

ΓΝΩΜΗ της Ολομέλειας της Ο.Κ.Ε.

επί του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος

«Διαδικασία για τον καθορισμό των προϋποθέσεων για τη νόμιμη διαμονή και εργασία των αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

Αθήνα, 7 Μαρτίου 1997

Διαδικασία

Στις 30 Ιανουαρίου 1997 ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων κ. Μιλτιάδης Παπαϊωάννου ζήτησε από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, σύμφωνα με το Ν. 2434/1996 (άρθρο 16), τη διατύπωση αιτιολογημένης Γνώμης επί του Προεδρικού Διατάγματος σχετικά με τη "Διαδικασία για τον καθορισμό των προϋποθέσεων για τη νόμιμη διαμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης".

Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ο.Κ.Ε., ανέθεσε σε Ομάδα Εργασίας τη διατύπωση Γνωμοδότησης προς αυτήν. Την Ομάδα Εργασίας αποτελούσαν οι κ.κ. Νικόλαος Αναλυτής, Παναγιώτης Βάγιας, Χαράλαμπος Κεφάλας, Ιωάννης Μανώλης, Νικόλαος Λιόλιος, Δημήτρης Τσουκαλάς και Δημήτρης Χατζησωκράτης, μέλη της Ο.Κ.Ε, οι Εμπειρογνώμονες κα Αναστασία Κουτσιβίτου και κ. Πέτρος-Λινάρδος Ρυλμόν και ο Επιστημονικός Συνεργάτης της Ο.Κ.Ε. κ. Αθανάσιος Παπαϊωάννου. Η Ε.Ε. με βάση τη Γνωμοδότηση της Ομάδας Εργασίας διαμόρφωσε την Πρότασή της προς την Ολομέλεια σε τρεις συνεδριάσεις της (7/2, 14/2 και 27/2/97).

Στη συνέχεια, η Ολομέλεια της Ο.Κ.Ε., στην οποία εισηγητές ήταν οι κ.κ. Νικόλαος Αναλυτής και Δημήτρης Χατζησωκράτης, αφού συζήτησε το θέμα κατά τη συνεδρίασή της στις 7 Μαρτίου 1997, διατύπωσε την ακόλουθη γνώμη.

A. Γενική εκτίμηση του προβλήματος

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα έχει μεταβληθεί από χώρα αποδημίας σε τόπο προορισμού έντονης μετανάστευσης, νόμιμης ή παράνομης. Η μετανάστευση έχει ως κύριο κίνητρο την αναζήτηση εργασίας και λιγότερο την επανασύνδεση οικογενειών ή άλλου είδους λόγους.

Η παράνομη μετανάστευση που στην προκειμένη περίπτωση μας ενδιαφέρει, έχει λάβει μεγάλη έκταση, το μέγεθος της οποίας μόνο κατά προσέγγιση μπορεί να εκτιμηθεί. Οι κρατικές υπηρεσίες υπολογίζουν ότι ο αριθμός των παράνομα απασχολούμενων αλλοδαπών στην Ελλάδα ανέρχεται στις 400.000, μέγεθος που αναμένεται να αυξηθεί λόγω της πρόσφατης κρίσης στη γειτονική Αλβανία αλλά και τη Βουλγαρία.

Ανεξάρτητα πάντως από την ακρίβεια της εκτίμησης για τον αριθμό των παράνομων μεταναστών, είναι γεγονός ότι ο αριθμός των αλλοδαπών που διαμένουν και εργάζονται παράνομα στη χώρα μας αποτελεί πλέον ένα σημαντικό ποσοστό όχι μόνο του ενεργού (πλησιάζει το 10%) αλλά και του συνολικού πληθυσμού. Ένας τόσο σημαντικός αριθμός μεταναστών δε θα μπορούσε να υπάρξει χωρίς την αποδοχή ενός τμήματος της κοινωνίας, αλλά και χωρίς την ανοχή ενός μέρους του κρατικού μηχανισμού.

(α) Αίτια

Τα αίτια για τη μεγάλη έκταση που έχει λάβει το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης στη χώρα μας, σχετίζονται με διάφορους λόγους που αφορούν τις χώρες προελεύσεως αλλά και την Ελλάδα ως χώρα υποδοχής.

Τα σχετικά πρόσφατα γεγονότα στην κεντρική και την ανατολική Ευρώπη και η πολιτική, κοινωνική και οικονομική κρίση που ακολούθησε, αποτελούν τον κύριο παράγοντα της μεταναστευτικής εντάσεως. Η αδυναμία των αγορών εργασίας χωρών όπως Βουλγαρία,

Πολωνία, Ρουμανία, Αλβανία, να απορροφήσουν μεγάλο μέρος του εργατικού τους δυναμικού επί τόπου, επηρέασε την ένταση των μεταναστευτικών ρευμάτων προς τη χώρα μας. Ιδιαίτερα δε για την περίπτωση των Αλβανών μεταναστών που αποτελούν σημαντικό ποσοστό των αλλοδαπών εργαζομένων στην Ελλάδα, σημαντικό ρόλο παίζει και η ύπαρξη ανάλογων μεταναστευτικών ρευμάτων κατά το παρελθόν, καθώς και το γεγονός ότι οι Αλβανοί μετανάστες ανήκουν σε έναν πληθυσμό που κατά το πλείστον ασχολείται με γεωργικές χειρωνακτικές εργασίες και κατάγονται από καθαρά αγροτικές οικογένειες. Εκτός από τους αλλοδαπούς από τις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, φθάνουν στην Ελλάδα παράνομοι μετανάστες με σκοπό την εξεύρεση εργασίας και από διάφορες χώρες της Ασίας και Αφρικής. Η κύρια αιτία αυτής της μετανάστευσης είναι η φτώχεια, αλλά και η δημογραφική έκρηξη που επικρατεί σε κάποιες από αυτές τις χώρες. Έτσι υπάρχει ικανός αριθμός Αιγυπτίων, Φιλιππινέζων, Ιρακινών, Πακιστανών και άλλων πληθυσμών που εργάζονται παράνομα χωρίς άδεια εργασίας και είναι ανασφάλιστοι. Το ρεύμα των μεταναστών προς τη χώρα μας επιτείνεται και για λόγους ιδιομορφίας των συνόρων μας που είναι ιδιαίτερα διαπερατά, λόγω γεωφυσικής δομής.

