



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α΄ 169), 4375/2016 (Α΄ 51), 4251/2014 (Α΄ 80) και άλλες διατάξεις» »

Ι. Γενικά

Α. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, αποτελείται από τέσσερα (4) μέρη και εξήντα ένα (61) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου, που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος των διατάξεων του νόμου.

Το Μέρος Α΄ (άρθρα 1 - 29) περιλαμβάνει τροποποιήσεις διατάξεων του ν. 4636/2019 («Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις»). Ειδικότερα, με τις προτεινόμενες διατάξεις, τίθενται, μεταξύ άλλων, ρυθμίσεις για την εκπροσώπηση και διαμονή των ασυνόδευτων ανηλίκων, προς διασφάλιση του βέλτιστου συμφέροντος και της συνολικής ευημερίας αυτών (άρθρο 1), επέρχονται τροποποιήσεις στις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης (άρθρο 2), καθορίζεται η αρμοδιότητα λήψης απόφασης για κράτηση των αιτούντων και η εξ αυτής επιτάχυνση της συζήτησης και λήψης απόφασης επί της προσφυγής τους (άρθρο 3), ορίζεται η Αρχή για την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων και των χωρισμένων ανηλίκων, καθώς και οι αρμοδιότητές της (άρθρο 4), ρυθμίζεται η πρόσβαση στη διαδικασία υποβολής αίτησης διεθνούς προστασίας υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς (άρθρο 6), καθορίζονται λεπτομέρειες για τη διερμηνεία και για τη χρονική διάρκεια του δελτίου των αιτούντων (άρθρα 7 και 8), τροποποιούνται ρυθμίσεις για την

2

αυτοπρόσωπη παρουσία των αιτούντων στο πλαίσιο της συνεργασίας τους με τις αρμόδιες Υπηρεσίες και Αρχές (άρθρο 11), την ανάκληση των σχετικών αιτήσεων και τη συνακόλουθη έκδοση απόφασης διακοπής εξέτασης αυτών (άρθρο 13), προβλέπονται εναλλακτικοί τρόποι επίδοσης των αποφάσεων διεθνούς προστασίας και μεταφοράς (άρθρο 14), τροποποιείται η διαδικασία εξέτασης κατ' απόλυτη προτεραιότητα εξεταζομένων αιτήσεων (άρθρο 15), τίθενται επιπλέον κριτήρια σχετικά με την κρίση μίας αίτησης ως αβάσιμης (άρθρο 17), τροποποιούνται οι διατάξεις για τις μεταγενέστερες αιτήσεις (άρθρο 18), ρυθμίζεται η άσκηση προσφυγής κατά απορριπτικών αποφάσεων εκδοθεισών επί αιτήσεων διεθνούς προστασίας (άρθρα 20 και 21), ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τον προσδιορισμό συζήτησης και έκδοσης απόφασης επ' αυτών (άρθρα 22 - 27), και εξειδικεύονται οι αρμοδιότητες του Διευθυντή της Αρχής Προσφυγών (άρθρο 28), τίθεται δε και μεταβατική ρύθμιση, ιδίως αναφορικά με τις εκκρεμείς υποθέσεις στην Υπηρεσία Ασύλου και στην Αρχή Προσφυγών (άρθρο 29).

Το Μέρος Β' (άρθρα 30 - 31) περιλαμβάνει τροποποιήσεις διατάξεων του ν. 4375/2016 («Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιτύπωση)» (L 180/29.6.2013)», διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις») επί θεμάτων λειτουργίας της Αρχής Προσφυγών (τη διαδικασία και τη σύνθεση υπό την οποία συζητούνται οι προσφυγές, ήτοι και από σύνθεση αναπληρωματικών μελών και εκδίκαση από μονομελείς συνθέσεις προς ταχεία εκκαθάριση των σχετικών υποθέσεων), καθώς και ρυθμίσεις επί θεμάτων στελέχωσης της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης και της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής.

