ανήλικος.

¹⁶⁴ Θεόδωρος Π. Παπαθεοδώρου, *Το Νομικό Καθεστώς των Αλλοδαπών – Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007, σελ.87-88.

¹⁶⁵ Υπουργική Απόφαση αριθμός 4415/17 Μαρτίου 2006, *Καθορισμός ύψους και τρόπου απόδειξης επαρκών πόρων, που προβλέπονται ως προϋπόθεση στις διατάξεις του ν.3386/2005*.

- Βεβαίωση ασφαλιστικού φορέα ότι διαθέτει πλήρη κάλυψη των εξόδων νοσηλείας και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης.
- Παράβολο 150 ευρώ για κάθε έτος για το οποίο χορηγείται η άδεια.
- Τρεις έγχρωμες φωτογραφίες.

Ακολουθεί η συνήθης διαδικασία κατά την οποία η υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας, αφού ελέγξει την πληρότητα των εγγράφων, χορηγεί στον αιτούντα βεβαίωση κατάθεσης με την οποία θεμελιώνεται η νόμιμη διαμονή του και εντός δεκαπέντε ημερών από την παραλαβή της αίτησης και των δικαιολογητικών, διαβιβάζει τον πλήρη φάκελο στην Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της οικείας Περιφέρειας. Η άδεια διαμονής λόγω σπουδών χορηγείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις και αφού λάβει υπόψη τη γνώμη της οικείας αστυνομικής αρχής για θέματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας, καθώς και τη γνώμη της Επιτροπής Μετανάστευσης, η οποία για τη γνωμοδότησή της έχει το δικαίωμα να καλέσει τον ενδιαφερόμενο σε συνέντευξη (άρθρο 5).

Η άδεια διαμονής για σπουδές έχει διάρκεια ισχύος ένα έτος και μπορεί να ανανεώνεται για ισόχρονο διάστημα, εφόσον εξακολουθούν να πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις. Εάν η διάρκεια του προγράμματος είναι κατώτερη του ενός έτους, η άδεια ισχύει για όσο διαρκεί το πρόγραμμα σπουδών, ενώ, εάν η διάρκεια του προγράμματος είναι ανώτερη του ενός έτους, είναι δυνατή η χορήγηση άδειας διαμονής ίσης διάρκειας με τη συνολική διάρκεια του προγράμματος προκειμένου ο σπουδαστής να μην ταλαιπωρείται με περισσότερες ανανεώσεις. Ο συνολικός χρόνος ανανέωσης της άδειας δεν μπορεί να υπερβεί την ανώτατη διάρκεια φοίτησης, που προβλέπεται από το εκπαιδευτικό ίδρυμα και είναι προσαυξημένη κατά 100% για τους προπτυχιακούς σπουδαστές και κατά το ήμισυ για τους μεταπτυχιακούς ή τους υποψήφιους διδάκτορες. Στο χρόνο αυτό μπορεί να προστεθεί ένα επιπλέον έτος για την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, εφόσον ζητηθεί από το εκπαιδευτικό ίδρυμα. Για την ανανέωση θα πρέπει ο σπουδαστής να προσκομίσει βεβαίωση εγγραφής και συμμετοχής στις εξετάσεις από το εκπαιδευτικό ίδρυμα, καθώς και πιστοποιητικό αναλυτικής βαθμολογίας σπουδών για το ίδιο διάστημα.

Με στόχο τη συμβολή στον εμπλουτισμό των εμπειριών των σπουδαστών που συμμετέχουν και την προσέγγιση των διαφόρων πολιτισμών, προβλέπεται η διευκόλυνση της κινητικότητας στα πλαίσια της Ένωσης των σπουδαστών υπηκόων τρίτων χωρών σε εναρμόνιση με την Οδηγία 2004/114/EK. Συγκεκριμένα, ο υπήκοος τρίτης χώρας που έχει γίνει δεκτός για σπουδές στην Ελλάδα, έχει τη δυνατότητα, υποβάλλοντας σχετική αίτηση, να μπορεί να παρακολουθήσει μέρος των σπουδών του ή να το συμπληρώσει με συναφές πρόγραμμα σπουδών σε άλλο κράτος-μέλος της Ένωσης. Κατά τον ίδιο τρόπο και ο υπήκοος τρίτης χώρας που έχει γίνει δεκτός για σπουδές σε άλλο κράτος-μέλος, έχει τη δυνατότητα να τις συμπληρώσει στην Ελλάδα. Στην περίπτωση αυτή δεν απαιτείται η ειδική θεώρηση εισόδου για λόγους σπουδών (άρθρο 7). Για να μπορέσει ο σπουδαστής να γίνει δεκτός θα πρέπει να πληροί τις γενικές και ειδικές προϋποθέσεις για την εισδοχή σπουδαστών, εκτός αυτής της ειδικής θεώρησης, να υποβάλλει βεβαίωση του κύκλου σπουδών που έχει διανύσει, από την οποία να προκύπτει ο συναφής και συμπληρωματικός χαρακτήρας μεταξύ των δύο προγραμμάτων σπουδών και να συμμετέχει σε πρόγραμμα της Ένωσης, σε διμερές πρόγραμμα ανταλλαγής ή να έχει γίνει δεκτός σε άλλο κράτος-μέλος για τουλάχιστον δύο έτη.

Τόσο ο Ν.3386/2005 (άρθρο 32) όσο και το ΠΔ 101/2008 (άρθρο 8) δίνουν τη δυνατότητα στους σπουδαστές υπηκόους τρίτων χωρών να εργάζονται υπό προϋποθέσεις και έτσι να εμπίπτουν στις διατάξεις του εργατικού δικαίου, δηλαδή να πληρώνουν ένσημα στα ασφαλιστικά ταμεία, να υποβάλλουν φορολογική δήλωση κλπ. Για το σκοπό αυτό ο ενδιαφερόμενος λαμβάνει έγκριση από την Περιφέρεια μετά από αίτηση με την επίδειξη της άδειας διαμονής του και τη σύμβαση που υπέγραψε με τον εργοδότη που θα τον απασχολήσει. Έχει τη δυνατότητα να εργάζεται μόνο με το καθεστώς της μερικής απασχόλησης και με κατώτατο επιτρεπόμενο όριο τις δέκα ώρες την εβδομάδα. Η διάρκεια της έγκρισης είναι ίση με τη διάρκεια της άδειας σπουδών και μπορεί να ανανεώνεται παράλληλα με αυτή (άρθρο 8).

Επιπλέον, για την προσέλκυση σπουδαστών προβλέπεται ταχεία διαδικασία χορήγησης αδειών διαμονής (άρθρο 9). Η διαδικασία αυτή αφορά μεταπτυχιακούς σπουδαστές που πρόκειται να συμμετάσχουν σε ειδικό πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών για το οποίο έχει συνάψει σύμβαση το

ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα με το Υπουργείο Εσωτερικών. Η σχετική άδεια διαμονής χορηγείται από τη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών εντός είκοσι ημερών από την υποβολή της αίτησης με τα πλήρη δικαιολογητικά, εφόσον, βέβαια, πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση της άδειας σπουδών των άρθρων 4 και 5.

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν λάβει θεώρηση εισόδου ή άδεια διαμονής για σπουδές, έχουν το δικαίωμα να αλλάξουν είτε το εκπαιδευτικό ίδρυμα είτε την κατεύθυνση σπουδών, με την προϋπόθεση ότι ο συνολικός χρόνος παραμονής τους δεν θα ξεπεράσει τον απαιτούμενο χρόνο που προέβλεπε η αρχική τους επιλογή και η αλλαγή κατεύθυνση γίνει κατά το πρώτο έτος των σπουδών τους και μόνο για μία φορά. Έχουν, επίσης, το δικαίωμα όταν αποκτήσουν το πτυχίο τους, να συνεχίσουν τις σπουδές τους ως μεταπτυχιακοί σπουδαστές (Ν.3386/2005, άρθρο 29 παρ. 1). Αντίθετα, δεν έχουν το δικαίωμα να αλλάξουν τον σκοπό της διαμονής τους, ούτε το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης. Τα μέλη της οικογένειάς τους μπορούν να έρθουν, όπως όλοι οι υπήκοοι τρίτων χωρών, με θεώρηση εισόδου διάρκειας τριών μηνών.

Σχετικά με την **άδεια διαμονής για εθελοντική υπηρεσία** (άρθρα 10 και 11), ο υπήκοος τρίτης χώρας που έχει γίνει δεκτός σε πρόγραμμα εθελοντικής υπηρεσίας, διάρκειας άνω των τριών μηνών, οφείλει να λάβει ειδική θεώρηση εισόδου για τον σκοπό αυτό. Μετά την είσοδό του στη χώρα υποβάλλει αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας του τόπου διαμονής του. Με στόχο την ενίσχυση του πνεύματος της κοινωνικής αλληλεγγύης στα πλαίσια της Ένωσης, για τη χορήγηση της άδειας αυτής δεν απαιτείται η καταβολή παραβόλου.

Η άδεια διαμονής για εθελοντική εργασία χορηγείται εφόσον ο υπήκοος τρίτης χώρας πληροί τις γενικές προϋποθέσεις που προβλέπονται για την άδεια διαμονής για σπουδές (βλ. ΠΔ, άρθρο 4) και επιπλέον:

- Έχει συμπληρώσει το 18^ο έτος της ηλικίας του.
- Έχει συνάψει συμφωνία με τον φορέα υλοποίησης του προγράμματος εθελοντικής υπηρεσίας στο οποίο συμμετέχει, στο πλαίσιο της οποίας ο φορέας αναλαμβάνει πλήρως τα έξοδα ταξιδιού, διαβίωσης,

καταλύματος, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, εκπαίδευσης καθώς και επαναπατρισμού του εθελοντή υπηκόου τρίτης χώρας.

- Ο φορέας υλοποίησης του προγράμματος εθελοντικής υπηρεσίας έχει συνάψει σύμβαση ασφάλισης αστικής ευθύνης για οποιαδήποτε αξίωση του εθελοντή από τον ίδιο ή από τρίτους, κατά τη διάρκεια της παροχής της εθελοντικής υπηρεσίας.

Η διάρκεια της άδειας είναι ενός έτους ή ίση με τη διάρκεια υλοποίησης του προγράμματος στο οποίο συμμετέχει. Η ανανέωσή της δεν επιτρέπεται και ο εθελοντής μετά τη λήξη της οφείλει να εγκαταλείψει τη χώρα.

Όπως αναφέρθηκε στην αρχή αυτής της ενότητας, με το Ν.3386/2005 προβλέπεται η χορήγηση επιπλέον ειδικών αδειών, οι οποίες είναι:

- **Άδεια διαμονής για κατάρτιση σε δημόσια ή ιδιωτικά ΙΕΚ**, εφόσον ο υπήκοος τρίτης χώρας γίνει δεκτός από αυτά και χορηγηθεί σχετική έγκριση φοίτησης από τον Οργανισμό Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (Ο.Ε.Ε.Κ.), καθώς και η άδεια διαμονής για κατάρτιση σε εργαστήρια ελευθέρων σπουδών, εφόσον ο ενδιαφερόμενος γίνει δεκτός σε αυτά και απαιτείται κανονική και όχι εξ' αποστάσεως φοίτηση (άρθρο 30).
- **Άδεια διαμονής για σπουδές σε στρατιωτικές σχολές** (Ένοπλες Δυνάμεις, Σώματα Ασφαλείας, Ακαδημίες του Εμπορικού Ναυτικού) για όσο χρόνο διαρκούν οι σπουδές (άρθρο 32).
- **Άδεια διαμονής για απόκτηση ιατρικής ειδικότητας** με δικαίωμα ανανέωσης ανά διετία και μέχρι την απόκτηση της ειδικότητας (άρθρο 33).
- **Άδεια διαμονής για συμμετοχή σε ειδικά προγράμματα** (προγράμματα συνεργασίας με χρηματοδότηση της ΕΕ ή υποτροφίες σε προγράμματα υπουργείων, οργανισμών ή κοινωφελών ιδρυμάτων), με την προϋπόθεση προσκόμισης της βεβαίωσης του φορέα πραγματοποίησης του αντίστοιχου προγράμματος ή χορήγησης της υποτροφίας. Για τη χορήγηση της άδειας αυτής δεν απαιτείται η καταβολή παραβόλου (άρθρο 34).
- **Άδεια διαμονής σε οικονομικά ανεξάρτητα άτομα** (άρθρο 36), εφόσον διαθέτουν σταθερό ετήσιο εισόδημα που να επαρκεί για την κάλυψη των

αναγκών διαβίωσης (8.500 ευρώ με προσαύξηση 20% για τη σύζυγο και 15% για κάθε τέκνο).

- **Άδεια διαμονής σε ενήλικα τέκνα διπλωματικών υπαλλήλων και σε υπηκόους τρίτων χωρών που υπηρετούν ως υπηρετικό προσωπικό διπλωματικών αποστολών.** Ισχύει για όσο χρόνο διαρκεί η σχέση τους με το μέλος της Διπλωματικής Αποστολής (άρθρο 37).
- **Άδεια διαμονής σε ανταποκριτές ξένου τύπου,** εφόσον κατέχουν ειδική θεώρηση εισόδου και έχουν διαπιστευτεί στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης. Η άδεια διαμονής ισχύει για ένα έτος και μπορεί να ανανεώνεται κάθε φορά για ισόχρονο διάστημα (άρθρο 38).
- **Άδεια διαμονής σε λειτουργούς των γνωστών θρησκειών,** εφόσον προσκομίσουν βεβαίωση του οικείου μητροπολίτη, εάν είναι λειτουργοί της επικρατούσας θρησκείας ή βεβαίωση του οικείου εκπροσώπου της γνωστής θρησκείας στη χώρα, ότι οι ανωτέρω λειτουργοί θα ασκήσουν αποκλειστικά ιερατικά καθήκοντα (άρθρο 39).
- **Άδεια διαμονής για φοίτηση στην Αθωνιάδα Εκκλησιαστική Ακαδημία του Αγίου Όρους.** Η αίτηση υποβάλλεται στην Ιερή Επιστοασία του Αγίου Όρους και χορηγείται, μετά από εισήγησή της, από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας (άρθρο 40).
- **Άδεια διαμονής για σπουδή, γνωριμία και άσκηση του μοναχικού βίου.** Χορηγείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας μετά από αίτηση που υποβάλλεται προς μία από τις είκοσι Ιερές Μονές του Αγίου Όρους και εισήγηση της Ιεράς Κοινότητας (άρθρο 41).
- **Άδεια διαμονής σε αρχηγούς οργανωμένων Ομάδων Τουρισμού.** Χορηγείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας μετά από τη σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας υπηρεσίας Τουριστικής Ανάπτυξης. Ισχύει για οκτώ μήνες και δεν επιτρέπεται η ανανέωσή της τον ίδιο χρόνο (άρθρο 42).
- **Άδεια διαμονής για εκπόνηση ερευνητικού προγράμματος,** εφόσον ο ενδιαφερόμενος έχει συνάψει σύμβαση συνεργασίας με δημόσιο οργανισμό και πληρούνται οι προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής. Η άδεια είναι διάρκειας ενός έτους και μπορεί να ανανεώνεται κάθε έτος για όσο διαρκεί το ερευνητικό πρόγραμμα (άρθρο 43).

3.2.4 Άδεια Διαμονής για Εξαιρετικούς Λόγους

Σύμφωνα με το Ν.3386/2005, η άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους χορηγείται χωρίς την υποχρέωση καταβολής παραβόλου και διακρίνεται σε:

- Άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους
- Άδεια διαμονής για λόγους δημοσίου συμφέροντος
- Άδεια διαμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων.

Αναφορικά με την **άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους**, καθορίζονται επακριβώς και για πρώτη φορά με το Ν.3386/2005 (άρθρο 44) οι προϋποθέσεις για τη χορήγησή της κατά παρέκκλιση της συνήθους διαδικασίας. Δικαίωμα υποβολής για την εν λόγω άδεια, έχουν:

- Τα θύματα εργατικών και λοιπών ατυχημάτων για όσο χρόνο διαρκεί η θεραπεία τους, καθώς και αυτοί που συνταξιοδοτούνται για την ίδια αιτία.
- Τα χαρακτηριζόμενα με δικαστική απόφαση θύματα εγκληματικών πράξεων για όσο χρόνο διαρκεί η θεραπεία τους.
- Τα πρόσωπα που φιλοξενούνται σε ιδρύματα.
- Οι ανήλικοι των οποίων την επιμέλεια έχουν ελληνικές οικογένειες ή οικογένειες υπηκόων τρίτων χωρών με νόμιμη διαμονή ή οι ανήλικοι για τους οποίους εκκρεμεί η διαδικασία υιοθεσίας τους.
- Τα πρόσωπα που πάσχουν από σοβαρά προβλήματα υγείας.

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους στα θύματα εγκληματικών πράξεων και στα πρόσωπα που πάσχουν από σοβαρά προβλήματα υγείας είναι η κατοχή από τον αιτούντα προηγούμενης άδειας διαμονής, ενώ για τα πρόσωπα που φιλοξενούνται σε ιδρύματα απαιτείται η εξέταση από την Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών, των λόγων που αφορούν στη δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας. Η παραπάνω Διεύθυνση είναι και η αρμόδια υπηρεσία για την παραλαβή της αίτησης για τη χορήγηση.

Σύμφωνα με την Απόφαση 933/19.01.2009, μαζί με την αίτηση ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας, που είναι είτε θύμα εργατικού ατυχήματος ή εγκληματικής πράξης, είτε άτομο που πάσχει από σοβαρό

πρόβλημα υγείας, καταθέτει φωτοαντίγραφο προηγούμενης άδειας διαμονής, πρόσφατο πιστοποιητικό από δημόσιο νοσοκομείο, με θεωρημένο το γνήσιο υπογραφής του θεράποντος γιατρού, από το οποίο να προκύπτει η σοβαρότητα της ασθένειας-ατυχήματος και ο προβλεπόμενος χρόνος αποθεραπείας και βεβαίωση ασφαλιστικού φορέα ότι ο αιτών είναι ασφαλισμένος. Ο ανήλικος υπήκοος τρίτης χώρας καταθέτει απόφαση ελληνικού δικαστηρίου για την ανάθεση της επιμέλειας, υπεύθυνη δήλωση οικογένειας ότι τον φιλοξενεί και καλύπτει τα έξοδά του, ακριβές φωτοαντίγραφο ισχυρής άδειας διαμονής του ασκούντος την επιμέλεια, εάν αυτός είναι υπήκοος τρίτης χώρας ή ακριβές φωτοαντίγραφο δελτίου ταυτότητας εάν είναι Έλληνας πολίτης και βεβαίωση ότι έχει υποβληθεί η αίτηση για υιοθεσία στην αρμόδια δικαστική αρχή.

Η άδεια διαμονής χορηγείται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, έχει διάρκεια μέχρι ένα έτος και μπορεί να ανανεώνεται για ισόχρονο διάστημα. Παρέχει στον κάτοχό της δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας ως μισθωτός, ενώ για την άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας προϋπόθεση είναι η κατοχή προηγούμενης άδειας διαμονής η οποία του επέτρεπε την άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας που εξακολουθεί να υφίσταται (άρθρο 44 παρ. 6 μετά την αντικατάστασή του από το Ν.3731/2008, άρθρο 45 παρ. 1.δ).

