

**Έκθεση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Νομικών για το νομοσχέδιο
«Ο περί της Ίδρυσης και Λειτουργίας Διοικητικού Δικαστηρίου (Τροποποιητικός)
Νόμος του 2017»**

Παρόντες:

Γεώργιος Γεωργίου, πρόεδρος	Ανδρέας Πασιουρτίδης
Δημήτρης Δημητρίου	Πανίκος Λεωνίδου
Άριστος Δαμιανού	Κωστής Ευσταθίου
Ευανθία Σάββα	

Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Νομικών μελέτησε το πιο πάνω νομοσχέδιο σε έξι συνεδρίες της, που πραγματοποιήθηκαν την 31^η Μαΐου 2017, στις 22 Οκτωβρίου 2018, στις 20 Μαρτίου και 4 Σεπτεμβρίου 2019, στις 4 Νοεμβρίου 2020 και στις 13 Ιανουαρίου 2021. Στο πλαίσιο των συνεδριάσεων αυτών κλήθηκαν και παρευρέθηκαν ενώπιον της επιτροπής η Πρόεδρος του Διοικητικού Δικαστηρίου, εκπρόσωποι του Υπουργείου Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως, του Τμήματος Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών, της Αστυνομίας Κύπρου και της Νομικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας.

Σημειώνεται ότι στο στάδιο της συζήτησης του νομοσχεδίου παρευρέθηκε και το μέλος της επιτροπής κ. Χριστιάνα Ερωτοκρίτου.

Σκοπός του υπό συζήτηση νομοσχεδίου είναι η συμμόρφωση της Δημοκρατίας με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ) στην υπόθεση M.A. v. Cyprus, η οποία εκδόθηκε στις 23 Ιουλίου 2013, καθώς και η εναρμόνιση με ανάλογες με τις αναφερόμενες στην εν λόγω απόφαση του ΕΔΑΔ απαιτήσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτό έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) σε αριθμό αποφάσεών του, περιλαμβανομένης της απόφασής του στην υπόθεση C-562/13, Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve v. Abdida.

Σύμφωνα με τα στοιχεία που τέθηκαν ενώπιον της επιτροπής, με την πιο πάνω απόφαση του ΕΔΑΔ, η Δημοκρατία καταδικάστηκε μεταξύ άλλων για παράβαση των διατάξεων του άρθρου 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, γνωστής ως Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), το οποίο διασφαλίζει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής στη δικαιοσύνη, σε συνδυασμό με τα άρθρα 2 και 3 της ΕΣΔΑ, τα οποία διασφαλίζουν, αντίστοιχα, το δικαίωμα στη ζωή και την απαγόρευση βασανιστηρίων, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας.

Με βάση τα ίδια στοιχεία, η πιο πάνω καταδίκη της Δημοκρατίας είχε ως έρεισμα το γεγονός ότι στην κυπριακή έννομη τάξη η, δυνάμει του άρθρου 146 του συντάγματος, προσφυγή κατά διοικητικής απόφασης ή πράξης περί απομάκρυνσης ή απέλασης ή επιστροφής προσώπου δεν επιφέρει την αυτόματη αναστολή της ισχύος της προσβαλλόμενης διοικητικής απόφασης ή πράξης, παρά τον ισχυρισμό του επηρεαζόμενου προσώπου ότι η απέλαση, απομάκρυνση ή επιστροφή του θα τον εκθέσει σε μεταχείριση ασύμβατη με τα άρθρα 2 και 3 της ΕΣΔΑ. Ως εκ τούτου, η Δημοκρατία, ως συμβαλλόμενο μέρος στην ΕΣΔΑ, έχει υποχρέωση να συμμορφωθεί προς την προαναφερόμενη απόφαση του ΕΔΑΔ, θεσμοθετώντας μεταξύ άλλων την αναστολή της ισχύος της εν λόγω προσβαλλόμενης διοικητικής απόφασης ή σχετικής πράξης.

