

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Στο σχέδιο νόμου : Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας 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.

Π Ρ Ο Σ

ΤΗ ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Οι πολεμικές συγκρούσεις και οι εμφύλιες συρράξεις, η δεινή οικονομική κατάσταση και οι περιβαλλοντικές καταστροφές έχουν δημιουργήσει τεράστιο κύμα λαθρομετανάστευσης προς τα ανεπτυγμένα κράτη, κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Το φαινόμενο έχει αντιμετωπισθεί μέχρι σήμερα από τη Χώρα μας και από άλλα κράτη της Ευρώπης, με μέτρα αστυνομικής φύσεως, που αντανακλούν τόσο τους φόβους των τοπικών κοινωνιών όσο και την έλλειψη ετοιμότητας του κρατικού μηχανισμού να διαχειρισθεί την πληθώρα των λάθρα εισερχόμενων προσώπων. Τα μέτρα αυτά συνίστανται κυρίως στην επαναπροώθηση, την απέλαση και την κράτηση.

Ειδικότερα, ο ν.3386/2005 (άρθρο 83 παρ. 2) προβλέπει σαν πρώτο στάδιο της διαδικασίας την άμεση επαναπροώθηση του παράνομα εισερχομένου στη χώρα αλλοδαπού στη χώρα προέλευσης ή καταγωγής του, εφόσον ο εισαγγελέας απόσχει από την ποινική δίωξη για το αδίκημα της παράνομης εισόδου. Η επανεισδοχή του αλλοδαπού από τη χώρα καταγωγής του αποτελεί βασικό κανόνα του διεθνούς εθιμικού δικαίου, ενώ σε πολλές περιπτώσεις η ρύθμιση της επαναπροώθησης και επανεισδοχής του αλλοδαπού από τη χώρα προέλευσης ή καταγωγής του ρυθμίζεται από διεθνείς συμφωνίες. Όταν η επαναπροώθηση του αλλοδαπού δεν είναι εφικτή, ο νόμος προβλέπει τη διοικητική του απέλαση (άρθρο 83 παρ. 2 και 76 ν.3386/2005). Εφόσον αυτή δεν πραγματοποιηθεί εντός τριών μηνών, ο εισαγγελέας μπορεί να ανακαλέσει την απόφασή του για αποχή από την ποινική δίωξη, εφόσον δεν έχει παρέλθει ένα έτος από την ημερομηνία της παράνομης εισόδου, οπότε τίθεται σε κίνηση ο μηχανισμός της ποινικής διαδικασίας.

Κατά τα προαναφερόμενα στάδια, ο αλλοδαπός κρατείται είτε σε αστυνομικά κρατητήρια, είτε σε Ειδικούς Χώρους Παραμονής Αλλοδαπών (άρθρο 81 ν.3386/2005). Οι χώροι αυτοί (οι οποίοι ουδέποτε θεσμοθετήθηκαν τυπικά, καθώς η κ.υ.α. που προβλέπεται από το παραπάνω άρθρο δεν εκδόθηκε ποτέ) τελούν υπό ιδιόμορφο διοικητικό καθεστώς: φυλάσσονται από την αστυνομία, δεν υπάγονται σε καμία δομή διοίκησης και χρηματοδοτούνται μέσω των Νομαρχιών από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Τα βασικότερα προβλήματα που δημιουργήθηκαν από το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο είναι :

α) η έλλειψη πρόβλεψης για διαδικασίες έγκυρης πιστοποίησης της ταυτότητας των λάθρα εισερχομένων αλλοδαπών και εντοπισμού των ατόμων που πραγματικά χρήζουν διεθνούς ή εθνικής προστασίας βάσει των γενικών αρχών του ανθρωπιστικού δικαίου και των διεθνών συμφωνιών που δεσμεύουν τη Χώρα.

β) η έλλειψη πρόβλεψης για επαρκές χρονικό διάστημα συλλογής πληροφοριών για τα πρόσωπα αυτά, τόσο μέσω των αστυνομικών διαύλων συνεργασίας όσο και μέσω διαδικασιών εκούσιας παροχής στοιχείων.

γ) η ελλιπής ενημέρωση και παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών προς τους αλλοδαπούς σχετικά με την περαιτέρω μεταχείρισή τους, η οποία έχει σαν αποτέλεσμα την εύκολη θυματοποίησή τους από κυκλώματα διακίνησης λαθρομεταναστών, εμπορίας ανθρώπων και άλλες δομές οργανωμένου εγκλήματος.

δ) ο ελλιπής ιατρικός έλεγχος των αλλοδαπών, ο οποίος περιορίζεται μόνον στην παροχή επείγουσας υγειονομικής περίθαλψης και φαρμακευτικής αγωγής.

