



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ**ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ****ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ****«Εθνικό Σύστημα Επιτροπείας και Πλαίσιο Φιλοξενίας
Ασυνόδευτων Ανηλίκων»****I. Γενικές Παρατηρήσεις**

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, αποτελείται από πέντε Μέρη (Α΄-Ε΄) και σαράντα τέσσερα άρθρα.

Στο Μέρος Α΄ (άρθρα 1 και 2) καθορίζονται ο σκοπός (άρθρο 1) και το αντικείμενο (άρθρο 2) του νομοσχεδίου.

Στο Μέρος Β΄ (άρθρα 3-40) εισάγεται «Εθνικό Σύστημα Επιτροπείας και Πλαίσιο Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων», κατά τροποποίηση ή συμπλήρωση άρθρων του «Κώδικα Νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών» (εφεξής, Κώδικας), όπως αυτός κυρώθηκε με τον ν. 4939/2022.

Ειδικότερα, τροποποιούνται ή συμπληρώνονται, και αναδιατυπώνονται, το άρθρο 1 του Κώδικα, που περιλαμβάνει ορισμούς (άρθρο 3 του νομοσχεδίου), το άρθρο 64, περί υποδοχής ασυνόδευτων και χωρισμένων ανηλίκων (άρθρο 4 του νομοσχεδίου), και το άρθρο 65, περί των αρμοδιοτήτων της Ειδικής Γραμματείας Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου (άρθρο 5 του νομοσχεδίου). Το άρθρο 66, εξ άλλου, αντικαθίσταται, ως προς το τίτλο και το περιεχόμενό του, (άρθρο 6 του νομοσχεδίου), ώστε να αφορά την «Εθνική Στρατηγική για την Προστα-

2

σία των Ασυνόδευτων Ανηλίκων», και προστίθενται στον Κώδικα, Κεφάλαιο Γ΄, με τίτλο «Εθνικό Σύστημα Επιτροπείας Ασυνόδευτων Ανηλίκων - Ε.Σ.Ε.Α.Α.» (άρθρα 7 έως 30 του νομοσχεδίου – 66Α έως 66ΚΔ του Κώδικα), και Κεφάλαιο Δ΄, με τίτλο «Πλαίσιο Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων» (άρθρα 31 έως 40 του νομοσχεδίου – 66ΚΕ έως 66ΛΔ του Κώδικα).

Το ως άνω προστιθέμενο Κεφάλαιο Γ΄ του Κώδικα περιλαμβάνει επτά Υποκεφάλαια που αφορούν: α) το πεδίο εφαρμογής και τις γενικές αρχές του Κεφαλαίου, ιδίως τα κριτήρια αξιολόγησης του «βέλτιστου συμφέροντος του ανηλίκου» (άρθρα 7 και 8 του νομοσχεδίου), β) το περιεχόμενο της επιτροπείας ασυνόδευτων ανηλίκων, ως «επιμέλειας του προσώπου του ασυνόδευτου ανηλίκου», «εκπροσώπησης του σε θέματα προσωπικής κατάστασης» και «συνδρομής του σε περιουσιακά θέματα» (άρθρα 9-12 του νομοσχεδίου), γ) τις διαδικασίες επιλογής ως επιτρόπων «φορέων παροχής υπηρεσιών επιτροπείας – Φ.Π.Υ.Ε.», τη χρηματοδότηση του Ε.Σ.Ε.Α.Α., την αναγγελία της κατάστασης επιτροπείας και τον ορισμό επιτρόπου, την αποποίηση και παραίτησή του, καθώς και τη λήξη της επιτροπείας (άρθρα 13-19 του νομοσχεδίου), δ) τον «εντεταλμένο επιτροπείας» και τον «συντονιστή» (άρθρα 20-21 του νομοσχεδίου), ε) τη σύγκρουση συμφερόντων του εκπροσωπούμενου ανήλικου με αυτά των οργάνων επιτροπείας, την παύση και την ευθύνη του επιτρόπου και του εντεταλμένου επιτροπείας (άρθρα 22-24 του νομοσχεδίου), στ) το συνιστώμενο στην Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων του Υπουργείου «Συμβούλιο Επιτροπείας Ασυνόδευτων Ανηλίκων – Σ.Ε.Α.Α.» (άρθρο 25 του νομοσχεδίου) και ζ) την «παρακολούθηση και καθοδήγηση της επιτροπείας ασυνόδευτων ανηλίκων» από τη Μονάδα Θεσμικής Προστασίας της ανωτέρω Ειδικής Γραμματείας (άρθρα 26-30 του νομοσχεδίου).

