

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Νεοφύτου Βάμβα 6 (3^{ος} όρ.), 106 74 Αθήνα
Τηλ: 210-7233221, 210-7233216, fax:210-7233217, e-mail: info@nchr.gr

Παρατηρήσεις στα σχέδια νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις»*

I. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Η ΕΕΔΑ χαιρετίζει την παρούσα νομοθετική πρωτοβουλία του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη που συνιστά ένδειξη της πολιτικής βούλησης της πολιτείας να αντιμετωπίσει υπεύθυνα, οργανωμένα και ολιστικά τα ζητήματα που προκύπτουν από τη μαζική εισροή υπηκόων τρίτων χωρών.

Το σχέδιο νόμου (εφεξής Σ/Ν) περιλαμβάνει τρία βασικά κεφάλαια: α) ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου, β) ίδρυση Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής και γ) προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών». Στο Δ' κεφάλαιο παρατίθενται, κυρίως, ορισμένες τροποποιήσεις του Ν. 3386/2005. Η ΕΕΔΑ σημειώνει ότι τα δύο πρώτα κεφάλαια αποτελούν το αποτέλεσμα των εργασιών που ξεκίνησαν τον Νοέμβριο του 2009 με τη συγκρότηση Επιτροπών Εμπειρογνομόνων, στις οποίες συμμετείχε ενεργά, και στη συνέχεια με τη σύσταση νομοπαρασκευαστικών επιτροπών. Η ΕΕΔΑ συμμετείχε στη νομοπαρασκευαστική επιτροπή για τα θέματα ασύλου.

Η ΕΕΔΑ έχει απευθύνει πολλές φορές συστάσεις στην πολιτεία για τα ζητήματα που πραγματεύεται το παρόν Σ/Ν και έχει ασκήσει αυστηρή κριτική για τις σχετικές πρακτικές. Θεωρεί ότι το παρόν Σ/Ν κινείται κατ' αρχήν στη σωστή κατεύθυνση λήψης μέτρων ώστε οι υπήκοοι τρίτων χωρών που εισέρχονται

* Οι παρακάτω παρατηρήσεις εγκρίθηκαν ομόφωνα από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ. *Εισηγήτριες: κα Α. Χρυσοχοϊδου-Αργυροπούλου, Α' Αντιπρόεδρος ΕΕΔΑ, Εκπρόσωπος του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες (ΕΣΠ), Λ.-Μ. Μπολάνη και Τ. Σταυρινάκη, Επιστημονικές Συνεργάτιδες ΕΕΔΑ.*

παράτυπα στη χώρα να αντιμετωπίζονται με σεβασμό των δικαιωμάτων τους στο πλαίσιο σχετικών διαδικασιών, όπως επιβάλλει το ενωσιακό και το διεθνές δίκαιο και όπως αρμόζει σε ένα κράτος δικαίου. Σημειώνει, ωστόσο, ότι η Ελλάδα είναι πολύ δύσκολο να ανταποκριθεί πλήρως στις υποχρεώσεις της, όσο η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν υιοθετεί μία πολιτική επιμερισμού του βάρους (burden-sharing) που ασκείται στην Ελλάδα, λόγω της μεγάλης εισροής αλλοδαπών και δεν συνειδητοποιεί στην πράξη ότι πρόκειται για ένα ζήτημα ευρωπαϊκό και όχι αποκλειστικά ελληνικό. Ως εκ τούτου, η πλήρης αναμόρφωση του Κανονισμού Δουβλίνο II και η χάραξη μίας νέας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής συνιστούν όρους εκ των ουκ άνευ για να αποδώσουν καρπούς οι προσπάθειες της ελληνικής πολιτείας, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η τελευταία απαλλάσσεται από τις όποιες υποχρεώσεις της.

Η σπουδαιότητα του εγχειρήματος εντείνει στο έπακρο την αυτονόητη υποχρέωση της Πολιτείας να ανταποκρίνεται με ουσιαστικό σεβασμό – συνεπώς εγκαίρως και αποτελεσματικά – στις διαδικασίες που συμβάλλουν στη βελτίωση των σχετικών διαδικασιών και συντείνουν στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Για τους λόγους αυτούς, η ΕΕΔΑ εκφράζει την έντονη δυσaréσκεία της για τις δυσκολίες πρόσβασης στο νεότερο κείμενο του Σ/Ν, όπως αυτό διαμορφώθηκε κατόπιν της δημόσιας διαβούλευσης, παρόλο που η Ολομέλεια συνεδρίασε εκτός των συνήθων προθεσμιών, προκειμένου να συμβάλει στην επιτάχυνση της διαδικασίας. Με την αφορμή αυτή, η ΕΕΔΑ επισημαίνει ότι η θετική διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης δεν απαλλάσσει την Πολιτεία από την υποχρέωσή της να διευκολύνει την Επιτροπή χορηγώντας κάθε πληροφορία ή έγγραφο ή οποιοδήποτε στοιχείο απαραίτητα για την εκπλήρωση της αποστολής της, κατά το άρθρο 6 του Ν. 2667/1998.

Σε ό,τι αφορά τις διατάξεις του Σ/Ν η ΕΕΔΑ έχει να παρατηρήσει τα κάτωθι:

II. Κεφάλαιο Α': Σύσταση Υπηρεσίας Ασύλου

Άρθρο 1: Ίδρυση-Αποστολή

Παρ. 1: Το άρθρο 1 Σ/Ν ιδρύει ειδική και αυτοτελή Υπηρεσία Ασύλου που θα στελεχωθεί με πολιτικό προσωπικό (βλ. και άρθρο 2 Σ/Ν) κάτι που συνιστά

πάγιο αίτημα πολλών φορέων, συμπεριλαμβανομένης της ΕΕΔΑ.¹ Η ΕΕΔΑ είχε επανειλημμένως τονίσει ότι το Αστυνομικό Σώμα δεν μπορεί να είναι επιφορτισμένο με την αναχαίτιση της παράνομης μετανάστευσης και με τη διαδικασία ασύλου δεδομένου ότι στην πράξη πολύ συχνά οι δύο ιδιότητες –αυτές του «μετανάστη» και του «πρόσφυγα»- συμπλέκονται αλλά και συγχέονται. Ακριβώς με την ίδια λογική σκόπιμο θα ήταν η Υπηρεσία Ασύλου να υπαχθεί σε Υπουργείο διαφορετικό από αυτό που επιλαμβάνεται των θεμάτων ασφαλείας και δημόσιας τάξης, και ειδικότερα στο Υπουργείο Εσωτερικών που διαθέτει ήδη υπηρεσίες που χειρίζονται ζητήματα αλλοδαπών.

Η παρ. 1 επιπλέον ορίζει ότι η Υπηρεσία Ασύλου «λειτουργεί σε επίπεδο Διεύθυνσης». Η αναφορά αυτή φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με τα οριζόμενα περί ειδικής και αυτοτελούς Υπηρεσίας.

Παρ. 2 (β): Η διάταξη αυτή ορίζει ότι η Υπηρεσία Ασύλου είναι αρμόδια ιδίως για: [...] «β. την παραλαβή, εξέταση και απόφαση σε α' βαθμό των αιτημάτων διεθνούς προστασίας». Η πρόταση της Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (εφεξής Ν/Ε) έκανε λόγο για καταγραφή και όχι παραλαβή των αιτημάτων. Η αντικατάσταση του όρου «καταγραφή» με τον όρο «παραλαβή» ίσως θέτει ζητήματα ως προς την διευκόλυνση πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου. Σκόπιμο, λοιπόν, θα ήταν η διάταξη να περιλαμβάνει και τους δύο όρους για να είναι πιο πλήρης.

Παρ. 3: Η διάταξη αυτή ορίζει κυρίως τη σύσταση των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου. Ωστόσο, έχει παραλειφθεί η πρόταση της Ν/Ε για σύσταση Περιφερειακών Γραφείων ανάλογα με τις ανάγκες εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας καθώς και η πρόταση για τη σύσταση ενός ή περισσότερων Περιφερειακών Γραφείων στις περιοχές που αναφέρει η διάταξη. Και οι δύο προτάσεις της Ν/Ε αποσκοπούν στην καλύτερη εξυπηρέτηση των αιτούντων αλλά και στη διασφάλιση μίας αποτελεσματικής διαδικασίας. Η πρώτη πρόταση θέτει το κριτήριο που πρέπει να διαπνέει την δυνατότητα έκδοσης ΠΔ περί ίδρυσης ή κατάργησης Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου κατά το άρθρο 5 παρ. 2 Σ/Ν. Η δεύτερη πρόταση περί ενός ή περισσότερων Περιφερειακών Γραφείων, κυρίως στην

¹ Βλ. ενδεικτικά ΕΕΔΑ, «Παρατηρήσεις επί του σχεδίου ΠΔ «Τροποποίηση ΠΔ 90/2008 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1^{ης} Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς πρόσφυγα», *Ετήσια Έκθεση 2009*, σελ. 50 επ.

Αττική, σκοπό έχει την αποφυγή επανάληψης φαινομένων όπως αυτό της Πέτρου Ράλλη, όπου σχηματίζονται ουρές εκατοντάδων ατόμων. Η δυνατότητα δημιουργίας αυτοτελών κλιμακίων που εδρεύουν και λειτουργούν σε Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (εφεξής ΚΕΠΥ) ή συμμετέχουν σε κινητές ή έκτακτες Μονάδες Πρώτης Υποδοχής είναι θετικό μέτρο το οποίο όμως κατά την εφαρμογή του δεν πρέπει να αποβεί σε βάρος της στελέχωσης των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου που θα αποτελέσουν τις σταθερές δομές και θα έχουν το κύριο βάρος της διαδικασίας ασύλου. Επίσης, πρέπει να καταστεί σαφές ότι τα εν λόγω κλιμάκια υπάγονται στην Υπηρεσία Ασύλου και όχι στην Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής. Αν και οι δύο Υπηρεσίες σε κάποιο βαθμό μπορεί να συμπλέκονται, όταν για παράδειγμα διενεργείται συνέντευξη αιτούντος διεθνή προστασία μέσα σε ΚΕΠΥ, οι ρόλοι τους και οι αρμοδιότητές τους είναι διακριτές. Επιπλέον, δεδομένου ότι τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου ιδρύονται σε περιοχές που παρατηρείται μεγάλος αριθμός εισερχομένων όπου λογικά θα ιδρυθούν και τα ΚΕΠΥ σκόπιμο θα ήταν η ίδρυση των αυτοτελών κλιμακίων να γίνεται με απόφαση του Διευθυντή Υπηρεσίας Ασύλου που ανά πάσα στιγμή θα είναι σε θέση να γνωρίζει τις ανάγκες που προκύπτουν και όχι με υπουργική απόφαση. Με αυτόν τον τρόπο καθίσταται και ταχύτερη η διαδικασία ίδρυσής τους.

