



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

**Παρατηρήσεις στο σχέδιο νόμου
του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη
περί διεθνούς προστασίας**

Διατάξεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, ενοποίηση διατάξεων για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αναδιάρθρωση δικαστικής προστασίας αιτούντων άσυλο και άλλες διατάξεις.

Επί του κατατεθειμένου, την 21-10-2019, στη Βουλή των Ελλήνων, σχεδίου νόμου περί διεθνούς προστασίας, ο Συνήγορος του Πολίτη, υποβάλλει δια του παρόντος κάποιες συνοπτικές παρατηρήσεις, αποσκοπώντας να συμβάλει στη νομοθετική πρωτοβουλία, με βάση την πολυετή εμπειρία της Ανεξάρτητης Αρχής από πληθώρα αναφορών που έχουν υποβληθεί για ζητήματα πρόσβασης στη διεθνή προστασία, συνθηκών υποδοχής αιτούντων άσυλο, προστασίας ανηλίκων, εγγυήσεων διοικητικής κράτησης, διαδικασιών απέλασης κ.α. Τα άρθρα που αναφέρονται κατωτέρω αφορούν το σχέδιο, όπως αυτό είχε τεθεί στη δημόσια διαβούλευση. Σημειώνουμε ότι το εξαιρετικά μικρό διάστημα δημόσιας διαβούλευσης, από το βράδυ της 15.10.2019 (ώρα 21.00') έως την 21.10.2019 (ώρα 16.00') δεν κρίνεται επαρκές, καθώς δεν επέτρεψε την διατύπωση περισσότερων απόψεων, ιδίως από φορείς της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται στο πεδίο, απόψεων που θα μπορούσαν να συμβάλουν στην εφαρμογή στην πράξη των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Ελπίζουμε να υπάρξει επαρκής χρόνος συζήτησης του νομοσχεδίου στη Βουλή των Ελλήνων, δεδομένης της έκτασης και σημασίας της νομοθετικής αυτής πρωτοβουλίας του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη.

Για διάφορες πτυχές της σχετικής νομοθεσίας, ο Συνήγορος, βάσει της ευρείας συνταγματικής αποστολής του για διαφύλαξη της νομιμότητας, καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και προστασία των δικαιωμάτων κάθε προσώπου, έχει ήδη κατά καιρούς ασκήσει την αρμοδιότητα εισηγήσεων για νομοθετικές και οργανωτικές αλλαγές, σύμφωνα με το Ν.3094/2003, ως ισχύει. Στα θιγόμενα ζητήματα έχει επιπρόσθετη εμπειρία από την άσκηση και ειδικών αρμοδιοτήτων της Ανεξάρτητης Αρχής, ως Φορέας Εξωτερικού Ελέγχου των επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών (Οδηγία 2008/115/ΕΚ, Ν.3907/2011), ως Εθνικός Μηχανισμός πρόληψης των βασανιστηρίων και απάνθρωπης μεταχείρισης σε κάθε χώρο κράτησης (Ν.4228/2014, Κύρωση του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στη σχετική σύμβαση του ΟΗΕ), ως εθνικός φορέας προώθησης της καταπολέμησης των διακρίσεων (Ν.4443/2016) κ.α.

Ειδικότερα, επισημαίνονται τα εξής:

Κατ'αρχήν σημειώνεται ότι πρόκειται για αξιοσημείωτη απόπειρα συστηματοποίησης των διατάξεων με αντικείμενο το δικαίωμα διεθνούς προστασίας, ήτοι την αναγνώριση δικαιούχων, την υποδοχή αιτούντων άσυλο, την χορήγηση και ανάκληση καθεστώτος και την σχετική δικαστική προστασία. Η κατάστρωση όλων

των σχετικών διατάξεων σε επιμέρους ενότητες ενιαίου νομοθετήματος σαφώς προάγει την ασφάλεια δικαίου.

Δεν πρόκειται, βέβαια, ακριβώς περί κωδικοποιήσεως, αφενός διότι η οργάνωση υπηρεσιών (Υπηρεσίας Ασύλου, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, εξακολουθεί να διέπεται από μη καταργηθείσες διατάξεις του Ν.4375/2016, και αφετέρου διότι επέρχεται σωρεία τροποποιήσεων στις διατάξεις με τις οποίες είχε ήδη εναρμονισθεί το εσωτερικό μας δίκαιο με τις Οδηγίες 2011/95/ΕΕ, 2013/32/ΕΕ και 2013/33/ΕΕ (αναδιατύπωση 29.6.13).

Ως προς τα επιμέρους κεφάλαια του σχεδίου νόμου:

Μέρος Α΄ περί αναγνώρισης δικαιούχων διεθνούς προστασίας (άρθρ.2 - 38)

Ορισμοί (άρθρ. 2, επίσης άρθρ. 41 και 63)

Ο Συνήγορος στο πλαίσιο της ειδικής αρμοδιότητάς του ως πλαίσιο προαγωγής της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα άτομα με αναπηρία (αρ. 72 ν. 4488/2017), θεωρεί ότι **δεν δικαιολογείται η μείωση της προστασίας των ατόμων με αναπηρία σε σχέση με την ισχύουσα νομοθεσία**. Συγκεκριμένα:

Από τον ορισμό των μελών οικογένειας, στο **άρθρ. 2** του Α΄ μέρους του σχεδίου νόμου (*Αναγνώριση δικαιούχων διεθνούς προστασίας*), έχει απαλειφθεί η περ. «iii. Τα ενήλικα τέκνα που πάσχουν από πνευματική ή σωματική αναπηρία και δεν δύνανται να υποβάλουν αυτοτελώς αίτηση» (άρθρ. 2 π.δ. 113/2013, ως ισχύει).

Η ίδια διάταξη στο σχέδιο νόμου απαλείφεται και από το Β΄ μέρος (**άρθρ. 41**) δηλ. από το πλαίσιο υποδοχής των αιτούντων¹, αλλά και το Γ΄ μέρος (**άρθρ.63**), ήτοι τις διαδικασίες χορήγησης προσφυγικού καθεστώτος².

Ο Συνήγορος εισηγείται να μη μειωθεί η προστασία ως μελών οικογένειας πρόσφυγα/αιτούντα των εξαρτημένων, κατά τα ανωτέρω, ενηλίκων ατόμων με αναπηρία και θεωρεί ότι η εκ νέου ενσωμάτωση των σχετικών κοινοτικών Οδηγιών στο παρόν σχέδιο νόμου δεν δικαιολογεί την κατάργηση ευνοϊκότερων διατάξεων, που θα πρέπει να διατηρηθούν ως **συνάδουσες με άλλες διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, εν προκειμένω, τη Σύμβαση του ΟΗΕ για τα δικαιώματα ατόμων με αναπηρία** (Ν.4072/2012), στο άρθρ.11 της οποίας γίνεται ιδιαίτερη μνεία σε κινδύνους από ανθρωπιστικές κρίσεις.

Στο άρθρ. 2, στο άρθρ. 41 και στο άρθρ. 63 περιλαμβάνονται **τρεις ορισμοί για τον ασυνόδευτο ανήλικο**, οι οποίοι μάλιστα δεν συμπίπτουν. Επιπλέον, στο άρθρο 63 δεν περιλαμβάνεται ορισμός του χωρισμένου από την οικογένειά του ανηλίκου. Όπως προκύπτει χαρακτηριστικά ο ορισμός του ασυνόδευτου στο άρθρ.2 φαίνεται να περιλαμβάνει και την έννοια του «χωρισμένου από την οικογένειά του ανηλίκου». Επίσης ενδεικτικά, το άρθρ. 63 κάνει λόγο μόνο για γονική μέριμνα και όχι για επιμέλεια. Τα παραπάνω, εκτιμάται ότι θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε σύγχυση ή ανασφάλεια κατά την εφαρμογή του συγκεκριμένου νομοθετήματος.

Δεδομένου ότι οι ως άνω οδηγίες που ενσωματώνονται με το παρόν σχέδιο νόμου, υιοθετούν τον ίδιο ορισμό του ασυνόδευτου ανηλίκου, προτείνουμε τη διόρθωση των διατάξεων στην κατεύθυνση της ευθυγράμμισης με το περιεχόμενο των οδηγιών ήτοι

- «ασυνόδευτος ανήλικος»: ανήλικος που φτάνει στο έδαφος των κρατών μελών χωρίς να συνοδεύεται από ενήλικο υπεύθυνο για αυτόν σύμφωνα με το νόμο ή την πρακτική του οικείου κράτους μέλους, και εφόσον

¹ με το ισχύον δίκαιο τα ενήλικα τέκνα που πάσχουν από πνευματική ή σωματική αναπηρία κατοχυρώνονται στο άρθρ.3.γ περ.αα Ν.4540/18

² τώρα τα ενήλικα τέκνα που πάσχουν από πνευματική ή σωματική αναπηρία κατοχυρώνονται στο άρθρ.34 περ.γγ Ν.4375/16),

κανέννας ενήλικος δεν ασκεί στην πράξη την επιμέλειά του· ο όρος καλύπτει επίσης τον ανήλικο που αφέθηκε ασυνόδευτος κατόπιν της εισόδου του στο έδαφος των κρατών μελών·

Επιπλέον θα πρέπει να επαναληφθεί στα άρθρα 2 και 63 ο ορισμός του «χωρισμένου ανηλίκου» όπως παρατίθεται στο άρθρο 41.