Περαιτέρω, το προστιθέμενο στον Κώδικα Κεφάλαιο Δ΄ αποτελείται από πέντε Υποκεφάλαια που αφορούν: α) τη φιλοξενία των ασυνόδευτων ανηλίκων (άρθρο 31 του νομοσχεδίου), β) τις δομές «μακροχρόνιας φιλοξενίας» τους (άρθρα 32-35 του νομοσχεδίου), γ) τη διαχείριση των αιτημάτων στέγασης και την αξιολόγηση και εποπτεία των δομών φιλοξενίας από τις αρμόδιες Μονάδες της Ειδικής Γραμματείας, καθώς και το «Εθνικό Μητρώο Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων», ως διαδικτυακή ηλεκτρονική βάση καταχώρισης δεδομένων (άρθρα 36-38 του νομοσχεδίου), δ) την Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων του Υπουργείου, ως «Εθνικό Μηχανισμό Επείγουσας Ανταπόκρισης – Ε.Μ.Ε.Α.» για τους άστεγους ασυνόδευτους ανήλικους σε επισφαλείς συνθήκες (άρθρο 39 του νομοσχεδίου).

ου) και ε) για τη συνοδεία ασυνόδευτων ανηλίκων (άρθρο 40 του νομοσχεδίου).

Το Μέρος Γ΄ του νομοσχεδίου (άρθρα 41-42) περιλαμβάνει μεταβατικές (άρθρο 41) και καταργούμενες (άρθρο 42) διατάξεις.

Με τις «λοιπές διατάξεις Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου» (Μέρος Δ΄ - άρθρο 43) ρυθμίζονται ζητήματα μετάταξης και απόσπασης υπαλλήλων, ακροτελεύτιο δε άρθρο 44, περί έναρξης ισχύος του νόμου, συγκροτεί το Μέρος Ε΄.

Β. Σημειώνεται ότι η κατά τα ανωτέρω τροποποίηση, κατάργηση και προσθήκη διατάξεων αφορά άρθρα του Κώδικα, όπως αυτός κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4939/2022, και όχι του εν λόγω νόμου, ο οποίος περιλαμβάνει δύο άρθρα, άρθρο πρώτο, περί κύρωσης του Κώδικα, και άρθρο δεύτερο, περί έναρξης ισχύος του Κώδικα.

Εκ παραδρομής, επομένως, εισάγονται ρυθμίσεις κατ' αναφορά προς άρθρα του ν. 4939/2022, αντί του Κώδικα.

Περαιτέρω, επειδή το νομοσχέδιο περιλαμβάνει και ρύθμιση ως προς το ενιαίο σύστημα κινητικότητας, σκόπιμο θα ήταν να προστεθεί στον τίτλο του η φράση «και άλλες διατάξεις».

Γ. Ορισμοί των «ασυνόδευτων ανηλίκων» και των «χωρισμένων ανηλίκων» έχουν περιληφθεί στις Οδηγίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2011/95/ΕΕ της 13ης Δεκεμβρίου 2011 «σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας», και 2013/33/ΕΕ της 26ης Ιουνίου 2013 «σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία», αντιστοίχως. Οι εν λόγω Οδηγίες έχουν ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη, η πρώτη εξ αυτών, με το π.δ. 141/2013 και, εκ νέου, με τον ν. 4636/2019 και με τον ν. 4554/2018 και, εκ νέου, με τον 4636/2019, η δεύτερη (βλ. Εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας επί των αντίστοιχων νομοσχεδίων), και οι σχετικές διατάξεις κωδικοποιήθηκαν με τον ν. 4939/2022.

