



ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 2017



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
Ταμείο Ασύλου,
Μετανάστευσης και Ένταξης

ΕΘΝΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΤΑΜΕΙΟΥ ΑΣΥΛΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΕΝΤΑΞΗΣ 2014-2020

Ισότητα, Αλληλεγγύη, Προστασία

Με τη Συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ
(ΥΕΕΠ)

ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ
Ειδική έκθεση 2017

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Συντελεστές

Η παρούσα Ειδική Έκθεση αποτελεί προϊόν επεξεργασίας υλικού, το οποίο προέκυψε από την εργασία –διερεύνηση αναφορών, παρεμβάσεις, αυτοψίες, έλεγχο διαδικασίας επιστροφών– της Ομάδας Επιστροφών της Ανεξάρτητης Αρχής, υπό την εποπτεία του Συνηγόρου του Πολίτη Ανδρέα Ποττάκη και του Βοηθού Συνηγόρου Γιώργου Νικολόπουλου.

Δημοσιεύθηκε στην Αθήνα τον Σεπτέμβριο 2018 στο πλαίσιο της Δράσης «Σύστημα Παρακολούθησης και Ελέγχου των Αναγκαστικών Επιστροφών» που συγχρηματοδοτείται από το Εθνικό Πρόγραμμα του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης 2014-2020

Επιμέλεια ύλης: Χρύσα Χατζή

Εξώφυλλο και καλλιτεχνικός σχεδιασμός: Δάφνη Μπέπ

Μετάφραση: Νικόλας Φιλιππάκης

© Συνήγορος του Πολίτη

Χαλκοκονδύλη 17, 104 32 – ΑΘΗΝΑ

www.synigoros.gr

Περιεχόμενα

Εισαγωγή07

1	Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου στον εξωτερικό έλεγχο αναγκαστικών επιστροφών11 <ul style="list-style-type: none">• Νομικό πλαίσιο.....11• Οργάνωση, χρηματοδότηση και δικτύωση12	4	Εξωτερικός έλεγχος σε επιχειρήσεις απομάκρυνσης πολιτών τρίτων χωρών18 <ul style="list-style-type: none">• Χερσαίες επιχειρήσεις απομάκρυνσης18• Κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης18• Επιχειρήσεις επανεισοχής στην Τουρκία19
2	Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου14 <ul style="list-style-type: none">• Ο εξωτερικός έλεγχος επιστροφών το 2017 με μια ματιά14• Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών14• Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατουμένων προς επιστροφή15	5	Συνεργασία με τον Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX21
3	Επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά Κέντρα – Προβλήματα διαδικασίας επιστροφών16 <ul style="list-style-type: none">• Δειγματοληπτικοί έλεγχοι και διαπιστώσεις16	6	Το αναθεωρημένο Εγχειρίδιο Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....23 Κατακλείδα27

Εισαγωγή

Η διαχείριση των μεικτών ροών πληθυσμών τρίτων χωρών, προσφύγων και μεταναστών, διακρίνεται σε διάφορα επιμέρους στάδια: από την πρώτη υποδοχή και καταγραφή τους, στην κατανομή τους στην επικράτεια, τη διαχείριση των αιτημάτων τους, την ενσωμάτωσή τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή, για όσους υπηκόους τρίτων χωρών παραμείνουν, τη μετεγκατάστασή τους σε άλλα κράτη-μέλη, για όσους εξ αυτών υφίσταται ζήτημα οικογενειακής επανένωσης ή επωφελήθηκαν του προγράμματος μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο της περιόδου 2015-2017, ή την επιστροφή και/ή επανεισοδοχή τους στη χώρα καταγωγής τους ή στην Τουρκία, για εκείνους των οποίων η παραμονή δεν κρίθηκε νόμιμη. Σε όλα αυτά τα στάδια, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι παρών, ασκώντας έλεγχο νομιμότητας των διαδικασιών, παρακολουθώντας από κοντά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των επιχειρησιακών δράσεων των δημοσίων υπηρεσιών, προβαίνοντας σε συστάσεις και εισηγήσεις για θεσμικές παρεμβάσεις, επισημαίνοντας ατέλειες, κενά, δυσλειτουργίες και ελλείμματα, πολιτικής και διαχείρισης. Στην ειδική έκθεση που δημοσιοποίησε στις αρχές του καλοκαιριού του 2017, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε, ότι το ζήτημα της διαχείρισης μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών είναι πρωτίστως πολιτικό, τόσο για την Ευρώπη όσο και για την Ελλάδα.

Με πρόδηλη την απουσία κοινής, ενιαίας, συντεταγμένης πολιτικής, η Ένωση εξακολούθησε να στηρίζεται σε –και να στηρίζει– ad hoc συμφωνίες, αμφιβόλου νομικής αλλά σπουδαίας πολιτικής αξίας και βαρύτητας, όπως η Κοινή Δήλωση του 2016 με την Τουρκία. Στο επίπεδο της ΕΕ, αναγκαίες συνθήκες για την εξοικονόμηση του απαραίτητου χρόνου προβάλλονται ο έλεγχος των πληθυσμιακών ροών, ο γεωγραφικός περιορισμός τους στα όρια της περιφέρειας της Ευρώπης, η περιστασιακή αποσυμφόρηση σε περιπτώσεις εξαιρετικής πύκνωσης πληθυσμών, η οριακή βελτίωση των συνθηκών διαμονής και η κατάχρηση του θεσμικού πλαισίου που προβλέπει και επιτρέπει διοικητική κράτηση, ώστε να διατηρηθεί ένα κλίμα αποτρεπτικό για επίδοξους μετακινούμενους πληθυσμούς και για ήδη εγκατεστημένους που στερούνται των προϋποθέσεων χορήγησης ασύλου. Και η εντατικοποίηση των διαδικασιών και επιχειρήσεων επιστροφών και επανεισοδών.

Για την Ελλάδα, διακριτό πολιτικό πρόταγμα, με επιμέρους εθνικές προτεραιότητες, δεν φάνηκε να έχει αναπτυχθεί επαρκώς. Η χώρα αποδέχτηκε να υλοποιήσει πιστά τις προτεραιότητες της Ένωσης, ευελπιστώντας, ότι οι ‘παγωμένες’ ρυθμίσεις του υφιστάμενου συστήματος Δουβλίνου δεν θα ενεργοποιούνταν μέχρι την διαμόρφωση και θέση σε εφαρμογή νέων, κοινά αποδεκτών και συνεργατικά υλοποιήσιμων ευρωπαϊκών πολιτικών. Και ενώ και τα δύο αυτά ζητούμενα για την Ελλάδα φαίνεται εσχάτως να κάμπτονται, η εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης παρέμεινε ανελαστική.

Το 2016, δύο βασικά γεγονότα, στενά μεταξύ τους συνδεδεμένα, διαδραμάτισαν καθορι-

στικό ρόλο στην εικόνα της διαχείρισης των μεικτών ρών υπηκόων τρίτων χωρών: από τη μία πλευρά, η ίδρυση των hotspots σε πέντε νησιά του βορειοανατολικού Αιγαίου, μετά το κλείσιμο των συνόρων στο λεγόμενο Διάδρομο των Δυτικών Βαλκανίων, και από την άλλη η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18.3.2016.

Το 2017 ήταν η χρονιά που αναδείχθηκαν τα προβλήματα εφαρμογής των πρωτοβουλιών αυτών, τόσο σε επίπεδο αποτελεσματικής διαχείρισης των παράτυπων μεταναστών όσο και από πλευράς διαφύλαξης των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Εφαρμογή συλλήβδην γεωγραφικού περιορισμού σε υπερκορεσμένα νησιά, ακόμη και σε άτομα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, αυξημένη κράτηση σε αστυνομικά τμήματα και εκτός προαναχωρησιακών κέντρων, μικρός αριθμός επιστροφών/επανεισδοχών σε σχέση με τις εισροές από τα θαλάσσια σύνορα και τον Έβρο, ποικίλα προβλήματα από την εφαρμογή της ειδικής διαδικασίας ασύλου στα σύνορα, που επηρεάζουν τόσο το ρυθμό των επιχειρήσεων απομάκρυνσης όσο και τις εγγυήσεις διεθνούς προστασίας αλλά και τις συνθήκες διαβίωσης των προς επανεισδοχή προσώπων, αποτελούν μερικά μόνον σημεία της γενικής εικόνας για το 2017.