Επιπροσθέτως, πολλοί αλλοδαποί, για να αποφύγουν είτε την κράτηση είτε την απέλαση ή να νομιμοποιήσουν προσωρινώς την διαμονή τους στη χώρα και να αποκτήσουν πρόσβαση στην εργασία, υποβάλλουν καταχρηστικώς αιτήματα ασύλου ή χορήγησης άδειας διαμονής, υπό την καθοδήγηση κυκλωμάτων «εμπορευματοποίησης» της νόμιμης διαμονής στη χώρα, τα οποία τους προμηθεύουν με πλαστά έγγραφα ή τους παρακινούν σε άλλες μορφές παράνομης συμπεριφοράς, όπως εικονικούς γάμους και υιοθεσίες.

Σύμφωνα με το υφιστάμενο εθνικό νομοθετικό καθεστώς για τη διαδικασία παροχής διεθνούς προστασίας (αρ. 24 και 25 ν. 1975/1991, π.δ. 90/2008) η αποφασιστική αρμοδιότητα για τα σχετικά αιτήματα ανήκει στην Ελληνική Αστυνομία. Η ανάθεση, βέβαια, της αρμοδιότητας εξέτασης των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας στην Ελληνική Αστυνομία, στις οποίες τα καθήκοντα υπάγεται και η αναχαίτιση της παράνομης μετανάστευσης, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι ιδιότητες του «πρόσφυγα» και του «παράνομου μετανάστη» στην πλειοψηφία των περιπτώσεων συμπλέκονται, έχει δημιουργήσει εύλογες αμφιβολίες σχετικά με τη δυνατότητα διαμόρφωσης αντικειμενικής και αμερόληπτης κρίσης εκ μέρους των αποφασίζοντων οργάνων, τα οποία έχουν επιφορτισθεί θεσμικώς με αντιφατικούς στην ουσία τους ρόλους.

Επιπλέον, είναι κοινώς παραδεκτό ότι για τη διαμόρφωση αντικειμενικής κρίσης επί των αιτήσεων αυτών προϋποτίθεται ουσιαστική γνώση του δικαίου των προσφύγων και διαρκής ενημέρωση για τις πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις στις χώρες προέλευσης των αιτούντων. Για την πλήρωση των προϋποθέσεων αυτών απαιτείται η απερίσπαστη ενασχόληση με το αντικείμενο εκ μέρους των αποφασίζοντων και των γνωμοδοτούντων οργάνων, τα οποία μέχρι σήμερα είναι επιφορτισμένα και με πλειάδα άλλων αστυνομικών και διοικητικών καθηκόντων. Το γεγονός αυτό οδηγεί στην καθυστέρηση της έκδοσης των σχετικών αποφάσεων και κατ' επέκταση στην παράταση του χρόνου «νόμιμης» παραμονής αλλοδαπών, που κατ' ουσία δεν δικαιούνται να παραμένουν στη Χώρα μας. Είναι προφανές δε ότι η κατάσταση αυτή αξιοποιείται από τα κυκλώματα διακίνησης λαθρομεταναστών, τα οποία εμφανίζουν την Ελλάδα ως προορισμό εύκολης και μακράς νομιμοποίησης.

Παράλληλα, η συστηματική και εν πολλοίς καθοδηγούμενη υποβολή καταχρηστικών αιτημάτων διεθνούς προστασίας εκ μέρους «δεδηλωμένων» οικονομικών μεταναστών, που οδήγησε κατά τις τελευταίες δεκαετίες σε ραγδαία αύξηση του αριθμού των αιτημάτων αυτών, συνδυαζόμενη με την ανεπαρκή στελέχωση των αρμοδίων υπηρεσιών και οργάνων από διερμηνείς και εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό έχει δυσχεράνει σε μεγάλο βαθμό τον εντοπισμό των ατόμων που πράγματι δικαιούνται να υπαχθούν σε καθεστώς διεθνούς προστασίας και, συνακόλουθα, την παροχή των κατά περίπτωση προβλεπόμενων από την εθνική, ευρωπαϊκή και διεθνή νομοθεσία δικαιωμάτων.

Στο πεδίο της ενωσιακής δράσης για τα ζητήματα αντιμετώπισης της λαθρομετανάστευσης, η ανομοιογένεια των εθνικών ρυθμίσεων σχετικά με τις ουσιαστικές προϋποθέσεις και τη διαδικασία απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών οδήγησαν στη λήψη νομοθετικών μέτρων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ώστε να διαμορφωθούν στοιχειωδώς ομοιόμορφοι κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (Οδηγία 2008/115/EK). Με την εν λόγω Οδηγία τίθενται οι κοινές αρχές τις οποίες τα κράτη μέλη της Ε.Ε. πρέπει να τηρούν για την αντιμετώπιση του φαινομένου της παράνομης εισόδου, παραμονής ή διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών στην επικράτειά τους, την καθιέρωση δίκαιης και διαφανούς διαδικασίας για την επιστροφή τους στις χώρες καταγωγής τους, προέλευσής τους και την διασφάλιση ταυτόχρονα αποτελεσματικής προστασίας των συμφερόντων των ενδιαφερομένων.

