



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου “Ρύθμιση θεμάτων συμβάσεων που αφορούν Κέντρα Πρώτης Υποδοχής και Εγκαταστάσεων Κράτησης παράνομα διαμενόντων στη χώρα αλλοδαπών και τρόπο φύλαξης αυτών” και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νσχ, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, αποτελείται από τέσσερα άρθρα.

A. Με τις διατάξεις του Άρθρου πρώτου κυρώνεται η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 20.3.2012 υπό τον τίτλο «Ρύθμιση θεμάτων συμβάσεων που αφορούν Κέντρα Πρώτης Υποδοχής και εγκαταστάσεων Κράτησης παράνομα διαμενόντων στη χώρα αλλοδαπών και τρόπο φύλαξης αυτών» (ΦΕΚ Α' 61/21.3.2012), η οποία αποτελείται από δύο άρθρα.

Ειδικότερα:

Στην παράγραφο 1 του άρθρου 1 της ως άνω Πράξης ορίζεται ότι η προβλεπόμενη στην παρ. 8 του άρθρου 28 του ν. 4033/2011 δυνατότητα σύναψης συμβάσεων με τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, για θέματα στέγασης, σίτισης, υγιεινής και επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται παρανόμως στη χώρα, ισχύει για συμβάσεις οι οποίες αφορούν κάθε κατηγορία υποδομών (Κέντρα και Μονάδες Πρώτης Υποδοχής – Κέντρα Κράτησης) και υπηρεσιών και κάθε τόπο εγκατάστασής τους, «ώστε να είναι δυνατή η άμεση σύναψη των συμβάσεων αυτών, να καλυφθούν έτσι οι επιτακτικές ανάγκες οργάνωσης και λειτουργίας των εν λόγω υποδομών και να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά οι αυξημένες μεταναστευτικές ροές προς τη Χώρα» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση επί του Νσχ, σελ. 1).

Με την παράγραφο 2 του άρθρου 1 της ως άνω Πράξης τροποποιούνται οι διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 1 του ν. 3907/2011 ως προς τη φύλαξη των ε-

γκαταστάσεων των Κέντρων και των Μονάδων Πρώτης Υποδοχής. Συγκεκριμένως, ορίζεται ότι την ευθύνη της φύλαξης των ως άνω εγκαταστάσεων έχει η Ελληνική Αστυνομία, ενώ, με απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, είναι δυνατόν η εν λόγω φύλαξη να ανατίθεται και σε καταλλήλως εκπαιδευμένο προσωπικό ιδιωτικής εταιρείας παροχής υπηρεσιών ασφαλείας. Ακόμη, προβλέπεται ότι με απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη καθορίζεται το είδος, το περιεχόμενο και η διάρκεια της εκπαίδευσης, καθώς και οι υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας που την παρέχουν. (Σχετικώς με την ανάθεση της φύλαξης των εγκαταστάσεων των Κέντρων και των Μονάδων Πρώτης Υποδοχής σε εξειδικευμένη ιδιωτική εταιρεία παροχής υπηρεσιών ασφαλείας, βλ. Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Νοσх «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» (ν. 3907/2011), της 10.1.2011, παρατήρηση 6, επί του άρθρου 14).

Επίσης, με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 1 της ως άνω Πράξης προτίθεται νέα παράγραφος στο άρθρο 30 του ν. 3907/2011, συμφώνως προς την οποία, οι σχετικές με τη φύλαξη των εγκαταστάσεων των Κέντρων ή Μονάδων Πρώτης Υποδοχής διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 3907/2011 εφαρμόζονται αναλόγως και για τη φύλαξη των εγκαταστάσεων των χώρων κράτησης υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι υπόκεινται σε διαδικασία επιστροφής.

Τέλος, στο Άρθρο 2 της εν λόγω Πράξης ορίζεται ο χρόνος έναρξης της ισχύος της.

