



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

**«Ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας 2015/637/ΕΕ
του Συμβουλίου της 20ής Απριλίου 2015 (ΕΕL 106/24.4.2015)
και άλλες διατάξεις»**

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από την Διαρκή Επιτροπή Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών Υποθέσεων, αποτελείται από τέσσερα (4) κεφάλαια, δεκαεπτά (17) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου ακροτελεύτιου άρθρου που αφορά την έναρξη ισχύος του νόμου, και δύο (2) Παραρτήματα, αποτελούμενα από δύο υποδείγματα εντύπων ανάληψης υποχρέωσης επιστροφής εξόδων.

Προς τον σκοπό της θέσπισης των απαραίτητων μέτρων συνεργασίας και συντονισμού παροχής προξενικής προστασίας σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της Ένωσης όταν βρίσκονται σε τρίτη χώρα (Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου), ενσωματώνεται στην ελληνική έννομη τάξη η Οδηγία 2015/637/ΕΕ του Συμβουλίου της 20ής Απριλίου 2015 «περί των μέτρων συντονισμού και συνεργασίας προς διευκόλυνση της προξενικής προστασίας για μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της Ένωσης σε τρίτες χώρες και την κατάργηση της απόφασης 95/553/ΕΚ» [(ΕΕ 106 της 24.4.2015, σελ. 1-13), στο εξής, Οδηγία]. Διά της Οδηγίας εξειδικεύεται, ιδίως, ένα εκ των θεμελιωδών δικαιωμάτων των οποίων απολαύει ο ευρωπαίος πολίτης λόγω της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και το οποίο καθιερώνεται στο στοιχείο γ' της παρ. 2 του άρθρου 20 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε. (ΣυνθΛΕΕ, πρώην άρθρο 17 της ΣΕΚ), δηλαδή το δικαίωμα του πολίτη της Ένωσης «να απο-

λαύει στο έδαφος τρίτης χώρας, στην οποία δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος την υπηκοότητα του οποίου έχουν, της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους αυτού».

Κατά τα ανωτέρω, με το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 1-7) υπό τον τίτλο «Γενικές διατάξεις και πεδίο εφαρμογής» καθορίζεται ο σκοπός και το αντικείμενο του νομοσχεδίου, ορίζεται ως «μη αντιπροσωπευόμενος πολίτης» κάθε πολίτης που έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο δεν έχει πρεσβεία ή προξενείο εγκατεστημένο σε τρίτη χώρα σε μόνιμη βάση ή δεν έχει πρεσβεία, προξενείο ή επίτιμο πρόξενο στη χώρα αυτή που να είναι πράγματι σε θέση να παράσχουν προξενική προστασία σε δεδομένη περίπτωση, προσδιορίζονται τα μέτρα συντονισμού που απαιτούνται για την αρωγή σε «μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες» και στα μέλη της οικογένειάς τους, καθορίζονται οι υποχρεώσεις των Αρχών ως προς την πρόσβαση των πολιτών της Ένωσης σε προξενική προστασία, ο τρόπος ταυτοποίησης των αιτούντων προξενική προστασία και ορίζονται, ιδίως, οι περιπτώσεις συνδρομής προξενικής προστασίας.

Στο Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 8-10) υπό τον τίτλο «Μέτρα συντονισμού και συνεργασίας» διατυπώνονται οι γενικοί κανόνες συντονισμού της δράσης των διπλωματικών και προξενικών αρχών και καθορίζεται ειδικότερα ο τρόπος τοπικής συνεργασίας και ο σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης για ετοιμότητα και συνεργασία σε καταστάσεις κρίσεων.

Στο Κεφάλαιο Γ΄ (άρθρα 11-12, «Οικονομικές διαδικασίες») ρυθμίζονται θέματα σχετικά με την επιστροφή των εξόδων της προξενικής προστασίας και προβλέπεται απλουστευμένη διαδικασία επιστροφής εξόδων σε καταστάσεις κρίσης.