Προβληματισμό προκαλεί, επίσης, το γεγονός, ότι στο άρθρ. 41 φαίνεται να παραλείπονται ορισμένες από τις ευάλωτες περιπτώσεις που περιλαμβάνονται στους συμπληρωματικούς ορισμούς του άρθρ. 3 του ν. 4540/2018, για τα μέλη οικογένειας³.

- Διατήρηση της Οικογενειακής Ενότητας (άρθρ. 23)

Απαλείφεται η προϊσχύουσα ρύθμιση (άρθρ.2 παρ. 2 εδ. β' π.δ. 141/2013, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρ. 21 ν. 4375/2016): «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 συνεπεία διαζυγίου, διάστασης ή θανάτου του δικαιούχου διεθνούς προστασίας».⁴

Προτείνεται από τον Συνήγορο η διατήρηση της παλαιάς ρύθμισης, λαμβάνοντας υπόψη ότι σε αντίθετη περίπτωση (απομάκρυνσης του άλλου γονέα) ενδέχεται να δημιουργηθεί γονική αποξένωση και παραβίαση των ρυθμίσεων των άρθρ. 9 και 10 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ΔΣΔΠ), σύμφωνα με τα οποία τα συμβαλλόμενα κράτη μεριμνούν ώστε τα παιδιά να μην αποχωρίζονται τους γονείς τους.

- Πρόσβαση στην εκπαίδευση (άρθρ. 28)

Στο ίδιο σχέδιο νόμου περιέχονται δύο διαφορετικού περιεχομένου διατάξεις (άρθρ. 28 και άρθρ. 51) σχετικά με την πρόσβαση στην εκπαίδευση, η πρώτη των αναγνωρισμένων δικαιούχων διεθνούς προστασίας και η δεύτερη των αιτούντων, δεδομένου ότι ενσωματώνουν αντίστοιχες προβλέψεις διαφορετικών Οδηγιών. Λαμβάνοντας υπόψη, ότι οι εν λόγω διατάξεις εν μέρει αλληλο-επικαλύπτονται ενώ σε ορισμένα σημεία διαφοροποιούνται επισημαίνεται ο κίνδυνος παρερμηνείας τους, κατά τρόπο που θα οδηγεί σε ορισμένες περιπτώσεις σε ανεπιεικείς ερμηνείες (λ.χ. στο άρθρο 28 δεν γίνεται αναφορά στη δυνατότητα εγγραφής με διευκολύνσεις, δηλ. τυχόν ελλείψεις). Στο άρθρο αυτό, άλλωστε, όπως και στο άρθρο 51, η πρόσβαση στην εκπαίδευση προσεγγίζεται ως υποχρέωση του δικαιούχου, γεγονός που σχολιάζεται εκτενέστερα στη συνέχεια.

- Ασυνόδευτοι και χωρισμένοι ανήλικοι (άρθρ. 32 και 60)

Από τον συνδυασμό των άρθρ. 32 (άρθρο 31 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ) και 60 (άρθρο 24 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ) του σχεδίου νόμου, προκύπτει ασάφεια σχετικά με την υπηρεσία που είναι αρμόδια για τους ασυνόδευτους ανήλικους. Περαιτέρω, ακολουθείται διαφορετική διατύπωση αναφορικά με τις ενέργειες της αρμόδιας αρχής για την προστασία του ανηλίκου και προσδιορίζονται διαφορετικά στα αντίστοιχα άρθρα οι δομές φιλοξενίας των ασυνόδευτων παιδιών. Επισημαίνεται, ότι με το άρθρ. 60 θεσπίζονται πληρέστερα προστατευτικά μέτρα για τις ανάγκες προστασίας των

³ Άρθρ. 3 ν. 4540/2018, περ. γ': «μέλη οικογένειας» του αιτούντος παροχής διεθνούς προστασίας, επιπλέον των αναφερόμενων στην περίπτωση γ' του άρθρου 2, θεωρούνται επίσης: αα) εφόσον η οικογένεια υπήρχε ήδη στην χώρα καταγωγής, τα ενήλικα τέκνα που πάσχουν από πνευματική ή σωματική αναπηρία και δεν μπορούν να υποβάλουν αυτοτελώς αίτηση, ββ) εφόσον η οικογένεια δεν υπήρχε στη χώρα καταγωγής, ο σύζυγος ή ο εκτός γάμου σύντροφος του, με τον οποίο διατηρεί σταθερή σχέση δεόντως αποδεδειγμένη και τα ανήλικα τέκνα ανεξαρτήτως εάν γεννήθηκαν σε γάμο ή εκτός γάμου ή είναι υιοθετημένα, σύμφωνα με το δίκαιο της χώρας προέλευσης του αιτούντος».

⁴ Όπως προβλέπεται στο άρ. 4 του Π.Δ. 167/2008, Συμπλήρωση προεδρικού διατάγματος 131/2006, «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης» το οποίο προβλέπει στο άρθρ. 18 αυτοτελές δικαίωμα παραμονής μελών της οικογένειας πρόσφυγα.

ασυνόδευτων παιδιών, καθώς προβλέπονται με χρονική σειρά οι ενέργειες των αρμόδιων υπηρεσιών, η παραπομπή σε εναλλακτικές μορφές στέγασης και θεσπίζονται αυξημένες απαιτήσεις αναφορικά με προσόντα και την εκπαίδευση του προσωπικού των φορέων που ασχολείται με τις υποθέσεις των ασυνόδευτων ανηλίκων⁵.

Προς αποφυγή συσταλτικών παρερμηνειών των διατάξεων, προτείνεται η ενιαία αντιμετώπιση και διαχείριση των ασυνόδευτων παιδιών με την θέσπιση μίας διαδικασίας και ο καθορισμός μίας αρχής που θα είναι υπεύθυνη για τα ασυνόδευτα παιδιά ανεξαρτήτως του καθεστώτος διαμονής, από το στάδιο της υποδοχής μέχρι την αποχώρηση από την δομή φιλοξενίας.

Τέλος, παρότι γίνεται αναφορά στην ιδιότητα του επιτρόπου, δεν υφίσταται παραπομπή στις διατάξεις του ν. 4554/2018 για την επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων, που δημιουργεί εύλογα ερωτήματα, δεδομένου ότι οι διατάξεις του σχετικού νόμου θα τεθούν σε ισχύ την 1.3.2020.

Μέρος Β΄ περί υποδοχής αιτούντων άσυλο (άρθρ.39 - 61)

-Διακρίβωση ηλικίας κατά τις διαδικασίες Υποδοχής και Ταυτοποίησης (άρθρ. 39)

Ως προς το άρθρο 39 παρ. 5 περ. στ), προτείνεται η ρητή παραπομπή στην διαδικασία διαπίστωσης της ηλικίας όπως προβλέπεται στην υπ' αριθ. Υ1.Γ.Π.οικ.92490 ΥΑ «Πρόγραμμα ιατρικού ελέγχου, ψυχοκοινωνικής διάγνωσης και υποστήριξης και παραπομπής των εισερχομένων χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα υπηκόων τρίτων χωρών σε δομές πρώτης υποδοχής (ΦΕΚ Β 2745/29.10.2013) που είχε εκδοθεί κατ' εφαρμογή του προϊσχύοντος πλαισίου, όπως προβλέπεται στο άρθρο 75 παρ. 4 στο πλαίσιο της διαδικασίας εξέτασης διεθνούς προστασίας δεδομένου ότι με την παρούσα ρύθμιση δεν διευκρινίζεται η διαδικασία που θα ακολουθείται σε περίπτωση παραπομπής του ανηλίκου.

Επιβολή γεωγραφικού περιορισμού (άρθρ.45)

Σημειώνουμε με ιδιαίτερη ικανοποίηση, ότι **ελήφθη υπόψη η παρατήρηση που είχε υποβάλει ο Συνήγορος του Πολίτη τον Απρίλιο 2018⁶ εν όψει της ψήφισης του νυν Ν.4540/2018 για την ορθή μεταφορά του ενωσιακού δικαίου ως προς την πρόβλεψη του γεωγραφικού περιορισμού**, με την οποία ο φορέας επιβολής σοβαρών περιορισμών της κυκλοφορίας σε ορισμένη περιοχή δεν θα έπρεπε να συναρτάται με την Υπηρεσία Ασύλου, η οποία συνδέεται κατά το άρθρο 7 της Οδηγίας με εξατομικευμένες εκτιμήσεις. Πράγματι, το **άρθρ.45** του παρόντος σχεδίου νόμου, αποσαφηνίζει τους λόγους και τον φορέα των περιορισμών, εξουσιοδοτώντας τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη για την επιβολή περιορισμών της κυκλοφορίας σε ορισμένη γεωγραφικά περιοχή, οι οποίοι αποσυνδέονται από την εξατομικευμένη κρίση ταχείας επεξεργασίας και αποτελεσματικής παρακολούθησης της αίτησης ασύλου.