Β. Με το Άρθρο δεύτερο του Νοσх παρατείνεται κατά ένα έτος από την έναρξη ισχύος του παρόντος η προβλεπόμενη προθεσμία του άρθρου 28 παρ. 8 του ν. 4033/2011, κατά τη διάρκεια της οποίας είναι δυνατή, κατά παρέκκλιση από τις ισχύουσες διατάξεις, η εφαρμογή της διαδικασίας διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργων, εκπόνησης μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών οι οποίες αφορούν θέματα στέγασης, σίτισης, υγιεινής και επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται παρανόμως στη χώρα. (Όσον αφορά τις ειδικές περιπτώσεις κατά τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις προσφεύγοντας σε διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς να προηγείται δημοσίευση σχετικής προκήρυξης διαγωνισμού, βλ. Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του Νοσх «Προσαρμογή στις διατάξεις της οδηγίας 2009/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2009 για τον καθορισμό των θε-

μελιωδών αρχών που διέπουν τη διερεύνηση των ατυχημάτων στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών και για την τροποποίηση της οδηγίας 1999/35/EK του Συμβουλίου και της οδηγίας 2002/59/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Ενσωμάτωση ρυθμίσεων, μέτρα εφαρμογής και άλλες διατάξεις» (ν. 4033/2011), της 14.12.2011, παρατήρηση 7, επί του άρθρου 28 παρ. 8).

Γ. Με το Άρθρο τρίτο ρυθμίζονται θέματα στελέχωσης της Επιτελικής Μονάδας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και της Υπηρεσίας Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, με απόσπαση προσωπικού του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής και του Υπουργείου Εξωτερικών και του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής, αντιστοίχως.

Δ. Με το Άρθρο τέταρτο ορίζεται η έναρξη ισχύος του παρόντος ως νόμου.

II. Γενικώς περί των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Το Σύνταγμα, αναγνωρίζοντας το δικαίο της ανάγκης, ορίζει στο άρθρο 44 παρ. 1 ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου σε περιπτώσεις εξαιρετικώς επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Οι Πράξεις αυτές θεσπίζουν κανόνες δικαίου τυπικής ισχύος ίσης με του νόμου και, συνεπώς, με αυτές δύνανται να τροποποιούνται ή να καταργούνται υφιστάμενες νομοθετικές διατάξεις (βλ. ΣτΕ [ΟΛ] 1250/2003, ΣτΕ [ΟΛ] 3612/2002, ΣτΕ [ΟΛ] 3636/1989, βλ. και Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 14η έκδοση, 2011, σελ. 48 επ.).

A. Προϋποθέσεις κύρωσης Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Η εκτίμηση των προϋποθέσεων κύρωσης Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου ανήκει στην αρμοδιότητα της Βουλής. Με την κύρωσή της, η Πράξη ισχύει και εφεξής. Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, διότι συνδέεται με την εκτίμηση της ανάγκης λήψης αυτού του μέτρου, η οποία ανάγεται στη σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των πολιτειακών οργάνων που, κατά το Σύνταγμα, ασκούν τη νομοθετική εξουσία (βλ. ΣτΕ [ΟΛ] 1250/2003, ΣτΕ [ΟΛ] 3636/1989, ΣτΕ 2289/1987). Ο δικαστής είναι αρμόδιος να ελέγξει, αφενός μεν την τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων έκδοσης των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΣτΕ [ΟΛ] 1250/2003), την έγκαιρη, δηλαδή, κατά το Σύνταγμα, υποβολή τους προς κύρωση ενώπιον της Ολομέλειας της Βουλής (άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 72 παρ. 1 του Συντάγ-

ματος), αφετέρου δε το περιεχόμενό τους από την άποψη της συνταγματικότητας. Ο έλεγχος αυτός λαμβάνει ιδίως χώρα επ' ευκαιρία της προσβολής με αίτηση ακυρώσεως διοικητικών (ατομικών ή κανονιστικών) πράξεων που έχουν εκδοθεί βάσει Πράξεως Νομοθετικού Περιεχομένου (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, τ. 2, όπ. π., σελ. 104).