Είναι σαφές ότι οι ανωτέρω εξωγενείς παράγοντες, από μόνοι τους, δεν αρκούν για τη δημιουργία ενός τόσο μεγάλου μεταναστευτικού ρεύματος προς τη χώρα μας. Το φαινόμενο της παράνομης απασχόλησης των αλλοδαπών ευνοείται τόσο από την εμφανή έλλειψη ημεδαπού εργατικού δυναμικού, κυρίως ανειδίκευτου, σε ορισμένους κλάδους της ελληνικής οικονομίας, όπως ο αγροτικός τομέας, υπηρεσίες κοινωνικού περιεχομένου και άλλου είδους απασχολήσεις που δεν προτιμώνται από τους Έλληνες, όσο και από την ίδια τη δομή της ελληνικής αγοράς εργασίας που, με τις δυνάμεις της, ενθαρρύνει την ανάπτυξη φαινομένων παραοικονομίας. Η άσκηση από σημαντικό αριθμό επιχειρήσεων αφανούς οικονομικής δραστηριότητας η οποία έχει ενταθεί σε ορισμένους κλάδους της οικονομίας που διέρχονται οικονομική κρίση, οδηγεί στην εκτεταμένη ζήτηση φθηνής εργασίας και αποτελεί πόλο έλξης της μεταναστευτικής ροής. Είναι σαφές ότι για κάποιες επιχειρήσεις, η παρουσία ενός φθηνού και θεσμικά μη καλυπτόμενου εργατικού δυναμικού αποτέλεσε την κατ' εξοχήν μέθοδο διαχείρισης μιας κρίσης διαρθρωτικού ή και συγκυριακού χαρακτήρα με αποτέλεσμα να είναι ισχυρές οι δυνάμεις που έχουν συμφέρον να διατηρηθεί μια τέτοια κατάσταση στην ελληνική αγορά εργασίας.

(β) Συνέπειες της παράνομης μετανάστευσης

Οι συνέπειες της ύπαρξης μεγάλου αριθμού παράνομων μεταναστών στη χώρα μας είναι πολλές και σοβαρές, αφορούν δε όλους τους εμπλεκόμενους στο φαινόμενο φορείς, επηρεάζοντας την ελληνική κοινωνία στο σύνολό της.

Κατ' αρχήν οι αλλοδαποί παρέχουν εργασία στη χώρα μας μη απολαμβάνοντας βασικά εργασιακά δικαιώματα, ικανοποιητικές συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας, ιατρική περίθαλψη κλπ. Ένα μέρος της κοινωνίας αλλά και του κρατικού μηχανισμού έχει εθιστεί σε νοοτροπίες και συμπεριφορές που παραβλέπουν ακόμη και τα στοιχειώδη ανθρώπινα δικαιώματα. Με τα δεδομένα αυτά, το παράνομο καθεστώς στο οποίο ευρίσκονται οι αλλοδαποί δεν τους επιτρέπει την άσκηση των ατομικών και κοινωνικών τους δικαιωμάτων, γεγονός που είναι κοινωνικά άδικο και ενισχύει την ανάπτυξη φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού, περιθωριοποίησης και απομόνωσης. Παράλληλα, καθώς διαμένουν και εργάζονται παράνομα, υπόκεινται σε κάθε είδους εκβιασμό από κυκλώματα προστασίας και διακίνησης αλλοδαπών.

Όσον αφορά τους Έλληνες εργαζόμενους, η απασχόληση μεγάλου αριθμού αλλοδαπών με μικρότερο κόστος για τον εργοδότη σε ορισμένους τομείς όπως η οικοδομή, είτε τους στερεί από θέσεις εργασίας είτε τους αναγκάζει να περιορίζουν τις διεκδικήσεις τους, προκειμένου να μην υποκατασταθούν από το διαθέσιμο φθηνότερο εργατικό δυναμικό. Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι το φαινόμενο δεν μπορεί να γενικευθεί, καθώς πολλοί αλλοδαποί εργαζόμενοι απασχολούνται σε ειδικότητες που έχουν εγκαταλείψει οι Έλληνες εργαζόμενοι.

Σχετικά με τους εργοδότες, η κατάσταση της παράνομης απασχόλησης επίσης δημιουργεί

προβλήματα. Η ύπαρξη βέβαια φθηνού εργατικού δυναμικού συγκρατεί το κόστος παραγωγής αγαθών ή υπηρεσιών ορισμένων κλάδων. Η αναζήτηση όμως φθηνής εργασίας στο χώρο των αλλοδαπών εμποδίζει και καθυστερεί την αναδιάρθρωση επιχειρήσεων σε σημαντικούς κλάδους της οικονομίας, την εισαγωγή νέων τεχνολογιών και οργανωτικών μεθόδων καθώς και την αξιοποίηση του κατάλληλα εκπαιδευμένου εργατικού δυναμικού. Συγχρόνως, το καθεστώς αυτό της απασχόλησης δεν επιτρέπει στον εργοδότη το μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό της δραστηριότητάς του, καθώς ο παράνομα απασχολούμενος αλλοδαπός είναι εκ των πραγμάτων προσωρινά εργαζόμενος. Σε ό,τι αφορά τα συμφέροντα της Πολιτείας, οι συνέπειες είναι εξίσου σημαντικές. Κατ' αρχήν, η μη καταγεγραμμένη και αφανής απασχόληση δεν επιτρέπει τη στοιχειώδη παρακολούθηση της εξέλιξης της απασχόλησης και της ανεργίας στις διάφορες περιοχές της χώρας, αλλά και στα επιμέρους επαγγέλματα και ειδικότητες. Παράλληλα, δυσχεραίνεται η παρέμβαση της πολιτείας σε θέματα σχεδιασμού προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης και χάραξης πολιτικών ανάπτυξης της απασχόλησης. Από την άλλη πλευρά, το καθεστώς της παραοικονομίας και παρανομίας που συνδέεται με την απασχόληση των αλλοδαπών, αφαιρεί πόρους από την Πολιτεία σε εποχές αυξημένων δημοσιονομικών προβλημάτων.

Είναι φανερό ότι το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης, εκτός από τις οικονομικές, έχει και κοινωνικές επιπτώσεις. Η απασχόληση των αλλοδαπών σε καθεστώς παρανομίας αποκόπτει το τμήμα αυτό του πληθυσμού από την υπόλοιπη κοινωνία και δεν επιτρέπει την ομαλή κοινωνική του ένταξη. Η περιθωριοποίηση και η απομόνωση υποθάλλει κοινωνικές εντάσεις, καλλιεργεί υποβόσκουσες εθνικές αντιθέσεις και υπονομεύει δημοκρατικές παραδόσεις και ελευθερίες.

Παράλληλα, η έλλειψη συνεκτικού ιστού μεταξύ των αλλοδαπών εργαζομένων και των οικογενειών τους αφ' ενός και των Ελλήνων αφ' ετέρου, δημιουργεί καχυποψία και ευνοεί την ανάπτυξη φαινομένων ξενοφοβίας και ρατσισμού που είναι από παλιά γνωστά σε άλλες δυτικές χώρες, πλην όμως στη χώρα μας δεν είχαν λάβει ιδιαίτερη έκταση. Ο κίνδυνος να παρατηρηθούν και στη χώρα μας φαινόμενα ανάλογα με αυτά που αναπτύσσονται στη Γαλλία και Γερμανία την τελευταία δεκαετία, σε συνδυασμό με την αυξανόμενη ανεργία, είναι υπαρκτός.

