

Προς
Υπουργό Μετανάστευσης και Ασύλου
κ. Ν. Μηταράκη

Υπουργό Προστασίας του Πολίτη
κ. Μ. Χρυσοχοϊδη

ΘΕΜΑ: Σχόλια και παρατηρήσεις επί του σ/ν «Αναμόρφωση διαδικασιών απελάσεων και επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών, προσέλκυση επενδυτών και ψηφιακών νομάδων, ζητήματα αδειών διαμονής και διαδικασιών χορήγησης διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου και Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη».

Αξιότιμοι κκ Υπουργοί,

Στο πλαίσιο των γενικών αρμοδιοτήτων της Αρχής, σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος και το ν. 3094/2003, αλλά και στο πλαίσιο της ειδικής αρμοδιότητας που ρυθμίζεται από το ν. 3907/2011, έχω την τιμή να θέσω υπ' όψη της Διαρκούς Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης τις παρακάτω παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου «Αναμόρφωση διαδικασιών απελάσεων και επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών, προσέλκυση επενδυτών και ψηφιακών νομάδων, ζητήματα αδειών διαμονής και διαδικασιών χορήγησης διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου και Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη», έτσι όπως κατατέθηκε στη Βουλή στις 25.8.2021.

Σειρά συγκεκριμένων στόχων του σχεδίου νόμου, έτσι όπως αναδεικνύονται στην αιτιολογική έκθεση («επίλυση ζητημάτων που προκύπτουν κατά την εφαρμογή των διατάξεων περί απελάσεων και επιστροφών, προσαρμογή επιμέρους διατάξεων του Κώδικα Μετανάστευσης στις σύγχρονες απαιτήσεις, επίλυση προβλημάτων που παρατηρήθηκαν κατά τις διαδικασίες υποδοχής αιτούντων άσυλο και της εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, προσαρμογή των διατάξεων που αφορούν τη λειτουργία και τη στελέχωση των υπηρεσιών του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου στις διαμορφωθείσες συνθήκες του μεταναστευτικού ζητήματος, ιατροφαρμακευτική και ασφαλιστική κάλυψη ασυνόδευτων ανηλίκων»), δεν μπορούν παρά να βρουν σύμφωνο το Συνήγορο του Πολίτη.

Ωστόσο, όπως θα καταστεί σαφές στις (ταξινομημένες κατ' άρθρο) παρατηρήσεις που ακολουθούν, εξ ίσου κρίσιμη είναι η ανάγκη εγρήγορσης, προκειμένου αυτές και άλλες αναγκαίες νομοθετικές προσαρμογές να μη θέσουν στον παραμικρό κίνδυνο τόσο τις θεμελιώδεις απαιτήσεις του κράτους δικαίου, όσο και τη συμμόρφωση της έννομης τάξης μας στο ενωσιακό κεκτημένο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄: ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ ΚΑΙ ΑΠΕΛΑΣΕΩΝ

Άρθρο 1: Διαδικασίες απελάσεων και επιστροφών

Με την προτεινόμενη ρύθμιση επιχειρείται η εξαίρεση σειράς περιπτώσεων από την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 16-33 του ν. 3907/2011, τα οποία αποτελούν εναρμόνιση με την Οδηγία Επιστροφών (Οδηγία 2008/115/EK). Ειδικότερα, εφεξής εξαιρούνται, μεταξύ άλλων, οι διαδικασίες απέλασης υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι υπόκεινται σε απαγόρευση εισόδου ή δικαστική απέλαση, ή συλλαμβάνονται σε παράνομη διέλευση συνόρων. Με την αυτοτελή αυτή διάταξη ορίζεται (§ 2) ότι στις απελάσεις αυτές δεν εφαρμόζεται ο ν. 3907/2011 αλλ' ο προγενέστερος αυτού ν. 3386/2005 περί παράνομης εισόδου αλλοδαπών.

Επομένως, και στο πλαίσιο της τήρησης των κανόνων καλής νομοθέτησης, το άρθρο 1 του σχεδίου νόμου δέον, όπως ενταχθεί στο ν. 3907/2011, τροποποιώντας το άρθρο 17 αυτού. Επιπλέον, η επιλογή της επαναδιατύπωσης υπό τη μορφή νέας, αυτοτελούς διάταξης, αντί για τροποποίησης, του άρθρου 17 ν. 3907/2011 καταλείπει ερμηνευτικά περιθώρια για ενδεχόμενη καταστρατήγηση της ρύθμισης των άρθρων 2 και 4§4 της Οδηγίας Επιστροφών, της ρητής, δηλαδή, πρόβλεψης [τόσο της Οδηγίας Επιστροφών (άρθρο 4§4) όσο και αντίστοιχα του ν. 3907/2011 (άρθρο 19§2¹)], ότι συνεχίζουν να ισχύουν οι ελάχιστες εγγυήσεις του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της μη επαναπροώθησης, για όσους αλλοδαπούς υπάγονται στο εξαιρούμενο πεδίο εφαρμογής της.

Τέλος, επισημαίνεται ως ορθή η κατάργηση της αναφοράς (άρθρο 1§1 περίπτ. β' όπως είχε τεθεί σε δημόσια διαβούλευση από 18.6. μέχρι 2.7.2021) σε «*απέλαση που επιβάλλεται με δικαστική απόφαση*», καθώς παρέβλεπε τόσο την πρόσφατη (ν. 4619/2019) κατάργηση του άρθρου 74 Ποινικού Κώδικα, όσο και την υπ' αρ. 2/2.2.2021 γνωμοδότηση της Εισαγγελίας Αρείου Πάγου² σχετικά με την τύχη των ανεκτέλεστων αποφάσεων με τις οποίες είχε επιβληθεί δικαστική απέλαση.

¹ Άρθρο 19§2 ν. 3907/2011: «Για τους υπηκόους τρίτων χωρών που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του παρόντος Κεφαλαίου, σύμφωνα με το άρθρο 17 παρ. 2 περίπτωση α', οι αρμόδιες ελληνικές αρχές: α) μεριμνούν, ώστε η μεταχείριση και το επίπεδο προστασίας τους να μην είναι λιγότερο εννοϊκά από τα προβλεπόμενα στο άρθρο 23 παράγραφοι 4 και 5 (περιορισμοί της χρήσης αναγκαστικών μέτρων), το άρθρο 24 παρ. 2, πρώτη περίπτωση (αναβολή της απομάκρυνσης για λόγους που ανάγονται στη φυσική ή διανοητική κατάσταση του υπηκόου τρίτης χώρας), το άρθρο 29 παρ. 1, περί επείγουσας υγειονομικής περίθαλψης, θεραπευτικής αγωγής και συνυπολογισμού των αναγκών των ευάλωτων ατόμων και τα άρθρα 30 και 31 (όροι κράτησης) και β) τηρούν την αρχή της μη επαναπροώθησης».

² <https://eisap.gr/γνωμοδότηση-2-2021/>

Άρθρο 2: Ζητήματα αποφάσεων επιστροφής

Σύμφωνα με το άρθρο 28 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και το άρθρο 81§1 ν. 4636/2019 ως ισχύει, αν υπάρχει εύλογη αιτία να θεωρείται, ότι ο αιτών έχει σιωπηρά ανακαλέσει την αίτησή του, το κράτος είτε διακόπτει την εξέταση του αιτήματος, είτε, εφ' όσον την εξετάσει επαρκώς επί της ουσίας και την κρίνει αβάσιμη, την απορρίπτει. Επομένως η διακοπή της εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας διαχωρίζεται με σαφήνεια από την απόρριψη αυτής, τόσο ως προς την οικεία διαδικασία όσο και ως προς τα αποτελέσματα, σύμφωνα με όσα την παρ. 4 του ίδιου άρθρου, καθώς στην περίπτωση της διακοπής της εξέτασης το αίτημα δεν απορρίπτεται και ο ενδιαφερόμενος μπορεί να επανέλθει εντός συγκεκριμένης προθεσμίας υποβάλλοντας στη διοίκηση αίτηση για την εκ νέου συνέχιση της εξέτασης. Άρα, σε αυτή την περίπτωση δεν μπορεί να εκδίδεται απόφαση επιστροφής και πρέπει να απαλειφθεί η φράση «ή διακοπής εξέτασης του αιτήματος του άρθρου 81 του ν. 4636/2019» από το δεύτερο εδάφιο της προτεινόμενης για τροποποίηση παραγράφου 1 του άρθρου 21 ν. 3907/2011.