Η άδεια διαμονής για τους ανήλικους μπορεί να ανανεώνεται μέχρι τη συμπλήρωση του 21^{ου} έτους της ηλικίας τους και στη συνέχεια μπορεί να ανανεώνεται για έναν από τους λόγους (π.χ. εξαρτημένη εργασία, σπουδές κλπ.) που προβλέπει ο Ν.3386/2005. Επίσης, τα μέλη οικογένειας των κατόχων άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, στα οποία έχει χορηγηθεί άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση έχουν το δικαίωμα να ανανεώνουν την άδεια αυτή για διάστημα ίσο με την ισχύ της άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, χωρίς να απαιτείται το ποσό των 8.500 ευρώ ως ετήσιο προσωπικό εισόδημα σταθερό, τακτικό και επαρκές για τις ανάγκες της οικογένειας. Επιπλέον ανανέωση της εν λόγω άδειας διαμονής είναι δυνατή, ακόμη και αν έχουν εκλείψει οι λόγοι για τους οποίους εκδόθηκε αρχικά, εφόσον ο αιτών επικαλεστεί άλλους λόγους που προβλέπει ο Ν.3386/2005 και

πληροί τις προϋποθέσεις που προβλέπονται και αυτό ορίζεται στην αρχική απόφαση χορήγησής της.

Για την απόκτηση της **άδειας διαμονής για λόγους δημοσίου συμφέροντος**, ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει δικαίωμα να υποβάλλει αίτηση εφόσον αιτιολογημένα συντρέχουν στο πρόσωπό του λόγοι δημοσίου συμφέροντος (άρθρο 45). Η αίτηση υποβάλλεται στη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών. Μαζί με την αίτηση, ο ενδιαφερόμενος καταθέτει βεβαίωση του αρμόδιου φορέα με την οποία πιστοποιείται η ύπαρξη λόγων δημοσίου συμφέροντος και βεβαίωση ότι έχει υποβληθεί αίτηση σε ασφαλιστικό φορέα για την κάλυψη των εξόδων νοσηλείας και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης.

Η άδεια διαμονής χορηγείται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Εξωτερικών, ισχύει για ένα έτος και μπορεί να ανανεώνεται για ισόχρονο διάστημα, εφόσον ο αιτών εξακολουθεί να πληροί τις προϋποθέσεις. Ο κάτοχος της άδειας διαμονής για λόγους δημοσίου συμφέροντος έχει δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας για τον σκοπό αυτό. Μπορεί να συνοδεύεται από τα μέλη της οικογένειάς του στα οποία χορηγείται ατομική άδεια διαμονής, η οποία ισχύει για όσο ισχύει η άδεια διαμονής του συντηρούντος και μπορεί να ανανεώνεται για ένα έτος. Τα μέλη της οικογένειάς του μπορούν να εισέλθουν στην Ελλάδα είτε μαζί του είτε μετά την είσοδό του κατά παρέκκλιση των προϋποθέσεων που ισχύουν για την οικογενειακή επανένωση και αυτό «δικαιολογείται από τον εξαιρετικό χαρακτήρα των λόγων δημοσίου συμφέροντος που οδηγούν στη χορήγηση της άδειας στον ενδιαφερόμενο υπήκοο τρίτης χώρας».¹⁶⁶ Τέλος, στους υπηκόους τρίτης χώρας που έλαβαν άδεια διαμονής για λόγους δημοσίου συμφέροντος, καθώς και στα μέλη της οικογένειάς τους, δεν επιτρέπεται αλλαγή του σκοπού διαμονής.

Σχετικά με την **άδεια διαμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων**, ο Ν.3386/2005 δίνει ιδιαίτερη σημασία αφιερώνοντας ειδικό κεφάλαιο, το Κεφ. Θ' (άρθρα 46-52) για την αντιμετώπιση του πολύπλοκου ζητήματος της εμπορίας ανθρώπων σύμφωνα με την Οδηγία 2004/81/ΕΚ, του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004, *σχετικά με τον τίτλο διαμονής που χορηγείται στους υπηκόους*

¹⁶⁶ Θεόδωρος Π. Παπαθεοδώρου, *Το Νομικό Καθεστώς των Αλλοδαπών – Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007, σελ.95.

τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση και οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές (L261/06.08.2004), σε αντίθεση με το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο από το οποίο απουσίαζε κάθε αναφορά στο πρόβλημα και δεν περιελάμβανε στις διατάξεις του καμία ειδική ρύθμιση, με εξαίρεση το Ν.3064/2002¹⁶⁷ «Καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, των εγκλημάτων κατά της γενετήσιας ελευθερίας, της πορνογραφίας ανηλίκων και γενικότερα της οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής και αρωγή στα θύματα των πράξεων αυτών», του οποίου οι ρυθμίσεις βοήθησαν την προσαρμογή της πολιτικής της χώρας για τη δίωξη εγκλήματος στα ευρωπαϊκά αλλά και παγκόσμια δεδομένα. Ο Ν.3386/2005 διευρύνει, στα πλαίσια εναρμόνισης με την Οδηγία 2004/81/ΕΚ, την προστασία των θυμάτων εμπορίας και εκμετάλλευσης παρέχοντας σ' αυτά την ειδική άδεια διαμονής με πολύ ευνοϊκούς όρους.

3.2.5 Άδεια Διαμονής για Οικογενειακή Επανένωση

Όπως όλοι γνωρίζουμε, η οικογένεια αποτελεί τη βάση δόμησης και οργάνωσης της κοινωνίας και έχει επίδραση στη διαμόρφωση της προσωπικότητας του ατόμου. Η προστασία της τίθεται, σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 1¹⁶⁸ του Συντάγματος, υπό την προστασία του κράτους. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 1¹⁶⁹ του Συντάγματος, η οικογενειακή ζωή του ατόμου είναι απαραβίαστη. Εφόσον δεν προσδιορίζονται τα υποκείμενα του δικαιώματος στην οικογενειακή ζωή, θα πρέπει αυτό να αναγνωρίζεται σε όλους ανεξαιρέτως του ανθρώπους και επομένως και στους υπηκόους τρίτων χωρών.¹⁷⁰

¹⁶⁷ ΦΕΚ 248/Α'/15.10.2002.

¹⁶⁸ Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 21 παρ. 1: «Η οικογένεια, ως θεμέλιο της συντήρησης και προαγωγής του έθνους, καθώς και ο γάμος, η μητρότητα και η παιδική ηλικία τελούν υπό την προστασία του Κράτους».

¹⁶⁹ Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 9 παρ. 1: «Η κατοικία του καθενός είναι άσυλο. Η ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του ατόμου είναι απαραβίαστη. Καμία έρευνα δεν γίνεται σε κατοικία, παρά μόνο όταν και όπως ορίζει ο νόμος και πάντοτε με την παρουσία εκπροσώπων της δικαστικής εξουσίας».

¹⁷⁰ Ζωή Παπασιωπη – Πάσια, *Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών*, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σελ.31.

Επομένως, μια μεταναστευτική πολιτική ενός σύγχρονου κράτους πρέπει να ρυθμίζει την εξασφάλιση της οικογενειακής ζωής των νόμιμων μεταναστών που διαμένουν σ' αυτό, διευκολύνοντας έτσι την κοινωνική τους ένταξη και επιτυγχάνοντας την κοινωνική συνοχή.

Το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης των υπηκόων τρίτων χωρών ρυθμίζει σήμερα ο Ν.3386/2005 (άρθρα 53-60), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, και το Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ) 131/2006 «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης».¹⁷¹ Ο Ν.3386/2005 αποτελεί την τρίτη νομοθετική προσπάθεια για τη ρύθμιση της οικογενειακής επανένωσης. Η πρώτη έγινε με το Ν.1975/1991, ο οποίος έδινε τη δυνατότητα της οικογενειακής επανένωσης των υπηκόων τρίτων χωρών με τα μέλη της οικογένειάς τους σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που έθετε το ΠΔ 5/1998, το οποίο εκδόθηκε αρκετά καθυστερημένα. Τα κενά του νόμου προσπάθησε να καλύψει ο Ν.2910/2001 ο οποίος μείωσε το χρόνο παραμονής των υπηκόων τρίτων χωρών, προκειμένου να έχουν το δικαίωμα υποβολής αίτησης για επανένωση με την οικογένειά τους, από τα πέντε στα δύο χρόνια.

Με το Ν.3386/2005 επιδιώχθηκε να δοθεί έμφαση στην καθιέρωση σαφών προϋποθέσεων για τη διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης των μεταναστών στα πλαίσια της πολιτικής για την κοινωνικής τους ένταξη και την εναρμόνιση με την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Σαφέστερη ρύθμιση, όμως, για την άσκηση του δικαιώματος στην οικογενειακή επανένωση τέθηκε από το ΠΔ 131/2006.

Σε αντίθεση με τα προηγούμενα νομοθετικά πλαίσια που δεν την περιελάμβαναν, το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο ορίζει σαφώς την έννοια της «οικογενειακής επανένωσης» και είναι σε πλήρη εναρμόνιση με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ (άρθρο 2.δ). Έτσι, ως **«οικογενειακή επανένωση»** νοείται «η είσοδος και η διαμονή στη χώρα των μελών της οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα, προκειμένου να διατηρηθεί η ενότητα της οικογένειάς του, ασχέτως εάν οι οικογενειακή δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδό του».¹⁷²

¹⁷¹ ΦΕΚ 143/Α'/13.07.2006.

¹⁷² Ν.3386/2005, άρθρο 1, εδάφιο ε και ΠΔ 131/2006, άρθρο 2.

Σύμφωνα με τον ορισμό, αντικείμενο της οικογενειακής επανένωσης είναι η διατήρηση της ενότητας της οικογένειας του υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα μέσω της δυνατότητας των μελών της οικογένειάς του να αποκτήσουν δικαίωμα διαμονής στη χώρα.¹⁷³ Έτσι, με την προστασία της οικογενειακής ενότητας επιτυγχάνεται η κοινωνική συνοχή της χώρας. Επιπλέον, το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή παρέχεται «ασχέτως εάν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδό του», προστατεύοντας έτσι το δικαίωμά τους στη δημιουργία οικογένειας με συμπατριώτη τους εκτός των συνόρων της χώρας τους.

Κατά τον ίδιο τρόπο ορίζεται και η έννοια του «συντηρούντος» που είναι «ο υπήκοος τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα και υποβάλλει αίτηση οικογενειακή επανένωσης προκειμένου να επιτραπεί η είσοδος και διαμονή στα μέλη της οικογένειάς του στην Ελλάδα, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος».

Στο πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος, σύμφωνα με το ΠΔ 131/2006 (άρθρο 3), υπάγεται ο συντηρών που κατέχει άδεια διαμονής που έχει εκδοθεί από τις αρμόδιες ελληνικές αρχές, διάρκειας ισχύος τουλάχιστον ενός έτους, η οποία του παρέχει τη δυνατότητα να αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής. Προϋπόθεση γι' αυτό είναι τα μέλη της οικογένειάς του να είναι υπήκοοι τρίτης χώρας, ανεξάρτητα από το καθεστώς τους.

Από το πεδίο εφαρμογής του ΠΔ εξαιρείται ο συντηρών που έχει υποβάλλει αίτηση για να διαμείνει υπό το καθεστώς του πρόσφυγα, της προσωρινής προστασίας επικουρικών μορφών προστασίας ή έχει λάβει άδεια διαμονής στην Ελλάδα δυνάμει των δύο προαναφερομένων (άρθρο 3 παρ. 2) και τα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης (άρθρο 3 παρ. 3).

Ως μέλη της οικογένειας του υπηκόου τρίτης χώρας νοούνται (άρθρο 4): α) ο/η σύζυγος του συντηρούντος, β) τα κάτω των 18 ετών άγαμα τέκνα του συντηρούντος και του/της συζύγου του καθώς και τα υιοθετημένα τέκνα τους, και γ) τα κάτω των 18 ετών άγαμα τέκνα του συντηρούντος ή άλλου συζύγου στην περίπτωση που έχει νόμιμα δοθεί σ' αυτούς η γονική μέριμνα. Η εφαρμογή του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης στις περιπτώσεις πολυγαμίας απαγορεύεται (άρθρο 4 παρ. 2) και αντίκειται τόσο στο εθνικό

¹⁷³ Θεόδωρος Π. Παπαθεοδώρου, *Το Νομικό Καθεστώς των Αλλοδαπών – Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007, σελ.92.

δίκαιο όσο και στις σχετικές ευρωπαϊκές Οδηγίες (Οδηγία 2003/86/EK, άρθρο 4 παρ. 4). Έτσι, εάν ο συντηρών έχει σύζυγο που ζει μαζί του στην Ελλάδα, απαγορεύεται η οικογενειακή επανένωσή του με άλλη σύζυγο και τα ανήλικα τέκνα του.¹⁷⁴

Βλέπουμε ότι η ελληνική πράξη (ΠΔ) εναρμόνισης με την Οδηγία παραλείπει ρυθμίσεις για την κατοχύρωση του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης στους πρώτου βαθμού ανιόντες (γονείς, πεθερικά), ακόμη και αν έχουν την ευθύνη συντήρησής τους και τα άτομα αυτά στερούνται της απαραίτητης οικογενειακής υποστήριξης στη χώρα καταγωγής. Αντίθετα με προηγούμενες νομοθετικές ρυθμίσεις που είχαν προβλέψει την άδεια διαμονής στους ανιόντες του συντηρούντος και του ετέρου του, σήμερα δεν υπάρχει παρόμοια πρόβλεψη. Επίσης, η ελληνική νομοθεσία παραλείπει την πρόβλεψη για χορήγηση άδειας διαμονής στα πλαίσια της οικογενειακής επανένωσης στα υιοθετημένα τέκνα του συντηρούντος ή του ετέρου, των οποίων η επιμέλεια είναι επιμερισμένη με την προϋπόθεση, βέβαια, να συναινεί και ο έτερος δικαιούχος της επιμέλειας, παρόλο που η Οδηγία 2003/86/EK (άρθρο 4 παρ. 1) επιτρέπει στα κράτη-μέλη την πρόβλεψη αυτή. Άλλη παράλειψη είναι αυτή της πρόβλεψης για τα ενήλικα τέκνα, μέλη οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας, τα οποία δεν μπορούν αντικειμενικά να καλύψουν τις ανάγκες τους λόγω της κατάστασης της υγείας τους, με αποτέλεσμα να πρέπει να ανατρέχουν στις διατάξεις για το δικαίωμα διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους. Έτσι όμως, δεν επιτυγχάνεται η οικογενειακή ενότητα. Τέλος, απουσιάζει η πρόβλεψη για χορήγηση άδειας διαμονής στον εκτός γάμου σύντροφο υπηκόου τρίτης χώρας με τον οποίο διατηρεί αποδεδειγμένη σταθερή σχέση μακράς διάρκειας καθώς και των ανήλικων τέκνων τους, ενάντια στην επικρατούσα άποψη ότι η έννοια της οικογένειας πρέπει να καλύπτει και τη μακρά και ελεύθερη συμβίωση όταν υπάρχει «πραγματικός οικογενειακός δεσμός».¹⁷⁵

Οι παραλείψεις αυτές αποδεικνύουν, όπως ήδη έχει αναφερθεί, τη δυνατότητα των κρατών-μελών να παρακάμπτουν το πνεύμα της Οδηγίας, εφόσον με τις διατάξεις της (άρθρο 4 παρ. 2) αφήνει στη διακριτική ευχέρεια

¹⁷⁴ Εγκύκλιος 38/24696/23 Δεκεμβρίου 2005 του Υπουργείου Εσωτερικών, *Σχετικά με το άρθρο 54* (του Ν.3386/2005), σελ.45.

¹⁷⁵ Βλ. Υπόθεση ΕΔΔΑ *Marckx* κατά Βελγίου (13.06.1979), Α31, όπου έγινε για πρώτη φορά αναφορά στον εν λόγω τύπο οικογένειας. Νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

των κρατών-μελών προαιρετικά να επιτρέψουν την οικογενειακή επανένωση των προαναφερομένων. Δυστυχώς, όμως, έτσι αγνοήθηκε αντί να αξιοποιηθεί, η νομοθετική πρωτοβουλία της Ένωσης για μια «άτυπη» οικογενειακή επανένωση πολλών μεταναστών της Ένωσης προς όφελος του κοινωνικού συνόλου.

Αίτηση οικογενειακής επανένωσης (άρθρο 5) μπορεί να υποβάλλει ο υπήκοος τρίτης χώρας που:

- Διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα για διάστημα δύο τουλάχιστον ετών.
- Αποδεικνύει την οικογενειακή σχέση με τα μέλη της οικογένειάς του για τα οποία ζητεί την οικογενειακή επανένωση. Για την εξακρίβωση της οικογενειακής σχέσης, το αρμόδιο όργανο έχει το δικαίωμα να καλέσει τον συντηρούντα σε συνέντευξη (άρθρο 5 παρ. 3).
- Διαθέτει κατάλυμα κατάλληλο να καλύψει τις ανάγκες του ίδιου και των μελών της οικογένειάς του.
- Διαθέτει ετήσιο, σταθερό και τακτικό εισόδημα, επαρκές για τις ανάγκες του ίδιου και των μελών της οικογένειάς του. Προϋπόθεση είναι το εισόδημα αυτό να μην προέρχεται από προσφυγή στο σύστημα αρωγής της χώρας (π.χ. επίδομα ασθένειας, επιδότηση ανεργίας του ΟΑΕΔ...). Το εισόδημα δεν μπορεί να είναι μικρότερο από τις ετήσιες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη, δηλαδή μεγαλύτερο ή ίσο των 8.500 ευρώ,¹⁷⁶ προσαυξημένο κατά 20% για τον έτερο σύζυγο και κατά 15% για κάθε τέκνο.
- Διαθέτει πλήρη ασφαλιστική κάλυψη.

Σχετικά με το χρονικό διάστημα των δύο ετών νόμιμης διαμονής που τίθεται για να μπορεί ο νόμιμος μετανάστης να ζητήσει την οικογενειακή επανένωση με τα μέλη της οικογένειάς του, είναι το ανώτατο που επιτρέπει η Οδηγία (άρθρο 8). Αυτός ο χρονικός περιορισμός έχει επικριθεί σφόδρα από πολλές πλευρές, θεωρώντας αφενός πως εμποδίζει την επίτευξη της ομαλής κοινωνικής ένταξης των νόμιμων μεταναστών και αφετέρου εγείρει πολλά ζητήματα σε σχέση με τα διεθνή κείμενα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (π.χ. ΕΣΔΑ).¹⁷⁷

¹⁷⁶ Απόφαση αριθμός 933/19.01.2009.

¹⁷⁷ Θεόδωρος Παπαθεοδώρου, *Το Νέο Θεσμικό Πλαίσιο για τους Μετανάστες: Μεταξύ Νομιμότητας, Αυστηρότητας και Ελέγχου*, Ποινικό Δίκαιο 10/2005, έτος 8^ο, σελ.1190.

Όσον αφορά την παραπάνω αναφερθείσα οικονομικό-εισοδηματική προϋπόθεση, υπήρξαν έντονες αντιδράσεις (π.χ. Συνήγορος του Πολίτη,¹⁷⁸ συνδικαλιστικές οργανώσεις) που μιλούσαν για επιδίωξη του περιορισμού των ενδιαφερομένων υπηκόων τρίτων χωρών στη σχετική διαδικασία. Τελικά, μετά την τροποποίηση που έγινε με το Ν.3536/2007 (άρθρο 18 παρ.7) προστέθηκε μια παράγραφος στην περίπτωση γ' του άρθρου 53 του Ν.3386/2005, την οποία υιοθέτησε και το ΠΔ 131/2006 (άρθρο 5 παρ. 2.β) και σύμφωνα με την οποία δεν απαιτείται η προσαύξηση κατά 15% για κάθε τέκνο στην περίπτωση κατά την οποία και οι δύο σύζυγοι διαμένουν μόνιμα στη χώρα. Επίσης, στο απαραίτητο συνολικό εισόδημα συνυπολογίζονται οι συνεισφορές των μελών της οικογένειας, αλλά μόνο κατά την ανανέωση της άδειας διαμονής λόγω οικογενειακής επανένωσης και όχι κατά την αρχική χορήγησή της. Επιπλέον, με το Ν.3731/2008 (άρθρο 40) προβλέπεται η χορήγηση άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση στον έναν από τους συζύγους και στα μέλη της οικογένειάς του, σύμφωνα με το ΠΔ (άρθρο 4), που τέλεσαν γάμο ενώ διέμεναν ήδη νόμιμα στη χώρα κατά παρέκκλιση από το άρθρο 5 παρ. 2.β του ΠΔ.