(γ) Συμπεράσματα

Είναι σαφές ότι το πρόβλημα της παράνομης απασχόλησης των αλλοδαπών εργαζομένων πρέπει να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικά. Φαίνεται ότι η μεταναστευτική ροή δεν αποτελεί πρόσκαιρο φαινόμενο, γι' αυτό οι λύσεις που θα επιλεγούν πρέπει να έχουν μακροπρόθεσμη προοπτική. Άλλωστε, η ιδιομορφία των χερσαίων, και ιδιαίτερα των θαλασσίων συνόρων μας, δεν αφήνει πολλές ελπίδες ότι η μετανάστευση θα αποτραπεί μόνο με την απαγόρευση της εισόδου των αλλοδαπών. Ο ρεαλισμός και τα πραγματικά δεδομένα μιας ελεύθερης και ανοικτής οικονομίας απαιτούν να αναγνωρίσουμε ότι η είσοδος ενός αριθμού αλλοδαπών στη χώρα μας είναι αναπόφευκτη. Επίσης δεν πρέπει να παραβλέπουμε ότι το πρόβλημα είναι εξαιρετικά πολύπλοκο, πολύπλευρο και με πολλές αντιφάσεις και ως εκ τούτου δεν αντιμετωπίζεται μόνο με νομοθετικές ρυθμίσεις. Είναι χαρακτηριστικά τα παραδείγματα άλλων χωρών της Νότιας Ευρώπης (Ιταλία, Ισπανία), όπου οι απόπειρες αντιμετώπισης του προβλήματος κατά το πρόσφατο παρελθόν σημείωσαν μερική μόνο επιτυχία.

Για όλους αυτούς του λόγους, η καταγραφή των μεταναστών που διαμένουν και εργάζονται παράνομα στην Ελλάδα, αποτελεί απλώς το πρώτο βήμα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργεί το φαινόμενο της παράνομης απασχόλησης τόσο στους μετανάστες όσο και στην ελληνική κοινωνία. Για την περίπτωση της Ελλάδας, είναι σαφές ότι χρειάζεται συνεργασία όλων των εμπλεκομένων με το θέμα φορέων και αφού ληφθεί υπ' όψιν η οικονομική κατάσταση της χώρας, η κατάσταση της αγοράς εργασίας, τα εθνικά θέματα, το δημογραφικό, τα βασικά χαρακτηριστικά των μεταναστευτικών ρευμάτων, καθώς και οι ενδείξεις των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας, να υιοθετηθεί

ολοκληρωμένη και συντονισμένη πολιτική με κύριους άξονες τον έλεγχο της μεταναστευτικής ροής αλλά και την εκπόνηση σχεδίου ενσωμάτωσης αριθμού μεταναστών, με κατάλληλα κριτήρια.

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή θεωρεί ότι η ελληνική κοινωνία οφείλει να επιδείξει ευαισθησία προς τους αλλοδαπούς εργαζόμενους, ιδιαίτερα μάλιστα καθώς η Ελλάδα αποτελούσε στο παρελθόν χώρα αποδημίας και οι Έλληνες εργαζόμενοι αντιμετώπιζαν αν όχι τα ίδια, τουλάχιστον παρόμοια προβλήματα στις εκάστοτε χώρες υποδοχής.

B. Οι βασικές διατάξεις του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος

Η έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος, επί του οποίου καλείται να τοποθετηθεί η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, προβλέπεται από την παράγραφο 4 του άρθρου 16 του Ν. 2434/1996 "Μέτρα πολιτικής για την απασχόληση και την επαγγελματική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις".

Ειδικότερα, η ανωτέρω διάταξη προβλέπει την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος, στο οποίο θα καθορίζονται "κατά τροποποίηση των ισχυουσών διατάξεων", τα εξής:

α. Η μέθοδος και τα μέσα καταγραφής των αλλοδαπών που διαμένουν στην Ελλάδα.

β. Οι προϋποθέσεις, οι διαδικασίες και οι λοιπές αναγκαίες λεπτομέρειες για την έκδοση της "Κάρτας Προσωρινής Αδειας Παραμονής Αλλοδαπών" (που στο εξής, χάριν συντομίας, θα καλείται "Προσωρινή Κάρτα").

γ. Τα μέτρα που θα εφαρμόζονται σε όσους αλλοδαπούς αρνούνται ή αμελούν να εφοδιαστούν με την εν λόγω Κάρτα.

δ. Τη χρονική διάρκεια ισχύος της Κάρτας, καθώς και τους όρους και τις προϋποθέσεις για την επανέκδοση ή την ανανέωσή της.

ε. Το φορέα της που θα αναλάβει το έργο της έκδοσης της Προσωρινής Κάρτας.

Επισημαίνεται ότι η παράγραφος 5 του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι μετά την έκδοση του ανωτέρω Προεδρικού Διατάγματος θα εκδοθεί νέο Προεδρικό Διάταγμα με το οποίο θα ρυθμίζονται τα εξής:

α. Οι προϋποθέσεις που απαιτούνται προκειμένου να λάβει ο αλλοδαπός κάτοχος της Προσωρινής Κάρτας την "Κάρτα Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας" (που στο εξής, χάριν συντομίας, θα αποκαλείται "Κάρτα Μακράς Διάρκειας").

β. Οι προϋποθέσεις χρονικής κλιμάκωσης της ισχύος της Κάρτας Μακράς Διάρκειας.

γ. Κάθε θέμα που αφορά στη νόμιμη εργασία των αλλοδαπών στον ιδιωτικό τομέα, την απασχόλησή τους στον πρωτογενή τομέα της παραγωγής, καθώς και στις ασφαλιστικές υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των αλλοδαπών που είναι κάτοχοι της Κάρτας Μακράς Διάρκειας.

δ. Τη διαδικασία και κάθε λεπτομέρεια που αφορά στην έκδοση της Κάρτας Μακράς Διάρκειας.

Το υπό κρίση Προεδρικό Διάταγμα έρχεται να ρυθμίσει τα όσα αφορούν στην Προσωρινή Κάρτα.

Ειδικότερα, στο άρθρο 1 παρ. 2 ορίζεται ότι οι διατάξεις του υπό έκδοση Π.Δ. εφαρμόζονται σε κάθε αλλοδαπό - εξαιρουμένων των υπηκόων των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης - ο οποίος "χωρίς να πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις εισόδου και παραμονής στη χώρα, διαμένει και εργάζεται είτε επιθυμεί να εργαστεί στην Ελλάδα, σε οποιοδήποτε εργοδότη ή εργασία και με οποιαδήποτε σχέση εργασίας".

Οι βασικές ρυθμίσεις του Π.Δ. είναι οι εξής:

- Ορίζεται δίμηνη προθεσμία - με δυνατότητα παράτασης, με υπουργική απόφαση, για άλλους δύο μήνες - προκειμένου να προσέλθει ο αλλοδαπός και να καταγραφεί προσκομίζοντας και σχετικά αποδεικτικά έγγραφα της ταυτότητάς του. Αντίστοιχη προθεσμία δίδεται και στον εργοδότη προκειμένου να αναγγείλει τυχόν αλλοδαπούς που απασχολεί.