Παρ. 4: Η διάταξη αυτή ορίζει την εσωτερική διάρθρωση της Κεντρικής Υπηρεσίας Ασύλου και διαφέρει αρκετά από την πρόταση της Ν/Ε. Η ουσιαστικότερη αλλαγή που επιφέρει είναι ότι υπαγάγει τα ζητήματα των διερμηνέων στο Τμήμα Συντονισμού. Η ΕΕΔΑ είναι της άποψης ότι τα ζητήματα των διερμηνέων καθώς και η τήρηση καταλόγου πιστοποιημένων διερμηνέων πρέπει να υπαχθούν στο Τμήμα Ανθρώπινου Δυναμικού και Διασφάλισης Ποιότητας, καθώς οι παρεχόμενες υπηρεσίες από διερμηνείς είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με τη διασφάλιση της ποιότητας των διαδικασιών ασύλου. Επιπλέον στο εδ. (β) κρίνεται σκόπιμο αντί του όρου «Μονάδες του Δικτύου Πρώτης Υποδοχής» να χρησιμοποιηθεί ο όρος «Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής» που σε κάθε περίπτωση περιλαμβάνει και τα ΚΕΠΥ.

Άρθρο 2: Στελέχωση

Παρ. 4: Από το εδ. (α) έχει παραλειφθεί η πρόβλεψη ότι από τις 90 θέσεις ειδικού επιστημονικού προσωπικού «έως 60 θέσεις πληρούνται με πρόσωπα που προσλαμβάνονται με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου τριετούς διάρκειας με δυνατότητα ανανέωσης». Η ΕΕΔΑ αντιλαμβάνεται ότι λόγω της οικονομικής κρίσης η Πολιτεία υφίσταται περιορισμούς αναφορικά με την πρόσληψη νέων εργαζομένων. Ωστόσο, το αντικείμενο του ειδικού επιστημονικού προσωπικού είναι πολύ ιδιαίτερο και δεν μπορεί να ανατεθεί σε υπαλλήλους που δεν διαθέτουν την ανάλογη εξειδίκευση. Η Ν/Ε είχε κρίνει ότι η πρόσληψη ειδικού επιστημονικού προσωπικού αποτελεί ασφαλιστική δικλείδα για την ποιότητα των διαδικασιών ασύλου. Χωρίς το κατάλληλο προσωπικό το όλο εγχείρημα αναμόρφωσης της διαδικασίας ασύλου στην Ελλάδα δεν μπορεί να επιτευχθεί. Ως εκ τούτου είναι αναγκαίο να αναμορφωθεί η διάταξη ως άνω.

Παρ. 8: Η διατύπωση της σχετικής διάταξης είναι αρκετά «χαλαρή» δεδομένου ότι το Σ/Ν δεν προβλέπει οργανικές θέσεις για διερμηνείς, ότι αυτοί παίζουν έναν κεντρικό ρόλο στη διαδικασία ασύλου και ότι η παρουσία τους στα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου χρειάζεται να έχει μία διάρκεια. Συνεπώς για την περαιτέρω εξασφάλιση της ύπαρξης διερμηνέων προτείνεται η εξής διατύπωση: *«Τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου εξασφαλίζουν ικανό αριθμό διερμηνέων για την κάλυψη των αναγκών παραλαβής και εξέτασης των αιτημάτων και προς τούτο μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις [...]»*.

Παρ. 9: Η διάταξη αυτή παρέχει τη δυνατότητα ανάθεσης διεκπεραίωσης επιμέρους έργων των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου από φορείς της κοινωνίας των πολιτών που ανταποκρίνονται στις κατάλληλες προδιαγραφές ποιότητας και ασφάλειας που ορίζονται με Υπουργική Απόφαση. Η ΕΕΔΑ εκφράζει τον προβληματισμό της γι' αυτή τη διάταξη. Οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών έχουν ένα σημαντικό, αλλά διακριτό σε σχέση με την κρατική αρμοδιότητα και ευθύνη, ρόλο να διαδραματίσουν σε ό,τι αφορά τη συνδρομή των αιτούντων άσυλο. Οι δράσεις τους συμπληρώνουν τις κρατικές, αλλά δεν έρχονται να και δεν πρέπει να τις υποκαταστήσουν. Εξάλλου τίθενται τα εξής ζητήματα: α) ο τρόπος επιλογής των φορέων που επαναφέρει το ζήτημα της πιστοποίησή τους, του τρόπου χρηματοδότησης και της αξιολόγησης και ελέγχου του έργου τους, β) η σύνδεση της

δυνατότητας ανάθεσης με την απουσία επαρκούς κατάλληλου προσωπικού ή με τον υπερβάλλοντα αριθμό υποβαλλόμενων αιτημάτων και όχι με τυχόν έκτακτες συνθήκες. Δεδομένου του περιορισμού των κρατικών δαπανών λόγω της οικονομικής κρίσης και του μεγάλου αριθμού αιτημάτων που θα κληθεί να χειριστεί η νέα Υπηρεσία Ασύλου είναι πολύ πιθανό να χρειαστεί να γίνει χρήση αυτής της δυνατότητας, ωστόσο η διαδικασία ασύλου παραμένει αρμοδιότητα του κράτους στην οποία πρέπει να ανταποκριθεί με επάρκεια και υπευθυνότητα. Σε κάθε περίπτωση αυτό που πρέπει να καταστεί σαφές είναι ότι η ανάθεση διεκπεραίωσης επιμέρους έργων δεν μπορεί να περιλαμβάνει την εξέταση (λήψη συνέντευξης) αιτήματος ασύλου που αποτελεί μέρος του σκληρού πυρήνα της κρατικής αρμοδιότητας επί ζητημάτων ασύλου.

Άρθρο 3: Ανεξάρτητη Αρχή Προσφυγών

Παρ. 6: Η διάταξη αυτή ρυθμίζει τα της στελέχωσης της Γραμματείας της Αρχής Προσφυγών. Προβλέπονται 8 θέσεις ειδικού επιστημονικού προσωπικού, ως εμπειρογνώμονες-εισηγητές και 5 θέσεις γραμματειακού προσωπικού. Σημειώνουμε ότι η Ν/Ε είχε προτείνει 10 και 10 θέσεις αντίστοιχα. Δεδομένου ότι: α) ότι οι εισηγητές θα διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στη διαδικασία ασύλου στο β' βαθμό -θα μελετούν το φάκελο του προσφεύγοντος και θα εισηγούνται στα μέλη της Επιτροπής και θα μπορούν να καλούν τον προσφεύγοντα σε ακρόαση-, β) οι γραμματείς θα παρίστανται στις συνεδριάσεις των Επιτροπών Προσφυγών, θα συνεπικουρούν το έργο των εισηγητών και θα είναι επιφορτισμένοι και με άλλα καθήκοντα, π.χ. καθαρογραφή αποφάσεων των Επιτροπών Προσφυγών, καθίσταται σαφές ότι ο αριθμός που προβλέπεται δεν επαρκεί για να διασφαλιστεί μία ταχεία δευτεροβάθμια διαδικασία και να μην παρατηρηθούν τα φαινόμενα των προηγούμενων ετών. Ο φόρτος εργασίας των Επιτροπών Προσφυγών είναι δεδομένος τουλάχιστον κατά το αρχικό στάδιο λειτουργίας τους κάτι που αναγνωρίζει και το ίδιο το Υπουργείο αφού στην παρ. 2 προβλέπεται ότι «σε περίπτωση ιδιαίτερου φόρτου οι Επιτροπές Προσφυγών μπορούν, με απόφαση του Προέδρου τους, να λειτουργούν εκ παραλλήλου και με δεύτερη σύνθεση στην οποία συμμετέχουν τα αναπληρωματικά μέλη τους. Συνεπώς είναι απαραίτητο να ακολουθηθεί η πρόταση της Ν/Ε περί 10 εισηγητών και 10 γραμματέων.

Άρθρο 5: Γενικές και εξουσιοδοτικές διατάξεις

Παρ. 2: Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή με ΠΔ «μπορεί και κατά τροποποίηση των διατάξεων του παρόντος νόμου να ρυθμίζονται θέματα σχετικά με την ίδρυση, κατάργηση, οργάνωση, λειτουργία, την έδρα και τις επιμέρους αρμοδιότητες της Κεντρικής Υπηρεσίας και των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου, καθώς και τα καθήκοντα του προσωπικού». Η ΕΕΔΑ εκτιμά ότι η διατύπωση της διάταξης ενέχει κινδύνους κυρίως σε ό,τι αφορά τη ρύθμιση των επιμέρους αρμοδιοτήτων της Κεντρικής Υπηρεσίας και των Περιφερειακών Γραφείων, καθώς καθίσταται δυνατή η άνευ κριτηρίων και προϋποθέσεων τροποποίηση με ΠΔ διατάξεων του παρόντος Σ/Ν σε ευρύτατο πλαίσιο και έκταση. Δεδομένου, μάλιστα, ότι η Ν/Ε αυτό που ήθελε να διασφαλίσει είναι η δυνατότητα ίδρυσης ή κατάργησης Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου ανάλογα με τις ανάγκες που δημιουργούνται χωρίς κάθε φορά να χρειάζεται τροποποίηση του νόμου προτείνεται η εξής διατύπωση: «[...] να ρυθμίζονται θέματα σχετικά με την ίδρυση, κατάργηση, οργάνωση, λειτουργία και έδρα των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου».

Παρ. 3: Η διάταξη αυτή κάνει αναφορά σε ΠΔ που εκδίδεται και ρυθμίζει όλα τα ζητήματα τα σχετικά με αιτούντες άσυλο και αναγνωρισμένους πρόσφυγες και κυρίως τη νέα διαδικασία ασύλου που θα εφαρμόσει η νέα Υπηρεσία Ασύλου και η Αρχή Προσφυγών. Η ΕΕΔΑ σημειώνει ότι οι εργασίες της Ν/Ε που αντικείμενο είχαν την κατάρτιση σχεδίου ΠΔ για το λεγόμενο μεταβατικό στάδιο, σχεδίου νόμου για τη σύσταση Υπηρεσίας Ασύλου, τα οποία έχουν ολοκληρωθεί, αλλά και την κατάρτιση σχεδίου ΠΔ για τη νέα διαδικασία ασύλου, μετά τον ανασχηματισμό της Κυβέρνησης τον Σεπτέμβριο του 2010 έχουν διακοπεί. Η ΕΕΔΑ καλεί το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη να προβεί άμεσα στην επανεργοποίηση της Ν/Ε προκειμένου αυτή να ολοκληρώσει το έργο της.