Ειδικώς, το «βέλτιστο συμφέρον του ανηλίκου», «πρωταρχικό μέλημα των αρμόδιων Αρχών κατά την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος Κώδικα» (άρθρο 66, όπως αυτό κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4939/2022, και προστιθέμενο άρθρο 66B) προστατεύεται, ως, κατά τη διατύπωσή του στα αγγλικά, «child's best interest», και με υπερνομοθετικούς κανόνες, όπως τα άρθρα 3 και 9 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, που έ-

4

χει κυρωθεί με τον ν. 2101/1992, το άρθρο 8 παρ. 2 της ΕΣΔΑ, αλλά και το άρθρο 24 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., στην παράγραφο 2 του οποίου γίνεται αναφορά στο «υπέρτατο συμφέρον του παιδιού» (βλ. Σ. Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, Εισαγωγικές Παρατηρήσεις 1505-1541, σε Γεωργιάδη-Σταθόπουλου ΑΚ, 2η έκδοση, αρ. 204 επ.). Ο όρος υιοθετήθηκε και στο άρθρο 5 του ν. 4800/2021, κατά το οποίο, και κατ' αντικατάσταση του άρθρου 1511 του Αστικού Κώδικα, «Κάθε απόφαση των γονέων σχετικά με την άσκηση της γονικής μέριμνας πρέπει να αποβλέπει στο βέλτιστο συμφέρον του τέκνου.»

Περαιτέρω, το «βέλτιστο συμφέρον του τέκνου» και μάλιστα του «ασυνόδευτου ανηλίκου», χρήζει, ως αόριστη νομική έννοια, εξειδίκευσης. Στην εξειδίκευση αυτή καθοδηγητικός είναι ο ρόλος, εκτός των γενικών άρθρων 3 και 9, του άρθρου 22 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, σύμφωνα με το οποίο «1. Τα Συμβαλλόμενα Κράτη παίρνουν τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου ένα παιδί, το οποίο επιζητεί να αποκτήσει το νομικό καθεστώς του πρόσφυγα ή που θεωρείται πρόσφυγας δυνάμει των κανόνων και των διαδικασιών του ισχύοντος διεθνούς ή εθνικού δικαίου, είτε αυτό είναι μόνο είτε συνοδεύεται από τους γονείς του ή από οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο, να χαιρεί της κατάλληλης προστασίας και ανθρωπιστικής βοήθειας, που θα του επιτρέψουν να απολαμβάνει τα δικαιώματα που του αναγνωρίζουν η παρούσα Σύμβαση και τα άλλα διεθνή όργανα τα σχετικά με τα δικαιώματα ανθρώπου ή ανθρωπιστικού χαρακτήρα, στα οποία μετέχουν τα εν λόγω κράτη. Για το σκοπό αυτόν τα Συμβαλλόμενα Κράτη συνεργάζονται, όπως αυτά το κρίνουν αναγκαίο, σε όλες τις προσπάθειες που γίνονται από τον Οργανισμό των Ηνωμένων Εθνών και τους άλλους αρμόδιους διακυβερνητικούς ή μη κυβερνητικούς οργανισμούς που συνεργάζονται με τον Οργανισμό των Ηνωμένων Εθνών, προκειμένου να προστατεύσουν και να βοηθήσουν τα παιδιά που βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση, και προκειμένου να αναζητήσουν τους γονείς ή άλλα μέλη της οικογένειας κάθε παιδιού πρόσφυγα και για να συλλέξουν πληροφορίες αναγκαίες για την επανένωση του παιδιού με την οικογένειά του. Σε περίπτωση που ούτε ο πατέρας ούτε η μητέρα ούτε κανένα άλλο μέλος της οικογένειας είναι δυνατόν να ανευρεθεί, το παιδί έχει δικαίωμα να τύχει της ίδιας προστασίας που παρέχεται σε οποιοδήποτε άλλο παιδί στερημένο οριστικά ή προσωρινά του οικογενειακού του περιβάλλοντος για οποιονδήποτε λόγο, σύμφωνα με τις αρχές της παρούσας Σύμβασης».

Για την καθοδήγηση των κρατών μελών της ΕΕ στην εξειδίκευση του «βέλτιστου συμφέροντος», το Ευρωπαϊκό Γραφείο Υποστήριξης για το Άσυ-

λο (European Asylum Support Office, εφεξής E.A.S.O.) εξέδωσε Πρακτικό Οδηγό σχετικά με το συμφέρον του παιδιού, συμπεριλαμβανομένου του ασυνόδευτου ανήλικου, στις διαδικασίες ασύλου (2019).