Η Ανεξάρτητη Αρχή ασκεί με συστηματικό τρόπο την αρμοδιότητα εξωτερικού ελέγχου των διαδικασιών επιστροφής, ως ο εθνικός μηχανισμός παρακολούθησης των επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών, βάσεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ («της Οδηγίας Επιστροφών») και του ν.3907/11 που την ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη. Όπως καταγράφεται στην ειδική αυτή έκθεση, ο Συνήγορος του Πολίτη διεξάγει δειγματοληπτικούς ελέγχους που απολήγουν σε εκθέσεις με παρατηρήσεις προς τη Διοίκηση. Το 2017 επισκέφθηκε τα (7 μέχρι πρότινος) προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης και μετείχε με παρατηρητές σε 40 επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης αλλοδαπών, με χερσαία, αεροπορικά ή θαλάσσια μέσα. Παράλληλα, χρειάστηκε να παρέμβει βάσει αναφορών για να διευκρινιστούν ποικίλα ζητήματα νομιμότητας της διαδικασίας επιστροφής των αναφερομένων και να διασταυρώσει στοιχεία επιτόπου και κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο των επιχειρήσεων επιστροφής και επανεισδοχής. Μετά, δε, την θέση σε ισχύ του Κανονισμού 2016/1624 της ΕΕ, το 2017 ο Συνήγορος του Πολίτη κλήθηκε, ως εθνικός μηχανισμός προστασίας δικαιωμάτων, να συνεργαστεί με τον νεοσύστατο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX. Είναι χαρακτηριστικό για την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τον εθνικό μηχανισμό, ότι και στις τρεις περιπτώσεις που ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Αναφορών απευθύνθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη για τη συνδρομή του, σύμφωνα με το άρθρ. 72.4 του Κανονισμού 2016/1624, αντίστοιχες αναφορές είχαν υποβληθεί παράλληλα προς την Ανεξάρτητη Αρχή.

Μείζονα εξέλιξη αποτελεί η αποδοχή από το Αρχηγείο της ΕΛΑΣ της πρότασης της Ανεξάρτητης Αρχής για την εξαίρεση από ενέργειες αναγκαστικής απομάκρυνσης όταν υποβάλλονται αιτήματα προσωρινής διαταγής, δηλ. προσωρινής δικαστικής προστασίας, στην κατεύθυνση του σεβασμού της εκκρεμούς δικαστικής κρίσης και του συνταγματικού δικαιώ-

ματος δικαστικής προστασίας. Το ειδικό βάρος του εθνικού μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου στηρίζεται σε τρεις βασικές παραδοχές.

- ➔ Η παράτυπη μετανάστευση μπορεί να αντιμετωπίζεται σύμφωνα με το νόμο με περιοριστικά της ελευθερίας διοικητικά μέτρα, αλλά χωρίς εκπτώσεις στην ανθρωπινή αξιοπρέπεια και οι παράτυποι μετανάστες είναι φορείς θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά το Σύνταγμα, τους διεθνείς και ευρωπαϊκούς κανόνες δικαίου.
- ➔ Σε ένα κράτος δικαίου δεν αρκεί να αναγνωρίζεται ότι τα δικαιώματα αποτελούν μέρος της νομιμότητας, πρέπει επίσης οι κανόνες και αρχές του δικαίου να εφαρμόζονται στην πράξη.
- ➔ Ο Συνήγορος αποτελεί βασική θεσμική εγγύηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της εφαρμογής των κανόνων και αρχών του δικαίου στην πράξη, βάσει της Οδηγίας Επιστροφών.

«Μια καλά διαχειριζόμενη μεταναστευτική πολιτική», κατά το προοίμιο της Οδηγίας Επιστροφών του 2008, εξακολουθεί να είναι το στοίχημα για την Ευρώπη. Στο τελευταίο μέρος της παρούσας ειδικής έκθεσης, ο Συνήγορος σχολιάζει επίσης τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις, εν είδει εγχειρίδιου για τις επιστροφές αλλοδαπών, που αναθεωρήθηκαν μέσα στο 2017 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το κείμενο αυτό, μπορεί να μην έχει κανονιστική ισχύ, παρέχει, ωστόσο, το στίγμα του κοινού προσανατολισμού των επιχειρήσεων επιστροφής από τον κινητήριο εκτελεστικό βραχίονα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σήμερα, πέραν των διακηρύξεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς πάταξη του φαινομένου της παράτυπης μετανάστευσης, η μεταναστευτική και προσφυγική πολιτική βρίσκεται στο επίκεντρο της δημοσιότητας, τόσο στην προσπάθεια εξεύρεσης συναίνεσης προς τροποποίηση του Κανονισμού του Δουβλίνου, όσο και στις μεμονωμένες αντιδράσεις από εθνικές κυβερνήσεις στην αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ κρατών-μελών. Στο διάστημα αυτό, στο οποίο είναι διάχυτη η αίσθηση μεταβατικότητας για τις ευρωπαϊκές πολιτικές, οι εθνικοί μηχανισμοί εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών αποτελούν έναν άξονα σταθερότητας για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προς επιστροφή αλλοδαπών και για τη διαφάνεια της διοικητικής δράσης. Το διακύβευμα, επομένως, είναι πρώτιστης σημασίας για το κράτος δικαίου και βρίσκεται στον πυρήνα της συνταγματικής αποστολής Ανεξάρτητων Αρχών όπως ο Συνήγορος του Πολίτη.

Αθήνα, Ιούλιος 2018
Ανδρέας Ι. Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη

1. Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου στον εξωτερικό έλεγχο αναγκαστικών επιστροφών

Νομικό πλαίσιο

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ειδική αρμοδιότητα ως εθνικός μηχανισμός να ασκεί εξωτερικό έλεγχο στις διαδικασίες αναγκαστικών επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους (ευρωπαϊκή Οδηγία Επιστροφών 2008/115/ΕΚ, άρθρ. 8 παράγρ. 6, Ν. 3907/2011 άρθρο 23 παράγρ. 6). Στο πλαίσιο αυτό, προβαίνει σε δειγματοληπτικούς ελέγχους σε όλα τα στάδια της διαδικασίας που ακολουθούν την έκδοση της απόφασης επιστροφής αλλοδαπών, την ενδεχόμενη διοικητική κράτησή τους για τη διασφάλιση της απομάκρυνσης και την εκτέλεση της αστυνομικής επιχείρησης με χερσαία, θαλάσσια ή αεροπορική απομάκρυνση. Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου ενεργοποιήθηκε πλήρως το 2014, με την έκδοση, κατόπιν εισήγησής του, της προβλεπόμενης ΚΥΑ¹, με την οποία εξειδικεύονται οι ρυθμίσεις για τον εξωτερικό έλεγχο των επιστροφών. Η ΚΥΑ προβλέπει σταθερή ροή δεδομένων από όλες τις αρμόδιες για τις αναγκαστικές επιστροφές και επανεισδοχές υπηρεσίες.

Ο Συνήγορος προβαίνει σε έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών των αρμόδιων υπηρεσιών, διαθέτοντας όλα τα θεσμικά εργαλεία που προβλέπουν οι καταστατικές του διατάξεις. Διενεργεί αυτοψίες, έχοντας απρόσκοπτη πρόσβαση σε κάθε χώρο κράτησης, αναμονής ή διέλευσης (transit) σε όλη την επικράτεια και, επιπλέον, συμμετέχει με στελέχη του, ειδικά εκπαιδευμένα προς τούτο, ως παρατηρητές στις επιχειρήσεις εκτέλεσης αποφάσεων επιστροφών. Ο Συνήγορος απευθύνει εκθέσεις και προτάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών επιστροφής προς τη διοίκηση, η οποία υπέχει υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης. Δημοσιοποιεί τα συμπεράσματά του σε ειδική έκθεση, την οποία υποβάλλει κατ' έτος στη Βουλή.