Περαιτέρω, όπως επισημαίνεται στα υπό αναφορά στοιχεία, με βάση τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ, η Δημοκρατία, ως κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει ανάλογη υποχρέωση, δηλαδή υποχρέωση να θεσμοθετήσει ότι προσφυγή που ασκήθηκε σύμφωνα με τα πιο πάνω αναστέλλει την εκτέλεση της προσβαλλόμενης απόφασης ή πράξης, όταν υφίστανται αποχρώντες λόγοι να θεωρηθεί ότι η εν λόγω απόφαση ή πράξη εκθέτει το πρόσωπο εναντίον του οποίου εκδόθηκε σε σοβαρό κίνδυνο να υποστεί μεταχείριση αντίθετη προς το άρθρο 19.2 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της

Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο προβλέπει για την απαγόρευση βασανιστηρίων, κατά τρόπο ανάλογο με το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ.

Τέλος, σύμφωνα με τα στοιχεία που τέθηκαν ενώπιον της Επιτροπής από τους κυβερνητικούς αρμοδίους, η Δημοκρατία τελεί υπό καθεστώς αυξημένης επιτήρησης από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης λόγω της μη συμμόρφωσής της προς την υπό αναφορά απόφαση του ΕΔΑΔ και η επόμενη αξιολόγηση της συμμόρφωσης της Δημοκρατίας με την απόφαση αυτή θα πραγματοποιηθεί κατά τη συνεδρίαση της Επιτροπής Υπουργών τον Μάρτιο του 2021.

Ειδικότερα, με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στο νομοσχέδιο, όπως αυτό είχε αρχικά κατατεθεί από την εκτελεστική εξουσία, επιδιώκονται κυρίως τα ακόλουθα:

1. Η θεσμοθέτηση αυτόματης αναστολής της εκτέλεσης διοικητικής απόφασης για απέλαση, απομάκρυνση ή επιστροφή αλλοδαπού, σε περίπτωση που κατά της εν λόγω απόφασης καταχωρίζεται προσφυγή, εφόσον στην προσφυγή αυτή περιλαμβάνεται ισχυρισμός για παράβαση των άρθρων 2 ή 3 της ΕΣΔΑ ή των αντίστοιχων άρθρων 7 ή 8 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας ή των άρθρων 2 ή 4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και νοουμένου ότι η σχετική αίτηση ακύρωσης έχει επιδοθεί στο Υπουργείο Εσωτερικών, στο Τμήμα Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης του ίδιου υπουργείου ή/και στον Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας. Η προτεινόμενη αναστολή της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης θα ισχύει μέχρι την εκδίκαση της προσφυγής.
2. Η παροχή δυνατότητας στο Διοικητικό Δικαστήριο όπως, σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας ενώπιόν του, εκδώσει, υπό οποιουδήποτε όρους κρίνει αναγκαίους υπό τις περιστάσεις, διάταγμα με το οποίο αίρεται η πιο πάνω αναφερόμενη αναστολή της ισχύος της διοικητικής πράξης, εφόσον:

- α. έχει καταχωριστεί από διάδικο ενδιάμεση αίτηση διά κλήσεως η οποία έχει επιδοθεί στον αντίδικο,
 - β. το Διοικητικό Δικαστήριο ακούσει τους διαδίκους ή τους συνηγόρους τους επί της ενδιάμεσης αυτής αίτησης και τυχόν ένστασης που έχει καταχωριστεί κατά της αίτησης και
 - γ. το Διοικητικό Δικαστήριο εξετάσει και αποφανθεί τελικώς και επί της ουσίας ότι ο ισχυρισμός για παράβαση των άρθρων 2 ή 3 της ΕΣΔΑ ή των αντίστοιχων άρθρων 7 ή 8 του Συντάγματος της Δημοκρατίας ή των άρθρων 2 ή 4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που παρατίθεται στη σχετική αίτηση ακύρωσης είναι αβάσιμος ή ότι στην αίτηση ακύρωσης δεν παρατίθεται τέτοιος ισχυρισμός.
3. Η παροχή δυνατότητας στο Διοικητικό Δικαστήριο να εκδικάσει την ενδιάμεση αίτηση, αντί να διατάξει ταχεία εκδίκαση της προσφυγής.
 4. Η παροχή δυνατότητας στο Διοικητικό Δικαστήριο όπως εξετάσει αυτεπαγγέλτως, προδικαστικά, ισχυρισμό για παράβαση των άρθρων 2 ή 3 της ΕΣΔΑ ή των αντίστοιχων άρθρων 7 ή 8 του Συντάγματος της Δημοκρατίας ή των άρθρων 2 ή 4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εκδώσει διάταγμα με το οποίο να αίρεται η πιο πάνω αναφερόμενη αναστολή της ισχύος της διοικητικής πράξης, υπό την προϋπόθεση ότι έχει ακούσει τους διαδίκους ή τους συνηγορούς τους επί του θέματος και αποφανθεί τελικώς και επί της ουσίας ότι ο εν λόγω ισχυρισμός είναι αβάσιμος ή ότι στην αίτηση ακύρωσης δεν παρατίθεται τέτοιος ισχυρισμός.