Άρθρο 3: Οικειοθελής αναχώρηση

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, η ρύθμιση αυτή στο σύνολό της στοχεύει σε μια ταχύτερη και αποτελεσματικότερη διαδικασία εξέτασης και παροχής προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης αλλοδαπών των οποίων η παραμονή στη χώρα έχει κριθεί παράνομη. Και ενώ για μεν την αυτοδικαίως χορηγούμενη προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης, η προτεινόμενη σύντμηση κατά πέντε (5) ημέρες (από 7 έως 30 ημέρες σε 7 έως 25 ημέρες) αξιολογείται περισσότερο ως προς τον συμβολισμό που εμπεριέχει, η δραστική μείωση του χρόνου παράτασης της χορηγούμενης προθεσμίας κατόπιν σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου και κατόπιν συνεκτιμήσεως των ενδεικτικά παρατιθέμενων ειδικών περιπτώσεων όπως η διάρκεια παραμονής, η ύπαρξη οικογενειακών και κοινωνικών δεσμών ή η φοίτηση παιδιών σε σχολείο από τον έναν χρόνο στις εκατόν είκοσι (120) ημέρες εκτιμάται, ότι δεν θα μπορεί να εξυπηρετήσει επαρκώς τις ειδικές περιστάσεις, για τις οποίες η προθεσμία αυτή χορηγείται, ιδιαίτερος στις περιπτώσεις που οι αποφάσεις αυτές επηρεάζουν ανήλικα τέκνα αυτών που φοιτούν σε σχολεία. Και τούτο, διότι η τόσο μεγάλη σύντμηση της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης ανατρέπει αιφνιδίως τη σχολική καθημερινότητα των παιδιών και φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με βασικές υποχρεώσεις που τίθενται από την Οδηγία 2008/115/ΕΚ, σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη θα πρέπει κατά την εφαρμογή της να λαμβάνουν πρωτίστως υπ' όψη «το συμφέρον του παιδιού» και «το σεβασμό της οικογενειακής ζωής». Για το λόγο αυτό, το εύλογο χρονικό διάστημα της παράτασης στην περίπτωση αυτή θα πρέπει τουλάχιστον να συμπίπτει με τη διάρκεια του σχολικού έτους, ώστε να μην διαταράσσεται η ψυχική υγεία των ανήλικων τέκνων. Συνεπώς, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να διατηρηθεί η διάρκεια ενός έτος κατ' ανώτατο όριο, άλλως να τροποποιηθεί σε εννέα μήνες κατ' ανώτατο όριο προκειμένου να διασφαλίζεται η δυνατότητα ομαλής ολοκλήρωσης του σχολικού έτους.

Άρθρο 7: Παράταση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης

Με την προτεινόμενη ρύθμιση και την αντικατάσταση του άρθρου 36§1 ν. 3907/2011 τίθεται προθεσμία στη διοίκηση να εξετάσει κατά προτεραιότητα την αίτηση παράτασης προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης εντός 15 ημερών από την υποβολή της. Η ρύθμιση αυτή, σε συνδυασμό με τη θέσπιση τεκμηρίου σιωπηρής απόρριψης της αίτησης παράτασης με την παρέλευση 15 ημερών από την υποβολή της, δημιουργούν τον κίνδυνο να μην εξετασθούν ουσιαστικά οι λόγοι παράτασης της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης στο υπερβολικά μικρό αυτό χρονικό διάστημα, ιδίως σε περιόδους αυξημένων ροών και, συνακόλουθα, αυξημένου όγκου εκκρεμών αιτημάτων παράτασης της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης.

Επιπλέον, ο περιορισμός σε «*διευθέτηση εκκρεμών υποχρεώσεων*», σε συνδυασμό με τη ρύθμιση του άρθρου 3 του σχεδίου νόμου για τον περιορισμό του χρονικού διαστήματος παράτασης, φαίνεται να μπορεί να επηρεάσει σοβαρά τη φοίτηση των ανηλίκων τέκνων στο σχολείο, καθώς καθιστά αποδεκτό το ενδεχόμενο διακοπής της φοίτησής τους κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους, ακυρώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τον προστατευτικό σκοπό της διάταξης. Επισημαίνεται, ότι το ενδεχόμενο διακοπής της φοίτησης κατά τη διάρκεια του σχολικού έτους, ως αποτέλεσμα οποιασδήποτε εκ των ανωτέρω τροποποιήσεων, προσκρούει στα άρθρα 2 (προστασία από διακρίσεις), 3 (βέλτιστο συμφέρον) και 28 (πρόσβαση στην εκπαίδευση) της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, όπως έχει κυρωθεί με τον αυξημένης τυπικής ισχύος ν. 2101/1992.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί, ότι οι αρχές της χρηστής διοίκησης και της ασφάλειας δικαίου υπηρετούνται, όταν η αρμόδια υπηρεσία οφείλει να απαντά, με αιτιολογημένη απόφαση, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, ώστε να είναι δυνατή η προσβολή της απόφασης αυτής ενώπιον των δικαστικών ή διοικητικών αρχών. Η ρητή πρόβλεψη του ενδεχομένου μη απάντησης, πολλώ δε μάλλον η εξομοίωση αυτής με αναιτιολόγητη απόρριψη, κινδυνεύει να καταστήσει ατελέσφορη - ή ακόμη και εικονική - την υποχρέωση εξέτασης της αίτησης, καθώς η σιωπηρή απόρριψη θα αποτελέσει τον κανόνα και όχι την εξαίρεση. Ως εκ τούτου ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την απόλειψη του τεκμηρίου σιωπηρής απόρριψης.

Τέλος, σχετικά με την αντικατάσταση του άρθρου 36§2 ν. 3907/2011 ως προς τις επιδόσεις αποφάσεων διακοπής ή απόρριψης διεθνούς προστασίας κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 82 του ν. 4636/2020 όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 14 ν. 4686/2020, ο Συνήγορος του Πολίτη διατηρεί την επιφύλαξη που είχε διατυπώσει³ κατά την ψήφιση του ν. 4686/2020, ότι η επίδοση με ηλεκτρονικό τρόπο πρέπει να διασφαλίζει την πραγματική γνώση του ενδιαφερομένου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄: ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΚΩΔΙΚΑ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ - ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΑΔΕΙΩΝ ΔΙΑΜΟΝΗΣ

Άρθρο 8: Επιδόσεις αδειών διαμονής και απορριπτικών αποφάσεων

³<https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.655261>

Με την προτεινόμενη ρύθμιση ορίζεται ότι η επίδοση των απορριπτικών ή ανακλητικών αποφάσεων για θέματα αδειών διαμονής διενεργείται εντός 10 ημερών από την έκδοσή τους και με ηλεκτρονικό τρόπο, πέραν της αυτοπρόσωπης και δια πληρεξουσίου παραλαβής αυτών ή της αποστολής αυτών με συστημένη επιστολή. Ειδικότερα, ορίζεται, ότι μπορεί να γίνει και με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο σε διεύθυνση που έχει δηλώσει ο αιτών στην αρμόδια υπηρεσία ή σε διεύθυνση που έχει δηλωθεί από τον πληρεξούσιό του ή μέσω ηλεκτρονικής εφαρμογής που διαχειρίζεται το Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου, στην οποία έχει πρόσβαση ο αιτών μέσω του λογαριασμού που διατηρεί. Σε αυτές τις περιπτώσεις, ωστόσο, η επίδοση θεωρείται, ότι πραγματοποιήθηκε μετά την παρέλευση 48 ωρών από την ηλεκτρονική αποστολή της.

Με τη διάταξη αυτή επιχειρείται ο εκσυγχρονισμός της εν λόγω διαδικασίας με τη χρήση ψηφιακής τεχνολογίας και η αντιμετώπιση ζητημάτων που προκύπτουν από τους παραδοσιακούς τρόπους επίδοσης (αδυναμία εύρεσης ενδιαφερομένου λόγω αλλαγής διεύθυνσης κατοικίας, καθυστέρηση παράδοσης επιστολής από το ταχυδρομείο κ.ο.κ.), ενώ ταυτόχρονα μειώνονται οι δαπάνες για το δημόσιο.