Ως προς την κράτηση, ως ακραίο μέτρο στέρξης της ελευθερίας (άρθρ.46, σχετικές διατάξεις και στα άρθρ. 39, 48, 84, 116)

⁵ Βλ. Και αιτιολογική έκθεση ν. 4540/2018, <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/p-metanast-eis-olo.pdf>

⁶ βλ.σελ.2 <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.495164> ,Παρατηρήσεις στο σχέδιο νόμου «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ (αναδιατύπωση 29.6.13) σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία κ.α. διατάξεις». Επίσης, στην ετήσια έκθεση της Αρχής για το έτος 2018, σελ.211-212 <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports.559223>

Το παρόν σχέδιο νόμου επιτείνει και επεκτείνει το μέτρο της διοικητικής κράτησης των αιτούντων άσυλο, με τρεις, κυρίως, ρυθμίσεις:

α') την πρόβλεψη κράτησης όλων, αντί της δυνατότητας συνέχισης της κράτησης όσων κρατούμενων υποβάλλουν αίτημα ασύλου

β') την πρόβλεψη Κλειστών Κέντρων Υποδοχής

γ') την αποσύνδεση του χρόνου διοικητικής κράτησης του αιτούντος από την διοικητική κράτηση προς επιστροφή, προκειμένου να μην δεσμεύεται από το ανώτατο χρονικό όριο των 18 μηνών της οδηγίας Επιστροφών (2008/115/ΕΕ).

-Ως προς τα κλειστά κέντρα υποδοχής (άρθρ.39). Ο Διοικητής του Κέντρου Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ), κατά το προβλεπόμενο στη διαδικασία ως «πέμπτο στάδιο της “περαιτέρω παραπομπής και μετακίνησης”», πέραν της παραπομπής στις αρμόδιες υπηρεσίες (δηλαδή στην ΕΛΑΣ) για επιστροφή, επανεισδοχή και απέλαση των υπηκόων τρίτων χωρών χωρίς νόμιμη διαμονή, παραπέμπει επίσης για τις ίδιες διαδικασίες και εκείνους, η αίτηση για άσυλο των οποίων απορρίφθηκε σε 1^ο βαθμό ενόσω βρίσκονταν στο ΚΥΤ (**άρθρ.39 παρ.7, περ.β**). Εξ αντιδιαστολής από τον ισχύοντα νόμο που παρέπεμπε σε διαδικασίες επιστροφής ή απέλασης/επανεισδοχής τους απορριφθέντες σε 2ο βαθμό (άρθρ.14 παρ.7 *in fine* Ν.4375/2016), τώρα εισάγεται κράτηση από την ΕΛΑΣ εν όψει επιστροφής όσων εκκρεμεί η προσφυγή τους κατά της απορριπτικής απόφασης αιτήματος ασύλου σε 1^ο βαθμό.

Στο επόμενο εδάφιο (**άρθρ.39 παρ.7, περ.γ**), ορίζεται ότι ο Διοικητής του ΚΥΤ, επιπλέον παραπέμπει όσους πολίτες τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς σε βάρος των οποίων έχει εκδοθεί απόφαση κράτησης κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο άρθρο 46, σε «**Κλειστά Κέντρα Υποδοχής**».

Περαιτέρω, στα Κλειστά Κέντρα Υποδοχής εγκλείονται και άτομα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες (**άρθρ. 116 παρ.11**).

Ο Συνήγορος προτείνει τη ρητή εξαίρεση των **ασυνόδευτων παιδιών** από την εφαρμογή των διατάξεων, σύμφωνα με τα άρθρα 3 και 37 της ΔΣΔΠ.

Επίσης στο **άρθρ.116 παρ.13** εμπεριέχεται η σιβυλλική διατύπωση «*οι Κλειστές Δομές Υποδοχής οργανώνονται κατά το πρότυπο των ΠΡΟΚΕΚΑ*». Ως γνωστόν, τα Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης αλλοδαπών αποτελούν μονάδες που ιδρύονται με τις προδιαγραφές της Οδηγίας Επιστροφών (Ν.3907/2011) υπαγόμενες στην ΕΛΑΣ. Το ερώτημα που τίθεται, συνεπώς, είναι εάν η ίδρυση και λειτουργία των κλειστών Δομών Υποδοχής θα διέπεται από τις ίδιες διατάξεις.

Συναφές είναι το ερώτημα εάν η εφαρμογή ταχύρρυθμων διαδικασιών (**άρθρ.84 παρ.9**) με βάση, μεταξύ άλλων, κατάλογο ασφαλών χωρών καταγωγής, συνδυαστεί με παραπομπή σε κράτηση κατά την απόρριψη της αίτησης ασύλου σε 1^ο βαθμό, μέτρο το οποίο θα κατέληγε σε, ανεπίτρεπτη, κράτηση βάσει εθνικού προφίλ.

- Ως προς την παράταση του χρόνου κράτησης (άρθρ.45) Η κράτηση, επιβαλλόμενη κατ'εξαίρεση ως το επαχθέστερο μέτρο για την προσωπική ελευθερία, διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας, δηλ. της αναγκαιότητας, και ως προς τη χρονική της διάρκεια. Στο **άρθρ.46 παρ.5** τα ισχύοντα χρονικά όρια κράτησης αιτούντων άσυλο, των 45 και επιπροσθέτως 45 ημερών ή 3 μηνών, αναλόγως με τους λόγους κράτησης⁷, μετατρέπονται σε κράτηση κατ'αρχάς 50 ημερών, δυνάμενης να ανανεωθεί. Τηρούνται κατ' αρχήν τα ανώτατα χρονικά όρια των 18 μηνών του άρθρ. 30 ν.3907/2011, με την προσθήκη, ωστόσο, ότι δεν συνυπολογίζονται τα χρονικά διαστήματα βάσει αποφάσεων κράτησης προς απέλαση ή επιστροφή. Η Απιολογική Έκθεση διευκρινίζει (σελ.19), ότι έτσι τίθεται τέλος σε παρελκυστικά αιτήματα ασύλου και επικαλείται την απόφαση *Katzoen* του ΔΕΕ. Ωστόσο, η απόφαση αυτή είναι σαφής στο ότι σε καμία περίπτωση δεν είναι σύννομη η

⁷ άρθρ.46 παρ.4 Ν.4375/16

παράκαμψη του ορίου των 18 μηνών της Οδηγίας 2008/115/EK (άρθρ.15 παρ.5,6, ΔΕΕ *Katzoen C-457/09, Bashir Mohammed Ali Mahdi C-146/14*). Η προτεινόμενη διάταξη θα άφηνε ανοικτό το ενδεχόμενο διοικητικής κράτησης 18 + 18, ήτοι σωρευτικά 36 μηνών, κάτι **ανεπίτρεπτο για το κράτος δικαίου** (πρβλ. και τα όρια προσωρινής (δικαστικής) κράτησης του Συντάγματος).

-Ως προς την επέκταση της κράτησης (άρθρ.46) Πρέπει να λεχθεί, ότι κατ'αρχήν η Οδηγία 2013/33/ΕΕ επιτρέπει την κράτηση και αυτών που δεν ήταν ήδη κρατούμενοι όταν υπέβαλαν αίτημα ασύλου, όχι ωστόσο ως κανόνα, αλλά ως εξαίρεση. Η βασική αρχή της Οδηγίας, στο άρθρο 8, είναι ότι κανείς δεν κρατείται μόνο για το λόγο ότι επιζητεί διεθνή προστασία και ότι η κράτηση επιβάλλεται κατ'εξαίρεση, για συγκεκριμένους, περιοριστικά αναφερόμενους, λόγους, και κατόπιν εξατομικευμένης κρίσης, σε περίπτωση που εναλλακτικά μετρα δεν μπορούν να εφαρμοστούν. Το **άρθρ.46 παρ.1 και 2** του σχεδίου νόμου αναφέρεται στις αρχές αυτές, ωστόσο, κατά την απαρίθμηση των λόγων που κατ'εξαίρεση επιτρέπουν την κράτηση, παρατηρείται μια απόκλιση. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 18) «*Οι λόγοι που απαριθμούνται είναι οι λόγοι που προβλέπονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 8 της Οδηγίας και οι οποίοι έχουν μεταφερθεί κατά γράμμα στην εσωτερική έννομη τάξη*», ωστόσο αυτό δεν ισχύει για την προτεινόμενη περίπτωση (γ), του άρθρ.46 παρ.2. Η περίπτωση (γ) επιτρέπει την κράτηση «*όταν τεκμηριώνεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένου του γεγονότος ότι το πρόσωπο είχε ήδη την ευκαιρία πρόσβασης στη διαδικασία χορήγησης ασύλου, ότι υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να θεωρείται ότι ο αιτών υποβάλλει αίτηση διεθνούς προστασίας, προκειμένου να καθυστερήσει απλώς ή να εμποδίσει την εκτέλεση απόφασης επιστροφής, εφόσον πιθανολογείται ότι η εκτέλεση της απόφασης αυτής μπορεί να υλοποιηθεί*». Από τη διατύπωση αυτή έχει παραλειφθεί, ότι η συγκεκριμένη περίπτωση αφορά τον αιτούντα που κρατείται στο πλαίσιο της διαδικασίας επιστροφής δυνάμει της Οδηγίας Επιστροφών. Με την απόκλιση αυτή **επεκτείνεται ανεπίτρεπτα το περιθώριο εφαρμογής της κατ'εξαίρεση κράτησης**, δεδομένου ότι η απαρίθμηση στην Οδηγία των εξαιρετικών περιστάσεων που επιτρέπουν την κράτηση είναι περιοριστική (άρθρ.8 παρ.3 της Οδηγίας «*Ο αιτών μπορεί να υποβληθεί σε κράτηση μόνο*», βλ. και παρ. 15 του προοιμίου της Οδηγίας).