Διατάξεις για την προστασία των ασυνόδευτων ανήλικων, σε εξειδίκευση του βέλτιστου συμφέροντός τους, περιέχει και ο Κανονισμός Δουβλίνο III, 604/2013, που αφορά στον προσδιορισμό του κράτους μέλους αρμόδιου να εξετάσει αίτηση ασύλου που υποβάλλεται από υπήκοο τρίτης χώρας. Στο άρθρο 6 προβλέπεται ρητά η απαίτηση, τα κράτη μέλη να συνεργάζονται στενά αναφορικά με τη διαδικασία εκτίμησης του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού. Ακολουθεί ενδεικτική απαρίθμηση των ακόλουθων στοιχείων, τα οποία πρέπει να λαμβάνονται υπόψη: οι δυνατότητες επανένωσης της οικογένειας, η ευζωία και η κοινωνική ανάπτυξη του παιδιού, παράμετροι που σχετίζονται με την ασφάλεια και την προστασία του, ιδίως όπου υπάρχει κίνδυνος το παιδί να είναι θύμα εμπορίας, καθώς και τις απόψεις του παιδιού σύμφωνα με την ηλικία και την ωριμότητα, αλλά και τις καταβολές του.

Στο ίδιο πνεύμα κινείται και η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, η οποία έχει εκδώσει Κατευθυντήριες Οδηγίες για τον Καθορισμό του Βέλτιστου Συμφέροντος των Παιδιών, 2008, επισημαίνοντας ότι η συγκεκριμενοποίηση του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού πρέπει να στηρίζεται στις προσωπικές περιστάσεις κάθε παιδιού.

Αντίστοιχα, και το Συμβούλιο της Ευρώπης, με τη Σύσταση 11/2019 της Επιτροπής των Υπουργών για την αποτελεσματική επιτροπεία για ασυνόδευτους ανήλικους και χωρισμένα παιδιά στο πλαίσιο της μετανάστευσης, (Council of Europe - Recommendation CM/Rec(2019)11 of the Committee of Ministers to member States on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration [Συμβούλιο της Ευρώπης – Σύσταση CM/Rec(2019)11 της Επιτροπής Υπουργών).

Περαιτέρω, ρύθμιση για το βέλτιστο συμφέρον του ασυνόδευτου ανήλικου περιλαμβάνεται και στην Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ της 13ης Ιουλίου 2016 (COM 2016/467 final). Ειδικότερα, όπως ορίζεται στο εδάφιο α' της παρ. 4 του άρθρου 22 της ως άνω Πρότασης Κανονισμού, «Ο επίτροπος ασκεί τα καθήκοντά του σύμφωνα με την αρχή του μείζονος συμφέροντος του παιδιού, διαθέτει την κατάλληλη εμπειρογνωμοσύνη για τον σκοπό αυτό και δεν έχει επαληθευμένο ιστορικό εγκλημάτων ή αδικημάτων που σχετίζονται με ανήλικους».

Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ),

6

κατά την ερμηνεία του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ για την προστασία της οικογενειακής ζωής, έχει ήδη κάνει δεκτό, σε υποθέσεις με ασυνόδευτους ανηλίκους, ότι «σε όλες τις αποφάσεις που αφορούν τα παιδιά, πρέπει να υπερισχύει "το απώτερο συμφέρον τους"» (πρβλ. Απόφαση της 6ης Ιουλίου 2010 στην υπόθεση Neulinger et Shuruk κατά Ελβετίας [GC] αρ. προσφυγής 41615/07, § 135, καθώς και Απόφαση της 5ης Απριλίου 2011 στην υπόθεση Rahimi κατά Ελλάδος, αρ. προσφυγής 8687/2008, παρ. 108).