Ωστόσο, το τεκμήριο ημερομηνίας επίδοσης της απόφασης που έχει πραγματοποιηθεί με ηλεκτρονικά μέσα, παρίσταται προβληματικό και ιδιαίτερος αυστηρό για όσους αλλοδαπούς δεν είναι απόλυτα εξοικειωμένοι με την χρήση της τεχνολογίας, ή στερούνται διαρκούς ή έστω τακτικής δυνατότητας χρήσης μέσω νέων τεχνολογιών. Συναφώς, επαναδιατυπώνονται οι επιφυλάξεις της Αρχής για την διασφάλιση της πραγματικής γνώσης του ενδιαφερόνου/αιτούντος αποφάσεων που επιδίδονται με ηλεκτρονικό τρόπο.

Άρθρο 10: Άδεια διαμονής για επένδυση σε τίτλους ή τραπεζική κατάθεση

Με την προτεινόμενη ρύθμιση επιλύονται ζητήματα σχετικά με τη χορήγηση αδειών διαμονής σε επενδυτές που επιθυμούν να αλλάξουν τομέα επένδυσης και, ειδικότερα, παρέχεται σε αυτούς η δυνατότητα εναλλακτικής αξιοποίησης του επενδυτικού κεφαλαίου χωρίς να απωλέσουν το δικαίωμα της νόμιμης διαμονής και να υποχρεωθούν να αναχωρήσουν από τη χώρα, προκειμένου να λάβουν νέα θεώρηση εισόδου. Η ρύθμιση κρίνεται, ότι θα διευκολύνει τη προσέλκυση αλλοδαπών επενδυτών, και συνεπώς θα επιδράσει θετικά στην ελληνική οικονομία.

Άρθρο 11: Ψηφιακοί νομάδες

Με την προτεινόμενη ρύθμιση εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν την προσέλκυση στη χώρα με ευνοϊκούς όρους «ψηφιακών νομάδων/digital nomads» (αυτοαπασχολούμενων, ελεύθερων επαγγελματιών, μισθωτών). Η εισαγωγή αυτής της νέας κατηγορίας άδειας διαμονής, συμβατής με τις σύγχρονες κοινωνικές και υγειονομικές συνθήκες καθώς και τις τεχνολογικές εξελίξεις, κρίνεται επίσης ότι θα επιδράσει θετικά στην ελληνική οικονομία.

Άρθρο 12: Κατ' εξαίρεση χορήγηση άδειας διαμονής

Με την προτεινόμενη ρύθμιση ορίζεται, ότι η άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους χορηγείται «άπαξ», δηλαδή αποκλείεται η δυνατότητα χορήγησης εκ νέου, για το ίδιο φυσικό πρόσωπο, άδειας διαμονής δυνάμει του άρθρου 19 του Κώδικα Μετανάστευσης. Ο Συνήγορος του Πολίτη αντιλαμβάνεται μεν ότι σκοπός της εν λόγω ρύθμισης είναι η αποτροπή επανυποβολής σχετικών αιτήσεων, καθώς αυτό θα καταστρατηγούσε το πνεύμα της διάταξης του άρθρου 19, πλην όμως εκφράζει τον προβληματισμό του, καθώς με την αυστηρή εφαρμογή αυτού του κανόνα πολίτες τρίτων χωρών που διατηρούν πράγματι ισχυρούς δεσμούς με την Ελλάδα, κινδυνεύουν να αποκλεισθούν στο μέλλον από οποιαδήποτε επαναφορά τους σε καθεστώς νομιμότητας, επειδή κάποια στιγμή στο παρελθόν είχαν κάνει χρήση των διατάξεων για εξαιρετικούς λόγους. Μια τέτοια ρύθμιση έχει ανεπιεική χαρακτήρα στο βαθμό που εφαρμόζεται ανεξάρτητα από τις ιδιαίτερες περιστάσεις, στις οποίες έχει περιέλθει, ή τους ιδιαίτερους όρους που συντρέχουν στο πρόσωπο ορισμένου ενδιαφερομένου και δεν παρέχει καμία ευελιξία στην διοίκηση.

Πρόταση της Αρχής μας είναι να απαλειφθεί από τη διάταξη η φράση «η άδεια διαμονής χορηγείται άπαξ» και να παραμείνει το άρθρο ως έχει με τις διευκρινίσεις που έχουν δοθεί με την εγκύκλιο 3/2018 του Υπουργείου, όπου προβλέπεται ότι είναι δυνατή, υπό προϋποθέσεις και με εξατομικευμένη προσέγγιση από τις αρμόδιες υπηρεσίες, η επανυποβολή αίτησης για χορήγηση άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους ακόμη και μετά από χορήγηση τέτοιας άδειας σε παρελθόντα χρόνο. Προς αποφυγή καταχρηστικής άσκησης του δικαιώματος επανυποβολής θα ήταν σκόπιμο να δοθούν συγκεκριμένες κατευθύνσεις στις αρμόδιες Διευθύνσεις Αλλοδαπών – Μετανάστευσης, ώστε να αποφεύγεται διαφορετική αντιμετώπιση ομοίων αιτημάτων και να ορίζονται αυστηρές προϋποθέσεις επαναχορήγησης αυτής της άδειας (όπως π.χ. στις περιπτώσεις που, μετά τη χορήγηση της πρώτης άδειας για εξαιρετικούς λόγους, έχει μεσολαβήσει τουλάχιστον μία χορήγηση άδειας διαμονής οποιασδήποτε άλλης κατηγορίας του Κώδικα Μετανάστευσης ή έχει παρέλθει ικανό και ρητά οριζόμενο χρονικό διάστημα από τη χορήγηση της αρχικής άδειας για εξαιρετικούς λόγους, πριν την πάροδο του οποίου να μη μπορεί να δοθεί εκ νέου τέτοια άδεια, κ.ο.κ). Η εξέταση αυτών των αιτημάτων θα μπορούσε να διενεργείται από τις Επιτροπές Μετανάστευσης με ενδεχόμενη κλήτευση του ενδιαφερομένου.

Στο σημείο αυτό αξίζει να υπενθυμισθεί, ότι η δυνατότητα μόνο «άπαξ» χορήγησης της εν λόγω άδειας διαμονής είχε προταθεί και σε παλαιότερα σχέδια νόμου αλλά δεν υιοθετήθηκε εντέλει από το νομοθέτη μετά από παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και άλλων φορέων κατά το στάδιο της διαβούλευσης.

Άρθρο 13: Ειδικότερα ζητήματα αδειών διαμονής

Η προτεινόμενη ρύθμιση κρίνεται δίκαιη και εύλογη, καθώς διευρύνεται συγκεκριμένη κατηγορία δικαιούχων αδειών διαμονής, συμπεριλαμβάνοντας πλέον και όσους διαμένουν νόμιμα στη χώρα και λαμβάνουν σύνταξη οποιασδήποτε κατηγορίας (όχι μόνο γήρατος) από ελληνικό δημόσιο ασφαλιστικό φορέα.

Άρθρο 14: Αιτήσεις θεραπείας κατά αποφάσεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή του ν. 4251/2014

Με την προτεινόμενη ρύθμιση οι αιτήσεις θεραπείας, κατά αποφάσεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή του Κώδικα Μετανάστευσης, δεν θα εξετάζονται εφ' όσον υποβληθούν μετά την παρέλευση 2 μηνών από την επίδοση, αντί των 6 μηνών που προβλέπονται στην ισχύουσα διάταξη. Επί πλέον έχει παραλειφθεί η πρόβλεψη για παράταση της τιθέμενης προθεσμίας σε περίπτωση που συντρέχουν λόγοι ανωτέρας βίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά, ιδίως εν όψει της σημαντικής σύντμησης της προθεσμίας για την υποβολή αίτησης θεραπείας, θα πρέπει να επανέλθει η πρόβλεψη των λόγων ανωτέρας βίας.