-Στο **άρθρ. 46 παρ.4**, η διαδικαστική προϋπόθεση της εισήγησης της Υπηρεσίας Ασύλου για την κράτηση προς τον οικείο αστυνομικό Διευθυντή έχει μετατραπεί πλέον σε απλή ενημέρωση της Υπηρεσίας Ασύλου από την ΕΛΑΣ. Πρόκειται για **απάλειψη σημαντικής εγγύησης της διαδικασίας**, αφού, σύμφωνα με το έως σήμερα ισχύον πλαίσιο, δηλ. τον υπό τροποποίηση ν. 4375/2016 αλλά και τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, τυχόν απόκλιση από την εισήγηση της Υπηρεσίας έπρεπε να αιτιολογείται.

Κράτηση ανηλίκων (άρθρ. 48 παρ. 2)

Ως προς τη ρύθμιση της περ. α', ο Συνήγορος διατυπώνει την πάγια αντίρρησή του στην πρόβλεψη δυνατότητας διοικητικής κράτησης ανηλίκων, ακόμη και στη βάση της «έσχατης ανάγκης». Η διοικητική κράτηση, και οιαδήποτε άλλη μορφή στέρησης της ελευθερίας των παιδιών, που συνδέεται αποκλειστικά με το νομικό καθεστώς των ίδιων ή των γονέων τους ως αλλοδαπών πολιτών, αποτελεί παραβίαση των δικαιωμάτων τους, έρχεται σε αντίθεση με την αρχή του βέλτιστου συμφέροντός τους, είναι καταρχήν δυσμενές διακριτικό μέτρο εις βάρος των παιδιών με βάση την καταγωγή τους, και δε μπορεί να δικαιολογείται ούτε ως έσχατο μέτρο υπό το πρίσμα του άρθρου 37 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Ως εκ, τούτου προτείνεται η απαλοιφή της σχετικής παραγράφου.

Θέση της Αρχής, ήδη από το 2014, είναι ότι «η διοικητική κράτηση συμβάλλει στο πρόβλημα και όχι στη λύση, δεδομένου του μεγάλου αριθμού κρατουμένων που κρατούνται για πολλούς μήνες, σε συνδυασμό με την ανασφάλεια των αλλοδαπών για το μέλλον τους. Η ΕΛ.ΑΣ. δεν διαθέτει τις δομές και την τεχνογνωσία για να διασφαλίσει επαρκείς εγγυήσεις στέρησης της προσωπικής ελευθερίας σε μαζικούς χώρους, παρά τις συνεχείς προσπάθειές της για βελτίωση των συνθηκών στα προαναχωρησιακά κέντρα»⁸.

Από το σύνολο των παραπάνω διατάξεων, ο **Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει τον κίνδυνο η κράτηση αιτούντων άσυλο από εξαίρεση, σύμφωνα με την Οδηγία 2013/33/ΕΕ, να καταστεί κανόνας στην πράξη, δοκιμάζοντας τα όρια του δικαιοκρατικού θεμελίου της αναλογικότητας των περιορισμών της προσωπικής ελευθερίας (άρθρ.5 του Συντάγματος, άρθρ.5 της ΕΣΔΑ).**

- Εκπαίδευση των ανηλίκων (άρθρο 51)

I. Παράγραφος 1:

Σε αντίθεση με το άρθρ. 13 του ν. 4540/2018⁹ που ενσωμάτωσε το άρθρο 14 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ και προέβλεπε για την εκπαίδευση των ανηλίκων, ότι «οι ανήλικοι πολίτες τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς κατά την παραμονή τους στη χώρα έχουν πρόσβαση στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα, υπό προϋποθέσεις ανάλογες με αυτές που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες και με διευκολύνσεις ως προς την εγγραφή σε περίπτωση δυσχερειών υποβολής των απαιτούμενων δικαιολογητικών, και για όσο χρονικό διάστημα δεν εκτελείται μέτρο απομάκρυνσης που εκκρεμεί κατά των ιδίων ή των γονέων τους», στο παρόν σχέδιο το δικαίωμα φαίνεται να περιορίζεται στους «ανήλικους αιτούντες και τα ανήλικα τέκνα των αιτούντων».

Σε συνδυασμό μάλιστα με τις διατάξεις των άρθρ. 119 και 120 του σχεδίου, που προβλέπουν η μεν πρώτη κατάργηση των άρθρ. 1-24 του ν. 4540/2018 η δε δεύτερη την κατάργηση κάθε αντίθετης διάταξης, γεννάται εύλογα προβληματισμός ως προς τυχόν κίνδυνο αποκλεισμού από την εκπαιδευτική διαδικασία αλλοδαπών παιδιών που δεν έχουν υποβάλει αίτημα ασύλου, τα ίδια ή η οικογένειά τους. Ένας τέτοιος περιορισμός θα έπληττε τον πυρήνα του δικαιώματος του παιδιού στην εκπαίδευση που κατοχυρώνεται μεταξύ άλλων στη ΔΣ ΔΠ (ν. 2101/1992) και θα αποτελούσε οπισθοδρόμηση σε σχέση με την προγενέστερη από πολλών ετών ισχύουσα στη χώρα νομοθεσία, που διασφαλίζει ακριβώς την πρόσβαση όλων των παιδιών στο σχολείο, ανεξάρτητα από το καθεστώς διαμονής των ιδίων ή των κηδεμόνων τους. Θα μπορούσε να οδηγήσει ακόμη και σε ερμηνεία, ότι δεν υπάρχει υποχρέωση (άρα, για κάποιους, και αντίστοιχο δικαίωμα) φοίτησης των ανηλίκων που, εν αναμονή των χρονοβόρων διαδικασιών, δεν έχουν καταστεί αιτούντες άσυλο.

Ένας πρόσθετος προβληματισμός που πηγάζει από τα παραπάνω και ιδίως από τη διατύπωση περί «υποχρέωσης» των αιτούντων, σχετίζεται με τον κίνδυνο επαναφοράς του παλαιότερου επιχειρήματος, ότι, εφόσον η φοίτηση στο λύκειο δεν είναι υποχρεωτική για τους μαθητές, δεν υπάρχει και υποχρέωση της πολιτείας για εγγραφή των στερούμενων προϋποθέσεων όμοιων με τους Έλληνες (βλ. δικαιολογητικά εγγραφής) και γενικότερα για διασφάλιση της πρόσβασης στη βαθμίδα αυτή των παιδιών που το επιθυμούν.

II. Παράγραφος 2:

Η εισαγωγή του εδ. β' της παρ. 2 («εάν, παρά τη διαθεσιμότητα των σχολικών δομών, ο αιτών δεν συμμορφώνεται προς την υποχρέωση της παραγράφου 1 και δεν εγγράφεται, ούτε και παρακολουθεί τα αντίστοιχα σχολικά μαθήματα, οι υλικές συνθήκες υποδοχής περιορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 57 και περαιτέρω επιβάλλονται σε βάρος των ανηλίκων μελών της οικογένειας του ανηλίκου οι

⁸ ειδική έκθεση Επιστροφών έτους 2014 σελ. 6, ειδική έκθεση του Απριλίου 2017 Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων, Ζητήματα διοικητικής μεταχείρισης, σελ.88.

προβλεπόμενες για τους Έλληνες πολίτες διοικητικές κυρώσεις») αναδεικνύει ακριβώς την προσέγγιση του στοιχειώδους δικαιώματος στην εκπαίδευση ως υποχρέωσης.

Προβληματισμό εξάλλου γεννά η διατύπωση της αίρεσης «*παρά τη διαθεσιμότητα των σχολικών δομών*», που φαίνεται έμμεσα να νομιμοποιεί την ανεπάρκεια δομών σε ορισμένες περιπτώσεις και την τυχόν σχετική άρνηση της πολιτείας να εντάξει τα παιδιά που έχουν δικαίωμα στην εκπαίδευση, μεταφέροντας μάλιστα το βάρος της απόδειξης στο απειλούμενο με σοβαρές συνέπειες υλικής αποστέρησης αιτούντα άσυλο. Ο κηδεμόνας επομένως επιβαρύνεται με την υποχρέωση του να αποδείξει, ότι κατέβαλε κάθε δυνατή προσπάθεια εγγραφής του παιδιού του στο σχολείο αλλά δεν υπάρχουν οι κατάλληλες συνθήκες, εκ των οποίων μάλιστα γίνεται αποδεκτή μόνο η έλλειψη διαθεσιμότητας σχολείου, μη λαμβανόμενων υπόψη άλλων πολύ συνηθισμένων ανασταλτικών ή και απαγορευτικών παραγόντων, όπως η έλλειψη μεταφοράς, η αντίδραση της τοπικής κοινωνίας που (τουλάχιστον) αποθαρρύνει την εγγραφή και τη συνέχιση της φοίτησης των αλλοδαπών παιδιών σε πολλές περιοχές της χώρας, η έλλειψη κατάλληλης ενημέρωσης και προετοιμασίας και υποστήριξης των παιδιών, η απουσία ευαισθητοποίησης και υποστήριξης των οικογενειών, ώστε να μπορέσουν να προχωρήσουν στην εγγραφή των παιδιών τους.