- Ανατίθεται στον Ο.Α.Ε.Δ. η ευθύνη έκδοσης της Προσωρινής Κάρτας σε όσους αλλοδαπούς αναγγελθούν.

- Προβλέπεται ότι δεν χορηγείται Προσωρινή Κάρτα σε όσους έχουν καταδικαστεί για αδικήματα τιμωρούμενα με ορισμένες ποινές.

- Η διάρκεια ισχύος της Προσωρινής Κάρτας ορίζεται σε έξι μήνες με δυνατότητα ανανέωσης για τρεις μήνες. Η ανανέωση αυτή χορηγείται μετά από γνώμη τριμελούς επιτροπής αποτελούμενης από εκπροσώπους του Ο.Α.Ε.Δ., της οικείας εργοδοτικής οργάνωσης και της Γ.Σ.Ε.Ε. Τα κριτήρια για την ανανέωση ή μη της Κάρτας είναι "οι συνθήκες της τοπικής αγοράς εργασίας κάθε μορφής και οι γενικότερες προοπτικές απασχόλησης των αλλοδαπών". Επίσης, ως λόγοι μη ανανέωσης της Κάρτας απαριθμούνται, ενδεικτικά και όχι αποκλειστικά, η ανίατη ασθένεια του αλλοδαπού που μπορεί να αποτελέσει κίνδυνο για τη δημόσια υγεία και η καταδίκη για αδικήματα που τιμωρούνται με ορισμένες απαριθμούμενες στη σχετική διάταξη ποινές.

- Προβλέπεται ότι για λόγους εθνικής ασφαλείας ο Υπουργός Εθνικής Αμυνας ή ο Υπουργός Τάξης μπορούν να επιβάλουν περιορισμούς εγκατάστασης, διαμονής, μετάβασης σε ορισμένο τόπο ή άσκησης ορισμένου επαγγέλματος ή να επιβάλουν την υποχρέωση περιοδικής εμφάνισης στις αστυνομικές αρχές. Επίσης, με κοινή απόφαση των Υπουργών Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Εξωτερικών και Δημόσιας Τάξης μπορεί να ανασταλεί η ισχύς της Προσωρινής Κάρτας για λόγους "γενικότερου δημόσιου συμφέροντος".

- Ο αλλοδαπός που δεν υπέβαλε αίτηση καταγραφής και έκδοσης της Προσωρινής Κάρτας, δε δικαιούται να λάβει την Κάρτα Μακράς Διαρκείας.

- Ο εργοδότης που δηλώνει εμπρόθεσμα τους αλλοδαπούς που απασχολούνται σε αυτόν, απαλλάσσεται από κάθε ασφαλιστική υποχρέωση για το διάστημα της απασχόλησης που προηγήθηκε της δήλωσης.

- Ο αλλοδαπός που είναι κάτοχος της Προσωρινής Κάρτας απολαύει των ίδιων εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων με τον Έλληνα εργαζόμενο.

- Τέλος, ορίζεται ότι οι παραβάτες των διατάξεων του Π.Δ., μετά την άπρακτη παρέλευση των προθεσμιών που προβλέπονται από αυτό, τιμωρούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 1975/91.

Γ. Γενική Αξιολόγηση του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος

1. Κατ' αρχήν, πρέπει να επισημανθεί ως θετικό το γεγονός ότι η Πολιτεία έρχεται να αναγνωρίσει την ανάγκη αντιμετώπισης του προβλήματος, καθώς όλα τα μέτρα που μέχρι σήμερα έχουν ληφθεί και ιδιαίτερα ο Ν. 1975/91, δεν είχαν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

2. Είναι θετικό επίσης το ότι η υπό κρίση νομοθετική παρέμβαση, ξεφεύγοντας από την παραδοσιακή κατασταλτική προσέγγιση του φαινομένου, επιχειρεί να λύσει το πρόβλημα δίνοντας έμφαση στις οικονομικές/εργασιακές πτυχές του, που, όπως αναφέρθηκε στο πρώτο τμήμα της Γνώμης αυτής, αποτελούν την κύρια αιτία ανάπτυξής του.

3. Το υπό κρίση όμως Προεδρικό Διάταγμα δεν μπορεί να θεωρηθεί μέρος μιας νομοθετικής παρέμβασης, η οποία χαρακτηρίζεται από σαφείς στόχους και μεθόδους. Αντίθετα, το Π.Δ. έχει δύο κρίσιμες αδυναμίες.

Η πρώτη αδυναμία είναι η ασάφεια στόχων: καταγραφή για νομιμοποίηση, περιορισμένου ή αορίστου χρόνου και σε ποιά έκταση; περιορισμός εισόδου νέων αλλοδαπών; ή άλλο τί; Έστω και αν γίνει δεκτό ότι ο σκοπός του προκειμένου Προεδρικού Διατάγματος είναι από το νόμο περιορισμένος και συνίσταται στην καταγραφή των αλλοδαπών, διαπιστώνεται ότι δεν ενθαρρύνει επαρκώς τους αλλοδαπούς γι' αυτή την καταγραφή. Η αναποτελεσματικότητα αυτή πηγάζει τόσο από την περιορισμένη προθεσμία που δίνεται στους αλλοδαπούς για την καταγραφή (δύο μήνες με δυνατότητα δίμηνης παράτασης) όσο, και κυρίως, από την έλλειψη πληροφόρησης για το τι θα επακολουθήσει στο μέλλον σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις της μακροχρονιότερης ή αορίστου χρόνου νομιμοποίησής τους.

Η δεύτερη καίρια αδυναμία είναι ο κατακερματισμένος τρόπος αντιμετώπισης του θέματος

"καταγραφή-νομιμοποίηση" των παρανόμων μεταναστών με δύο Προεδρικά Διατάγματα, όπως περιγράφηκε στο δεύτερο τμήμα της Γνώμης αυτής. Η επεξεργασία, η ανακοίνωση και η υλοποίηση μέτρων με τέτοια οικονομική και κοινωνική σημασία επιβάλλεται να είναι ενιαία. Η δυνατότητα για τους αλλοδαπούς να λάβουν προσωρινή άδεια παραμονής αποκτά το πλήρες νόημά της από τη στιγμή που είναι γνωστή η προοπτική κτήσης άδειας παραμονής μακράς διάρκειας. Η καταγραφή των αλλοδαπών δεν μπορεί να αποτελεί αυτοτελή σκοπό, ενώ μπορεί να είναι το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας νομιμοποίησης, η έκταση της οποίας εξαρτάται από την εμπιστοσύνη που θα εμπνεύσουν οι νέες νομοθετικές ρυθμίσεις.

Αυτές οι καίριες ελλείψεις, σε συνδυασμό με την απουσία σοβαρών κινήτρων για την καταγραφή των αλλοδαπών, καθιστούν αμφίβολη την επιτυχή εφαρμογή του υπό κρίση Π.Δ. αλλά και, κατ' επέκταση, του Π.Δ. που θα ακολουθήσει.

