

# ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 2019



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



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ  
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ  
(ΥΕΕΠ)



# ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 2019

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

## ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ

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.

Ομάδα Επιστροφών: Χρύσα Χατζή (συντονίστρια), Ιωάννης Μπούτσελης (αναπληρωτής συντονιστής), Κωνσταντίνος Αντωνιάδης, Βασιλική Βασιλαντωνοπούλου, Νικόλαος Βίτσης, Μαρία Βουτσίνου, Ελένη Διάφα, Βέρα Θεοφυλάκτου, Ζωή Καραμήτρου, Μαρία Κετσιτζίδου, Αθηνά Κουτρουμάνη, Όλγα Λυσανδροπούλου, Μαρία Μαυρογένη, Δημήτρα Μυτιληναίου, Αλεξάνδρα Μοσκοπούλου, Ιωάννης Μόσχος, Χαράλαμπος Παπαδόπουλος, Ανδριανή Παπαδοπούλου, Στέργιος Πρεβέντης, Αγγελίνα Σώρα, Μιχάλης Τσαπόγας, Αικατερίνη Φλιάτουρα, Σαπφώ Χατζηράλλη και Δημήτρης Χορμοβίτης (ειδικοί επιστήμονες της Αρχής).

Διοικητική υποστήριξη της Ομάδας: Γεώργιος Κωστογιάννης, Αλεξάνδρα Πολιτοστάθη.

Δημοσιεύθηκε στην Αθήνα τον Ιούλιο 2019 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

Σύνταξη και Επιμέλεια ύλης: Αγγελίνα Σώρα - Χρύσα Χατζή

Εξώφυλλο και καλλιτεχνικός σχεδιασμός: ΚΑΜΠΥΛΗ ΑΕΒΕ

Μετάφραση: ELIT language services

© Συνήγορος του Πολίτη

Χαλκοκονδύλη 17, 104 32 – ΑΘΗΝΑ

[www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

## Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	3
1. Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου και το ευρωπαϊκό πλαίσιο του εξωτερικού ελέγχου αναγκαστικών επιστροφών.....	11
2. Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου .....	13
- Ο εξωτερικός έλεγχος επιστροφών το 2019 με μια ματιά.....	13
- Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών και κρατουμένων σε Προαναχωρησιακά Κέντρα .....	14
3. Εξωτερικός έλεγχος σε επιχειρήσεις επιστροφών / επανεισδοχών πολιτών τρίτων χωρών .....	17
- Επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά Κέντρα (ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ).....	18
- Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής .....	21
- Αεροπορικές, εθνικές και ευρωπαϊκές, επιχειρήσεις επιστροφής.....	22
- Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία .....	24
4. Πρόγραμμα Forced Return Monitoring III (FREM III).....	27
5. Πρωτοβουλία του Συνηγόρου του Πολίτη για τα ανθρώπινα δικαιώματα στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών .....	28
6. Νέος Κανονισμός για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή.....	29
7. Νόμος 4636/2019 « Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις».....	31
8. Εξελίξεις στην πρόταση επαναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής- Διαμόρφωση μερικής διαπραγματευτικής θέσης .....	34
Εν κατακλείδι .....	38



## Εισαγωγή

Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί σε εθνικό επίπεδο τον μηχανισμό εξωτερικού ελέγχου των διαδικασιών επιστροφής των πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους, βάσει της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ («Οδηγία Επιστροφών») και του ν. 3907/2011 που την ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη.

Χαρακτηριστικά, το 2019 στελέχη της Αρχής μας μετείχαν σε **33 επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης αλλοδαπών**, δηλαδή χειραίετες επιχειρήσεις επιστροφής στην Αλβανία, εθνικές και κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αεροπορικής επιστροφής στη Γεωργία και στο Πακιστάν, θαλάσσιες και αεροπορικές επιχειρήσεις επανεισδοχής από τη Λέσβο στην Τουρκία, επίσης προβήκαμε σε **22 αυτοψίες σε Προαναχωρησιακά κέντρα και κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων** όπου κρατούνται διοικητικά προς επιστροφή αλλοδαποί.

Η συστηματική άσκηση από το 2014 της ειδικής αρμοδιότητας εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών και το ευρύ φάσμα δειγματοληπτικών ελέγχων, έχουν επιτρέψει στον Συνήγορο να διαμορφώσει μια συνολική εικόνα των συστημικών προβλημάτων που παρουσιάζουν οι αναγκαστικές επιστροφές.

## Στατιστικά στοιχεία ΕΕ

Ο στόχος της ενίσχυσης των επιστροφών παράτυπων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους δεν φαίνεται να επαληθεύεται από τα διαθέσιμα μέχρι σήμερα στοιχεία.