Ορθή κρίνεται η ρύθμιση που θεσπίζει την υποχρέωση της αρμόδιας υπηρεσίας να αποφανθεί επί της αίτησης θεραπείας εντός 30 ημερών από την υποβολή της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ': ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Άρθρο 16: Ανάκληση και άρνηση ανανέωσης του καθεστώτος του πρόσφυγα

Με την προτεινόμενη ρύθμιση προστίθεται στο άρθρο 14 ν. 4636/2019 νέα παρ. 4^Α, με την οποία ενσωματώνεται η δυνατότητα μη χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα για τους ίδιους λόγους με τους οποίους αυτό ανακαλείται ή δεν ανανεώνεται, δυνατότητα την οποία παρέχει στα κράτη μέλη η Οδηγία 2011/95/ΕΕ με το άρθρο 14§5 αυτής. Ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά πως η διάταξη αυτή, αντί της δέσμιας αρμοδιότητας, πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα στην αποφαινόμενη αρχή, σε πρώτο και σε δεύτερο βαθμό, να χορηγεί ή όχι το καθεστώς σε αυτές τις περιπτώσεις. Θα πρέπει, δηλαδή, η αποφαινόμενη αρχή να μπορεί να σταθμίζει αφ' ενός τον κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή την κοινωνία και αφ' ετέρου τη διεθνή υποχρέωση περί χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας λόγω των εξατομικευμένων περιστάσεων, που συντρέχουν στο υπό αναγνώριση πρόσωπο. Ειδικά προκειμένου περί λόγων εθνικής ασφαλείας, παρατηρείται πως η ερμηνεία αυτής της αόριστης νομικής έννοιας πρέπει να είναι ιδιαίτερα στενή, προκειμένου να αποφεύγονται καταχρήσεις. Επομένως, προτείνεται η διατύπωση «η αποφαινόμενη αρχή δύναται να μη χορηγεί ...».

Σε κάθε περίπτωση, εφ' όσον σε αυτές τις περιπτώσεις δεν παρέχεται διεθνής προστασία -καθώς θα αποκλείεται και η επικουρική προστασία- πρέπει να διασφαλισθεί τουλάχιστον η προστασία από την επαναπροώθηση (*non-refoulement*) με βάση το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων (άρθρο 3 της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά των Βασανιστηρίων, άρθρο 3 της ΕΣΔΑ, άρθρο 7 του ΔΣΑΠΔ, άρθρο 19 του Χάρτη Ε.Ε.). Αυτή η δέσμευση αποτελεί *jus cogens* και δεν γνωρίζει εξαιρέσεις για λόγους εθνικής ασφαλείας ή δημόσιας τάξης, ενώ υπερέχει κάθε άλλης υποχρέωσης που έχει το κράτος βάσει διεθνών ή διμερών συμφωνιών.

Άρθρο 17: Ρυθμίσεις για τη χορήγηση άδειας διαμονής σε δικαιούχο διεθνούς προστασίας και σε μέλη οικογένειάς του

Με την προτεινόμενη ρύθμιση, στο αναδιατυπούμενο άρθρο 24§1 ν. 4636/2019 προβλέπεται επιβολή προστίμου σε περίπτωση εκπρόθεσμης αίτησης για ανανέωση καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Οι πρόσφυγες, ωστόσο, αποτελούν μια ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα, οικονομικά και κοινωνικά, με σοβαρές δυσκολίες ένταξης στην κοινωνία και την αγορά εργασίας. Επίσης, δεν γνωρίζουν τη γλώσσα, ώστε να μπορούν να ανταπεξέρχονται εύκολα στις διοικητικές διαδικασίες. Η μη εμπρόθεσμη υποβολή της αίτησης ανανέωσης, εκ του περιεχομένου της, δεν ενέχει για το κράτος κάποιο κίνδυνο αποφυγής συγκεκριμένης υποχρέωσης ή παρελκυστικής τακτικής του διοικουμένου, όπως συμβαίνει λ.χ. στην περίπτωση των φορολογικών προστίμων που συνεχονται με τη διάπραξη των αδικημάτων της ανακριβούς δήλωσης. Επομένως, κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη, το προτεινόμενο πρόστιμο είναι τουλάχιστον δυσανάλογο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Άρθρο 18: Ρύθμιση ζητημάτων ταξιδιωτικών εγγράφων

Στο πρώτο εδάφιο του αναδιατυπούμενου άρθρου 25§1 ν. 4636/2019 έχει παραλειφθεί ο προσδιορισμός της αρχής στην οποία υποβάλλεται η αίτηση χορήγησης ταξιδιωτικού εγγράφου, οπότε προτείνεται η αναδιατύπωση να γίνει ως εξής: *«Στον δικαιούχο καθεστώτος του πρόσφυγα χορηγείται, κατόπιν αίτησής του στην αρμόδια αρχή παραλαβής και εξέτασης, ταξιδιωτικό έγγραφο ...»*.

Άρθρο 19: Ρυθμίσεις για τον Προσωρινό Αριθμό Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού

Στο αναδιατυπούμενο άρθρο 55§2 ν. 4636/2019 προβλέπεται ότι *«ο Π.Α.Α.Υ.Π.Α. χορηγείται ταυτόχρονα με τον αριθμό που αναγράφεται στο ειδικό δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία, που εκδίδεται από την Υπηρεσία Ασύλου, αντιστοιχείται με αυτόν και παραμένει ενεργός καθ' όλη τη διάρκεια εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας»*. Προτείνεται να προστεθεί η φράση *«καθ' όλη τη διάρκεια εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας και έως την έκδοση ΑΜΚΑ»*, ώστε να μην υπάρχει κενό στην ιατροφαρμακευτική κάλυψη, όταν γίνεται δεκτή η αίτηση διεθνούς προστασίας.

Επίσης, προβλέπεται ότι *«σε περίπτωση απόρριψης της αίτησης διεθνούς προστασίας για οποιονδήποτε από τους λόγους που αναφέρονται στον παρόντα και η οποία δεν έχει ανασταλτικό χαρακτήρα, ο Π.Α.Α.Υ.Π.Α. απενεργοποιείται αυτόματα και ο δικαιούχος παύει να έχει πρόσβαση στις ανωτέρω υπηρεσίες»*. Θα ήταν σκόπιμο να προβλεφθεί σαφής ρύθμιση για την περίπτωση που η απορριπτική απόφαση ανασταλεί ή ακυρωθεί δικαστικά, ώστε αυτόματα να ενεργοποιείται και πάλι η ισχύς του Π.Α.Α.Υ.Π.Α. και ο αιτών διεθνή προστασία να αποκτά εκ νέου πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.



Νομοτεχνικά, η διατύπωση «σε περίπτωση απόρριψης της αιτήσεως ασύλου για οποιονδήποτε από τους λόγους που αναφέρονται στον παρόντα νόμο και η οποία δεν έχει ανασταλτικό χαρακτήρα...» είναι προβληματική, καθώς ανασταλτικό αποτέλεσμα έχει η ίδια η διοικητική προσφυγή και όχι, φυσικά, η απόφαση απόρριψής της.

Τέλος, θετική και ευθυγραμμισμένη με τις συστάσεις και διαδοχικές παρεμβάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η προσθήκη εξαίρεσης από την απενεργοποίηση του Π.Α.Α.Υ.Π.Α. σε περίπτωση απόρριψης ειδικά για τους ασυνόδευτους ανηλίκους. Με την εξαίρεση αυτή προστατεύεται το βέλτιστο συμφέρον των ανηλίκων και τα σχετικά δικαιώματα τους δυνάμει της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού.

Άρθρο 20: Ρυθμίσεις σχετικά με την παραμονή των αιτούντων διεθνή προστασία

Σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις της Οδηγίας Επιστροφών, κατά την εφαρμογή της από τα κράτη μέλη λαμβάνονται δεόντως υπ' όψη η αρχή της μη επαναπροώθησης, το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, η οικογενειακή ζωή και η κατάσταση της υγείας του παρανόμως διαμένοντος στη χώρα (άρθρο 5 της Οδηγίας 2008/115/EK). Με τις προτεινόμενες διατάξεις περί τροποποίησης των άρθρων 68 και 104 ν. 4636/2019 καταργείται η δυνατότητα χορήγησης βεβαίωσης περί μη απομάκρυνσης για λόγους ανθρωπιστικούς. Ειδικότερα, αφαιρείται από το άρθρο 68§3 ν. 4636/2019 η περίοδος «όπου, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου, παύει η ισχύς του δικαιώματος παραμονής του αιτούντος, η αποφαινόμενη Αρχή εξετάζει τη συνδρομή των όρων της αρχής της μη επαναπροώθησης ... η αποφαινόμενη Αρχή χορηγεί βεβαίωση περί μη απομάκρυνσης για λόγους ανθρωπιστικούς, η οποία συνεπάγεται για τον κάτοχο, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις της βεβαίωσης αναβολής απομάκρυνσης». Παράλληλα, τροποποιείται το άρθρο 104§4 ν. 4636/2019, καταργείται η δυνατότητα χορήγησης της ίδιας βεβαίωσης και ορίζεται πλέον ότι «σε κάθε περίπτωση η απόφαση δεν θα πρέπει να οδηγεί σε άμεση ή έμμεση επαναπροώθηση...».