Εν όψει των παρατηρήσεων αυτών, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, εκφράζει τη διαφωνία της με τη διάσπαση της διαδικασίας σε δύο χρονικές φάσεις χωρίς να είναι γνωστές εκ των προτέρων οι ρυθμίσεις της δεύτερης φάσης. Γι' αυτό το λόγο προτείνει την αναστολή της έναρξης εφαρμογής του παρόντος Προεδρικού Διατάγματος μέχρις ότου ολοκληρωθεί η σύνταξη και η επεξεργασία του δευτέρου Διατάγματος ούτως ώστε να τεθούν ταυτόχρονα σε ισχύ.

4. Παράλληλα επισημαίνεται ότι το Π.Δ. διαπνέεται και από έλλειψη εσωτερικής συνοχής. Ενώ δηλαδή καλείται ο αλλοδαπός να εμφανιστεί στον Ο.Α.Ε.Δ. και να δηλώσει την παρουσία του στη χώρα μας, αρκούμενος μάλιστα να δηλώσει απλώς την "επιθυμία του για εργασία στην Ελλάδα και τον ενδεχόμενο τομέα που θέλει να απασχοληθεί", διαπιστώνει ότι η Προσωρινή Κάρτα δύναται να ανανεωθεί μόνο για τρεις μήνες και με αδιευκρίνιστες προϋποθέσεις που εξαρτώνται από τις "συνθήκες της τοπικής αγοράς εργασίας κάθε μορφής καθώς και τις γενικότερες προϋποθέσεις απασχόλησης των αλλοδαπών".

Είναι βέβαιο ότι η ασάφεια ως προς το αν θα χορηγηθεί ή όχι η ανανέωση και η υποβολή του αλλοδαπού σε πρόσθετες διαδικασίες και διατυπώσεις με μόνο κέρδος ένα επιπλέον τρίμηνο θα αποθαρρύνει τον αλλοδαπό από το να καταγραφεί. Σε όλα αυτά βέβαια θα πρέπει να προστεθεί και η άσκοπη επιβάρυνση των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. για μια ανανέωση τριών μόλις μηνών. Βάσιμα μάλιστα πιθανολογείται ότι μέχρι να ολοκληρωθεί η διαδικασία έγκρισης της ανανέωσης θα έχει παρέλθει το τρίμηνο.

Θα πρέπει λοιπόν η ισχύς της Προσωρινής Κάρτας να είναι ενιαία χωρίς να διασπάται σε βασική περίοδο και περίοδο ανανέωσης και βέβαια θα πρέπει να είναι μεγαλύτερη από τους έξι μήνες, περίοδος που, όπως θα αναλυθεί και στις κατ' άρθρον παρατηρήσεις, είναι ανεπαρκής.

Σε ό,τι δε αφορά αυτό καθ' αυτό το κριτήριο της ανανέωσης, δηλαδή τις συνθήκες της αγοράς εργασίας, επισημαίνεται η ασάφεια του όρου. Η εξάρτηση της χορήγησης αδειας από τις "συνθήκες της αγοράς εργασίας" έχει αποδειχθεί αναποτελεσματική, καθώς συμβάλλει στη συντήρηση του καθεστώτος παρανομίας. Το μόνο μέσο προστασίας των Ελλήνων εργαζομένων έναντι του "αθέμιτου ανταγωνισμού" των παράνομων αλλοδαπών είναι η νομιμοποίησή τους και όχι η επιβολή περιορισμών που δεν ανταποκρίνονται στην πραγματική διάρθρωση της απασχόλησης.

5. Με το υπό κρίση Π.Δ. δε ρυθμίζεται η περίπτωση των αλλοδαπών που απασχολούνται στην αγροτική οικονομία, παρά το γεγονός ότι αυτοί ίσως αποτελούν το μεγαλύτερο τμήμα των μεταναστών στην Ελλάδα. Αντίθετα μάλιστα, προβλέπεται η εξαίρεσή τους από την εξομοίωση των αλλοδαπών εργαζομένων με τους Έλληνες σε θέματα εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας. Το αποτέλεσμα είναι να δημιουργείται ένα πλήρες κενό, ιδιαίτερα στο θέμα της ασφάλισής τους, με όλους τους κινδύνους που εγκυμονούνται ακόμη και για την ίδια την ασφάλεια των αλλοδαπών. Θα πρέπει να αποσαφηνισθεί ότι οι αλλοδαποί αγρεργάτες, κατ' αντιστοιχία των ισχυόντων για τους Έλληνες συναδέλφους τους, θα υπάγονται στην ασφάλιση του Ο.Γ.Α. τόσο για τη συνταξιοδοτική όσο και για τη

νοσοκομειακή τους κάλυψη.

6. Δε διευκρινίζεται αν οι μετανάστες που ήδη διαμένουν και εργάζονται στη χώρα επί μακρόν θα υπόκεινται στο ίδιο καθεστώς όρων και προϋποθέσεων "καταγραφής νομιμοποίησης" με αυτούς που πρόκειται να εισέλθουν μετά την ισχύ του παρόντος Προεδρικού Διατάγματος.

Χωρίς να παραγνωρίζονται τα δυσχερή αποδεικτικά προβλήματα που δημιουργούνται, τονίζεται ότι η έλλειψη σχετικής διάκρισης είναι άδικη για τους μετανάστες που διαμένουν και εργάζονται για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα στην Ελλάδα και έχουν ήδη αρχίσει τη διαδικασία ενσωμάτωσής τους.

Προτείνεται να δοθεί η δυνατότητα, με την έναρξη ισχύος του παρόντος Προεδρικού Διατάγματος, σε όσους μετανάστες αποδεδειγμένα διαμένουν στην Ελλάδα επί τουλάχιστον επτά χρόνια να λάβουν κάρτα παραμονής αορίστου διάρκειας.

7. Ερωτηματικά δημιουργούνται σχετικά με την τύχη όσων αλλοδαπών έλαβαν άδεια παραμονής και εργασίας με βάση τις διατάξεις του Ν. 1975/91. Επισημαίνεται ότι θα δημιουργηθεί πλήθος νομικών προβλημάτων από την παράλληλη ύπαρξη δύο νομικών καθεστώτων για τους αλλοδαπούς.

8. Δεν προβλέπεται η δημιουργία συγκεκριμένης υποδομής για τη στήριξη του όλου εγχειρήματος "καταγραφή-νομιμοποίηση" των αλλοδαπών. Είναι βέβαιο ότι οι υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ., πέραν της απλής διαδικασίας χορήγησης των καρτών, δεν θα επαρκέσουν για μια ουσιαστική παρακολούθηση της εφαρμογής των Π.Δ. Επί παραδείγματι, θα μπορούσε να εξετασθεί η δυνατότητα δημιουργίας μιας ευέλικτης υπηρεσίας-επιτροπής, η οποία θα παρακολουθεί την εφαρμογή του Π.Δ. και θα εισηγείται λύσεις για την επίλυση των όποιων προβλημάτων παρουσιάζονται. Η παρακολούθηση αυτή θα πρέπει να συντονίζεται μεν σε εθνικό επίπεδο, θα διεξάγεται όμως κατά βάση σε νομαρχιακό. Στις νομαρχιακές επιτροπές που θα πρέπει να συσταθούν γι' αυτό το λόγο, θα μετέχουν ισομερώς εκπρόσωποι του Κράτους, των πλέον αντιπροσωπευτικών τοπικών συνδικαλιστικών οργανώσεων των εργαζομένων, καθώς και των οικείων ελεύθερων εργοδοτικών οργανώσεων του νομού.