III. Κεφάλαιο Β': Σύσταση Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής

Άρθρο 6: Ίδρυση και Αποστολή

Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή ιδρύεται στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη ειδική αυτοτελής Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, η οποία «λειτουργεί σε

επίπεδο Διεύθυνσης». Η αναφορά αυτή και πάλι φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με τα οριζόμενα περί ειδικής και αυτοτελούς Υπηρεσίας. Επιπλέον, η διατύπωση της διάταξης δεν αποδίδει πλήρως το περιεχόμενο της αποστολής της νέας Υπηρεσίας καθώς αναφέρεται μόνο στην «αποτελεσματική διαχείριση των ροών των παρανόμως εισερχομένων στη Χώρα υπηκόων τρίτων χωρών». Ακόμα και η ίδια η Αιτιολογική Έκθεση στην αναφορά της στο άρθρο 6 μιλάει για τη «διασφάλιση της ταχείας υπαγωγής των λαθρομεταναστών σε διαδικασίες πρώτης υποδοχής».² Δεν γίνεται καμία αναφορά στον εντοπισμό των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας ή ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες που αποτελεί βασική συνισταμένη της λειτουργίας που θα επιτελέσουν τα ΚΕΠΥ.³ Άλλωστε η Αιτιολογική Έκθεση στην εισαγωγή της αναφέρει ότι «τα βασικότερα προβλήματα που δημιουργήθηκαν από το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο είναι: α) η έλλειψη πρόβλεψης για διαδικασίες [...] και εντοπισμού ατόμων που πραγματικά χρήζουν διεθνούς προστασίας».⁴ Σημειώνουμε δε ότι ο όρος «Κέντρα Πρώτης Υποδοχής» επιλέχθηκε για να αποδώσει στα ελληνικά τον όρο “Screening Centers”. Ως εκ τούτου προτείνεται η διάταξη να αναδιατυπωθεί ως εξής: «[...] και έχει ως αποστολή την αποτελεσματική διαχείριση των ροών των παρανόμως εισερχομένων στη Χώρα υπηκόων τρίτων χωρών και τον εντοπισμό όσων χρήζουν διεθνούς προστασίας ή ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες υπό συνθήκες [...]».

Άρθρο 7: Διαδικασίες Πρώτης Υποδοχής

Η διάταξη αυτή ορίζει τι θα περιλαμβάνουν οι διαδικασίες πρώτης υποδοχής. Από τις διαδικασίες έχει παραλειφθεί αυτή της εξακρίβωσης της ανηλικότητας, η οποία είχε προταθεί από την Επιτροπή Εμπειρογνομώνων⁵ και κρίνεται κρίσιμη καθώς συνδέεται άμεσα με τις νομικές διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν στη συνέχεια –π.χ. διορισμός προσωρινού επιτρόπου- και τα δικαιώματα που απολαμβάνει ο συγκεκριμένος αλλοδαπός. Συνεπώς, πρέπει να προστεθεί ένα εδάφιο που να ορίζει: «*Την εξακρίβωση της ανηλικότητας των υπηκόων τρίτων χωρών, εφόσον υπάρξει αμφισβήτηση*».

² Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 5

³ Βλ. και άρθρο 2 (ε) Σ/Ν.

⁴ Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 1

⁵ Επιτροπή Εμπειρογνομώνων, Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ) των εισερχομένων στην Ελλάδα αλλοδαπών χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις (Απρίλιος 2010), σελ. 18-19.

Επίσης, το **εδ. (δ)** θα πρέπει να συμπληρωθεί ώστε να περιλαμβάνει ρητώς και τη νομική υποστήριξη και να αναδιατυπωθεί ως εξής: «δ. την παροχή της αναγκαίας νομικής συνδρομής και την ενημέρωσή τους για τα [...]».

το **εδ. (ε)** πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «τον εντοπισμό όσων τυχόν χρήζουν διεθνούς προστασίας ή επιθυμούν διεθνή προστασία και όσων ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες ώστε να υποβληθούν στην κατά περίπτωση προβλεπόμενη διαδικασία». Το γεγονός ότι στη διάταξη περί διαδικασιών πρώτης υποδοχής δεν γίνεται καμία αναφορά σε διαδικασία εντοπισμού και διαχωρισμού των διαφόρων κατηγοριών αλλοδαπών που εισέρχονται στη χώρα συνιστά μία σημαντικότερη παράλειψη που ακυρώνει την ουσία του όλου εγχειρήματος που αφορά, μεταξύ άλλων, στη λεγόμενη διαδικασία screening.

Άρθρο 8: Οργάνωση-Λειτουργία

Παρ. 1: Σκόπιμο θα ήταν η οργάνωση της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής να ακολουθήσει το σχήμα της Υπηρεσίας Ασύλου και ως εκ τούτου να «*συγκροτείται από την Κεντρική Υπηρεσία και τα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής*». Η αναφορά και σε ΚΕΠΥ και σε έκτακτες ή κινητές Μονάδες Πρώτης Υποδοχής φαίνεται να δημιουργεί ένα περίπλοκο και γραφειοκρατικό σχήμα που καλό θα ήταν να αποφευχθεί. Όπου γίνεται αναφορά σε «περιφερειακές υπηρεσίες» ο όρος πρέπει να αντικατασταθεί με «*Κέντρα Πρώτης Υποδοχής*». Επίσης, δεν χρειάζεται η αναφορά στις έκτακτες ή κινητές Μονάδες Πρώτης Υποδοχής.⁶

Παρ. 2: Δεδομένου ότι το Υπουργείο Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης θα διαδραματίσει ένα κεντρικό ρόλο στη λειτουργία των ΚΕΠΥ θα ήταν σκόπιμο να υπάρχει ρητή αναφορά σε αυτό.

Παρ. 4: Σκόπιμο θα ήταν η υπουργική απόφαση περί ίδρυσης ΚΕΠΥ Υποδοχής να εκδίδεται και με τη συμμετοχή του Υπουργού Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης δεδομένου ότι μία από τις βασικότερες διαδικασίες πρώτης υποδοχής είναι αυτή του ιατρικού ελέγχου και της παροχής τυχόν αναγκαίας περίθαλψης και ψυχοκοινωνικής υποστήριξης, αρμοδιότητες που αποτελούν κατ'εξοχήν αντικείμενο του Υπουργείου Υγείας και όχι του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. Άλλωστε και οι χώροι κράτησης του άρθρου 31 Σ/Ν, που αφορούν

⁶ Βλ. τα σχόλια για την παρ. 5.

αποκλειστικά και μόνο κράτηση, ιδρύονται με κοινή απόφαση και του Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Παρ. 5: Η ιδέα των έκτακτων ή κινητών μονάδων Πρώτης Υποδοχής είναι πολύ καλή καθώς σκοπός της ενεργοποίησής τους είναι κατά βάση η κάλυψη έκτακτων αναγκών. Ωστόσο, η κάλυψη έκτακτων αναγκών προϋποθέτει ταχύτητα και ευελιξία. Η σύσταση έκτακτης ή κινητής Μονάδας Πρώτης Υποδοχής με υπουργική απόφαση εξ ορισμού θα υποστεί υπέρμετρες, σε σχέση με το έργο που πρέπει να επιτελέσει, καθυστερήσεις με αποτέλεσμα να ακυρώνεται στην πράξη το όλο εγχείρημα. Σκόπιμο είναι η σύσταση έκτακτης ή κινητής Μονάδας Πρώτης Υποδοχής καθώς και όλα τα ζητήματα λειτουργίας της να ρυθμίζονται με απόφαση του Διευθυντή της Κεντρικής Υπηρεσίας, ο οποίος θα έχει και την πλήρη εποπτεία της λειτουργίας των ΚΕΠΥ και συνεπώς των όποιων έκτακτων αναγκών προκύπτουν. Η σύσταση μάλιστα των Μονάδων με απόφαση του Διευθυντή δεν χρειάζεται καν να προβλέπεται στο νόμο, αλλά στον Κανονισμό Λειτουργίας της Κεντρικής Υπηρεσίας. Ως εκ τούτου η παρ. 5 πρέπει να απαλειφθεί και να γίνουν οι αντίστοιχες τροποποιήσεις σε όλες τις σχετικές διατάξεις.

Παρ. 12: Σκόπιμο είναι να παραλειφθεί η φράση *«και κατά τροποποίηση των διατάξεων του παρόντος νόμου»*. Η ΕΕΔΑ σε αυτό το σημείο θα ήθελε να τονίσει ότι είναι απαραίτητο οι κανονιστικές πράξεις που θα εκδοθούν προς υλοποίηση αυτού του νόμου να υιοθετούν τις προτάσεις της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων αναφορικά με τον τρόπο λειτουργίας των ΚΕΠΥ και την εφαρμογή των διαδικασιών πρώτης υποδοχής. Υπενθυμίζουμε ότι το πόρισμα της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων που το ίδιο το Υπουργείο συγκάλυψε ήταν αποτέλεσμα της εργασίας και της συνεργασίας φορέων της Πολιτείας (υπουργεία, Συνήγορος του Πολίτη, ΕΕΔΑ), της Ύπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες και φορέων της κοινωνίας των πολιτών με βαθιά γνώση των θεμάτων, των αναγκών αλλά και καλών πρακτικών άλλων χωρών.

Άρθρο 9: Στελέχωση

Παρ. 2: Από το όλο πνεύμα των διατάξεων για την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής προκύπτει ιδιαίτερα ενισχυμένη η θέση του επικεφαλής των ΚΕΠΥ. Συνεπώς, είναι αναγκαίο να συμπεριληφθούν εγγυήσεις σε σχέση με την επιλογή και τα προσόντα των συγκεκριμένων προσώπων κατά τα πρότυπα της πρότασης της

Επιτροπής Εμπειρογνομόνων. Συγκεκριμένα προτείνεται να συμπληρωθεί η διάταξη ως εξής: «[...] ανανεώνεται. *Στα απαραίτητα προσόντα του Επικεφαλής συμπεριλαμβάνονται η εμπειρία σε διοίκηση υπηρεσίας και διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, καθώς και η προηγούμενη εμπειρία με την ομάδα στόχου ή η εξειδίκευση σε γνωστικό αντικείμενο με την ομάδα στόχου*».

Επίσης, δεδομένου ότι οι Μονάδες Πρώτης Υποδοχής δεν θα έχουν τη μονιμότητα αυτή των Κέντρων Πρώτης Υποδοχής, αλλά θα καλούνται στην ουσία να καλύψουν έκτακτες ανάγκες ως κλιμάκια δεν κρίνεται σκόπιμο να προβλεφθεί θέση επικεφαλής τους όπως για τα Κέντρα.⁷

Παρ. 3: Για να είναι αποτελεσματική η λειτουργία της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής και κυρίως των ΚΕΠΥ που θα αποτελούν τον επιχειρησιακό βραχίονα της Υπηρεσίας απαιτείται να στελεχωθεί με κατάλληλα εξειδικευμένο προσωπικό. Συνεπώς η διάταξη θα πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «*Η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής στελεχώνεται από προσωπικό που διαθέτει προσόντα και εξειδίκευση ανάλογη με τα καθήκοντα που θα κληθεί να επιτελέσει στο πλαίσιο λειτουργίας της Κεντρικής Υπηρεσίας και των Κέντρων Πρώτης Υποδοχής που αποσπάται [...]*».