Η αφαίρεση, από τις αποφαινόμενες αρχές, της δυνατότητας να αναγνωρίζουν οι ίδιες ή να παραπέμπουν για να αναγνωριστεί ένα καθεστώς προστασίας για ανθρωπιστικούς λόγους (κατάργηση του άρθρου 67 ν. 4375/2016 ήδη με το ν. 4686/2020), καθώς και η κατάργηση της δυνατότητάς τους να χορηγούν αναβολή απομάκρυνσης, αποδυναμώνει ουσιαστικά την εξέταση του κινδύνου επαναπροώθησης, ο οποίος προκύπτει κατά μείζονα λόγο από τους ισχυρισμούς στο πλαίσιο της εξέτασης διεθνούς προστασίας, από την έρευνα που διενεργείται και τις σχετικές διαπιστώσεις του αποφαινόμενου οργάνου. Η εξέταση αυτού του κινδύνου από τα αστυνομικά όργανα πριν την απομάκρυνση καθ' εαυτήν, δεν φέρει τις ίδιες εγγυήσεις, τόσο από άποψη σύνθεσης (αφ' ενός δικαστές, αφ' ετέρου αστυνομικές αρχές), όσο και από το γεγονός ότι τα όργανα αυτά δεν έχουν γνώση των ισχυρισμών του προσώπου και της κατάστασης στη χώρα, αντίστοιχη της γνώσης που έχουν οι αρμόδιες αρχές εξέτασης.

Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και αν δεν πραγματοποιηθεί η απομάκρυνση, το πρόσωπο θα βρίσκεται σε μια κατάσταση νομικής αβεβαιότητας κατά την οποία δεν θα μπορεί να εργασθεί, να συναλλάσσεται με τις αρχές, να έχει περίθαλψη και ασφαλιστική

προστασία, καθώς δεν θα του αναγνωρίζεται πλέον κάποιο καθεστώς προστασίας για ανθρωπιστικούς λόγους, το οποίο να διασφαλίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις της βεβαίωσης αναβολής απομάκρυνσης του ν. 3907/2011.

Άρθρο 21: Διάρκεια ισχύος δελτίου αιτούντος διεθνή προστασία - Στοιχεία ταυτότητας αιτούντων - Παραίτηση από το καθεστώς δικαιούχου διεθνούς προστασίας

Στο άρθρο 79§1 ν. 4636/2019 προστίθεται ένας επιπλέον περιορισμός στην αναγνώριση εγγράφων των αιτούντων για τη δήλωση ή αλλαγή των στοιχείων ταυτότητας, καθώς λαμβάνεται υπ' όψη «*το δελτίο ταυτότητάς τους, εφόσον αναγράφεται σε αυτό η πλήρης ημερομηνία γέννησής τους*». Αυτή η προσθήκη εισάγει έναν περιορισμό στη δυνατότητα του αιτούντα να δηλώσει ή διορθώσει την ηλικία του με βάση τη δήλωσή του και τα έγγραφα που φέρει από τη χώρα του, οπότε - εκτός των ζητημάτων που τίθενται στο πλαίσιο διαπίστωσης της ανηλικότητας - εισάγει κατ' αποτέλεσμα αθέμιτη και αδικαιολόγητη διάκριση σε βάρος των αιτούντων με βάση τα έντυπα δελτίου ταυτότητας, που εκδίδει η εκάστοτε χώρα.

Η μη λήψη υπ' όψη του δελτίου ταυτότητας, ως στοιχείου με βάση το οποίο προκύπτουν τα στοιχεία ταυτότητας, όταν δεν αναγράφεται η πλήρης ημερομηνία γέννησης, δημιουργεί έντονο προβληματισμό ως προς τη σκοπιμότητά της. Στο βαθμό που δεν τίθεται ζήτημα γνησιότητας των εγγράφων αυτών - το οποίο άλλωστε εξετάζεται στη πράξη και επί τη βάσει του εκάστοτε προσκομιζόμενου εγγράφου - η προσέγγιση αυτή δεν φαίνεται να δικαιολογείται και δημιουργεί δυσμενείς συνέπειες σε όλους τους αιτούντες που φέρουν σχετικά έγγραφα και δεν θα απολαμβάνουν την ταυτοποίησή τους δυνάμει αυτών. Ακόμη πιο κρίσιμες όμως θα είναι δυνητικά οι συνέπειες σε περιπτώσεις ασυνόδευτων ανηλίκων ή, ευρύτερα, προσώπων τα οποία με βάση το δελτίο ταυτότητας τους είναι ανήλικοι. Ειδικότερα, είναι ορατός ο κίνδυνος της - κατ' αρχήν τουλάχιστον - αποστέρησης των δικαιωμάτων που συνοδεύουν την ιδιότητα του ανηλίκου σύμφωνα με το εθνικό, ενωσιακό αλλά και διεθνές νομικό πλαίσιο (δυνάμει της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού) και της ενδεχόμενης υποβολής σε διαδικασίες διαπίστωσης ανηλικότητας, χωρίς τούτο να αποτελεί αναγκαίο μέτρο ταυτοποίησης βάσει των ειδικών περιστάσεων. Σημειωτέον ότι η μη λήψη υπ' όψη ταυτοποιητικών εγγράφων, τα οποία δεν έχουν κριθεί ως μη γνήσια στο πλαίσιο μιας διαδικασίας αντικειμενικής αξιολόγησης, δεν φαίνεται να συνάδει και με την προβλεπόμενη προστασία της ταυτότητας των παιδιών από τα κράτη σύμφωνα με το άρθρο 8 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Προς αυτή την κατεύθυνση, η Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού έχει επισημάνει⁴ ότι τα έγγραφα θα πρέπει να θεωρούνται γνήσια εκτός αν υπάρχει απόδειξη περί του αντιθέτου, ενώ μόνο σε περίπτωση έλλειψης εγγράφων ταυτοποίησης, ή άλλου κατάλληλου αποδεικτικού υλικού, θα πρέπει να ακολουθείται αναλυτική διαδικασία αξιολόγησης ηλικίας της σωματικής και ψυχολογικής ανάπτυξης. Σύμφωνα, άλλωστε, και με το ενωσιακό

⁴ Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού, 028/2017, Μ.Β. κατά Ισπανίας, 28.9.2020, <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2750>

δίκαιο, όπως έχει ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία, η διαδικασία προσδιορισμού ηλικίας κινείται μόνο κατόπιν έγερσης αμφιβολιών από τα κράτη σχετικά με αυτή.

Άρθρο 22: Στοιχεία απορριπτικής απόφασης επί αιτήσεως διεθνούς προστασίας

Με την προτεινόμενη τροποποίηση του άρθρου 82§§8-9 ν. 4636/2019, στον ήδη υπάρχοντα κίνδυνο σύγχυσης αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα όργανα εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας και στα όργανα επιστροφής, προστίθεται η αρμοδιότητα της απέλασης, καθώς στην απορριπτική απόφαση επί του αιτήματος ασύλου ενσωματώνεται και προηγούμενη απόφαση απέλασης, η οποία έχει εκδοθεί από τα αρμόδια αστυνομικά όργανα. Η πράξη, δηλαδή, ενός αστυνομικού οργάνου, ενσωματώνεται στην πράξη ενός οργάνου άλλης υπηρεσίας αλλά και ενός οργάνου που αποτελείται αμιγώς από δικαστές, κατά πλήρη ανάμιξη εξουσιών, οργάνων και αρμοδιοτήτων. Το φαινόμενο αυτό εγγράφεται στη γενικότερη και διαρκή σύγχυση μεταξύ των διαδικασιών διεθνούς προστασίας και επιστροφής - απέλασης, καθώς οι νεοεισερχόμενοι στα νησιά, πριν καν οδηγηθούν σε διαδικασίες υποδοχής, υποβάλλονται σε διαδικασίες απέλασης. Τούτο οδηγεί σε καταστρατήγηση των εγγυήσεων για τους αιτούντες διεθνή προστασία, καθώς διατάσσεται η κράτηση προσώπων εναλλακτικά βάσει των διατάξεων περί απέλασης, επιστροφής και διεθνούς προστασίας, προκαλώντας παρατεταμένη διάρκεια κράτησης και ανασφάλεια δικαίου.