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, οι προσαυξημένες αυτές ετήσιες αποδοχές που απαιτούνται για να μπορεί ο υπήκοος τρίτης χώρας να επανενωθεί με την οικογένειά του, θεωρούνταν τότε αρκετά υψηλές και ίσως αυθαίρετες, αφού ήταν πολύ δύσκολο να τις συγκεντρώσει ένας μισθωτός, μετανάστης ή όχι. Σήμερα, όμως, σκέφτεται κανείς ότι, εάν το 2005-2006 αυτές οι ετήσιες αποδοχές θεωρούνταν αρκετά υψηλές, στη σημερινή εποχή με την οικονομική κρίση που ταλανίζει τη χώρα και με τόσους άνεργους που συνεχώς αυξάνονται, οι αποδοχές αυτές φαντάζουν τουλάχιστον εξωπραγματικές!

Η αίτηση που καταθέτει ο συντηρών συνοδεύεται από δικαιολογητικά, τα οποία σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση 933/19.01.2009 είναι:

- Ακριβές επικυρωμένο αντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου, αναγνωρισμένου από τη χώρα.
- Πρόσφατο επίσημα επικυρωμένο και μεταφρασμένο πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης από το οποίο να προκύπτει ο συγγενικός

¹⁷⁸ Βλ. Παρατηρήσεις ΣτΠ προς τον Υπουργό Εσωτερικών επί του υπό επεξεργασία σχεδίου νόμου περί εισόδου, διαμονής και κοινωνικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια, 27.04.2005, σελ.10.
www.synigoros.gr

δεσμός. Στο σημείο αυτό υπενθυμίζεται η δυνατότητα που δίνει το ΠΔ (άρθρο 5 § 3) στο αρμόδιο όργανο να καλέσει τον συντηρούντα σε συνέντευξη, προκειμένου να διαπιστώσει την οικογενειακή του σχέση και να αποκλείσει την περίπτωση απάτης από μέρους του (π.χ. λευκός γάμος) πριν την έκδοση της άδειας διαμονής.

- Επικυρωμένο συμβόλαιο αγοράς κατοικίας ή θεωρημένη σύμβαση μίσθωσης κατοικίας από Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία ή, σε περίπτωση παραχώρησης κατοικίας, υπεύθυνη δήλωση του ιδιοκτήτη της οικίας, θεωρημένη από την Υπηρεσία Εισοδήματος της αρμόδιας Δ.Ο.Υ., στην οποία δηλώνει ότι παραχωρεί στον αιτούντα την συγκεκριμένη οικία χωρίς να εισπράττει μίσθωμα.
- Υπεύθυνη δήλωση ότι τα μέλη της οικογένειάς του για τα οποία ζητείται η έγκριση εισόδου πρόκειται να κατοικήσουν μαζί του.
- Επικυρωμένο αντίγραφο του εκκαθαριστικού σημειώματος της Εφορίας του τελευταίου οικονομικού έτους ή άλλο επίσημο στοιχείο από το οποίο να προκύπτει ότι διαθέτει ετήσιο εισόδημα μεγαλύτερο ή ίσο των 8.500 ευρώ, προσαυξημένο κατά 20% για τον έτερο σύζυγο και κατά 15% για κάθε τέκνο.
- Αποδεικτικά ότι διαθέτει πλήρη ασφάλιση ασθένειας για τον ίδιο και τα μέλη της οικογένειάς του.

Η αίτηση με τα παραπάνω δικαιολογητικά υποβάλλεται στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας του τόπου κατοικίας ή διαμονής του, η οποία, αφού ελέγξει την πληρότητα των εγγράφων, διαβιβάζει, εντός δεκαπέντε ημερών,¹⁷⁹ το φάκελο στην Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της οικείας Περιφέρειας, η οποία είναι αρμόδια για την εξέταση της αίτησης (Ν.3386/2005, άρθρο 55). Για να εγκρίνει ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας την αίτηση, οφείλει να ζητήσει τη γνώμη της οικείας αστυνομικής αρχής για θέματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας της χώρας¹⁸⁰ και της αρμόδιας ελληνικής προξενικής αρχής, με σκοπό τη διακρίβωση ύπαρξης

¹⁷⁹ Εγκύκλιος 33/17684/8 Σεπτεμβρίου 2006, του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Εφαρμογή των διατάξεων του Προεδρικού Διατάγματος υπ' αριθμ.131 (ΦΕΚ 143 Α')*, «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης», σελ.6.

¹⁸⁰ Σύμφωνα με το ΠΔ 131/2006, άρθρο 9, η άδεια διαμονής δεν χορηγείται εάν συντρέχει κίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας.

της οικογενειακής σχέσης. Οι γνωμοδοτήσεις αυτές παρέχονται εντός τριών μηνών από την παρέλευση σ' αυτές των σχετικών αιτημάτων (ΠΔ, άρθρο 6 παρ. 2, τελευταίο εδάφιο), είναι απλές εγγραφές και ειδικώς αιτιολογημένες και δεν δεσμεύουν τον Γενικό Γραμματέα στην απόφασή του για την έγκριση εισόδου των μελών της οικογένειας του συντηρούντος.

Αναφορικά με την εν λόγω απόφαση, το ΠΔ (άρθρο 6 παρ. 2) δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην εκτίμηση από τη διοίκηση του συμφέροντος του παιδιού στα πλαίσια των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας απέναντι στα δικαιώματα του παιδιού. Αντίθετα, από τον Ν.3386/2005 απουσιάζει η πρόβλεψη για εκτίμηση από τη διοίκηση του συμφέροντος του παιδιού κατά την εξέταση της αίτησης για χορήγηση άδειας εισόδου για οικογενειακή επανένωση, αλλά προβλέπεται μόνο κατά την εξέταση της αίτησης για χορήγηση άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση. Αναφορικά με αυτό αλλά και με την απλή αναφορά για εκτίμηση από τη διοίκηση του συμφέροντος του παιδιού, ο Συνήγορος του Παιδιού¹⁸¹ αναφέρει ότι πρόκειται για μια απλή συνεκτίμηση του κριτηρίου αυτού, η οποία «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 παιδιού. 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 οδηγεί στη στέρηση ή την παραβίαση δικαιωμάτων των ανήλικων τέκνων». Συνεπώς, σύμφωνα με το Συνήγορο του Πολίτη, η πρόβλεψη περί συνεκτίμησης των συμφερόντων του παιδιού κατά τη διαδικασία χορήγησης της άδειας διαμονής δεν ενσωματώνει ορθά την Οδηγία γιατί η πρόβλεψη πρέπει να ισχύει και κατά την εξέταση της αίτησης για χορήγηση άδειας

¹⁸¹ Βλ. Παρατηρήσεις ΣτΠ προς τον Υπουργό Εσωτερικών επί του υπό επεξεργασία σχεδίου νόμου περί εισόδου, διαμονής και κοινωνικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια, 27.04.2005, σελ.18.

εισόδου για οικογενειακή επανένωση και κατά την ανανέωση της άδειας διαμονής.

Η απόφαση του Γενικού Γραμματέα με την οποία εγκρίνεται η αίτηση για οικογενειακή επανένωση (Ν.3386/2005, άρθρο 55 παρ. 3), διαβιβάζεται στην οικεία προξενική αρχή (ΠΔ, άρθρο 6 παρ. 3), η οποία χορηγεί στα μέλη της οικογένειας τις απαιτούμενες ειδικές θεωρήσεις εισόδου, με την επιφύλαξη των διατάξεων περί απαγόρευσης εισόδου του άρθρου 8 του Ν.3386/2005. Τα μέλη της οικογένειας, μετά την είσοδό τους στη χώρα και πριν τη λήξη της θεώρησης εισόδου, οφείλουν να υποβάλλουν αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας. Μαζί με την αίτηση υποβάλλουν (ΠΔ, άρθρο 7 παρ. 2):

- Ακριβές φωτοαντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου.
- Τρεις έγχρωμες φωτογραφίες.
- Ακριβές φωτοαντίγραφο της ισχύουσας άδειας διαμονής του συντηρούντος (Εγκύκλιος 933/16.01.2009).
- Παράβολο 150 ευρώ (Ν.3386/2005, άρθρο 92) με τη μορφή αποδεικτικού διπλότυπου τύπου Β'.

Με το Ν.3386/2005 (άρθρο 56) και το ΠΔ 131/2006 (άρθρο 7) υποχρεώνονταν στην καταβολή παραβόλων και οι ανήλικοι άνω των 14 ετών, με αποτέλεσμα να επιβαρύνεται ιδιαίτερο το εισόδημα της οικογένειας του συντηρούντος υπηκόου τρίτης χώρας. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα είτε τη μείωση των αιτήσεων για χορήγηση άδειας διαμονής σε ανήλικους είτε, στην περίπτωση απόκτησης της άδειας, τη μη ζήτηση της ανανέωσής της ή την ώθηση του ανηλίκου στην άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Έτσι, ο Ν.3536/2007 αντικατέστησε με το άρθρο 13, το άρθρο 56 του Ν.3386/2005 και πλέον απαλλάχθηκαν από την καταβολή παραβόλου όλα τα ανήλικα τέκνα (κάτω των 18 ετών). «Η επέκταση της απαλλαγής από την καταβολή του παραβόλου και στα ανήλικα τέκνα άνω των δεκατεσσάρων και μέχρι δεκαοκτώ ετών κρίθηκε σκόπιμη, προκειμένου να μην επιβαρύνεται το εισόδημα της οικογένειας του υπηκόου τρίτης χώρας, καθότι οι ανήλικοι κατά τεκμήριο δεν

έχουν πόρους και το ποσόν του παραβόλου βαρύνει τον συντηρούντα της οικογένειας».¹⁸²

Ο φάκελος διαβιβάζεται για εξέταση στην Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της οικείας Περιφέρειας και ο Γενικός Γραμματέας εκδίδει την απόφαση για τη χορήγηση των αδειών διαμονής. Η διαδικασία ολοκληρώνεται μέσα σε εννέα μήνες αφότου υποβλήθηκε η αρχική αίτηση για την έγκριση της οικογενειακής επανένωσης, ενώ ο χρόνος μπορεί να υπερβεί κατά τρεις μήνες σε περίπτωση συνδρομής εξωτερικών παραγόντων (ΠΔ, άρθρο 7 παρ. 4), ρύθμιση η οποία είναι σε πλήρη εναρμόνιση με την Οδηγία (άρθρο 5 παρ. 4). Σε περίπτωση παρέλευσης των εννέα μηνών χωρίς να έχει εκδοθεί η εν λόγω απόφαση, ο συντηρών αλλά και τα μέλη της οικογένειας που έχουν εισέλθει στη χώρα, έχουν το δικαίωμα προσφυγής.¹⁸³

Η άδεια διαμονής των μελών της οικογένειας ισχύει για όσο διάστημα ισχύει και η άδεια του συντηρούντος. «Αυτό υπαγορεύεται τόσο από τη φύση της άδειας για οικογενειακή επανένωση όσο και από το σκοπό της που είναι η διατήρηση της ενότητας της οικογένειας».¹⁸⁴ Επομένως, η άδεια διαμονής των μελών της οικογένειας ακολουθεί την τύχη της άδειας του συντηρούντος. Το ίδιο ισχύει και για την ανανέωσή της (ΠΔ, άρθρο 8), εκτός των περιπτώσεων κατά τις οποίες ο συντηρών αποκτήσει την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος, οπότε η ανανέωση της άδειας των μελών της οικογένειας γίνεται κάθε δύο έτη, ή ο συντηρών είχε ήδη, προηγουμένως, αποκτήσει την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος οπότε η αρχική ανανέωση της άδειας των μελών της οικογένειας έχει ισχύ για ένα έτος και μπορεί να ανανεώνεται κάθε δύο έτη. Για την εξασφάλιση της οικογενειακής ενότητας το ΠΔ (άρθρο 8 παρ. 2) αλλά και ο Ν.3386/2005 (άρθρο 57 παρ. 3) παρέχουν τη δυνατότητα κατά την ανανέωση των αδειών διαμονής των μελών της οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στη χώρα, να συνυπολογίζονται οι συνεισφορές των μελών στο απαραίτητο συνολικό οικογενειακό εισόδημα, εάν ο συντηρών δεν διαθέτει τους απαιτούμενους, επαρκείς πόρους χωρίς προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής της χώρας.

¹⁸² Εγκύκλιος 30/8173/17 Απριλίου 2007, *Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής* (ν.3536/07), Υπουργείο Εσωτερικών, σελ.19.

¹⁸³ Εγκύκλιος 33/17684/2006, σελ.8.

¹⁸⁴ Θεόδωρος Π. Παπαθεοδώρου, *Το Νομικό Καθεστώς των Αλλοδαπών – Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007, σελ.93.

Σχετικά με τη διαδικασία για την ανανέωση (ΠΔ, άρθρο 8 παρ 3), το μέλος της οικογένειας που επιθυμεί την ανανέωση της άδειας διαμονής, οφείλει, πριν τη λήξη της, να υποβάλλει αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας του τόπου κατοικίας ή διαμονής του. Μαζί με την αίτηση καταθέτει:

- Ακριβές φωτοαντίγραφο διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου.
- Επικυρωμένο αντίγραφο της ισχύουσας άδειας διαμονής του συντηρούντος.
- Επικυρωμένο αντίγραφο της φορολογικής δήλωσης ή αντίγραφο του εκκαθαριστικού σημειώματος του συντηρούντος και των μελών της οικογένειάς του για το προηγούμενο οικονομικό έτος, από την οποία να προκύπτει το συνολικό τους εισόδημα.
- Πρόσφατο πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης, μεταφρασμένο και επικυρωμένο από τις ελληνικές αρχές, από το οποίο να προκύπτει ο συγγενικός δεσμός ή υπεύθυνη δήλωση ότι δεν έχει μεταβληθεί η οικογενειακή του κατάσταση (Εγκύκλιος 33/17684/2006).
- Βεβαίωση ασφαλιστικού φορέα για την κάλυψη εξόδων νοσηλείας και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης.
- Θεωρημένη σύμβαση μίσθωσης της νέας κατοικίας από ΔΥΟ στην περίπτωση που έχει αλλάξει η κατοικία.
- Παράβολο 150 ευρώ (για ένα έτος), με τη μορφή αποδεικτικού διπλότυπου τύπου Β' (Ν.3386/2005, άρθρο 92).
- Τρεις έγχρωμες φωτογραφίες.

Η απόρριψη της αίτησης άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση, η ανάκληση ή η μη ανανέωση της άδειας διαμονής είναι δυνατή (ΠΔ, άρθρο 9) εάν:

- Συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας και δημόσιας υγείας.
- Δεν πληρούνται πλέον οι προϋποθέσεις για το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης.
- Λύθηκε ο οικογενειακός δεσμός (π.χ. διαζύγιο).
- Έχει αποδειχθεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση ότι υπήρξε απάτη (ψευδείς πληροφορίες, πλαστά ή παραποιημένα έγγραφα).

- Διαπιστωθεί ότι ο γάμος, η υιοθεσία ή η αναγνώριση τέκνων έχει συναφθεί προκειμένου να επιτευχθεί η είσοδος ή η διαμονή στη χώρα (π.χ. λευκός γάμος).
- Η διαμονή του συντηρούντος τερματιστεί και το μέλος της οικογένειας δεν διαθέτει αυτοτελές δικαίωμα διαμονής, το οποίο θα αναλυθεί στη συνέχεια.

Στην περίπτωση που η αίτηση απορριφθεί, η απόφαση πρέπει να είναι αιτιολογημένη δίνοντας έτσι το δικαίωμα προσφυγής στον ενδιαφερόμενο. Αξίζει να αναφερθεί ότι, μετά τη χορήγηση της άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση, η οικογένεια του υπηκόου τρίτης χώρας, τόσο κατά την αρχική χορήγηση και τη διάρκεια της διαμονής όσο και κατά την ανανέωση της άδειας διαμονής, υπόκειται σε έναν διαρκή έλεγχο από τις αρμόδιες υπηρεσίες, ώστε να έχουν αυτές τη δυνατότητα ανάκλησης της άδειας διαμονής στις περιπτώσεις που περιέρχονται στη γνώση τους περιστατικά ή πληροφορίες που μπορούν να τη δικαιολογήσουν (ΠΔ 131/2006, άρθρο 9 παρ. 2, Ν.3386/2005, άρθρο 58). Δηλαδή η οικογένεια, προκειμένου να επωφελείται του δικαιώματος για οικογενειακή επανένωση, «θα πρέπει να υφίσταται μια συνεχή επιτήρηση και να μπορεί να αποδεικνύει ότι εξακολουθεί να πληροί τις προϋποθέσεις αναγνώρισης της οικογενειακής επανένωσης».¹⁸⁵

Σε πλήρη εναρμόνιση τόσο το ΠΔ 131/2006 (άρθρο 11) όσο και ο Ν.3386/2005 (άρθρο 60) με την Οδηγία (άρθρο 15), παρέχουν στα μέλη της οικογένειας του συντηρούντος υπηκόου τρίτης χώρας το δικαίωμα να υποβάλλουν αίτηση για να αποκτήσουν **αυτοτελή άδεια διαμονής**, ανεξάρτητη από την άδεια διαμονής του συντηρούντος, στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- Έχει παρέλθει πενταετία από τη χορήγηση της αρχικής άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση, εφόσον δεν έχει χορηγηθεί άδεια διαμονής για έναν από τους λοιπούς λόγους του Ν.3386/2005. Σύμφωνα με την Εγκύκλιο 33/17684/2006, οι λόγοι αυτοί μπορεί να είναι ενηλικίωσης, θανάτου, διαζυγίου κλπ.
- Ενηλικίωσης.

¹⁸⁵ Θεόδωρος Π. Παπαθεοδώρου, *Το Νομικό Καθεστώς των Αλλοδαπών – Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007, σελ.95.

- Θανάτου του συντηρούντος, εφόσον τα μέλη της οικογένειας διαμένουν στη χώρα για ένα τουλάχιστον έτος πριν το θάνατό του.
- Διαζυγίου, ακύρωσης του γάμου ή αποδεδειγμένη διακοπή της έγγαμης συμβίωσης, εφόσον ο γάμος έχει διάρκεια τουλάχιστον τρία έτη πριν την έναρξη της δίκης, από τα οποία το ένα έτος έχει διανυθεί στη χώρα και εφόσον συντρέχουν δυσχερείς καταστάσεις (π.χ. οικογενειακή βία).

Μαζί με την αίτηση, το ενδιαφερόμενο μέλος της οικογένειας καταθέτει στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας του τόπου κατοικίας του:

- Ακριβές φωτοαντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου.
- Ακριβή φωτοαντίγραφα των προηγούμενων αδειών διαμονής για οικογενειακή επανένωση από τις οποίες να αποδεικνύεται συνολικά η πενταετής νόμιμη διαμονή του στην Ελλάδα.
- Ληξιαρχική πράξη γέννησης για την περίπτωση ενηλικίωσης.
- Ληξιαρχική πράξη του συντηρούντος για την περίπτωση θανάτου.
- Απόφαση διαζυγίου ή ακύρωσης του γάμου.
- Επικυρωμένο αντίγραφο της καταγγελίας στην αρμόδια αρχή για την περίπτωση άσκησης ενδοοικογενειακής βίας.
- Επικυρωμένο φωτοαντίγραφο του νέου συμβολαίου μίσθωσης κατοικίας στην περίπτωση που η κατοικία έχει αλλάξει.
- Παράβολο 150 ευρώ.
- Τρεις έγχρωμες φωτογραφίες.