Β. Προθεσμίες

Κατά το Σύνταγμα, οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση εντός σαράντα ημερών από την έκδοσή τους ή εντός σαράντα ημερών από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Πρέπει δε να κυρωθούν από τη Βουλή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους. Σε αντίθετη περίπτωση, οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου αποβάλλουν την ισχύ τους εφεξής και, συνεπώς, ισχύουν για το χρονικό διάστημα από τη δημοσίευσή τους μέχρι την εκπνοή της προθεσμίας για την κύρωσή τους ή την απόφαση της Βουλής να μην τις κυρώσει. Επομένως, εάν οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου εγκριθούν από την Ολομέλεια εμπροθέσμως, εξακολουθούν να ισχύουν. Εάν δεν υποβληθούν στη Βουλή ή δεν εγκριθούν από αυτήν εμπροθέσμως, η ισχύς τους λήγει βλ. ΣτΕ 3636/1989). Πάντως, η αναδρομική κατάργηση ή τροποποίησή τους είναι δυνατή μόνο με νομοθετική πράξη ή κατά νομοθετική εξουσιοδότηση (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, τ. 1, όπ. π., σελ. 49).

III. Ειδικώς επί της προς κύρωση Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου

Στο προοίμιο της υπό κύρωση Πράξης, ως έκτακτη περίπτωση εξαιρετικώς επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης αναφέρεται η «έκτακτη περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης για τη δημιουργία και άμεση λειτουργία εγκαταστάσεων κράτησης παρανόμως διαμενόντων στη χώρα μας αλλοδαπών που έχουν κατακλύσει το Κέντρο της πρωτεύουσας και άλλες μεγάλες πόλεις δημιουργώντας σοβαρά προβλήματα στην ασφάλεια, την κοινωνική συνοχή, τη δημόσια υγεία και την οικονομία της χώρας μας».

Όσον αφορά το έγκαιρο της υποβολής της προς κύρωση Πράξης, σημειώνεται ότι η εν λόγω Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 20.3.2012 δημοσιεύθηκε την 21.3.2012 (Φ.Ε.Κ. Α' 61/21.3.2012) και υποβλήθηκε στη Βουλή προς κύρωση την 16.7.2012.

Επισημαίνεται σχετικώς ότι με το προεδρικό διάταγμα της 11.4.2012 (π.δ. 40/2012, Φ.Ε.Κ. Α' 90/11.4.2012) διαλύθηκε η Βουλή της ΙΓ' Βουλευτικής Περιόδου, πριν από τη συμπλήρωση της, τασσόμενης από το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος, τεσσαρακονθήμερης προθεσμίας από την έκδοση της υπό κύρωση Πράξεως Νομοθετικού Περιεχομένου, εντός της οποίας η εν λόγω Πράξη έπρεπε να υποβληθεί στη Βουλή προς κύρωση, προκηρύχθηκαν βουλευτικές εκλογές την 6.5.2012, και ορίσθηκε ως ημερομηνία σύγκλησης

της νέας Βουλής σε σύνοδο η 17.5.2012. Εν συνεχεία, με το προεδρικό διάταγμα της 19.5.2012 (π.δ. 72/2012, Φ.Ε.Κ. Α΄ 125/19.5.2012) αποφασίσθηκε εκ νέου η διάλυση της Βουλής της ΙΔ΄ Βουλευτικής Περιόδου, η προκήρυξη εκλογής βουλευτών τη 17.6.2012 και η σύγκληση της νέας Βουλής την 28.6.2012.

Όπως αναφέρθηκε, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος, οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου υποβάλλονται στη Βουλή προς κύρωση εντός σαράντα ημερών από την έκδοσή τους ή εντός σαράντα ημερών από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο (βλ. σχετικώς Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975 - Corpus, Τεύχος Ι, 1982, σελ. 530, κατά τον οποίο «... εάν η βουλευτική σύνοδος ή και η περίοδος λήξει προ της παρόδου της προθεσμίας, π.χ. κατά την τριακοστή ημέρα, τότε αρχίζει νέα προθεσμία με την έναρξη της νέας συνόδου της αυτής ή της επόμενης βουλευτικής περιόδου»).

Υπό το φως των ανωτέρω, η προς κύρωση Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου εγκαίρως υποβλήθηκε στη Βουλή την 16.7.2012, ήτοι πριν από τη συμπλήρωση της τεσσαρακονθήμερης προθεσμίας από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο (την 28.6.2012), και πρέπει να εγκριθεί από τη Βουλή εντός τριών μηνών από την υποβολή της.

Αθήνα, 25.9.2012

Ο εισηγητής
Δημήτριος Βασιλείου
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Στέφανος Κουτσουμπίνας
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Αν. Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

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