Παρ. 4: Με το ίδιο σκεπτικό όπως και παραπάνω προτείνεται η εξής διατύπωση: «*Τα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής εξασφαλίζουν ικανό αριθμό διερμηνέων για την κάλυψη των αναγκών των διαδικασιών πρώτης υποδοχής και προς τούτο μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις [...]*».

Παρ. 5: Η διάταξη αυτή παρέχει τη δυνατότητα ανάθεσης διεκπεραίωσης επιμέρους διαδικασιών υποδοχής σε φορείς της κοινωνίας των πολιτών που ανταποκρίνονται στις κατάλληλες προδιαγραφές ποιότητας και ασφάλειας που ορίζονται με κοινή Υπουργική Απόφαση. Η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών μπορούν να διαδραματίσουν έναν σημαντικό και επιβοηθητικό ρόλο στο πλαίσιο των διαδικασιών υποδοχής. Επαναλαμβάνει, ωστόσο, ότι ο ρόλος τους είναι διακριτός από αυτόν της πολιτείας και ότι οι δράσεις τους θα πρέπει να συμπληρώνουν τις κρατικές, αλλά όχι να τις υποκαθιστούν. Επαναφέρει τον προβληματισμό της για τον τρόπο επιλογής των φορέων και για τη σύνδεση της δυνατότητας ανάθεσης με την απουσία επαρκούς ή κατάλληλου προσωπικού και όχι με τυχόν έκτακτες συνθήκες.

⁷ Βλ. και σχόλια παραπάνω άρθρο 8 παρ. 5 Σ/Ν.

Άρθρο 10: Διοίκηση και διάρθρωση Περιφερειακών Υπηρεσιών Πρώτης Υποδοχής

Παρ. 2: Από τη διάταξη αυτή δεν προκύπτει με σαφήνεια ποια θα είναι τα «λειτουργικώς διακριτά κλιμάκια». Σκόπιμο είναι να ορίζονται στο νόμο ποια θα είναι αυτά, όπως έκανε το προηγούμενο σχέδιο, οι γενικές τους αρμοδιότητες καθώς και οι ειδικότητες, οι οποίες θα πρέπει να τα στελεχώνουν. Επιπλέον, αποτελεί σημαντικότερη παράλειψη η μη αναφορά στον εντοπισμό και διαχωρισμό των αλλοδαπών εκείνων που τυχόν χρήζουν διεθνούς προστασίας ή ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες. Είναι άκρως απαραίτητη η ύπαρξη σχετικού κλιμακίου (ουσιαστική η επιτροπή screening) που θα υλοποιεί αυτή τη διαδικασία πρώτης υποδοχής.⁸ Σύμφωνα με την Επιτροπή Εμπειρογνομώνων το κλιμάκιο εντοπισμού και διαχωρισμού αποτελείται από κοινωνικό λειτουργό, νομικό, ψυχολόγο, γιατρό, και ειδικό επιστήμονα για τα παιδιά (εφόσον πρόκειται για ανήλικο), ενώ η απόφαση του κλιμακίου είναι δεσμευτική για το Διευθυντή ως προς τα στοιχεία του ενδιαφερόμενου και την περαιτέρω μεταχείρισή του. Η πρόταση αυτή, με την οποία συντάσσεται η ΕΕΔΑ, πρέπει να περιληφθεί στο νόμο.

Άρθρο 11: Διαχωρισμός και παραπομπή

Παρ. 1: Σκόπιμο είναι η φράση «οι υπηρεσίες πρώτης υποδοχής», η οποία δημιουργεί κάποια σύγχυση, να αντικατασταθεί με αναφορά σε συγκεκριμένο κλιμάκιο. Δεδομένου ότι σε κάποιο ΚΕΠΥ μπορεί να μη λειτουργεί κλιμάκιο του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου πρέπει να γίνει μνεία και σε απευθείας παραπομπή στο κατά τόπο αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου.

Παρ. 2: Ο εντοπισμός των προσώπων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες πρέπει να γίνεται από το κλιμάκιο εντοπισμού και διαχωρισμού, το οποίο οφείλει να διαθέτει την κατάλληλη στελέχωση με εξειδικευμένο προσωπικό και γι' αυτό επιμένουμε στην υιοθέτηση της πρότασης της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων. Επίσης, στις κατηγορίες των ευάλωτων ομάδων θα πρέπει να προστεθούν και οι

⁸ Βλ και παραπάνω σχόλια επί του άρθρου 7.

ανήλικοι –και όχι μόνο οι ασυνόδευτοι ανήλικοι- όπως προβλέπει και το άρθρο 18 παρ. 1 (θ) Σ/Ν ή/και οι οικογένειες –όχι μόνο οι μονογονεϊκές – με ανήλικα τέκνα.

Παρ. 3: Η ανάγκη για ορισμό των διαφόρων κλιμακίων και των γενικών αρμοδιοτήτων τους προκύπτει και από αυτήν την διάταξη καθώς μολονότι αναφέρεται σε εισήγηση «του κλιμακίου που διενήργησε τον έλεγχο κατά την πρώτη υποδοχή» δεν υπάρχει σχετική αναφορά σε τέτοιο κλιμάκιο σε προηγούμενες διατάξεις και κυρίως στο άρθρο 10. Επιπλέον, αναγκαία είναι η αντικατάσταση του όρου «έλεγχος», ο οποίος εννοιολογικά παραπέμπει περισσότερο σε αστυνομικού τύπου δραστηριότητες, με τον όρο «εντοπισμό και διαχωρισμό». Η ΕΕΔΑ είναι επίσης της άποψη ότι η εισήγηση του κλιμακίου εντοπισμού και διαχωρισμού πρέπει να έχει δεσμευτική ισχύ για τον επικεφαλής, σύμφωνα και με την πρόταση της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων.

Επιπλέον, η αναφορά σε «εγκαταστάσεις όπου κρατούνται όσοι υπόκεινται σε διαδικασία απέλασης ή αναγκαστικής επιστροφής» πρέπει να συμπληρωθεί και με αναφορά σε συγκεκριμένη διάταξη, είτε του παρόντος Σ/Ν (π.χ. άρθρο 31 Σ/Ν) είτε άλλου νόμου βάσει της οποίας θεσμοθετούνται αυτές οι εγκαταστάσεις προκειμένου να καθιστάται σαφές που ακριβώς αναφέρεται.

Προβληματισμό, επίσης, προκαλεί η αναφορά σε παραμονή των αλλοδαπών στα ΚΕΠΥ μέχρι την επαναπρώθησή τους χωρίς περαιτέρω διευκρινήσεις. Κατά πρώτον πρέπει να γίνει ρητή αναφορά στο Ν. 3030/2002 (ΦΕΚ Α' 163) που ρυθμίζει τα της διαδικασίας επανεισοδοχής βάσει του Πρωτοκόλλου που έχει συναφθεί με την Τουρκία. Κατά δεύτερον πρέπει να οριστεί ότι και οι αλλοδαποί που θα υπαχθούν σε διαδικασία επανεισοδοχής μεταφέρονται σε άλλες εγκαταστάσεις, όπως και υπό απέλαση.

Παρ. 4: Η ΕΕΔΑ επαναλαμβάνει την πρότασή της περί δεσμευτικής ισχύος της απόφασης του κλιμακίου εντοπισμού και διαχωρισμού σύμφωνα και με την πρόταση της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων. Επίσης και από αυτή τη διάταξη προκύπτει η ανάγκη ορισμού των διαφόρων κλιμακίων, καθώς γίνεται αναφορά σε αυτά και τους Προϊσταμένους χωρίς να έχει καταστεί κάπου σαφές ποια είναι αυτά.

Παρ. 5: Η φράση «χρόνος υπαγωγής σε διαδικασίες εξακρίβωσης και διαχωρισμού μπορεί να παρατείνεται» πρέπει να αναδιαμορφωθεί, διότι: α) δεν υπάρχει αλλού αναφορά, εσφαλμένα όπως έχουμε ήδη τονίσει, σε τέτοιες

διαδικασίες και β) μπορεί η διαδικασία εντοπισμού και διαχωρισμού να έχει ολοκληρωθεί μεν, αλλά να καθίσταται αδύνατη η μεταφορά του συγκεκριμένου αλλοδαπού για κάποιον άλλο λόγο, π.χ. πρόβλημα υγείας ή αδυναμία μεταγωγής του σε χώρο κράτησης. Συνεπώς πρέπει να προβλεφθεί ότι παρατείνεται ο χρόνος παραμονής του και όχι η διαδικασία εξακρίβωσης και διαχωρισμού. Επίσης, η αναφορά «σε υπαίτια ή καταχρηστική συμπεριφορά του υποκείμενου στη διαδικασία πρώτης υποδοχής» κρύβει κινδύνους παρερμηνείας και κατάχρησης. Ως εκ τούτου είναι αναγκαίο να οριστεί ειδικά σε τι συνίσταται μια τέτοια συμπεριφορά. Τέλος, και πάλι πρέπει να οριστούν σαφώς οι εγκαταστάσεις κράτησης με αναφορά σε συγκεκριμένες διατάξεις.

Άρθρο 12: Περιφερειακή Επιτροπή Εποπτείας

Παρ. 1: Η ΕΕΔΑ σημειώνει ότι η παρούσα διάταξη δεν ακολουθεί την πρόταση της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων που έκανε λόγο για πενταμελή Επιτροπή Εποπτείας και ότι σκόπιμο θα ήταν να υιοθετηθεί. Επίσης, θεωρεί ότι λόγω ουσιαστικής συναρμοδιότητας η απόφαση συγκρότησης της Επιτροπής Εποπτείας θα πρέπει να προσυπογράφεται και από τον Υπουργό Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Όσον αφορά τον εκπρόσωπο των φορέων της κοινωνίας των πολιτών προτείνεται η αναδιατύπωση της διάταξης κατά τα πρότυπα και της πρότασης της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων ως εξής: «γ. Έναν εκπρόσωπο φορέων της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιείται στην περιοχή χωρικής αρμοδιότητας του Κέντρου ή της Μονάδας, ως μέλος, με τον αναπληρωτή του που θα υποδεικνύεται από τους φορείς που δρουν τοπικά με αντικείμενο την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών και προσφύγων, και σε περίπτωση αδυναμίας υπόδειξης, το μέλος θα προτείνεται από τον Επικεφαλής του Κέντρου Πρώτης Υποδοχής».

Παρ. 4: Σε ό,τι αφορά τις αρμοδιότητες της Επιτροπής Εποπτείας στο εδ. (α) πρέπει να προστεθεί η φράση «[...] Υπηρεσίας. Προς τούτο έχει πρόσβαση σε όλα τα στοιχεία και αρχεία που τηρούνται στο Κέντρο». Το εδ. (β) πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «τη διατύπωση σύμφωνης γνώμης για την υιοθέτηση του Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας. Σε περίπτωση διαφωνίας επιλαμβάνεται η Κεντρική Υπηρεσία». Το εδ. (δ) πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «[...] για κάθε άλλο

ζήτημα, το οποίο τίθεται από το Διευθυντή ή από κάποιο μέλος της Επιτροπής Εποπτείας».

