



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

Με το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο αντιμετωπίζονται ζητήματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, που αφορούν ιδίως στη διοικητική υποστήριξη της διαχείρισης των προσφυγικών ροών προς τη χώρα μας. Το νομοσχέδιο χαρακτηρίστηκε από την Κυβέρνηση κατεπείγον. Τον χαρακτηρισμό αποδέχθηκε η Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης κατά το άρθρο 109 του Κανονισμού της Βουλής. Το νομοσχέδιο, μετά την επεξεργασία του από τη εν λόγω Διαρκή Επιτροπή, αποτελείται από οκτώ (8) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου που αφορά στην έναρξη ισχύος του.

Το άρθρο 1 τροποποιεί τις ισχύουσες διατάξεις σχετικώς με τη χρήση εγκαταστάσεων για την υποδοχή, ταυτοποίηση και προσωρινή φιλοξενία πολιτών άλλων χωρών και ανιθαγενών. Μεταξύ άλλων, παρέχεται η δυνατότητα μίσθωσης ιδιωτικών ακινήτων και ανάθεσης της δημιουργίας, μίσθωσης, υποστήριξης, στελέχωσης, διαχείρισης, εποπτείας ή παρακολούθησης των εγκαταστάσεων ή των μισθωμένων ακινήτων.

Το άρθρο 2 τροποποιεί διατάξεις του Οργανισμού του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, με σκοπό τον επανακαθορισμό αρμοδιοτήτων συγκεκριμένων υπηρεσιών και την παροχή της δυνατότητας σε μετακινούμενο για την κάλυψη εκτάκτων αναγκών προσωπικό να ζητήσει την κατάληψη οργανικής θέσης στην κεντρική υπηρεσία.

Το άρθρο 3 ρυθμίζει ζητήματα εθνικών θεωρήσεων εισόδου. Μεταξύ άλλων, θεσμοθετείται δυνατότητα θέωσης εισόδου για πολίτες της Αυστραλίας που συμμετέχουν σε πρόγραμμα για την Κινητικότητα των Νέων, καθώς και για πολίτες τρίτων χωρών που αποτελούν πητικό, τεχνικό και διοικητικό προσωπικό το οποίο εισέρχεται στη χώρα για κάλυψη αναγκών δασοπροσέβασης. Εξ άλλου, παρέχεται, με απόφαση του Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής, η δυνατότητα καθορισμού του τύπου και του περιεχομένου των Ειδικών Βεβαιώσεων Νόμιμης Διαμονής, καθώς και του χαρακτηρισμού ως απόρρητης της προμήθειας και της εκτύπωσης σχετικών βεβαιώσεων. Περαιτέρω, με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου καθορίζονται εκ νέου επιμέρους ζητήματα σχετικά με τη χορήγηση άδειας διαμονής επενδυτή.

Το άρθρο 4 προβλέπει την έκδοση, υπό τη μορφή αυτοτελούς εγγράφου, όλων των τίτλων διαμονής πολιτών άλλων χωρών και την επιβάρυνση του αιτούντος με το οικείο τέλος προμήθειας, εκτύπωσης, ασφαλούς διακίνησης και διαχείρισης της κάρτας. Το άρθρο 5 παρέχει, ιδίως, εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων σχετικών με την πραγματοποίηση στεγαστικών προγραμμάτων και εν γένει προγραμμάτων παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής σε αιτούντες διεθνή προστασία και σε ανηλίκους.

Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 6 θεωρούνται νόμιμες μισθώσεις που υπογράφηκαν και δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής ή από το Υπουργείο Εσωτερικών για λογαριασμό του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής χωρίς την τήρηση των διαδικασιών του π.δ. 80/2016 («Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες»), καθώς και δαπάνες του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής σχετικά με τη λειτουργία των Επιτροπών της Αρχής Προσφυγών.

Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7 παρατείνεται έως την 31.12.2019 η ισχύς διατάξεων με τις οποίες επιτρέπεται, κατά παρέκκλιση της κείμενης νομοθεσίας, α) η σύναψη δημοσίων συμβάσεων για την κάλυψη των αναγκών μεταναστών και προσφύγων (στέγαση, σίτιση, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη κ.λπ.), β) η απόσπαση προσωπικού ή η πρόσληψη προσωπικού με συμβάσεις Ι.Δ.Ο.Χ., περιλαμβανομένων πολιτών κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και πολιτών που εργάζονται σε διεθνείς ή ευρωπαϊκούς οργανισμούς, για την αντιμετώπιση έκτακτων και επείγουσών αναγκών από τη διαχείριση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών, και γ) η παράταση ισχύος των διαδικασιών ασύλου στα σύνορα. Τέλος, το άρθρο 8 ορίζει την έναρξη ισχύος του νόμου.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 6

Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 6 θεωρούνται νόμιμες μισθώσεις που υπογράφηκαν και δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν χωρίς ενδεχομένως τήρηση της εφαρμοστέας νομοθεσίας. Εν προκειμένω, επισημαίνεται η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά την οποία η «νομιμοποίηση» δαπανών από τον νομοθέτη είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα μόνο εφόσον οι σχετικές διατάξεις δεν είναι τέτοιου είδους και τέτοιας έκτασης, ώστε να καταλύεται ουσιαστικώς η ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Κατά το Δικαστήριο, ο έλεγχος της συμβατότητας τυχόν «νομιμοποιητικής» δαπανών διάταξης στο Σύνταγμα (άρθρο 98 παρ. 1γ) δεν είναι γενικός και αφηρημένος, αλλά συνδέεται με το είδος και το ύψος των συγκεκριμένων δαπανών που επιδιώκεται να «νομιμοποιηθούν», τη σχέση (αναλογία) των δαπανών αυτών με το σύνολο της οικείας διαχείρισης και με τη βαρύτητα της πλημμέλειας (εύρος δημοσιολογιστικής απόκλισης) (ΟΛΕΛΣυν 981/2016). Κατά συνέπεια, η συμβατότητα της διάταξης με το Σύνταγμα συναρτάται με το είδος και ύψος των καταλαμβανόμενων δαπανών και τη βαρύτητα της πλημμέλειας που έχει επιλωρήσει. Κρίσιμοι προς τούτο παράγοντες μπορεί να θεωρηθούν το ουσιώδες ή μη της πλημμέλειας και η συνάφεια των δαπανών προς τις λειτουργικές ανάγκες της υπηρεσίας (πβλ., ενδεικτικώς, ΟΛΕΛΣυν 3406/2014).

Τέλος, οίκοθεν νοείται ότι η εξουσία του νομοθέτη να θεωρεί νόμιμες υπογραφείσες συμβάσεις τελεί υπό τον όρο συμβατότητας με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά το μέρος που ήθελε θεωρηθεί εφαρμοστέο, και, ειδικότερα, τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του ελεύθερου ανταγωνισμού.

2. Επί του άρθρου 7

Με το άρθρο 7, και σε παράταση αντίστοιχης διάταξης που εκπνέει στις 31.12.2018 (πέμπτο εδάφιο της παρ. 10 του άρθρου 14 του ν. 4332/2015, όπως σήμερα ισχύει), ορίζεται ότι η εκεί περιγραφόμενη κατηγορία συναπτόμενων μέχρι την 31.12.2019 συμβάσεων καλύπτει την προϋπόθεση συνδρομής έκτακτης και κατεπείγουσας ανάγκης, οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για τις αναθέτουσες αρχές, που δεν απορρέουν από δική τους ευθύνη. Η διάταξη αφορά σε συμβάσεις έργου, παροχής υπηρεσιών, προμήθειας αγαθών ή μισθώσεων κινητών και ακινήτων, εμπλεκόμενων φορέων για την κάλυψη των αναγκών μεταναστών και προσφύγων (στέγαση, σίτιση, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη κ.λπ.).

Ωστόσο, στον βαθμό που οι οικείες συμβάσεις εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, τίθεται προβληματισμός ως προς τη συμβατότητα της διάταξης με το άρθρο 32 παρ. 2 της Οδηγίας περί συνδρομής εξαιρετικών συνθηκών. Σημειώνεται ότι, κατά πάγια νομολογία, οι οικείες διατάξεις του κοινοτικού και, πλέον, δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που επιτρέπουν απόκλιση από διαγωνιστικές διαδικασίες, ερμηνεύονται συσταλτικώς, ενώ το βάρος αποδείξεως της συνδρομής εξαιρετικών συνθηκών φέρει η αναθέτουσα αρχή και, γενικώς, το μέρος που τις επικαλείται (ενδεικτικώς, βλ. Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, C-394/02, απόφαση του Δικαστηρίου της 2ας Ιουνίου 2005). Για τον ίδιο λόγο, ο νομοθετικός χαρακτηρισμός περί συνδρομής εξαιρετικών προϋποθέσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί δεσμευτικός σε περίπτωση δικαστικού ελέγχου. Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι ο χαρακτηρισμός εκτείνεται σε μελλοντικό χρόνο (31.12.2019), στον οποίο είναι άδηλο εάν θα έχουν συντρέξει απρόβλεπτα γεγονότα και, μάλιστα, τέτοια, ώστε να στοιχειοθετούν έκτακτη και κατεπείγουσα ανάγκη.

Αθήνα, 19 Δεκεμβρίου 2018

Ο εισηγητής
Νικόλαος Παπασπύρου
Επιστημονικός Συνεργάτης
Επίκουρος Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Ομότιμος Καθηγητής
της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών