



ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΕΔΑ

**επί του Σ/Ν που τροποποιεί τους Ν. 3907/2011 και 4251/2014 και προσαρμόζει την
Ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ**

7 Μαρτίου 2016

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας σε θέματα προστασίας και προώθησης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έχει συσταθεί με τον Ν 2667/1998 σύμφωνα με κανόνες των Ηνωμένων Εθνών, τις «Αρχές των Παρισίων». Σε αυτήν μετέχουν πρόσωπα οριζόμενα από τριάντα δύο φορείς (ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και πολιτικών επιστημών, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, πολιτικά κόμματα και υπηρεσία).

Παρατηρήσεις ΕΕΔΑ επί του Σ/Ν που τροποποιεί τους Ν. 3907/2011 και 4251/2014 και προσαρμόζει την Ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ¹

I. Εισαγωγικά

Ο Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, έθεσε την Παρασκευή, 5 Φεβρουαρίου 2016 και ώρα 18:00 σε δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση το σχέδιο νόμου (Σ/Ν) «Τροποποιήσεις του νόμου 3907/2011 (ΦΕΚ Α' 7), τροποποιήσεις του ν. 4251/2014 (ΦΕΚ Α' 80), προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση)» (L 180/29.6.2013) και άλλες διατάξεις» και προσκάλεσε κάθε ενδιαφερόμενο να συμμετάσχει καταθέτοντας προτάσεις, προκειμένου να βελτιωθούν οι διατάξεις του νομοσχεδίου. Η διαβούλευση διήρκεσε μέχρι την 12/02/2016 και ώρα 12:00 κατόπιν σύντομης διήμερης παράτασης έως την Παρασκευή, 14/02/2016 και ώρα 12:00.

Η ΕΕΔΑ, ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας σε θέματα προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, κρίνει πως, δεδομένης της σπουδαιότητας, της έκτασης και της τεχνικότητας του Σ/Ν, το διάστημα που δόθηκε για διαβούλευση ήταν εξαιρετικά μικρό. Σε κάθε περίπτωση η ΕΕΔΑ διατυπώνει τις ακόλουθες παρατηρήσεις.

II. Γενικές παρατηρήσεις στο Σ/Ν επί της αρχής

Η ΕΕΔΑ αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στον θεσμό της διεθνούς προστασίας και έχει εκδώσει σειρά σχετικών Αποφάσεων και Συστάσεων, συνεχίζει δε να παρακολουθεί στενά τα ζητήματα της παροχής διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα. Επισημαίνεται ότι έχει εκδηλώσει στο παρελθόν εμπράκτως την ενεργό υποστήριξή της στην νέα Υπηρεσία Ασύλου και με την ενεργό συμμετοχή της στις από τον νόμο προβλεπόμενες διαδικασίες, εκφράζοντας έτσι την εμπιστοσύνη της ειδικότερα στο έργο της Αρχής Προσφυγών, παρά τις ενέργειες αρμοδίων δημοσίων υπηρεσιών που κλόνισαν σοβαρά την εμπιστοσύνη της.²

¹ Οι παρούσες παρατηρήσεις εγκρίθηκαν από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ. Εισηγήτρια: Αγγελική Αργυροπούλου-Χρυσοχοΐδου, Α' Αντιπρόεδρος της ΕΕΔΑ. Επιμέλεια σύνταξης: Άννα-Ειρήνη Μπάκα, Επιστημονική Συνεργάτιδα της ΕΕΔΑ. Για τις παρατηρήσεις ελήφθησαν υπόψη τα σχόλια και οι συμβολές των: Σπυρίδωνος Απέργη, προσώπου ορισθέντος από τον Συνασπισμό Ριζοσπαστικής Αριστεράς (ΣΥ.ΡΙΖ.Α), μέλους της ΕΕΔΑ, του ΕΣΠ όπως αναρτήθηκαν στη διαβούλευση, της Λυδίας-Μαρίας Μπολάνη, προσώπου ορισθέντος από την Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, μέλους της ΕΕΔΑ, και του Βασίλειου Χρονόπουλου, προσώπου ορισθέντος από το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα (ΠΑΣΟΚ), μέλους της ΕΕΔΑ.