¹ ΚΥΑ 4000/4/57-ια' «Ρύθμιση της οργάνωσης και λειτουργίας συστήματος εξωτερικού ελέγχου των διαδικασιών απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών (Β' 2870/2014).

Οργάνωση, χρηματοδότηση και δικτύωση

Κατά το 2017 επιλύθηκαν οι διοικητικές καθυστερήσεις διαχείρισης που είχαν δημιουργήσει κενό χρηματοδότησης για τα ποσά που θα μπορούσαν να διατεθούν από το ενιαίο πλέον Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου-Μετανάστευσης (AMIF) στον εξωτερικό έλεγχο των επιστροφών, όπως προβλέπεται από την ΚΥΑ που διέπει την οργάνωση του ελέγχου. Κατόπιν πρόσκλησης που δημοσιεύθηκε τον Νοέμβριο του 2016 από την Υπηρεσία Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών – Τομέα Προστασίας του Πολίτη, ο Συνήγορος υπέβαλε σχετικό τεχνικό δελτίο μαζί με την Υπηρεσία Εφαρμογής Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων της Βουλής των Ελλήνων. Έτσι το πρόβλημα χρηματοδότησης της δράσης (που υφίστατο από 1.7.2015) επιλύθηκε στις 13.2.2017 με χρηματοδότηση για 2 έτη, ως το τέλος του 2018.

Αυτό διευκόλυνε σημαντικά την άσκηση της ειδικής αυτής αρμοδιότητας της Ανεξάρτητης Αρχής: το 2017, ο Συνήγορος του Πολίτη διπλασίασε τις αυτοψίες στελεχών του σε προαναχωρησιακά κέντρα καθώς επίσης και τους ελέγχους με συμμετοχή παρατηρητών σε χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής και σε επανεισδοχές στην Τουρκία, σε σχέση με το προηγούμενο έτος.

Η συνεργασία του Συνηγόρου με διεθνείς οργανισμούς και με ομόλογους θεσμούς σε θέματα άσκησης εξωτερικού ελέγχου συνεχίστηκε αμείωτη το 2017.

Κατά τη δικτύωση αυτή, συνεχίστηκε η ενεργός συμμετοχή του Συνηγόρου ως συστατικού μέλους στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα Forced Return Monitoring (FREM)-II στο πλαίσιο του European Return Fund - Community Actions της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Φορέας του προγράμματος FReM-II είναι ο Οργανισμός International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Το πρόγραμμα πραγματοποιείται με την υποστήριξη του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (FRA) και της FRONTEX και συμμετέχουν εθνικοί φορείς που έχουν αναλάβει τον εξωτερικό έλεγχο των επιχειρήσεων αναγκαστικών επιστροφών σε διάφορα κράτη μέλη, προκειμένου να αναπτυχθούν κοινές προδιαγραφές και εκλεπτυσμένα μεθοδολογικά εργαλεία εξωτερικού ελέγχου. Στις 17 και 18 Οκτωβρίου 2017, ο Συνήγορος φιλοξένησε συνάντηση του ευρωπαϊκού προγράμματος FReM-II για τον εξωτερικό έλεγχο των επιχειρήσεων αναγκαστικής επιστροφής αλλοδαπών στην Αθήνα². Στην διημερίδα, ο Συνήγορος τόνισε την ιδιαίτερη σημασία της παρουσίας παρατηρητών για τα ανθρώπινα δικαιώματα στις επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών και αναφέρθηκε σε ζητήματα

² <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.459640>

ανεξάρτητης λειτουργίας και λογοδοσίας, και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, του μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου.

Στο πλαίσιο του προγράμματος FREM, πραγματοποιήθηκαν εκπαιδεύσεις στελεχών του Συνηγόρου του Πολίτη για εκτέλεση ελέγχου ως παρατηρητές επιστροφών (monitors) καθ'όλη τη διάρκεια του 2017. Επίσης, δύο στελέχη του Συνηγόρου, παρατηρητές επιστροφών, ανέλαβαν, κατόπιν σχετικής ειδικής εκπαίδευσης, και καθήκοντα εκπαιδευτών για νέα στελέχη της ευρωπαϊκής δεξαμενής παρατηρητών της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής-Ακτοφυλακής (FRONTEX).

Προς το Συμβούλιο της Ευρώπης, το οποίο μετέχει στο συμβουλευτικό forum της FRONTEX, ο Συνήγορος, με την παράλληλη ιδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης Βασανιστηρίων και Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης (OPCAT), πρότεινε να συμπεριληφθούν στο Σχέδιο των Ευρωπαϊκών κανόνων για την διοικητική κράτηση των μεταναστών που του απεστάλη προς διαβούλευση, ορισμένα κεκτημένα της Οδηγίας Επιστροφών, όπως ο δικαστικός έλεγχος της συνέχειας της κράτησης στη βάση της αναγκαιότητας (αυστηρό τεστ αναλογικότητας), το μέγιστο χρονικό όριο κράτησης των 18 μηνών, η υποχρέωση των αρχών σε δέουσα επιμέλεια για την πραγματοποίηση της επιστροφής προς λήξη της κράτησης, καθώς και η εύλογη προοπτική απομάκρυνσης ως όρος νομιμότητας της κράτησης.

Επίσης, ο Συνήγορος διοργάνωσε, στις 27.11.2017, στην Αθήνα, ημερίδα με θέμα «Επιστροφές Αλλοδαπών και κράτος δικαίου» με τη συμμετοχή δικαστών, υπηρεσιακών και κυβερνητικών παραγόντων, εκπροσώπων ευρωπαϊκών και διεθνών θεσμών, ομόλογων θεσμών ευρωπαϊκών χωρών καθώς και εκπροσώπων ΜΚΟ, και με χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης, Ένταξης 2014-2020³. Στην ημερίδα συζητήθηκαν οι προκλήσεις αλλά και εγγυήσεις για το κράτος δικαίου που παρουσιάζει η διαδικασία των επιστροφών και η εμπειρία του Συνηγόρου από την άσκηση της αρμοδιότητάς του για εξωτερικό έλεγχο των επιστροφών.

³ <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.466510>

2. Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου

Ο εξωτερικός έλεγχος επιστροφών το 2017 με μια ματιά

Ο Συνήγορος επισκέφθηκε:

- 7 Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης Αλλοδαπών (ΠΡΟΚΕΚΑ), καθώς και
- κρατητήρια αστυνομικών διευθύνσεων και τμημάτων, στα οποία κρατούνται αλλοδαποί προς επιστροφή.

Ο Συνήγορος μετείχε με στελέχη του ως παρατηρητές σε 40 επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης το 2017:

- 12 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις (πτήσεις), με το συντονισμό της FRONTEX, προς το Πακιστάν και τη Γεωργία,
- 26 επανεισδοχές, ακτοπλοϊκές ή αεροπορικές, προς την Τουρκία, και
- 2 χερσαίες επιχειρήσεις απομάκρυνσης από την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, αντίστοιχα, προς τα αλβανικά σύνορα.

Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών

Οι αναγκαστικές επιστροφές που υλοποιήθηκαν κατά το 2017 κυμάνθηκαν στους ίδιους περίπου αριθμούς –με μικρή αύξηση της τάξης του 2%– σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά. Τα διαβιβασθέντα από την ΕΛΑΣ στοιχεία εμφανίζουν 13.439 αναγκαστικές επιστροφές, συμπεριλαμβανομένων των απελάσεων και επανπροωθήσεων βάσει διμερών συμφωνιών με όμορες χώρες, έναντι 12.998 ατόμων το προηγούμενο έτος (βλ. Γράφημα 1). Επιπλέον υπήρξαν 5.657 εθελούσιες επιστροφές, που διενεργούνται εξ ολοκλήρου από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανά-



στευσης (ΔΟΜ), και εμφανίζουν μείωση σε σχέση με το 2015 (6.153). Συγκεντρωτικά στοιχεία παρέχονται από την ΕΛΑΣ για την ιθαγένεια των επιστρεφόμενων ή απελαυνόμενων αλλοδαπών, από τα οποία προκύπτει ότι από τον συνολικό αριθμό των 13.439 αναγκαστικών επιχειρήσεων απομάκρυνσης, κατά το 2017, οι 11.161 αφορούν πολίτες Αλβανίας, δηλαδή ποσοστό 83%.

Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατούμενων προς επιστροφή

Ως προς τους διοικητικά κρατούμενους, η ΕΛΑΣ ενημέρωσε τον Συνήγορο ότι την 1.11.2017 κρατούνταν συνολικά 2.598 αλλοδαποί στα Προαναχωρησιακά Κέντρα, αριθμός συντριπτικά μεγαλύτερος (κατά 60%) από τον αντίστοιχο αριθμό των 1.583 κρατούμενων το 2016 (βλ. Γράφημα 2).

Ο αντίστοιχος αριθμός των προς επιστροφή αλλοδαπών σε αστυνομικά κρατητήρια την 1.11.2017 είναι 974 άτομα, γεγονός που επιβεβαιώνει την εκ των ενόντων κράτηση μέχρι να εξευρεθεί χώρος σε Προαναχωρησιακά Κέντρα αλλά και το μεγάλο αριθμό διοικητικά κρατούμενων από την ΕΛΑΣ συνολικά. Ο Συνήγορος χαιρετίζει την παροχή στοιχείων για κρατούμενους εκτός ΠΡΟΚΕΚΑ το 2017, ως έμπρακτο δείγμα διαφάνειας από την ΕΛΑΣ. Δεν μπορεί, ωστόσο, παρά να επισημάνει ότι το 27% του συνολικού αριθμού των διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών βρίσκονται σε κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων, τα οποία –κατά πάγια επισήμανση του Συνηγόρου του Πολίτη– δεν προσφέρονται για κράτηση αλλοδαπών προς επιστροφή, λόγω του επιπέδου των συνθηκών διαβίωσης, της παντελούς έλλειψης προαυλισμού κλ.π.⁴ Η ΕΛ.ΑΣ. δεν έχει καταφέρει μέχρι σήμερα να τηρήσει την προ τριετίας δέσμευσή της⁵ να περιορίσει τη διοικητική κράτηση σε ειδικά Προαναχωρησιακά Κέντρα και να μη χρησιμοποιεί κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων για τους προς επιστροφή αλλοδαπούς.

Γράφημα 2

Κρατούμενοι σε Προαναχωρησιακά Κέντρα



4 Βλ. άρθρ.31 Ν.3907/11 και άρθρ.16 Οδηγίας Επιστροφών.

5 Βλ.Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2015, ενότητα: Ειδική Έκθεση Επιστροφών, σελ.127 (https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.ehtisies_ektheseis_documents.356672).

3. Επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά Κέντρα - Προβλήματα Διαδικασίας Επιστροφών

Από τις επισκέψεις του Συνηγόρου το 2017 σε Προαναχωρησιακά Κέντρα (ΠΡΟΚΕΚΑ)⁶ επιβεβαιώθηκαν προβλήματα που είχαν επισημανθεί και στην προηγούμενη έκθεση, του έτους 2016, για τις Επιστροφές⁷, σε σχέση με την Οδηγία Επιστροφών.

Κατόπιν επίσκεψης και αυτοψίας στα κρατητήρια της Δ/σης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης, ο Συνήγορος επισήμανε στο Αρχηγείο της ΕΛ.ΑΣ., ότι ενώ χρησιμοποιούνται παγίως ως χώροι μαζικής κράτησης αλλοδαπών, είναι ακατάλληλα, διότι δεν πληρούν την αναγκαία προϋπόθεση του προαυλισμού για ανθρώπινη μεταχείριση σύμφωνα με το του άρθρ.16 της Οδηγίας Επιστροφών.

Οι διαπιστώσεις και προτάσεις του Συνηγόρου ως προς τις συνθήκες κράτησης αλλοδαπών αναφέρονται επίσης στην Ετήσια Έκθεσή του για το 2017⁸ για την πρόληψη των βασανιστηρίων και της κακομεταχείρισης, βάσει της αρμοδιότητας της Αρχής ως Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης Βασανιστηρίων και Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης (OPCAT).

Τα κυριότερα προβλήματα που επισημάνθηκαν εντός του 2017 ως προς τις διαδικασίες επιστροφών έχουν ως εξής:

- ➔ Ελλιπής ενημέρωση των κρατουμένων ως προς τη διαδικασία επιστροφής, σε συνδυασμό με την παντελή έλλειψη διερμηνείας. Η διερμηνεία είναι σημαντική για το σύνολο των δικαιωμάτων των κρατουμένων, πολλώ δε μάλλον που στα κέντρα κράτησης συνυπάρχουν διαφορετικών κατηγοριών κρατούμενοι⁹, ανάλογα με τον λόγο κράτησής τους¹⁰.
- ➔ Συνέχεια του φαινομένου της κράτησης για λόγους δημόσιας τάξης χωρίς την αναγκαία πάντα εξειδικευμένη αιτιολογία¹¹ παρά τον μη τιμωρητικό χαρακτήρα της διοικητικής

6 Ταύρου, Κορίνθου, Αμυδαλέζας, Λέσβου, Ξάνθης, Ορεστιάδας, Παρανεστίου.

7 <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.457308>, σελ. 13.

8 https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.ehtisies_ektheseis_documents.488176, σελ.217 επ.

9 Διαφοροποίηση κράτησης ανάλογα με την εθνικότητα κατά το 2017 στα νησιά, εμφανίζεται σε οδηγία της ΕΛΑΣ που αναφέρεται σε κράτηση ανάλογα με το ποσοστό αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας. Η διαφοροποίηση κράτησης ανάλογα με την εθνικότητα γεννά εύλογα ερωτηματικά, δεν έχει βάση στην Οδηγία Επιστροφών και δημιουργεί πρόβλημα στην εξατομικευμένη κρίση επί τυχόν αιτήματος διεθνούς προστασίας.

10 Κάποιοι οδηγούνται σε ΠΡΟΚΕΚΑ από τα νησιά, για λόγους δημόσιας τάξης, κάποιοι έχουν συλληφθεί στην ενδοχώρα για παράνομη παραμονή και στη συνέχεια υποβάλλουν αίτημα ασύλου κλ.π.

11 Βλ. ανωτέρω, υποσημείωση 7.

κράτησης κατά τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (υπόθεση Saadi v. UK, 2008, App. No 13229/2003 παράγρ. 78).

→ Κράτηση σε ΠΡΟΚΕΚΑ χωρίς να έχουν προηγηθεί διαδικασίες πρώτης υποδοχής. Συγκεκριμένα, το 2017 εμφανίζεται το φαινόμενο της κράτησης αλλοδαπών για διάστημα έως και 3 μηνών στα τρία ΠΡΟΚΕΚΑ της Περιφέρειας Αν. Μακεδονίας-Θράκης πριν εισαχθούν στο Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ) Έβρου, γεγονός που οδήγησε τον Συνήγορο να επισημάνει στην ΕΛ.ΑΣ. τη ρητή πρόβλεψη του νόμου¹² για την αντίστροφη διαδικασία, ώστε να εξετάζεται η ευαλωτότητα και η καταγραφή αιτήματος ασύλου των νεοεισερχομένων πριν αυτοί τεθούν σε διαδικασία κράτησης προς επιστροφή.

Σημειώνεται, επίσης, ότι το 2017 ιδρύθηκαν 2 νέα Προαναχωρησιακά Κέντρα στα νησιά¹³ σε χώρους που δημιουργούν προβληματική συνύπαρξη των ΠΡΟΚΕΚΑ με τον χώρο πρώτης υποδοχής και ταυτοποίησης.

Η προαναφερθείσα αύξηση του αριθμού των κρατουμένων κατά 60% στα ΠΡΟΚΕΚΑ της χώρας το 2017, συμπληρώνει την εικόνα της γενίκευσης της κράτησης εν όψει επιστροφής, παρά το γεγονός, ότι η Οδηγία Επιστροφών την θεωρεί εξαιρετικό μέτρο που η εφαρμογή του διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας, η οποία επιβάλλει «διαβάθμιση των μέτρων που πρέπει να ληφθούν προκειμένου να εκτελεστεί η απόφαση επιστροφής»¹⁴.