Είναι, δε, χαρακτηριστικό της μειωμένης αποτελεσματικότητας των ακολουθούμενων πολιτικών και διαδικασιών, ότι η μεγαλύτερη ομάδα υπηκόων που απομακρύνονται, τόσο σε απόλυτους αριθμούς όσο και ως ποσοστό επί του συνόλου, αφορά πολίτες από την Ουκρανία ή την Αλβανία, και όχι από χώρες καταγωγής που ταυτίζονται με την έξαρση των μεικτών ροών το 2015<sup>1</sup>. Το ίδιο φαίνεται να ισχύει και για τη χώρα μας, που επιστρέφει αλλοδαπούς στην Αλβανία σε ποσοστό άνω του 80% μέχρι και το 2019<sup>2</sup>.

Η Ελλάδα το 2ο τετράμηνο του 2019 είναι στην 4η θέση σε απόλυτους αριθμούς αιτούντων άσυλο και στην 3η θέση σε αναλογία με τον πληθυσμό της<sup>3</sup>.

**Οι προκλήσεις για την Ελλάδα δεν μπορούν να θεωρηθούν παρά ως υποσύνολο της ευρύτερης ευρωπαϊκής εικόνας.** Σε ένα ευρωπαϊκό τοπίο όπου πυκνώνουν οι ουσιαστικές αντιπαραθέσεις γύρω από την κατάλληλη μεταχείριση τόσο των αιτούντων άσυλο όσο και των μεταναστών, οι επιστροφές των παράτυπων μεταναστών δεν αποτελούν παρά μια ψηφίδα στο παζλ της Ευρώπης. Δεν είναι συνεπώς τυχαίο ότι η προσφυγική κρίση του 2015 επιχειρήθηκε

1. Το 2018, 28.300 Ουκρανοί επεστράφησαν σε επίπεδο ΕΕ, και οι Αλβανοί κατέλαβαν τη 2η θέση με 14.100 επιστροφές (μέχρι και το 2017 οι Αλβανοί ήταν στην πρώτη θέση). [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement\\_of\\_immigration\\_legislation\\_statistics#Returns\\_of\\_non-EU\\_citizens](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics#Returns_of_non-EU_citizens).

2. Για το 2019 το ποσοστό ανέρχεται στο 82% των αναγκαστικών απομακρύνσεων, επιστροφών και απελάσεων ήτοι 3.999 στο σύνολο των 4.868 ενώ για το 2018 το ποσοστό ανερχόταν στο ίδιο περίπου ποσοστό (83,6%) (σελ.14 της έκθεσης επιστροφών 2018).

3. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report#Where\\_do\\_asylum\\_applicants\\_go\\_to.3F](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Where_do_asylum_applicants_go_to.3F)

να αντιμετωπισθεί με την αμφιλεγόμενη, από πλευράς θεμελιωδών δικαιωμάτων, Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, η οποία δεν αποτελεί ενωσιακό δίκαιο αλλά ρύθμιση εκτάκτου ανάγκης, μια πολιτική εξω-θεσμική για τη μετανάστευση που βασίζεται στην πολιτική συνεννόηση μεταξύ κρατών και μπορεί να ανατραπεί στην πράξη από την έλλειψή της. Η δήλωση αυτή τροποποίησε όχι de jure αλλά de facto το προσωρινό έκτακτο μέτρο της ΕΕ περί μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο (relocation), αποκλείοντας τους εισελθόντες στα ελληνικά νησιά μετά την 20.3.2016 από τη δυνατότητα να γίνουν δεκτοί σε άλλο κράτος-μέλος της ΕΕ. Το πρόγραμμα μετεγκατάστασης έληξε τον Σεπτέμβριο 2017 (26.9.2017) και μετά την αντίδραση των κρατών του Βίζενγκραντ στην αναθεώρηση του Δουβλίνου III, εναπόκειται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διερευνήσει συναινέσεις προκειμένου να ληφθούν παρόμοια μέτρα μονιμότερου χαρακτήρα στο μέλλον, στη βάση της αρχής της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών, μιας αρχής που τείνει να παραγνωρίζεται αν και κατοχυρώνεται ως αρχή δίκαιου καταμερισμού της ευθύνης σε θέματα ασύλου, ελέγχου των συνόρων και μετανάστευσης στο άρθρο 80 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ. Το ζήτημα της διαχείρισης των παράτυπων μεταναστών παραμένει πρωτίστως πολιτικό, τόσο για την Ευρώπη όσο και για την Ελλάδα.

Ο Συνήγορος, ασκώντας εξωτερικό έλεγχο στις επανεισδοχές στην Τουρκία, έχει διαπιστώσει ότι οι δυσλειτουργίες των διαδικασιών ασύλου και οι ελλείψεις διασύνδεσης των στοιχείων ασύλου με τις αστυνομικές υπηρεσίες που έχουν την ευθύνη των επιχειρήσεων, οδηγούν συχνά σε έλλειψη ασφάλειας δικαίου. Στην Ελλάδα, κυρίαρχο παραμένει το πρόβλημα μακράς παραμονής αιτούντων άσυλο σε γεωγραφικό περιορισμό στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, σε αριθμό συντριπτικά πολλαπλάσιο από τον ρυθμό των επανεισδοχών που η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18.03.2016 φιλοδοξούσε ότι θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν στη γείτονα χώρα.