Το Μέρος Γ' (άρθρα 32 - 42) περιλαμβάνει τροποποιήσεις διατάξεων του ν. 4251/2014 («Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις»). Ειδικότερα, θεσπίζονται νέες κατηγορίες και τύποι αδειών προσωρινής διαμονής (άρθρο 32), εισάγονται νέες ρυθμίσεις για τη χορήγηση και ανανέωση άδειας διαμονής για τα τέκνα των ασκούντων επενδυτική δραστηριότητα (άρθρο 33), τη δυνατότητα εισόδου και διαμονής στη χώρα με εθνική θεώρηση εισόδου Αμερικανών πολιτών και των μελών των οικογενειών τους, οι οποίοι εισέρχονται στην Ελλάδα, ως υπότροφοι, στο πλαίσιο

των δραστηριοτήτων του Αμερικανικού Εκπαιδευτικού Ιδρύματος Ελλάδος/Ιδρυμα Fulbright (άρθρο 34), τη χορήγηση και ανανέωση αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους ή άλλους λόγους, όπως άτομα οικονομικώς ανεξάρτητα, επενδυτές και άτομα λαμβάνοντα συντάξεις γήρατος από ελληνικό δημόσιο ασφαλιστικό φορέα (35 - 37), τίθενται ρυθμίσεις ώστε η ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής να χορηγείται στους πολίτες τρίτων χωρών που αποφυλακίζονται και τους επιβάλλονται περιοριστικοί όροι, η τήρηση των οποίων απαιτεί τη διαμονή τους στη χώρα καθώς και σε πολίτες τρίτων χωρών που τους επιβλήθηκε περιοριστικός όρος είτε της ποινικής προδικασίας, είτε εκτέλεσης σχετικής δικαστικής απόφασης και η τήρηση του οποίου, ομοίως, απαιτεί τη διαμονή τους στη χώρα (άρθρο 38), παρέχεται απευθείας πρόσβαση των μελών της οικογένειας στην εξαρτημένη εργασία - παροχή υπηρεσιών ή έργου κατά την έκδοση της αρχικής άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση (άρθρο 39), αντιμετωπίζονται οι περιπτώσεις λύσης γάμων και με συναινετικό διαζύγιο (άρθρα 40 - 41), και τίθενται μεταβατικές διατάξεις για εκκρεμούσες αιτήσεις και ισχύουσες άδειες διαμονής (άρθρο 42).

Το Μέρος Δ' (άρθρα 43 - 61) περιλαμβάνει διατάξεις σχετικές προς τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Ειδικότερα, καθορίζονται οι Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών ως το μοναδικό όργανο εξέτασης προσφυγών επί πρωτοβάθμιων αποφάσεων χορήγησης ή μη, ανάκλησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αλλά και άρνησης ανανέωσης άδειας διαμονής, καθώς και εξέτασης συναφών αιτημάτων (άρθρο 43), ρυθμίζονται ζητήματα οικογενειακής επανένωσης, προβλέπεται η σύσταση Ομάδων Εργασίας για την αντιμετώπιση εκτάκτων και επείγουσών αναγκών του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου (άρθρο 46), θεσπίζονται κίνητρα για κατηγορίες υπαλλήλων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου (άρθρο 47), καθώς και για απόσπαση και δυνατότητα μετάταξης υπαλλήλων άλλων φορέων του Δημοσίου σε αυτό (άρθρο 48), προβλέπεται η σύσταση Μητρώου Εισηγητών - βοηθών χειριστών Ασύλου στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, για τη συνδρομή του έργου των αρμόδιων υπαλλήλων της Αρχής Παραλαβής (χειριστών), προς διευκόλυνση και προς επιτάχυνση των διαδικασιών ασύλου (άρθρο 49), η σύσταση Διεύθυνσης Νομικής Υποστήριξης Ασύλου και Υποδοχής στο ίδιο ως άνω Υπουργείο (άρθρο 52), η σύσταση θέσεων συνεργατών στα γραφεία του Διοικητή και του Υποδιοικητή της Υπηρεσίας Ασύλου και της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, στο γραφείο προϊσταμένου της Αρχής Προσφυγών του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου (άρθρο 53), καθώς και η σύσταση θέσεων μετακλητών υπαλλήλων στο Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και

Ευρωπαϊκών Σχέσεων του ίδιου Υπουργείου, με πρόβλεψη κατάργησης των εν λόγω θέσεων στις 31-12-2012¹ (άρθρο 54), θεσπίζεται η εγγραφή ειδικής πίστωσης απόρρητων εθνικών αναγκών στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου (άρθρο 55), και προβλέπεται η σύσταση Μητρώου Ελληνικών και ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (άρθρο 57). Τέλος, στο άρθρο 61 ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

Β. Επί των νόμων, σε διατάξεις των οποίων επέρχονται τροποποιήσεις με τις διατάξεις του παρόντος νομοσχεδίου, έχουν διατυπωθεί γενικές παρατηρήσεις στην από 10.1.2011 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου «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), στην από 17.3.2014 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις» (ν. 4251/2014), στην από 31.3.2016 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιатύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις» (ν. 4375/2016), καθώς και στην από 30.10.2019 Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου «Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις» (ν. 4636/2019).

II. Επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 4

Με την παράγραφο 1 τροποποιείται η παράγραφος 3 του άρθρου 60 του ν. 4636/2019, και ως Αρμόδια Αρχή για την προστασία των ασυνόδευτων ανήλικων και των χωρισμένων ανήλικων ορίζεται η Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Στο πρώτο εδάφιο της νέας παραγράφου 3, η φράση «κατά λόγο αρμοδιότητάς τους», προτείνεται να αντικατασταθεί από τη φράση «κατά τον λόγο της αρμοδιότητάς τους», συμφώνως και προς την ανάλογη διατύπωση της περίπτωσης η' της παραγράφου 1 του άρθρου 4 του νομοσχεδίου.

Περαιτέρω, στην περίπτωση ια' της νέας παραγράφου 3 ορίζεται ότι η α-

νωτέρω Αρμόδια Αρχή, σε συνεργασία με άλλες Αρχές, κατά τον λόγο της αρμοδιότητάς τους, «Ενημερώνεται και διατυπώνει γνώμη σχετικά με ρυθμίσεις οι οποίες πρόκειται να περιληφθούν σε νόμο ή κανονιστική πράξη και αφορούν την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων». Παρατηρείται ότι δεν παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση για τον καθορισμό του τρόπου και των διαδικασιών εφαρμογής της εν λόγω διάταξης.

2. Επί του άρθρου 6

Με την παράγραφο 2 τροποποιείται η παράγραφος 2 του άρθρου 65 του ν. 4636/2019. Στο πρώτο εδάφιο της νέας παραγράφου, μετά τη φράση «ενημερώνεται ο αιτών,» προτείνεται να διαγραφεί το κόμμα (,) και να προστεθεί η λέξη «και».

3. Επί του άρθρου 19

Με το παρόν τροποποιείται η περίπτωση γ' της παραγράφου 3 του άρθρου 90 του ν. 4636/2019. Στο τρίτο εδάφιο της νέας περίπτωσης γ', αντί της φράσης «Η προσφυγή συζητείται», προτείνεται να τεθεί η φράση «Η συζήτηση της προσφυγής».

4. Επί του άρθρου 22

Με την παράγραφο 3 τροποποιείται η παρ. 10 του άρθρου 95 του ν. 4636/2019. Η ισχύουσα σήμερα διάταξη της παραγράφου 10 ορίζει τα ακόλουθα: «Στην απόφαση, με την οποία απορρίπτεται η προσφυγή, μπορεί να διαταχθεί και η επιστροφή του αιτούντος, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον ν. 3907/2011, εφόσον, δεν είχε ήδη διαταχθεί με την πρωτοβάθμια απόφαση». Στο πρώτο εδάφιο της νέας παραγράφου 10 ορίζονται τα εξής: «Σε περίπτωση απόρριψης της προσφυγής, η Ανεξάρτητη Επιτροπή Προσφυγών εκδίδει απόφαση επιστροφής του υπηκόου τρίτης χώρας, η οποία αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της απόφασης». Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, η εν λόγω τροποποίηση φέρεται προς συζήτηση και ψήφιση «για λόγους νομοτεχνικής συνέπειας, ώστε να είναι σύμφωνη με το ν. 3907/2011 (Α' 7), που καθορίζει τη διαδικασία επιστροφών». Στην περίπτωση δ' του άρθρου 18 («Ορισμοί») του ν. 3907/2011, ως «Απόφαση επιστροφής» ορίζεται η «διοικητική πράξη με την οποία κηρύσσεται ή αναφέρεται ως παράνομη η παραμονή υπηκόου τρίτης χώρας και του επιβάλλεται η υποχρέωση επιστροφής». Για λόγους σαφήνειας, προτείνεται, πριν από τη λέξη «απόφασης», να τεθεί η λέξη «απορριπτικής».