Τέλος, σχετικά με το άρθρο 82§10 του ν. 4636/2019, παρατηρείται, ότι οι αποφάσεις διακοπής της εξέτασης δεν έχουν το ίδιο αποτέλεσμα με τις αποφάσεις επί της αίτησης διεθνούς προστασίας ή ανάκλησης καθεστώτος, ώστε να διαβιβάζονται στην Ελληνική Αστυνομία. Το αίτημα δεν απορρίπτεται, απλώς διακόπτεται η εξέτασή του και μπορεί ο ενδιαφερόμενος να επανέλθει εντός συγκεκριμένης προθεσμίας υποβάλλοντας στην ίδια τη διοίκηση αίτηση για την εκ νέου συνέχιση της εξέτασης κατά τα οριζόμενα στο ενωσιακό δίκαιο. Δεν φαίνεται, συνεπώς, να δικαιολογείται η διαβίβαση στην ΕΛ.ΑΣ των αποφάσεων διακοπής της εξέτασης, πολλώ δε μάλλον καθώς δεν καθίστανται σαφείς οι συνέπειες αυτής της διαβίβασης.

Άρθρο 23: Παράβολο υποβολής μεταγενέστερης αίτησης

Με την προτεινόμενη προσθήκη παραγράφου 10 στο άρθρο 89 ν. 4636/2019, ιδρύεται υποχρέωση καταβολής παραβόλου (και μάλιστα αυξημένου σε σχέση με την αρχική εκδοχή του σχεδίου όπως είχε τεθεί σε δημόσια διαβούλευση), προκειμένου να υποβληθεί μεταγενέστερο αίτημα ασύλου.

Η σύνδεση της κατάθεσης παράβολου με την υποβολή μεταγενέστερης αίτησης διεθνούς προστασίας υπονομεύει την άσκηση του δικαιώματος στο άσυλο, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 18 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. Ένα παράβολο, και μάλιστα ύψους 100 € (αλλ' ακόμη και 50 €, όπως στο αρχικό σχέδιο), καθιστά σχεδόν απαγορευτική την κατάθεση μεταγενέστερου αιτήματος για έναν ευάλωτο οικονομικά πληθυσμό, όπως είναι οι αιτούντες διεθνή προστασία, και αντίκειται στα άρθρα 40-42 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, τα οποία καταλείπουν στον

εθνικό νομοθέτη περιθώρια να εισάγει κανόνες για τη ρύθμιση της εξέτασης του αιτήματος και όχι για την κατάθεσή του, ενώ σε κάθε περίπτωση, οι κανόνες αυτοί «δεν πρέπει να καθιστούν αδύνατη την πρόσβαση των αιτούντων σε νέα διαδικασία ούτε να οδηγούν πρακτικώς στη ματαίωση ή στο σοβαρό περιορισμό της πρόσβασης αυτής».

Άλλωστε, ο εθνικός νομοθέτης έχει ήδη μεριμνήσει πολλαπλώς για την ταχεία εξέταση των μεταγενέστερων αιτήσεων, ώστε η κατάθεσή τους να μην έχει ως αποτέλεσμα την επιμήκυνση της παραμονής του προσώπου στη χώρα, αν δεν συντρέχουν λόγοι διεθνούς προστασίας. Εξ άλλου, πέραν των ως άνω σοβαρών επιφυλάξεων επί της αρχής της ρύθμισης, τέτοιου είδους κανόνες επιβαρύνουν το διοικητικό φόρτο για τους υπαλλήλους της Υπηρεσίας Ασύλου, καθώς θα πρέπει να διεξάγουν διαδικασίες τόσο για τον τρόπο και χρόνο καταβολής του παραβόλου, όσο και για την επιστροφή του (σε περίπτωση που το μεταγενέστερο αίτημα ασύλου γίνει δεκτό), για την οποία δεν υπάρχει καμμία πρόβλεψη στη σχετική εξουσιοδοτική διάταξη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄: ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ

Άρθρο 28: Περιφερειακές Υπηρεσίες της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης

Με την προτεινόμενη διάταξη, καταργούνται οι ανοικτές δομές που προβλέπονταν στο άρθρο 8§4 ν. 4375/16 και αντικαθίστανται από τις Κλειστές Ελεγχόμενες Δομές. Ο Συνήγορος του Πολίτη επαναφέρει τον προβληματισμό του για την έκθεση ευάλωτων εν γένει ομάδων και ιδίως ανηλίκων στο περιβάλλον δομών τέτοιας φύσης. Επισημαίνεται εκ νέου, ότι ο χρόνος παραμονής ευάλωτων ομάδων εν γένει, και ιδίως παιδιών, σε αυτές πρέπει να είναι ο απολύτως αναγκαίος και, σε κάθε περίπτωση, να παρέχονται συγκεκριμένες εγγυήσεις σε ό,τι αφορά την καθημερινή διαβίωσή τους, καθώς επίσης να υφίσταται μέριμνα για τη διασφάλιση συνθηκών που να συνάδουν κατά το δυνατό με τις ιδιαίτερες ανάγκες τους και -στη περίπτωση των παιδιών- την ηλικία τους, σε ευθυγράμμιση με τις επιταγές της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Οι συνθήκες αυτές συμπεριλαμβάνουν, μεταξύ άλλων: σίτιση προσαρμοσμένη στις ανάγκες, υγειονομική περίθαλψη, ύπαρξη εγκαταστάσεων για ψυχαγωγία των παιδιών, παροχή μη τυπικής εκπαίδευσης και πρόσβαση στην εκπαίδευση.

Σε κάθε περίπτωση, σημειώνεται, ότι, ειδικότερα για τις κλειστές ελεγχόμενες δομές που εισάγονται με το αναδιατυπούμενο άρθρο 8§4 περίπτ. γ' ν. 4375/2016, δεν προκύπτουν ούτε οι κατηγορίες προσώπων που εντάσσονται στις εν λόγω δομές ούτε οι διαδικασίες που θα ακολουθούνται.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄: ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 34: Κράτηση και διαδικασία απέλασης

Με την τροποποίηση του άρθρου 81§1 ν. 3386/2005 εξακολουθεί να υφίσταται η πρόβλεψη της κράτησης σε αστυνομικά τμήματα. Αποτελεί θετικό βήμα, ότι και στις διαδικασίες απέλασης του ν. 3386/2005 ορίζεται, ότι η διοικητική κράτηση εκτελείται στα Προαναχωρησιακά Κέντρα του ν. 3907/2011. Ωστόσο, στην πράξη, οι «κατά κανόνα ειδικές εγκαταστάσεις» της Οδηγίας Επιστροφών (άρθρο 16) δεν επαρκούν και ένας μεγάλος αριθμός αλλοδαπών κρατείται σε αστυνομικά τμήματα. Όπως πολλές φορές έχει επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη⁵, η μαζική κράτηση αλλοδαπών σε αστυνομικά τμήματα δεν ανταποκρίνεται στις νομοθετικές υποχρεώσεις της διοίκησης για εξασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης στους διοικητικά κρατούμενους αλλοδαπούς. Στοιχειοθετείται, παράλληλα, η παραβίαση σειράς θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά κατοχυρώνονται στην ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία, ιδίως δε στο άρθρο 3 ΕΣΔΑ.

Τέλος, εν όψει των πολλών τροποποιήσεων που εισάγονται στο ν. 3907/2011 με το παρόν σχέδιο νόμου, ο Συνήγορος του Πολίτη κρίνει σκόπιμο να επαναφέρει την παρατήρηση που είχε υποβάλει⁶ κατά την ψήφιση του ν. 4686/2020, ότι η τροποποίηση του άρθρου 30§1 ν. 3907/2011, με την οποία η κράτηση επιβάλλεται ως κανόνας και τα εναλλακτικά μέτρα καθίστανται η εξαίρεση, αφίσταται της Οδηγίας Επιστροφών που επιβάλλει ακριβώς τον αντίστροφο κανόνα, σύμφωνα και με την αρχή της αναλογικότητας που πρέπει να διέπει την επιβολή περιορισμών στην προσωπική ελευθερία.