Στο πλαίσιο αυτό η χρήση αναγκαστικών μέτρων σε βάρος των παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών στη Χώρα θα πρέπει να υπόκειται ρητά στις αρχές της αναλογικότητας και της αποτελεσματικότητας σε ό,τι αφορά τα χρησιμοποιούμενα μέσα και τους επιδιωκόμενους στόχους. Ειδικότερα η χρήση του μέτρου της κράτησης η οποία θεωρείται δικαιολογημένη για την προετοιμασία της επιστροφής του αλλοδαπού ή για την εκτέλεση διαδικασίας απομάκρυνσής του θα πρέπει να είναι περιορισμένη. Επίσης ενδείκνυται να προκρίνεται η εφαρμογή λιγότερων αναγκαστικών μέτρων όπως είναι η οικειοθελής επιστροφή σε σχέση με την αναγκαστική, εφόσον βέβαια δεν υπάρχουν εύλογες υπόνοιες ότι αυτό θα υπονόμει την διαδικασία επιστροφής, και να λαμβάνεται υπόψη σε κάθε περίπτωση τόσο η πραγματική κατάσταση του αλλοδαπού που παραμένει παράνομα στη χώρα όσο και η συνδρομή στο πρόσωπό του λόγων που δεν του επιτρέπουν να απομακρυνθεί.

Η Οδηγία παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να μην εφαρμόσουν τις ευνοϊκότερες αυτές ρυθμίσεις για τους λαθρομετανάστες που καταλαμβάνονται να εισέρχονται παράνομα στη Χώρα και τους τελούντες υπό καθεστώς δικαστικής απέλασης. Ως εκ τούτου, στο πεδίο εφαρμογής της καταλείπονται μόνον οι παράνομα ευρισκόμενοι στα κράτη μέλη υπήκοοι τρίτων χωρών που είχαν δικαίωμα ή τίτλο νόμιμης διαμονής.

Με το προκείμενο σχέδιο νόμου, το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη αφενός μεν ενσωματώνει στην εθνική έννομη τάξη τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, αφετέρου δε αναλαμβάνει στρατηγική πρωτοβουλία ως προς τη διαχείριση των αλλοδαπών και των ανιθαγενών που αιτούνται άσυλο ή εν γένει διεθνή προστασία, υπό το φως των εξελίξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Οδηγία 2005/85/EK σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, Οδηγία 2004/83/EK για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, Οδηγία 2003/9/EK σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη κ.α.). Για το σκοπό αυτό αξιοποιούνται τα πορίσματα της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με τη μέχρι σήμερα εφαρμοζόμενη διοικητική διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων αυτών, ιδρύοντας για πρώτη φορά αυτοτελή Υπηρεσία Ασύλου η οποία θα στελεχώνεται από εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό με σκοπό την εξάλειψη των μειονεκτημάτων που παρουσιάζει το υφιστάμενο σύστημα παροχής ασύλου στη Χώρα μας .

Ταυτόχρονα το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη επιχειρεί να δημιουργήσει ειδικές δομές («Κέντρα Πρώτης Υποδοχής») για τους εισερχόμενους στην Ελλάδα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις αλλοδαπούς, όπου θα εξακριβώνεται η ταυτότητα, το ιστορικό και η εν γένει κατάστασή τους, θα τους παρέχονται οι πρώτες υπηρεσίες υποδοχής, θα διαπιστώνονται οι ιδιαίτερες ανάγκες και το νομικό τους καθεστώς και, ανάλογα με τα στοιχεία που θα συλλέγονται, θα αποφασίζεται και η περαιτέρω μεταχείρισή τους από την πολιτεία. Καθοριστικής σημασίας για την επιτυχία του εγχειρήματος, μετά την κατάργηση των Νομαρχιών με το ν.3852/2010, είναι τόσο η δημιουργία Κεντρικής Υπηρεσίας για τον έλεγχο και τη διαχείριση των Κέντρων αυτών όσο και η εξασφάλιση επαρκών κονδυλίων χρηματοδότησης της δημιουργίας και της λειτουργίας τους δια της μεταφοράς των σχετικών πιστώσεων στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (Κεφάλαιο Β').

