



Παρατηρήσεις στο σχέδιο νόμου «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής»

Εν όψει του κατατεθέντος την 12-12-2018 σχεδίου νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, βάσει της συνταγματικής αποστολής του Συνηγόρου του Πολίτη για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αλλά και της αρμοδιότητάς του για τη βελτίωση της ποιότητας ανάλυσης συνεπειών των κανονιστικών ρυθμίσεων (άρθρ.7 Ν.4048/12, Α'34), η Ανεξάρτητη Αρχή εκθέτει τις ακόλουθες συνοπτικές παρατηρήσεις της που αποσκοπούν να συμβάλουν στη βελτίωση των προτεινομένων ρυθμίσεων. Οι παρατηρήσεις αυτές στηρίζονται στην πολυετή και συνεχή ενασχόληση της Ανεξάρτητης Αρχής με αναφορές και εκθέσεις σε ποικίλα θέματα προσφύγων και μεταναστών, ήτοι θέματα υποδοχής, διαδικασιών ασύλου, αδειών παραμονής, θέματα ένταξης κ.α.

Σημειώνεται, ότι η επιλογή, κατόπιν πρότασης από την Κυβέρνηση και κατά πλειοψηφία αποδοχή της προτάσεως αυτής κατά τη σχετική ψηφοφορία που έλαβε χώρα στην αρμόδια Επιτροπή επεξεργασίας την 17^η Δεκεμβρίου, να συζητηθεί το εν θέματι σχέδιο νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής με την προβλεπόμενη στο άρ. 109 του Κανονισμού της Βουλής διαδικασία του κατεπείγοντος, δεν επέτρεψαν την έκθεση, ακόμη και συνοπτικά, των παρατηρήσεων της Αρχής επί του σχεδίου νόμου ενώπιον της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης.

Ως γενική παρατήρηση επί της αρχής:

Η αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το σχέδιο νόμου αναφέρεται σε **«πρόσφατη όξυνση της προσφυγικής κρίσης»**, ως γενεσιουργό αιτία που καθιστά αναγκαίες τις προτεινόμενες ρυθμίσεις. Η εκτίμηση, ωστόσο, αυτή δεν φαίνεται να συνάδει με τα στοιχεία που δημοσιοποιούνται από τη Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής για τους αριθμούς εισόδου παράτυπων μεταναστών από τα θαλάσσια σύνορα, αλλά ούτε και με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μείωση του αριθμού των νεοεισερχομένων, ως αποτέλεσμα της εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας. Σημειώνουμε, χαρακτηριστικά, ότι, σύμφωνα με πρόσφατο σχετικό δελτίο τύπου της ΕΕ, της 4^{ης} Δεκεμβρίου, **«κατά μήκος της διαδρομής της ανατολικής Μεσογείου, οι αφίξεις μειώθηκαν κατά 97% μετά τη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, και σήμερα το ποσοστό αυτό είναι κατά 90% χαμηλότερο απ' ό,τι στην περίοδο αιχμής, το 2015»**. Παρατηρούμε, δε, ότι τα τελευταία δύο χρόνια, οι αριθμοί παράτυπων μεταναστών/αιτούντων άσυλο στη χώρα (στα νησιά και στην ενδοχώρα) που δίνονται στη δημοσιότητα, κυμαίνονται σταθερά κοντά στους 60.000.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, ήδη από τον Απρίλιο του 2017, με ειδική έκθεσή του (**«Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων, Ζητήματα διοικητικής μεταχείρισης»**, <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.434102>) είχε επισημάνει, ότι η διαχείριση του μεταναστευτικού/προσφυγικού φαινομένου χρήζει πάγιων και συνεκτικών ρυθμίσεων, ιδίως όσο απομακρυνόμαστε από την έξαρση των μεικτών ροών του 2015, δεδομένου ότι τα ζητήματα υποδοχής, στέγασης, διαδικασιών ασύλου κλπ είναι πλέον πιο προβλέψιμα και επομένως διαχειρίσιμα. Η αντιμετώπιση του μεταναστευτικού φαινομένου στα τέλη του 2018 με όρους έκτακτης ανάγκης εμφανίζεται ως εσωτερική αντίφαση της ανάγκης συνεκτικής οργάνωσης της Διοίκησης. Η παράταση του καθεστώτος εκτάκτου ανάγκης **«που συνεπάγεται ad hoc ρυθμίσεις και επιτρέπει διαδικασίες, ιδίως σε ό,τι αφορά την επιλογή αναδόχων για υπηρεσίες και αγαθά, κατά παρέκκλιση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου»** αναδεικνύει τις αδυναμίες στην εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου σχεδίου διαχείρισης, **«με στόχους και χρονοδιαγράμματα υλοποίησής των που να τηρούνται»**, όπως η Ανεξάρτητη Αρχή είχε επισημάνει ήδη από τον Απρίλιο του 2017.