Επίσης, για την επιτροπεία, ως θεσμό προστασίας του βέλτιστου συμφέροντος του τέκνου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσαν Εγχειρίδιο με τίτλο «Επιτροπεία για παιδιά τα οποία στερούνται τη γονική φροντίδα» (Ιούνιος 2014), προωθώντας τη διαμόρφωση κοινής αντίληψης στα κράτη μέλη ως προς τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος επιτροπείας, με γνώμονα τη βελτίωση των συνθηκών για τα παιδιά που τελούν υπό επιτροπεία και την προαγωγή του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Στο Εγχειρίδιο αυτό παρατίθενται κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη θέσπιση και τη λειτουργία εθνικών συστημάτων επιτροπείας, και αναφέρονται τα βασικά καθήκοντα τα οποία πρέπει να ασκεί ο επίτροπος.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

Κατά το προτεινόμενο, σκοπός του νόμου είναι «η διασφάλιση του βέλτιστου συμφέροντος, η προάσπιση των δικαιωμάτων και η πλήρης προστασία των ασυνόδευτων και χωρισμένων πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που βρίσκονται στην Ελλάδα».

Προσθήκη της λέξης «ανηλίκων», μετά τη λέξη «χωρισμένων», κατ' ακολουθία των σχετικών ορισμών της περ. ιδ) του άρθρου 1 του Κώδικα, όπως αυτή αναδιατυπώνεται στο άρθρο 3 του νομοσχεδίου, αποδίδει ορθώς τον εν λόγω σκοπό.

2. Επί του άρθρου 3

A. Κατά την προτεινόμενη τροποποίηση του ορισμού του «εκπροσώπου του ανηλίκου» (περ. ιε) του άρθρου 1 του Κώδικα), «[α]ν ο επίτροπος είναι νομικό πρόσωπο (...) εξουσιοδοτεί φυσικό πρόσωπο».

Εν τούτοις, κατά την προστιθέμενη στο άρθρο 1 του Κώδικα περ. μστ), «επίτροπος είναι το νομικό πρόσωπο που ορίζεται από τον Εισαγγελέα (...)».

Επομένως, ο επίτροπος ασυνόδευτου ανήλικου είναι, κατά τον σχετικό ορισμό του νομοσχεδίου, πάντοτε νομικό πρόσωπο, οπότε η φράση «Αν ο εκπρόσωπος του ανήλικου είναι νομικό πρόσωπο [δηλαδή, επίτροπος]» θα απηχούσε σαφέστερα την πρόθεση του νομοθέτη.

Β. Επίσης, κατά προστιθέμενο στο ως άνω άρθρο του Κώδικα ορισμό (περ. μβ), «βέλτιστο συμφέρον του ασυνόδευτου ανήλικου είναι το βέλτιστο συμφέρον, κατά την έννοια της παρ. 1 του άρθρου 63», κατά την οποία, «[σ]τους ανήλικους διασφαλίζεται ένα επαρκές επίπεδο διαβίωσης για τη σωματική, ψυχική, διανοητική, ηθική και κοινωνική τους ανάπτυξη. Για την εκτίμηση του βέλτιστου συμφέροντος του ανήλικου, λαμβάνονται υπόψη ιδίως οι δυνατότητες επανένωσης της οικογένειας, η ποιότητα ζωής και η κοινωνική ανάπτυξη του ανήλικου, ζητήματα ασφάλειας και προστασίας, ιδίως εάν υπάρχει κίνδυνος να καταστεί ο ανήλικος θύμα εμπορίας ανθρώπων, και οι απόψεις του ανήλικου ανάλογα με την ηλικία και την ωριμότητά του».

Σημειώνεται ότι στην παρ. 4 του ίδιου άρθρου 63 του Κώδικα γίνεται αναφορά, όχι στο «βέλτιστο», αλλά στο «μείζον συμφέρον» του ανήλικου: «Οι κατά περίπτωση αρμόδιες αρχές μεριμνούν ώστε τα ανήλικα τέκνα των αιτούντων ή οι ανήλικοι αιτούντες να διαμένουν με τους γονείς τους, τα ανήλικα άγαμα αδέρφια τους ή με τον ενήλικο συγγενή που έχει την ευθύνη τους σύμφωνα με τον νόμο, εφόσον αυτό είναι προς το μείζον συμφέρον των εν λόγω ανηλίκων».

Δεδομένου ότι στον Κώδικα ορίζεται μόνο το «βέλτιστο» συμφέρον και όχι το «μείζον», θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να χρησιμοποιείται αποκλειστικά ο όρος «βέλτιστο συμφέρον», αν και, κατ' ακριβολογία, το συμφέρον του τέκνου δεν φαίνεται να επιδέχεται διαβαθμίσεις, ώστε να δικαιολογείται εναλλακτική χρήση των επιθέτων «βέλτιστο» ή «μείζον».