Πάγια θέση του Συνηγόρου είναι ότι **η άποψη που υποβαθμίζει τα δικαιώματα και τις εγγυήσεις για να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των επιστροφών παραγνωρίζει τις βασικές 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.. **Όπως επιβεβαιώνει η εμπειρία του Συνηγόρου ως εθνικού μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου οι διοικητικές δυσλειτουργίες 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 από το 2017 έχει θέσει ήδη το ερώτημα εάν καλύπτει αδυναμίες του διοικητικού μηχανισμού.

**Ο αυξημένος αριθμός των διοικητικά κρατούμενων δεν επιφέρει ανάλογη αύξηση επιστροφών.** Ο συνολικός αριθμός, σε κέντρα κράτησης και αστυνομικά τμήματα, υπερβαίνει τους 4.000 το 2019, ωστόσο, οι 4.868 αναγκαστικές επιστροφές<sup>4</sup>, παρουσιάζουν σημαντική μείωση, της τάξης του 37% σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά (7.776). Η γενίκευση της κράτησης εν όψει επιστροφής, διέπει ως ratio και την πρόσφατη ελληνική νομοθεσία, παρά το γεγονός ότι η Οδηγία Επιστροφών την θεωρεί εξαιρετικό μέτρο που επιβάλλεται εάν δεν μπορούν να εφαρμοστούν εναλλακτικά της κράτησης μέτρα, και 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*» (απόφαση ΔΕΕ El Dridi, C-61/11 PPU, 28.4.2011). Την

4. Συμπεριλαμβανομένων των απελάσεων και επαναπροωθήσεων στη βάση διμερών συμφωνιών με όμορες χώρες, όπως η Αλβανία.



κριτική αυτή παρατήρηση ο Συνήγορος υπέβαλε και στο αρμόδιο Υπουργείο ως προς την πρόσφατη νομοθεσία περί ασύλου<sup>5</sup>, παρατηρώντας ότι η νομοθετική αυτή πρωτοβουλία επέτεινε και επεξέτεινε το μέτρο της διοικητικής κράτησης και των αιτούντων άσυλο<sup>6</sup>. Ο Συνήγορος του Πολίτη επανέλαβε ότι εάν η κράτηση, αντί της προβλεπόμενης εξαίρεσης, καταστεί κανόνας στην πράξη, δοκιμάζονται τα όρια του δικαιοκρατικού θεμέλιου της αναλογικότητας των περιορισμών της προσωπικής ελευθερίας. Καθίσταται προφανές ότι το διακύβευμα στο σύστημα επιστροφών - επανεισδοχών δεν είναι μόνον η αντοχή των συνόρων της ΕΕ αλλά κυρίως η αντοχή της αρχής του κράτους δικαίου, ως αξιακού υπόβαθρου και θεμέλιου της ΕΕ.

*Όχι μόνον ο Συνήγορος ως Εθνικός Μηχανισμός προστασίας δικαιωμάτων αλλά και το Ελεγκτικό Συνέδριο της ΕΕ στην πρόσφατη ειδική έκθεσή του για το άσυλο, τη μετεγκατάσταση και τις επιστροφές<sup>7</sup> διαπιστώνει μια σειρά από διοικητικές δυσλειτουργίες που παρεμποδίζουν την αποτελεσματικότητα των επιστροφών («Δεν συλλέγονται στοιχεία για την ταχύτητα διεξαγωγής των διαδικασιών επιστροφής. Επιπλέον, δεν υπάρχουν δείκτες μέτρησης της βιωσιμότητας των επιστροφών, όπως ο αριθμός των μεταναστών που επιστράφηκαν οι οποίοι επιχειρούν να εισέλθουν εκ νέου στην ΕΕ ή η επιτυχία των μέτρων επανένταξης AVRR<sup>8</sup>.... Μετά τη διεύρυνση της εντολής του Frontex το 2016, δύο είναι τα ενωσιακά μέσα (εθνικά προγράμματα του TAME και στήριξη των διαδικασιών επιστροφής από τον Frontex) που υποστηρίζουν δραστηριότητες αναγκαστικής επιστροφής. Οι δύο δομές χρηματοδότησης της ΕΕ συνυπάρχουν και χρηματοδοτούν το ίδιο είδος δραστηριοτήτων αναγκαστικής επιστροφής (κοινές επιχειρήσεις, εθνικές επιχειρήσεις και τακτικές εμπορικές πτήσεις). Δεδομένου ότι ο αριθμός των επιστροφών είναι χαμηλός, η κατάσταση αυτή έχει ως αποτέλεσμα να μην αξιοποιούνται επαρκώς οι δυνατότητες του Frontex να προσφέρει στήριξη στις διαδικασίες επιστροφής...Ο αριθμός όσων πράγματι επιβιβάζονται είναι συχνά χαμηλότεροι από τον προβλεπόμενο (67 % το 2018) λόγω της έλλειψης των απαραίτητων ταξιδιωτικών εγγράφων, των επανυποβαλλόμενων την τελευταία στιγμή αιτήσεων ασύλου, των διαφευγόντων κ.λπ. ... Οι επιστρέφοντες πρέπει να συνοδεύονται από πλειάδα υπαλλήλων (συνοδούς, ελεγκτές, παρατηρητές, ιατρικό προσωπικό κ.λπ.). ..Εμπόδιο στις επιχειρήσεις επιστροφής αποτελούν επίσης οι δυσκολίες στη συνεργασία με τρίτες χώρες κ.α.»*