Η διάρκεια της αυτοτελούς άδειας διαμονής δεν μπορεί να υπερβαίνει το ένα έτος και η ανανέωσή της επιτρέπεται για άλλους λόγους εκτός της οικογενειακής επανένωσης, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.3386 (ΠΔ, άρθρο 11 παρ. 4). Το δικαίωμα διαμονής των ανήλικων τέκνων ακολουθεί την τύχη του δικαιώματος διαμονής του γονέα που έχει τη γονική μέριμνα, συμβάλλοντας έτσι στη συνοχή της οικογένειας. Αντίθετα όμως, τα τέκνα που έχουν συμπληρώσει το 21^ο έτος της ηλικίας τους δεν έχουν το δικαίωμα ανανέωσης της άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση (ΠΔ, άρθρο 11 παρ. 6). Η ανανέωση είναι δυνατή μόνο για τους άλλους λόγους (εξαρτημένη εργασία, εξαιρετικοί λόγοι...) που προβλέπει ο Ν.3386/2005. Δηλαδή, το ενήλικο τέκνο που ίσως δεν σπουδάζει ή δεν κατάφερε να εργαστεί, είναι υποχρεωμένο, ενώ το μεγαλύτερο μέρος της ζωής του το έχει περάσει στην

Ελλάδα, να εγκαταλείψει τη χώρα και να αποχωριστεί την οικογένειά του που μένει στην Ελλάδα.¹⁸⁶ Στην περίπτωση που το ενήλικο τέκνο ανανεώσει την αυτοτελή άδεια διαμονής για σπουδές (ΠΔ, άρθρο 11 παρ. 7), έχει το δικαίωμα, μετά το πέρας των σπουδών, να την ανανεώσει αυτοτελώς για ένα έτος, για έναν από τους λόγους με εξαίρεση αυτόν της οικογενειακής επανένωσης.

Οι κάτοχοι της άδειας για οικογενειακή επανένωση έχουν δικαίωμα πρόσβασης στην εκπαίδευση, στην κατάρτιση και στην εργασία ως μισθωτοί ή ως ελεύθεροι επαγγελματίες με τις ισχύουσες προϋποθέσεις και γενικά υπόκεινται στα γενικά δικαιώματα και υποχρεώσεις των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι κάτοχοι άδειας διαμονής (ΠΔ, άρθρο 10).

3.2.6 Άδεια Διαμονής Δεκαετούς Διάρκειας

Η άδεια δεκαετούς διαμονής προβλέφθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 39¹⁸⁷ του Ν.3731/2008 και αντικατέστησε την άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας, που ίσχυε μέχρι τότε, χωρίς να εισάγονται διαφορετικά κριτήρια για την απόκτησή της. Εξακολουθεί να χορηγείται με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις και παρέχει τα ίδια δικαιώματα. Η μόνη διαφορά είναι ότι με τη νέα ρύθμιση οι αρχές θα έχουν «τη δυνατότητα επανελέγχου για να διαπιστωθεί ο βαθμός ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών στη χώρα, προκειμένου να προβούν σε ενδεχόμενες βελτιωτικές κινήσεις προς την κατεύθυνση αυτή».¹⁸⁸

Δικαίωμα υποβολής αίτησης για χορήγηση άδειας διαμονής δεκαετούς διάρκειας έχουν οι άνω του 21^{ου} έτους της ηλικίας υπήκοοι τρίτων χωρών που κατέχουν άδεια διαμονής (οποιαδήποτε άδεια διαμονής) και διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα τα τελευταία δέκα έτη πριν την υποβολή της αίτησης. Η αίτηση υποβάλλεται από τον ενδιαφερόμενο στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της

¹⁸⁶ Ζωή Παπασιώπη – Πάσια, *Δίκαιο Καταστάσεις Αλλοδαπών*, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σελ.95.

¹⁸⁷ Η παρ.1 του άρθρου 39 του Ν.3731/2008 αντικατέστησε την παρ.2 του άρθρου 91 του Ν.3386/2005.

¹⁸⁸ Εγκύκλιος 15/8754/03.04.2009, σελ.5.

Κοινότητας του τόπου μόνιμης διαμονής του. Μαζί με την αίτηση οφείλει να υποβάλλει:¹⁸⁹

- Βεβαίωση των αρμόδιων αρχών ή ακριβή φωτοαντίγραφα των προηγούμενων αδειών διαμονής, που να αποδεικνύουν τη δεκαετή διαμονή στην Ελλάδα, η διακοπή της οποίας δεν υπερβαίνει τα δύο έτη.
- Ακριβές φωτοαντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου.
- Βεβαίωση ασφαλιστικού φορέα για την πλήρη κάλυψη ιατροφαρμακευτικής και νοσοκομειακής περίθαλψης ή ακριβές αντίγραφο βιβλιαρίου υγείας του οικείου ασφαλιστικού οργανισμού.
- Αποδεικτικό εκπλήρωσης των φορολογικών του υποχρεώσεων.
- Παράβολο 900 ευρώ.
- 4 φωτογραφίες.

Εφόσον πληρούνται οι παραπάνω προϋποθέσεις, η άδεια διαμονής δεκαετούς διάρκειας χορηγείται από την αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας με την επιφύλαξη λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Μπορεί να ανανεώνεται κατόπιν αίτησης του ενδιαφερόμενου για ισόχρονο διάστημα, αρκεί να πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις. Για την ανανέωση της άδειας διαμονής ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν υπόκειται στην καταβολή παραβόλου, το ύψος του οποίου κατά την υποβολή της πρώτης αίτησης για χορήγηση της άδειας θεωρείται εξοντωτικό και αποτρεπτικό και ίσως θα πρέπει να επανεξεταστεί.

Στα μέλη της οικογένειάς του που δεν πληρούν αυτοτελώς τις προϋποθέσεις χορήγησης της εν λόγω άδειας διαμονής και έχουν υποβάλλει, ταυτόχρονα με τον συντηρούντα, αίτηση για χορήγηση άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση, η άδεια που τους χορηγείται είναι διετούς διάρκειας, ενώ στα ανήλικα τέκνα του χορηγείται ατομική άδεια διαμονής με ημερομηνία λήξης την ημερομηνία ενηλικίωσής τους, όπως ορίζει το ΠΔ 131/2006 για την οικογενειακή επανένωση.

Τέλος, η άδεια διαμονής δεκαετούς διάρκειας παρέχει στον κάτοχό της το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας, είτε ως μισθωτός είτε ως

¹⁸⁹ Υπουργική Απόφαση 933/16.01.2009, σελ.49.

ελεύθερος επαγγελματίας σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας.

3.2.7 Άδεια Διαμονής Επί Μακρόν Διαμένοντος

Στα πλαίσια της κοινωνικής ένταξης που αποτελεί ένα βασικό στόχο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, χορηγείται το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος σε υπηκόους τρίτων χωρών, σύμφωνα με το Ν.3386/2005 (άρθρα 67-69) και το **ΠΔ 150/2006**,¹⁹⁰ *Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.*

Το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος χορηγείται στους ενήλικους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν στη χώρα νόμιμα και αδιάλειπτα πέντε έτη πριν από την ημερομηνία υποβολής της σχετικής αίτησης. Στον υπολογισμό της πενταετίας προσμετρώνται και οι περίοδοι απουσίας, εφόσον είναι κατώτερες των έξι διαδοχικών μηνών και δεν υπερβαίνουν συνολικά τους δέκα μήνες εντός της πενταετίας.

Από την πρόσβαση στο καθεστώς εξαιρούνται οι υπήκοοι τρίτων χωρών που κατέχουν άδεια διαμονής για σπουδές και επαγγελματική κατάρτιση ή τελούν υπό το καθεστώς της προσωρινής προστασίας, επικουρικών μορφών προστασίας ή του πρόσφυγα, καθώς και οι κάτοχοι άδειας προσωρινής διαμονής και αυτοί που υπάγονται στο καθεστώς της Σύμβασης της Βιέννης του 1961 περί των διπλωματικών σχέσεων (ΠΔ, άρθρο 3).

Δικαίωμα υποβολής αίτησης για την απόκτηση της ιδιότητας του επί μακρόν διαμένοντος έχει ο υπήκοος τρίτης χώρας που έχει συμπληρώσει πέντε έτη νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα χωρίς διακοπή, εφόσον διαθέτει σταθερό ετήσιο προσωπικό εισόδημα επαρκές για τις ανάγκες του ίδιου και της οικογένειάς του, ασφαλιστική κάλυψη και για τα μέλη της οικογένειάς του, καθώς και επαρκή γνώση της ελληνικής γλώσσας, της ελληνικής ιστορίας και του ελληνικού πολιτισμού.

¹⁹⁰ ΦΕΚ 160/Α'/31.07.2006.

Οι παραπάνω εξειδικευμένες προϋποθέσεις έχουν ως αποτέλεσμα να αποκλείεται ένας μεγάλος αριθμός ενδιαφερομένων, αφού σχετικά με το επαρκές εισόδημα που απαιτείται, αυτό, σύμφωνα με την εγκύκλιο 47/21585/2006¹⁹¹ και την Απόφαση 933/2009, αυτό πρέπει να είναι ίσο ή μεγαλύτερο των 8.500 ευρώ, χωρίς να υπολογίζονται τα επιδόματα κοινωνικής αρωγής (π.χ. αναπηρία), προσαυξημένο κατά 15% (1.275 ευρώ) για κάθε μέλος της οικογένειάς του. Το εισόδημα αυτό θα πρέπει να συντρέπει αυτοτελώς για κάθε ένα από τα δύο προηγούμενα οικονομικά έτη, από την υποβολή της αίτησης. Είναι ευνόητο ότι τις ετήσιες αυτές αποδοχές είναι δύσκολο να τις συγκεντρώσει ένας μισθωτός με την οικονομική συγκυρία η οποία έχει περιέλθει στη χώρα και έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση των αποδοχών των εργαζομένων. Επίσης, με την Κ.Υ.Α. 16928/2007¹⁹² η επαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας και των στοιχείων της ελληνικής ιστορίας και του πολιτισμού πιστοποιείται μέσω εξετάσεων που διενεργούνται από την Γενική Γραμματεία Εκπαίδευσης Ενηλίκων του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας κατόπιν παρακολούθησης εκπαιδευτικών προγραμμάτων διάρκειας τουλάχιστον 150 ωρών μαθημάτων ελληνικής γλώσσας και 25 ωρών μαθημάτων ελληνικής ιστορίας και πολιτισμού στα τμήματα μάθησης των κέντρων εκπαίδευσης ενηλίκων του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας. Σύμφωνα όμως με το Συνήγορο του Πολίτη, τα υπάρχοντα κέντρα εκπαίδευσης ενηλίκων δεν αρκούν για όλους τους ενδιαφερόμενους μετανάστες που πληρούν τις βασικές προϋποθέσεις χορήγησης της ιδιότητας του επί μακρόν διαμένοντες. Επιπλέον, είναι φυσικό πολλοί μετανάστες να μην έχουν τη δυνατότητα να εκμάθουν την ελληνική γλώσσα ή τα στοιχεία της ελληνικής ιστορίας και πολιτισμού, επειδή ο χρόνος εργασίας τους δεν το επιτρέπει.

Εφόσον συντρέχουν οι παραπάνω προϋποθέσεις, ο υπήκοος τρίτης χώρας υποβάλλει αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντος. Αρμόδιο όργανο για την αρχική χορήγηση της άδειας είναι εκείνο

¹⁹¹ Εγκύκλιος 47/91585/07.11.2006, *Εφαρμογή των διατάξεων του Προεδρικού Διατάγματος υπ' αριθμ.150 (ΦΕΚ 160 Α')*, «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες», Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Υπουργείου Εσωτερικών.

¹⁹² Κ.Υ.Α. 16928/17.08.2007 (ΦΕΚ 1638/Β'/2007) Πιστοποίηση της γνώσης της ελληνικής γλώσσας και στοιχείων της ελληνικής ιστορίας και του ελληνικού πολιτισμού υπηκόων τρίτων χωρών, προκειμένου να αποκτήσουν το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος.

που χορήγησε την τελευταία άδεια διαμονής, πριν τη συνδρομή των προϋποθέσεων για την απόκτηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος. Έτσι, σε περίπτωση που η τελευταία σε ισχύ άδεια διαμονής χορηγήθηκε με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, η αίτηση υποβάλλεται στο Δήμο ή την Κοινότητα του τόπου διαμονής του υπηκόου τρίτης χώρας, ενώ εάν χορηγήθηκε με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η αίτηση υποβάλλεται και εξετάζεται από την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Εσωτερικών (άρθρο 5).

Μαζί με την αίτηση ο υπήκοος τρίτης χώρας υποβάλλει:

- Ακριβές φωτοαντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου.
- Άδεια διαμονής που δεν έχει λήξει ή βεβαίωση ότι έχει υποβάλλει αίτηση για την ανανέωσή της.
- Αντίγραφο εκκαθαριστικού σημειώματος της εφορίας των δύο προηγούμενων οικονομικών ετών ή άλλο επίσημο στοιχείο, από το οποίο αποδεικνύεται ότι διαθέτει ετήσιο εισόδημα ίσο ή μεγαλύτερο των 8.500 ευρώ, προσαυξημένο κατά 15% για κάθε μέλος της οικογένειάς του.
- Βεβαίωση ασφαλιστικού φορέα (ΙΚΑ, ΤΕΒΕ, κλπ.) στον οποίο είναι ασφαλισμένος για την κάλυψη των δαπανών υγειονομικής περίθαλψης του ίδιου και της οικογένειάς του.
- Συμβόλαιο αγοράς κατοικίας ή συμφωνητικό μίσθωσης κατοικίας από το οποίο να προκύπτει ότι διαθέτει κατοικία ικανή να καλύψει τις ανάγκες του.
- Αποδεικτικό επαρκούς γνώσης της ελληνικής γλώσσας και των στοιχείων της ελληνικής ιστορίας και του ελληνικού πολιτισμού (Απολυτήριο Ελληνικού Γυμνασίου στην Ελλάδα ή Πιστοποιητικό Ελληνομάθειας).
- Τρεις φωτογραφίες.

Εκτός των ανωτέρω δικαιολογητικών, ο αιτών οφείλει να καταβάλει παράβολο 600 ευρώ, εκτός και αν κατέχει άδεια δεκαετούς διάρκειας και ζητεί να υπαχθεί στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος. Το ποσό αυτό του παραβόλου καθορίστηκε με το **N.3838/2010** (άρθρο 30 παρ. 2) που

τροποποίησε το Ν.3386/2005 (άρθρο 92), ο οποίος το καθόριζε σε 900 και είχε προκαλέσει πολλές αντιδράσεις για το υπερβολικό και αποτρεπτικό αυτό ποσό που απαιτούσε.

Με το **Ν.3731/2008** (άρθρο 40 παρ. 7), δικαίωμα υποβολής αίτησης για την απόκτηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος έχουν τα «τέκνα υπηκόων τρίτων χωρών, τα οποία γεννήθηκαν και διαμένουν στην Ελλάδα και των οποίων οι γονείς εξακολουθούν να διαμένουν νόμιμα στη χώρα, μετά τη συμπλήρωση του 18^{ου} έτους της ηλικίας τους και εφόσον έχουν διανύσει την πρωτοβάθμια και γυμνασιακή εκπαίδευση, αποκτούν, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας, την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος, κατά παρέκκλιση της διαδικασίας των προϋποθέσεων και των κριτηρίων των άρθρων 67 και 68 του ν.3386/2005 (ΦΕΚ 212 Α'), όπως ισχύει, καθώς και του π.δ. 150/2006 (ΦΕΚ 160 Α')...».

Σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση 1768/2009¹⁹³ μαζί με την αίτηση υποβάλλονται:

- Φωτοαντίγραφο διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου.
- Ληξιαρχική πράξη γέννησης.
- Επικυρωμένο φωτοαντίγραφο των αδειών διαμονής των γονέων.
- Επικυρωμένο φωτοαντίγραφο του απολυτηρίου Δημοτικού σχολείου ή Γυμνασίου στη χώρα.
- Παράβολο 600 ευρώ.
- Τρεις έγχρωμες φωτογραφίες.

Η αίτηση υποβάλλεται στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας του τόπου κατοικίας τους και εκδίδεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, ανεξάρτητα εάν η άδεια διαμονής που κατέχουν οι ίδιοι ή οι γονείς τους εκδόθηκε σε άλλη αρχή.

Η ρύθμιση αυτή, να δίνεται δηλαδή η άδεια του επί μακρόν διαμένοντος σε παιδιά που γεννιούνται στην Ελλάδα, δημιουργεί ερωτηματικά ως προς την εναρμόνιση με την Οδηγία 2003/109/ΕΚ, η ρύθμιση της οποίας δεν αφορά παιδιά που μεγαλώνουν σε ένα κράτος-μέλος για 18 χρόνια αλλά μετανάστες που διαμένουν νόμιμα για πέντε έτη σ' αυτό. Επιπλέον, περιορίζει τα

¹⁹³ Υπουργική Απόφαση 1768/30.01.2009, Καθορισμός δικαιολογητικών για την υπαγωγή στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος βάσει των διατάξεων της παραγράφου 7 του άρθρου 40 του ν.3731/2008 (ΦΕΚ/Α'), 23.12.2009.

δικαιώματά τους, που απορρέουν από την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος, γιατί προϋποθέτει τη νόμιμη διαμονή των γονέων τους στη χώρα και απαγορεύει τη μετακίνηση και εγκατάσταση σε άλλο κράτος-μέλος, αφού, όπως ορίζεται στην εγκύκλιο 15/2009¹⁹⁴ το δικαίωμα του επί μακρόν διαμένοντος ισχύει μόνο «εντός της ελληνικής επικράτειας» και τέλος, ορίζει ένα τεράστιο παράβολο για 18χρονους που είναι απίθανο να εργάζονται και εξαιρεί από την απόκτηση του δικαιώματος του επί μακρόν διαμένοντος πολλά παιδιά που μεγάλωσαν εδώ, αφού απαιτεί να έχουν γεννηθεί εδώ.

Ο φάκελος της αίτησης διαβιβάζεται στο αρμόδιο όργανο εξέτασης της αίτησης (Περιφέρεια ή Υπουργείο Εσωτερικών) εντός δεκαπέντε ημερών από την παραλαβή της. Το αρμόδιο όργανο, αφού ζητήσει τη γνώμη της οικείας αστυνομικής αρχής για θέματα που αφορούν τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, εκδίδει την απόφαση το αργότερο εντός έξι μηνών ή εννέα σε κάποιες ειδικές περιπτώσεις (π.χ. για τη διαπίστωση των περιόδων απουσίας).

Η άδεια διαμονής του επί μακρόν διαμένοντος έχει διάρκεια ισχύος πέντε έτη και ανανεώνεται για πέντε έτη κάθε φορά (άρθρο 6). Για την ανανέωση της άδειας διαμονής, ο επί μακρόν διαμένων υποβάλλει μαζί με την αίτηση το ακριβές φωτοαντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου, φωτοαντίγραφο της προηγούμενης άδειας διαμονής του επί μακρόν διαμένοντος, παράβολο 600 ευρώ και τρεις φωτογραφίες.

Η αίτηση για τη χορήγηση της άδειας διαμονής του επί μακρόν διαμένοντος απορρίπτεται όταν, σύμφωνα με την οικεία αστυνομική αρχή συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας (άρθρο 7), ενώ η άδεια διαμονής ανακαλείται ή καταργείται εάν έχει ο επί μακρόν διαμένων αποκτήσει το καθεστώς με δόλιο τρόπο ή έχει απουσιάσει από το έδαφος της Ένωσης για δώδεκα ή περισσότερους μήνες, ή έχει απουσιάσει από την Ελλάδα περισσότερο από έξι έτη, συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη, έχει αποκτήσει το καθεστώς σε άλλο κράτος-μέλος ή έχει εκδοθεί απόφαση απέλασης στο πρόσωπό του (άρθρο 8). Η απόφαση απόρριψης της αίτησης για χορήγηση ή ανανέωση της άδειας διαμονής πρέπει να είναι επαρκώς αιτιολογημένη και να κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο ώστε να έχει τη δυνατότητα να ασκήσει αίτηση ακύρωσης ενώπιον των Διοικητικών Δικαστηρίων (άρθρο 11).