¹² Άρθρ.9 παρ.1 και 14 παρ.1 ν. 4375/16

¹³ Στη Κω, χωρητικότητας 500 θέσεων, και στη Σάμο όπου δεν λειτουργεί ακόμη.

¹⁴ Απόφαση ΔΕΕ ΕΙ Dridi,C-61/11 PPU, 28.4.2011.

4. Εξωτερικός έλεγχος σε επιχειρήσεις επιστροφών/επανεισδοχών πολιτών τρίτων χωρών

Χερσαίες επιχειρήσεις απομάκρυνσης

Κατόπιν δύο δειγματοληπτικών ελέγχων σε χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής στα Αλβανικά σύνορα, από την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη αντίστοιχα, ο Συνήγορος διαπίστωσε ότι κατά το 2017 εξακολουθούν να ισχύουν οι επισημάνσεις της Ανεξάρτητης Αρχής ως προς τις χερσαίες επιχειρήσεις που αφορούν κυρίως την ακαταλληλότητα των οχημάτων μεταγωγής¹⁵.

Μεταξύ των ελλείψεων των οχημάτων κατά το 2017 σημειώνονται η τουαλέτα που δεν λειτουργεί, τα παντελώς ακατάλληλα για πολύωρη μεταφορά καθίσματα των αλλοδαπών, ο ιδιαίτερα στενός χώρος κράτησης των αλλοδαπών, ο προβληματικός εξαερισμός των κελιών κλ.π. Δεν έχει καταστεί δυνατό ακόμη να παγιωθεί σε όλες τις χερσαίες επιχειρήσεις η προμήθεια φαγητού και νερού για τους μεταγόμενους και η διαθεσιμότητα ΚΙΤ πρώτων βοηθειών στα οχήματα μεταγωγής. Βασική, πάντως, σύσταση του Συνηγόρου παραμένει η προμήθεια κατάλληλων για τη μεταφορά οχημάτων ή άλλως η εξέταση της επιχειρησιακής δυνατότητας να χρησιμοποιούνται τουριστικά λεωφορεία.

Κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αεροπορικής απομάκρυνσης

Ο Συνήγορος συμμετείχε με στελέχη του ως παρατηρητές (monitors) σε 12 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις (πτήσεις από τον ΔΑΑ «Ελ. Βενιζέλος») με το συντονισμό της FRONTEX, προς το Πακιστάν και τη Γεωργία.

Κατά το 2017 καταγράφεται ως σημαντική βελτίωση των ακολουθούμενων διαδικασιών, η μη χρήση μέσων περιορισμού ή δέσμευσης χωρίς εκτίμηση κινδύνου για την αναγκαιότητά της, σε ανταπόκριση της σχετικής διαπίστωσης του Συνηγόρου στην προηγούμενη ετήσια έκθεσή του, που είχε καταγράψει ως σημαντικό πρόβλημα τη δέσμευση, ως επί το πλείστον με μεταλλικές χειροπέδες, ως πάγια διαδικασία, χωρίς εξατομικευμένη κρίση¹⁶.

¹⁵ Βλ. υποσημείωση 5 ανωτέρω, Ετήσια Έκθεση 2015, σελ. 129-130.

¹⁶ Βλ. ανωτέρω, υποσημείωση 7.

Γενικότερα διαπιστώθηκε ότι οι διαδικασίες διεξάγονται ως επί το πλείστον με επαγγελματισμό και ευπρέπεια από τους συνοδούς αστυνομικούς.

Ο Συνήγορος διαπίστωσε, ότι η παροχή τροφής και νερού, η χρήση καρτοτηλεφώνου και η προστασία της ιδιωτικότητας των κρατούμενων τηρούνται στις περισσότερες περιπτώσεις, ωστόσο επισήμανε ότι αποτελούν अपαρέγκλιτους κανόνες για κάθε επιχείρηση αναγκαστικής απομάκρυνσης.

Παραμένει, ωστόσο, έντονο το πρόβλημα της έλλειψης προηγούμενης έγκαιρης ενημέρωσης των αλλοδαπών για την επικείμενη απομάκρυνσή τους (προ 24 τουλάχιστον ωρών) που δημιουργεί αλυσιδωτά προβλήματα και για τη συνολική αποτελεσματικότητα της επιχείρησης επιστροφής, όταν συνδυάζεται με ανεπαρκώς παρασχεθείσα ενημέρωση για τυχόν άσκηση δικαιωμάτων διεθνούς προστασίας, οικογενειακής συνοχής κ.α, δημιουργώντας διαφορές ή/και ακύρωση της επιχείρησης την τελευταία στιγμή.

Επίσης γενικότερο πρόβλημα είναι η έλλειψη διερμηνέα από τις ελληνικές αρχές στο σημείο συγκέντρωσης των επιστρεφόμενων (Δ/ση Αλλοδαπών Αττικής).

Παρουσιάστηκε επίσης σε κάποιες περιπτώσεις το πρόβλημα της ενημέρωσης της συνοδείας για την κατάσταση της υγείας των επιστρεφόμενων λίγο πριν την επιχείρηση¹⁷. Ο Συνήγορος εμμένει στη σύσταση που επαναλαμβάνεται σε όλες τις σχετικές εκθέσεις του, ότι η εξέταση προς διακρίβωση της κατάστασης υγείας των επιστρεφόμενων πρέπει κατά το εθνικό δίκαιο να περιλαμβάνει όλους τους επιστρεφόμενους, δεδομένης της υποχρέωσης της ΕΛΑΣ να μεριμνά για την υγεία τους. Όπως έχουμε επισημάνει, «η συμπλήρωση κάρτας υγείας για κάθε κρατούμενο, όπως επιτάσσει ο Κανονισμός Λειτουργίας των Προαναχωρησιακών Κέντρων αλλά και η συστηματική ιατρική παρακολούθησή τους αποτελούν ακόμη το ζητούμενο σε χώρους κράτησης, όπου η διαφύλαξη της υγείας του ατόμου εναποτίθεται πρωτίστως στην ευθύνη του κράτους».¹⁸

Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία

Το 2017 ο εξωτερικός έλεγχος επικεντρώθηκε στη διαδικασία επανεισδοχής στην Τουρκία

¹⁷ Λ.χ. σε μια επιχείρηση, ενός πάσχοντος από aids κι ενός πάσχοντος από ηπατίτιδα C, για τους οποίους ωστόσο παρασχέθηκε πιστοποιητικό ικανότητας ταξιδιού («fit to travel») από την ιατρό του ΠΡΟΚΕΚΑ Ταύρου.

¹⁸ Ειδική έκθεση *Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων, Ζητήματα διοικητικής μεταχείρισης* Απρίλιος 2017, <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.434102> σελ.53

πολιτών τρίτων χωρών, κυρίως από τη Λέσβο, αεροπορικώς ή ακτοπλοϊκώς, σε υλοποίηση και της Κοινής Δήλωσης Ευρωπαϊκής Ένωσης - Τουρκίας της 18.3.2016. Οι επανεισδοχές είναι διαδικασία εξαιρετική με βάση το άρθρο 2 της Οδηγίας, στην οποία ωστόσο εφαρμόζονται οι βασικές εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Η βασική διαπίστωση του Συνηγόρου, από τις 26 επανεισδοχές στις οποίες συμμετείχε, είναι ότι συνεχίζουν να υφίστανται τα προβλήματα που είχε επισημάνει στην προηγούμενη ετήσια έκθεσή του¹⁹ και συγκεκριμένα:

- Η μη έγκαιρη ενημέρωση των πολιτών Συρίας ή άλλων τρίτων χωρών ότι πρόκειται να περιληφθούν σε επιχείρηση επανεισδοχής στην Τουρκία.
- Η έλλειψη εξατομικευμένης κρίσης για την αναγκαιότητα ή μη δέσμευσης με χειροπέδες. Χωρίς να υποκαθιστά την ΕΛΑΣ στην επιχειρησιακή της κρίση, ο Συνήγορος εμμένει στην αναλογικότητα και στην επανεξέταση των μέσων δέσμευσης κατά τη διάρκεια της επιχείρησης απομάκρυνσης.
- Η παράλειψη εφοδιασμού με πιστοποιητικό ιατρικής εξέτασης για την ικανότητα ταξιδιού («fit to travel»).
- Η έλλειψη πληρότητας του υπηρεσιακού φακέλου, που συνοδεύει τους κρατούμενους, ανάλογα με την αστυνομική διεύθυνση προέλευσης, ως προς την εξέλιξη τυχόν αιτήματος διεθνούς προστασίας (απόρριψη σε δεύτερο βαθμό, επιδόσεις κ.λπ.) και το συναφές πρόβλημα της έλλειψης διασύνδεσης των δεδομένων του καταλόγου προς επανεισδοχή με τις αποφάσεις ασύλου.

Ωστόσο, η καλή συνεργασία των αστυνομικών αρχών με την Ανεξάρτητη Αρχή επέφερε σε κάποιες σταδιακές βελτιώσεις της διαδικασίας, όπως η συμπερίληψη κάρτας υγείας των προς επανεισδοχή αλλοδαπών από τη Μόρια, η επισημάνση της ανάγκης πληρότητας του φακέλου μεταγομένων από άλλες αστυνομικές διευθύνσεις προς τη Λέσβο κ.α.

Επίσης, σε ένα κομβικό ερώτημα για τις δικαιοκρατικές εγγυήσεις στη διαδικασία επανεισδοχής, το Αρχηγείο της ΕΛΑΣ συμφώνησε με την άποψη του Συνηγόρου ότι όταν της κοινοποιηθεί αίτημα προσωρινής διαταγής επί αιτήσεως αναστολής σε ακυρωτική διαφορά κατά της απόρριψης αιτήματος ασύλου σε δεύτερο βαθμό, η απέλαση/επανεισδοχή δεν θα εκτελείται, προκειμένου να μην καθίσταται άνευ αντικειμένου η εκκρεμής κρίση του δικαστή για την προσωρινή προστασία. Και η δέσμευση αυτή τηρήθηκε απαρέγκλιτα κατά το 2017.

¹⁹ Σελ.139.

5. Συνεργασία με τον Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX

Ο ευρωπαϊκός Κανονισμός 2016/1624 για τη μετατροπή της FRONTEX σε Ευρωπαϊκή Ακτοφυλακή - Συνοριοφυλακή²⁰ αποσκοπεί στην ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της FRONTEX στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προβλέπει Μηχανισμό Αναφορών που λειτουργεί υπό τον υπεύθυνο θεμελιωδών δικαιωμάτων της FRONTEX²¹. Στο Μηχανισμό Αναφορών έχουν δικαίωμα ευθείας προσφυγής οι θιγόμενοι, τόσο για ενέργειες των οργάνων της FRONTEX κατά τις επιχειρήσεις της όσο και για τα εμπλεκόμενα όργανα των κρατών-μελών, τα οποία καλούνται να ερευνήσουν τις καταγγελλόμενα γεγονότα και να αναφέρουν τα αποτελέσματα εντός προθεσμίας έξι μηνών στον ευρωπαϊκό φορέα, ενώ η αναφορά κοινοποιείται παράλληλα στον οικείο εθνικό μηχανισμό προστασίας δικαιωμάτων, εν προκειμένω τον Συνήγορο του Πολίτη.

Η FRONTEX απευθύνθηκε ήδη στον Συνήγορο του Πολίτη ως εθνικό μηχανισμό προστασίας δικαιωμάτων, ενεργοποιώντας αυτή την πρόβλεψη του Κανονισμού²² περί μηχανισμού εξέτασης καταγγελιών, σε τρεις περιπτώσεις κατά το 2017, για συμβάντα σε επανεισδοχές. Είναι χαρακτηριστικό για την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τον εθνικό μηχανισμό, ότι και στις τρεις αυτές περιπτώσεις είχαν υποβληθεί παράλληλα αντίστοιχες αναφορές προς τον Συνήγορο του Πολίτη.

Η πρώτη περίπτωση που παραπέμφθηκε το 2017 από τον Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX για διερεύνηση στις ελληνικές αρχές, αφορούσε πενταμελή οικογένεια πολιτών Συρίας με ανήλικα παιδιά, που βρέθηκαν στις 21.10.2016 κρατούμενοι στα Άδανα κατόπιν αεροπορικής επανεισδοχής από την Κω, ενώ η επιχείρηση αρχικά είχε ως μοναδικό σημείο εκκίνησης τη Λέσβο και επικαλέσθηκαν ότι είχαν εκφράσει επιθυμία να ζητήσουν άσυλο στην Ελλάδα. Οι προσφεύγοντες στη FRONTEX επικαλέσθηκαν την παραβίαση του δικαιώματος πρόσβασης στο άσυλο, των δικαιωμάτων του παιδιού, της προστασίας από «non-refoulement» (μη επαναπροώθηση) και από βασανιστήρια, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση, βάσει του Ευρωπαϊκού Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων²³.

Η ΕΛΑΣ επικαλέσθηκε την από 9.11.2017 ανάθεση έρευνας με δελτίο τύπου από τον (τότε

20 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-29-2016-INIT/el/pdf>

21 Άρθρ. 72 Καν. 2016/1624.

22 Άρθρ. 72.4 Καν. 2016/1624.

23 Υπόθεση CMP 001/2017.

αναπληρωτή) Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής και τον ομόλογό του για θέματα Προστασίας του Πολίτη στη Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης, η οποία, όμως, δεν ανταποκρίθηκε προς τον Συνήγορο που της ζήτησε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα έρευνας και ενημέρωση για τα αποτελέσματα. Τον Οκτώβριο, η FRONTEX κοινοποίησε στον Συνήγορο του Πολίτη την επιστολή της προς τις ελληνικές αρχές, στην οποία επισήμανε ότι έληξε η εξάμηνη προθεσμία από τη διαβίβαση της πρώτης αυτής καταγγελίας του ευρωπαϊκού Μηχανισμού Αναφορών και ζήτησε με τη σειρά της ενημέρωση και χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης της έρευνας της Γενικής Επιθεωρήτριας Δημόσιας Διοίκησης. Πέραν του ζητήματος της παραβίασης των διαδικασιών του ευρωπαϊκού Μηχανισμού Αναφορών, ο Συνήγορος επισήμανε προς τις ελληνικές αρχές ότι η επί ένα έτος εκκρεμότητα για την επανεισοχή της 21.10.2016 υπερβαίνει καταφανώς κάθε εύλογο όριο εσωτερικής έρευνας της Διοίκησης. Η έκθεση ελέγχου της Γενικής Επιθεωρήτριας Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) υποβλήθηκε τελικά τον Ιούνιο 2018, χωρίς ωστόσο να καταλήξει ως προς τυχόν πράξεις ή παραλείψεις της ΕΛ.ΑΣ., επικαλούμενη έλλειψη αρμοδιότητας της ΓΕΔΔ. Ο Συνήγορος ζήτησε από τα συναρμόδια Υπουργεία την πλήρη και επείγουσα διερεύνηση της υπόθεσης προκειμένου να μην καταλείπονται περιθώρια εντυπώσεων αδιαφάνειας ως προς τις επανεισοχές.

Οι άλλες δύο περιπτώσεις που κοινοποιήθηκαν από τον ευρωπαϊκό Μηχανισμό Αναφορών στον Συνήγορο, αφορούσαν επικείμενες επανεισοχές στην Τουρκία, Ιρανού πολίτη την 27.4.2017²⁴ και Πακιστανού πολίτη την 15.5.2017²⁵ αντίστοιχα, οι οποίοι, πέραν του δικαιώματος στο άσυλο και στην προστασία από απομάκρυνση, επικαλέστηκαν και παραβίαση του δικαιώματος αποτελεσματικής προσφυγής και δίκαιης δίκης. Ο Συνήγορος ενημέρωσε τους αρμόδιους φορείς, ότι στις αντίστοιχες αναφορές που του υποβλήθηκαν, για τις οποίες παρενέβη άμεσα, είχε τη θετική ανταπόκριση της Διεύθυνσης Διαχείρισης Μετανάστευσης της ΕΛ.ΑΣ., η οποία εξαίρεσε εντέλει τους αιτούντες από την επανεισοχή λόγω εκκρεμούς αιτήματος προσωρινής δικαστικής προστασίας.