Άρθρο 37: Χορήγηση Προσωρινού Αριθμού Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού σε αιτούντες διεθνή προστασία

Με την προτεινόμενη ρύθμιση προβλέπεται, ότι οι αιτούντες διεθνή προστασία με ημερομηνία υποβολής αιτήματος πριν την 1.11.2019, οι οποίοι δεν διαθέτουν Π.Α.Α.Υ.Π.Α., έχουν τη δυνατότητα να υπαχθούν στις προβλέψεις του άρθρου 55 του ν. 4636/2019 έως την ολοκλήρωση της εξέτασης του αιτήματός τους. Με την πρόβλεψη αυτή καθίσταται σαφές, ότι καλύπτονται και οι αιτούντες διεθνή προστασία, που είχαν υποβάλει αίτηση πριν την έναρξη εφαρμογής του ν. 4636/2019,

⁵ Σχετικά πρόσφατες παρατηρήσεις στις ειδικές Εκθέσεις Επιστροφών των ετών:
2017 https://www.synigoros.gr/resources/docs/2018_epistrofes_gr_web.pdf ,
2018 https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_final.pdf ,
2019 https://www.synigoros.gr/resources/docs/ethsia-ekthesh-2019_gr_site.pdf και
2020 https://www.synigoros.gr/resources/docs/ekthesi_epistrofes-2020_gr_site.pdf
καθώς και στην ειδική έκθεση «Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων» https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf σελ. 55 επ. 75 επ.

⁶ <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.655261>

δηλαδή προ της 1.11.2019⁷. Λαμβάνοντας υπ' όψιν, ότι υφίσταται ήδη η μεταβατική διάταξη⁸ του άρθρου 13 της Κ.Υ.Α. 717/2020, δεν είναι σαφές σε ποιά ρύθμιση αποσκοπεί η παρούσα προτεινόμενη διάταξη.

Άρθρο 40: Προϋποθέσεις δραστηριοποίησης σε χώρο αρμοδιότητας Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής

Με την προτεινόμενη ρύθμιση εισάγεται ένα αυστηρό πλαίσιο ρυθμίσεων για τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στη θαλάσσια διάσωση στα σύνορα της χώρας, με το οποίο η αντίστοιχη δραστηριότητα των εγγεγραμμένων στο σχετικό Μητρώο οργανώσεων ποινικοποιείται, αν δεν τηρηθούν οι όροι της προηγούμενης άδειας («έγκριση ενεργοποίησης») του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής ή του «αδυνάτου» της δράσης του ΛΣ-ΕΛΑΚΤ και, σωρευτικά, της ενημέρωσής του αλλά και της «έγγραφης έγκρισής» του.

Δεδομένου, ότι σε περίπτωση κινδύνου στη θάλασσα προέχει ο στόχος διάσωσης από κινδύνου ζωής, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι το πλαίσιο δράσης των ΜΚΟ πρέπει να διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας και να διασφαλίζει τον πυρήνα του στόχου διάσωσης. Εξάλλου, επισημαίνονται εν προκειμένω οι σχετικές κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο⁹: «*Η παροχή βοήθειας σε όσους βρίσκονται σε κίνδυνο στη θάλασσα αποτελεί ηθικό καθήκον και υποχρέωση βάσει του διεθνούς δικαίου ... Η Επιτροπή θα διευκρινίσει το ζήτημα της ποινικοποίησης της δράσης ιδιωτικών φορέων μέσω κατευθυντηρίων γραμμών σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων κατά της παράνομης διακίνησης και θα καταστήσει σαφές ότι η εκπλήρωση της νομικής υποχρέωσης διάσωσης ανθρώπων που βρίσκονται σε κίνδυνο στη θάλασσα δεν μπορεί να ποινικοποιείται*».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ': ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΓΟΥΜΕΝΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 42: Μεταβατικές διατάξεις

⁷ Άρθρο 55 § 4 του ν. 4636/2019: «*Το παρόν άρθρο τίθεται σε ισχύ από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου*».

⁸ «*1. Αιτούντες διεθνή προστασία μετά την 01/11/2019: Η Υπηρεσία Ασύλου προωθεί στην Η.Δ.Ι.Κ.Α. Α.Ε. τα δελτία των αιτούντων ασύλου που διαθέτουν αριθμό δελτίου πλήρους καταγραφής μετά την 01/11/2019 και στους οποίους αποδίδεται άμεσα Π.Α.Α.Υ.Π.Α.. 2. Αιτούντες διεθνή προστασία προ της 01/11/2019: Η Η.Δ.Ι.Κ.Α. Α.Ε θα προωθήσει τα στοιχεία ταυτοποίησης που τηρούνται στον Α.Μ.Κ.Α. για τους αιτούντες διεθνή προστασία. Το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου θα ταυτοποιήσει τα στοιχεία αυτών με αυτά που τηρεί στο πληροφοριακό του σύστημα και για όσους αλλοδαπούς γίνει επιτυχής ταυτοποίηση θα ενημερώσει το σύστημά του και την Η.Δ.Ι.Κ.Α. Α.Ε. για την μετατροπή του Α.Μ.Κ.Α. σε Π.Α.Α.Υ.Π.Α. Για όσους αλλοδαπούς δεν επιτευχθεί ταυτοποίηση και έχουν αριθμό δελτίου ασύλου πλήρους καταγραφής πριν από την 01/11/2019, η απόδοση Π.Α.Α.Υ.Π.Α. θα γίνεται με την ανανέωση του δελτίου πλήρους καταγραφής*»

⁹ Βρυξέλλες 23.9.2020 COM (2020) 609 final, σελ.16 και 20 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EL>



α. - Στο προτεινόμενο άρθρο 42 § 6 προβλέπεται ότι οι βεβαιώσεις περί μη απομάκρυνσης για ανθρωπιστικούς λόγους ανανεώνονται μετά από νέα κρίση της εκδούσας αρχής για την εξακολούθηση του ανέφικτου της απομάκρυνσης. Πρόκειται για θετική ρύθμιση, καθώς επιλύει νομοθετικά το ζήτημα της αρμοδιότητας για ανανέωση βεβαιώσεων περί μη απομάκρυνσης για ανθρωπιστικούς λόγους, το οποίο είχε παρατηρηθεί στις περιπτώσεις εκκρεμών αιτήσεων ανανέωσης. Ενδεχομένως, θα ήταν σκόπιμο να προστεθεί πρόβλεψη περί της διάρκειας ισχύος, καθώς οι καταργούμενες πλέον διατάξεις των άρθρων 68§3 και 104§4 ν. 4636/2019 δεν προέβλεπαν διάρκεια ισχύος. Στην πράξη εφαρμοζόταν η διάρκεια ισχύος της βεβαίωσης αναβολής απομάκρυνσης του άρθρου 24 ν. 3907/2011, πιθανόν λόγω του ότι οι καταργούμενες διατάξεις παρέπεμπαν, ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις, στη βεβαίωση αναβολής απομάκρυνσης του ν. 3907/2011. Συναφής είναι και ο προβληματισμός για την εφεξής κατάργηση της πρόβλεψης έκδοσης βεβαίωσης μη απομάκρυνσης για ανθρωπιστικούς λόγους από τις Επιτροπές δυνάμει του άρθρου 20 του παρόντος σχεδίου νόμου.

Επισημαίνεται, ότι, με την κατάργηση της άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αιτούντες διεθνή προστασία στο άρθρο 43§10, η μόνη δυνατότητα αναβολής απομάκρυνσης για ανθρωπιστικούς λόγους ασκείται πλέον από τα αστυνομικά όργανα σύμφωνα με το άρθρο 24 ν. 3907/2011 (άρθρο 9 της Οδηγίας Επιστροφών). Η αρμοδιότητα αυτή καθίσταται ακόμα περισσότερο κρίσιμη σε περίπτωση που τυχόν αποφάσεις επιστροφής στην Τουρκία, ως τρίτη ασφαλή χώρα για την εξέταση αιτήσεων διεθνούς προστασίας, δεν μπορούν να εφαρμοσθούν, διότι οι υποκείμενοι αλλοδαποί-αιτούντες κινδυνεύουν να βρεθούν σε δεινή κατάσταση από πλευράς ανθρωπιστικής.