Ως εκ τούτου, η σχετική διατύπωση, παρόλο που μπορεί κανείς να αντιληφθεί την πρόθεση του νομοθέτη, φαίνεται εξαρτά την άσκηση ενός στοιχειώδους δικαιώματος για τα παιδιά από της παροχή υλικών μέσων και χωρίς την πρόβλεψη αντίστοιχης υποχρέωσης της πολιτείας να παράσχει τα αναγκαία και επαρκή μέσα για την υποστήριξη και διευκόλυνση της σχετικής διαδικασίας.

Με βάση τα παραπάνω, ο Συνήγορος εκτιμά ότι θα ήταν σκόπιμη η αναδιατύπωση της σχετικής διάταξης.

III. Παράγραφος 3:

Ο Συνήγορος είχε επισημάνει κατά τον σχολιασμό και του σχεδίου νόμου που ενσωμάτωσε την Οδηγία 2013/33/ΕΕ, την ανάγκη να ορίζεται ο προσωρινός χαρακτήρας των προβλεπόμενων εντός των κέντρων φιλοξενίας εκπαιδευτικών, ώστε **να αποτραπούν καταχρηστικές καταστάσεις έμμεσου αποκλεισμού, μέσω της παγίωσης της συμμετοχής των παιδιών σε δομές μη τυπικής εκπαίδευσης που στόχο έχουν να εξοικειώσουν με την εκπαιδευτική διαδικασία διευκολύνοντας την ένταξη και όχι να υποκαταστήσουν την τυπική εκπαίδευση.**

-Πρόσβαση αιτούντων άσυλο στην εργασία (άρθρ.53)

-Θα πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι **η πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στην εργασία** μετά εξάμηνο από την καταγραφή τους (**άρθρ.53**), μειώνει τη δυνατότητα ένταξής τους στην κοινότητα, διαιωνίζοντας το ισχύον σύστημα εξάρτησης από τη χρηματική ενίσχυση. Πρόκειται, δε, για μία αντιστροφή της οικείας διάταξης της Οδηγίας, ως προς το πνεύμα αυτής, που θέτει απώτατο χρόνο εντός του οποίου οι αιτούντες θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας, όχι ελάχιστο χρόνο διαμονής άνευ δυνατότητας πρόσβασης.

- Πρόσβαση ανηλίκων στη διαδικασία (άρθ. 65)

Με το άρθρο 65 παρ. 14 προβλέπεται η δυνατότητα υποβολής αίτησης για ανήλικο από τον εκπρόσωπό του και από τον εκπρόσωπο της δομής φιλοξενίας ανηλίκων στην οποία διαμένει ο ανήλικος, ο οποίος καθίσταται αυτοδικαίως αντίκλητος.

Κατά την εκτίμηση της Αρχής, η επίδοση στον εκπρόσωπο της δομής φιλοξενίας δημιουργεί επισφάλεια, δεδομένου ότι το ορισθέν πρόσωπο δεν είναι νόμιμος εκπρόσωπος του ανήλικου, δεν βρίσκεται σε ατομική σχέση με αυτόν και δεν εξασφαλίζεται η συναίνεση του ανήλικου για την επίδοση εγγράφων που τον αφορούν. Προτείνεται η πρόβλεψη επίδοσης στον εκπρόσωπο του ανήλικου και όχι

στο πρόσωπο που είναι γενικά υπεύθυνο για όλη τη δομή. Η σχετική πρόβλεψη θα είναι άλλωστε συμβατή και εφόσον ενεργοποιηθεί το πλαίσιο περί επιτροπείας ανηλίκων.

Μέρος Γ', χορήγηση και ανάκληση προσφυγικού καθεστώτος (άρθρ.62-107 του παρόντος)

- Αιτήσεις Ασυνόδευτων Ανηλίκων (άρθ. 75)

Με το προτεινόμενο άρθρο 75 (που ενσωματώνει το άρθρο 25 Οδηγίας 2013/32/ΕΕ) ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν στις αιτήσεις διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται από ασυνόδευτους ανήλικους. Απαλείφεται, εντούτοις (σύμφωνα με το άρθρο 119 του νομοσχεδίου), η διάταξη που προβλεπόταν στο άρθρο 45 παρ. 7 του ν. 4375/2016, σύμφωνα με την οποία *«αιτήσεις διεθνούς προστασίας ασυνόδευτων ανηλίκων εξετάζονται πάντοτε με την κανονική διαδικασία»*. Στο υπό ενσωμάτωση άρθρο, αντιθέτως, η εξέταση αιτήσεων ασυνόδευτων ανηλίκων, υπό ταχύρρυθμες διαδικασίες, αφήνεται στην διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών (άρθρο 25 παρ. 6 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ), η οποία επιτρέπεται, βέβαια, μόνο σε περιοριστικά αναφερόμενες περιπτώσεις, ειδικά δε ως προς ορισμένα σημεία, και λαμβανομένων υπόψη των ειδικών διαδικαστικών αναγκών για τους ασυνόδευτους ανήλικους. Υπό τις προτεινόμενες ρυθμίσεις, η εξαίρεση των ανηλίκων από την κανονική διαδικασία είναι δυνατή μόνο υπό τους όρους του άρθ. 67 του σχεδίου, που ενσωματώνει το άρθρο 24 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ, για τους αιτούντες που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων, χωρίς ωστόσο να προβλέπεται ρητά στο συγκεκριμένο άρθρο ότι οι ανήλικοι, ασυνόδευτοι ή μη, χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων, όπως προβλέπεται στο άρθ. 39 παρ. 5 δ και στην αιτιολογική σκέψη 29 της Οδηγίας, όπου ρητά διευκρινίζεται ότι οι αιτούντες χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων λόγω της ηλικίας τους.

Επομένως, με την υφιστάμενη διατύπωση, η υπαγωγή των ανηλίκων στην κανονική διαδικασία θεσπίζεται ως εξαίρεση, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθ. 67 παρ. 3, ενώ η προτεινόμενη διάταξη περιπλέκει την διαδικασία δημιουργώντας πρόσθετο διοικητικό βάρος προκειμένου να εκτιμηθεί κατά πόσον η επαρκής στήριξη, όπως ορίζεται στην Οδηγία, μπορεί να παρασχεθεί αποτελεσματικά στο πλαίσιο της ταχύρρυθμης εξέτασης ή της διαδικασίας των συνόρων στις μεμονωμένες περιστάσεις του αιτούντος.

Με την παρούσα ρύθμιση παραβλέπεται η ευαλωτότητα των ασυνόδευτων ανηλίκων, που επιβάλλει την θέσπιση ειδικής προστασίας και διαδικαστικών εγγυήσεων, όπως παγίως αναγνωρίζεται στα διεθνή κείμενα¹⁰, στην νομολογία του ΕΔΔΑ και στο ενωσιακό δίκαιο.¹¹ Κατά κανόνα, οι ταχύρρυθμες διαδικασίες δεν

¹⁰ Επιτροπή του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού, Γενικό Σχόλιο 6 (2005), «Μεταχείριση των ασυνόδευτων και των χωρισμένων από την οικογένειά τους παιδιών που βρίσκονται εκτός της χώρας καταγωγής τους», παρ. 1.

¹¹ ΕΔΔΑ, Υπόθεση Mubilanzila Mayeka και Kaniki Mitunga κατά Βελγίου, Προσφυγή Νο. 13178/03, 12.10.2006. Βλ. επίσης Συμβούλιο της Ευρώπης: Επιτροπή Υπουργών, Κατευθυντήριες γραμμές για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο των ταχύρρυθμων διαδικασιών ασύλου, 1η Ιουλίου 2009, σύμφωνα με τις οποίες «Η ευαλωτότητα ορισμένων κατηγοριών προσώπων όπως οι ασυνόδευτοι και / ή χωρισμένοι ανήλικοι / παιδιά ... θα πρέπει να λαμβάνεται δεόντως υπόψη κατά τη λήψη απόφασης για την εφαρμογή της ταχύρρυθμης διαδικασίας ασύλου. Στην περίπτωση των παιδιών κυριαρχεί το βέλτιστο συμφέρον τους.», διαθέσιμες στο <https://rm.coe.int/16806aff8b>. Σύμφωνα με το Ψήφισμα 1471 (2005) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης «Ταχεία διαδικασία ασύλου στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης», «όσον αφορά τις εξαιρέσεις από ταχείες διαδικασίες: θα πρέπει να εξασφαλιστεί ότι ορισμένες κατηγορίες προσώπων αποκλείονται από τις ταχείες διαδικασίες λόγω της ευαλωτότητας και της πολυπλοκότητάς των περιπτώσεων, δηλαδή τα χωρισμένα παιδιά / ασυνόδευτοι ανήλικοι», διαθέσιμο στο <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17387&lang=en>.