Τέλος, με το Κεφάλαιο Δ΄ («Τελικές διατάξεις», άρθρα 13-17) καταργούνται οι διατάξεις που αφορούν στην Απόφαση 95/553/EK, προβλέπεται η υποβολή έκθεσης στην Επιτροπή σχετικώς με την υλοποίηση και την εφαρμογή του παρόντος νόμου, αντικαθίσταται η περ. ζ της παρ. 6 του άρθρου 84 του ν. 4316/2014, που προστέθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 34 του ν.4532/2018, σχετικώς με τη θαλάσσια μεταφορά Αστικών Στερεών Αποβλήτων με επιβατηγά - οχηματαγωγά (Ε/Γ- Ο/Γ) πλοία σε τακτικά δρομολόγια, και προσαρτώνται δύο (2) Παραρτήματα, αποτελούμενα από δύο υποδείγματα εντύπων ανάληψης υποχρέωσης επιστροφής εξόδων, με σκοπό τη διευκόλυνση των σχετικών διαδικασιών.

Β. Συμφώνως προς το άρθρο 23 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (ΣυνθΛΕΕ, πρώην άρθρο 20 της ΣΕΚ), «[κ]άθε πολίτης της Ένωσης απολαύει, στο έδαφος τρίτων χωρών στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος του οποίου είναι υπήκοος, της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους αυτού. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις αναγκαίες διατάξεις και αρχίζουν τις απαιτούμενες διεθνείς διαπραγματεύσεις για να εξασφαλίσουν την προστασία αυτή. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας συμφώνως με ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μπορεί να εκδίδει οδηγίες για τη λήψη μέτρων συντονισμού και συνεργασίας που απαιτούνται για να διευκολυνθεί η προστασία αυτή».

Το άρθρο 20 της ΣΕΚ, το οποίο εισήχθη στο κοινοτικό δίκαιο με τη συνθήκη του Μάαστριχτ, επιδίωκε να ενδυναμώσει το συναισθημα αλληλεγγύης των πολιτών της Ε.Ε. αλλά και να καταστήσει σαφέστερα αντιληπτή την ταυτότητα της Ένωσης στις τρίτες χώρες (αιτ. σκ. 4 απόφ. 95/553). Έτσι, κατά την αρχική του διατύπωση, «[κ]άθε πολίτης της Ένωσης απολαύει, στο έδαφος τρίτων χωρών στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος του οποίου είναι υπήκοος, της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους αυτού. Τα κράτη μέλη καθορίζουν μεταξύ τους τους αναγκαίους κανόνες και αρχίζουν τις απαιτούμενες διεθνείς διαπραγματεύσεις για να εξασφαλίσουν την προστασία αυτή». Η Συνθήκη της Λισαβόνας, ενισχύοντας το καθεστώς ιθαγένειας της Ένωσης και τα δικαιώματα που συνδέονται με αυτό, προβλέπει, πλέον, στο άρθρο 23, την έκδοση οδηγιών για τη θέσπιση των μέτρων συνεργασίας και συντονισμού που είναι αναγκαία για τη διευκόλυνση της προξενικής προστασίας μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών της Ένωσης. Συμπληρωματικώς, επισημαίνεται ότι και το άρθρο 46 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ C 83 της 30.3.2010, σελ. 389 επ.) καθιερώνει, με παρόμοια διατύπωση, το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να «απολαύει, στο έδαφος τρίτων χωρών στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος του οποίου είναι υπήκοος, της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους αυτού».

Στο πλαίσιο αυτό, σε εκτέλεση του αρχικού άρθρου 20 της ΣΕΚ, έχουν εκδοθεί οι αποφάσεις 95/553/ΕΚ των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου, η οποία έχει ως αντικείμενο την παροχή προστασίας από τις διπλωματικές και προξενικές αρχές, και 96/409, η οποία θεσπίζει ομοιόμορφο προσωρινό ταξιδιωτικό έγγραφο για τους πολίτες της Ένωσης. Αμφότερες κυρώθηκαν με το άρθρο πρώτο του ν. 2968/2001, η δε πρώτη καταργείται, συμφώνως προς το άρθρο 18 της Οδηγίας (άρθρο 15 του νομοσχεδίου), αναδρομικώς, από την 1η Μαΐου 2018.

Επισημαίνεται, πάντως, ότι οι πολίτες της Ένωσης δικαιούνται να απευθυνθούν για τη χορήγηση προστασίας σε προξενικές αρχές άλλου κράτους μέλους μόνον όταν το κράτος μέλος της ιθαγένειάς τους δεν εκπροσωπείται με προσιτές στον ιδιώτη προξενικές αρχές στην τρίτη χώρα, καθότι η, δυνάμει του άρθρου 23 της ΣυνθΛΕΕ, προστασία έχει επικουρικό χαρακτήρα έναντι εκείνης που χορηγείται από τις εθνικές διπλωματικές και προξενικές αρχές [βλ., σχετικώς, Κ. Γώγο, άρθρο 20 ΣΕΚ, σε Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (επιμ. Β. Σκουρή), 2003, σελ. 349 επ.].