**Η αποτελεσματικότητα των επιστροφών έχει τα όριά της ως μεμονωμένος στόχος.** Οι επιστροφές είναι μια ενωσιακή πολιτική που λειτουργεί ως τμήμα ενός συνεκτικού πλαισίου (που θα πρέπει να υπάρχει) για την ένταξη των νόμιμων μεταναστών και των προσφύγων. Ιδωμένης ως μεμονωμένη διαδικασία, και πάλι οι επιστροφές διέπονται από ένα πλαίσιο κανόνων και αρχών δικαίου, και εγγυήσεων δικαιωμάτων και διαδικασίας. Για το λόγο αυτό, η προσθήκη σε κάθε περίπτωση γι' αυτούς που εκπίπτουν της νομιμότητας, της εξέτασης της αρχής της μη επαναπροώθησης στο τελικό σχέδιο της πρόσφατης ελληνικής νομοθεσίας για το άσυλο αποτελεί *sine qua*

5. Βλ. σχετ. Κεφάλαιο 7. Νόμος 4636/2019 «Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις»
6. Με τρεις, κυρίως, ρυθμίσεις: α') την πρόβλεψη κράτησης όλων, αντί της δυνατότητας συνέχισης της κράτησης όσων κρατούμενων υποβάλλουν αίτημα ασύλου β') την πρόβλεψη Κλειστών Κέντρων Υποδοχής γ') την αποσύνδεση του χρόνου διοικητικής κράτησης του αιτούντος από την διοικητική κράτηση προς επιστροφή, προκειμένου να μην δεσμεύεται από το ανώτατο χρονικό όριο των 18 μηνών της οδηγίας Επιστροφών (2008/115/ΕΕ).
7. European Court of Auditors Special Report 2019 No.24 "Άσυλο, μετεγκατάσταση και επιστροφή μεταναστών: Καιρός να εντατικοποιηθεί η δράση ώστε να αντιμετωπιστούν οι αποκλίσεις μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων", βλ. ιδίως σελ. 47 επ. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=51988>
8. Πρόγραμμα ΔΟΜ Υποβοηθούμενη οικειοθελής επιστροφή και επανένταξη

νο όρο της συμβατότητας της νομοθεσίας με τις επιταγές του ενωσιακού και διεθνούς δικαίου.

**Η πρόσφατη τροποποίηση του Ευρωπαϊκού Κανονισμού** για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή-Ακτοφυλακή (Κανονισμός ΕΕ 2019/1896)<sup>9</sup> ενισχύει τον εκτελεστικό βραχίονα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα σύνορα με επιπλέον αρμοδιότητες και προσωπικό. Ωστόσο στον νέο Κανονισμό, οι εθνικοί μηχανισμοί εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών συνεχίζουν να αποτελούν την βασική πηγή ανάθεσης σε στελέχη τους του εξωτερικού ελέγχου και των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων της FRONTEX. Ήδη υπό την ισχύ του προηγούμενου Κανονισμού 2016/1624 της ΕΕ, για τη μετατροπή της FRONTEX σε Ευρωπαϊκή Ακτοφυλακή - Συνοριοφυλακή και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, ο Συνήγορος του Πολίτη κλήθηκε, ως εθνικός μηχανισμός προστασίας δικαιωμάτων, να συνεργαστεί με τον νεοσύστατο ευρωπαϊκό μηχανισμό αναφορών της FRONTEX αλλά και να ορίσει στελέχη του για τη συγκρότηση ευρωπαϊκής δεξαμενής παρατηρητών (EU pool of monitors), που καλούνται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό να συμμετέχουν σε ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής.