3. Επί του άρθρου 9

Σύμφωνα με την προτεινόμενη ρύθμιση, «Οι λειτουργίες της επιτροπείας ασυνόδευτου ανήλικου διακρίνονται: α) Στην επιμέλεια του προσώπου του ασυνόδευτου ανήλικου, β) στην εκπροσώπησή του σε θέματα προσωπικής κατάστασης και γ) στη συνδρομή του σε περιουσιακά θέματα».

Όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση για τα άρθρα 1-42 (σελ. 50 της Έκθεσης Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης), «Η επιτροπεία των ασυνόδευτων ανηλίκων συνιστά έναν θεσμό που στοχεύει στην προστασία του ανήλικου και τη διασφάλιση των συμφερόντων και των δικαιωμάτων του, όταν ο τελευταίος δεν συνοδεύεται από πρόσωπο που ασκεί τη γονική του μέριμνα ή την επιμέλειά του. Πρόκειται για μία οιονεί οικογενειακή σχέση, που ανα-

8

πληρώνει, χωρίς να υποκαθιστά, την οικογένεια, με σκοπό τη διασφάλιση της συνολικής ευημερίας του ανηλίκου, συμπληρώνοντας την περιορισμένη δικαιοπρακτική ικανότητά του και εκπροσωπώντας τον ενώπιον των αρμόδιων αρχών. Η επιτροπεία των ανηλίκων που στερούνται γονικής μέριμνας ρυθμίζεται από τα άρθρα 1589 έως 1654 του Αστικού Κώδικα. Στην περίπτωση αυτή αρμόδιο είναι το δικαστήριο για να ορίσει τον επίτροπο. Αξίζει να σημειωθεί ότι, κατά το άρθρο 4 του Αστικού Κώδικα, οι αλλοδαποί πολίτες (πρόσωπα που δεν έχουν την ελληνική ιθαγένεια) έχουν τα ίδια αστικά δικαιώματα με τους ημεδαπούς (Έλληνες πολίτες). Επιπλέον, τα ελληνικά δικαστήρια είναι αρμόδια για τον διορισμό επιτρόπου αλλοδαπού ανηλίκου, εάν ο τόπος συνήθους διαμονής του/της είναι η Ελλάδα (παρ. 2 άρθρου 24 Αστικού Κώδικα)».

Συνεπώς, η επιτροπεία των άρθρων 9 επ. του νομοσχεδίου διαμορφώνεται ως ειδικότερος θεσμός σε σχέση με την επιτροπεία των άρθρων 1589 επ. ΑΚ, υπό την έννοια ότι είναι νομικός θεσμός αναπλήρωσης της γονικής μέριμνας και προστασίας των προσωπικών και περιουσιακών συμφερόντων του ανηλίκου, ο οποίος είτε δεν έχει γονείς για να ασκήσουν τη γονική μέριμνα είτε η γονική μέριμνα αδρανεύει για νομικούς ή πραγματικούς λόγους, οι οποίοι είναι εν προκειμένω συγκεκριμένοι και οφείλονται, κυρίως, στο ότι το παιδί βρίσκεται ασυνόδευτο στην Ελλάδα ή έχει αποχωριστεί τους γονείς του ή είναι ανήλικος πολίτης τρίτης χώρας ή ανιθαγενής, που, κατά την παραμονή του στην ελληνική επικράτεια, εγκαταλείπεται, κακοποιείται ή συντρέχει άλλος λόγος εφαρμογής των άρθρων για την κακή άσκηση της γονικής μέριμνας σύμφωνα με τα άρθρα 1532 και 1533 ΑΚ. (άρθρο 7 του νομοσχεδίου).