Άρθρο 13: Καθεστώς παραμονής σε εγκαταστάσεις Πρώτης Υποδοχής

Παρ. 2: Η διάταξη αυτή προβλέπει ότι οι υποκείμενοι στις διαδικασίες πρώτης υποδοχής τελούν υπό καθεστώς περιορισμού της ελευθερίας τους, δηλαδή ουσιαστικά υπό κράτηση, αφού είναι υποχρεωμένοι να παραμένουν εντός των εγκαταστάσεων που φυλάσσονται για 15 έως 25 μέρες. Παρόλο που προβλέπεται περιορισμός της προσωπικής ελευθερίας δεν προβλέπεται κάποια διοικητική προσφυγή ή ένδικο βοήθημα κατά της σχετικής διοικητικής απόφασης. Όπως είχε επισημάνει και η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων «η διοικητική απόφαση για τον περιορισμό αυτόν, όπως και κάθε απόφαση για περιορισμό της προσωπικής ελευθερίας, θα πρέπει να ελέγχεται ως προς τη νομιμότητά της από Δικαστήριο (κατ' εφαρμογήν της σχετικής νομολογίας του ΕΔΔΑ)». Για να είναι η διάταξη αυτή σύμφωνη με το Σύνταγμα αλλά και το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ πρέπει να προβλεφθεί κάποιο βοήθημα που θα στρέφεται κατά της απόφασης περιορισμού της ελευθερίας.

Ειδικά σε ό,τι αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι κατά την παραμονή τους σε ΚΕΠΥ υποβάλλουν αίτημα ασύλου και άρα υπάγονται πλέον στην διαδικασία ασύλου θα πρέπει να εφαρμόζεται το άρθρο 13 του ΠΔ 114/2010 «κράτηση των αιτούντων» στο οποίο το παρόν Σ/Ν πρέπει να κάνει ρητή αναφορά, κατά προτίμηση στο άρθρο 11 Σ/Ν.

Παρ. 3: Η πρόβλεψη περί «κατά το δυνατόν» κάλυψης των βιοτικών αναγκών και διατήρησης της οικογενειακής ενότητας των αλλοδαπών που τελούν υπό περιορισμό σε ΚΕΠΥ εγείρει ανησυχία. Ως εκ τούτου τα εδ. (α) και (β) πρέπει να διατυπωθούν όπως προέβλεπε το προηγούμενο σχέδιο. Θα πρέπει να προβλεφθεί: α) ότι η ενημέρωση των αλλοδαπών γίνεται σε γλώσσα που κατανοούν, β) ότι έχουν δικαίωμα σε νομική εκπροσώπηση (και όχι μόνο σε νομική συμβουλή), και γ) δικαίωμα επικοινωνίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και άλλους οργανισμούς και οργανώσεις.

Άρθρο 14: Φύλαξη-Εγκαταστάσεις

Παρ. 1: Προβληματισμό προκαλεί στην ΕΕΔΑ η δυνατότητα ανάθεσης της εξωτερικής φύλαξης των ΚΕΠΥ σε εξειδικευμένη ιδιωτική εταιρία παροχής υπηρεσιών ασφαλείας. Η ΕΕΔΑ δεν γνωρίζει αν στην Ελλάδα υπάρχει ιδιωτική εταιρία εξειδικευμένη σε φύλαξη χώρων κράτησης. Επιπλέον, είναι εύκολο κάποιος να αντιληφθεί ότι υπάρχει σοβαρή ποιοτική διαφορά μεταξύ της φύλαξης π.χ. μίας τράπεζας και ενός χώρου κράτησης. Τίθενται διάφορα ζητήματα, όπως εάν οι υπάλληλοι της ιδιωτικής εταιρίας θα οφείλουν να ακολουθούν τις εντολές της αστυνομίας για τα ζητήματα φύλαξης, τι οπλισμό θα φέρουν, σε τι Κώδικα Δεοντολογίας υπάγονται κλπ. Δεδομένου ότι για τα όργανα της Αστυνομίας υπάρχει Κώδικας Δεοντολογίας καθώς και ένα πλαίσιο πειθαρχικού ελέγχου, ο οποίος μπορεί να τους ασκηθεί για τυχόν παραπτώματα, ενώ στην περίπτωση των ιδιωτικών εταιριών φύλαξης υπάρχει ένα κενό δεν κρίνεται ουδόλως σκόπιμη η ανάθεση σε αυτές της εξωτερικής φύλαξης των ΚΕΠΥ.

Άρθρο 15: Μεταβατικές διατάξεις

Παρ. 1 & 2: Ο όρος «υφιστάμενοι χώροι προσωρινής φιλοξενίας υπηκόων τρίτων χωρών» δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα, αφού δεν πρόκειται για χώρους φιλοξενίας αλλά για χώρους κράτησης.

Παρ. 2: Η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων είχε καταθέσει πολύ συγκεκριμένες προτάσεις για τις προδιαγραφές που πρέπει να πληρούν τα ΚΕΠΥ. Είναι σαφές ότι οι υφιστάμενοι χώροι παραμονής αλλοδαπών δεν πληρούν τις ως άνω προδιαγραφές.⁹ Η απλή αλλαγή χρήσης των εντελώς ακατάλληλων υφιστάμενων χώρων από χώρους παραμονής αλλοδαπών σε ΚΕΠΥ όχι μόνο δε λύνει το υφιστάμενο πρόβλημα αλλά το μεταφέρει στη νέα διαδικασία που περιγράφει το Σ/Ν. Εάν το Υπουργείο επιλέξει να διατηρήσει αυτή τη ρύθμιση τουλάχιστον θα πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «*είτε ως Κέντρων Πρώτης Υποδοχής μετά από κατάλληλη διαρρύθμιση*».

Επιπλέον, δεδομένου ότι το άρθρο 81 του Ν. 3386/2005 περί ίδρυσης ειδικών χώρων παραμονής αλλοδαπών και του άρθρου 31 (και όχι 30) του παρόντος

⁹ Βλ. τις εκθέσεις της ΕΠΒ για την ακαταλληλότητα της πλειοψηφίας των υφιστάμενων χώρων κράτησης αλλοδαπών. Έκθεση 2009, σελ. 29-41.

Σ/Ν περί ίδρυσης ειδικών εγκαταστάσεων ή χώρων κράτησης απαιτούν κοινές υπουργικές αποφάσεις η μετατροπή των υφιστάμενων χώρων παραμονής αλλοδαπών στον έναν ή τον άλλο τύπο πρέπει να γίνεται με υπουργική απόφαση όλων των συναρμόδιων υπουργών, όπως προβλέπεται από τις αντίστοιχες διατάξεις, και όχι με απόφαση μόνο του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη.

Σε αυτό το σημείο η ΕΕΔΑ θα ήθελε να σημειώσει αναφορικά με τους επονομαζόμενους «Ειδικούς Χώρους Παραμονής Αλλοδαπών» ότι το νομικό πλαίσιο λειτουργίας τους πρέπει να χαρακτηριστεί εάν όχι ανύπαρκτο, τουλάχιστον θολό. Σύμφωνα με το άρθρο 81, παρ. 1 του Ν. 3386/2005 αλλοδαπός υπό απέλαση «μέχρις ότου ολοκληρωθούν οι διαδικασίες απέλασής του παραμένει σε ειδικούς χώρους, οι οποίοι ιδρύονται με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Δημόσιας Τάξης. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται οι προδιαγραφές και οι όροι λειτουργίας των χώρων αυτών». Επίσης, σύμφωνα με την Εγκύκλιο Αριθμ. 38 της 23 Δεκεμβρίου 2005 του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα «Εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 3386/2005 (ΦΕΚ 212 Α'/23.8.05) «επισημαίνεται ότι η φύλαξη λαθρομεταναστών στη χώρα γίνεται σύμφωνα με τα σχέδια «Ποσειδώνιο» και «Βαλκάνιο» σε κέντρα προσωρινής διαμονής λαθρομεταναστών, την αρμοδιότητα για τη λειτουργία των οποίων έχουν οι κατά τόπους Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις».

Σημειώνουμε ότι υπουργική απόφαση ίδρυσης «ΕΧΠΑ» δεν έχει υπάρξει μέχρι σήμερα. Το γεγονός ότι δεν υπάρχει απόφαση ίδρυσής τους και κανονισμός λειτουργίας τους, προβληματικό από μόνο του, έχει επισημανθεί επανειλημμένως και από την ΕΠΒ.¹⁰ Επιπλέον, ο κατακερματισμός των διαφόρων αρμοδιοτήτων ως προς τη λειτουργία των «ΕΧΠΑ» μεταξύ της Αστυνομίας και των Νομαρχιών δημιουργεί μεγάλα προβλήματα. Συνεπώς επείγει η έκδοση της σχετικής Υπουργικής Απόφασης.¹¹

¹⁰ *Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 29 September 2009*, CPT/Inf (2010) 33 (Strasbourg, 17 November 2010), παρ. 72.

¹¹ ΕΕΔΑ, *Οι συνθήκες κράτησης σε αστυνομικά κρατητήρια και χώρους κράτησης αλλοδαπών* (Απρίλιος 2010), σελ. 24-25.

III. Κεφάλαιο Γ': Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΕ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις κεφαλαίου Γ'

Η οδηγία 2008/115/ΕΕ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών», την οποία ενσωματώνει το κεφάλαιο Γ', προκάλεσε έντονες αντιδράσεις κατά τη διαδικασία υιοθέτησής της, κυρίως στην κοινωνία των πολιτών της ΕΕ.

Η υιοθέτηση σαφών ρυθμίσεων κι εγγυήσεων σχετικά με τις διαδικασίες απομάκρυνσης/απέλασης, οι οποίες ούτως ή άλλως πραγματοποιούνται, δημιουργεί την προσδοκία της ενίσχυσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της κατ' ανάγκη δεινής θέσης του διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας χωρίς νόμιμα έγγραφα έναντι του πανίσχυρου κρατικού μηχανισμού. Οι επικριτές της Οδηγίας, ωστόσο, θεώρησαν τις εγγυήσεις αδύναμες έναντι μέτρων, όπως η δυνατότητα απαγόρευσης εισόδου διάρκειας έως και 5 ετών, τα οποία έδωσαν το στίγμα μιας άκρως περιοριστικής μεταναστευτικής πολιτικής. Αντιδράσεις προκάλεσε, επίσης, η δυνατότητα κράτησης των προς απομάκρυνση υπηκόων τρίτης χώρας για διάστημα έως και 18 μηνών – αν και σύμφωνα με το γράμμα του νόμου τελεί υπό προϋποθέσεις – ως προς τη διάρκεια και τις παρεπόμενες συνέπειες στις συνθήκες κράτησης για ένα μεγάλο αριθμό ανθρώπων.