Στις εκθέσεις της ήδη από το 2016 μέχρι σήμερα, η Ανεξάρτητη Αρχή έχει καταγράψει τις σοβαρές επιφυλάξεις της, ιδίως σε ό,τι αφορά σε ελλείμματα διαφάνειας και λογοδοσίας της λεγόμενης ευρωπαϊκής δεξαμενής παρατηρητών· το προβλεπόμενο στον Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ακτοφυλακής - Συνοριοφυλακής σχήμα για την παρακολούθηση ευρωπαϊκών επιχειρήσεων επιστροφών μετατρέπει, κατ' ουσίαν, τον εξωτερικό έλεγχο, με εγγυήσεις διαφάνειας και ανεξαρτησίας, σε εσωτερικό, αφού οι παρατηρητές/τριες της ευρωπαϊκής δεξαμενής αναφέρονται στην FRONTEX. Η διολίσθηση αυτή του ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών από εθνικούς, ανεξάρτητους και εξωτερικούς, μηχανισμούς ελέγχου, στη FRONTEX, ως ενιαίο φορέα, εκτελεστικό και ελεγκτικό, της ευρωπαϊκής επιστροφής, είναι ακόμη πιο κρίσιμη εν όψει της εφαρμογής του νέου Κανονισμού που αποσκοπεί να αυξήσει σημαντικά το επιχειρησιακό πεδίο δράσης της FRONTEX.

Για το λόγο αυτό, **ο Συνήγορος ανέλαβε** τον Οκτώβριο 2018 την πρωτοβουλία συζητήσεων με ομολόγους του θεσμούς με ανάλογες αρμοδιότητες σε άλλα κράτη-μέλη και με το Συμβούλιο της Ευρώπης προκειμένου να διερευνηθεί η δυνατότητα ενίσχυσης της ανεξαρτησίας της ευρωπαϊκής δεξαμενής παρατηρητών εξωτερικού ελέγχου επιστροφών, με τη σύσταση ανεξάρτητου από τη FRONTEX μηχανισμού, υπό την εποπτεία των ομόλογων Ανεξάρτητων Αρχών από διάφορες ευρωπαϊκές χώρες. **Με την πρωτοβουλία του Ναυπλίου**<sup>10</sup>, που ονομάστηκε έτσι από την πόλη της πρώτης μας συνάντησης με θεσμούς Συνηγόρου (Ombudsman) από άλλα κράτη-μέλη, καθώς και Εθνικών Μηχανισμών Πρόληψης (NPM) βασανιστηρίων και απάνθρωπης μεταχείρισης σε χώρους εγκλεισμού δυνάμει του αντίστοιχου πρωτοκόλλου στη Σύμβαση OPCAT του ΟΗΕ, ενώσαμε τις δυνάμεις μας (η Ιταλία, η Σλοβενία, η Τσεχία, η Ελλάδα, η Κύπρος) και άλλοι 8 μέχρι σήμερα φορείς ως παρατηρητές από άλλες χώρες, σε ένα δίκτυο συνεργασίας, με την υποστήριξη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η συνεργασία αυτή έχει στόχο να επιτύχουμε **μεγαλύτερη διαφάνεια και ανεξαρτησία στον τρόπο που λειτουργεί μέχρι σήμερα η ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών εξωτερικού ελέγχου επιστροφών**, δεδομένου ότι στον εκτελεστικό διευθυντή της FRONTEX καταλήγουν σήμερα οι εκθέσεις των στελεχών μας χωρίς να επικοινωνούνται στους εθνικούς μηχανισμούς ή να δημοσιοποιούνται τα ευρήματά τους. Η δε ευρωπαϊκή δεξαμενή δεν χρησιμοποιεί παρατηρητές/τριες μόνον από τους εθνικούς ανεξάρ-

9. Βλ. σχετ. Κεφ. 6. Νέος Κανονισμός για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή

10. Βλ. σχετ. Κεφάλαιο 5. Πρωτοβουλία του Συνηγόρου του Πολίτη για τα ανθρώπινα δικαιώματα στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών

ητους μηχανισμούς αλλά και από ΜΚΟ ή και εσωτερικά της διοίκησης σώματα στα κράτη-μέλη σήμερα, –με το νέο Κανονισμό- και υπαλλήλους της FRONTEX.

Η πρωτοβουλία των ανεξάρτητων εθνικών αρχών, με δεδομένη την αποστολή και την εμπειρία τους στην προάσπιση θεμελιωδών δικαιωμάτων, αποσκοπεί ωστόσο να συμβάλλει ώστε να διαμορφώνονται κοινές διαπιστώσεις και εισηγήσεις προς τους εμπλεκόμενους ενωσιακούς φορείς, προκειμένου να υπάρξει **δημοσιότητα, λογοδοσία αλλά και ενιαίες και υψηλότερες προδιαγραφές στη μεταχείριση των ανθρώπων στις επιστροφές, αλλά και τον σεβασμό τυχόν εκκρεμούς δικαστικής κρίσης περί προσωρινής προστασίας.**