5. Επί του άρθρου 23

Με την παράγραφο 1 προστίθεται τελευταίο εδάφιο στην παρ. 2 του άρθρου 96 του ν. 4636/2019, ως εξής: «Οι προσφυγές των διαμενόντων σε νησιά προσδιορίζονται κατά προτεραιότητα». Προτείνεται η αναδιατύπωση της διάταξης, ως εξής: «Η συζήτηση προσφυγών των διαμενόντων σε νησιά προσδιορίζεται κατά προτεραιότητα».

6. Επί του άρθρου 27

Με το παρόν τροποποιείται το άρθρο 105 του ν. 4636/2019. Στο τρίτο εδάφιο του νέου άρθρου 105, η λέξη «αναγράφεται» προτείνεται να αντικατασταθεί από τη λέξη «περιλαμβάνεται».

7. Επί του άρθρου 39

Με την παράγραφο 1 αντικαθίσταται η παράγραφος 3 του άρθρου 5 του ν. 4375/2016, το οποίο ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, τη συγκρότηση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών με κοινή απόφαση των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη, Δικαιοσύνης και Οικονομικών. Η υπό αντικατάσταση παράγραφος 3, όπως ισχύει σήμερα, έχει ως εξής: «Με την ίδια κοινή υπουργική απόφαση και την ανωτέρω διαδικασία ορίζονται επίσης αναπληρωτές των Προέδρων και των μελών των Επιτροπών, με τα ίδια προσόντα με τα αντίστοιχα τακτικά μέλη. Οι Αναπληρωτές Πρόεδροι και τα αναπληρωματικά μέλη καλούνται προς αναπλήρωση απόντων, κωλυόμενων μελών, με πράξη του Διευθυντή της Αρχής Προσφυγών. Σε περίπτωση έλλειψης θέσης τακτικού μέλους, ο αναπληρωτής ασκεί τα καθήκοντα του τακτικού μέλους έως τον ορισμό νέου τακτικού μέλους». Η προτεινόμενη ως νέα παράγραφος 3, ορίζει τα εξής: «Αναπληρώσεις ή/και συμπληρώσεις συνθέσεων (Τριμελών και Μονομελών Επιτροπών), δύνανται να πραγματοποιούνται από οποιονδήποτε Πρόεδρο ή μέλος των Επιτροπών, με Πράξη του Διευθυντή της Αρχής Προσφυγών. Οι μέχρι την έναρξη σε ισχύ του παρόντος, Αναπληρωτής Πρόεδρος και αναπληρωματικά μέλη συγκροτούν εφεξής τακτική Επιτροπή Προσφυγών». Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, «Σκοπός της προτεινόμενης διάταξης είναι να παράσχει μεγαλύτερη ευελιξία στις Επιτροπές όταν προκύπτει ανάγκη αναπλήρωσης των μελών τους». Παρατηρείται ότι η νέα διάταξη δεν προβλέπει τον τρόπο ορισμού αναπληρωτή Προέδρου και αναπληρωματικών μελών, όπως η σήμερα ισχύουσα, στο πρώτο εδάφιο.

8. Επί του άρθρου 42

Στην παράγραφο 5, η φράση «είναι σε ισχύ κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος» προτείνεται να αναδιατυπωθεί ως εξής: «κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος είναι σε ισχύ».

9. Επί του άρθρου 44

Στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 προτείνεται, μετά τη λέξη «νομιμότητας», να τεθεί η λέξη «διαμονής».

10. Επί του άρθρου 48

Με το παρόν τροποποιείται η παράγραφος 2 του άρθρου 110 του ν. 4674/2020, δοθέντος ότι, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, «Είναι ζωτικής σημασίας για την επίτευξη των στόχων του νεοσύστατου Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου να είναι σε θέση να προσελκύσει και να διατηρήσει κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό υψηλών προσόντων και δεξιοτήτων, ώστε να μπορέσει να υλοποιήσει αποτελεσματικά τις βασικές πολιτικές του στο μεταναστευτικό - προσφυγικό ζήτημα». Στο προτελευταίο εδάφιο της νέας παραγράφου 2 προτείνεται, για λόγος σαφήνειας της διάταξης, μετά τη φράση «απόσπασή του», να τεθεί η φράση «στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου».