Από την άλλη πλευρά, η Οδηγία 2008/115/ΕΚ επιβάλλει ρητώς το σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας και περιλαμβάνει διαδικαστικές εγγυήσεις, τόσο ως προς τον τύπο της απόφαση επιστροφής, όσο και ως προς τους όρους κράτησης. Η πλήρης και αποτελεσματική τήρηση των εγγυήσεων αυτών ενισχύει το σεβασμό των δικαιωμάτων του υπηκόου τρίτης χώρας στο πλαίσιο της εγγενώς δυσμενούς διαδικασίας της απομάκρυνσης.

Για τους λόγους αυτούς, η ΕΕΔΑ αποδοκίμασε έντονα την απουσία αυτών των εγγυήσεων κατά την υιοθέτηση του Ν. 3772/2009 (ΦΕΚ Α' 112), ο οποίος ανήγαγε το ενδεχόμενο άσκησης ποινικής δίωξης σε βάρος αλλοδαπού σε τεκμήριο επικινδυνότητάς του για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια που οδηγεί στην απέλασή του από την χώρα και επιμήκυνε το χρόνο κράτησης των υπό απέλαση αλλοδαπών που κρίνονται ύποπτοι φυγής ή επικίνδυνοι για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια από

τρεις μήνες κατ' ανώτατο όριο, όπως είχε προβλεφθεί ήδη από τον ν. 2910/2001, σε έξι μήνες κατ' αρχήν, με τη δυνατότητα παράτασης μέχρι και δώδεκα επιπλέον μηνών (άρθρο 76 παρ. 1 περ. γ και παρ. 3 Ν. 3386/2005).¹²

Η ΕΕΔΑ τονίζει ότι οι εγγυήσεις αυτές, όμως, τελούν υπό την προϋπόθεση ενός δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος ασύλου, το οποίο τηρεί στην πράξη πλήρως την αρχή της μη επαναπροώθησης (παρ. 8 του Προοιμίου της Οδηγίας 2008/115/ΕΕ). Επιπλέον, οι εγγυήσεις που ενσωματώνονται δια του παρόντος Σ/Ν θα εφαρμοστούν αποτελεσματικά μόνο υπό το πρίσμα των ειδικών διατάξεων για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της νομολογίας των αρμόδιων υπερεθνικών δικαστηρίων και των συστάσεων των διεθνών και ευρωπαϊκών οργάνων στο πεδίο της προσωπικής ελευθερίας, των όρων κράτησης και της μη επαναπροώθησης. Τέλος, η ΕΕΔΑ επισημαίνει ότι η ενσωμάτωση και η εφαρμογή της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ πρέπει να συνδεθεί με την εθνική νομοθεσία και πρακτική, ώστε να διασφαλιστεί μια δικαιότερη και διαφανέστερη διαδικασία απομάκρυνσης και μεταχείρισης των διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών χωρίς νόμιμες διατυπώσεις.

Άρθρο 17: Πεδίο εφαρμογής

Το άρθρο 17 παρ. 2 περ. α) εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής τους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι συλλαμβάνονται ή παρακολουθούνται από τις αρμόδιες αρχές σε σχέση με παράνομη χερσαία, θαλάσσια ή εναέρια διέλευση των εξωτερικών συνόρων. Η διάταξη αναφέρει ότι για αυτούς τους υπηκόους τρίτων χωρών εφαρμόζεται ο Ν. 3386/2005 ή σχετικές διεθνείς συμφωνίες, δημιουργώντας έτσι δύο καθεστώτα κράτησης προς απέλαση/επιστροφή.

Η αιτιολογική έκθεση διευκρινίζει ότι «[η] Οδηγία παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να μην εφαρμόσουν τις ευνοϊκότερες αυτές ρυθμίσεις για τους λαθρομετανάστες (sic) που καταλαμβάνονται να εισέρχονται παράνομα στη Χώρα

¹² Αν αυτοί αρνούνται να συνεργαστούν ή καθυστερεί η λήψη των αναγκαίων για την απέλασή τους εγγράφων από τη χώρα καταγωγής ή προέλευσής τους. Η ΕΕΔΑ επεσήμανε τότε την ομοιότητα των ρυθμίσεων με τις διατυπώσεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ, την οποία έκρινε ωστόσο ότι το άρθρο 48 Ν. 3772/2009 δεν ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη. Βλ. ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί του Σ/Ν του Υπουργείου Δικαιοσύνης : «Μεταρρυθμίσεις στην οργάνωση της ιατροδικαστικής υπηρεσίας, στη θεραπευτική μεταχείριση χρηστών ναρκωτικών ουσιών και άλλες διατάξεις», *Ετήσια Έκθεση 2009*, σελ. 63 επ.

και τους τελούντες υπό καθεστώς δικαστικής απέλασης. Ως εκ τούτου, στο πεδίο εφαρμογής της καταλείπονται μόνο οι παράνομα ευρισκόμενοι στα κράτη μέλη υπήκοοι τρίτων χωρών που είχαν δικαίωμα ή τίτλο νόμιμης διαμονής».

Επομένως, το παρόν Σ/Ν δεν εφαρμόζεται σε (νέο)αφιχθέντες, οι οποίοι εισήλθαν χωρίς νόμιμα έγγραφα και δεν απέκτησαν με κάποιο τρόπο, έστω προσωρινό καθεστώς νόμιμης διαμονής. Στο πεδίο εφαρμογής, αντιθέτως, εμπίπτουν οι χιλιάδες αιτούντες άσυλο, των οποίων το αίτημα απορρίφθηκε ή όσοι δεν κατάφεραν να ανανεώσουν τους τίτλους διαμονής τους. Όπως προαναφέρθηκε, ωστόσο, η νομιμότητα της επιστροφής τελεί υπό την προϋπόθεση της εφαρμογής ενός δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος ασύλου, το οποίο τηρεί πλήρως την αρχή της μη επαναπροώθησης (παρ. 8 του Προοιμίου της Οδηγίας 2008/115/ΕΕ). Τίθενται, επομένως, σοβαρά ζητήματα νομιμότητας ως προς την επιστροφή των «απορριφθέντων» έως σήμερα αιτούντων άσυλο, εξαιτίας της πανθομολογούμενης αναποτελεσματικότητας του ελληνικού συστήματος ασύλου. Εξάλλου, η ΕΕΔΑ τονίζει ότι η αποτελεσματικότητα του υπό συγκρότηση συστήματος πρέπει να διαπιστωθεί στην πράξη.

Άρθρο 18: Ορισμοί

Παρ. 1 περ. ζ: Η παράθεση των ενδεικτικών κριτηρίων σχετικά με τον κίνδυνο διαφυγής, τα οποία δεν αναφέρονται στο κείμενο της οδηγίας, στοχεύουν ενδεχομένως στην αποσαφήνιση της έννοιας. Ωστόσο αφήνουν μεγάλα περιθώρια εκτίμησης στις αρμόδιες αρχές. Για μεγαλύτερη ασφάλεια, πρέπει να επισημαίνεται η υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να αιτιολογεί ειδικώς και εμπεριστατωμένα τον κίνδυνο διαφυγής και να εφαρμόζει απαρεγκλίτως και αυστηρά την αρχή της αναλογικότητας σε κάθε ατομική περίπτωση.

Το Σ/Ν αναφέρει ότι η βάσιμη εικασία του κινδύνου διαφυγής στηρίζεται σε συρροή αντικειμενικών κριτηρίων. Επομένως, ενώ δεν αρκεί η ικανοποίηση ενός εκ των αναφερομένων κριτηρίων, ίσως να θεωρείται αρκετή η συρροή δύο εξ αυτών. Η ΕΕΔΑ σημειώνει την ανησυχία του ΕΣΠ ότι οι περισσότεροι αιτούντες άσυλο θα θεωρούνται ύποπτοι διαφυγής και θα τίθενται υπό κράτηση, καθώς στερούνται ταξιδιωτικών ή άλλων βεβαιωτικών εγγράφων (βλ. στοιχείο ζστ) και σε μερικές περιπτώσεις δεν δύνανται να συμμορφωθούν με υφιστάμενη απαγόρευση εισόδου

(βλ. στοιχείο ζθ) λόγω της κατάστασης που επικρατεί στη χώρα προέλευσης. Ομοίως, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για του Πρόσφυγες προτείνει να απαλειφθεί για τον ίδιο λόγο το κριτήριο (ζστ) και αναφέρει, επιπλέον, την έλλειψη λογικής σύνδεσης με «κίνδυνο διαφυγής». Εκτός αυτών, η ΕΕΔΑ μοιράζεται τις επιφυλάξεις της Ύπατης Αρμοστείας και ζητά ν' απαλειφθούν τα κριτήρια (ζα) (μη συμμόρφωση με την υποχρέωση οικειοθελούς αναχώρησης) και (ζδ) (παροχή ψευδών πληροφοριών στις αρχές), καθώς δεν είναι αρκετά σαφή, ώστε να επιτρέπουν με ασφάλεια την υπαγωγή σε αυτά.

Άρθρο 19: Ευνοϊκότερες διατάξεις

Παρ. 2: Η επιφύλαξη των ευνοϊκότερων διατάξεων αναφέρεται στο σύνολο των κανόνων που εφαρμόζονται στην ελληνική έννομη τάξη, όπως έχουν ερμηνευθεί από τα αρμόδια δικαστήρια και τα αρμόδια όργανα (συμπεριλαμβανομένων του ΕΔΔΑ και του ΔΕΚ)¹³. Επίσης, θεωρείται απολύτως απαραίτητο οι αρμόδιες αρχές να έχουν πρόσβαση στις αναφερόμενες στο άρθρο 19 Σ/Ν συμφωνίες, καθώς και να ενημερώνονται τακτικά σχετικά με τις νέες συμφωνίες/διατάξεις/ερμηνείες.

Παρ. 3: Το άρθρο 19 παρ. 3 σε συνδυασμό με άρθρο 17 παρ. 2 περ. α' επεκτείνει κάποιες εγγυήσεις και στους κρατούμενους υπό απέλαση. Η ΕΕΔΑ προτείνει να προστεθούν στις εγγυήσεις αυτές η δωρεάν νομική συνδρομή, καθώς και οι προστατευτικές διατάξεις για τους ανηλίκους (άρθρα 25 και 32 με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις).

Άρθρο 20: Μη επαναπροώθηση, βέλτιστα συμφέροντα του παιδιού, οικογενειακή ζωή και κατάσταση της υγείας

Παρ. 1: Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 της Σύμβασης για τα δικαιώματα του Παιδιού, οι αρχές υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη προτίτως το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού. Προτείνεται να αντικατασταθεί η έκφραση «δεόντως» με την

¹³ Για τις επιπτώσεις της απουσίας ρήτρας “standstill”, ιδίως ως προς την επιδείνωση των εθνικών νομοθεσιών που προέβλεπαν ευνοϊκότερες ρυθμίσεις, βλ. Π. Στάγκος, «Δικαιώματα του ανθρώπου και μεταναστευτική πολιτική. Μια προβληματική σχέση, στην ευρωπαϊκή και την εθνική (ελληνική) της διάσταση», υπό δημοσίευση στην έκδοση των εργασιών του συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρίας Διεθνούς Δικαίου για τα 60 χρόνια της Οικουμενικής Διακήρυξης.