παρέχουν τις απαραίτητες εγγυήσεις για τη συμμόρφωση των κρατών μελών με τις υποχρεώσεις σύμφωνα με τα διεθνή κείμενα, ιδίως με τα άρθρ. 3 και 22 της ΔΣΔΠ, όπως κυρώθηκε με το νόμο 2101/92, σύμφωνα με τα οποία το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού αποτελεί πρωταρχικό μέλημα και πρέπει να λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα ώστε το παιδί που ζητεί το καθεστώς του πρόσφυγα να λαμβάνει την κατάλληλη προστασία και βοήθεια για την άσκηση των δικαιωμάτων του. Σύμφωνα με τον «Πρακτικό οδηγό για το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού στις διαδικασίες ασύλου» της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, «Οι έννοιες των συνοριακών και των ταχύρρυθμων διαδικασιών δεν εξυπηρετούν τα συμφέροντα του παιδιού. Σε αμφότερες τις διαδικασίες, οι δυνατότητες για επαρκή ενημέρωση και παροχή συμβουλών και ο χρόνος για την προετοιμασία της υπόθεσης του παιδιού είναι πιο περιορισμένες. Πολλά παιδιά υποχρεούνται να προσκομίζουν ψευδή έγγραφα ή να καταστρέφουν τα έγγραφά τους επειδή φοβούνται αρνητικές συνέπειες ή αναγκάζονται να το κάνουν από διακινητές ή άλλους ενήλικες. Εάν δεν ερμηνευθούν σύμφωνα με το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, τα προηγούμενα αυτά κριτήρια θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε ευάλωτα, ασυνόδευτα ή χωρισμένα παιδιά να διοχετεύονται σε διαδικασίες όπου το δικαίωμα τους σε ενημέρωση, συμβουλές και χρόνος για να προετοιμάσουν την υπόθεσή τους περιορίζεται, ενδεχομένως προκαλώντας κινδύνους προστασίας»¹².

Περαιτέρω, σε συνδυασμό με το άρθρ. 48 που θεσπίζει την δυνατότητα κράτησης ασυνόδευτων ανηλίκων ως έσχατο μέτρο σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής, ιδιαίτερο προβληματισμό εγείρει η εφαρμογή της διαδικασίας ταχύρρυθμων διαδικασιών στους ασυνόδευτους ανηλίκους ενόσω κρατούνται.

Τέλος, η παρ. 1 του άρθρου 19 του π.δ. 220/2017 στην οποία παραπέμπει το άρθρο, έχει καταργηθεί με βάση το άρθρο 31 του ν. 4554/2018.

--Ως προς την αναλογικότητα των συνεπειών της μη συνεργασίας του αιτούντος (άρθρ. 78, επίσης άρθρ.39)

Ο δεύτερος στόχος του σχεδίου νόμου, πέραν της συστηματοποίησης, όπως επισημαίνεται στην Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 16), είναι η πρόβλεψη ρητών συνεπειών/κυρώσεων για τη μη συνεργασία των αιτούντων με τις αρμόδιες εθνικές αρχές, με απώτερο στόχο την επίτευξη μιας δίκαιης ισορροπίας ανάμεσα στην προστασία των αιτούντων και στην απαίτηση προς αυτούς για συνεργασία. Οι προβλεπόμενες, ωστόσο, στις διατάξεις του σχεδίου νόμου συνέπειες/κυρώσεις για τις περιπτώσεις της μη συνεργασίας δεν αποτελούν επιλογή μόνο του εθνικού νομοθέτη (όπως αυτές του άρθρου **39 παρ. 10** του σχεδίου), αλλά είτε προβλέπονται αυτούσιες σε διατάξεις της αντίστοιχης ευρωπαϊκής Οδηγίας, όπως ο περιορισμός ή διακοπή των υλικών συνθηκών υποδοχής (άρθρο 57 του σχεδίου, που προβλέπεται στο άρθρο 20 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ, για το οποίο είχαν ήδη ληφθεί μέτρα προσαρμογής της εθνικής μας νομοθεσίας με το άρθρο 19 του ν.4540/2018), είτε αποτελούν νομοθετική επιλογή του εθνικού νομοθέτη σε εκτέλεση γενικότερης πρόβλεψης της σχετικής Οδηγίας, όπως το **άρθρο 78 παρ. 9** του σχεδίου νόμου για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας κατά τη διαδικασία των προδήλων αβάσιμων αιτήσεων του άρθρου 88 παρ. 2 του σχεδίου (η οποία υλοποιεί το άρθρο 13 παρ. 2 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ που προβλέπει δυνατότητα των κρατών-μελών «να επιβάλλουν στους αιτούντες άλλες υποχρεώσεις συνεργασίας με τις αρμόδιες αρχές στο μέτρο που οι υποχρεώσεις αυτές είναι αναγκαίες για τη διεκπεραίωση της αίτησης»). **Οι υποχρεώσεις συνεργασίας μπορούν να επιβάλλονται μόνο κατά το μέτρο που αυτό είναι αναγκαίο, και οι σχετικές κυρώσεις στις περιπτώσεις μη συνεργασίας ελέγχονται από πλευράς αναλογικότητας.**

¹² EASO Practical guide on the best interests of the child in asylum procedures, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical-Guide-Best-Interests-Child-EN.pdf>

Ξεκινώντας από τις προβλέψεις της **παρ. 10 του άρθρου 39**, παρατηρείται ότι στις περιπτώσεις β' και γ' δεν τυποποιείται μια κύρωση, αλλά καθορίζεται ως τέτοια η εφαρμογή μιας άλλης διαδικασίας (περ. γ') ή εξαίρεση από μια προβλεπόμενη διαδικασία (περ. β') με τη χρήση μιας μεθόδου τεκμηρίου. Παρότι για τη μεταφορά του πολίτη τρίτης χώρας προβλέπεται στην περ. β της παρ. 3 του ίδιου άρθρου ενημέρωση για την πιθανότητα μεταφοράς του σε άλλες δομές, όταν εφαρμόζεται η προβλεπόμενη στην παρ. 7 διαδικασία για τη λήψη απόφασης μεταφοράς δεν προβλέπεται ενημέρωσή του. επίσης, με τη χρήση ενός τεκμηρίου (περ. β' της παρ. 10) θεσπίζεται ως κύρωση μια εξαίρεση από την υπαγωγή του στις διατάξεις περί χορήγησης διεθνούς προστασίας ή άλλης μορφής προστασίας δια της τεκμαιρόμενης βούλησής του και χωρίς να εξειδικεύεται η υποκειμενική του συμπεριφορά που δικαιολογεί την επιβολή της συνέπειας αλλά προβλέπεται μόνο «η μη συμμόρφωση του» και δεν μπορεί να αποκλειστεί η εφαρμογή της μη συμμόρφωσης στην πράξη με χρήση τεκμηρίου .

Η πρόβλεψη του **άρθρου 78 παρ. 9** του σχεδίου (αντίστοιχη ρύθμιση δεν περιλαμβανόταν στο άρθρο 42 ν.4375/2016 που ενσωμάτωνε το ίδιο άρθρο της Οδηγίας) για την υπαγωγή της αίτησης διεθνούς προστασίας στη διαδικασία εξέτασης των προδήλως αβάσιμων, σε περίπτωση παραβίασης του επιβαλλόμενου καθήκοντος συνεργασίας με τις αρχές, ενώ προφανώς ερείδεται στο άρθρο 13 παρ. 1 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και στη δυνατότητα των κρατών-μελών «να επιβάλλουν στους αιτούντες άλλες υποχρεώσεις συνεργασίας με τις αρμόδιες αρχές στο μέτρο που οι υποχρεώσεις αυτές είναι αναγκαίες για τη διεκπεραίωση της αίτησης», οδηγεί ως εκ του αποτελέσματος στην υπαγωγή της αίτησης σε ειδική διαδικασία για την ολοκλήρωσή της, για την οποία προβλέπονται συγκεκριμένες περιπτώσεις προκειμένου να εφαρμοστεί.

Δεν πρέπει να παραγνωρίζεται, ότι σύμφωνα με το άρθρο 46 παρ. 2, 3 του σχεδίου και σε εκτέλεση σχετικής πρόβλεψης της Οδηγίας, προβλέπεται (παρά τη γενική πρόβλεψη της παρ. 1 για τη μη κράτηση με μόνη την κατάθεση της αίτησης διεθνούς προστασίας και την παράτυπη είσοδο στη χώρα) για τη διασφάλιση της επικοινωνίας, τη διαπίστωση στοιχείων και κατ' ουσία την εξέλιξη της διαδικασίας μια πιο επαχθής συνέπεια/κύρωση, η κατ' εξαίρεση κράτηση. Εφόσον στόχος της συνεργασίας με τις αρχές είναι η ορθή αναγνώριση των ατόμων που χρήζουν προστασίας ως πρόσφυγες κατά την έννοια του άρθρου 1 της σύμβασης της Γενεύης ή προσώπων που δικαιούνται επικουρική προστασία (σημ. 25 Προοιμίου της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ), **η πρόβλεψη ειδικών κυρώσεων σε εθνικό επίπεδο για τη μη συνεργασία με γενική διατύπωση διευρύνει ανησυχητικά τις περιπτώσεις εξαίρεσης από τη διαδικασία εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας.**

-Η εξάμηνη διάρκεια ισχύος του δελτίου αιτούντος (αντί ετήσιας διάρκειας), ή και η μικρότερη ισχύος διάρκεια για χώρες καταγωγής με ευρωπαϊκό μέσο όρο αναγνώρισης μικρότερο του 35% (**άρθρ. 70**), αποτελεί ρύθμιση για την οποία θα πρέπει να συνυπολογισθεί ο φόρτος της υπηρεσίας κατά την ανανέωση των δελτίων.