² Βλ. σχετικά Δήλωση ΕΕΔΑ σχετικά με τη συγκρότηση των Επιτροπών Προσφυγών του Ν.3907 με την οποία εξέφραζε την έντονη ανησυχία της σχετικά με τις σοβαρότατες και πολυεπίπεδες επιπτώσεις από τα προφανή

Η ΕΕΔΑ θεωρεί πως, σε γενικές γραμμές, η τροποποίηση του Ν. 3907/2011 όπως σκοπείται με το παρόν είναι στη σωστή κατεύθυνση στο μέτρο που επιτελείται η λειτουργική και οικονομική αναβάθμιση της Αρχής Προσφυγών και ειδικότερα η στελέχωσή της με περισσότερους υπαλλήλους και τμήματα καθώς και η οικονομική της αυτοτέλεια και ανεξαρτησία μέσω της δημιουργίας ειδικού τμήματος οικονομικών με αρμοδιότητες τη σύνταξη και εκτέλεση του προϋπολογισμού της Αρχής Προσφυγών, τη σύνταξη προτάσεων και υλοποίηση δράσεων με χρηματοδότηση από ευρωπαϊκούς ή άλλους πόρους καθώς και τη διαχείριση θεμάτων προσωπικού της υπηρεσίας.

Δεδομένων των διαρκώς αυξανόμενων προσφυγικών ροών, η ΕΕΔΑ εκφράζει την ανησυχία της, ωστόσο, για τον βαθμό στο οποίο το παρόν Σ/Ν είναι σε θέση να ανταποκριθεί ρεαλιστικά, άμεσα και αποτελεσματικά στην ήδη διαμορφωθείσα —και διαρκώς επιδεινούμενη— ευρωπαϊκή και εθνική κατάσταση. Δεδομένης της απουσίας αιτιολογικής έκθεσης στη διαδικασία της διαβούλευσης, η ΕΕΔΑ διατυπώνει το ερώτημα ποιές ακριβώς ανάγκες προτίθεται να καλύψει το παρόν και εάν αυτές εντάσσονται σε ένα ευρύτερο επιχειρησιακό σχέδιο διαχείρισης της κρίσης είτε σε εθνικό είτε (και) σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Προς τούτο, και ιδίως ενόψει της κατεπείγουσας ανάγκης για την όσο το δυνατόν ταχύτερη θέσπιση ενός αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου για την υποδοχή, ταυτοποίηση και περαιτέρω διαχείριση των προσφυγικών ροών το οποίο, συγχρόνως, θα σέβεται τόσο τα δικαιώματα τόσο των μεταναστών και προσφύγων όσο και των τοπικών πληθυσμών, η ΕΕΔΑ εκφράζει το φόβο ότι η σωρεία των κατ'εξουσιοδότηση Υπουργικών Αποφάσεων και Προεδρικών Διαταγμάτων που προβλέπονται στο παρόν Σ/Ν προκειμένου να οριστικοποιηθούν οι προβλεπόμενες δομές, δεν συνάδει με τον χαρακτήρα του κοινωνικού και ανθρωπιστικού κατεπείγοντος στον οποίο το Σ/Ν καλείται να ανταποκριθεί. Για το λόγο αυτό, όπως παρουσιάζεται και παρακάτω στον κατ'άρθρο σχολιασμό του Σ/Ν, κρίνεται στις περισσότερες περιπτώσεις σκόπιμο να υπάρξει απευθείας νομοθετική πρόβλεψη για την οριστικοποίηση της λειτουργίας της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης.

Σε συνέχεια αυτού του προβληματισμού, η ΕΕΔΑ εκφράζει την ιδιαίτερη ανησυχία της αναφορικά με τη μεταβατική περίοδο που θα προηγηθεί της εφαρμογής του παρόντος Σ/Ν, και καλεί όλους τους εμπλεκόμενους φορείς να λάβουν κατάλληλα μέτρα τα οποία, σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να υλοποιηθούν με γνώμονα το σεβασμό των δικαιωμάτων των μεταναστών και αιτούντων άσυλο, και με ιδιαίτερη φροντίδα για τις ευάλωτες ομάδες.