Η συνεργασία του Συνηγόρου του Πολίτη με κάθε αρμόδιο εθνικό και ευρωπαϊκό φορέα που αποσκοπεί στην ουσιαστική διερεύνηση αναφορών και στην αποτελεσματική διαφύλαξη θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως ανακύπτουν από τις ανωτέρω περιπτώσεις, είναι δεδομένη. Ωστόσο, ως προς την θέσπιση διαδικασιών εξωτερικού ελέγχου από τον ευρωπαϊκό Κανονισμό 2016/1624, ο Συνήγορος του Πολίτη διατηρεί τις επιφυλάξεις που είχε διατυπώσει στην προηγούμενη έκθεσή του²⁶, τόσο για τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Αναφορών

24 Υπόθεση CMP 003/2017.

25 Υπόθεση CMP 010/2017.

26 Βλ. ειδική έκθεση Επιστροφών 2016, σελ.15 επ. <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.457308>

όσο και για τη συγκρότηση ευρωπαϊκής δεξαμενής παρατηρητών, στην οποία μάλιστα ο Συνήγορος, ως εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου επιστροφών, συμμετείχε το 2017 με 8 στελέχη. Η αναλυτική κριτική του Συνηγόρου συνοψίζεται στην διολίσθηση του ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών, από εθνικούς -πλην όμως, εξωτερικούς και με εχέγγυα θεσμικής ανεξαρτησίας- μηχανισμούς ελέγχου, στη FRONTEX, ως ενιαίο φορέα, ταυτόχρονα εκτελεστικό και ελεγκτικό, της διαδικασίας ευρωπαϊκής επιστροφής.

6. Το αναθεωρημένο Εγχειρίδιο Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Τον Σεπτέμβριο 2017 αναθεωρήθηκε το Εγχειρίδιο Επιστροφών²⁷ που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε εκδώσει το έτος 2015²⁸, προκειμένου να υπάρχουν συγκεκριμένες, ενιαίες, κατευθύνσεις προς τα κράτη-μέλη για την εφαρμογή των διαδικασιών της Οδηγίας Επιστροφών²⁹.

Η αποτελεσματικότητα του συστήματος επιστροφών αποτελεί τον πρωταρχικό στόχο της αναθεώρησης του Εγχειριδίου. Η αποτελεσματικότητα αποτελούσε πάντα τον δικαιολογητικό λόγο αυτής της πρωτοβουλίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στο αναθεωρημένο Εγχειρίδιο, ωστόσο, επιφέρει συγκεκριμένες συνέπειες, οι οποίες κανονιστικές, συρρικνώνοντας το περιθώριο ερμηνείας της Οδηγίας Επιστροφών από τις αρχές των κρατών-μελών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα μέτρα κράτησης, τα οποία, εν γένει, στο Εγχειρίδιο συστηματικοποιούνται από πλευράς προϋποθέσεων, προκειμένου να μην καταλείπεται ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στα κράτη-μέλη να μην τα εφαρμόσουν, παρά το γεγονός ότι κατά την Οδηγία³⁰ συνιστούν την εξαίρεση όταν δεν μπορούν να εφαρμοστούν άλλα, λιγότερο επαχθή, εναλλακτικά μέτρα.

Βασική προϋπόθεση της κράτησης αποτελεί ο κίνδυνος φυγής του αλλοδαπού³¹. Πρόκειται για εξατομικευμένη κρίση επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων που πρέπει να προβλέπονται σε

27 27 September 2017 [Commission Recommendation No. C(2017) 6505] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_establishing_a_common_return_handbook_annex_en.pdf

28 C(2015) 6250 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf

29 Οδηγία 2008/115/EK <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32008L0115>

30 Άρθρ. 15 παρ.1 της Οδηγίας Επιστροφών.

31 Άρθρ. 15 παρ.1.α της Οδηγίας Επιστροφών.

νόμο σύμφωνα με την Οδηγία³². Επ' ευκαιρία του ορισμού αυτού, το Εγχειρίδιο περιλαμβάνει έναν, τροποποιημένο σε σχέση με το 2015, κατάλογο κριτηρίων προς συμπερίληψη στην εσωτερική νομοθεσία αλλά καινοτομεί συστήνοντας πέντε επιπρόσθετα κριτήρια να υιοθετηθούν ως μαχητά τεκμήρια από τα κράτη-μέλη (παρ.6.1. του Εγχειριδίου). Η ειδοποιός διαφορά είναι προφανής, η συνδρομή ενός έστω από τα κριτήρια του δεύτερου καταλόγου για τον κίνδυνο φυγής, αποτελεί ως τεκμήριο επαρκή προϋπόθεση για την επέλευση του αποτελέσματος, την επιβολή κράτησης, η οποία δεν είναι πλέον δεκτική συνεκτιμήσεων.

Η Επιτροπή στο αναθεωρημένο Εγχειρίδιο προτρέπει πλέον τα κράτη-μέλη (παρ.14.1) να κάνουν χρήση της κράτησης όταν πληρούνται οι όροι του άρθρ. 15 της Οδηγίας, κάτι που μετατοπίζει το κέντρο βάρους της Οδηγίας από τον κανόνα των εναλλακτικών μέτρων στην εξαίρεση, την κράτηση,

Έτι περαιτέρω, στο Εγχειρίδιο η Επιτροπή συνιστά να μην απαγορεύεται η κράτηση ανηλίκων στη νομοθεσία των κρατών-μελών (παρ.16). Εκκινώντας και πάλι από το γεγονός ότι στην Οδηγία αυτό δεν απαγορεύεται (άρθρ.17), το κέντρο βάρους και πάλι μετατοπίζεται δια της ερμηνείας στον αποκλεισμό της απαγόρευσης. Σημειώνουμε, ότι η θέση του Συνηγόρου είναι παγίως αντίθετη στην κράτηση των ανηλίκων, διότι εξ ορισμού η κράτηση δεν συνάδει με το βέλτιστο συμφέρον του ανηλίκου, το οποίο αποτελεί τον καθοριστικό γνώμονα κάθε σχετικού μέτρου, σύμφωνα με τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού³³.

Ως προς την επιστροφή ανηλίκων, είναι χαρακτηριστική, αν και εκ πρώτης απόψεως αθώα, η απάλειψη μιας λέξης, της λέξης «μόνον» στη δεύτερη παράγραφο της ενότητας αρ.10 (παρ.10) του Εγχειριδίου: «Η επιστροφή ανηλίκων είναι μόνον μια από τις δυνατότητες βιώσιμες λύσης...». Το Εγχειρίδιο του 2015 τόνιζε ότι υπάρχουν και άλλες δυνατότητες και όχι μόνον μία, η επιστροφή, ενώ η τροποποίησή του επιβεβαιώνει, ότι η επιστροφή ανηλίκων έχει το χαρακτήρα βιώσιμης λύσης. Αυτό που είναι σημαντικότερο, επί της ουσίας, είναι ότι το αναθεωρημένο Εγχειρίδιο (παρ.10), ξεκινώντας από τη διαπίστωση ότι η επιστροφή ανηλίκων δεν απαγορεύεται από την Οδηγία (άρθρ.10) συστήνει να είναι σαφές στη νομοθεσία των κρατών μελών ότι, αν δεν προβλέπεται ειδική άδεια διαμονής, τα κράτη-μέλη οφείλουν να εκδώσουν απόφαση επιστροφής για τους ανηλίκους, που αποτελεί προϋπόθεση εκδόσεως στη συνέχεια τυχόν αναβολής απομάκρυνσης.

Η γενικότερη εικόνα από την αναθεώρηση του Εγχειριδίου είναι ότι το σύστημα επιστροφών

³² Άρθρ. 3 παρ.7 της Οδηγίας Επιστροφών.