¹⁹⁴ Εγκύκλιος 15/8754/03.04.2009, Εφαρμογή των διατάξεων του Ν.3731/2008 (ΦΕΚ 263/Α/23.12.2008, σελ.15.

Με το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, ο υπήκοος τρίτης χώρας απολαύει ίσης μεταχείρισης με τους Έλληνες πολίτες όσον αφορά την πρόσβαση στη μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα και τους όρους απασχόλησης και εργασίας, με εξαίρεση την άσκηση δημόσιας εξουσίας, στην εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση, στην αναγνώριση επαγγελματικών διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων, στην κοινωνική ασφάλεια και στα πλεονεκτήματα της κοινωνικής αρωγής και προστασίας, στις φορολογικές διευκολύνσεις, στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και στην ελεύθερη εγκατάσταση σε όλη την επικράτεια της χώρας (άρθρο 12). Επίσης, του παρέχεται προστασία από την απέλαση, αφού επιτρέπεται μόνο όταν συνιστά «ενεστώσα και ειδικά αιτιολογημένη απειλή κατά της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας», εφόσον ληφθεί προηγουμένως υπόψη η διάρκεια διαμονής του στη χώρα, οι επιπτώσεις για τον ίδιο και τα μέλη της οικογένειάς του, οι δεσμοί του με τη χώρα και η ηλικία του. Τέλος, του παρέχεται το δικαίωμα, εφόσον διαμένει στην Ελλάδα νόμιμα για επτά συνεχή έτη να υποβάλλει αίτηση για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας.¹⁹⁵

Όμως, όπως ήδη αναφέρθηκε και για την Οδηγία 2003/109/EK, και στην Ελλάδα η απόκτηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος δεν προσδίδει στους υπηκόους τρίτων χωρών τα ίδια δικαιώματα με αυτών των πολιτών της Ένωσης, αφού, τόσο με την απόκτηση όσο και με την ανανέωση της άδειας διαμονής, οι επί μακρόν διαμένοντες τελούν υπό έναν συνεχή έλεγχο από το αρμόδιο όργανο για τη χορήγηση της άδειας διαμονής, το οποίο οφείλει στο τέλος κάθε μήνα να αποστέλλει στις κατά τόπους αστυνομικές διευθύνσεις, καταστάσεις με τα ακριβή στοιχεία τους (άρθρο 7). Ο έλεγχος αυτός αλλά και ο αστυνομικός έλεγχος της συμπεριφοράς τους, που αποτελεί προϋπόθεση για την εξέταση της αίτησης ή την ανανέωση της άδειας, περιορίζουν τα δικαιώματά τους και έτσι περιορίζεται η πρόσβασή τους στην ίση μεταχείριση.

¹⁹⁵ Βλ. 3.3 Η ΑΠΟΚΤΗΣΗ ΤΗΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ – ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗ του παρόντος.

3.2.8 Άδεια Διαμονής για Σκοπούς Επιστημονικής Έρευνας

Το δικαίωμα εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας ρυθμίζει το **ΠΔ 128/2008** «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2005/71/EK της 12^{ης} Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας», το οποίο δημοσιεύτηκε με καθυστέρηση σχεδόν ενός έτους από την ημερομηνία που έθετε για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο των κρατών-μελών η Ευρωπαϊκή Οδηγία. Το ΠΔ, στα πλαίσια της εναρμόνισης με την Οδηγία, ρυθμίζει τους όρους εισόδου και διαμονής στην Ελλάδα ερευνητών υπηκόων τρίτων χωρών για διάστημα άνω των τριών μηνών με σκοπό να υλοποιήσουν ερευνητικό σχέδιο στο πλαίσιο συμβάσεων υποδοχής με ερευνητικούς οργανισμούς. Μέχρι τότε, η είσοδος και διαμονή για σκοπούς ερευνητικής έρευνας καθοριζόταν από το Ν.3386/2005, άρθρο 43.

Σε εναρμόνιση με την Οδηγία 2005/71/EK, το ΠΔ 128/2008 ορίζει τις έννοιες του «ερευνητικού οργανισμού» και του «ερευνητή» (άρθρο 2). Έτσι, **«ερευνητικός οργανισμός»** είναι «κάθε ιδιωτικός ή δημόσιος οργανισμός που πραγματοποιεί έρευνα και έχει εγκριθεί για τους σκοπούς του παρόντος σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία» και **«ερευνητής»** είναι «ο υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος διαθέτει κατάλληλο τίτλο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που δίνει πρόσβαση σε διδακτορικά προγράμματα και ο οποίος επιλέγεται από ερευνητικό οργανισμό για να υλοποιήσει ερευνητικό σχέδιο για το οποίο απαιτείται ο ανωτέρω τίτλος».

Από την εφαρμογή του ΠΔ εξαιρούνται οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ελλάδα ως αιτούντες διεθνή προστασία, τελούν υπό το καθεστώς της προσωρινής προστασίας, έχει ανασταλεί η απέλασή τους, έχουν υποβάλλει αίτηση για άδεια διαμονής με σκοπό τις σπουδές ή είναι ερευνητές και έχουν αποσπαστεί από ερευνητικό οργανισμό κράτους-μέλους της Ένωσης σε ερευνητικό οργανισμό στην Ελλάδα (άρθρο 3).

Ο ερευνητικός οργανισμός που πρόκειται να υποδεχθεί ερευνητή υπήκοο τρίτης χώρας πρέπει να είναι εγκεκριμένος (άρθρο 5). Εγκεκριμένοι θεωρούνται οι ερευνητικοί οργανισμοί του δημόσιου τομέα ή τα ΝΠΙΔ που

εποπτεύονται από δημόσια αρχή, καθώς και τα αναγνωρισμένα ΑΕΙ και ΤΕΙ. Οι ιδιωτικοί οργανισμοί δεν θεωρούνται αναγνωρισμένοι και για να εγκριθούν, οφείλουν να υποβάλλουν αίτηση στη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Ανάπτυξης (ΓΓΕΤ). Μαζί με την αίτηση υποβάλλουν:

- Καταστατικό στο οποίο τεκμηριώνεται η ύπαρξη Τμήματος Έρευνας και Ανάπτυξης.
- Τεκμηρίωση των ερευνητικών δραστηριοτήτων τους και των δαπανών για δραστηριότητες έρευνας και τεχνολογίας. Η τεκμηρίωση προκύπτει από τις αιτήσεις οργανισμού για εφαρμογή φορολογικών εκπτώσεων για δαπάνες έρευνας και τεχνολογίας, σύμφωνα με το Ν.3296/2004 (ΦΕΚ 253/Α'/14.12.2004).
- Τεκμηρίωση της αναγκαιότητας απασχόλησης ερευνητών από τρίτες χώρες.
- Βεβαίωση ότι ο ερευνητικός οργανισμός θα αναλάβει τα έξοδα διαμονής και επιστροφής του ερευνητή σε περίπτωση που αυτός παραμείνει παράνομα στη χώρα μετά τη λήξη της σύμβασής του. Η ευθύνη αυτή λήγει έξι μήνες μετά τη λήξη της σύμβασης του ερευνητή. Η ΓΓΕΤ κοινοποιεί αντίγραφο της βεβαίωσης στη Διεύθυνση Αλλοδαπών της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Τάξης.

Οι ερευνητικοί οργανισμοί είναι υπεύθυνοι επίσης και για την ακρίβεια των βιογραφικών σημειωμάτων και των προσόντων των ερευνητών τρίτων χωρών, καθώς και για τη γνωστοποίηση στη ΓΓΕΤ των συμβάσεων υποδοχής που έχουν υπογράψει με αυτούς. Με τη σύμβαση υποδοχής ο ερευνητικός οργανισμός αναλαμβάνει τη δέσμευση να υποδεχθεί τον ερευνητή και εκείνος αναλαμβάνει τη δέσμευση να ολοκληρώσει το πρόγραμμα (άρθρο 6). Οι συμβάσεις υποδοχής υπογράφονται μόνον εφόσον:

- Το ερευνητικό πεδίο έχει γίνει δεκτό από τον ερευνητικό οργανισμό που ερευνά τον σκοπό και τη διάρκεια της έρευνας, τη διαθεσιμότητα των απαραίτητων χρηματοοικονομικών πόρων για τη διεξαγωγή της και τα προσόντα του ερευνητή.

- Ο ερευνητής διαθέτει κατά τη διάρκεια της παραμονής του τουλάχιστον 900 ευρώ για την κάλυψη των εξόδων διαμονής και επιστροφής, καθώς και ασφαλιστική κάλυψη.
- Η σύμβαση υποδοχής προσδιορίζει τη νομική σχέση και τις εργασιακές συνθήκες των ερευνητών σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία.

Στις περιπτώσεις που δεν είναι ακριβή όλα τα παραπάνω στοιχεία, η έγκριση του ερευνητικού οργανισμού ανακαλείται ή δεν ανανεώνεται. Η απόφαση για την ανάκληση ή μη ανανέωση κοινοποιείται στη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών και στις αρμόδιες Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Περιφερειών. Η έγκριση που χορηγείται από την ΓΓΕΤ, σε περίπτωση θετικής αξιολόγησης, είναι διάρκειας πέντε ετών.

Εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι παραπάνω αναφερθείσες προϋποθέσεις, ο ερευνητής υπήκοος τρίτης χώρας, αφού προηγουμένως λάβει ειδική θεώρηση εισόδου, υποβάλλει αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας του τόπου διαμονής του. Μαζί με την αίτηση υποβάλλει:

- Ακριβές φωτοαντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου.
- Ακριβές αντίγραφο της σύμβασης υποδοχής.
- Πιστοποιητικό υγείας από κρατικό νοσοκομείο ότι δεν πάσχει από νόσημα που μπορεί να αποτελέσει κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.
- Δήλωση του ερευνητικού οργανισμού για την ανάληψη οικονομικής ευθύνης.
- Βεβαίωση ότι έχει υποβληθεί αίτηση ασφάλισης στον οικείο ασφαλιστικό φορέα.
- Παράβολο 150 ευρώ για άδεια διαμονής ενός έτους, το οποίο αυξάνεται ανάλογα σε περίπτωση που η διάρκεια της σύμβασης είναι μεγαλύτερη του ενός έτους.
- 3 πρόσφατες έγχρωμες φωτογραφίες.

Η υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας παραλαμβάνει την αίτηση με τα δικαιολογητικά, ελέγχει την πληρότητά τους και αποστέλλει τον πλήρη φάκελο στην αρμόδια Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της

Περιφέρειας, η οποία, αφού ζητήσει τη γνώμη της αστυνομικής αρχής για θέματα δημόσιας τάξης ή ασφάλειας της χώρας, εκδίδει απόφαση με την οποία κάνει δεκτό το αίτημα και χορηγεί άδεια διαμονής ή το απορρίπτει (άρθρο 7).

Η άδεια διαμονής ερευνητή είναι ισόχρονη με τη διάρκεια της σύμβασης υποδοχής και μπορεί να ανανεωθεί στην περίπτωση που η σύμβαση παραταθεί. Για την ανανέωση της άδειας διαμονής, ο ερευνητής οφείλει να υποβάλλει αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας του τόπου διαμονής του. Μαζί με την αίτηση υποβάλλει:

- Ακριβές φωτοαντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου.
- Ακριβές αντίγραφο της σύμβασης περί παράτασης της υποδοχής.
- Βεβαίωση ή αντίγραφο βιβλιαρίου υγείας του οικείου ασφαλιστικού φορέα.
- Παράβολο.
- 3 φωτογραφίες.

Η αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας διαβιβάζει το φάκελο στην αρμόδια Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας, η οποία εκδίδει απόφαση ανανέωσης της άδειας διαμονής του ερευνητή, εφόσον πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις (άρθρο 8). Βλέπουμε ότι ο ενδιαφερόμενος ερευνητής αναγκάζεται να ταλαιπωρηθεί ξανά για την ανανέωση της άδειάς του. Αυτό θα μπορούσε να αποφευχθεί εάν η όλη διαδικασία χορήγησης ή ανανέωσης της άδειας ήταν ενός αρμόδιου οργάνου και όχι δύο. Έτσι, με βάση το αρχείο με τις πληροφορίες του ερευνητή υπηκόου τρίτης χώρας που θα υπήρχε, για την ανανέωση θα χρειαζόνταν λιγότερα δικαιολογητικά και λιγότερος χρόνος.

Ο ερευνητής υπήκοος τρίτης χώρας μπορεί είτε να συνοδεύεται είτε να προσκαλεί τα μέλη της οικογένειάς του, στα οποία χορηγείται, ύστερα από αίτησή τους, άδεια διαμονής αντίστοιχης ισχύος με την άδεια διαμονής του ερευνητή, η οποία μπορεί να ανανεωθεί (άρθρο 9). Το μέλος της οικογένειας μαζί με την αίτηση για χορήγησης άδειας διαμονής υποβάλλει:

- Επικυρωμένο αντίγραφο της άδειας διαμονής του συντηρούντος ή βεβαίωση ότι έχει υποβληθεί σχετική αίτηση.

- Ακριβές φωτοαντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου.
- Πιστοποιητικό υγείας ότι δεν πάσχει από νόσημα που μπορεί να αποτελέσει κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.
- Πρόσφατο πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης από αρμόδια αρχή τρίτης χώρας, από το οποίο να προκύπτει ο συγγενικός δεσμός.
- Βεβαίωση ότι έχει υποβληθεί αίτηση ασφάλισης σε ασφαλιστικό φορέα.
- Παράβολο ύψος 150 ευρώ.
- Τρεις πρόσφατες έγχρωμες φωτογραφίες.

Σε εναρμόνιση με την Οδηγία 2005/71/ΕΚ, το ΠΔ 128/2008 προβλέπει χορήγηση άδειας διαμονής στην Ελλάδα σε υπήκοο τρίτης χώρας που έχει λάβει άδεια διαμονής ερευνητή σε άλλο κράτος-μέλος της Ένωσης, με σκοπό να πραγματοποιήσει μέρος της έρευνάς του στη χώρα (άρθρο 10). Για διαμονή έως και τρεις μήνες, ο ερευνητής μπορεί να διεξάγει την έρευνα με βάση τη σύμβαση υποδοχής που συνήφθη στο πρώτο κράτος-μέλος, εφόσον ο ερευνητής δεν αποτελεί απειλή για τη δημόσια τάξη, δημόσια ασφάλεια και δημόσια υγεία. Σε περίπτωση που ο ερευνητής παραμείνει στη χώρα για διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, απαιτείται νέα σύμβαση υποδοχής για τη διεξαγωγή της έρευνας στη χώρα και χορήγηση άδειας διαμονής.

Για την απόκτηση της άδειας διαμονής οφείλει να υποβάλλει αίτηση εντός τριών μηνών από την είσοδό του στη χώρα. Η αίτηση υποβάλλεται στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας του τόπου διαμονής του και συνοδεύεται, εκτός από τα προαναφερόμενα δικαιολογητικά για τους ερευνητές, με το φωτοαντίγραφο της άδειας διαμονής «ερευνητή» που του χορήγησε το άλλο κράτος-μέλος. Η άδεια διαμονής είναι ισόχρονη με τη διάρκεια της σύμβασης υποδοχής του και μπορεί να ανανεωθεί εάν η διάρκεια της σύμβασης παραταθεί.

Η άδεια διαμονής ερευνητή καθώς και η άδεια μέλους οικογένειας ερευνητή ανακαλείται ή δεν ανανεώνεται όταν έχει αποκτηθεί δολίως, όταν ο κάτοχος δεν εκπληρώνει πλέον τις απαιτούμενες προϋποθέσεις ή όταν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας (άρθρο 11).

Κάθε απόφαση χορήγησης, ανανέωσης ή απόρριψης χορήγησης αίτησης, οφείλει να είναι αιτιολογημένη και κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο, ο οποίος έχει έτσι το δικαίωμα προσφυγής στο αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο (άρθρο 12).

Τέλος, ο κάτοχος άδειας ερευνητή έχει δικαίωμα ίσης μεταχείρισης με τους Έλληνες πολίτες όσον αφορά την αναγνώριση διπλωμάτων, πιστοποιητικών ή άλλων τίτλων, τις συνθήκες εργασίας, τους κλάδους κοινωνικής ασφάλειας, τις φορολογικές διευκολύνσεις και την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες.

3.3 Η ΑΠΟΚΤΗΣΗ ΤΗΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ – ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗ

Η ιθαγένεια αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο της ιδιότητας ενός ατόμου, αφού από αυτή απορρέουν ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, αλλά και υποχρεώσεις του, έναντι του κράτους του οποίου την ιθαγένεια έχει. Ορολογιακά είναι έννοια ταυτόσημη με την υπηκοότητα, εφόσον στα νομικά κείμενα οι δύο αυτές έννοιες χρησιμοποιούνται με το ίδιο περιεχόμενο. Απονέμεται μόνο από τα κράτη και, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, το κάθε κράτος έχει αποκλειστική εξουσία να καθορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένα πρόσωπο αποκτά ή χάνει την ιθαγένεια.

Σημαντικό βήμα προς την ολοκλήρωση της διαδικασίας ένταξης των νόμιμων μεταναστών στην κοινωνία του κράτους-μέλους διαμονής τους, αποτελεί η πρόσβασή τους στα πολιτικά δικαιώματα. Προϋπόθεση όμως γι' αυτό είναι η απόκτηση ιθαγένειας του κράτους-μέλους διαμονής. Η ιθαγένεια δηλώνει το νομικό δεσμό που συνδέει ένα πρόσωπο με ορισμένο κράτος και το καθεστώς πολίτη του κράτους αυτού.

Η έννοια της ιθαγένειας έχει μεταβληθεί με την πάροδο του χρόνου, κυρίως λόγω των μεγάλων μεταναστευτικών ρευμάτων που μετέβαλαν την πληθυσμιακή βάση των κρατών-μελών και, σύμφωνα με την *Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Ιθαγένεια* του Συμβουλίου της Ευρώπης δεν αποτελεί πλέον ένδειξη εθνικής καταγωγής¹⁹⁶ και, επιπλέον, αποτελεί ανθρώπινο δικαίωμα.¹⁹⁷

Η ιθαγένεια, η ιδιότητα του πολίτη αποκτάται *πρωτότυπα* δηλαδή αποκτάται από το ίδιο το γεγονός της γέννησης που στηρίζεται είτε στη σχέση καταγωγής, όπου η ιθαγένεια αποκτάται από τους ημεδαπούς συγγενείς (*jus sanguinis*), άσχετα από τον τόπο γέννησης, είτε στο γεγονός της γέννησης στο έδαφος της επικράτειας (*jus soli*), ανεξάρτητη από την ιθαγένεια των

¹⁹⁶ Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την ιθαγένεια, άρθρο 2.α: «“nationality” means the legal bond between a person and a State and does not indicate the person’s ethnic origin». «“Ιθαγένεια” είναι ο νομικός δεσμός που συνδέει το άτομο με το κράτος και δεν αποτελεί ένδειξη της εθνικής καταγωγής του».

¹⁹⁷ Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Ιθαγένεια, άρθρο 4.α: «everyone has the right to a nationality». «Καθένας έχει δικαίωμα σε μια ιθαγένεια».

γεννητόρων του, ή παράγωγα μετά τη γέννηση είτε έχει την ιθαγένεια κάποιου άλλου κράτους, είτε δεν έχει καμία ιθαγένεια, δηλαδή με **πολιτογράφηση**.

Η κτήση και η απώλεια της ελληνικής ιθαγένειας διέπεται από τον **Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας**, όπως κυρώθηκε με το **N.3284/2004**,¹⁹⁸ «Περί κυρώσεως του Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας» και τροποποιήθηκε από το N.3731/2008 και κυρίως από το N.3838/2010, ο οποίος επέφερε σημαντικές αλλαγές στον τρόπο κτήσης της ιθαγένειας από τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στη χώρα.