Κατά τη συζήτηση επί των προνοιών του νομοσχεδίου όπως είχε αρχικά κατατεθεί από την εκτελεστική εξουσία η εκπρόσωπος του Υπουργείου Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως ενημέρωσε την επιτροπή ότι η διοίκηση ως επί το πλείστον εφαρμόζει στην πράξη τα προβλεπόμενα στην απόφαση του ΕΔΑΔ, δηλαδή δεν απελαύνονται πρόσωπα πριν

από την έκδοση τελεσίδικης απόφασης, σημειώνοντας παράλληλα τη θέση του ΕΔΑΔ ότι τέτοια θέματα πρέπει να ρυθμίζονται νομοθετικά και όχι μόνο με ενέργειες από πλευράς της διοίκησης.

Η Πρόεδρος του Διοικητικού Δικαστηρίου συμφώνησε με τους σκοπούς και τις επιδιώξεις του νομοσχεδίου όπως είχε αρχικά κατατεθεί, ωστόσο υπέβαλε στην επιτροπή τόσο προφορικά όσο και γραπτώς εισηγήσεις για τροποποίηση των προνοιών του.

Στο στάδιο αυτό διαπιστώθηκε διάσταση απόψεων μεταξύ της εκτελεστικής εξουσίας και του Διοικητικού Δικαστηρίου αναφορικά με συγκεκριμένες πρόνοιες του νομοσχεδίου. Ως εκ τούτου, η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Νομικών επισήμανε την ανάγκη όπως, προτού συνεχίσει την ενώπιόν της συζήτηση του νομοσχεδίου, αυτό τύχει περαιτέρω διαβούλευσης μεταξύ του Υπουργείου Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως, του Υπουργείου Εσωτερικών, της Νομικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας και του Ανωτάτου Δικαστηρίου, με σκοπό την επίτευξη συγκλίσεως ως προς τις ρυθμίσεις οι οποίες τελικά θα προωθηθούν προς ψήφιση.

Ακολούθως, το Υπουργείο Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως υπέβαλε στην επιτροπή αναθεωρημένο κείμενο του νομοσχεδίου, ως αποτέλεσμα της διαβούλευσης που έλαβε χώραν σύμφωνα με τα πιο πάνω.

Στο υποβληθέν αναθεωρημένο κείμενο του νομοσχεδίου προβλέπονται τα ακόλουθα:

1. Θεσμοθέτηση αυτόματης αναστολής της εκτέλεσης διοικητικής απόφασης για απέλαση, απομάκρυνση ή επιστροφή αλλοδαπού, σε περίπτωση που καταχωρίζεται και επιδίδεται προσφυγή κατά της εν λόγω απόφασης, εφόσον η προσφυγή αυτή περιλαμβάνει ισχυρισμό για παράβαση των άρθρων 2 ή 3 της ΕΣΔΑ ή των αντίστοιχων άρθρων 7 ή 8 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας ή των άρθρων 2 ή 4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και νοουμένου ότι η σχετική αίτηση ακύρωσης έχει επιδοθεί στο Υπουργείο

Εσωτερικών, στο Τμήμα Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης του υπουργείου αυτού ή/και στον Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας. Η προτεινόμενη σύμφωνα με τα πιο πάνω αναστολή θα ισχύει μέχρι την εκδίκαση της προσφυγής.