ζητήματα νομιμότητας που είχε εγείρει στο παρελθόν η διαδικασία συγκρότησης των Επιτροπών Προσφυγών του Ν.3907/2011, http://www.nchr.gr/images/pdf/nea_epikairothta/deltia_tupou/Dhm_Dhl_EEDA_prosf.pdf

Ως προς τις μεταβατικές διατάξεις, η ΕΕΔΑ επαναλαμβάνει τον προβληματισμό της για την προβλεπόμενη δυνατότητα μείωσης του αριθμού των μελών ή ακόμα και του ίδιου του αριθμού των Επιτροπών Προσφυγών μέσω μίας, ουσιαστικά, συγχώνευσης των τελευταίων σε περίπτωση που για οποιοδήποτε λόγο ελλείπει Πρόεδρος, τακτικό μέλος και αναπληρωτές τους. Η ΕΕΔΑ επισημαίνει πως ένα τέτοιο ενδεχόμενο δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες και τον όγκο της ύλης με την οποία είναι βέβαιο ότι θα επιφορτιστούν οι μεταβατικές Επιτροπές Προσφυγών, λαμβανομένων υπόψη των ήδη σωρευθεισών εκκρεμών υποθέσεων ασύλου σε δεύτερο βαθμό. Για τους παραπάνω λόγους και ενόψει των έκτακτων συνθηκών, η ΕΕΔΑ εισηγείται την όσο δυνατόν εξασφάλιση επαρκούς αριθμού Προέδρων και μελών των Επιτροπών και ως προς τούτο προτείνει, κατά παρέκκλιση, και μόνο σε περίπτωση που παρατηρηθεί οποιαδήποτε έλλειψη σε Προέδρους, τακτικά και αναπληρωματικά μέλη, το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής να ανατρέξει για την κάλυψη τυχόν κενών θέσεων, και κατ'αποκλειστική σειρά βαθμολογίας στον από ΑΠ 349/02.05.2014 κατάλογο που απέστειλε η ΕΕΔΑ στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη για τη στελέχωση των Επιτροπών Προσφυγών του Ν. 3907/2011.

Η ΕΕΔΑ κρίνει επιπλέον, πως στην πραγματικότητα, το παρόν Σ/Ν φαίνεται να οδηγεί σε μία μεταβατική *de facto* διατήρηση των υπάρχουσών δομών πρώτης υποδοχής οι οποίες μέχρι τώρα δεν κρίνονταν επαρκείς και, συνεπώς, αποτελεσματικές. Ως προς τούτο, η ΕΕΔΑ κάνει έκκληση να διασφαλιστεί με το παρόν η διαρκής, απρόσκοπτη και επαρκής χρηματοδότηση της Υπηρεσίας Ασύλου και ιδίως της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης με πόρους από το AMIF, ευρωπαϊκούς ή εθνικούς πόρους και συνακόλουθα η άμεση στελέχωση της Υπηρεσίας Ασύλου και ιδίως της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης με επαρκές προσωπικό.

Ως προς τα τεχνικά του Σ/Ν, η ΕΕΔΑ διαπιστώνει περιπτώσεις κακής διατύπωσης (άρθρο 12) αλλά και, επί της ουσίας, σημεία που προκαλούν σύγχυση αναφορικά με την έκταση και τα όρια μεταξύ των αρμοδιοτήτων των διαφόρων Υπηρεσιών, όπως η φαινόμενη αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ της Διεύθυνσης Υποδοχής και Κοινωνικής Ένταξης και της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης (άρθρο 14 παρ.1 του Σ/Ν).

Ως προς τις αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων φορέων, η ΕΕΔΑ παρατηρεί με ανησυχία πως δεν προκύπτει νομοθετική θεσμοθέτηση της σύμπραξης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) με τον Ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα (FRONTEX) στις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης, με αποτέλεσμα η ρύθμιση αυτών να εναπόκειται αποκλειστικά σε μνημόνια. Αυτό εγείρει ζητήματα ελέγχου νομιμότητας των πρακτικών των

εν λόγω υπηρεσιών και οργανισμών, ιδίως ενόψει καταγγελιών σε βάρος της FRONTEX υποθέσεις απώθησης που έχει ήδη επιληφθεί ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής.³

Βάσει των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ κρίνει πως πρέπει να γίνουν τα ακόλουθα επιμέρους σχόλια στις προτεινόμενες διατάξεις.