Ειδικότερα, με τις επιμέρους διατάξεις του σχεδίου νόμου προβλέπεται :

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'

Με το άρθρο 1 ιδρύεται στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου, με τοπική αρμοδιότητα που εκτείνεται σε όλη την επικράτεια και κύριες αρμοδιότητες το σχεδιασμό της εθνικής πολιτικής ασύλου, την καταγραφή και εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, την ενημέρωση των αιτούντων για τη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, τη συγκέντρωση και αξιολόγηση πληροφοριών σχετικά με την οικονομική, κοινωνική και πολιτική κατάσταση που επικρατεί στις χώρες προέλευσης των αλλοδαπών, τη διευκόλυνση των αιτούντων σε ότι αφορά τις υλικές συνθήκες υποδοχής και τη συνεργασία με κρατικούς φορείς, ανεξάρτητες αρχές και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, Όργανα και Οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνείς Οργανισμούς για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής της. Η Υπηρεσία αυτή συγκροτείται από περιφερειακά γραφεία ασύλου τα οποία ιδρύονται και λειτουργούν σε πόλεις όπου παρατηρείται συγκέντρωση αλλοδαπών και από μία Κεντρική Υπηρεσία, η οποία προγραμματίζει, κατευθύνει, παρακολουθεί και ελέγχει τη δράση τους και εξασφαλίζει τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Με το άρθρο 2 ρυθμίζονται θέματα στελέχωσης της Κεντρικής Υπηρεσίας Ασύλου, καθώς και των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου το προσωπικό των οποίων προέρχεται από δημόσιους πολιτικούς υπαλλήλους, οι οποίοι αποσπώνται ή μετατάσσονται από Υπηρεσίες του ευρύτερου δημόσιου τομέα ή προσλαμβάνονται ως μόνιμοι ή με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις. Ο διευθυντής της Κεντρικής Υπηρεσίας είναι προσωπικότητα εγνωσμένου κύρους, πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, με ειδικές γνώσεις στο αντικείμενο της Υπηρεσίας αυτής και διοικητική εμπειρία και ορίζεται με απόφαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη ύστερα από δημόσια πρόσκληση ενδιαφέροντος με θητεία τριών (3) ετών που μπορεί να ανανεώνεται. Περαιτέρω παρέχεται δυνατότητα στα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου να συνάπτουν συμβάσεις παροχής υπηρεσιών με διερμηνείς για την αποτελεσματικότερη διεξαγωγή των εργασιών τους.

Με το άρθρο 3 ανατίθεται η εξέταση των προσφυγών επί των απορριπτικών αποφάσεων ασύλου σε Ανεξάρτητη Αρχή Προσφυγών, στο πλαίσιο της οποίας λειτουργούν μία ή περισσότερες Επιτροπές. Κάθε Επιτροπή αποτελείται από ένα πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, με εξειδίκευση ή εμπειρία στο προσφυγικό δίκαιο, ως Πρόεδρο και από έναν εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και έναν νομικό, πολιτικό ή κοινωνικό επιστήμονα με εξειδικευμένες γνώσεις στο προσφυγικό δίκαιο ή/και

στο δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ως μέλη. Η επιλογή του Προέδρου και του τρίτου ως άνω μέλους της Επιτροπής γίνεται από τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη από σχετικό κατάλογο που καταρτίζει η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Δικηγόρος που ορίζεται ως μέλος της Επιτροπής προσφυγών δεν επιτρέπεται κατά τη διάρκεια της θητείας του στην Επιτροπή να αναλαμβάνει υποθέσεις πολιτών τρίτων χωρών που αφορούν θέματα μετανάστευσης ή διεθνούς προστασίας, ούτε να τους εκπροσωπεί ενώπιον των αρχών, προκειμένου να εξασφαλίζεται το αδιάβλητο της διαδικασίας, σύμφωνα με την αρχή της αμεροληψίας, που διέπει τη διοικητική δράση.

Με το άρθρο 4 ρυθμίζονται δημοσιονομικής φύσεως θέματα. Ειδικότερα προβλέπεται ότι η Υπηρεσία Ασύλου έχει ίδιο προϋπολογισμό και ως εκ τούτου συνίσταται σε αυτή πάγια προκαταβολή, σύμφωνα με τις διατάξεις του αρ. 46 του ν.2362/1995. Επίσης ρυθμίζονται θέματα υλικού και κτηρίων της Υπηρεσίας.