9. Τέλος, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, πριν υπεισέλθει στην κατ' άρθρον εξέταση του Π.Δ. και προκειμένου να είναι συνεπής με την πεποίθησή της ότι η διαδικασία της νομιμοποίησης πιο μακράς διάρκειας θα πρέπει να είναι γνωστή εκ των προτέρων, διατυπώνει κατωτέρω τις αρχές που πρέπει να διέπουν τη δεύτερη φάση της νομιμοποίησης.

Με τέτοια διαδικασία πρέπει να λαμβάνει υπ' όψιν της ποιες είναι οι πραγματικές συνθήκες απασχόλησης των αλλοδαπών στην ελληνική οικονομία και ειδικότερα το ότι η συντριπτική τους πλειοψηφία δεν απασχολείται σε ένα σταθερό εργοδότη. Δε θα πρέπει συνεπώς να συνδεθεί η Κάρτα Μακράς διάρκειας με ένα σταθερό εργοδότη όπως έκανε ο Ν. 1975/91. Αντίθετα, θα πρέπει να αναγνωρισθεί η ύπαρξη των παρακάτω κατηγοριών, για τις οποίες θα πρέπει να ισχύσουν διαφορετικές προϋποθέσεις απόκτησης άδειας εργασίας μακράς διάρκειας:

α. Αλλοδαποί με μισθωτή σχέση σε σταθερό εργοδότη. Η Κάρτα Μακράς Διάρκειας θα πρέπει να συνδέεται με τη σύναψη σύμβασης εργασίας μεταξύ εργοδότη και εργαζομένου.

β. Αλλοδαποί απασχολούμενοι με μισθωτή σχέση σε διαδοχικούς εργοδότες. Η άδεια θα συνδεθεί με την ύπαρξη σε ετήσια βάση ενός ορισμένου αριθμού ενσήμων.

γ. Οι απασχολούμενοι σε πολλαπλούς εργοδότες με σχέση παροχής ανεξαρτήτων υπηρεσιών ή έργου. Η άδεια εργασίας θα πρέπει να συνδυαστεί με την ύπαρξη σε ετήσια βάση ποσού αμοιβών με δελτίο παροχής υπηρεσιών.

δ. Οι απασχολούμενοι στην αγροτική οικονομία. Η Κάρτα Μακράς Διάρκειας θα συνδεθεί με την ύπαρξη ασφάλισης των εργατών γης με τους ίδιους όρους που ασφαρίζονται οι Έλληνες συνάδελφοί τους.

Δ. Κατ' άρθρον παρατηρήσεις

Παρ. 1

Με το άρθρο αυτό ορίζεται ότι σκοπός του Προεδρικού Διατάγματος είναι "η αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος της λαθρομετανάστευσης, με την πρόβλεψη της διαδικασίας για τον καθορισμό των προϋποθέσεων, για τη νόμιμη διαμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα".

Η ανωτέρω διατύπωση του σκοπού είναι σαφώς ευρύτερη των στόχων που αντικειμενικά μπορεί να εξυπηρετήσει το υπό κρίση Προεδρικό Διάταγμα. Στην καλύτερη περίπτωση, αυτό που μπορεί να επιτευχθεί με το Προεδρικό αυτό Διάταγμα είναι η καταγραφή των αλλοδαπών που διαμένουν σήμερα παράνομα στην Ελλάδα και η, μέσω αυτής της καταγραφής, προώθηση της διαδικασίας νομιμοποίησής τους, εφ' όσον αυτοί πληρούν κάποιες προϋποθέσεις που θα τεθούν με το επόμενο Π.Δ.

Παράλληλα, προτείνεται να αντικατασταθεί ο όρος "εργασία" από τον όρο "απασχόληση" προκειμένου να αποσαφηνισθεί ότι περιλαμβάνεται κάθε μορφής απασχόληση και όχι μόνο η εξηρημένη εργασία.

Η Ο.Κ.Ε. προτείνει να επαναδιατυπωθεί η διάταξη ως εξής:

"Σκοπός του παρόντος Διατάγματος είναι η καταγραφή των αλλοδαπών που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα και είτε απασχολούνται είτε αναζητούν απασχόληση, καθώς και η έναρξη της διαδικασίας που θα οδηγήσει στη νομιμοποίηση των αλλοδαπών υπό ορισμένες προϋποθέσεις".

Παρ. 2

Το πεδίο εφαρμογής του Διατάγματος έχει διατυπωθεί κατά τρόπο ασαφή αλλά και φραστικά ατυχή.

Προκειμένου να γίνει πιο σαφής η διάταξη, προτείνεται η αναδιατύπωσή της ως εξής:

"Οι διατάξεις του παρόντος Διατάγματος εφαρμόζονται σε κάθε αλλοδαπό, ο οποίος χωρίς να πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής και απασχόλησης στη χώρα, διαμένει και είτε εργάζεται είτε επιθυμεί να εργασθεί στην Ελλάδα, σε οποιοδήποτε εργοδότη ή εργασία και με οποιαδήποτε σχέση εργασίας. Για όλους τους λοιπούς ισχύουν οι διατάξεις του Ν. 1975/91" (οι προσθήκες έχουν γραφεί με πλάγια γραφή).

Από την ανωτέρω διάταξη προκύπτει ότι δεν μπορούν να υπαχθούν σε αυτήν όσοι αλλοδαποί διαμένουν εκτός Ελλάδος και επιθυμούν να εισέλθουν στη χώρα προκειμένου να εργασθούν. Η ρύθμιση εμπεριέχει τον κίνδυνο να δημιουργηθεί μαζικό ρεύμα μετανάστευσης κατά την περίοδο που θα ισχύει η προθεσμία δήλωσης, προκειμένου να προλάβουν να δηλωθούν ακόμη και όσοι δεν έχουν ακόμη αποφασίσει να έλθουν στην Ελλάδα για εργασία. Είναι βέβαιο ότι ένας τέτοιος κίνδυνος είναι αναπόφευκτος σε κάθε προσπάθεια ρύθμισης, μέσω της νομιμοποίησης, του προβλήματος της παράνομης απασχόλησης αλλοδαπών.

Άρθρο 2

Παρ. 1

Η περίοδος των δύο μηνών που δίδεται για να αναγγελθούν οι αλλοδαποί είναι ανεπαρκής.

Η πρόβλεψη της δυνατότητας παράτασης για άλλους δύο μήνες δεν επιλύει το πρόβλημα.