Οι κυριότερες τροποποιήσεις του N.3838/2010, λαμβάνοντας υπόψη την εγκύκλιο 8/2010¹⁹⁹ είναι:

- Η καθιέρωση νέων τρόπων κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας λόγω γέννησης ή φοίτησης σε σχολείο στην Ελλάδα.
- Οι αλλαγές στις προϋποθέσεις και τα απαραίτητα δικαιολογητικά της πολιτογράφησης. Συγκεκριμένα, μειώθηκε και ο απαιτούμενος χρόνος νόμιμης διαμονής, από τα 10 στα 7 χρόνια και το παράβολο, από τα 1500 στα 700 ευρώ και καθιερώθηκε υποχρεωτική αιτιολογία της απόφασης επί της αίτησης πολιτογράφησης καθώς και ορκωμοσία του πολιτογραφηθέντος υπηκόου τρίτης χώρας μετά την ενηλικίωσή του.
- Η σύσταση Επιτροπής Πολιτογράφησης σε κάθε Περιφέρεια της χώρας.
- Η συγκρότηση και οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου Ιθαγένειας, ως γνωμοδοτικό όργανο για θέματα ιθαγένειας κατά τις κείμενες διατάξεις.
- Η καθιέρωση προθεσμιών για όλα τα στάδια έως την έκδοση της απόφασης για την απόκτηση της ιθαγένειας.

Τρόποι κτήσης της Ελληνικής Ιθαγένειας

-Με τη γέννηση

Ο N.3838/2010 (άρθρο 1Α, παρ.1) προβλέπει ότι τα τέκνα των υπηκόων τρίτων χωρών που γεννήθηκαν (και ζουν στην Ελλάδα) από γονείς που διαμένουν νόμιμα στη χώρα για τουλάχιστον πέντε συνεχή έτη, κατά την ημερομηνία δημοσίευσης του N.3838/2010, αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια

¹⁹⁸ ΦΕΚ 217/Α'/10.11.2004.

¹⁹⁹ Εγκύκλιος 8/130181/29365/28.05.2010, *Τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας*, ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ.

εφόσον οι γονείς τους υποβάλλουν σχετική δήλωση και αίτηση εγγραφής τους στο δημοτολόγιο του Δήμου όπου κατοικούν. Εάν τέκνο υπηκόων τρίτων χωρών γεννήθηκε στην Ελλάδα πριν και οι δύο γονείς του να συμπληρώσουν τα πέντε έτη διαμονής, τότε η αίτηση εγγραφής γίνεται αφού περάσουν τα πέντε έτη διαμονής και του δεύτερου γονέα.

Η αίτηση και δήλωση εγγραφής του τέκνου υπογράφεται και υποβάλλεται από κοινού από τους γονείς του τέκνου. Σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση 130181/23198/2010,²⁰⁰ μαζί με την αίτηση υποβάλλονται:

- Ληξιαρχική πράξη γέννησης του τέκνου.
- Ληξιαρχική πράξη ή πιστοποιητικό γάμου των γονέων.
- Ακριβές αντίγραφο οριστικού τίτλου διαμονής των γονέων σε ισχύ.
- Βεβαιώσεις του χρόνου νόμιμης διαμονής των γονέων από τις αρμόδιες υπηρεσίες (π.χ. Διεύθυνση Αλλοδαπών).
- Ακριβές φωτοαντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή ταξιδιωτικού εγγράφου.
- Βεβαίωση μόνιμης κατοικίας των γονέων από το Δήμο, στο δημοτολόγιο του οποίου πρόκειται να γίνει η εγγραφή.
- Παράβολο 100 ευρώ.

-Με φοίτηση

Σύμφωνα με το άρθρο 1Α,παρ.2 του Ν.3838/2010, τα τέκνα των υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν ολοκληρώσει τη φοίτηση έξι, τουλάχιστον, τάξεων ελληνικού σχολείου στην Ελλάδα και κατοικούν νόμιμα και μόνιμα στη χώρα, αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια, εφόσον οι γονείς τους υποβάλλουν κοινή σχετική δήλωση και αίτηση εγγραφής τους στο δημοτολόγιο του Δήμου όπου κατοικούν. Μαζί με την αίτηση οφείλουν να υποβάλλουν, εκτός των προαναφερομένων δικαιολογητικών, βεβαίωση φοίτησης από την αρμόδια Περιφερειακή Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης σε ελληνικά σχολεία της Ελλάδας έξι τουλάχιστον ετών.

²⁰⁰ Υπουργική Απόφαση 130181/23198/20.04.2010, Καθορισμός δικαιολογητικών που πρέπει να συνοδεύουν τη δήλωση και αίτηση εγγραφής στο Δημοτολόγιο, λόγω γέννησης ή φοίτησης σε σχολείο στην Ελλάδα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1Α του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ.

-Με Αναγνώριση ή Υιοθεσία από Έλληνα Γονέα

-Με πολιτογράφηση

Δικαίωμα απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας με τη διαδικασία της πολιτογράφησης (Ν. 3838/2010, άρθρο 24 έχουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών που:

- Είναι ενήλικες κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης.
- Δεν έχουν καταδικαστεί τελεσίδικα για σοβαρά ποινικά αδικήματα κατά την τελευταία δεκαετία πριν από την υποβολή της αίτησης.
- Δεν εκκρεμεί σε βάρος τους απόφαση απέλασης.
- Διαμένουν στη χώρα νόμιμα για επτά συνεχή έτη πριν την υποβολή της αίτησης. Για τους συζύγους Έλληνα πολίτη με τέκνο και όσους έχουν γονική μέριμνα τέκνου ελληνικής ιθαγένειας, που αποκτήθηκε με τη γέννηση, αρκεί η διαμονή τους στην Ελλάδα για τρία έτη πριν την υποβολή της αίτησης.
- Έχουν άδεια επί μακρόν διαμένοντος ή δελτίο διαμονής μέλους οικογένειας Έλληνα πολίτη ή πολίτη της ΕΕ ή γονέων ανήλικου Έλληνα.
- Γνωρίζουν επαρκώς την ελληνική γλώσσα.
- Αποδεικνύουν την ένταξή τους στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, με την οικονομική τους γενικά δραστηριότητα, με ενδεχόμενη φοίτησή τους σε εκπαιδευτικούς φορείς και με την εκπλήρωση των φορολογικών τους υποχρεώσεων και των υποχρεώσεων στην κοινωνική ασφάλιση.

Η αίτηση πολιτογράφησης χορηγείται από το Δήμο του τόπου διαμονής του ενδιαφερομένου, μαζί με το ακριβές αντίγραφο της δήλωσης πολιτογράφησης την οποία έχει προηγουμένως υποβάλλει, συμπληρώνοντάς την και υπογράφοντάς την ενώπιον του Δημάρχου (ή αναπληρωτή του) με την παρουσία δύο Ελλήνων πολιτών ως μαρτύρων.

Αρμόδια υπηρεσία υποβολής της αίτησης είναι η αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας. Μαζί με την αίτηση ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας υποβάλλει:

- Ακριβές αντίγραφο της δήλωσης πολιτογράφησης από τον οικείο Δήμο.

- Ακριβές αντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου.
- Ακριβές αντίγραφο του τίτλου διαμονής που κατέχει και προσδιορίζεται ως προϋπόθεση για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση.
- Πιστοποιητικό γέννησης ή άλλο ισοδύναμο πιστοποιητικό που προβλέπει η νομοθεσία της πρώτης ιθαγένειας.
- Ακριβές αντίγραφο εκκαθαριστικού σημειώματος του τελευταίου οικονομικού έτους.
- Αριθμό Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (Α.Μ.Κ.Α.).
- Παράβολο 700 ευρώ για την αρχική αίτηση ενώ για την υποβολή νέας αίτησης, μετά από έκδοση απορριπτικής απόφασης, απαιτείται παράβολο 200 ευρώ.

Η αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας, αφού ζητήσει τη γνώμη της οικείας αστυνομικής αρχής για θέματα που αφορούν τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, διαβιβάζει, εντός έξι μηνών από την παραλαβή της αίτησης, τον φάκελο στην Επιτροπή Πολιτογράφησης και παράλληλα καλεί τον αιτούντα σε συνέντευξη ενώπιον της Επιτροπής Πολιτογράφησης. Η κλήση του σε συνέντευξη γίνεται με συστημένη επιστολή, τουλάχιστον ένα μήνα πριν την ημερομηνία συνέντευξης ώστε να έχει χρόνο να προετοιμαστεί. Στη συνέντευξη οφείλει να προσκομίσει στοιχεία που να αποδεικνύουν την ελληνική γλώσσα, την εξοικείωση με την ελληνική ιστορία, τον ελληνικό πολιτισμό, τους θεσμούς τους πολιτεύματος της ελληνικής δημοκρατίας και ότι άλλο κρίνει ο ίδιος ότι τεκμηριώνει την αίτησή του για πολιτογράφηση.

Η Επιτροπή Πολιτογράφησης, εντός τεσσάρων μηνών από τη συνέντευξη, γνωμοδοτεί σχετικά με την επαρκή γνώση της ελληνικής γλώσσας, της ιστορίας και του ελληνικού πολιτισμού, καθώς και για την εν γένει προσωπικότητα του αιτούντα. Στέλνει την εισήγηση με τον πλήρη φάκελο στο Υπουργείο Εσωτερικών και παράλληλα την κοινοποιεί και στον ενδιαφερόμενο, ο οποίος, εάν έχει αντιρρήσεις, έχει το δικαίωμα εντός δεκαπέντε ημερών, να τις διατυπώσει εγγράφως ενώπιον του Συμβουλίου Ιθαγένειας.

Η απόφαση για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας είναι αρμοδιότητα του Υπουργού Εσωτερικών και είναι πάντα αιτιολογημένη. Σε

περίπτωση που η αίτηση γίνει δεκτή, η απόφαση δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ενώ εάν απορριφθεί, μπορεί ο ενδιαφερόμενος να υποβάλλει νέα αίτηση μόνο μετά από ένα έτος. Η ελληνική ιθαγένεια αποκτάται την ημέρα που ο αιτών δώσει τον όρκο του Έλληνα πολίτη ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, του τόπου κατοικίας του.

Μια σημαντική καινοτομία του Ν.3838/2010 είναι η χορήγηση του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στους νόμιμα διαμένοντες στην Ελλάδα υπηκόους τρίτων χωρών για την ανάδειξή τους στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση. Έτσι, στις δημοτικές εκλογές της 7^{ης} Νοεμβρίου 2010, για πρώτη φορά συμμετείχαν υπήκοοι τρίτων χωρών.

Συμπερασματικά, για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας τίθενται αυστηρές προϋποθέσεις με αποτέλεσμα τον αποκλεισμό πολλών μεταναστών. Η απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας των τέκνων υπηκόων τρίτων χωρών, τα οποία γεννήθηκαν εδώ, εξαρτάται από το χρόνο (πέντε έτη) νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα και των δύο γονέων τους, καθώς και από την εξαετή επιτυχή παρακολούθηση ελληνικού σχολείου. Επίσης, η απόκτηση του δικαιώματος για αίτηση πολιτογράφησης εξαρτάται από την επαρκή γνώση της ελληνικής γλώσσας, ιστορίας και πολιτισμού και την κατοχή άδειας επί μακρόν διαμένοντος τουλάχιστον.

Παρόλα αυτά, είναι γεγονός ότι με το Ν.3838/2010 έγιναν σημαντικά βήματα. Μετά από πολλά χρόνια το ελληνικό δίκαιο ιθαγένειας, που ήταν αποκλειστικά δίκαιο του αίματος, κάνει εισαγωγή στοιχείων του δικαίου του εδάφους. Πλέον, άνθρωποι που γεννιούνται, σπουδάζουν, μεγαλώνουν και ζουν στην Ελλάδα καθώς και άνθρωποι που έρχονται νόμιμα και εργάζονται στη χώρα αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια, εφόσον πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις. Είναι ένα σημαντικό βήμα για την ενσωμάτωσή τους σε μια κοινωνία όπου τόσα χρόνια ζουν. Έγινε πλέον αντιληπτό ότι με τις κοινωνικοπολιτισμικές αλλαγές που επέφερε η μετανάστευση στην ελληνική κοινωνία είναι επιτακτικό ένα δίκαιο της ιδιότητας του πολίτη, απαλλαγμένο από τις αγκυλώσεις του παρελθόντος για εθνοθηρησκευτική καθαρότητα. Ένα δίκαιο της ιδιότητας του πολίτη με κανόνες που θα επιτρέπουν σ' αυτούς που έχουν αποφασίσει να μείνουν στην Ελλάδα, να γίνουν Έλληνες πολίτες.

3.3.1 Η απόφαση 350/2011 του ΣτΕ

Στις 2 Φεβρουαρίου 2011 το Συμβούλιο της Επικρατείας(ΣτΕ), εξετάζοντας αίτηση έλληνα πολίτη, που ζητούσε να ακυρωθεί ως αντισυνταγματική η υπ'αριθ.130181/23198/10/30.4.2010 απόφαση του υπουργού εσωτερικών που προσδιορίζει τα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομίζονται κατά την αίτηση εγγραφής στο δημοτολόγιο και η υπ' αριθ.24592/7.5.2010²⁰¹ 6^η εγκύκλιος του ίδιου υπουργού κατά το μέρος που αναφέρεται στην παροχή των δικαιωμάτων του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στους νόμιμα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, με μια απόφαση που προκάλεσε σάλο, έκρινε αντισυνταγματικές τις διατάξεις 1 (παρ. 1, 2 και 6) και 24 του Ν.3838/2010 για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας καθώς και τις διατάξεις 14 έως 21 του ίδιου νόμου για τη χορήγηση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στους υπηκόους τρίτων χωρών.

Αναλυτικότερα το Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας με την υπ' αριθ. 350/2011²⁰² απόφαση, κήρυξε, κατ' αρχήν, τα άρθρα 1 (παρ. 1, 2 και 6) και 24 του Ν.3838/2010, αντίθετα σε πλειάδα άρθρων του Συντάγματος (άρθρα 1, 4, 21, 25 και 108) επισημαίνοντας ότι εισήχθη ένας νέος τρόπος απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας, που αφορά «μεγάλο αριθμό αλλοδαπών (αθρόα πολιτογράφηση) χωρίς τούτο να συνάπτεται προς εκπλήρωση διεθνούς υποχρεώσεως της χώρας». Και, επιπλέον, η πολιτογράφηση αυτή γίνεται με αμιγώς τυπικές προϋποθέσεις (χρόνος νόμιμης διαμονής του αιτούντος υπηκόου τρίτης χώρας ή της οικογένειάς του, φοίτηση σε ελληνικό σχολείο επί ορισμένο χρόνο , η ανυπαρξία καταδίκης για σοβαρά ποινικά αδικήματα κλπ) χωρίς εξατομικευμένη κρίση από τα διοικητικά όργανα της ουσιαστικής προϋπόθεσης του ουσιαστικού δεσμού με τη χώρα, όπως είναι «η εκ μέρους του εθελούσια αποδοχή των αξιών που συνάπτονται προς τον ελληνισμό και την εντεύθεν απόκτηση ελληνικής συνειδήσεως».

²⁰¹Εγκύκλιος(6^η) υπ' αριθ. 24592/7.5.2010 «Άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι από τους ομογενείς και τους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης»

²⁰² <http://www.ste.gr/portal/page/portal/StE/ProsfaresApofaseis#a166>

Αντίθετα, σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης, το Σύνταγμα διαχρονικά περιέλαβε διατάξεις, οι οποίες καθιέρωσαν την πολιτογράφηση «ενηλίκων (συμπλήρωση του 21^{ου} έτους) αλλοδαπών αλλογενών» με βάση ειδική διαδικασία και μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου την απονομή της ιθαγένειας «με εξατομικευμένη κρίση συλλογικού οργάνου της Διοικήσεως που διαγιγνώσκει τη συνδρομή ορισμένων ουσιαστικών προϋποθέσεων», όπως ο ουσιαστικός δεσμός του ενδιαφερομένου με τη χώρα και η αποδοχή από μέρους του των αξιών που συνάπτονται από τον ελληνισμό και την απόκτηση της ελληνικής συνείδησης. Βέβαια, το ελληνικό δίκαιο στο παρελθόν προχώρησε σε «αθρόα πολιτογράφηση, δηλαδή απονομή της ελληνικής ιθαγένειας σε ομάδες αλλοδαπών» χωρίς εξατομικευμένη κρίση, αλλά ευθέως με βάση γενικών διατάξεων ουσιαστικού νόμου. Αυτό, όμως συνέβη «μόνον κατά τις περιόδους μεγάλων ανακατατάξεων του νέου εθνικού κράτους που προέκυψε μετά τη σταδιακή απελευθέρωση της χώρας από την οθωμανική αυτοκρατορία και τις προσθήκες νέων εδαφών με διεθνείς συνθήκες».

Επίσης, το Δ' Τμήμα του ΣτΕ επισημαίνει ότι οι τυπικές προαναφερόμενες προϋποθέσεις «δύνανται να οδηγήσουν σε αναίρεση του κατοχυρωμένου από το Σύνταγμα εθνικού χαρακτήρα του Κράτους, δεν διασφαλίζουν δε άνευ ετέρου την ένταξη των πληρούντων τις ανωτέρω προϋποθέσεις ατόμων στην ελληνική κοινωνία» και, ειδικότερα, δεν διασφαλίζουν «την ένταξη του ενδιαφερομένου στην ελληνική κοινωνία ως φορέα των αξιών του Ελληνικού Έθνους, όπως καταρχήν επιβάλλεται, κατά τις ως άνω συνταγματικές διατάξεις προκειμένου περί της θεσπίσεως γενικών όρων και προϋποθέσεων κτήσεως της ελληνικής ιθαγένειας». Και καταλήγουν ότι ο Έλληνας νομοθέτης εναρμονιζόμενος προς τις ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις «εμερίμνησε να διαφυλάξει την εθνική ομογένεια του κράτους» και με τη θέσπιση δικαίου ιθαγένειας του οποίου οι ρυθμίσεις βασίζονταν στο σταθερό κριτήριο του «δικαίου του αίματος» (*jus sanguinis*), δηλαδή την καταγωγή από Έλληνες γονείς και θέτει ως παράδειγμα το άρθρο 6 περ. δ' του Συντάγματος της Τροιζήνας «α...δ Όσοι εις ξένας Επικρατείας, είναι γεννημένοι από πατέρα Έλληνα».

Αναφορικά με τα άρθρα 14 έως 21 του Ν.3838/2010, το Δ' τμήμα του ΣτΕ, σημειώνει ότι από τον συνδυασμό των διατάξεων των εν λόγω άρθρων προκύπτει ότι οι εκλογές για την ανάδειξη αιρετών οργάνων των ΟΤΑ έχουν

καθαρά πολιτικό χαρακτήρα ενόψει των αρμοδιοτήτων των οργάνων αυτών, αλλά και διότι και η εκλογή αυτή ανάγεται στην πολιτική της χώρας γενικά.

Εξάλλου, συνεχίζει, τόσο η άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν όσο και η άσκηση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι για την ανάδειξη των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης «επιφυλάσσεται μόνο στους Έλληνες πολίτες και δεν μπορεί να επεκταθεί και στους μη έχοντες την ιδιότητα αυτή, χωρίς αναθεώρηση της σχετικής διατάξεως του Συντάγματος». Μάλιστα προσθέτει ότι «η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος στις εκλογές της τοπικής αυτοδιοικήσεως αποτελεί λειτουργήμα απαραίτητο για την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας (Σ.Ε 3705/1987, 1273/1993 Ολομ.) ως τοιαύτης νοουμένης της ασκούμενης από τον λαό ως εκλογικό σώμα απαρτιζόμενο μόνο από τους έχοντες δικαίωμα ψήφου Έλληνες πολίτες. Και η απόφαση καταλήγει: «Συνεπώς, οι ρυθμίσεις των άρθρων 14 έως 21 του ν.3838/2010, με τις οποίες απονέμεται στους αλλοδαπούς, υπηκόους τρίτων χωρών, το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις εκλογές της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι ανίσχυρες και αντίθετες προς τα άρθρα 1 παρ.2 και 3, 52 και 102 παρ.2 του Συντάγματος».