έκφραση «πρωτίστως». Επιπλέον, προτείνεται να χρησιμοποιείται σε όλο το κείμενο (και στον τίτλο) η δόκιμη έκφραση στον ενικό αριθμό: «βέλτιστο συμφέρον του παιδιού».

Άρθρο 21: Απόφαση Επιστροφής

Παρ. 3: Χρήζει περαιτέρω διευκρίνισης η δυνατότητα των αρχών να μην εκδίδουν απόφαση επιστροφής για υπήκοο τρίτης χώρας, τον οποίο αναλαμβάνει δυνάμει διμερών συμφωνιών ή διευθετήσεων άλλο κράτος μέλος και είναι υπεύθυνο για την έκδοση και υλοποίηση της απόφασης επιστροφής. Δεν είναι σαφές εάν ο υπήκοος τρίτης χώρας επιστρέφει μέσω άλλου κράτους μέλους. Φαίνεται, ωστόσο, ότι δεν είναι υποχρεωμένες οι ελληνικές αρχές να ελέγχουν την τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης, όταν εμπλέκεται άλλο κράτος μέλος.

Παρ. 5: Η ΕΕΔΑ προτείνει να προστεθεί στην παρούσα διάταξη ρητώς η μη έκδοση απόφασης επιστροφής για τους υπηκόους τρίτων χωρών στους οποίους έχει χορηγηθεί προσωρινή δικαστική προστασία. Επίσης, να αντικατασταθεί στην ίδια παράγραφο *in fine* η λέξη «διανομής» με τη λέξη «διαμονής».

Άρθρο 22: Οικειοθελής αναχώρηση

Παρ. 4: Η ΕΕΔΑ θεωρεί θετικό ότι προβλέπεται στη νεότερη έκδοση του Σ/Ν, κατόπιν της διαβούλευσης, ο καθορισμός του ύψους και της διαδικασίας οικονομικής εγγύησης με ΚΥΑ (Υπουργών Οικονομικών και Προστασίας του Πολίτη), αλλά υπογραμμίζει την ανάγκη της ταχείας έκδοσής της, ώστε να κριθεί επί της ουσίας σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Η επιβολή οικονομικής εγγύησης σε περιπτώσεις οικειοθελούς αναχώρησης δεν πρέπει να αποφασίζεται μηχανικά, αλλά να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, τόσο ως προς την σκοπιμότητα, όσο και ως προς το ύψος αυτής.

Παρ. 7: Αφήνει αρκετά περιθώρια ασάφειας η δυνατότητα πληροφόρησης από τους αναφερομένους φορείς. Η επιβεβαίωση οικειοθελούς αναχώρησης συνδέεται με την εφαρμογή άλλων «δυσμενών» διατάξεων (άρθρο 23 παρ. 1 περ. β) – απομάκρυνση και άρθρο 26 – απαγόρευση εισόδου) και δεν θα έπρεπε να επαφίεται αορίστως σε όποιον δύναται να παράσχει σχετική πληροφόρηση. Επιπλέον, θα έπρεπε να λαμβάνεται ενδεχόμενη πρακτική αδυναμία οικειοθελούς αναχώρησης.

Άρθρο 23: Απομάκρυνση

Παρ. 3: «[Δ]ιαπιστώνεται αρμοδίως»: πρέπει να προκύπτει σαφώς από το κείμενο του νόμου ποια είναι η αρμόδια αρχή για να διαπιστώσει την παραβίαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την πράξη επιστροφής. Πρόκειται για την αρχή που εξέδωσε την πράξη επιστροφής ή για τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές ή αναλόγως των επιβληθεισών υποχρεώσεων;

Θετική είναι η προσθήκη στο Σ/Ν της έκδοσης διαπιστωτικής πράξης σχετικά με τους λόγους που επιβάλλουν την απομάκρυνση του υπηκόου τρίτης χώρας και η επίδοση αντιγράφου στον ενδιαφερόμενο. Πάντως, πρέπει να διερευνάται το αίτιο μη συμμόρφωσης με τα περιοριστικά μέτρα, προκειμένου να αποκλείεται η μη συμμόρφωση λόγω αντικειμενικής αδυναμίας.

Άρθρο 24: Αναβολή της απομάκρυνσης

Παρ. 3: Για την παραβίαση των όρων αναβολής της απομάκρυνσης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η δυνατότητα κατανόησης και αντίληψης των όρων αυτών από τα άτομα με προβλήματα νοητικής υστέρησης και ψυχικής υγείας. Η επιβολή επαχθέστερων περιοριστικών όρων θα ήταν δυσανάλογη και τιμωρητικού χαρακτήρα, ενώ αντιθέτως τα άτομα αυτά χρήζουν ειδικής προστασίας.

Άρθρο 25: Επιστροφή και απομάκρυνση ασυνόδευτων ανηλίκων

Παρ. 1: Προτείνεται, όπως ανωτέρω, να λαμβάνεται υπόψη «πρωτίστως» και όχι «δεόντως» το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού.

Παρ. 2: Η ΕΕΔΑ τονίζει ότι δεν αρκεί η εξακρίβωση ότι ο ανήλικος θα επιστραφεί σε μέλος της οικογένειάς του, αλλά πρέπει να διασφαλίζεται ότι δεν εμπλέκεται η οικογένεια του ανηλίκου στη διακίνησή του. Κάθε περίπτωση παιδιού πρέπει να ελέγχεται εξατομικευμένα και να μην επιστρέφει, αν δεν έχει εξασφαλιστεί η συνοδεία του και η παράδοση σε ασφαλές οικογενειακό περιβάλλον. Εξάλλου, η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι δεν αρκεί η αναφορά σε «κατάλληλες εγκαταστάσεις υποδοχής ανηλίκων στο κράτος επιστροφής». Θα έπρεπε να προσδιορίζονται τα κριτήρια καταλληλότητας των εγκαταστάσεων αυτών.

Άρθρο 26: Απαγόρευση εισόδου

Παρ. 1: Στις περιπτώσεις που δεν χορηγείται χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχώρησης (λόγω κινδύνου διαφυγής, βλ. άρθρο 22 παρ. 5) επιβάλλεται απαγόρευση εισόδου. Επομένως, δεδομένων όσων προαναφέρθηκαν σχετικά με τα κριτήρια του κινδύνου διαφυγής ανωτέρω (βλ. άρθρο 18 παρ. 1 περ. ζ), οι περισσότεροι υπήκοοι τρίτων χωρών ανεξαρτήτως πραγματικών αναγκών προστασίας θα υπόκεινται στην εν λόγω απαγόρευση.

Άρθρο 27: Τύπος

Ορθώς αντικαταστάθηκε στο νεότερο Σ/Ν ο τίτλος «Μορφή» με τον ορθότερο «Τύπος».

Παρ. 2: Η ΕΕΔΑ προτείνει να επαλειφθεί η φράση «θεωρείται ευλόγως ότι κατανοεί». Πρέπει να διασφαλίζεται ότι όντως κατανοεί ο υπήκοος τρίτης χώρας και είναι ιδιαίτερος ασαφές ποιος και με ποια κριτήρια δύναται να θεωρήσει ότι υπήκοος τρίτης χώρας κατανόησε πληροφορίες τέτοιας βαρύτητας.

Παρ. 3: Ορθώς αντικαταστάθηκε ο όρος «λαθρομετανάστες» με τον όρο «υπήκοοι τρίτων χωρών».

Άρθρο 28: Ένδικα βοηθήματα

Παρ. 4: Πρέπει να αναφερθεί το νέο ΠΔ 114/2010 (ΦΕΚ Α'195), το οποίο αντικατέστησε το ΠΔ 90/2008.

Άρθρο 29: Εγγυήσεις ενόψει επιστροφής

Η ΕΕΔΑ έχει προτείνει να διευρυνθεί η πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας, ώστε να παρέχεται περίθαλψη σε περιπτώσεις επείγοντος περιστατικού όχι μόνο μέχρι τη σταθεροποίηση της υγείας τους, αλλά και την αποκατάσταση αυτής¹⁴. Πρέπει να ελέγχεται, ενόψει της επιστροφής, εάν ο υπήκοος τρίτης χώρας είναι σε θέση να ταξιδέψει και ότι δεν υφίσταται κίνδυνος για τη δημόσια υγεία κατά τη διαδικασία επιστροφής του.

¹⁴ ΕΕΔΑ, «Δικαίωμα στην Υγεία των Μεταναστών χωρίς Νόμιμα Έγγραφα Παραμονής», *Ετήσια Έκθεση 2007*, σελ. 137 επ.

Άρθρο 30: Κράτηση

Παρ. 1: Η ΕΕΔΑ προτείνει την αντικατάσταση της πρώτης παραγράφου του Σ/Ν («Οι υπήκοοι εθνικής ασφάλειας») με την αντίστοιχη παράγραφο 1 του άρθρου 15 της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ, καθώς από την τελευταία προκύπτει σαφώς ότι προέχει η αναζήτηση λιγότερων αναγκαστικών μέτρων από εκείνο της κράτησης, ενώ η διατύπωση του Σ/Ν προκρίνει το μέτρο της κράτησης.

Παρ. 2: Η ΕΕΔΑ τονίζει ότι πρέπει να προβλέπεται ρητώς η δυνατότητα παρεμπιπτόντος ελέγχου της απόφασης επιστροφής, στην οποία στηρίζεται η απόφαση κράτησης, προκειμένου να ικανοποιεί τις επιταγές του άρθρου 5, παρ. 4 της ΕΣΔΑ για πλήρη έλεγχο.

Παρ. 3: Ο υπήκοος τρίτης χώρας πρέπει να λαμβάνει γνώση της επανεξέτασης της κράτησης και να έχει το δικαίωμα να υποβάλει προτάσεις.

Παρ. 4: Για την ερμηνεία του όρου «λογική προοπτική απομάκρυνσης» από την οποία εξαρτάται η άρση της κράτησης και η απόλυση του κρατουμένου, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι σύμφωνα με το ΔΕΚ, μόνο η πραγματική προοπτική επιτυχούς απομάκρυνσης χωρίς υπέρβαση των χρονικών ορίων που προβλέπουν οι παράγραφοι 5 και 6 του ίδιου αυτού άρθρου συνιστά λογική προοπτική απομάκρυνσης και ότι δεν υπάρχει τέτοια προοπτική όταν δεν φαίνεται πιθανό να γίνει ο ενδιαφερόμενος δεκτός σε τρίτη χώρα εντός των χρονικών αυτών ορίων (Υπόθεση C-357/09 PPU, Αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως: Administrativen sad Sofia-grad – Βουλγαρία, απόφ. 30.9.2009, σκέψη 67). Επιπλέον, το ΔΕΚ διευκρίνισε ότι δεν επιτρέπεται, όταν έχει παρέλθει ο μέγιστος χρόνος κράτησης σύμφωνα με την οδηγία αυτή, να μην απολύεται ο ενδιαφερόμενος αμέσως για τον λόγο ότι δεν έχει στην κατοχή του έγκυρα έγγραφα, επιδεικνύει επιθετική συμπεριφορά και δεν διαθέτει βιοποριστικά μέσα ούτε κατάλυμα ή πόρους που να του παρέχει προς τούτο το οικείο κράτος μέλος (όπ.π. σκέψη 71).