Με τις εξουσιοδοτικές διατάξεις του άρθρου 5 προβλέπεται η ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων όπως η ίδρυση, κατάργηση, οργάνωση, λειτουργία, την έδρα και τις επιμέρους αρμοδιότητες της Κεντρικής Υπηρεσίας και των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου, καθώς και τα καθήκοντα του προσωπικού, κατά τροποποίηση των διατάξεων που περιέχονται στο σχέδιο νόμου, με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Προστασίας του Πολίτη. Επίσης προβλέπεται η ρύθμιση των διαδικασιών που θα ακολουθούνται για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, την εξέταση αιτημάτων διεθνούς προστασίας και την αναγνώριση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας στις επιμέρους μορφές του και του περιεχομένου της προστασίας αυτής, καθώς και των αντίστοιχων ζητημάτων που αφορούν την προσωρινή προστασία που παρέχεται σε περιπτώσεις μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομικών, Εξωτερικών, Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Προστασίας του Πολίτη. Τέλος, παρέχεται εξουσιοδότηση στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη να θεσπίσει με απόφασή του Κανονισμό Λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου και Κανονισμό Λειτουργίας της Αρχής Προσφυγών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

Με το άρθρο 6 προβλέπεται η ίδρυση στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη ειδικής αυτοτελούς Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής η αποστολή της οποίας συνίσταται στη διασφάλιση της ταχείας υπαγωγής των λαθρομεταναστών σε διαδικασίες πρώτης υποδοχής, υπό συνθήκες σεβασμού της αξιοπρέπειάς τους.

Με το άρθρο 7 προσδιορίζεται το περιεχόμενο της διαδικασίας πρώτης υποδοχής στην οποία υποβάλλονται οι υπήκοοι τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται να εισέρχονται χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις στη χώρα και συνίσταται στην εξακρίβωση της ταυτότητας, της ιθαγένειας, στην καταγραφή τους, στον ιατρικό έλεγχο των αλλοδαπών αυτών και στην ενημέρωσή τους για τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους, ιδίως δε για τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να υπαχθούν σε καθεστώς διεθνούς προστασίας και στον εντοπισμό μεταξύ αυτών όσων τυχόν δικαιούνται διεθνούς προστασίας ή ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες για τον διαχωρισμό τους προκειμένου να υποβληθούν στη κατά περίπτωση προσήκουσα νόμιμη μεταχείριση.

Με το άρθρο 8 ρυθμίζονται ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής η οποία συγκροτείται από την Κεντρική Υπηρεσία και τις περιφερειακές Υπηρεσίες (Κέντρα Πρώτης Υποδοχής και έκτακτες ή κινητές Μονάδες Πρώτης Υποδοχής). Η Κεντρική Υπηρεσία κατευθύνει και ελέγχει τη δράση των ΚΕ.Π.Υ. και εξασφαλίζει τις απαραίτητες προϋποθέσεις για τη λειτουργία τους. Στο πλαίσιο αυτό είναι αρμόδια να αναπτύσσει διεθνείς δράσεις και να συμμετέχει σε προγράμματα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από την Ε.Ε. Οι διαδικασίες ιατροκοινωνικής διάγνωσης καταρτίζονται με απόφαση του Υπουργού Υγείας. Τα ΚΕ.Π.Υ. λειτουργούν σε επιλεγμένα σημεία της χώρας με βάση τις ανάγκες που δημιουργεί η σταθερή ροή παρανόμως εισερχομένων. Σε έκτακτες περιπτώσεις μπορούν να δημιουργούνται έκτακτες ή κινητές μονάδες πρώτης υποδοχής. Με το ίδιο άρθρο παρέχεται εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και λειτουργίας των ΚΕ.Π.Υ. με προεδρικό διάταγμα, και για την έκδοση Γενικού Κανονισμού Λειτουργίας των Κέντρων και των Μονάδων Πρώτης Υποδοχής, με κοινή υπουργική απόφαση.

Το άρθρο 9 ρυθμίζει ζητήματα στελέχωσης της Υπηρεσίας και των Κέντρων ή Μονάδων Πρώτης Υποδοχής. Ειδικότερα προβλέπεται ότι ο Διευθυντής της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής είναι προσωπικότητα εγνωσμένου κύρους, πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, με ειδικές γνώσεις στο αντικείμενο της Υπηρεσίας αυτής και διοικητική εμπειρία και ορίζεται με απόφαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη ύστερα από δημόσια πρόσκληση ενδιαφέροντος. Τη θέση των επικεφαλής των Κέντρων και των Μονάδων Πρώτης Υποδοχής καταλαμβάνουν τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι ή υπάλληλοι του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. Περαιτέρω, η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής στελεχώνεται από αστυνομικούς και πολιτικούς υπαλλήλους, οι οποίοι αποσπώνται, μετατάσσονται ή μετακινούνται από υπηρεσίες του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. ή από υπαλλήλους και ειδικό επιστημονικό προσωπικό, οι οποίοι προσλαμβάνονται με σύμβαση εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις. Μετατάξεις προσωπικού που υπηρετεί σε καταργούμενους ή συγχωνευόμενους φορείς του δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα προς την Υπηρεσία Ασύλου διενεργούνται κατά προτεραιότητα.