IV. Παρατηρήσεις επί του Σ/Ν κατ' άρθρο

Άρθρο 2

Ειδικότερα ως προς το προτεινόμενο άρθρο 2 παράγραφος 10, είναι απαραίτητο με την εκδοθησόμενη υπουργική απόφαση να διασφαλίζονται τα εργασιακά δικαιώματα των διερμηνέων και η νόμιμη και έγκαιρη καταβολή των αποδοχών τους.⁴

Άρθρο 4

Η ΕΕΔΑ επανέρχεται στην ανάγκη της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των Επιτροπών Προσφυγών καθώς και της διασφάλισης των απαραίτητων εχεγγών αναφορικά με την καλή, αποτελεσματική και αδιάλειπτη λειτουργία των τελευταίων όπως επιτάσσουν οι διεθνείς και ευρωπαϊκοί κανόνες και ειδικότερα οι οδηγίες 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» (Άρθρο 13) και 2005/85/EK του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (Άρθρο 8).

Αναβαθμίζεται, πράγματι, με το παρόν Σ/Ν η Αρχή Προσφυγών, καθώς αυξάνονται τα τμήματα και το προσωπικό της, ενώ καθιερώνεται αδιάβλητη διαδικασία πρόσληψης μη μόνιμου προσωπικού στις Επιτροπές Προσφυγών. Ως προς τις αρμοδιότητες του Διευθυντή της Αρχής Προσφυγών πρέπει να καταστεί σαφές ότι σε αυτόν εναπόκειται μόνο η εύρυθμη και αποτελεσματική διοικητική λειτουργία και υποστήριξη των Επιτροπών, ώστε να αποκλειστεί κάθε δυνατότητα παρέμβασης στην κρίση και εσωτερική λειτουργία των Επιτροπών Προσφυγών η οποία θα έθετε εν κινδύνω την λειτουργική τους ανεξαρτησία. Για

³ Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής έχει ξεκινήσει έρευνα από τον Οκτώβριο 2014 που αφορά την FRONTEX σχετικά με τις πρακτικές που χρησιμοποιεί σχετικά με τις επιστροφές αλλοδαπών στις χώρες καταγωγής τους. Βλ. Own initiative inquiry OI/9/2014/MHZ concerning the means through which Frontex ensures respect for fundamental rights in joint return operations, http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence/faces/en/58135/html.bookmark#_ftn2).

⁴ Το δικαίωμα σε διερμηνεία και μετάφραση έχει αποτελέσει, πρόσφατα, αντικείμενο μελέτης για την ΕΕΔΑ. Βλ. ΕΕΔΑ, «Το δικαίωμα σε διερμηνεία και μετάφραση κατά την ποινική διαδικασία και το δικαίωμα ενημέρωσης στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών», 23.11.2015, http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/dikaih_dikh/FAKELOS_Dier_Met-Enhnm.pdf

το λόγο αυτό πρέπει να προβλεφθεί ρητά πως τα μέλη των Επιτροπών Προσφυγών θα πρέπει να απολαμβάνουν τόσο προσωπικής όσο και λειτουργικής ανεξαρτησίας.

Κρίνεται, επιπλέον, προβληματική η δυνατότητα που παρέχει ο νομοθέτης να μετέχουν στις Επιτροπές Προσφυγών άτομα χωρίς νομική κατάρτιση, δεδομένου ότι πρόκειται για μία οιοονεί δικαιοδοτική διαδικασία που ασφαλώς προαπαιτεί καλή νομική γνώση των δικαιωμάτων των αιτούντων ασύλου.