Σύμφωνα με το άρθρο 1603 ΑΚ, «Στον επίτροπο ανήκουν, υπό τους όρους των διατάξεων που ακολουθούν το καθήκον και το δικαίωμα να επιμελείται του προσώπου του ανηλίκου, να διοικεί την περιουσία του και να τον εκπροσωπεί σε κάθε δικαιοπραξία ή δίκη που αφορά το πρόσωπο ή την περιουσία του». Η επιτροπεία αποσκοπεί στο να ιδρύσει οιονεί οικογενειακή σχέση, κατά το πρότυπο της γονικής μέριμνας. Από τον θεσμό της επιτροπείας απορρέουν για τον επίτροπο λειτουργικά δικαιώματα, δηλαδή δικαιώματα, τα οποία είναι ταυτόχρονα και καθήκοντα, υποχρεούται, δηλαδή να τα ασκεί, ώστε να καλύψει το κενό της ελλείπουσας γονικής μέριμνας του ασυνόδευτου ανηλίκου (Βλ. Απ. Γεωργιάδη, Οικογενειακό Δίκαιο, β' έκδ., 2017, σελ. 766 επ.). Υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν, ενδεχομένως, πληρέστερη η αναφορά, στην προτεινόμενη ρύθμιση, σε «δικαστική ή εξώδικη εκπροσώπηση του ανηλίκου» γενικά, και όχι μόνο για τις προσωπικές του σχέσεις, αλλά

και για τυχόν περιουσιακές, π.χ., επιδόματα που δικαιούται.

Περαιτέρω, ως προς τις περιουσιακές σχέσεις του ασυνόδευτου ανηλίκου, υιοθετείται, στην προτεινόμενη ρύθμιση, ως προς τις αρμοδιότητες/καθήκοντα του επιτρόπου, ο όρος «συνδρομή σε περιουσιακά θέματα», και όχι, π.χ., ο όρος «διοίκηση της περιουσίας» (αν και περιουσία, κατά κανόνα, ο ασυνόδευτος ανήλικος δεν έχει, ωστόσο, δεν αποκλείεται να δικαιούται και να λαμβάνει, π.χ., επιδόματα, τα οποία αποτελούν εισόδημα και, τελικά, περιουσία στην Ελλάδα) ή ο όρος «διαχείριση περιουσιακών θεμάτων», με την επιφύλαξη, βεβαίως, των άρθρων 135-137 ΑΚ (για την περιορισμένη ικανότητα για δικαιοπραξία του ανηλίκου με ηλικιακές διαβαθμίσεις, η οποία του επιτρέπει μεμονωμένες πράξεις με περιουσιακό χαρακτήρα). Ενδεχομένως επιλέγεται ο όρος «συνδρομή» για να υποδηλώσει ότι, εκτός από τον επίτροπο, εμπλέκονται στις διαδικασίες διαχείρισης περιουσιακών σχέσεων και άλλα πρόσωπα, όπως ο συντονιστής ή ο εντεταλμένος επιτροπείας. Παρατηρείται, όμως, ότι η χρήση του όρου «συνδρομή» συνδέεται με την ύπαρξη άλλου κύριου/κεντρικού εκτελεστικού οργάνου της επιτροπείας. Οι όροι «διοίκηση της περιουσίας» ή «διαχείριση περιουσιακών θεμάτων» θα απέδιδαν ακριβέστερα τη βούληση του νομοθέτη, ως προς τον ρόλο και τις αρμοδιότητες του επιτρόπου, ο οποίος υποχρεούται να ασκεί τα καθήκοντά του. Υπέρ αυτής της άποψης συνηγορεί και το άρθρο 24 του νομοσχεδίου, το οποίο θεσπίζει ευθύνη του επιτρόπου για ζημία που προκλήθηκε στον ανήλικο.

4. Επί του άρθρου 16 παρ. 2

Κατά προστιθέμενο στον Κώδικα άρθρο 66Ι, «Η αναγγελία της κατάστασης επιτροπείας ασυνόδευτου ανηλίκου εκκινεί όταν ένας ανήλικος ταυτοποιηθεί ή καταγραφεί ως ασυνόδευτος από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας ή του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής, την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης ή την Υπηρεσία Ασύλου ή άλλη αρμόδια αρχή».