Παρ. 5 και 6: Η παρ. 5 ορίζει ως ανώτατο όριο κράτησης τους έξι μήνες. Σύμφωνα με την παρ. 6, «[τ]ο χρονικό όριο της παρ. 5 μπορεί να παραταθεί για περιορισμένο χρόνο που δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες (...)». Η σπουδαιότητα της διάταξης επιβάλλει τη σαφέστερη διατύπωση. Καθώς δεν προκύπτει με

σαφήνεια εάν στο σύνολο η διάρκεια κράτησης δεν υπερβαίνει τους 12 μήνες ή αν η παράταση αυτής έχει ανώτατο όριο τους 12 μήνες (δηλαδή στο σύνολο 18 μήνες).

Η ΕΕΔΑ έχει ήδη διατυπώσει την άποψη ότι η επιμήκυνση του χρόνου κράτησης των υπηκόων τρίτων χωρών από τον εθνικό νομοθέτη στο απώτατο προβλεπόμενο από την Οδηγία όριο δημιουργεί σοβαρό προβληματισμό ως προς την συμβατότητά της με τις ρυθμίσεις του Συντάγματος, καθώς εξομοιώνει τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών με υποδίκους για σοβαρότατα κακουργήματα και θέτει ζητήματα ισότητας και αναλογικότητας¹⁵. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, για την εφαρμογή του άρθρου 19, η επιφύλαξη των ευνοϊκότερων διατάξεων έχει την έννοια ότι πρέπει να συνεκτιμάται όλο το νομικό σύστημα, το οποίο ενδεχομένως προβλέπει ευμενέστερη ερμηνεία με επιχειρήματα ισότητας και αναλογικότητας.

Ιδιαίτερος, εξάλλου, προβληματικοί είναι οι λόγοι που δικαιολογούν την παράταση αυτή σύμφωνα με το Σ/Ν, καθώς δεν διασφαλίζεται από το σύστημα στο σύνολό του ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν φέρει υπαιτιότητα για την άρνηση συνεργασίας με τις αρχές. Εξάλλου, είναι βέβαιο ότι στις περισσότερες περιπτώσεις, ενώ ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν ευθύνεται για την καθυστέρηση των εγγράφων του, θα τιμωρείται διά της επιμήκυνσης της κράτησης.

Η ΕΕΔΑ επαναλαμβάνει ότι πρέπει να ληφθούν σοβαρά υπόψη οι ειδικές περιστάσεις υπό τις οποίες θα εφαρμοστεί το παρόν Σ/Ν, ιδίως: α) ο μεγάλος αριθμός ατόμων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω διάταξης, β) η ακαταλληλότητα των υφιστάμενων δομών, γ) η σύνδεση της νομιμότητας όλου του συστήματος επιστροφών με την αποτελεσματικότητα του συστήματος ασύλου, δ) οι συστάσεις όλων των αρμόδιων οργάνων, τα οποία έχουν επικρίνει τις συνθήκες κράτησης στην Ελλάδα, καθώς και τις σχετικές καταδικές από το ΕΔΔΑ.¹⁶ Προτείνεται η μείωση της διάρκειας κράτησης της παρ. 5, ώστε να προβλέπεται ανώτατη διάρκεια 3 μηνών.

¹⁵ ΕΕΔΑ, ό.π.π., *Ετήσια Έκθεση 2009*, σελ. 63 επ.

¹⁶ Στις πλέον πρόσφατες συστάσεις του (CPT/Inf (2010) 33), το CPT ζητά από το ελληνικό κράτος να επιβεβαιώσει ότι τα αστυνομικά κρατητήρια και οι σταθμοί των συνοριοφυλάκων δεν θα χρησιμοποιούνται πλέον για τη διοικητική κράτηση μεταναστών δίχως νόμιμα έγγραφα. Όπ. π., παρ. 51.

Ως προς τη διάρκεια της κράτησης ατόμου αιτούντος άσυλο, πρέπει να επισημανθεί ότι το ΔΕΚ διέκρινε μεν μεταξύ των δύο διαδικασιών κράτησης, βάσει της Οδηγίας 2008/115 για την επιστροφή και βάσει των Οδηγιών 2003/9 (σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη) και 2005/85 (σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα ή άλλων διατάξεων του εθνικού δικαίου). Αν ο αιτών άσυλο, όμως, κρατείται ενόψει απομάκρυνσης και ενόσω είναι σε εξέλιξη διαδικασίες σχετικές με τις αιτήσεις του για χορήγηση ασύλου, ο χρόνος της κράτησής του πρέπει να ληφθεί υπόψη για τον υπολογισμό του χρόνου κράτησης ενόψει απομάκρυνσης (όπ.π. σκέψη σκέψεις 45, 47-48, διατακτ. 2).

Άρθρο 31: Όροι κράτησης

Παρ. 1: Σε συνέχεια των ως άνω σκέψεων (άρθρο 30), θα πρέπει να διευκρινιστεί σε ποιες ακριβώς εγκαταστάσεις θα κρατούνται οι υπήκοοι τρίτων χωρών «χωριστά από τους κρατούμενους κοινού ποινικού δικαίου». Επίσης, η ΕΕΔΑ υπενθυμίζει ότι οι γυναίκες πρέπει να διαχωρίζονται από τους άνδρες, εκτός των περιπτώσεων στενών οικογενειακών δεσμών.

Παρ. 2 και 4: Χρήζει διευκρίνισης η φράση «σύμφωνα με τις εν ισχύ σχετικές πάγιες εθνικές διαδικασίες ή/και πρακτικές». Δεν είναι σαφές για ποιες διαδικασίες ή/και πρακτικές πρόκειται και αν εφαρμόζονται σε όλους ή μόνο στους υπηκόους τρίτων χωρών.

Παρ. 3: Ορθώς αναδιατυπώθηκε η παράγραφος, προκειμένου να μη δημιουργείται ασάφεια ως προς την αρχή της υποχρέωσης υγειονομικής περίθαλψης.

Άρθρο 32 : Κράτηση ανηλίκων και οικογενειών

Η ΕΕΔΑ έχει εκφράσει τη δυσπιστία της για κάθε είδους ιδρυματική μεταχείριση των ανηλίκων, των οποίων η στέρηση της ελευθερίας πρέπει να μην επιτρέπεται. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να διαπιστώνεται ότι όντως δεν υπάρχουν λιγότερο επαχθή μέτρα και να μην εφαρμόζεται μηχανικά το μέτρο της κράτησης,

θεωρώντας ότι η κράτηση με την οικογένεια του ανηλίκου είναι λιγότερο επώδυνη υπό τους όρους του παρόντος άρθρου.

Ως προς τους ασυνόδευτους ανηλίκους, η ΕΕΔΑ επαναδιατυπώνει τις επιφυλάξεις της για την καταλληλότητα των δομών φιλοξενίας και τον επαρκή αριθμό ειδικών στελεχών.

Η ΕΕΔΑ προτείνει το ρητό αποκλεισμό του μέτρου κράτησης για τις εγκύους και τα άτομα με αναπηρίες.

IV. Κεφάλαιο Δ': Λοιπές διατάξεις

Άρθρο 36: Προστασία από την επιστροφή

Παρ 1: Προτείνεται να προστεθεί ρητώς η απαγόρευση επιστροφής ανηλίκου ενόσω διαρκεί η διαδικασία αιτήσεων νόμιμης διαμονής ή εξέτασης ασύλου των γονέων ή των προσώπων που έχουν την επιμέλειά του.

Επίσης, προτείνεται να προβλέπεται η δυνατότητα παράτασης της απαγόρευσης επιστροφής μετά τον τοκετό (πέραν των 6 μηνών), στην περίπτωση που υπάρχουν επιπλοκές ή άλλα σοβαρά προβλήματα υγείας της ίδιας ή του νεογνού.

Άρθρο 37: Τροποποιήσεις Ν. 3386/2005

Παρ. 1: Η ΕΕΔΑ εκφράζει την ικανοποίησή της για τη διεύρυνση των κατηγοριών υπηκόων τρίτων χωρών, για τις οποίες προβλέπεται η χορήγηση άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους (άρθρο 44 παρ. 1 – 3 Ν. 3386/2005). Στο ίδιο πνεύμα, προτείνεται να προστεθεί η κατηγορία όσων υπηκόων τρίτων χωρών παρακολουθούν προγράμματα απεξάρτησης από ουσίες, προκειμένου να δύνανται να τα ολοκληρώσουν.

Παρ. 2: Ο υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος αιτείται άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους, απαλλάσσεται κατ' εξαίρεση από την προσκόμιση της θεώρησης εισόδου ή άδειας διαμονής (έστω και εάν αυτές έχουν λήξει), εφόσον αποδεικνύει με έγγραφα βέβαιης χρονολογίας το πραγματικό γεγονός της διαμονής του στη χώρα για δώδεκα τουλάχιστον συνεχή χρόνια. Η ΕΕΔΑ θεωρεί πολύ μεγάλο το χρονικό διάστημα των δώδεκα ετών και προτείνει να μειωθεί σημαντικά.

Άρθρο 76 παρ. 1 γ) Ν. 3386/2005

Η ΕΕΔΑ υπενθυμίζει τη δέσμευση της Πολιτείας να καταργήσει την τροποποίηση του άρθρου 76 παρ. 1 γ) Ν. 3386/2005 με το άρθρο 48 παρ. 1 Ν. 3772/2009, σύμφωνα με την οποία: «Ο αλλοδαπός θεωρείται επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη ή ασφάλεια ιδίως όταν σε βάρος του ασκηθεί ποινική δίωξη για αδίκημα που τιμωρείται με στερητική της ελευθερίας ποινή τουλάχιστον τριών (3) μηνών». Η ΕΕΔΑ προτείνει να προστεθεί στο παρόν Σ/Ν σαφή διάταξη, η οποία θα καταργεί την εν λόγω διάταξη (βλ. ανωτέρω παρατηρήσεις επί παρ. 5 και 6 άρθρου 30). Η προσθήκη της προτεινόμενης διάταξης στο υπό εξέταση Σ/Ν θα ήταν εύλογη από απόψεως ουσίας και νομοτεχνικής ορθότητας.

Αθήνα, 15 Δεκεμβρίου 2010