11. Επί του άρθρου 49

Συμφώνως προς το Γενικό Μέρος της Αιτιολογικής Έκθεσης, οι διατάξεις του Μέρους Δ', όπου περιλαμβάνεται και το παρόν άρθρο, έχουν ως σκοπό «την εύρυθμη λειτουργία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου και των υπηρεσιών του». Συμφώνως προς το Ειδικό Μέρος της Αιτιολογικής Έκθεσης, «Με το άρθρο 49 συστήνεται Μητρώο Εισηγητών - βοηθών χειριστών Ασύλου στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, για τη συνδρομή του έργου των αρμοδίων υπαλλήλων της Αρχής Παραλαβής (χειριστών), προς διευκόλυνση και προς επιτάχυνση των διαδικασιών ασύλου. Ειδικότερα, τα μέλη του Μητρώου θα επιτελούν χρέη βοηθών εισηγητών («rapporteurs»), στο έργο των χειριστών των αιτημάτων ασύλου. Το έργο τους θα περιορίζεται, βάσει της επιστημονικής τους γνώσης και εμπειρίας και διαρκούς επιμόρφωσης και κατάρτισης, στη σύνταξη μη δεσμευτικής για τον εκάστοτε χειριστή, εκθέσεως, επί της αίτησης διεθνούς προστασίας». Στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1, ορίζονται τα εξής: «Η εισήγηση υποβάλλεται στον αρμόδιο υπάλληλο της Αρχής Παραλαβής (χειριστή της συγκεκριμένης υπόθεσης), ο οποίος μπορεί να την αποδεχτεί εν όλω ή εν μέρει ή να την απορρίψει». Στο τρίτο εδάφιο της παραγράφου 1 ορίζονται τα εξής: «Η μη σύ-

νταξη ή η μη υποβολή της παραπάνω εισήγησης δεν κωλύει τη διαδικασία εξέτασης της παροχής διεθνούς προστασίας ούτε αποτελεί λόγο μη έκδοσης απόφασης από τον αρμόδιο υπάλληλο της Αρχής Παραλαβής, εντός των νόμιμων προθεσμιών του άρθρου 83 του ν. 4636/2019 (Α' 169)». Παρατηρείται, ότι η εν λόγω εισήγηση, η οποία δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα, προσιδιάζει σε «απλή γνώμη» (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 2010, σ. 146), στο πλαίσιο μίας «προαιρετικής γνωμοδοτικής διαδικασίας» (βλ. Απ. Γέροντα - Σ. Λύτρα - Πρ. Παυλόπουλου - Γλ. Σιούτη - Σπ. Φλογαΐτη, Διοικητικό Δίκαιο, 2018, σ. 253 και σ. 255). Ωστόσο, συμφώνως και προς τον δεδηλωμένο επιδιωκόμενο νομοθετικό σκοπό θέσπισής της, η εισήγηση, εφόσον συνταχθεί, καίτοι μη δεσμευτική, θα αποτελέσει τη βάση της αιτιολογίας της σχετικής διοικητικής πράξης, είτε γίνει εν όλω ή εν μέρει αποδεκτή, είτε απορριφθεί από τον χειριστή της εκάστοτε υπόθεσης. Επειδή η μη υποβολή της εισήγησης, εκ του νόμου, δεν κωλύει την πρόοδο της διαδικασίας, η, ανά περίπτωση, αναγκαιότητα σύνταξής της, δέον όπως κρίνεται συμφώνως προς την αρχή της χρηστής διοίκησης.

12. Επί του άρθρου 50

Με το παρόν τροποποιείται η παράγραφος 1 του άρθρου 30 του ν. 3907/2011, στο δεύτερο εδάφιο της οποίας ορίζονται τα εξής: «Το μέτρο της κράτησης εφαρμόζεται όταν: α) υπάρχει κίνδυνος διαφυγής ή β) ο υπήκοος τρίτης χώρας αποφεύγει ή παρεμποδίζει την προετοιμασία της επιστροφής ή τη διαδικασία απομάκρυνσης ή γ) συντρέχουν λόγοι εθνικής ασφάλειας». Η ανωτέρω διάταξη είχε τεθεί προς ενσωμάτωση αντίστοιχης διάταξης του άρθρου 15 της Οδηγίας ΕΚ 2008/115, στην παράγραφο 1 του οποίου προβλέπονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «Εκτός εάν στη συγκεκριμένη περίπτωση δύναται να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά άλλα επαρκή αλλά λιγότερο αναγκαστικά μέτρα, τα κράτη μέλη μπορούν να θέτουν απλώς υπό κράτηση υπήκοο τρίτης χώρας υποκείμενο σε διαδικασίες επιστροφής, για την προετοιμασία της επιστροφής και/ή τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης, ιδίως όταν: α) υπάρχει κίνδυνος διαφυγής, ή β) ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας αποφεύγει ή παρεμποδίζει την προετοιμασία της επιστροφής ή τη διαδικασία απομάκρυνσης». Η αντίστοιχη διάταξη, που προτείνεται με το δεύτερο εδάφιο του παρόντος άρθρου, έχει ως εξής: «Σε περίπτωση που το αρμόδιο Αστυνομικό όργανο κρίνει ότι: α) δεν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής, β) ο υπήκοος τρίτης χώρας είναι συνεργάσιμος και δεν παρεμποδίζει την προετοιμασία της επιστροφής ή τη διαδικασία απομάκρυνσης, γ) δεν συντρέχουν λόγοι εθνικής ασφάλειας, δύναται να εφαρμόζονται και λιγότερο επαχθή μέτρα, όπως εκείνα που προβλέπονται στην παρ. 3

του άρθρου 22». Από τη διάταξη αυτή συνάγεται ότι οι προϋποθέσεις λήψης λιγότερο επαχθών μέτρων πρέπει, πλέον, να ισχύουν σωρευτικώς. Παρατηρείται, ότι, σε κάθε περίπτωση, η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων τελεί υπό την προϋπόθεση τήρησης της αρχής της αναλογικότητας (βλ. επισημάνσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, όπως παραπέμπονται ανωτέρω, σημείο Ι.Β. της παρούσας).

13. Επί του άρθρου 57

Με το παρόν άρθρο προβλέπεται η σύσταση «Μητρώου Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων» στο Τμήμα Οργάνωσης και Διαδικασιών της Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού και Διοικητικής Υποστήριξης της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Με την παράγραφο 2 τίθενται «οι ελάχιστοι αναγκαίοι όροι και προϋποθέσεις για την εγγραφή των δικαιούμενων εγγραφής, ελληνικών και διεθνών εθελοντικών οργανώσεων και των οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών». Στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 ορίζονται τα εξής: «Με απόφαση του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου δύναται να ορίζονται επιπρόσθετοι όροι και προϋποθέσεις για την εγγραφή των δικαιούμενων εγγραφής, ελληνικών και διεθνών εθελοντικών οργανώσεων και των οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών στο Μητρώο Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ)». Συμφώνως προς το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, επιτρέπεται να ορισθούν ως φορείς άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας, εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, και άλλα όργανα, εφόσον πρόκειται για «ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Ως ειδικότερα θέματα θεωρούνται «εκείνα, τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση προς την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος, που αποτελεί το αντικείμενο της εν λόγω νομοθετικής ρυθμίσεως» (βλ. ΣτΕ 35 [ΟΛ] 1776/2007), απαιτείται επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικείμενου της εξουσιοδότησης, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο, συμφώνως το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα (βλ. ΣτΕ [ΟΛ] 1101/2002, 941/2008, 2116/2009). Ως λεπτομερειακά θεωρούνται τα ζητήματα που αφορούν «στη θέσπιση όλως δευτερευουσών και επουσιωδών ρυθμίσεων, ενώ οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη» (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999), τεχνικού, δε, χαρακτήρα είναι τα θέματα που αφορούν ρυθμίσεις για τις οποίες είναι κατ'

αρχήν απαραίτητη η παρέμβαση τεχνικού οργάνου (ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999). Υπό το φως των ανωτέρω, παρατηρείται, ότι οι επιπρόσθετοι όροι και προϋποθέσεις για την εγγραφή των δικαιούμενων εγγραφής, δεν αποτελούν λεπτομερειακά ζητήματα και δεν μπορούν να τεθούν με νομοθετική εξουσιοδότηση, όπως αυτή που προβλέπεται στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3.

Αθήνα, 7 Μαΐου 2020

Ο εισηγητής
Νικόλαος Παπαχρήστος
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