Επισημαίνεται συναφώς ότι, κατ' άρθρο 22 της COM (2016) 467 final πρότασης Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (βλ. ανωτ. Ι.Γ), «επί της οποίας οι συννομοθέτες έχουν ήδη σημειώσει σημαντική πρόοδο» (Αιτιολογική Έκθεση επί της τροποποιητικής πρότασης COM(2020) 611 final, σελ. 5), και με τίτλο «Ειδικές εγγυήσεις για τους ασυνόδευτους ανήλικους», «1. Οι αρμόδιες αρχές, το συντομότερο δυνατόν και το αργότερο εντός πέντε εργάσιμων ημερών από τη στιγμή που ένας ασυνόδευτος ανήλικος υποβάλλει σχετική αίτηση, ορίζουν ένα πρόσωπο ή μια οργάνωση ως επίτροπο του ανηλίκου. Σε περίπτωση που ως επίτροπος ορίζεται μια ορ-

10

γάνωση, η οργάνωση αυτή ορίζει ένα πρόσωπο, το οποίο θα είναι επιφορτισμένο με την εκπλήρωση των καθηκόντων του επιτρόπου. Η αποφαινόμενη αρχή ενημερώνει αμέσως τον ασυνόδευτο ανήλικο σχετικά με τον διορισμό του επιτρόπου του».

5. Επί του άρθρου 18

Στην παρ. 1 του προστιθέμενου στον Κώδικα άρθρου 66ΙΒ, εκ παραδρομής γίνεται αναφορά σε ορισμό επιτρόπου «σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο της παρ. 2 του άρθρου 66ΙΑ», αντί του άρθρου 66Ι.

6. Επί του άρθρου 23

Με το προτεινόμενο άρθρο προστίθεται στον Κώδικα άρθρο 66ΙΖ περί α) παύσης του λειτουργήματος του επιτρόπου, εκτός των περιπτώσεων αυτοδίκαιης παύσης, με διάταξη του Εισαγγελέα, «ύστερα από αίτηση οποιουδήποτε έχει έννομο συμφέρον ή αναφορά της Μονάδας Θεσμικής Προστασίας, εφόσον συντρέχει υπαίτια συμπεριφορά ή κατάσταση που κρίνεται ότι μπορεί να θέσει σε κίνδυνο το βέλτιστο συμφέρον και τα δικαιώματα του ασυνόδευτου ανηλίκου, όπως: βα) η παραμέληση των επιτροπικών καθηκόντων, ββ) η παράβαση περιορισμών και διαδικασιών που προβλέπονται στο παρόν Μέρος, βγ) η σοβαρή και μόνιμη σύγκρουση των συμφερόντων επιτρόπου και ασυνόδευτου ανηλίκου», και β) περί παύσης της άσκησης των επιτροπικών καθηκόντων από τον εντεταλμένο επιτροπείας, εκτός των περιπτώσεων αυτοδίκαιης παύσης, «με απόφαση του οργάνου διοίκησης του Φ.Π.Υ.Ε., που ορίζεται από τον Εισαγγελέα ως επίτροπος, στις περιπτώσεις: βα) υπαίτιας παράβασης των επιτροπικών καθηκόντων που του έχουν ανατεθεί, ββ) οριστικής αδυναμίας να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του, βγ) σύγκρουσης συμφερόντων του εντεταλμένου επιτροπείας και του ασυνόδευτου ανηλίκου».

Επισημαίνεται συναφώς ότι παύση δεν προβλέπεται για τον «συντονιστή» των εντεταλμένων επιτροπείας (προστιθέμενο άρθρο 66ΙΕ), μολονότι, κατά το προτεινόμενο άρθρο 66ΙΣΤ του Κώδικα, «Τα μέλη του οργάνου διοίκησης του Φ.Π.Υ.Ε., που ορίζεται από τον Εισαγγελέα ως επίτροπος, ο συντονιστής και ο εντεταλμένος επιτροπείας δεν μπορούν να ασκούν τα καθήκοντα που προβλέπονται από τον παρόντα, εφόσον τα συμφέροντα του εκπροσωπούμενου ασυνόδευτου ανηλίκου συγκρούονται με τα δικά τους, των συζύγων ή των συμβιούντων, κατά την έννοια του άρθρου 1 του ν. 4356/2015 (Α΄

181), των συγγενών εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθείαν γραμμή απε-
ριόριστα, καθώς και εκ πλαγίου έως και δευτέρου βαθμού».

Αθήνα, 19 Ιουλίου 2022

Οι Εισηγητές
Αθηνά Κοντογιάννη
Επιστημονική Συνεργάτις
Ανδρέας Κούνδουρος
Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών 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