Σε εξαιρετικές περιπτώσεις που υφίσταται η αποτελεσματική λειτουργία Κέντρου Πρώτης Υποδοχής κωλύεται λόγω της έλλειψης επαρκούς ή κατάλληλου προσωπικού ή λόγω υπερβάλλοντος αριθμού υποβαλλομένων αιτημάτων, η διεκπεραίωση επιμέρους διαδικασιών υποδοχής μπορεί να ανατίθεται για ορισμένο χρόνο με βάση τις κείμενες διατάξεις περί δημοσίου λογιστικού σε φορείς της κοινωνίας των πολιτών, που ανταποκρίνονται στις κατάλληλες προδιαγραφές ποιότητας και ασφαλείας.

Με το άρθρο 10 ρυθμίζεται η οργανωτική διάρθρωση των Κέντρων Πρώτης Υποδοχής και των Μονάδων Πρώτης Υποδοχής και καθορίζονται τα καθήκοντα του επικεφαλής των Υπηρεσιών αυτών, ώστε να εξυπηρετείται η λειτουργία των μονάδων αυτών σύμφωνα με τη θεσμοθετημένη αποστολή τους.

Με το άρθρο 11 περιγράφεται αναλυτικά η διαδικασία ελέγχου των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι εντάσσονται στις Μονάδες Πρώτης Υποδοχής ώστε να είναι εφικτός ο διαχωρισμός τους στους αλλοδαπούς που χρήζουν διεθνούς προστασίας και σ' αυτούς που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις και πρέπει επαναπροωθηθούν στη χώρα προέλευσής τους. Κατά τη διαδικασία αυτή λαμβάνεται ειδική μέριμνα για τις ευάλωτες ομάδες, όπως ανήλικοι, άτομα με αναπηρία και θύματα εμπορίας ανθρώπων.

Με το άρθρο 12 θεσμοθετείται ειδική περιφερειακή επιτροπή για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της λειτουργίας κάθε μονάδας πρώτης υποδοχής. Η επιτροπή στο πλαίσιο της αποστολής της συνεργάζεται με άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς αρμόδιους φορείς.

Στο άρθρο 13 καθορίζεται το καθεστώς παραμονής των υπηκόων τρίτων χωρών στις εγκαταστάσεις πρώτης υποδοχής. Προβλέπονται αξιοπρεπείς συνθήκες κράτησης, εξασφάλιση οικογενειακής ενότητας και κάλυψη κατά το δυνατόν κάθε βιοτικής ανάγκης των αλλοδαπών.

Με το άρθρο 14 καθορίζονται τα μέτρα φύλαξης των εγκαταστάσεων των μονάδων πρώτης υποδοχής ενώ με το άρθρο 15 προβλέπονται οι αναγκαίες μεταβατικές διατάξεις προκειμένου επιτευχθεί η ομαλή μετάβαση στο νέο σύστημα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

Με το άρθρο 16 καθορίζεται ο σκοπός του παρόντος κεφαλαίου που είναι η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ.

Με το άρθρο 17 καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής του κεφαλαίου Γ΄ (Οδηγίας) ενώ με το άρθρο 18 παρέχονται οι αναγκαίοι για την εφαρμογή των διατάξεων ορισμοί.

Με το άρθρο 19 προβλέπεται ότι οι διατάξεις του κεφαλαίου Γ΄ ισχύουν υπό την επιφύλαξη ευνοϊκότερων διατάξεων, ενώ προβλέπεται ρητά ότι και για τους υπηκόους τρίτων χωρών που εξαιρούνται εφαρμόζεται ελάχιστο επίπεδο προστασίας και αξιοπρεπούς μεταχείρισης.

Με το άρθρο 20 ορίζεται ότι κατά τη διαδικασία επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών λαμβάνεται ιδιαίτερος υπόψη το βέλτιστο συμφέρον των ανηλίκων, η οικογενειακή ζωή και η υγεία των ατόμων αυτών.

Στο άρθρο 21 καθορίζονται τα επιμέρους θέματα που αφορούν την έκδοση της απόφασης επιστροφής των υπηκόων τρίτων χωρών τόσο στην περίπτωση μη χορήγησης ή μη ανανέωσης ή ανάκλησης άδειας διαμονής όσο και στις άλλες περιπτώσεις παράνομης παραμονής στο ελληνικό έδαφος. Θεσπίζονται ειδικές ρυθμίσεις για τους υπηκόους τρίτων χωρών που μπορεί να γίνουν δεκτοί από άλλο κ-μ Ε.Ε. και προβλέπεται χορήγηση άδειας διαμονής για λόγους ανθρωπιστικούς.