Ως προς το καθεστώς λειτουργίας του δεύτερου βαθμού ασύλου, η ΕΕΔΑ υπενθυμίζει πως οι Επιτροπές Προσφυγών πρέπει να είναι σε θέση να εξετάζουν τόσο τα νομικά όσο και τα πραγματικά ζητήματα που ανακύπτουν (δηλαδή να έχουν πλήρη δικαιοδοσία επί των ενδικοφανών προσφυγών) ώστε να λογίζονται ως αποτελεσματικά δικαιοδοτικά όργανα. Προς τούτο παραπέμπει στο κεφάλαιο V της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, με την οποία η Ελλάδα όφειλε να συμμορφωθεί έως τις 20 Ιουλίου 2015. Η εν λόγω Οδηγία ρυθμίζει τα σχετικά με τις διαδικασίες άσκησης ένδικου μέσου (“appeals procedures”) αντικαθιστώντας τις σχετικές ρυθμίσεις του κεφαλαίου V της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ ως προς τις «διαδικασίες άσκησης ένδικου μέσου» (“appeals procedure”). Το άρθρο 46 παρ.1 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ επαναλαμβάνει τη διατύπωση του άρθρου 39 παρ.1 της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ αναφορικά με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου (“right to an effective remedy before a court or tribunal”), ενώ στο άρθρο 46, παρ.1 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ αναφέρεται ότι, προκειμένου να τηρούν τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 1, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε η πραγματική προσφυγή να εξασφαλίζει πλήρη και ex nunc εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων, ιδίως, κατά περίπτωση, εξέταση των αναγκών διεθνούς προστασίας σύμφωνα με την Οδηγία 2011/95/ΕΕ, τουλάχιστον κατά τις διαδικασίες άσκησης ένδικου μέσου ενώπιον πρωτοβάθμιου δικαστηρίου (σε περίπτωση που προβλέπεται η άσκηση περισσότερων ενδίκων μέσων κατά της απορριπτικής απόφασης, βλ. και άρθρο 21 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ).

Το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή ενώπιον δικαστικής αρχής (“court or tribunal”) αποτελεί θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης, που προβλέπεται μεταξύ άλλων στο άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Το ζήτημα, εάν ένα δικαιοδοτικό όργανο αποτελεί «δικαστική αρχή» (“court or tribunal”) κατά το Ενωσιακό δίκαιο είναι ζήτημα που εμπίπτει αποκλειστικά στο δίκαιο της Ένωσης, εξαρτάται από σαφώς καθορισμένα από το ΔΕΕ κριτήρια και δεν συνδέεται με τον χαρακτηρισμό του οργάνου ως δικαστηρίου κατά την εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών. Το ως άνω επιβεβαιώθηκε στην υπόθεση C 175/2011 της 31 Ιανουαρίου 2013, στην οποία το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διερεύνησε εάν το ιρλανδικό «Refugee Appeal Tribunal», τα τακτικά

μέλη του οποίου ορίζονται από τον Υπουργό και πρέπει να έχουν τουλάχιστον 5ετή εμπειρία ως “barrister ή solicitor” πριν το διορισμό, συνιστά «δικαστική αρχή» («court or tribunal») κατά το Ενωσιακό δίκαιο.⁵ Προτείνεται, συνεπώς, να καταστεί σαφές στο παρόν Σ/Ν ότι οι Επιτροπές προσφυγών θα πρέπει να είναι σε θέση να εξετάζουν όλα τα πραγματικά και νομικά ζητήματα επί των ενδικοφανών προσφυγών.

Ως προς την τριμελή άμισθη επιτροπή της παραγράφου 6 του Σ/Ν, η διατύπωση χρήζει ιδιαίτερης προσοχής, δεδομένου ότι η «διασφάλιση της ποιότητας των διαδικασιών και των αποφάσεων των Επιτροπών», ενέχει τον κίνδυνο να υπονομεύσει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Επιτροπών Προσφυγών κατά την επιτέλεση των καθηκόντων τους.

Άρθρο 6

Αποτιμάται θετικά η καθιέρωση της οικονομικής αυτοτέλει της Αρχής Προσφυγών.

Άρθρο 7

Κρίνεται θετικά η παροχή, για πρώτη φορά, νομοθετικής εξουσιοδότησης για το καθορισμό του καθεστώτος ανιθαγενούς, η έλλειψη της οποίας συνιστούσε σοβαρό κενό για την εν λόγω ευάλωτη κατηγορία.

Άρθρο 8 επ.