Η περίοδος αυτή πρέπει να είναι τέτοια ώστε να υπάρξει ολοκληρωμένη ενημέρωση των αλλοδαπών από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, τους φορείς εκπροσώπησής τους και τις τοπικές κοινότητές τους, τα εθνικά τους Προξενία κλπ. Θα πρέπει δε στο σημείο αυτό να επισημανθεί ο σημαντικός ρόλος που μπορεί να παίξουν οι φορείς εκπροσώπησης των μεταναστών, η συνεργασία με τους οποίους μπορεί να αποβεί καθοριστική στην υλοποίηση της διαδικασίας νομιμοποίησης των αλλοδαπών εργαζομένων.

Προτείνεται ο ορισμός της προθεσμίας σε έξι μήνες με δυνατότητα παράτασης για άλλους δύο μήνες με Υπουργική Απόφαση.

Παράλληλα, δεν υπάρχει λόγος να αναγράφονται τα στοιχεία του εργοδότη στην αίτηση για τη χορήγηση της Προσωρινής Κάρτας, αφού η Κάρτα θα χορηγηθεί ανεξαρτήτως της απασχόλησης σε συγκεκριμένο εργοδότη. Αντίθετα, η απαίτηση να αναγράφεται το όνομα του τυχόν εργοδότη είναι πιθανόν να αποθαρρύνει όσους, λόγω της φύσης της εργασίας

τους, δεν έχουν μόνιμη απασχόληση. Εξάλλου, ο αλλοδαπός που ήδη εργάζεται και θα κληθεί να αναγράψει το όνομα του εργοδότη του, θα βρεθεί στο δίλημμα της νομιμοποίησης ή της έμμεσης καταγγελίας του τελευταίου, κάτι το οποίο και πάλι θα τον αποθαρρύνει από την καταγραφή του.

Με το σκεπτικό αυτό προτείνεται να μην περιληφθεί το όνομα του εργοδότη στα στοιχεία της αίτησης του αλλοδαπού και να απαλειφθεί το τελευταίο εδάφιο της πρώτης παραγράφου.

Το σχέδιο του Προεδρικού Διατάγματος δεν αναφέρεται ρύθμιση σχετική με την αντιμετώπιση των εξαρτημένων μελών της οικογένειας των αλλοδαπών εργαζομένων. Προτείνεται να ορισθεί ότι η Προσωρινή Κάρτα ισχύει και για τα προστατευόμενα μέλη της οικογένειας του αλλοδαπού, δηλαδή τον/την μη εργαζόμενο/η σύζυγο και τα ανήλικα τέκνα.

Η φράση "[Ο] αλλοδαπός των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 1..." είναι δυνατόν να δημιουργήσει σύγχυση και γι' αυτό προτείνεται η αναδιατύπωσή της ως εξής: "Ο αλλοδαπός που υπάγεται στις ρυθμίσεις του παρόντος Π.Δ...."

Τέλος, επισημαίνεται ότι είναι λάθος η έκφραση "[Ο] αλλοδαπός προσυπογράφει την αίτηση". Το ορθό είναι ότι "[Ο] αλλοδαπός υπογράφει την αίτηση".

Παρ. 2

Ο προσδιορισμός των ποινικών αδικημάτων για τα οποία η καταδίκη ή η παραπομπή με αμετάκλητο βούλευμα αποτελεί κώλυμα για την απόκτηση Προσωρινής Κάρτας, είναι βέβαια αναγκαίος, αλλά εκφράζονται σοβαρές επιφυλάξεις ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής της διάταξης. Στο βαθμό που δεν υφίσταται ποινικό μητρώο αλλοδαπών, κατ' αντιστοιχία αυτού που υπάρχει για τους Έλληνες υπηκόους, είναι αναγκαία η δημιουργία του με κατεπείγουσες διαδικασίες και η γνωστοποίησή του στις υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. Σε διαφορετική περίπτωση η διάταξη αυτή θα παραμείνει ένα ευχολόγιο άνευ εφαρμογής. Σε ό,τι αφορά την ουσία της διάταξης, η διατύπωσή της είναι γλωσσικά ατυχής. Η ορθή διατύπωση είναι η εξής: "Δεν χορηγείται Κάρτα προσωρινής παραμονής αλλοδαπού σε όσους έχουν καταδικασθεί τελεσίδικα στην Ελλάδα για κακούργημα ή πλημμέλημα, τιμωρούμενο με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον ενός έτους καθώς και για ατιμωτικό αδίκημα πλην της παράνομης εισόδου στη χώρα, ή που παραπέμφθηκαν με αμετάκλητο βούλευμα για κακούργημα ή πλημμέλημα τιμωρούμενο με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον ενός έτους καθώς και για ατιμωτικό αδίκημα ή δηλώνουν ψευδή στοιχεία ή προσκομίζουν πλαστά έγγραφα ή έγγραφα ανήκοντα σε άλλους".

Παρ. 3

Με βάση τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν στην γενική αξιολόγηση του Π.Δ., προτείνεται η απάλειψη της διάταξης με την οποία ορίζεται η διάρκεια ισχύος της Κάρτας σε έξι (6) μήνες με δυνατότητα ανανέωσης κατά τρεις μήνες από επιτροπή που θα λάβει υπ' όψιν της τις συνθήκες της τοπικής αγοράς εργασίας.

Προτείνεται να ισχύει η Κάρτα για δώδεκα μήνες χωρίς καμμία συσχέτιση με τις όποιες "συνθήκες της τοπικής αγοράς εργασίας". Η δωδεκάμηνη αυτή ισχύς κρίνεται αναγκαία προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στον αλλοδαπό να προγραμματίσει την προσωπική και επαγγελματική του ζωή σε καθεστώς ασφάλειας. Επιπλέον, λόγω της ετήσιας περιοδικότητας των περισσότερων δραστηριοτήτων στις οποίες απασχολούνται οι αλλοδαποί, η ετήσια ισχύς της Προσωρινής Κάρτας θα επιτρέψει στους αλλοδαπούς να αποκτήσουν τις προϋποθέσεις για μια πιο μακροχρόνια νομιμοποίηση (μέσω της Κάρτας Μακράς Διαρκείας) αλλά θα δώσει και στους εργοδότες τη δυνατότητα προγραμματισμού των δραστηριοτήτων τους.

Παρ. 4

Με τη διάταξη αυτή παρέχεται η δυνατότητα στον Υπουργό Εθνικής Αμύνης ή στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης να επιβάλλει "για λόγους εθνικής ασφαλείας" σε αλλοδαπό που είναι κάτοχος της Κάρτας, περιορισμούς στην "εγκατάσταση, διαμονή, μετάβαση σ' ορισμένους τόπους, άσκηση ορισμένου επαγγέλματος ή υποχρέωση εμφανίσεώς του στις

αστυνομικές αρχές".