Έτσι με την ΣτΕ 350/2011/Δ' Τμ. παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου (σύμφωνα με το άρθρο 100 παρ.5 του Συντάγματος) το ζήτημα της συνταγματικότητας των άρθρων 1 (παρ. 1, 2 και 6) και 24 του Ν. 3838/2010 με τις οποίες εισάγονται νέες προϋποθέσεις για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας, καθώς και των άρθρων 14 έως 21 του ίδιου νόμου με τις οποίες προβλέπεται η συμμετοχή υπηκόων τρίτων χωρών στις εκλογές της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Όπως ήταν φυσικό η απόφαση αυτή του Δ' Τμήματος του ΣτΕ προκάλεσε σφοδρές αντιδράσεις. Υποστηρικτές και επικριτές της απόφασης, η οποία ουσιαστικά ανατρέπει ολόκληρη τη νομοθεσία για την παροχή της ελληνικής ιθαγένειας σε υπηκόους τρίτων χωρών, καθώς θεωρεί άκυρη και την παροχή ιθαγένειας σε τέκνα υπηκόων τρίτων χωρών τα οποία γεννήθηκαν στη χώρα, άρχισαν να ανταλλάσσουν πυρά ξεχνώντας ότι πρόκειται για μια δικαστική απόφαση στα πλαίσια του διάχυτου και παρεμπόπτοντα δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων που ισχύει και εφαρμόζεται στη χώρα μας.

Έτσι άλλοι υποστήριζαν την απόφαση και την χαρακτήριζαν ως «άριστη από νομική και από εθνική σκοπιά», καθώς και ότι «Σκοπός όσων εμπνεύστηκαν και υποστήριξαν το νόμο, ήταν σε πρώτη φάση η αλλοίωση του εκλογικού σώματος και μακροπρόθεσμα η αλλοίωση του ίδιου του ελληνικού έθνους»²⁰³ ενώ άλλοι προέβησαν σε βαρείς χαρακτηρισμούς.

Αναλυτικότερα, από την πολιτική ζωή της χώρας, κυβερνητικές πηγές ανεπίσημα έκαναν λόγο για «ολισθηρό πισωγύρισμα που κινείται σε ακροδεξιά λογική»,²⁰⁴ ενώ η κυβέρνηση μέσω του εκπροσώπου της υπογράμμισε ότι «οι κρίσεις περί αντισυνταγματικότητας του συγκεκριμένου νόμου έχουν ως πλατφόρμα ιδεολογική προσέγγιση που συνδέει την ιθαγένεια με το θέμα της συγγένειας αίματος».²⁰⁵

Από τη μεριά της αντιπολίτευσης ο πρώην υπουργός εσωτερικών «δήλωσε ότι υποστηρίζει τη δυνατότητα παραχώρησης τέτοιων εκλογικών δικαιωμάτων στους αλλοδαπούς που υπάγονται στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, αλλά είχε επικρίνει σφόδρα την ανεξέλεγκτη και αυθαίρετη επέκταση των δικαιωμάτων αυτών σε πλειάδα λοιπών αλλοδαπών, πράγμα που οδήγησε στην απόφαση του ΣτΕ, η οποία ταυτόχρονα θέτει θέμα αντισυνταγματικότητας των διατάξεων που αφορούν την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας».²⁰⁶

Τα κόμματα της αριστεράς δήλωναν ότι η απόφαση «επιδιώκει να ακυρώσει τη νομιμοποίηση και την ψήφο κάθε μετανάστη, προσφεύγοντας στις αναχρονιστικές ρατσιστικές αντιλήψεις του “δικαίου του αίματος”»,²⁰⁷ καθώς και ότι «Πρόκειται για μία λογική φυλετικής καθαρότητας και δικαίου αίματος, η οποία αν ίσχυε σε άλλες χώρες, δεν θα μπορούσε κανένας Έλληνας που ζει και εργάζεται στο εξωτερικό να εκλεγεί βουλευτής, γερουσιαστής κλπ».²⁰⁸

²⁰³ Γεράσιμος Παναγιωτάτος-Τζάκης (δικηγόρος), *Άριστη η απόφαση 350/2011 του ΣτΕ για το νόμο περί ιθαγένειας*, www.pireasnews.gr, 07.05.2011.

²⁰⁴ Γιώργος Παπαχρήστος, Σίλα Αλεξίου, Νικολέττα Μουτούση (ρεπορτάζ), *Κάλπη-κη ελληνοπρέπεια, Σάλος για την απόφαση του ΣτΕ που αποκλείει τους μετανάστες από τις πρόσφατες εκλογές*, Εφημερίδα «Τα Νέα», 02.02.2011.

²⁰⁵ Ελένη Δελβινιώτη, *Πυρά κατά της ιθαγένειας εξ αίματος από το ΣτΕ*, Εφημερίδα «Ελευθεροτυπία», 03.02.2011.

²⁰⁶ Της ίδιας.

²⁰⁷ Αλέκος Αλαβάνος (Δημοκρατική Αριστερά), www.tovima.gr, 02/02/2011.

²⁰⁸ Δ. Παπαδημούλης (βουλευτής του ΣΥΡΙΖΑ), συνέντευξη, ραδιοφωνικός σταθμός ΕΝΝΕΑ, 7.05.2011.

Τέλος, γνωστοί συνταγματολόγοι υποστήριζαν ότι «ο κοινός νομοθέτης μπορεί να διευρύνει το εκλογικό σώμα με τη συμμετοχή προσώπων, τα οποία αποδεδειγμένα μετέχουν στην τοπική κοινωνία και έχουν εύλογο ενδιαφέρον για τη διαχείριση των υποθέσεών της». ²⁰⁹

²⁰⁹ Κώστας Χρυσόγονος (καθηγητής συνταγματικού δικαίου στο πανεπιστήμιο της Θεσσαλονίκης), *ΓΝΩΜΗ Η ερμηνεία της καθολικότητας*, Εφημερίδα «Τα Νέα», 02.02.2011.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΜΕΡΟΥΣ

Στην Ελλάδα η μεταναστευτική πολιτική σχεδιάστηκε μέσα σε λίγα χρόνια, παρόλο που αποτελεί χώρα υποδοχής μεταναστών εδώ και 25 χρόνια. Σε γενικές γραμμές, η Ελλάδα αποτυπώνει την πολιτική μετανάστευσης της Ένωσης, μεταφέροντας τα ευρωπαϊκά προστάγματα χωρίς να παράγει πολιτική. Έτσι, η εξέλιξη του ελληνικού νομοθετικού πλαισίου είναι επηρεασμένη, ιδιαίτερα τα τελευταία δέκα χρόνια, από τη νομοθεσία της Ένωσης, με αποτέλεσμα μια σειρά από θεσμικές μεταβολές με στόχο την παροχή δικαιωμάτων στους νόμιμους μετανάστες.

Παρόλα αυτά, όμως, και παρά το γεγονός ότι έχει γίνει αντιληπτό ότι οι μετανάστες αποτελούν πλέον μέρος της ελληνικής κοινωνίας, η οποία έχει αποκτήσει πολυεθνικό χαρακτήρα, οι προσπάθειες της ελληνικής πολιτικής στοχεύουν στη διατήρηση της προσωρινότητας της μετανάστευσης. Το προϊσχύον νομοθετικό πλαίσιο (Ν.1975/1991, Ν.2910/2001) χαρακτηριζόταν από αυστηρές διατάξεις που περιόριζαν και αποθάρρυναν τη δημιουργία μόνιμου πληθυσμού υπηκόων τρίτων χωρών έστω και αν αυτοί διέμεναν νόμιμα και εργάζονταν στη χώρα για πολλά χρόνια.

Στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο (Ν.3386/2005 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, ΠΔ εναρμόνισης με τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες), η δημιουργία της Διυπουργικής Επιτροπής, ενός πολιτικού οργάνου σε εθνικό επίπεδο, με σκοπό τη συνεχή παρακολούθηση του φαινομένου της μετανάστευσης, που συνεχώς εξελίσσεται, δείχνει την πολιτική βούληση για την αντιμετώπισή του.

Υπάρχουν, όμως, κάποια βασικά σημεία που δυσκολεύουν την επίτευξη του στόχου της νέας μεταναστευτικής πολιτικής για την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των μεταναστών και την κοινωνική τους ένταξη με ισότιμη μεταχείριση. Η έλλειψη αιτιολογίας των προξενικών αρχών για την άρνηση χορήγησης θεώρησης εισόδου, παρόλο που έχει εγκριθεί η αίτηση από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, αποτελεί ακύρωση νόμιμης απόφασης της διοίκησης. Χωρίς να αμφισβητείται ο ρόλος των προξενικών αρχών και χωρίς να τους αφαιρείται το δικαίωμα να αρνούνται την είσοδο υπηκόου τρίτης χώρας

σε κάποιες περιπτώσεις, θα πρέπει η απορριπτική αυτή απόφαση να τεκμηριώνεται και να αιτιολογείται προκειμένου ο υπήκοος τρίτης χώρας να αποκτήσει το δικαίωμα προσφυγής εναντίον της και να μην καταργείται έτσι αυθαίρετα η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων.

Η απλούστευση των διαδικασιών που θεσπίστηκαν δεν φαίνεται να έχει εξαλείψει το πρόβλημα της γραφειοκρατίας και την τλαιπωρία των υπηκόων τρίτων χωρών για την απόκτηση άδειας διαμονής. Αντί να μετακινούνται από τις υπηρεσίες του Δήμου στις υπηρεσίες της Περιφέρειας ίσως θα ήταν σκόπιμο να οριστεί ένας ενιαίος φορέας ο οποίος θα παραλαμβάνει και θα εκδίδει τις άδειες διαμονής.

Επιχειρήθηκε να δοθεί ιδιαίτερη σημασία στη βελτίωση και την αποτελεσματικότερη ρύθμιση του νομοθετικού πλαισίου, σε σχέση με τα θέματα της οικογενειακής επανένωσης, με στόχο την ενδυνάμωση των οικογενειών των μεταναστών. Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών, για λόγους οικογενειακής επανένωσης, η Ελλάδα μέχρι την 23^η Δεκεμβρίου 2008 έχει χορηγήσει 233.930 άδειες διαμονής.²¹⁰ Αξιοπρόσεκτο, όμως, είναι το γεγονός ότι δεν χορηγείται το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης στους ανιόντες (γονείς, πεθερικά) που δεν μπορούν να αυτοσυντηρηθούν, στα ανήλικα υιοθετημένα τέκνα των οποίων η επιμέλεια είναι επιμερισμένη, ακόμη και αν ο έτερος δικαιούχος της επιμέλειας συναινεί, στα τέκνα που ενηλικιώνονται, θεωρώντας μάλλον ότι με την ενηλικίωση παύει η οικογενειακή σχέση, καθώς και στον σταθερό και μόνιμο σύντροφο, παρόλο που δίνεται η ευχέρεια από την Ευρωπαϊκή Οδηγία.

Οι Ευρωπαϊκές Οδηγίες αφήνουν στη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών την αξιολόγηση των πόρων για την αξιοπρεπή διαβίωση της οικογένειας, λαμβάνοντας υπόψη το επίπεδο των κατώτατων μισθών και συντάξεων και απαιτούν ελαστικότητα των διατάξεων για τη διεύρυνση του δικαιώματος διαμονής. Αντίθετα, όμως, το ισχύον νομοθετικό καθεστώς απαιτεί απόδειξη υψηλού εισοδήματος (8.500 ευρώ) προσαυξημένο κατά 20% ή 15% για κάθε μέλος της οικογένειας, το ύψος του οποίου δεν στηρίζεται στη στάθμιση των οικονομικών μεγεθών των εργαζομένων στη χώρα σήμερα, αλλά έχει καθαρά εισπρακτικό στόχο.

²¹⁰ Εθνικό Σημείο Επαφής του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης για την Ελληνική Δημοκρατία, «Ετήσια Έκθεση Πολιτικής 2009», Αθήνα 08.02.2010, σελ.27.

Τα παράβολα για την έκδοση και την ανανέωση των αδειών διαμονής παραμένουν δυσβάσταχτα για πολλούς μετανάστες, ειδικά για τις οικογένειες με πολλά μέλη, των οποίων το συνολικό κόστος για την άδεια διαμονής θεωρείται από τα υψηλότερα στην Ευρώπη και δεν δικαιολογείται από το ύψος των κατώτατων εισοδημάτων στη χώρα.

Επιπλέον, η ελευθερία μετακίνησης και εργασίας των υπηκόων τρίτων χωρών περιορίζεται σημαντικά, καθώς υποχρεώνονται να εργάζονται με συγκεκριμένη ειδικότητα, εξαρτημένοι από τον εργοδότη τους στο νομό που ορίζει η άδεια διαμονής και εργασίας τους για όλη τη διάρκεια της ισχύος της.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί η μη συμμόρφωση της χώρας με την Οδηγία 2009/50/EK σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης, ενώ τελευταία προθεσμία ενσωμάτωσής τους στο εθνικό δίκαιο των κρατών-μελών ήταν η 19^η Ιουνίου 2011.

Ωστόσο, είναι γεγονός ότι καταβάλλονται προσπάθειες προς την κατεύθυνση αντιμετώπισης του μεταναστευτικού πληθυσμού, καθώς έχει γίνει αντιληπτό ότι οι μετανάστες δεν αποτελούν πρόβλημα, αλλά, αντίθετα, πλεονέκτημα αφού μπορούν να αξιοποιηθούν ανάλογα με τις δυνατότητές τους. Η ενοποίηση της άδειας διαμονής και της άδειας εργασίας σε μια ενιαία άδεια διαμονής, καθώς και η παροχή δικαιωμάτων από τη νόμιμη διαμονή και εργασία μέχρι την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας, εφόσον φυσικά το επιθυμούν, είναι όντως προσπάθειες για την ομαλή τους ενσωμάτωση στη χώρα στην οποία είτε γεννήθηκαν είτε ζουν για πολλά χρόνια. Η μείωση του κόστους έκδοσης άδειας διαμονής και ανανέωσης για τους επί μακρόν διαμένοντες, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν είναι από τα υψηλότερα της Ευρώπης, κινείται προς αυτή την κατεύθυνση. Το ίδιο και η παροχή πολιτικών δικαιωμάτων με την πρόβλεψη του δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι σε ανθρώπους που μέχρι το 2010 δεν είχαν καμία συμμετοχή στα κοινά, αλλά είχαν πλήρη συμμετοχή στα ασφαλιστικά ταμεία και στη φορολογία.

Όλα αυτά αποτελούν σημαντικά βήματα για μια χώρα, που παραδοσιακά ήταν χώρα αποστολής μεταναστών και βρέθηκε απροετοίμαστη μπροστά σε μια πρωτοφανή μαζική είσοδο μεταναστών.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η αύξηση του μεταναστευτικού ρεύματος προς τα κράτη-μέλη μετά τις γεωπολιτικές αλλαγές του 1989, καθώς και οι τρομοκρατικές ενέργειες των τελευταίων χρόνων κατέστησαν επιτακτική την ανάγκη χάραξης μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Μέχρι τώρα, όμως, η Ένωση περιορίζεται στο να ορίζει τις ελάχιστες προϋποθέσεις ενώ τα κράτη-μέλη έχουν τον πλήρη έλεγχο σε θέματα που αφορούν την άδεια εργασίας και διαμονής ή τους αριθμητικούς περιορισμούς ανά κλάδο στους εργαζόμενους μετανάστες.

Είναι βέβαια κατανοητή η απροθυμία των κρατών-μελών να υποδέχονται ανθρώπινο δυναμικό στο έδαφός τους, σε μια εποχή οικονομικής κρίσης με υψηλά επίπεδα ανεργίας. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τις διαφορετικές συνθήκες και τη γεωγραφική θέση του κάθε κράτους-μέλους αποτελούν κύριες δυσκολίες για τη χάραξη μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

Όμως, η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων επιβάλλει τη χάραξη μιας κοινής δεσμευτικής μεταναστευτικής πολιτικής, αφού σε έναν ενιαίο χώρο οι μετανάστες θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με μια κοινή πολιτική η οποία να σέβεται τον μετανάστη, να του δίνει τη δυνατότητα να αναπτύξει την προσωπικότητά του όπως πρέπει, ώστε να μπορεί αυτός να συμβάλλει στην πρόοδο της χώρας όπου βρίσκεται.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

- 📖 Αμίτσης Γ., Λαζαρίδη Γ., *Οι Πολιτικές Ρυθμίσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα* (Νομικές και Κοινωνικοπολιτικές Διαστάσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα, Επιμέλεια: Αμίτσης Γ., Λαζαρίδη Γ.), Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001.
- 📖 Γεωργούλας Στρ., *Η Νέα Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και η Μονιμοποίηση (Μετανάστες στην Ελλάδα)*, Επιμέλεια: Μαρβάκης Αθ., Παρσάνογλου Δ., Παύλου Μ., Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2001.
- 📖 Δαγτόγλου Πρόδρομος, *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο II*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998.
- 📖 Εθνικό Σημείο Επαφής του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης για την Ελληνική Δημοκρατία, *Ετήσια Έκθεση Πολιτικής 2009*, Αθήνα 2010.
- 📖 ΙΑΠΑΔ, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Έρευνα – Μελέτη για την Εκπόνηση Επιχειρησιακού Προγράμματος «Για τους Μετανάστες στην Ελλάδα», Τελική Έκθεση, Σεπτέμβριος 2002.
- 📖 ΙΜΕΠΟ, *Τελική Έκθεση*, Αναθεωρημένη Έκθεση, 15 Νοεμβρίου 2004.
- 📖 ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, *Η Νέα Μεταναστευτική Πολιτική – Χαμηλόμισθοι και Εργαζόμενοι Φτωχοί*, Τετράδια του ΙΝΕ, Τεύχος 24, Απρίλιος 2003.
- 📖 ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, *Έρευνα για τις Μορφές Κοινωνικής Ένταξης των Οικονομικών Μεταναστών στην Περιφέρεια Αττικής 2003-2004*, Αθήνα 2004.
- 📖 ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, *Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση*, Ετήσια Έκθεση 2005, Αθήνα 2005.
- 📖 ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, *Μετανάστευση και Παροχή Υπηρεσιών σε Μετανάστες στην Ελλάδα*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Επιμέλεια: Μπαγκαβάς Χρ., Παπαδοπούλου Δ., Συμεωνάκη Μ., Μελέτες (29).
- 📖 Κανελλόπουλος Παναγιώτης, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003.

- 📖 Κατράκης Η., *Η Συμφωνία Schengen*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1998.
- 📖 Κατσορίδας Δημ., *Ξένοι (;) Εργάτες στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Ιαμός, Αθήνα 1994.
- 📖 ΚΕΘΙ, Μαράτου-Αλιπράντη Λ., *Η Γυναικεία Μετανάστευση στην Ελλάδα*, Αθήνα 2007.
- 📖 Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου Θεμιστοκλή και Δημητρίου Τσάτσου, *Νομικές, Θεσμικές και Διοικητικές Διαστάσεις του Καθεστώτος Εισόδου και Παραμονής Μεταναστών στην Ελλάδα – Προκλήσεις και Προοπτικές Βελτίωσης*, Μελέτη Συμβατότητας του Ελληνικού και του Ευρωπαϊκού Θεσμικού Πλαισίου, Αθήνα 2004.
- 📖 Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου Θεμιστοκλή και Δημητρίου Τσάτσου, *Μελέτη Σχετικά με Προγράμματα και Στρατηγικές της Ελλάδας για την Προώθηση της Υποστηριζόμενης Επιστροφής και Επανένταξης σε Τρίτες Χώρες*, Σύνταξη: Δημητριάδη Αγγ., Τριανταφύλλου Α., Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης, Μελέτη για το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης, Αθήνα, Σεπτέμβριος 2009.
- 📖 Κόντης Α., Ερευνητικό Έργο: «Οι Οικονομικές Επιπτώσεις της Απασχόλησης των Μεταναστών Κατά τη Διάρκεια της Τελευταίας Δεκαετίας στο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν», Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς, Δεκέμβριος 2006.
- 📖 Κουκιάδης Ιωάννης, *Οι Προσανατολισμοί της ΕΕ στη Μεταναστευτική Πολιτική: Μετέωρο Βήμα Ανάμεσα στην Ξενοφοβία και την Πολιτισμική Κοινωνία*, ΙΝΕ / ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (22), Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα των Μεταναστών, Επιμέλεια: Α. Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν, Αθήνα 2005.
- 📖 Μούσης Νίκος, *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008.
- 📖 Μουσούρου Λίνα, *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 1991.