Με το άρθρο 22 προβλέπεται ότι μαζί με την απόφαση επιστροφής υπηκόου τρίτης χώρας χορηγείται κατάλληλο χρονικό διάστημα για την οικειοθελή αναχώρηση του αλλοδαπού από τη Χώρα. Το διάστημα αυτό δεν μπορεί να υπερβαίνει τις τριάντα ημέρες, μπορεί όμως να ανανεώνεται εφόσον συντρέχουν ειδικοί λόγοι. Το χρονικό αυτό διάστημα δεν χορηγείται εφόσον κρίνεται ότι υφίσταται κίνδυνος διαφυγής του υπηκόου τρίτης χώρας ή το συγκεκριμένου πρόσωπο συνιστά κίνδυνο για την δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια προς κατοχύρωση του δημοσίου συμφέροντος. Η προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης παρέχει προσωρινό δικαίωμα νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα και πρόσβασης στην απασχόληση.

Με το άρθρο 23 προβλέπονται η διαδικασία και τα επιμέρους θέματα για την απομάκρυνση των παρανόμως ευρισκομένων στο ελληνικό έδαφος υπηκόων τρίτων χωρών. Ειδική ρύθμιση προβλέπει ότι τα μέτρα απομάκρυνσης λαμβάνονται με σεβασμό στην προσωπικότητα και τα θεμελιώδη δικαιώματα του ατόμου χωρίς υπέρβαση του αναγκαίου μέτρου. Ο έλεγχος του συνόλου της διαδικασίας των απομακρύνσεων ανατίθεται στον Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος για το σκοπό αυτό μπορεί να συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς και ΜΚΟ.

Στο άρθρο 24 προβλέπονται αναλυτικά οι περιπτώσεις αναβολής της απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών όταν τούτο επιβάλλεται από την αρχή της μη επαναπροώθησης ή σε συμμόρφωση με δικαστική απόφαση ή όταν η απομάκρυνση δεν είναι εφικτή για λόγους τεχνικούς ή λόγους που σχετίζονται με την κατάσταση υπηκόου τρίτης χώρας. Κατά το διάστημα της αναβολής της απομάκρυνσης προβλέπονται τα αναγκαία μέτρα πρόσβασης των προσώπων αυτών στην απασχόληση ώστε να καλύπτονται οι στοιχειώδεις ανάγκες τους.

Με το άρθρο 25 ρυθμίζονται τα θέματα απομάκρυνσης των ασυνόδευτων ανηλίκων ενόψει των ειδικών αναγκών της κατηγορίας αυτής.

Στο άρθρο 26 προβλέπονται οι προϋποθέσεις επιβολής απαγόρευσης εισόδου για τους υπηκόους τρίτων χωρών που υπόκεινται σε διαδικασία επιστροφής και καθορίζεται η διάρκεια της απαγόρευσης αυτής. Ειδικές ρυθμίσεις θεσπίζονται για τα θύματα εμπορίας ανθρώπων.

Στο άρθρο 27 προβλέπονται οι εγγυήσεις που πρέπει να τηρούνται υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών που υπόκεινται σε διαδικασία επιστροφής (έγγραφή και ειδικώς αιτιολογημένη απόφαση επιστροφής, μετάφραση, χορήγηση εντύπου).

Με το άρθρο 28 προβλέπονται για τον υπήκοο τρίτης χώρας που υπόκειται σε διαδικασία επιστροφής δικαίωμα διοικητικής προσφυγής καθώς και δικαίωμα άσκησης αίτησης ακύρωσης ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού πρωτοδικείου σε συμμόρφωση προς την απαίτηση της Οδηγίας για επαρκή έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων. Επιπλέον προβλέπεται δωρεάν νομική αρωγή των ενδιαφερομένων αλλοδαπών (με έναρξη ισχύος από 24-12-2011).

Με το άρθρο 29 προβλέπεται ότι κατά τη διάρκεια της αναβολής της απομάκρυνσης στον υπήκοο τρίτης χώρας εξασφαλίζεται η οικογενειακή ενότητα και η πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα και σύστημα υγειονομικής περίθαλψης, υπό προϋποθέσεις.