Γ. Όπως έχει επισημανθεί και σε παλαιότερες εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας [βλ. Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 19.11.2013 επί του Νχσ «Προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2011/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9ης Μαρτίου 2011 περί εφαρμογής των δικαιωμάτων των ασθενών στο πλαίσιο της διασυννοριακής υγειονομικής περίθαλψης (L 88/45/4.4.2011)», ν. 4213/2013], οι Οδηγίες δεσμεύουν κάθε κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνονται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνουν την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών [βλ. άρθρο 288 της ΣυνθΛειΤΕΕ (πρώην άρθρο 249 της ΣυνθΕΚ) ΕΕ C 83 της 30.3.2010, σελ. 171-2]. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λάβουν εθνικά μέτρα μεταφοράς, διατηρώντας, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την ελευθερία να επιλέξουν τον τρόπο μεταφοράς. Ωστόσο, η επιλογή των σχετικών μέσων είναι συνάρτηση του αποτελέσματος που επιδιώκει η Οδηγία (βλ. Β. Σκουρή (επιμ.), όπ.π., σελ. 1507 επ.).

Συμφώνως προς πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΔΕΕ), «οι διατάξεις μιας οδηγίας πρέπει να εφαρμόζονται μέσω κανόνων αναμφισβήτητης δεσμευτικότητας, με την απαιτούμενη εξει-

δίκευση, ακρίβεια και σαφήνεια, ώστε να πληρούται η απαίτηση της ασφάλειας δικαίου η οποία επιβάλλει, στην περίπτωση κατά την οποία μια οδηγία αποβλέπει στη γένεση δικαιωμάτων για τους ιδιώτες, να μπορούν οι δικαιούχοι να έχουν πλήρη γνώση των δικαιωμάτων τους» (ΔΕΕ της 16.7.2009, υπόθ. C-427/07, σκέψη 55, με εκεί παραπεμπόμενη νομολογία ή, με άλλη διατύπωση, ΔΕΕ της 23.3.1995 C-365/93 (Επιτροπή/Ελλάδα), σκέψη 9, συμφώνως προς την οποία, είναι «(...) απαραίτητο το συγκεκριμένο εθνικό δικαιο να εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από την εθνική διοίκηση, η νομική κατάσταση που διαμορφώνεται βάσει του δικαίου αυτού να είναι αρκετά ακριβής και σαφής και οι δικαιούχοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων»).

Περαιτέρω, «(...) η μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δικαιο δεν απαιτεί, κατ' ανάγκη, τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεων της οδηγίας σε ρητή και ειδική νομοθετική ή κανονιστική διάταξη, μπορεί δε να αρκεί ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον αυτό εξασφαλίζει αποτελεσματικά την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας με επαρκώς σαφή και συγκεκριμένο τρόπο ...» (ΔΕΕ της 16.7.2009, υπόθ. C-427/07, σκέψη 54, με παραπεμπόμενη σχετική νομολογία).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νομοσχεδίου

1. Επί του άρθρου 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1

Κατά τη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 του νομοσχεδίου, «[ο]ι Ελληνικές πρεσβείες ή τα προξενεία που βρίσκονται στο έδαφος του τρίτου κράτους παρέχουν προξενική προστασία σε μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες κρατους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τους ίδιους όρους όπως και για τους Έλληνες πολίτες. Εξαιρούνται του παρόντος οι Άμισθες Προξενικές Αρχές». Αντιστοίχως, συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 5, «[ο]ι μη αντιπροσωπευόμενοι σε τρίτη χώρα Έλληνες πολίτες έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν προστασία από την πρεσβεία ή το προξενείο οποιουδήποτε κράτους-μέλους διαθέτει τις ανωτέρω αρχές στο έδαφος τρίτης χώρας».