Ειδικότερα, ως προς τις επιμέρους ρυθμίσεις, επισημαίνουμε τα εξής:

Άρθρο 6

Προτείνεται, για λόγους επείγοντος δημοσίου συμφέροντος, η νομιμοποίηση συμβάσεων μίσθωσης, ωστόσο η **εκ των υστέρων** αυτή νομιμοποίηση πράξεων και ανάληψης υποχρεώσεων είναι υπέρ το δέον γενική και αόριστη, αφού φαίνεται να καταλαμβάνει όχι μόνο μισθώσεις αλλά και εν γένει δαπάνες του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής. Εάν χρειάζεται μια αποσπασματική ρύθμιση που εισάγει εξαίρεση από νόμιμες διαδικασίες, αυτή σκόπιμο είναι να περιοριστεί στο απολύτως αναγκαίο μέτρο.

Άρθρ.7 παρ.1

Με την προτεινόμενη ρύθμιση, παρατείνεται έως τις 31.12.2019, η **κατά παρέκκλιση της κείμενης νομοθεσίας σύναψη δημοσίων συμβάσεων από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς** (Υπουργεία, Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α. κ.λπ.), για την κάλυψη των αναγκών μεταναστών και προσφύγων, για όλες τις υπηρεσίες προσωρινής στέγασης, λειτουργίας εγκαταστάσεων, μεταφοράς, σίτισης, άμεσης ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, εξόδων ταφής, διαχείρισης ανθρωπιστικής βοήθειας και κάθε προσφοράς σε χρήμα ή είδος. Ο Συνήγορος θεωρεί, ότι οι προτεινόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις δεν θα πρέπει να περιλαμβάνουν παρεκκλίσεις από διατάξεις της κείμενης εθνικής νομοθεσίας που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις, καθώς η συνέχιση της πρακτικής αυτής –σε συνέχιση των νόμων 4332/2015 και 4375/2016- για την κάλυψη επείγουσών αναγκών, δεν φαίνεται να δικαιολογείται επαρκώς, πολλώ δε μάλλον να τεκμαίρεται, μετά την πάροδο 2 και πλέον ετών.

Στο ίδιο πνεύμα, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ), παρέχοντας γνώμη για το παρόν σχέδιο νόμου την 29-11-2018 (Α12/2018), επισημαίνει ότι η σχετική απόφαση της αναθέτουσας αρχής πρέπει να φέρει πλήρη και ειδική αιτιολογία, αναφερόμενη στους λόγους για τους οποίους αποφασίζεται η προσφυγή στην εν λόγω εξαιρετική διαδικασία. Επιπλέον, επισημαίνει, ότι απρόβλεπτες περιστάσεις είναι τα γεγονότα που δεν μπορούν αντικειμενικά, με βάση τα διδάγματα της ανθρώπινης πείρας και λογικής, να προβλεφθούν, είναι, δε, ανεξάρτητα της βούλησης της αναθέτουσας αρχής και δεν πρέπει να απορρέουν από έλλειψη προγραμματισμού και επιμέλειας της αναθέτουσας αρχής. Και η ΕΑΔΗΣΥ καταλήγει, ότι το προτεινόμενο από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής άρθρο 7 του σ/ν, το οποίο παρατείνει, για ένα ακόμα έτος, την ισχύ του τεκμηρίου κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα εγείρει ζητήματα συμβατότητας με το ενωσιακό δίκαιο (Οδηγία 2014/24/ΕΕ), όπως έχει ενσωματωθεί στην εθνική έννομη τάξη με το ν. 4412/2016.