2. Εκδίκαση της προσφυγής το συντομότερο πρακτικά δυνατόν και έκδοση της δικαστικής απόφασης κατά προτεραιότητα.
3. Σε περίπτωση που με την προσφυγή προσβάλλεται μεταξύ άλλων διάταγμα κράτησης το οποίο εκδίδεται δυνάμει των διατάξεων του περί Αλλοδαπών και Μεταναστεύσεως Νόμου, εκδίκαση της προσφυγής το συντομότερο δυνατόν και έκδοση δικαστικής απόφασης εντός τριάντα ημερών από την καταχώριση της προσφυγής, εκτός εάν συντρέχουν λόγοι ανωτέρας βίας.

Στο στάδιο της συζήτησης επί των προνοιών του αναθεωρημένου κειμένου του νομοσχεδίου το Ανώτατο Δικαστήριο, το οποίο δεν εκπροσωπήθηκε κατά το στάδιο αυτό, διαβίβασε γραπτώς στην επιτροπή εισήγηση για τροποποίηση του νομοσχεδίου κατά τρόπο ώστε, σε περίπτωση που ασκείται προσφυγή στην οποία προσβάλλεται διάταγμα κράτησης το οποίο εκδίδεται δυνάμει των διατάξεων του περί Αλλοδαπών και Μεταναστεύσεων Νόμου, η δικαστική απόφαση να εκδίδεται, εκτός εάν συντρέχουν λόγοι ανωτέρας βίας, εντός τριάντα ημερών από την επιφύλαξη της απόφασής ή, εναλλακτικά, εντός σαράντα πέντε ημερών από την καταχώριση της προσφυγής και όχι εντός τριάντα ημερών από την καταχώριση της προσφυγής, όπως προβλέπεται στο αναθεωρημένο κείμενο.

Συναφώς, η εκπρόσωπος της Νομικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας ενημέρωσε την επιτροπή ότι η πρόνοια που προβλέπει την έκδοση απόφασης εντός τριάντα ημερών από την καταχώριση της προσφυγής, σε περίπτωση που προσβάλλεται διάταγμα κράτησης, έχει συνταχθεί, αναφορικά με την προθεσμία, κατά τρόπο ανάλογο με αυτόν της σύνταξης του άρθρου 9ΣΤ(6) του περί Προσφύγων Νόμου και ως εκ τούτου δεν μπορεί να συμφωνήσει με την ως άνω εισήγηση του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

Σημειώνεται ότι το εν λόγω άρθρο του περί Προσφύγων Νόμου ρυθμίζει το θέμα της κράτησης αιτητή διεθνούς προστασίας και προβλέπει μεταξύ άλλων την έκδοση διατάγματος κράτησης αιτητή από τον Υπουργό Εσωτερικών και τον τρόπο άσκησης προσφυγής κατά τέτοιου διατάγματος. Ειδικότερα, στο εδάφιο (6) του υπό αναφορά άρθρου προβλέπεται ότι η πρωτοβάθμια εκδίκαση τέτοιας προσφυγής «ολοκληρώνεται το συντομότερο δυνατόν και η δικαστική απόφαση εκδίδεται, εκτός αν συντρέχουν λόγοι ανωτέρας βίας, εντός τεσσάρων (4) εβδομάδων από την καταχώριση της προσφυγής.».

Όλοι όσοι παρευρέθηκαν στη συνεδρίαση δήλωσαν ότι συμφωνούν με τις πρόνοιες του νομοσχεδίου όπως αυτό έχει τελικώς αναθεωρηθεί από την εκτελεστική εξουσία.

Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Νομικών, αφού έλαβε υπόψη όλα όσα τέθηκαν ενώπιόν της, επιφύλαξε την τελική τοποθέτηση όλων των εκπροσωπούμενων σε αυτήν πλευρών κατά τη συζήτηση του θέματος στην ολομέλεια του σώματος.

26 Ιανουαρίου 2021

Αρ. Φακ.: 23.01.058.072-2017

NK/XX