Είναι χαρακτηριστικό για το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής στις επανεισδοχές προς την Τουρκία (που διοργανώνονται και εκτελούνται με την συμμετοχή στελεχών της FRONTEX), ότι προς το τέλος του 2019, η ΕΛΑΣ, ανατρέποντας πάγια πρακτική και δέσμευσή της προς τον Συνήγορο του Πολίτη, άρχισε να περιλαμβάνει στις επανεισδοχές προς την Τουρκία και πρόσωπα που έχουν αιτηθεί προσωρινή δικαστική προστασία, που απελευνούνται στο 5<sup>ο</sup>ήμερο μάλιστα διάστημα που οφείλει η Διοίκηση να προσκομίσει φάκελο στον δικαστή για να αποφασίσει. Ο Συνήγορος αναμένει την έγγραφη απάντηση της Διοίκησης στο ζήτημα αυτό που θίγει το συνταγματικό δικαίωμα δικαστικής προστασίας, επισημαίνοντας ότι παράλληλα με την αναφορά στον Συνήγορο, έχει υποβληθεί και σχετική αναφορά στον Μηχανισμό καταγγελιών της FRONTEX για παραβίαση του άρθρου 47 του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ περί αποτελεσματικής προσφυγής.

## Τι έχουμε μπροστά μας;

- Την εφαρμογή των αυξημένων αρμοδιοτήτων της FRONTEX στα σύνορα (με ή χωρίς την πρόσκληση του κράτους- μέλους, σε περίπτωση δυσανάλογων μεταναστευτικών πιέσεων επιστροφών (άρθρο 53 παρ.2 του νέου Κανονισμού))<sup>11</sup>.
- Την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υπό τη νέα της συγκρότηση, με τις αρμοδιότητες της Προώθησης του ευρωπαϊκού τρόπου ζωής<sup>12</sup> να περιλαμβάνουν το χαρτοφυλάκιο της μετανάστευσης.
- Την εφαρμογή της νέας ελληνικής νομοθεσίας στα σύνορα<sup>13</sup>, με στόχο την αύξηση των κλειστών δομών και τον περιορισμό προθεσμιών προσφυγής και άλλων διαδικαστικών δικαιωμάτων, προς αύξηση του αριθμού των επιστροφών.
- Την προσπάθεια εξεύρεσης συναινέσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο για καταμερισμό της ευθύνης μεταξύ των κρατών-μελών αλλά και οριστικοποίησης ενός νέου κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου.
- Επίσης, εκκρεμεί η από 12.09.2018 πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για επαναδιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφών<sup>14</sup>. Για το θέμα αυτό η εισήγηση στην επιτροπή LIBE του Ευ-

11. Κεφ. 6. Νέος Κανονισμός για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή

12. Promoting our European way of life [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life_en)

13. Κεφ.7. Νόμος 4636/2019 « Περὶ Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις». Επίσης, Ν.4686/2020 (Α΄96).

14. Κεφ.8. Εξελίξεις στην πρόταση επαναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής- Διαμόρφωση μερικής διαπραγματευτικής θέσης

ρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>15</sup> είναι να προστεθεί στην επαναδιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφών η εγγύηση της ύπαρξης ανεξάρτητων παρατηρητών εξωτερικού ελέγχου, κατάλληλα εκπαιδευμένων σε θεμελιώδη δικαιώματα, σε κάθε επιχείρηση αναγκαστικής επιστροφής. Είναι η πρώτη φορά που η ανεξαρτησία των παρατηρητών τίθεται ως εγγύηση του εξωτερικού ελέγχου των επιχειρήσεων αναγκαστικής επιστροφής και αναμένεται η εξέλιξη της σχετικής πρότασης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Με πλήρες αίσθημα ευθύνης για την συνταγματική αποστολή της Ανεξάρτητης Αρχής, ο Συνήγορος θα εξακολουθήσει να προσπαθεί να συμβάλει με τις προτάσεις του και τη δικτύωσή του με ομόλογους ανεξάρτητους θεσμούς στο ευρύτερο πεδίο των ευρωπαϊκών εξελίξεων, προκειμένου να ενδυναμωθούν οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας στο σύστημα εξωτερικού ελέγχου των εθνικών και ευρωπαϊκών επιστροφών, και να εμπεδωθεί η αντίληψη ότι η ανεξαρτησία αποτελεί αναγκαία θεσμική εγγύηση λογοδοσίας για την ουσιαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της διαφάνειας της διοικητικής δράσης στα σύνορα.