Αποτιμάται θετικά η θεσμική και λειτουργική αναβάθμιση της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης μέσω της ίδρυσης κεντρικής υπηρεσίας, περιφερειακών υπηρεσιών και ανοιχτών δομών υποδοχής και φιλοξενίας. Η ΕΕΔΑ κρίνει, ωστόσο, πως η καθορισμός σε μεταγενέστερο χρόνο, μέσω Προεδρικού Διατάγματος και πληθώρας υπουργικών αποφάσεων, του ειδικότερου οργανογράμματος, των τμημάτων και των θέσεων προσωπικού της Υπηρεσίας θα δημιουργήσει πρακτικά εμπόδια στη ταχεία και εύρυθμη λειτουργία της – ενδεχομένως και ζητήματα αρμοδιοτήτων για όσο καιρό εκκρεμεί η έκδοσή τους.

Άρθρο 9

Η ΕΕΔΑ χαιρετίζει το γεγονός ότι προστίθεται ως αρμοδιότητα της Υπηρεσίας Υποδοχής και ταυτοποίησης ο εντοπισμός ευάλωτων ομάδων.

⁵ *H. I. D. and B. A. v Refugee Applications Commissioner and Others*, C-175/11, OJ C 86/4, 23.3.2013.

Σε μια γενικότερη εκτίμηση των διατάξεων του άρθρου 9 του Σ/Ν το οποίο τροποποιεί τις διατάξεις των άρθρων 6-15 του Ν. 3907/2011 στις διαδικασίες πρώτης υποδοχής η ΕΕΔΑ έχει να σχολιάσει τα ακόλουθα:

- Από το σύνολο των διατάξεων που τροποποιούνται, και ιδίως το προτεινόμενο νέο άρθρο 12, προκύπτει ότι συνεχίζουν οι διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης να λαμβάνουν χώρα υπό καθεστώς κράτησης. Στο άρθρο 12 (όπως και κατά το προϊσχύον θεσμικό πλαίσιο του Ν. 3907/2011) θεσπίζεται υποχρεωτική τριήμερη κράτηση με δυνατότητα παράτασης μέχρι 25 ημέρες για όλους (συμπεριλαμβανομένων των ευάλωτων ομάδων) εφόσον η καταγραφή και ταυτοποίηση δεν έχει ολοκληρωθεί εντός του προβλεπόμενου αρχικού διαστήματος των 3 ημερών, με μοναδική εξαίρεση την περίπτωση συνδρομής σοβαρών λόγων υγείας οπότε μπορεί να χορηγηθεί άδεια εξόδου. Ως προς τα παραπάνω, η ΕΕΔΑ παραπέμπει στη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ⁶ και την αρχή της αναλογικότητας η οποία προαπαιτεί μία στάθμιση αναγκαιότητας και ευλόγου του μέτρου κράτησης, και η οποία θα λαμβάνει υπόψη τόσο το χρόνο όσο και τις ίδιες τις συνθήκες της κράτησης.⁷ Επιπλέον, δεν προβλέπεται ένδικο βοήθημα κατά τον αρχικό τριήμερο περιορισμό, ενώ δυνατότητα δικαστικής προστασίας δια της κατάθεσης αντιρρήσεων προβλέπεται μόνο σε περίπτωση παράτασης του περιορισμού μετά το τριήμερο, κατά παράβαση των άρθρων 5 παρ 4 της ΕΣΔΑ και άρθρου 6 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Η συγκεκριμένη τροποποίηση οδηγεί ενδεχομένως και σε παραβίαση του άρθρου 8 της Οδηγίας 2013/33/ΕΚ (η οποία έχει πλέον άμεση εφαρμογή στην ελληνική έννομη τάξη λόγω παρέλευσης της προθεσμίας ενσωμάτωσής της) το οποίο ορίζει πως τα κράτη μέλη δεν υποβάλλουν σε κράτηση ένα πρόσωπο απλώς και μόνο διότι είναι αιτών ασύλου.
- Επ' ευκαιρία της τροποποίησης διατάξεων του Ν. 3907/2011, η Διοίκηση οφείλει να ευθυγραμμίσει την εθνική νομοθεσία με της απαιτήσεις της Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη

⁶ *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], No. 30696/09, 01/09/2012.