Η ανωτέρω διάταξη παρουσιάζει δυσχέρειες εφαρμογής, πλην όμως κρίνεται αναγκαία για ορισμένες περιπτώσεις υπό τον όρο ότι η άσκηση του εν λόγω δικαιώματος θα γίνεται με φειδώ και μόνο εφ' όσον δικαιολογείται αντικειμενικά από "λόγους εθνικής ασφαλείας".

Άρθρο 3

Παρ 2 και 3

Η παρ. 2 λέει κάτι το αυτονόητο, ότι δηλαδή ο εργοδότης που δε θα αναγγείλει εργαζόμενο σε αυτόν αλλοδαπό δεν απαλλάσσεται από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την εργασιακή και ασφαλιστική νομοθεσία. Η αξία της δεν είναι νομική, προφανώς όμως έχει διακηρυκτικό χαρακτήρα και για το λόγο αυτό δεν προτείνεται η απάλειψή της. Η διάταξη όμως αυτή θα πρέπει να τοποθετηθεί μετά την παρ. 3, στην οποία ορίζεται ότι η εμπρόθεσμη αναγγελία της απασχόλησης αλλοδαπού από τον εργοδότη του απαλλάσσει τον τελευταίο από κάθε υποχρέωση προς τα ασφαλιστικά ταμεία για το προηγούμενο της αναγγελίας χρονικό διάστημα. Η απαλλαγή αυτή είναι μια αναγκαία ρύθμιση ώστε να δοθεί ένα κίνητρο στους εργοδότες να συμβάλουν στην προσπάθεια καταγραφής και αντιμετώπισης του φαινομένου της παράνομης απασχόλησης αλλοδαπών.

Από τη διατύπωση της παρ. 2 ("Ο εργοδότης που παραλείπει ... δεν απαλλάσσεται των υποχρεώσεών του που προκύπτουν από την παράνομη σύμβαση εργασίας είτε προς τον αλλοδαπό..."), υφίσταται ο κίνδυνος να συναχθεί εξ αντιδιαστολής επιχείρημα ότι ο εργοδότης που δηλώνει τον απασχολούμενο αλλοδαπό απαλλάσσεται από τις υποχρεώσεις του έναντι αυτού που απορρέουν από την εργατική νομοθεσία και που τυχόν δημιουργήθηκαν για το πριν τη δήλωση διάστημα. Προς αποφυγήν οποιασδήποτε παρερμηνείας θα πρέπει να προστεθεί στην παρ. 3 που ορίζει τα της απαλλαγής από τις ασφαλιστικές υποχρεώσεις η εξής διάταξη "Αντίθετα, δεν απαλλάσσεται των υποχρεώσεών του έναντι του αλλοδαπού που απορρέουν από την εργατική νομοθεσία".

Παρ. 4

Κρίνεται εύλογη η διάταξη με την οποία απαιτείται η έγκριση της οικείας στρατιωτικής αρχής για την απασχόληση αλλοδαπού σε επιχειρήσεις συμβαλλόμενες με το Υπουργείο Εθνικής Αμυνας για την κατασκευή έργων ειδικής φύσεως, υποδομής κλπ.

Άρθρο 4

Παρ. 1

Η διάταξη αυτή προβλέπει την εξίσωση των εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων των αλλοδαπών εργαζομένων με αυτά που απολαμβάνουν οι Έλληνες συνάδελφοί τους. Η Ο.Κ.Ε. συμφωνεί με την εν λόγω διάταξη η οποία παρέχει ένα σοβαρό κίνητρο καταγραφής στους αλλοδαπούς. Επειδή όμως είναι αμφίβολο εάν θα λειτουργήσει ανταποδοτικά η ασφαλιστική κάλυψη για κάποιες κατηγορίες εργαζομένων σε ό,τι αφορά τη συνταξιοδότηση των αλλοδαπών ή εάν θα είναι δυνατή η μεταφορά των δικαιωμάτων στις χώρες προέλευσής τους ελλείψει διακρατικών συμφωνιών, το συγκεκριμένο θέμα χρήζει περαιτέρω διερεύνησης.

Είναι εσφαλμένη η ένταξη στην παράγραφο αυτή της διάταξης σύμφωνα με την οποία "οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας που αναφέρονται στην εργασία αλλοδαπών ναυτολογημένων σε υπό ελληνική σημαία πλοία ... δεν θίγονται". Ορθότερο είναι να διαγραφεί αυτή η διάταξη και να περιληφθεί ως αυτόνομη παράγραφος στο άρθρο 1 για το πεδίο εφαρμογής του Π.Δ. με την εξής διατύπωση: "Οι διατάξεις του παρόντος Διατάγματος δεν εφαρμόζονται στους αλλοδαπούς ναυτικούς που απασχολούνται επί πλοίων υπό ελληνική σημαία".

Σε ό,τι αφορά την εξαίρεση των αγρεργατών, ισχύουν τα όσα ειπώθηκαν στη Γενική Αξιολόγηση του Π.Δ. (σημείο 5), προτείνεται δηλαδή να αποσαφηνισθεί ότι τυγχάνουν ίσης μεταχείρισης από πλευράς εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας με τους Έλληνες αγρεργάτες και, ειδικότερα, ότι θα υπάγονται στην ασφάλιση του Ο.Γ.Α.

Επίσης, στην παράγραφο αυτή θα πρέπει να προστεθεί διάταξη, σύμφωνα με την οποία,

θα αναγνωρισθούν αναδρομικά στον αλλοδαπό που αποκτά την Προσωρινή Κάρτα τα ασφαλιστικά δικαιώματα που απορρέουν από ασφαλιστικές εισφορές που τυχόν παρακρατήθηκαν και καταβλήθηκαν από πλευράς του εργοδότη του κατά το πριν την αναγγελία χρονικό διάστημα.

Η διάταξη αυτή είναι αναγκαία, καθώς με το σημερινό καθεστώς δεν αναγνωρίζονται τέτοια δικαιώματα σε παράνομους αλλοδαπούς, ακόμη και εάν ο εργοδότης τους παρακρατεί και αποδίδει τις ασφαλιστικές εισφορές στο Ι.Κ.Α.

Παρ. 2

Με τη διάταξη αυτή παρέχεται η δυνατότητα στους Υπουργούς Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Εξωτερικών και Δημοσίας Τάξης να αναστέλλουν την ισχύ της Προσωρινής Κάρτας για "λόγους γενικότερου δημόσιου συμφέροντος". Προφανώς από αβλεψία δεν έχει περιληφθεί και ο Υπουργός Εθνικής Αμύνης στους συναρμόδιους Υπουργούς.

Γίνονται κατανοητοί οι λόγοι που επιβάλλουν τη θέσπιση μιας τέτοιας διάταξης ως μία ασφαλιστική δικλείδα για τα συμφέροντα του Κράτους και της κοινωνίας. Θα πρέπει όμως να γίνεται φειδωλή χρήση μιας τέτοιας διάταξης και χωρίς να επηρεάζεται από προκαταλήψεις και εθνικά στερεότυπα.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.
Καθηγητής Ι. ΚΟΥΚΙΑΔΗΣ