-Ως προς τον **φορέα της συνέντευξης** του αιτούντος, επί του παραδεκτού ή επί της ουσίας (**άρθρ. 77 παρ. 1 και 2**, αντίστοιχα), η διατύπωση περί διενέργειας της συνέντευξης από προσωπικό της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο «ή άλλων αρχών» είναι αόριστη. Πρόκειται για πολύ σημαντική αρμοδιότητα και θα πρέπει να κατονομάζεται ο φορέας της. Το ίδιο στη διαδικασία πλησίον συνόρων επί μαζικών αφίξεων (**άρθρ. 90 παρ.3.β**).

- Βεβαίωση περί αυτοπρόσωπης παρουσίας (άρθρ.78).

Στο πλαίσιο της καθιέρωσης περισσότερων υποχρεώσεων για τους αιτούντες και για τις αρμόδιες υπηρεσίες δεν θα πρέπει να διαφύγει της προσοχής και η νεοπαγής ρύθμιση του άρθρου **78 παρ. 3** του σχεδίου που προβλέπει την προσκόμιση από το οικείο αστυνομικό τμήμα ή το Κ.Ε.Π. του τόπου διαμονής των

αιτούντων βεβαίωσης περί αυτοπρόσωπης παρουσίας τους κατά την ημερομηνία της συζήτησης της προσφυγής, η οποία αποστέλλεται στην Αρχή Προσφυγών με κάθε πρόσφορο μέσο. Η αποτελεσματική πρακτική εφαρμογή της εν λόγω διάταξης ίσως τεθεί εν αμφιβόλω. Όταν, δε, ο αιτών ζητά πληροφορίες για την εξέταση της αίτησής του πέραν του ανωτάτου χρονικού ορίου, το άρθρο 83 παρ.6 του σχεδίου νόμου προβλέπει να τις ζητά αυτοπροσώπως, ενώ η παροχή αυτών από τις αρμόδιες Υπηρεσίες δεν προβλέπεται να γίνεται γραπτώς, ούτε μάλιστα αξιοποιείται η πρόβλεψη του άρθρου 31 παρ. 6 περ. β της Οδηγίας για ενημέρωση για τους λόγους αναβολής.

-Η κοινοποίηση αποσπάσματος του διατακτικού αντί αποφάσεων (άρθρ. 82 παρ. 3, 4) ενέχει κινδύνους για τα δικαιώματα των αιτούντων από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη κατά τις διαδικασίες επανεισδοχής στην Τουρκία. Αναφέρουμε, χαρακτηριστικά, περίπτωση που η Αρχή Προσφυγών είχε παραπλέμψει τον ενδιαφερόμενο στη διαδικασία άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, χωρίς αυτό να έχει μεταφρασθεί κατά την επίδοσή της απόφασης από το Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου που χρησιμοποιεί τυποποιημένα έντυπα. Το ίδιο συνέβη και στην ελλιπή επίδοση άλλης απόφασης ανεξάρτητης επιτροπής της Αρχής Προσφυγών, η οποία ανέφερε πριν το διατακτικό, ότι, σύμφωνα με την αρχή διατήρησης της οικογενειακής ενότητας, ο προσφεύγων μπορούσε καταρχάς να αιτηθεί άδεια διαμονής (άρθρ. 24 π.δ. 141/2013), δεδομένου ότι η λοιπή του οικογένεια, ήτοι η σύζυγος και τα τέσσερα ανήλικα τέκνα είχαν ήδη αναγνωρισθεί ως πρόσφυγες. Η επίδοση μόνον του διατακτικού παραλίγο να επιφέρει τη διάσπαση της οικογένειας¹³.

-Ως προς το ανασταλτικό αποτέλεσμα της προσφυγής (άρθρ.92) . Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 92, κατά την διάρκεια της προθεσμίας για την άσκηση προσφυγής και μέχρι την επίδοση της απόφασης επ' αυτής, αναστέλλεται κάθε μέτρο απέλασης ή επιστροφής, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων του άρθρου 104. Περαιτέρω, με το προαναφερόμενο άρθρο, ρυθμίζεται το δικαίωμα παραμονής στη χώρα και εισάγονται εξαιρέσεις στο δικαίωμα αυτό. Στις περιπτώσεις εξαιρέσεων, απαιτείται απόφαση των Επιτροπών Προσφυγών, προκειμένου οι ενδιαφερόμενοι αλλοδαποί να έχουν δικαίωμα παραμονής στη χώρα, έως ότου τελεσιδικήσει το αίτημά τους.

Είναι γεγονός, ότι ο περιορισμός του αυτοδίκαιου ανασταλτικού αποτελέσματος της προσφυγής, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, προβλέπεται στην Οδηγία 2013/32/ΕΕ (άρθρο 46). Στο ίδιο, ωστόσο άρθρο της εν λόγω Οδηγίας, ορίζεται ως **βασικό κριτήριο της άσκησης πραγματικής προσφυγής, η θέσπιση ευλόγων προθεσμιών**, ενώ τονίζεται ότι οι προθεσμίες δεν πρέπει να καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος (παρ. 4). Επιπλέον, απαραίτητη θεωρείται, στις περιπτώσεις εξαίρεσης του αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος της προσφυγής, η συνδρομή νομικής υποστήριξης. Ως εκ τούτου, ο περιορισμός του αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος της προσφυγής, μπορεί να έχει έρεισμα στην Οδηγία, σε συνδυασμό, ωστόσο, με τις προτεινόμενες σύντομες ή και ασφυκτικές, ιδίως κατά τις διαδικασίες στα σύνορα, προθεσμίες, καθώς και την περιορισμένη δωρεάν νομική βοήθεια στη χώρα μας, ενέχει κινδύνους αποδυνάμωσης του δικαιώματος της πραγματικής προσφυγής.

- Για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής (άρθρ.93)

Με το άρθρο 92 του σχεδίου νόμου προβλέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, ενώ με το **άρθρο. 93** ορίζονται τα απαιτούμενα τυπικά στοιχεία που πρέπει να περιέχει το έγγραφο της προσφυγής, επί ποινή απαραδέκτου. Ειδικότερα, οι προσφεύγοντες οφείλουν να αναφέρουν στο έγγραφο της προσφυγής, στοιχεία

¹³ βλ. έκθεση Επιστροφών έτους 2018, σελ.26.

ταυτότητας των ιδίων και των πληρεξουσίων τους εάν υπάρχουν, τόπο και χρόνο σύνταξης, την προσβαλλόμενη απόφαση, καθώς και τους συγκεκριμένους λόγους στους οποίους στηρίζεται η προσφυγή. Εν προκειμένω, η ανάλογη εφαρμογή κανόνων της διοικητικής δικονομίας θα μπορούσε να αποτελεί θεμιτή επιλογή του νομοθέτη, εάν, ωστόσο, προηγουμένως διασφαλιζόταν η δωρεάν παροχή νομικής βοήθειας, η οποία προβλέπεται στην Οδηγία 2013/32/ΕΕ (άρθρα 21 επ.).

Παρότι λειτουργεί Μητρώο Δικηγόρων στην Υπηρεσία Ασύλου, οι οποίοι παρέχουν νομική συνδρομή ενώπιον των επιτροπών προσφυγών, οι υφιστάμενες ανάγκες δεν καλύπτονται. Μόλις 47 δικηγόροι έχουν προσληφθεί για την νομική υποστήριξη χιλιάδων προσφευγόντων σε όλη την επικράτεια. Ας σημειωθεί, μάλιστα, ότι αυτή τη στιγμή στα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου Λέσβου, Χίου, Κω και Σάμου, παρέχουν νομική υποστήριξη ένας δικηγόρος ανά Γραφείο.

Εν όψει των παραπάνω, και σε συνδυασμό με τις ασφυκτικές προθεσμίες που τίθενται για την άσκηση των ένδικων βοηθημάτων, εγείρονται προβληματισμοί για τη διακινδύνευση του δικαιώματος «*πρόσβασης στις διαδικασίες*» (άρθρο 6 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ), καθώς και του δικαιώματος «*πραγματικής και αποτελεσματικής προσφυγής*» (άρθρο 46 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ).

Η παράθεση «συγκεκριμένων λόγων» ως προϋπόθεση του παραδεκτού της ενδικοφανούς προσφυγής της παρ. 5 του άρθρου 7 του ν. 4375/2016, ενδέχεται να παρεμποδίσει ιδιαιτέρως τα **ασυνόδευτα παιδιά** από την πρόσβασή τους στη διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα, η υποστήριξη και ανάλυση της αφήγησης και των επιχειρημάτων των ασυνόδευτων ανηλίκων, απαιτούν προεργασία, προσεκτική συζήτηση με τους ανηλίκους και προϋποθέτουν τουλάχιστον ικανοποιητική γνώση των αναγκών και της εμπειρίας τους. Η γνώση αυτή, θα μπορούσε να προέλθει και από τον επίτροπο του παιδιού, που έχει αξιολογήσει το βέλτιστο συμφέρον του, σύμφωνα με το περιεχόμενο του ν. 4554/18. Ωστόσο, μέχρι σήμερα δεν έχει εφαρμοστεί ο ανωτέρω νόμος, στο άρθρο 18 παρ. β' του οποίου αναφέρεται ότι «(ο επίτροπος) εκπροσωπεί και συνδράμει τον ανήλικο σε όλες τις δικαστικές και διοικητικές διαδικασίες, ιδίως στη διαδικασία ασύλου, οικογενειακής επανένωσης, επιστροφής και χορήγησης άδειας παραμονής...», ενώ στην πλειονότητα των περιπτώσεων την προσωρινή επιτροπεία των παιδιών έχουν αναλάβει οι κατά τόπους εισαγγελίες.

- Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, προτείνουμε την επανεξέταση της διαδικασίας του άρθρου 93.

Μέρος Δ' του σχεδίου νόμου, αναδιοργάνωση της δικαστικής προστασίας (άρθρ.108-115)

Ως προς τις εγγυήσεις δικαστικής προστασίας

- Δικαίωμα παραμονής ανηλίκων (άρθρο 104)

Προτείνεται η ρητή εξαίρεση των ασυνόδευτων παιδιών από το πεδίο εφαρμογής των παρ. 2 και 3 του άρθρου, ώστε να εξασφαλίζεται σε κάθε περίπτωση το ανασταλτικό αποτέλεσμα της προσφυγής και να αποφευχθεί τυχόν αντίθετη ερμηνεία των διατάξεων, σε συμφωνία με τα άρ. 3, 6 και 37 της ΔΣΔΠ που επιτάσσουν τα κράτη να μην επιστρέφουν παιδί σε χώρα όπου υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να θεωρηθεί ότι υπάρχει πραγματικός κίνδυνος ανεπανόρθωτης βλάβης του παιδιού.

-Η **κατάργηση εκκρεμών υποθέσεων στη Διοίκηση** προ του 2017 (αιτήσεων ασύλου ή προσφυγών που ασκήθηκαν μέχρι 31.12.2016, **άρθρ.113 του παρόντος**) έχει ενταχθεί στο μέρος Δ' του σχεδίου νόμου περί δικαστικής προστασίας, ουσιαστικά σκοπεί στο να μειώσει το φόρτο της Διοίκησης. Ο Συνήγορος έχει δεχθεί τα τελευταία χρόνια αναφορές προσφευγόντων που το αίτημά

τους διαρκεί επί πολλά έτη, χωρίς οι αντίστοιχες Επιτροπές Προσφυγών να λειτουργούν. Μεταξύ αυτών υπάρχουν και ευάλωτες περιπτώσεις οικογενειών, θυμάτων βασανιστηρίων κλ.π. Η προβλεπόμενη στο παρόν δήλωση των αιτούντων/προσφυγόντων εντός 6 μηνών, έχει μεν ως συνέπεια να διατηρείται το καθεστώς του αιτούντος άσυλο, ωστόσο η προσδοκία τους να κριθεί εάν θα λάβουν προσφυγικό καθεστώς διαιωνίζεται. Η διάταξη αυτή είναι ατελής, διότι θα έπρεπε να προβλέπει την επαναλειτουργία των Επιτροπών Προσφυγών ή την εκδίκαση των παλαιών προσφυγών από οικεία εν λειτουργία Επιτροπή της Αρχής Προσφυγών.

- **Ο Συνήγορος προτείνει να διευκρινισθεί με προσθήκη στο άρθρ.115 παρ.6** του παρόντος, περί προσωρινής δικαστικής προστασίας σε πρώτο στάδιο στις ακυρωτικές διαφορές για την αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας, **ότι η εκκρεμής ενώπιον του δικαστή διαδικασία επιφέρει την αναστολή μέτρων απομάκρυνσης.** Έχει πολύ πρόσφατα παρατηρηθεί το φαινόμενο η ΕΛΑΣ να εκτελεί επανεισδοχές στην Τουρκία, παρά την εκκρεμότητα αιτήσεως αναστολής ενώπιον του ακυρωτικού δικαστή (νυν Ν.4540/2018). Σε αντίθεση με τη σύσταση του Συνηγόρου και την μέχρι τώρα –και έγγραφη- δέσμευση του Αρχηγείου της ΕΛΑΣ (κατόπιν, μάλιστα, και σχετικής υπόθεσης στο Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX), να μην εκτελούνται μέτρα απομάκρυνσης στην κατεύθυνση του σεβασμού της εκκρεμούς δικαστικής κρίσης και του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής προστασίας¹⁴.

Λοιπές διατάξεις

- **Η δια νόμου αποχώρηση των αναγνωρισμένων προσφύγων από τις δομές φιλοξενίας,** 2 μήνες μετά τη δημοσίευση του νόμου (**άρθρ.114**), η οποία εισάγεται λόγω έκτακτων αναγκών υποδοχής αιτούντων άσυλο, με δεδομένο το έλλειμμα σε πλήρως λειτουργικά και επαρκή προγράμματα στήριξης της στέγασης καθιστά ορατό τον κίνδυνο αστεγίας. Είναι, δε, σημαντικό ότι η ένταξη των προσφύγων παραμένει εν πολλοίς ένα προ διετίας σχέδιο σε αδρές γραμμές. Για παράδειγμα, δεν αρκεί η απλή μνεία στο νόμο προγραμμάτων αξιολόγησης των σπουδών των προσφύγων (**άρθρ.29 παρ.2**). Η σχετική αναφορά χρειάζεται ανάπτυξη και προσδιορισμό, καθώς τα σχετικά μέτρα του Υπουργείου Παιδείας δεν φαίνεται να έχουν αναπτυχθεί στην πράξη παρά μόνο πιλοτικά, άπαξ το 2017. Με την ευκαιρία του παρόντος νομοσχεδίου ο Συνήγορος επαναλαμβάνει¹⁵ **ότι η διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος προϋποθέτει μια συνεκτική στρατηγική ένταξης.**

-**Με το άρθρο 116,** προτείνεται η **αναδιάρθρωση των Επιτροπών Προσφυγών.** Προβλέπεται οι εν λόγω επιτροπές να συγκροτούνται από τρεις δικαστικούς λειτουργούς των Διοικητικών Δικαστηρίων, αντί για δύο δικαστικούς λειτουργούς και ένα μέλος υποδεικνυόμενο από την Υπατη Αρμοστεία, κατά το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Η συμμετοχή των δικαστικών λειτουργών στις Επιτροπές Προσφυγών προσδίδει το απαραίτητο θεσμικό κύρος και αξιοπιστία σε αυτές, λόγω των εγγυήσεων ανεξαρτησίας και αμεροληψίας που παρέχουν.

¹⁴Ειδική έκθεση Επιστροφών έτους 2018 σελ.7, 26 και έτους 2017 σελ.20.

¹⁵ Ειδική Έκθεση του Απριλίου 2017 *Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων, Ζητήματα διοικητικής μεταχείρισης*
<https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.434102>

Η κατά το ισχύον δίκαιο συμμετοχή μελών από την Υπατη Αρμοστεία νομοθετήθηκε έχοντας ως κριτήριο την υψηλή τους θεωρητική γνώση και εξειδίκευση επί του προσφυγικού δικαίου, στοιχείο που φαίνεται να αναγνωρίζει και η παρούσα νομοθετική πρωτοβουλία, μετατρέποντας τον εκπόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας από μέλος της Επιτροπής σε «βοηθό εισηγητή», προς υποβοήθηση του έργου της (**άρθρ. 117 παρ.3**). Δεν προκύπτει, πάντως, με σαφήνεια γιατί κρίνεται σκόπιμο να αλλάξει η σύνθεση των Ανεξάρτητων Επιτροπών. Υπενθυμίζεται, συναφώς, ότι η Ολομέλεια του Συμβουλίου Επικρατείας έχει αποφανθεί, ότι η νυν σύνθεση συνάδει τόσο με τις απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου όσο με το Σύνταγμα. Σημειώνεται, επιπροσθέτως, ότι αναδιάρθρωση των Επιτροπών στον παρόντα χρόνο ενδέχεται να επιφέρει δυσλειτουργίες και καθυστερήσεις στην Υπηρεσία της Αρχής Προσφυγών.

-Σημαντική θεωρείται εκ μέρους της Αρχής η πρόβλεψη (**άρθρ.118**) της έκδοσης της **Κάρτας Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού (ΚΥΠΑ)**, όπως προβλέπει, ήδη εδώ και 3 χρόνια, το άρθρο 33 του ν. 4368/2016. Το νέο στοιχείο είναι η χορήγηση από την Υπηρεσία Ασύλου. Ωστόσο, σύμφωνα με τις προτεινόμενες διατάξεις, η χορήγηση στους αιτούντες προβλέπεται (**άρθρ.55**) *μέχρι να αποκτήσουν το δικαίωμα στην εργασία όπως προβλέπεται από το άρθρο 53 [...] και έχει διάρκεια ισχύος αντίστοιχη με τη διάρκεια ισχύος των δελτίων τους*. Επισημαίνουμε, ωστόσο, για την εφαρμογή του μέτρου, ότι η διάρκεια της ΚΥΠΑ μέχρι την απόκτηση δικαιώματος εργασίας (άρθρ. 55) συνδέεται και πάλι με τα δικαιολογητικά που θα πρέπει να προσκομίζονται. Επισημαίνουμε, ακόμη, ότι κατά τις διαδικασίες μεταφοράς από νησιά στην ενδοχώρα υφίσταται και αριθμός προσώπων που δεν διαθέτουν ακόμη δελτίο, δηλ. καταγραφή αιτήματος από την Υπηρεσία Ασύλου, συνεπώς θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα και για την πρόσβαση των μεταφερόμενων προσώπων σε δομές υγείας.