⁷ Ως προς αυτό, αξίζει να γίνει αναφορά στη δυσκολία θεμελίωσης αναγκαιότητας στην επιβολή περιορισμού της ελευθερίας σε νησιά. Βλ. *Louled Massoud v. Malta*, No. 24340/08, 27.7.2010: «68. Moreover, the Court finds it hard to conceive that in a small island like Malta, where escape by sea without endangering one's life is unlikely and fleeing by air is subject to strict control, the authorities could not have had at their disposal measures other than the applicant's protracted detention to secure an eventual removal in the absence of any immediate prospect of his expulsion.»

μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Η δυνατότητα διατήρησης ή παράτασης της κράτησης για λόγους δημόσιας τάξης δεν καλύπτεται από την οδηγία και τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιούν την κράτηση ενόψει απομάκρυνσης ως ήπια μορφή φυλάκισης. Πρωταρχικός σκοπός της κράτησης ενόψει απομάκρυνσης είναι να εξασφαλίζεται ότι οι επιστρέφοντες δεν θα υπονομεύσουν, διαφεύγοντας, την εκτέλεση της υποχρέωσης επιστροφής. Σκοπός του άρθρου 15 δεν είναι, συνεπώς, η προστασία της κοινωνίας από άτομα που συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια. Άλλωστε, ο εύλογος στόχος της «προστασίας της κοινωνίας» καλύπτεται από άλλα νομοθετήματα, ιδίως το ποινικό δίκαιο, το ποινικό διοικητικό δίκαιο και τη νομοθεσία σχετικά με τη λήξη της νόμιμης παραμονής για λόγους δημόσιας τάξης.⁸

- Αποτιμάται θετικά η πρόβλεψη συμμετοχής Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) στη διαδικασία υποδοχής και ταυτοποίησης. Είναι, ωστόσο, ασαφές πώς αυτές θα μπορούν να εισέρχονται στα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης καθώς και στις ανοιχτές δομές καθώς και πώς ακριβώς θα συνδράμουν. Η απουσία σαφούς οργανωτικής δομής ενδεχομένως δημιουργήσει προβλήματα, ιδίως σε τομείς που ορισμένες ΜΚΟ έχουν ειδική τεχνογνωσία και έμπειρο προσωπικό. Χρειάζεται, επομένως, αποσαφήνιση των σχετικών διατάξεων.
- Αντίστοιχα, προβλέπεται εμπλοκή υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις διαδικασίες καταγραφής και ταυτοποίησης των αλλοδαπών χωρίς νόμιμες διατυπώσεις. Συγκεκριμένα, η ΕΕΔΑ παρατηρεί με ανησυχία πως δεν προκύπτει νομοθετική θεσμοθέτηση της σύμπραξης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) με τον Ευρωπαϊκό οργανισμό για τη

⁸ Βλ. επίσης απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, C-357/09, OJ C 267, 30.11.2009, σκέψη 70: «Η οδηγία 2008/115 δεν μπορεί να αποτελέσει έρεισμα για την κράτηση ενός ατόμου για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας. Κανένα συνεπώς από τα στοιχεία που αναφέρει το αιτούν δικαστήριο (επιδεικνύει επιθετική συμπεριφορά, δεν διαθέτει βιοποριστικά μέσα ούτε κατάλυμα) δεν μπορεί, καθαυτό, να συνιστά λόγο κράτησης του ενδιαφερομένου δυνάμει των διατάξεων της οδηγίας αυτής». Η συμπεριφορά του προσώπου στο παρελθόν, η οποία έθεσε σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια (π.χ. μη συμμόρφωση με το διοικητικό δίκαιο σε άλλους τομείς πέραν της μεταναστευτικής νομοθεσίας ή παραβιάσεις του ποινικού δικαίου), μπορεί, ωστόσο, να λαμβάνεται υπόψη κατά την αξιολόγηση του κινδύνου διαφυγής (βλέπε ενότητα 1.6 ανωτέρω): Εάν από την συμπεριφορά του ενδιαφερομένου στο παρελθόν προκύπτει το συμπέρασμα ότι είναι πιθανόν το πρόσωπο αυτό να μην ενεργήσει σύμφωνα με τον νόμο και να αποφύγει την επιστροφή, αυτό μπορεί να δικαιολογήσει την ύπαρξη κινδύνου διαφυγής” (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_el.pdf).

διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα (FRONTEX) στις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης, με αποτέλεσμα η ρύθμιση αυτών να εναπόκειται αποκλειστικά σε μνημόνια. Αυτό κρίνεται ιδιαίτερα προβληματικό, ιδίως ενόψει καταγγελιών σε βάρος της FRONTEX σε υποθέσεις απώθησης που έχει ήδη επιληφθεί ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής,⁹ εγείρει δε ζητήματα νομικής προστασίας.

Άρθρο 17

Κατά παρέκκλιση των διατάξεων των παρ. 1 και 2 του άρθρου 28 του Π.Δ. 114/2010, όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν, ο Γενικός Γραμματέας Δημόσιας Τάξης του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης χορηγεί καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αιτούντες διεθνούς προστασίας, που είναι κάτοχοι δελτίου αιτήσαντος σε ισχύ, των οποίων η αίτηση είχε υποβληθεί έως και 5 έτη πριν την έναρξη ισχύος του παρόντος και η εξέτασή της εκκρεμεί σε β' βαθμό, εκτός εάν συντρέχει κίνδυνος για την εθνική ασφάλεια ή για την κοινωνία της χώρας, λόγω τελεσίδικης καταδίκης του αιτούντος για τη διάπραξη σοβαρού εγκλήματος. Οι σχετικές εκκρεμείς προσφυγές δεν εξετάζονται, πλέον, κατά τα προβλεπόμενα στο Π.Δ. 114/2010 και η σχετική διοικητική διαδικασία καταργείται. Όσοι αιτούντες το επιθυμούν μπορούν να κάνουν εκ νέου αίτηση για εξέτασης της προσφυγής τους ως προς τις προϋποθέσεις χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας ενώπιον των Επιτροπών Προσφυγών, εντός δύο μηνών από την επίδοση της απόφασης περί χορήγησης καθεστώτος παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.

Η ΕΕΔΑ κρίνει την απόδοση ανθρωπιστικού καθεστώτος στους αιτούντες διεθνούς προστασίας καταρχήν θετική, δεδομένου ότι το άνω των 5 ετών backlog, σε συνδυασμό με τα προβλήματα που ανέκυψαν σε περιπτώσεις ανανέωσης δελτίων αιτήσαντος ασύλου, οφείλεται σε ολιγορίες της ελληνικής διοίκησης. Φαίνεται, ωστόσο, να προκύπτουν κάποια προβλήματα από την επιλογή αυτή του νομοθέτη. Είναι προφανές ότι δημιουργούνται ανακολουθίες στους νομικούς χαρακτηρισμούς καθώς αρκετοί από τους αιτούντες διεθνούς προστασίας που βρίσκονται σε αναμονή εξέτασης της αίτησής τους προέρχονται από χώρες που παράγουν κατ' εξοχήν πρόσφυγες. Πιθανολογείται βάσιμα, συνεπώς, ότι πολλοί οι αλλοδαποί θα επιδιώξουν να ζητήσουν αντίστοιχη διεθνή προστασία. Η ΕΕΔΑ θεωρεί πως θα πρέπει να διασφαλιστεί ότι η επίδοση της απόφασης χορήγησης άδειας διαμονής για

⁹ Βλ. ανωτέρω σημ. 3.

ανθρωπιστικούς λόγους θα συνοδεύεται από έγγραφο της αρμόδιας αρχής επίδοσης με το οποίο ο αλλοδαπός θα ενημερώνεται εγγράφως και σε γλώσσα που κατανοεί ότι έχει δικαίωμα να ζητήσει εκ νέου διεθνή προστασία εντός της προβλεπόμενης αποκλειστικής προθεσμίας.

Ως προς αυτό, η ΕΕΔΑ υπογραμμίζει πως βάσει του ισχύοντος νομικού πλαισίου (Π.Δ. 189/1998), οι κάτοχοι άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους δεν έχουν επί της ουσίας πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Είναι κρίσιμο να διασφαλισθεί η πλήρης και ουσιαστική πρόσβαση στην αγορά εργασίας για όλους τους κατόχους άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, συμπεριλαμβανομένων βέβαια και όσων θα λάβουν βάσει του παρόντος Σ/Ν το καθεστώς με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημόσιας Τάξης του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Μάρτιος 2016