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι, συμφώνως προς τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 50 του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών (ν. 3566/2007 «Κύρωση ως Κώδικα του "Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών"»), οι ελληνικές προξενικές αρχές διαβαθμίζονται σε Γενικά Προξενεία και Προξενεία, διακρίνονται δε σε έμμισθες, που διευθύνονται από υπαλλήλους του Διπλωμα-

τικού Κλάδου, και σε άμισθες, που διευθύνονται από επίτιμους υπαλλήλους. Κατά το άρθρο 2 παρ. 2 της Οδηγίας, «[τ]α κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν ότι η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στην προξενική προστασία που παρέχουν οι επίτιμοι πρόξενοι», διασφαλίζουν δε «ότι οι μη αντιπροσωπευόμενοι πολίτες ενημερώνονται δεόντως για τις σχετικές αποφάσεις και για τον βαθμό στον οποίο οι επίτιμοι πρόξενοι είναι αρμόδιοι να παράσχουν προστασία σε συγκεκριμένη περίπτωση». Επομένως, εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να αποφασίσει εάν η Οδηγία ισχύει και για τους επίτιμους προξένους του.

Εξ άλλου, η παροχή αρωγής σε πρόσωπα που δεν έχουν την ιθαγένεια του κράτους της διπλωματικής ή προξενικής αποστολής προϋποθέτει, συμφώνως προς το διεθνές δίκαιο (άρθρο 8 της Σύμβασης της Βιέννης για τις προξενικές σχέσεις της 24ης Απριλίου 1963, που έχει κυρωθεί με τον ν. 90/1975), την μη έγερση αντιρρήσεων εκ μέρους της τρίτης χώρας, κατόπιν, μάλιστα, κατάλληλης κοινοποίησης. Συναφώς, το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 23 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (ΣυνθΛΕΕ, πρώην άρθρο 20 της ΣΕΚ), υποχρεώνει τα κράτη μέλη στη διενέργεια σχετικών διαπραγματεύσεων με τις τρίτες χώρες.

2. Επί του άρθρου 4

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι προξενική προστασία παρέχεται, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα, και σε μέλη της οικογένειας των μη αντιπροσωπευόμενων Ελλήνων πολιτών σε τρίτη χώρα, τα οποία δεν είναι τα ίδια πολίτες της Ε.Ε. και συνοδεύουν τους ή αντιπροσωπευόμενους Έλληνες πολίτες στην τρίτη χώρα.

Επισημαίνεται, ειδικώς, ότι, όσον αφορά τη συνδρομή σε ανηλίκους, προτεραιότητα πρέπει να δίδεται στο υπέρτατο συμφέρον του παιδιού, συμφώνως προς το άρθρο 24 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα οριζόμενα στη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα του Παιδιού της 20ής Νοεμβρίου 1989, που κυρώθηκε με τον ν. 2101/1992 (βλ. και αιτ. σκ. 9 της Οδηγίας).

3. Επί του άρθρου 7

Με το άρθρο 7 του νομοσχεδίου εξειδικεύονται τα είδη συνδρομής στο πλαίσιο της προξενικής προστασίας, η οποία παρέχεται, μεταξύ άλλων, σε περιπτώσεις σύλληψης ή κράτησης, σοβαρού ατυχήματος ή σοβαρής ασθένειας, θανάτου, επαναπατρισμού και ανάγκης έκδοσης προσωρινών ταξιδιωτικών εγγράφων.

Σημειώνεται ότι η παρεχόμενη προστασία δεν εξαντλείται στις προβλεπόμενες τυπικές καταστάσεις ανάγκης που προβλέπει η Οδηγία και το προτεινόμενο νομοσχέδιο, αλλά περιλαμβάνει κάθε είδους αρωγή που μπορούν να παράσχουν οι διπλωματικές και προξενικές αρχές σε πολίτες της Ένωσης, δεδομένου ότι η απαιτούμενη προστασία εξαρτάται από την εκάστοτε κρίσιμη κατάσταση ανάγκης (βλ. και αιτ. σκ. 14 της Οδηγίας).

4. Επί του άρθρου 17

Με το προτεινόμενο άρθρο καθορίζεται η έναρξη ισχύος του προτεινόμενου Νοχ. Επισημαίνεται, σχετικώς, ότι κατά το άρθρο 17 παρ. 1 της Οδηγίας «[τ]α κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν προς την παρούσα οδηγία έως την 1η Μαΐου 2018».

Αθήνα, 26.9.2018

Ο εισηγητής

Δημήτρης Κανελλόπουλος

Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών

Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος

Νομοτεχνικής Επεξεργασίας

Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος

Αναπληρωτής Καθηγητής

του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης

Επιστημονικών Μελετών

Αστέρης Πλιάκος

Καθηγητής του Οικονομικού

Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου

Κώστας Μαυριάς

Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών