

Γραφείο Συνηγόρου
Τηλ.2131306768-131306769
ombudsman@synigoros.gr

κ. Παναγιώτη Μηταράκη
Υπουργό Μετανάστευσης και Ασύλου

ΘΕΜΑ: Άρθρα 49 & 50 ν. 4960/2022

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ,

Σας απευθύνω τη παρούσα επιστολή, με αφορμή την από 20.07.2022 ψήφιση από την Βουλή των Ελλήνων του σχεδίου νόμου «*Εθνικό σύστημα επιτροπείας και πλαίσιο φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων*», πλέον νόμου 4960/2022, και ειδικότερα την αναφορά στο εν λόγω νομοθέτημα στην Ανεξάρτητη Αρχή, της οποίας έχω την ευθύνη και τιμή να προϊσταμαι και να εκπροσωπώ. Αναφέρομαι, δηλαδή, στα άρθρα 49 και 50 ν. 4960/2022, τα οποία προσετέθησαν στο σώμα του σχεδίου νόμου (και πλέον νόμου) με την κατατεθείσα την 19^η Ιουλίου τροπολογία σας (ειδ. αριθμός 14, γενικός αριθμός 1385), και τα οποία, στο μέτρο που αναφέρονται και αφορούν στην Συνήγορο του Πολίτη, προκαλούν προβληματισμούς, όπως όμως συνοπτικά αναπτύσσω στα ακόλουθα. Σημειώνω, εκ προοιμίου, ότι οι ακόλουθοι προβληματισμοί δεν κατέστη δυνατόν να τεθούν υπ' όψιν του επισπεύδοντος Υπουργείου σας, ούτε και του νομοθετικού σώματος, πριν την ψήφιση των εν θέματι διατάξεων, με συνέπεια να μην αξιολογηθούν δεόντως, μιας και πληροφόρηθην το πρώτον της σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας κατόπιν της καταθέσεως της από 19 Ιουλίου τροπολογίας.

Με το άρθρο 49§5 ν. 4960/2022, ο Συνήγορος του Πολίτη ορίζεται μέλος της 5μελούς Επιτροπής Αξιολόγησης για την επιλογή του Υπευθύνου Προστασίας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Η συμμετοχή του Συνηγόρου στην επιτροπή που έχει την ανωτέρω αρμοδιότητα, όσο τιμητική κι εάν είναι, λόγω του αντικειμένου της θέσης, ελέγχεται ως προς το κατά πόσο συμφωνεί τόσο στη φύση όσο και στην αποστολή της Αρχής, αμφότερα συνταγματικά κατοχυρωμένα. Στη φύση, διότι η Αρχή αποτελεί εξωτερικό (εκτός της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή) θεσμό συνταγματικής περιωπής, με αυξημένα εχέγγυα ανεξαρτησίας. Στην αποστολή της, διότι η Αρχή λειτουργεί κατά το Σύνταγμα και τον εκτελεστικό αυτού νόμο (ν. 3094/2003), ως θεσμικό αντίβαρο, για τη προστασία των δικαιωμάτων, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και τη τήρηση της νομιμότητας. Δεν είναι, άλλωστε, τυχαίο, ότι στη μεμονωμένη περίπτωση συμμετοχής εκπροσώπου του Συνηγόρου διαδικασία αξιολόγησης προσωπικού για κατάληψη θέσης ευθύνης στη διοίκηση, τούτο γίνεται μέσω επιτροπής του ΑΣΕΠ, έτερης, δηλαδή, συνταγματικά κατοχυρωμένης ανεξάρτητης αρχής, με διαδικασίες που προβλέπονται από το θεσμικό πλαίσιο του ΑΣΕΠ.

Με το άρθρο 50 ν. 4960/2022 ορίζεται, ότι ο Συνήγορος συμμετέχει στην 7μελή Ειδική Επιτροπή που συνιστάται στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου για τη συμμόρφωση με τα θεμελιώδη δικαιώματα «*με αρμοδιότητα την παρακολούθηση των διαδικασιών και της*



εφαρμογής της εθνικής, ενωσιακής και διεθνούς νομοθεσίας στους τομείς της προστασίας των συνόρων και της χορήγησης διεθνούς προστασίας». Σημειώνεται, ότι το αντικείμενο της επιτροπής αυτής, όπως περιγράφεται στο νόμο, είναι αόριστο, προβλέπεται, δε, με σχετική εξουσιοδοτική διάταξη, η εξειδίκευση των αρμοδιοτήτων της επιτροπής με ΚΥΑ. Η συμμετοχή του Συνηγόρου του Πολίτη ως μέλους μιας διοικητικής επιτροπής, που θα λειτουργεί υπό και εντός του Υπουργείου σας, ελέγχεται ως προς το κατά πόσο συμφωνεί, κατά τα προαναφερθέντα, στη φύση και την αποστολή της Ανεξάρτητης Αρχής. Το, δε, γεγονός, ότι οι αρμοδιότητες και εξουσίες της εν λόγω επιτροπής θα καθοριστούν με ΚΥΑ καθιστά τη διάταξη έτι περαιτέρω προβληματική.

Οι ανωτέρω προβληματισμοί δεν περιορίζονται μόνο στη συμβατότητα των συγκεκριμένων διατάξεων με τη φύση και την αποστολή του Συνηγόρου, όπως περιγράφονται στο Σύνταγμα και στον εκτελεστικό αυτού νόμο, αλλά και στις «Αρχές της Βενετίας», τις ελάχιστες, δηλαδή, αρχές που θα πρέπει να εκπληρώνουν οι Συνήγοροι του Πολίτη προκειμένου να απολαμβάνουν υψηλά επίπεδα ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και αποτελεσματικότητας. Αρχές που διαμορφώθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης («Επιτροπή της Βενετίας»), υπερψηφίστηκαν ομόφωνα από την Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης και υιοθετήθηκαν με σχετικό ψήφισμα και από τον ΟΗΕ, και προβλέπουν ρητές υποχρεώσεις της πολιτείας για ενίσχυση του θεσμού του Συνηγόρου και για σεβασμό της ανεξαρτησίας του.

Προς αποφυγή οιασδήποτε παρερμηνείας των ανωτέρω επισημάνσεών μου, επιτρέψτε μου να επαναλάβω την πάγια θέση του Συνηγόρου -και στοιχείο της εκ του Συντάγματος και του νόμου αποστολής του- για συχνή, ει δυνατόν τακτική, συνεργασία με όλα τα όργανα της διοίκησης που λειτουργούν στο -ευρύτατο, ομολογουμένως- φάσμα της εποπτείας του. Για το λόγο αυτό, άλλωστε, η Ανεξάρτητη Αρχή επιδιώκει να εδραιώνει και να διατηρεί σταθερούς συνδέσμους επικοινωνίας (focal points) με όλες τις διοικητικές δομές, τόσο της κυβέρνησης όσο και της αυτοδιοίκησης. Ο ίδιος, εξάλλου, έχω εκφράσει με κάθε ευκαιρία την βούληση της συστηματικής και τακτικής συνεργασίας, τόσο με το Κοινοβούλιο όσο και με τις πολιτικές ηγεσίες ενός εκάστου Υπουργείου. Αυτή, ωστόσο, η συνεργασία, για να είναι αποτελεσματική, ουσιαστική και προς όφελος, εν τέλει, των διοικούμενων αλλά και του κράτους δικαίου στη χώρα, θα πρέπει να γίνεται στη βάση της αναγνώρισης του, διακριτού, ρόλου κάθε συμμετέχοντος θεσμού.

Η ψήφιση των διατάξεων των άρθρων 49 και 50 ν. 4960/2022, αντιλαμβάνομαι, ότι εντάσσεται στο πλαίσιο της ανταπόκρισης της κυβέρνησης και διοίκησης στο αίτημα, προβληθέν τόσο από φορείς που δραστηριοποιούνται στη χώρα όσο και από διεθνείς οργανισμούς και την ίδια την ΕΕ, για ενίσχυση των εγχώριων μηχανισμών επιτήρησης, παρακολούθησης και έρευνας της τήρησης των προνοιών της νομοθεσίας στους τομείς της προστασίας των συνόρων και της χορήγησης της διεθνούς προστασίας. Όπως ασφαλώς γνωρίζετε, ο Συνήγορος του Πολίτη, με βάση τη γενική του αρμοδιότητα για την προστασία των δικαιωμάτων αλλά και τις ειδικές του αρμοδιότητες (εθνικός μηχανισμός πρόληψης βασανιστηρίων, προώθηση της ίσης μεταχείρισης, προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού, εξωτερικός έλεγχος των αναγκαστικών επιστροφών, διερεύνηση περιστατικών αυθαιρεσίας στα σώματα ασφαλείας κ.α.) ασχολείται με το σύνολο των ζητημάτων που άπτονται τόσο της πρόσβασης και των διαδικασιών εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας όσο και της εφαρμογής της ενωσιακής ή άλλης νομοθεσίας για τα σύνορα, έχοντας και την ειδική εμπειρογνωμοσύνη και την επιχειρησιακή επάρκεια που απαιτείται -αποκτηθείσα, μάλιστα, και μέσω ενωσιακών κονδυλίων- και διατηρώντας και απευθείας συνεργασία με τα αρμόδια όργανα και επιτροπές τόσο της ΕΕ όσο και του Συμβουλίου της Ευρώπης και του ΟΗΕ. Η έρευνα του Συνηγόρου στο πεδίο αυτό συνοδεύεται από τα μέγιστα εχέγγυα προσωπικής και



λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά το Σύνταγμα, αποτελώντας κατά τούτο τον «ισχυρό και διαχρονικό θεσμό με αυξημένα εχέγγυα αξιοπιστίας και διαφάνειας στην εξέταση καταγγελιών», στοιχεία που αντιλαμβάνομαι αποτελούν ζητούμενα για το Υπουργείο. Η παράλληλη, συνεπώς, συμμετοχή του σε συλλογικό όργανό της διοίκησης με το αυτό αντικείμενο εγείρει προβληματισμούς ως προς το ενδεχόμενο περιορισμού του αυτοτελούς, ανεξάρτητου ρόλου του, των αρμοδιοτήτων του, ή τουλάχιστον σύγχυσης αρμοδιοτήτων.

Η πρόσφατη νομοθετική πρωτοβουλία μπορεί να αποτελεί -με τις επιφυλάξεις που σας εξέθεσα ανωτέρω αναφορικά με τη συμμετοχή του Συνηγόρου- απολύτως θεμιτή απόπειρα ανασυγκρότησης και αναδιοργάνωσης των δομών και λειτουργιών του Υπουργείου, ωστόσο η εκτίμησή μου είναι, ότι πόρρω απέχει από το να ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις που απαιτούνται για έναν ανεξάρτητο, αμερόληπτο, εξωτερικό, αποτελεσματικό μηχανισμό παρακολούθησης του σεβασμού των δικαιωμάτων και τήρησης των νομίμων διαδικασιών στα σύνορα, όπως τόσο ο Συνήγορος έχει αποτυπώσει στις εκθέσεις του¹ όσο και το Συμβούλιο της Ευρώπης, ιδίως η Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων (CPT), αλλά και η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ, μεταξύ άλλων διεθνών και εθνικών φορέων. Για το λόγο αυτό, σας καλώ να εξετάσετε τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς και των διεθνών οργανισμών που προαναφέρω.

Ευελπιστώ στη συνέχεια της συνεργασίας μας με το Υπουργείο σας.

Με τιμή

Ανδρέας Ι. Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη

¹ Βλ. ενδεικτικά Ειδική Έκθεση Επιστροφών έτους 2021 Συνηγόρου του Πολίτη, σελ.38-39, www.synigoros.gr.