Θεωρούμε, ότι πρέπει να ληφθεί πολύ σοβαρά υπ' όψιν από το νομοθέτη η γνώμη της αρμόδιας Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων. Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε αναφέρει ήδη από τον Απρίλιο του 2017, στην προαναφερθείσα ειδική έκθεσή της Ανεξάρτητης Αρχής για τις προκλήσεις των μεταναστευτικών ροών, ότι εγείρονται ζητήματα διαφάνειας από τις επείγουσες διαγωνιστικές διαδικασίες προμηθειών, με παράλληλη πρόβλεψη απευθείας αναθέσεων, λόγω επείγουσας και έκτακτης ανάγκης. Εξακολουθούμε να θεωρούμε ότι **«σε καθεστώς έκτακτης ανάγκης, με την επιβολή διαδικασιών κατά παρέκκλιση των προβλεπομένων από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, ούτε το κράτος δικαίου υπηρετείται, ούτε τα ανθρώπινα δικαιώματα τυγχάνουν της δέουσας προστασίας».**

Άρθρ.7 παρ.2

Παρατείνεται, επίσης, έως τις 31.12.2019, η **κατά παρέκκλιση της κείμενης νομοθεσίας** απόσπαση προσωπικού του Δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα ή η πρόσληψη προσωπικού με συμβάσεις Ι.Δ.Ο.Χ., καθώς και η διάθεση ή η πρόσληψη με συμβάσεις εργασίας Ι.Δ.Ο.Χ. πολιτών κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), καθώς και πολιτών που εργάζονται σε διεθνείς ή ευρωπαϊκούς οργανισμούς στις αρμόδιες Υπηρεσίες για την αντιμετώπιση εκτάκτων και επείγουσών αναγκών, που προκύπτουν από τη διαχείριση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών.

Ο Συνήγορος παρατηρεί, ότι εν προκειμένω η ανάγκη κάλυψης των αναγκών που προκύπτουν από τη διαχείριση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών για δομές και υπηρεσίες που προβλέπονται ήδη από το ν. 4375/16, δεν φαίνεται να δικαιολογεί επαρκώς την έλλειψη προγραμματισμού προσλήψεων μέσω ΑΣΕΠ. Ο Συνήγορος του Πολίτη σε σειρά εκθέσεων του έχει στηλιτεύσει το φαινόμενο των παρεκκλίσεων από το τεκμήριο προγραμματισμού και εποπτείας του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις, ως συνταγματικά κατοχυρωμένης ανεξάρτητης αρχής, φαινόμενο που ειδικά για την κεντρική διοίκηση, τα υπουργεία και τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες τους, μπορεί να δώσει λαβή δημιουργίας

εντυπώσεων ότι οι κανόνες δεν ισχύουν για όλους, σε έναν ευαίσθητο τομέα για την πρόσβαση των πολιτών στο δημόσιο.

Επίσης, παρατηρούμε, ότι η εκ νέου απόσπαση προσωπικού ή πρόσληψη με συμβάσεις εργασίας (ΙΔΟΧ), ως διαδικασία κάλυψης των έκτακτων αναγκών, δεν αξιολογεί την ήδη αποκτηθείσα εργασιακή εμπειρία και εκπαίδευση των υπαλλήλων/χειριστών, με αποτέλεσμα οι διαρκείς – και όχι έκτακτες- και αντικειμενικές ανάγκες για εξειδικευμένο προσωπικό να μην καλύπτονται επαρκώς.

Άρθρ.7 παρ.3

Η παράταση για ένα ακόμη έτος, έως τις 31.12.2019, **της ειδικής ταχύρρυθμης διαδικασίας εξέτασης αιτήματος ασύλου στα σύνορα** του άρθρ. 60 παρ. 4 του ν. 4375/2016, αντιστοιχεί στην αποδοχή παράτασης της πολιτικής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας της 18.3.2016. Θα πρέπει παράλληλα, ωστόσο, να ληφθούν σοβαρά υπ' όψιν τα πρακτικά προβλήματα που δημιουργούνται στην πράξη για τα θεμελιώδη δικαιώματα, από τον τρόπο που εφαρμόζεται η Κοινή Δήλωση με την επιβολή του γεωγραφικού περιορισμού στα νησιά, ζήτημα που αναλύεται διεξοδικά στην γνώμη που υποβάλαμε στο αρμόδιο Υπουργείο και στη Βουλή των Ελλήνων τον Απρίλιο 2018 για το Ν.4540/2018 (<https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.495164>).