³³ βλ. πρόσφατα στο αναλυτικό υπόμνημα του Συνηγόρου του Πολίτη για το σχέδιο νόμου, νυν Ν.4540/2018, σελ.3 <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.495164>

αυστηροποιείται. Οι προθεσμίες μειώνονται, λ.χ. οι εθελούσιες επιστροφές συνιστάται (παρ. 6) να υπόκεινται στον ελάχιστο προβλεπόμενο χρόνο των 7 ημερών κατά το άρθρ. 7 παρ. 1 της Οδηγίας (η οποία επιτρέπει από 7 έως 30 ημέρες), ενώ οι εγγυήσεις δικαιωμάτων οριοθετούνται, όπως λ.χ. το ανασταλτικό αποτέλεσμα των προσφυγών:

Το αναθεωρημένο Εγχειρίδιο (παρ. 14) συνιστά στα κράτη-μέλη να προσδώσουν αυτοδίκαιο ανασταλτικό αποτέλεσμα σε προσφυγές κατά της επιστροφής μόνον σε δύο περιπτώσεις, επίκλησης του non-refoulement (της μη επαναπροώθησης για λόγους διεθνούς προστασίας) λόγω κινδύνου ανεπανόρθωτης βλάβης της ζωής του προσφεύγοντος ή μη αναστρέψιμης σοβαρής επιδείνωσης της υγείας του, και όχι σε άλλους λόγους. Το Εγχειρίδιο αναφέρει ενδεικτικά τους άλλους λόγους για τους οποίους συνιστά να μην θεσπίζεται αυτοδίκαιο ανασταλτικό αποτέλεσμα σε δικαστική ή διοικητική προσφυγή: ιατρική μέριμνα, οικογενειακή συνοχή, βέλτιστο συμφέρον του ανηλίκου.

Τέλος, το Εγχειρίδιο συνιστά τη χρήση των εξαιρετικών διαδικασιών στα σύνορα, δηλ. των εξαιρέσεων που προβλέπονται από την κανονική διαδικασία της Οδηγίας λ.χ. λόγω συμφώνων επανεισδοχής (άρθρ.2 παρ.2.α). Προξενεί εντύπωση, διά της ερμηνείας του κανόνα να συνιστάται η απόκλιση από την κανονικότητα, αλλά πρόκειται για παράδοξο από πλευράς λογικής, όχι πολιτικής. Η εξήγηση του Εγχειριδίου είναι ακριβώς η χρήση εξαιρετικών, πιο αποτελεσματικών, διαδικασιών «στις χώρες πρώτης γραμμής που αντιμετωπίζουν αξιοσημείωτη μεταναστευτική πίεση». Το «αξιοσημείωτο» της πίεσης αποτελεί, βεβαίως, μια αξιολογική κρίση, αρκούντως αόριστη, για την οποία δεν παρέχονται κριτήρια ή μέτρα στάθμισης.

Προκύπτει το ερώτημα, μετά τα παραπάνω, εάν καταλείπεται κάποιο περιεχόμενο στη ρήτρα της διατήρησης τυχόν ευνοϊκότερων μέτρων που δεν προσκρούουν στο δεσμευτικό περιεχόμενο της Οδηγίας, εάν το δεσμευτικό περιεχόμενο ερμηνευθεί σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του εγχειριδίου.

Η συνολική εικόνα του Εγχειριδίου φαίνεται να διέπεται από τη λογική ότι η κατοχύρωση δικαιωμάτων και εγγυήσεων αντιστρατεύεται την αποτελεσματικότητα των επιστροφών. Η άποψη αυτή υποβαθμίζει δυσλειτουργίες του συστήματος επιστροφών, όπως η δαπάνη και ο χρονοβόρος χαρακτήρας των διαδικασιών επιστροφής, ο βαθμός συνεργασίας των χωρών καταγωγής ή επανεισδοχής, οι δυσλειτουργίες του διοικητικού μηχανισμού σε θέματα συντονισμού και επάρκειας των συναρμόδιων υπηρεσιών από πλευράς στελέχωσης και σαφούς κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας κ.α. Οι δυσλειτουργίες αυτές, από την εμπειρία του Συνηγόρου ως εθνικού μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου, όπως αυτή αναλύεται

παραπάνω, μπορεί, εάν επιλυθούν, να έχουν καταλυτικό ρόλο στην αποτελεσματικότητα των επιστροφών, σε αντίθεση λ.χ. με την επέκταση της διοικητικής κράτησης, για την οποία ο Συνήγορος το 2017 έχει θέσει ήδη το ερώτημα³⁴ εάν καλύπτει αδυναμίες του διοικητικού μηχανισμού.

Το αναθεωρημένο Εγχειρίδιο δεν απετέλεσε, ωστόσο, έκπληξη. Είχε προηγηθεί η από 7.3.2017 Σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των επιστροφών³⁵, για την οποία ο Συνήγορος παρατήρησε, ήδη τον Απρίλιο 2017³⁶, ότι δημιουργεί ένα νέο πεδίο για την επέκταση των πρακτικών διοικητικής κράτησης. Η Σύσταση προέβλεπε την υποχρέωση των κρατών-μελών να ευθυγραμμίσουν τη δυναμικότητα της διοικητικής κράτησης με τις πραγματικές ανάγκες, εφαρμόζοντας το άρθρο 18 της Οδηγίας Επιστροφών για εξαίρεση βάσει έκτακτων καταστάσεων (παρ. 10c της Σύστασης). Επίσης, προέβλεπε την υποχρέωση των κρατών μελών να μην αποκλείουν την κράτηση ανηλίκων, όταν είναι απολύτως αναγκαίο για τη διασφάλιση της επιστροφής, σε περίπτωση που αδυνατούν να εφαρμόσουν αποτελεσματικά λιγότερο επαχθή μέτρα (παρ. 14). Ο Συνήγορος είχε επίσης αναφέρει ότι ο Επίτροπος Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης είχε εκφράσει την ανησυχία του για την επέκταση της διοικητικής κράτησης στην Ευρώπη από τη Σύσταση αυτή³⁷.

34 ειδική έκθεση Απριλίου 2017, ο.π. υποσ.18, σελ.59

35 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_commission_recommendation_on_making_returns_more_effective_en.pdf

36 <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.434102>

37 <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/europe-s-duty-to-avoid-detaining-migrants>

Κατακλείδα

Η Ανεξάρτητη Αρχή συνεχίζει με απόλυτη προσηλωση στην αποστολή της, να ενισχύει και να διευρύνει διαρκώς τον δυναμικό και ενεργό της ρόλο ως εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου στις επιχειρήσεις επιστροφών/επανεισδοχών σύμφωνα με την Οδηγία 2008/115/ΕΚ, οι οποίες δεν παύουν να αποτελούν κομβικό σημείο της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατά το 2017. Η προσπάθεια εντατικοποίησης των επιστροφών είναι προφανής και από το αναθεωρημένο εγχειρίδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αναλύεται παραπάνω. Παράλληλα, οι σχετικές διαδικασίες εμφανίζουν, ωστόσο, ποικίλες προκλήσεις για την εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην πράξη.

Στο επίπεδο του εθνικού μηχανισμού, ο εξωτερικός έλεγχος και το 2017 ανέδειξε τα πάγια προβλήματα που παρουσιάζουν οι επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης αλλά και τη σταδιακή βελτίωση συγκεκριμένων παραμέτρων των ακολουθούμενων διαδικασιών από την ΕΛ.ΑΣ., τόσο στις κοινές ευρωπαϊκές πτήσεις από την Αθήνα όσο και στις επανεισδοχές από τα θαλάσσια σύνορα προς την Τουρκία. Η θετική αυτή εξέλιξη, σε ένα δύσκολο για τα θεμελιώδη δικαιώματα πεδίο ελέγχου των συνόρων, αποτελεί την έμπρακτη απόδειξη ότι η λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη ως εθνικού μηχανισμού παρακολούθησης των διαδικασιών και επιχειρήσεων αναγκαστικών επιστροφών και ως φορέα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στην αναγκαία διαφάνεια της διοικητικής δράσης, την εφαρμογή του διεθνούς, ενωσιακού και εθνικού δικαίου και τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