β. - Υπενθυμίζεται, τέλος, ότι με το άρθρο 119§3 ν. 4636/2019 έχει καταργηθεί το π.δ. 141/2013, πλην του άρθρου 40, το οποίο προβλέπει ότι «*Το παρόν εφαρμόζεται και από τις αρμόδιες αρχές του π.δ. 114/2010, όπως εκάστοτε ισχύει, επί αιτήσεων διεθνούς προστασίας που έχουν υποβληθεί και εξετάζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του ως άνω διατάγματος. Το παρόν εφαρμόζεται ακόμη επί αλλοδαπών και ανιθαγενών, στους οποίους έχει χορηγηθεί καθεστώς διεθνούς προστασίας κατά την έναρξη ισχύος του*». Εξ άλλου, σύμφωνα με το άρθρο 23§2 του καταργηθέντος π.δ. 141/2013, «*στα μέλη της οικογένειας του δικαιούχου καθεστώτος διεθνούς προστασίας, εφόσον δεν πληρούν ατομικά τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση καθεστώτος διεθνούς προστασίας, μετά από αίτησή τους και με τις ίδιες διαδικασίες, χορηγούνται τα δικαιώματα που αναφέρονται στα άρθρα 24 έως και 36, εφόσον αυτό είναι συμβατό με άλλο καθεστώς που τα μέλη αυτά τυχόν απολαμβάνουν. Τα δικαιώματα αυτά πρέπει να εξασφαλίζουν ικανοποιητικό βιοτικό επίπεδο στο δικαιούχο και εφόσον χορηγηθούν, διατηρούνται αυτοτελώς και μετά την ενηλικίωση του ανηλίκου ή τη λύση της συζυγικής σχέσης συνέπεια διαζυγίου, διάστασης ή θανάτου του δικαιούχου διεθνούς προστασίας*». Στα δικαιώματα αυτά περιλαμβάνεται και το δικαίωμα στη χορήγηση άδειας διαμονής. Μετά την κατάργηση του π.δ. 141/2013 δεκάδες αλλοδαποί, μέλη οικογένειας δικαιούχων διεθνούς προστασίας, πολλοί από τους οποίους έχουν ενηλικιωθεί, δεν μπορούν να ανανεώσουν την άδεια διαμονής τους και έχουν καταστεί παράνομοι στη χώρα με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την οικογενειακή τους ζωή, την εργασία ή την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.



Ο ίδιος προβληματισμός υφίσταται και για την ειδικότερη κατηγορία μελών οικογένειας, που είχαν εισέλθει στο πλαίσιο των διατάξεων οικογενειακής επανένωσης ως μέλη οικογένειας πρόσφυγα (δυνάμει του π.δ. 131/2006, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει) και αποτελούν μέλη οικογένειας δικαιούχων διεθνούς προστασίας, στους οποίους έχει εφαρμογή η διατηρηθείσα σε ισχύ διάταξη του άρθρου 40 του π.δ. 141/2013. Σύμφωνα με το άρθρο 15§3 του π.δ. 131/2006, «κατά την ανανέωση, η άδεια διαμονής των μελών ακολουθεί την τύχη της άδειας διαμονής του πρόσφυγα». Με τη κατάργηση του π.δ. 141/2013, μέλη οικογένειας που εισήλθαν στο πλαίσιο επανένωσης και ιδίως τέκνα, που έχουν πλέον ενηλικιωθεί και ανανέωναν επί μακρόν τις άδειες διαμονής τους ομαλά, βρίσκονται πλέον σε καθεστώς έωλο, με αδυναμία ανανέωσης, έχει δε παρατηρηθεί το φαινόμενο να μη μπορούν να υπαχθούν ούτε στη συνδυαστικά από τα άρθρα 11 και 18 του π.δ. 131/2006 προβλεπόμενη αυτοτελή άδεια διαμονής, λόγω έλλειψης προϋποθέσεων (όπως προϋπόθεση προηγούμενης άδειας διαμονής σε ισχύ χωρίς δική τους υπαιτιότητα, καθώς είχαν εμπρόθεσμα υποβάλει την αίτηση για ανανέωση της άδειας διαμονής τους), τα οποία, σε κάθε περίπτωση, υπολείπονται σε προστασία σε σχέση με τη προβλεπόμενη δυνάμει του πρόσφατα καταργηθέντος άρθρου 23 του π.δ. 141/2013. Για λόγους επομένως που ανάγονται στην αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης, θα ήταν σκόπιμο, στο πλαίσιο του παρόντος σχεδίου νόμου, να υπάρξει μεταβατική διάταξη με σκοπό την επίλυση του δημιουργηθέντος προβλήματος για τα μέλη οικογένειας των κατηγοριών προσώπων που περιλαμβάνονται στο διατηρηθέν άρθρο 40§1 π.δ. 141/2013.

Τέλος, επισημαίνεται, ότι, πέραν της ως άνω περιγραφόμενης κατηγορίας, αντίστοιχη ανατροπή μιας ήδη διαμορφωμένης έννομης κατάστασης φαίνεται ότι δημιουργείται, εξ αιτίας της κατάργησης του π.δ. 141/2013, για όλα τα μέλη οικογένειας δικαιούχων διεθνούς προστασίας, που είχαν ήδη κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4636/2019 λάβει άδεια διαμονής, δεδομένου ότι η νέα διάταξη του άρθρου 23 του ν. 4636/2019 δεν προβλέπει αυτοτελή διατήρηση δικαιωμάτων για τα μέλη οικογένειας, ενώ ούτε ο ν. 4636/2019 προβλέπει μεταβατικές διατάξεις. Συνεπώς, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι θα ήταν σκόπιμο, για τους λόγους που περιγράφονται παραπάνω, να προβλεφθεί μεταβατική διάταξη που να περιλαμβάνει αυτή την κατηγορία μελών οικογένειας.

Άρθρο 43: Καταργούμενες διατάξεις

α. - Με το προτεινόμενο άρθρο 43§2 καταργείται «η παρ. 2 του άρθρου 24Α του ν. 4540/2018, περί έκδοσης κοινής υπουργικής απόφασης για τον καθορισμό ειδικότερων όρων, προϋποθέσεων και λεπτομερειών στεγαστικών προγραμμάτων αναφορικά με την απόλαυση υλικών συνθηκών υποδοχής από ανήλικους αιτούντες διεθνή προστασία ή μη, ασυνόδευτους ή μη». Παρά το γεγονός, ότι η έκδοση της εν λόγω ΚΥΑ εκκρεμούσε για παρατεταμένο χρονικό διάστημα, ωστόσο δεν είναι σαφείς οι λόγοι της πλήρους κατάργησης της πρόβλεψης έκδοσής της. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αναφερθεί και στο παρελθόν στην ανάγκη καθορισμού ειδικότερων όρων και προϋποθέσεων, καθώς επίσης εισαγωγής προδιαγραφών λειτουργίας, ιδίως στα στεγαστικά προγράμματα ασυνόδευτων ανηλίκων, όπου το πλαίσιο δεν έχει μέχρι σήμερα ρυθμισθεί. Στο πλαίσιο αυτό, η κατάργηση της εξουσιοδοτικής διάταξης ενδέχεται να

δημιουργήσει προβλήματα στη διαδικασία θέσπισης κριτηρίων λειτουργίας/πιστοποίησης, η οποία έχει ήδη δρομολογηθεί από την Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων.

β. - Με το προτεινόμενο άρθρο 43§10 καταργείται το άρθρο 22 ν. 4375/2016 περί χορήγησης άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αιτούντες διεθνή προστασία. Με τον τρόπο αυτό, σε συνδυασμό και με την προτεινόμενη κατάργηση της βεβαίωσης περί μη απομάκρυνσης για λόγους ανθρωπιστικούς και την προγενέστερη κατάργηση παραπομπής από την Αρχή Προσφυγών για χορήγηση άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους με το ν. 4686/2020, καταργείται η δυνατότητα χορήγησης αυτόνομης άδειας διαμονής ή άλλης άδειας για λόγους συμπόνιας, ανθρωπιστικούς ή άλλους λόγους σε πολίτη τρίτης χώρας που διαμένει παράτυπα στην επικράτεια της χώρας. Η δυνατότητα αυτή προβλέπεται από την ενωσιακή νομοθεσία, μάλιστα δε, σύμφωνα και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁰, μπορεί να συμβάλει στην πρόληψη της παρατεταμένης διαμονής σε παράτυπη κατάσταση, να μειώσει την ευαλωτότητα στην εργασιακή εκμετάλλευση και να διευκολύνει την κοινωνική ένταξη των ατόμων και τη συνεισφορά τους στην κοινωνία. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να ξεπεραστεί η κατάσταση διοικητικής αβεβαιότητας στην οποία εγκλωβίζονται τα άτομα αυτά, ενώ στόχος παραμένει η πρόληψη περαιτέρω παράτυπων μετακινήσεων προσώπων που υπόκεινται σε απόφαση επιστροφής.

Ευχαριστώντας για την προσοχή σας, παραμένω στη διάθεσή σας για κάθε τυχόν αναγκαία διευκρίνιση και συνδρομή.

Με τιμή,

Ανδρέας Ι. Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη

¹⁰ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2020 σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας για την επιστροφή: 2019/2208(INI) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_EL.html