Με το άρθρο 30 ρυθμίζονται τα θέματα που αφορούν τη κράτηση των υπηκόων τρίτων χωρών που υπόκεινται στη διαδικασία επιστροφής. Η κράτηση επιβάλλεται και διατηρείται για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα διεκπεραίωσης της όλης διαδικασίας και για την κράτηση προβλέπεται στον αλλοδαπό δικαίωμα διοικητικής προσφυγής καθώς και δικαίωμα αίτησης αντιρρήσεων ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού πρωτοδικείου ώστε να διασφαλίζεται η νομιμότητα του μέτρου και η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας.

Στο άρθρο 31 προσδιορίζονται οι ειδικές εγκαταστάσεις και οι χώροι στους οποίους λαμβάνει χώρα η κράτηση των υπηκόων τρίτων χωρών με ειδικής μέριμνα για τις περιπτώσεις ευάλωτων ομάδων και ειδικών αναγκών.

Στο άρθρο 32 ρυθμίζονται τα θέματα κράτησης των ανηλίκων ενόψει των ιδιαιτεροτήτων της κατηγορίας αυτής.

Με το άρθρο 33 προβλέπεται η λήψη ειδικών μέτρων σε περιπτώσεις κατά τις οποίες προκύπτει εξαιρετικά μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών προς επιστροφή. Στις περιπτώσεις αυτές προβλέπεται ενημέρωση της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς διασφάλιση της όλης διαδικασίας.

Με το άρθρο 34 παρέχεται ειδική εξουσιοδότηση στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, σε συνεργασία με κάθε συναρμόδιο Υπουργό για τη ρύθμιση επιμέρους ζητημάτων δευτερεύουσας σημασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

Με το άρθρο 35 ρυθμίζονται θέματα επιστροφών υπηκόων κ-μ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μελών των οικογενειών τους καθώς και μελών οικογένειας έλληνα πολίτη σε μια προσπάθεια άρσης των δυσλειτουργιών που υπήρχαν στο σημείο αυτό μέχρι σήμερα.

Στο άρθρο 36 προβλέπονται οι κατηγορίες των αλλοδαπών των οποίων δεν επιτρέπεται η επιστροφή. Στις κατηγορίες αυτές υπάγονται οι ανήλικοι, οι γονείς ημεδαπού ανηλίκου, οι υπερήλικες, όσοι έχουν αποκτήσει καθεστώς διεθνούς προστασίας και οι ομογενείς.

Με το άρθρο 37 επανακαθορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία χορήγησης άδειας διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών για ανθρωπιστικούς λόγους, εφόσον δεν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας, κατά τροποποίηση του άρθρου 44 του ν.3386/2005. Επιπλέον προβλέπεται η διαδικασία χορήγησης άδειας διαμονής στις περιπτώσεις υπηκόων τρίτων χωρών που επικαλούνται αιτιολογημένα αντικειμενική αδυναμία προσκόμισης ταξιδιωτικού εγγράφου λόγω ιδιαίτερων συνθηκών και καταστάσεων. Τέλος, ρυθμίζονται τα θέματα που αφορούν την επιβολή προστίμου στις περιπτώσεις υπηκόων τρίτων χωρών που παραβιάζουν την προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης.

Στο άρθρο 38 προβλέπεται ότι στους ιδιώτες που μετέχουν με πλήρη απασχόληση ως μέλη επιτροπών που εξετάζουν προσφυγές αλλοδαπών οι οποίες αφορούν αιτήματα διεθνούς προστασίας καταβάλλεται αποζημίωση με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Προστασίας του Πολίτη, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική λειτουργία των εν λόγω επιτροπών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄

Στο άρθρο 39 περιλαμβάνονται οι καταργούμενες διατάξεις ενώ στο άρθρο 40 προβλέπεται η έναρξη ισχύος των διατάξεων του παρόντος νόμου.

Με τις σκέψεις αυτές, το εν λόγω σχέδιο νόμου φέρεται ενώπιον της Βουλής των Ελλήνων για την κατά το Σύνταγμα συζήτηση και ψήφισή του.-

Αθήνα,

2010

ΟΙ ΥΠΟΥΡΓΟΙ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

**ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ
ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ**

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΡΑΓΚΟΥΣΗΣ

**ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ, ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΚΑΙ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ**

ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ

ΜΙΧΑΗΛ ΧΡΥΣΟΧΟΪΔΗΣ

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΔΡΟΥΤΣΑΣ

**ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ
ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ**

**ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ**

ΛΟΥΚΙΑ-ΤΑΡΣΙΤΣΑ ΚΑΤΣΕΛΗ

ANNA ΔΙΑΜΑΝΤΟΠΟΥΛΟΥ

**ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ
ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ**

**ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ
ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ**

ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΚΑΣΤΑΝΙΔΗΣ

ΑΝΔΡΕΑΣ ΛΟΒΕΡΔΟΣ

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

ΧΡΗΣΤΟΣ ΠΑΠΟΥΤΣΗΣ