- 📖 Ο.Κ.Ε., Γνώμη Πρωτοβουλίας, «Μετανάστευση», αριθμός 229, 02.02.2010.
- 📖 Παπαγιάννης Δονάτος, *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001.
- 📖 Παπαγιάννης Δονάτος, *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Τρίτη Έκδοση*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007.
- 📖 Παπαθεοδώρου Θεόδωρος, *Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών – Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007.
- 📖 Παπασιώτη-Πασιά Ζωή, *Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών, Γ' Έκδοση*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007.
- 📖 Πετράκου Ηλ., *Η Κατασκευή της Μετανάστευσης στην Ελληνική Κοινωνία* (Μετανάστες στην Ελλάδα, Επιμέλεια: Μαρβάκης Αθ., Παρσάνογλου Δ., Παύλου Μ.), Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2001.
- 📖 Πετρινιώτη Ξανθή, *Η Μετανάστευση Προς την Ελλάδα, Μία Πρώτη Καταγραφή, Ταξινόμηση και Ανάλυση*, Εκδόσεις Οδυσσέας, Αθήνα 1993.
- 📖 *Πως Λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση – Ο Οδηγός σας στα Θεσμικά Όργανα της ΕΕ*, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο 2006.
- 📖 Σαρρής Νίκος, *Οι Αντιφατικές Διαστάσεις της Μεταναστευτικής Πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Συλλογή κειμένων «Όψεις Μετανάστευσης και Μεταναστευτικής Πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα», Μελέτες – Έρευνες ΕΚΚΕ, Αθήνα 2009.
- 📖 Στεφάνου Κωνσταντίνος, *Το Νέο Ευρωπαϊκό Καθεστώς των Υπηκόων Τρίτων Χωρών*, Νομικό Περιοδικό: Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΔΤΑ), 2.7, Τεύχος 26, 2005.
- 📖 Στεφάνου Κωνσταντίνος-Καταπόδης Γιώργος (Εισαγωγή-Επιμέλεια), *Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2008.
- 📖 Τριανταφυλλίδου Άννα, *Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις*, ΕΛΙΑΜΕΠ, Δεκέμβριος 2005.
- 📖 Τριανταφυλλίδου Άννα, Γρώπα Ρουμπίνη (Επιμέλεια), *Η Μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη*, Μετάφραση: Γιώργος Χρηστίδης, Εκδόσεις Κριτική, 1^η Έκδοση: Μάρτιος 2009.

- 📖 Τσιμπάντι Φρεντερίκ Μουάμπα, *Ημιτελής Νομιμοποίηση, Όξυνση των Κοινωνικών Προβλημάτων αλλά και Νέες Προοπτικές για τους Μετανάστες Μέσω της Ενσωμάτωσης των Κοινοτικών Οδηγιών*, ΙΝΕ, Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα των Μεταναστών. Επιμέλεια: Καψάλης Α., Λινάρδος-Ρυλμόν Π., Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (22), Αθήνα 2005.
- 📖 Υπουργείο Εσωτερικών (ΚΕΑΔ), *Έκθεση Σχετικά με την Απλούστευση των Διαδικασιών Παροχής Υπηρεσιών προς Αλλοδαπούς από Χώρες εκτός ΕΕ: Έκδοση και Ανανέωση Αδειών Διαμονής*, 4 Ιουνίου 2008.
- 📖 Χίου-Μανιατοπούλου Θεοδ., *Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας*, International and European Law Library, Εκδόσεις Παπαζήση ΑΕΒΕ, Αθήνα 2008.
- 📖 Baldwin-Edwards Martin, Mediterranean Migration Observatory (MMO), *Στατιστικά Στοιχεία για τους Μετανάστες στην Ελλάδα: Αναλυτική Μελέτη των Διαθέσιμων Στοιχείων και Προτάσεις για τη Συμμόρφωση με τα Standards της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Panteion University, 2005.
- 📖 ΙΜΕΡΟ, *Πολιτικές Ένταξης των Μεταναστών: Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία*, Αθήνα 2006.
- 📖 V-Project Consulting (VPRC), *Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Κύριες Συνθήκες, Διατάξεις και Οδηγίες*.

Ξενόγλωσση

- 📖 Cholewinski Ryszard, Perruchoud Richard, Macdonald Evan, *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, T.M.C. ASSER PRESS, 2007.
- 📖 Fakiolas Russetos, *Italy and Greece: From Emigrants to Immigrants (Robin Cohen)*, The Cambridge Survey of World Migration, Cambridge University Press, 1995.
- 📖 Fakiolas R., King R., *Migration 1996, Return, Immigration: A Review and Evaluation at Greece's Post-War Experience of International Migration*, International Journal of Population Geography.

Άρθρα

- ▶ ΕΛΙΑΜΕΠ σε συνεργασία με το Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, *Έρευνα για τον Αριθμό των Μεταναστών*, Εφημερίδα «Ελευθεροτυπία», 13.04.2008.
- ▶ Μητρόπουλος Δημήτρης, *Πελατεία*, Εφημερίδα «Τα Νέα», 08.08.2006.
- ▶ ΣΚΑΙ.gr, *Η Οικονομική Κρίση Πλήττει τους Άνδρες Μετανάστες στην Ελλάδα*, 30.01.2011.
- ▶ Χεκιμόγλου Αχιλλέας, *Πάνω από 900.000 οι Μετανάστες στην Ελλάδα*, ΤΟ ΒΗΜΑ Online, www.tovima.gr, 30.01.2011.
- ▶ Γιώργος Παπαχρήστος, Σίλα Αλεξίου, Νικολέττα Μουτούση (ρεπορτάζ), *Κάλη-κη ελληνοπρέπεια Σάλος για την απόφαση του ΣτΕ που αποκλείει τους μετανάστες από τις πρόσφατες εκλογές*, Εφημερίδα «Τα Νέα», 02.02.2011.
- ▶ Κώστας Χρυσόγονος, *ΓΝΩΜΗ Η ερμηνεία της καθολικότητας*, Εφημερίδα «Τα Νέα», 02.02.2011.
- ▶ Ελένη Δελβινιώτη, *Πυρά κατά της ιθαγένειας εξ αίματος από το ΣτΕ*, Εφημερίδα «Ελευθεροτυπία», 03.02.2011.
- ▶ Γεράσιμος Παναγιωτάκης-Τζάκης, *Άριστη η απόφαση 350/2011 του ΣτΕ για το νόμο περί ιθαγένειας*, www.pireasnews.gr, 07.05.2011.

Κανονισμοί

- Κανονισμός 574/99/ΕΚ του Συμβουλίου της 12^{ης} Μαρτίου 1999, *περί του καθορισμού των τρίτων χωρών, οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διάβαση των εξωτερικών συνόρων των κρατών-μελών της ΕΕ* (L72/18.03.1999).
- Κανονισμός 539/2001/ΕΚ του Συμβουλίου της 15^{ης} Μαρτίου 2001, *περί του καταλόγου των τρίτων χωρών, οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών-μελών και του καταλόγου των τρίτων χωρών, οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή* (L81/21.03.2001).

- Κανονισμός 1030/2002/ΕΚ του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2002, για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών (L157/15.06.2002).
- Κανονισμός 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15^{ης} Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (L105/13.04.2006).
- Κανονισμός 765/2008/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9^{ης} Ιουλίου 2008, για το Σύστημα Πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) και την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ κρατών-μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (Κανονισμός VIS) (L218/13.08.2008).
- Κανονισμός 810/2009/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων) (L243/15.09.2009).

Οδηγίες

- Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου της 22^{ης} Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης (L251/03.10.2003).
- Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (L016/23.01.2004).
- Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004, σχετικά με τον τίτλο διαμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση και οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές (L261/06.08.2004).
- Οδηγία 2004/114/ΕΚ του Συμβουλίου της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία (L375/23.12.2004).
- Οδηγία 2004/71/ΕΚ του Συμβουλίου της 12^{ης} Οκτωβρίου 2005, σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας (L289/03.11.2005).

- Οδηγία 2009/50/ΕΚ του Συμβουλίου της 25^{ης} Μαΐου 2009, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής εξειδίκευσης (L155/18.06.2009).

Νόμοι

- Ν.3275/1925, «Περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι».
- Ν.4310/1929, «Περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι, αστυνομικού ελέγχου, διαβατηρίων, απελάσεων και εκτοπίσεων».
- Ν.1453/1984 (ΦΕΚ Α'88/16.06.1984). «Κύρωση Συμφωνίας για την προαγωγή της διμερούς συμφωνίας σε θέματα εργασίας μεταξύ των κυβερνήσεων της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Αραβικής Δημοκρατίας της Αιγύπτου».
- Ν.1975/1991 (ΦΕΚ 184/Α'/04.12.1991), «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις».
- Ν.2407/1996 (ΦΕΚ Α'/103/04.06.1996), «Κύρωση Συμφωνίας εποχικής απασχόλησης εργατικού δυναμικού μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, καθώς και των παραρτημάτων αυτής».
- Ν.2434/1996 (ΦΕΚ 188/Α'/20.08.1996), «Μέτρα πολιτικής για την απασχόληση και την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση και άλλες διατάξεις».
- Ν.2482/1997 (ΦΕΚ Α'/73/16.05.1997), «Κύρωση Συμφωνίας εποχικής απασχόλησης εργατικού δυναμικού μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Αλβανίας».

- Ν.2514/1997 (ΦΕΚ Α'/140/26-27.06.1997), «Κύρωση: 1) της Συμφωνίας μεταξύ των Κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης του Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, 2) της Σύμβασης-Εφαρμογής της ανωτέρω Συμφωνίας μεταξύ των ιδίων Κρατών-Μελών, 3) των Πρωτοκόλλων και των Συμφωνιών προσχώρησης στις παραπάνω Συμφωνίες: της Ιταλικής Δημοκρατίας, του Βασιλείου της Ισπανίας, της Δημοκρατίας της Πορτογαλίας, της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Αυστριακής Δημοκρατίας, της Φιλανδικής Δημοκρατίας, του Βασιλείου της Δανίας και του Βασιλείου της Σουηδίας, μετά των τελικών πράξεων, πρακτικών, δηλώσεων και κοινών δηλώσεων αυτών».
- Ν.2910/2001 (ΦΕΚ 91/Α'/02.05.2001), «Είσοδος και παραμονή των αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις».
- Ν.3284/2004 (ΦΕΚ 217/Α'/10.11.2004), «Περί κυρώσεως του Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας».
- Ν.3386/2005 (ΦΕΚ 212/23.08.2005), «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια».
- Ν.3534/2007 (ΦΕΚ Δ/40/23.02.2007), «Σύσταση Αρχής για την κατανομή του διαθέσιμου χρόνου χρήσης στους ελληνικούς αερολιμένες και άλλες διατάξεις».
- Ν.3801/2009 (ΦΕΚ 163/Α'/04.09.2009), «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης».
- Ν.3838/2010 (ΦΕΚ 49/Α'/24.03.2010), «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις».

Προεδρικά Διατάγματα

- Π.Δ. 131/2006 (ΦΕΚ 143/Α'/13.07.2006), «Εναρμόνιση της Ελληνικής Νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης».
- Π.Δ. 150/2006 (ΦΕΚ 160/Α'/31.07.2006), «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003. σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες».
- Π.Δ. 101/2008 (ΦΕΚ 157/Α'/31.07.2008), «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στην Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική υπηρεσία».
- Π.Δ. 128/2008 (ΦΕΚ 190/Α'/15.09.2008), «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στην Οδηγία 2005/71/ΕΚ της 12^{ης} Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας».

Αποφάσεις

Α) ΕΕ

- Απόφαση 94/1/ΕΚΑΧ, ΕΚ του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 13^{ης} Δεκεμβρίου 1993, για τη σύναψη συμφωνίας σχετικά με τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, των κρατών-μελών αυτών και της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της Φιλανδίας, της Δημοκρατίας της Ισλανδίας, του Πριγκιπάτου του Λιχτενστάιν, του Βασιλείου της Νορβηγίας, του Βασιλείου της Σουηδίας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας (L1/03.01.1994).
- Απόφαση 1999/435/ΕΚ του Συμβουλίου της 20^{ης} Μαΐου 1999, για τον ορισμό του κεκτημένου του Σένγκεν, προκειμένου να προσδιοριστεί, δυνάμει των οικείων διατάξεων της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η νομική βάση για κάθε μία από τις διατάξεις ή αποφάσεις που συνιστούν το κεκτημένο του Σένγκεν (L176/10.07.1999).

- Απόφαση 1999/436/EK του Συμβουλίου της 20^{ης} Μαΐου 1999, για τον καθορισμό, δυνάμει των οικείων διατάξεων της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, της νομικής βάσης για κάθε διάταξη ή απόφαση που συνιστά το κερκτημένο του Σένγκεν (L176/10.07.1999).
- Απόφαση 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 12^{ης} Ιουνίου 2007, σχετικά με την εγκατάσταση, τη λειτουργία και τη χρήση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), (L205/07.08.2007).
- Απόφαση 2008/381/EK του Συμβουλίου της 14^{ης} Μαΐου 2008, για τη δημιουργία ευρωπαϊκού δικτύου μετανάστευσης (L131/21.05.2008).

B) ΕΛΛΑΔΑ

- Απόφαση 3493.3/550/1Σ 4000 Υ.Α. (ΦΕΚ 1912/Β/30.12.2005), «Καθορισμός προϋποθέσεων, δικαιολογητικών και διαδικασίας χορήγησης εθνικών θεωρήσεων εισόδου».
- Απόφαση 4415/17 Μαρτίου 2006 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 398/Β/17.03.2006), «Για τον καθορισμό ύψους και τρόπων διάθεσης επαρκών πόρων, που προβλέπονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 90 του ν.3386/2005».
- Απόφαση 16928/17.08.2007 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 1638/Β/2007), «Πιστοποίηση της γνώσης της ελληνικής γλώσσας και στοιχείων της ελληνικής ιστορίας και του ελληνικού πολιτισμού υπηκόων τρίτων χωρών, προκειμένου να αποκτήσουν το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος».
- Απόφαση 12311/08/03.06.2008 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 1063/Β/03.06.2008). «Καθορισμός των κριτηρίων που λαμβάνονται υπόψη και της διαδικασίας κατάρτισης της έκθεσης της παραγράφου 3 του άρθρου 14 του ν.3386/2005, καθώς και των ειδικότερων όρων για τη μετάκληση για εξαρτημένη εργασία υπηκόων τρίτων χωρών».
- Απόφαση 933 Υ.Α. (ΦΕΚ 53/Β/19.01.2009), «Καθορισμός απαιτούμενων δικαιολογητικών για τη χορήγηση και ανανέωση της άδειας διαμονής σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.3386/2005 όπως ισχύει».

- Απόφαση 1356/27.01.2009 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 114/Β'/27.01.2009), *«Τροποποίηση της υπ' αριθμ. 160/03.01.2006 (ΦΕΚ Β/6) κοινής απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας περί Καθορισμού ελαχίστου αριθμού ημερομισθίων ή ελαχίστου χρονικού διαστήματος ασφάλισης ανά έτος και ασφαλιστικό φορέα για την ανανέωση άδειας διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών καθώς και των όρων και προϋποθέσεων πρόσβασης στη μισθωτή εργασία και σε ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα της περίπτωσης β του άρθρου 59 του ν.3386/2005».*
- Απόφαση 1768/30.01.2009 Υ.Α. (ΦΕΚ 263/Α'/23.12.2009), *«Καθορισμός δικαιολογητικών για την υπαγωγή στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος βάσει των διατάξεων της παραγράφου 7 του άρθρου 40 του ν.3731/2008».*
- Απόφαση 130181/23198/2010 Υ.Α. (ΦΕΚ 562/Β'/30.04.2010), *«Καθορισμός δικαιολογητικών που πρέπει να συνοδεύουν τη δήλωση και αίτηση εγγραφής στο Δημοτολόγιο, λόγω γέννησης ή φοίτησης σε σχολείο στην Ελλάδα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1^Α του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας».*

Εγκύκλιοι

- Εγκύκλιος αριθμ.38/24696/23 Δεκεμβρίου 2005 του Υπουργείου Εσωτερικών, *σχετικά με το άρθρο 54 (του Ν.3386/2005).*
- Εγκύκλιος αριθμ.33/17684/8 Σεπτεμβρίου 2006 του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Εφαρμογή των διατάξεων του Προεδρικού Διατάγματος υπ' αριθμ.131 (ΦΕΚ 143 Α'), «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ, σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης».*

- Εγκύκλιος αριθμ.47/21585/07.11.2006, *Εφαρμογή των διατάξεων του Προεδρικού Διατάγματος υπ' αριθμ.150 (ΦΕΚ 160 Α')*, «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες», Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Υπουργείου Εσωτερικών.
- Εγκύκλιος αριθμ.30/8173/17 Απριλίου 2007, *Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής (ν.3536/07)*, Υπουργείο Εσωτερικών.
- Εγκύκλιος αριθμ.34/16632/08, *Καθορισμός των κριτηρίων που λαμβάνονται υπόψη και της διαδικασίας κατάρτισης της έκθεσης της παραγράφου 3 του ν'3386/05, καθώς και των ειδικότερων όρων για τη μετάκληση για εξαρτημένη εργασία υπηκόων τρίτων χωρών*, Αθήνα 24 Ιουλίου 2008, Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής, Τμήμα Νομοθετικού Συντονισμού και Ελέγχου.
- Εγκύκλιος αριθμ.15/8754/03.04.2009,(ΦΕΚ 263/Α/23.12.2008) *Εφαρμογή των διατάξεων του Ν.3731/2008*.
- Εγκύκλιος αριθμ.8/130181/29365/28.05.2010, *Τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας*, Διεύθυνση Ιθαγένειας Υπουργείου Εσωτερικών.
- Εγκύκλιος αριθμ.29/23370/15 Οκτωβρίου 2010, *Χορήγηση-Ανανέωση άδειας διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που φοιτούν σε Επαγγελματικά Λύκεια (ΕΠΑΛ) και Επαγγελματικές Σχολές Μαθητείας (ΕΠΑ.Σ.)*, Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής Υπουργείου Εσωτερικών.

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

- www.europa.eu
- www.europarl.europa.eu
- www.europarl.gr/view/el/press-release.html
- www.passport.gov.gr
- www.synigoros.gr

- www.tovima.gr/default.asp?pid=2&artid=305.285&ct=32&dt=17/12/2009
- www.skai.gr/news/greece/article/147791/i-oikonomiki-krisi-plitter-toys-andres-metanastes-stin-ellada/
- www.kead.gr
- <http://eur-lex.europa.eu>
- <http://emn.sarenet.es>
- <http://emn.ypes.gr>
- <http://www.emn.gr>
- http://europa.eu/legislation-summaries/justice-freedom-security/free-movement-ofpersons-asylum-immigration/14517_el.htm
- <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=el>
- <http://www.competitive-greece.gr/european/Lisbon/aims/80/article/11657/Article.aspx>
- <http://www.ste.gr/portal/page/portal/STE/ProsfaresApofaseis#α166>
- (http:) www.statistics.gr
- <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1346&format=HTML&aged=0&language=EL&guiLanguage=en>