Αθήνα, Μάιος 2020

Ανδρέας Ποττάκης  
Συνήγορος του Πολίτη

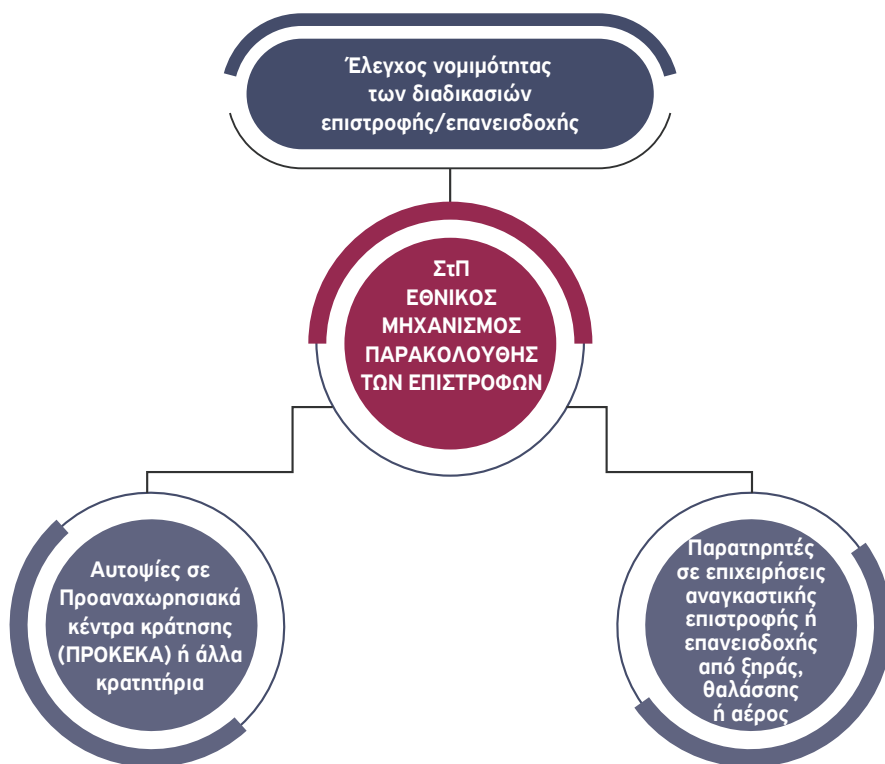
---

15. Αρμόδια για τις Πολιτικές Ελευθερίες, τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις.

# 1. Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου και το ευρωπαϊκό πλαίσιο του εξωτερικού ελέγχου αναγκαστικών επιστροφών

## ΕΘΝΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΤΩΝ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ως εθνικός μηχανισμός ασκεί εξωτερικό έλεγχο στις επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους και στις επιχειρήσεις επανεισοχής σε όμορες χώρες.



Ο Συνήγορος του Πολίτη:

- Ασκεί **έλεγχο νομιμότητας** των διαδικασιών επιστροφής/επανεισοχής
- **Παρακολουθεί (Monitoring)** από κοντά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση κάθε φάσης των επιχειρήσεων:
  - Με αυτοψία σε Προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης (ΠΡΟΚΕΚΑ) ή άλλα κρατητήρια
  - Με επισκόπηση των υπηρεσιακών φακέλων στην προετοιμασία της επιχείρησης από τις Αστυνομικές Διευθύνσεις
  - Με συμμετοχή παρατηρητών σε επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής ή επανεισοχής από ξηράς, θαλάσσης ή αέρος

- Έχει **απρόσκοπτη πρόσβαση** σε κάθε χώρο κράτησης, αναμονής ή διέλευσης (transit) & σε έγγραφα, ατομικούς φακέλους, στοιχεία
- Έχει **απρόσκοπτη επικοινωνία** με τους κρατούμενους και το προσωπικό των υπηρεσιών
- Διεξάγει **δειγματοληπτικούς ελέγχους** που απολήγουν σε εκθέσεις **με παρατηρήσεις προς τη Διοίκηση**, η οποία υπέχει υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης
- Δημοσιοποιεί τα συμπεράσματα των ελέγχων σε ειδική έκθεση, την οποία υποβάλλει κατ'έτος στη Βουλή.
- Συνεργάζεται με τον **Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX** για την εξέταση καταγγελιών/αναφορών **-δικαίωμα ευθείας προσφυγής-** τόσο για ενέργειες των οργάνων της FRONTEX όσο και για τα εμπλεκόμενα όργανα των κρατών-μελών
- **Δεν υποκαθιστά** τον δικαστικό έλεγχο που ασκείται από τα αρμόδια όργανα
- **Δεν εκπροσωπεί** των υπήκοο τρίτης χώρας ενώπιον των δικαστικών ή διοικητικών αρχών

### ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

- Νομιμότητα και διαφάνεια στις διαδικασίες επιστροφής/επανεισδοχής
- Προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων

### ΤΙ ΕΛΕΓΧΕΙ Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΣΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ

- Τη διασφάλιση του σεβασμού της **προσωπικότητας και την αξιοπρέπειας των επιστρεφόμενων** από πλευράς συνθηκών και μεταχείρισης
- Την **προστασία όλων των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως του δικαιώματος πρόσβασης στη διεθνή προστασία** (πολιτικό άσυλο, επικουρική προστασία)
- Τον **εντοπισμό ευάλωτων προσώπων με ειδικές διατάξεις προστασίας από την απομάκρυνση** (ασυνόδευτοι ανήλικοι, γυναίκες σε κύηση ή λοχεία, υπερήλικες, θύματα ενδοοικογενειακής βίας, θύματα ή ουσιώδεις μάρτυρες εγκληματικών πράξεων, γονείς ανήλικου ημεδαπού, ομογενείς, αιτούντες άσυλο, αναγνωρισμένοι πρόσφυγες κ.α.) **ή προσώπων για τους οποίους χωρεί αναβολή επιστροφής** (βάσει τη φυσικής ή διανοητικής τους κατάστασης)
- Την ύπαρξη **κατάλληλης και έγκαιρης ενημέρωσης** των κρατούμενων ως προς τη διαδικασία επιστροφής
- Την παροχή των αναγκαίων **ιατρικών ελέγχων, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης ή ψυχοκοινωνικής υποστήριξης**
- Τον εφοδιασμό με **πιστοποιητικό ιατρικής εξέτασης** για την ικανότητα ταξιδιού (fit to travel)
- Την **πληρότητα του υπηρεσιακού φακέλου**: κοινοποίηση του πληροφοριακού δελτίου περί δικαιωμάτων κρατούμενων και διαθέσιμων ένδικων μέσων, επίδοση απόφασης επιστροφής, επίδοση απόρριψης αιτήματος διεθνούς προστασίας, απόρριψη τυχόν ένδικων μέσων (όπως ενδεικτικά: άσκηση προσφυγής, αντιρρήσεις, αίτηση ακύρωσης, αίτηση αναστολής εκτέλεσης), κάρτα υγείας κρατουμένου κ.ά.
- Το **σεβασμό αιτήματος προσωρινής διαταγής, δηλαδή προσωρινής δικαστικής προστασίας**
- Την ύπαρξη υπηρεσιών **διερμνείας**
- Τις συνθήκες **διαμονής/κράτησης** (προαυλισμός, επάρκεια χώρου τουλάχιστον 4 τ.μ. ανά

κρατούμενο, συνθήκες υγιεινής και καθαριότητας, ύπαρξη φυσικού φωτισμού και αέρα, καταλληλότητα κλινών και κλινοσκεπασμάτων, επάρκεια και καταλληλότητα σίτισης κ.α.)

- Την άσκηση του **δικαιώματος επικοινωνίας με οικείους και δικηγόρο**
- Την τήρηση της **αρχής της αναλογικότητας** (αναγκαιότητα και προσφορότητα) κατά την εφαρμογή **μέσων δέσμευσης (χειροπέδες κ.α)**
- Την καταλληλότητα ή μη των **μέσων μεταφοράς/ μεταγωγής**

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ειδική αρμοδιότητα να ασκεί τον εξωτερικό έλεγχο που προβλέπει το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις διαδικασίες αναγκαστικών επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους:

- παρ. 6 άρθρο 8 Ευρωπαϊκή Οδηγία Επιστροφών 2008/115/ΕΚ
- παρ. 6 άρθρο 23 Ν. 3907/2011
- ΚΥΑ 4000/4/57-ια' (ΦΕΚ Β' 2870/2014)

Κάθε θιγόμενο πρόσωπο από τη διαδικασία επιστροφής/επανεισοδικής μπορεί να υποβάλλει **αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη**, εγγράφως.

## 2. Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου

### Ο εξωτερικός έλεγχος επιστροφών το 2019 με μια ματιά

Η συνέχιση της χρηματοδότησης της δράσης «Σύστημα Παρακολούθησης και Ελέγχου Αναγκαστικών Επιστροφών» έως τις 29/02/2020 από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης 2014-2020 (Asylum, Migration and Integration Fund - AMIF) επέτρεψε στην Ανεξάρτητη Αρχή, σε συνεργασία με την Υπηρεσία Εφαρμογής Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων της Βουλής των Ελλήνων, να συνεχίσει την υλοποίηση των δράσεων με διενέργεια επισκέψεων, ελέγχων και επιτόπιων αυτοψιών, με σχετικές εκδόσεις και ενημερωτικό υλικό καθώς και με άλλες υποστηρικτικές δράσεις.

#### Ο Συνήγορος του Πολίτη κατά το έτος 2019, επισκέφτηκε:

- **5 Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης Αλλοδαπών (ΠΡΟΚΕΚΑ)** των περιοχών Αμυδαλέζας, Κορίνθου, Κω, Μόριας και Ξάνθης. Ειδικά στο ΠΡΟΚΕΚΑ Μόριας πραγματοποιήθηκαν εντός του έτους 11 αυτοψίες.
- **τα κρατητήρια της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης** (3 αυτοψίες) και **3 Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης** (Θέρμης, Αγίου Αθανασίου, Κορδελιού) καθώς και άλλα κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων στα οποία κρατούνται αλλοδαποί προς επιστροφή, και μετείχε με στελέχη του, ως παρατηρητές/τριες, στις εξής επιχειρήσεις απομάκρυνσης:

- **7 Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (πτήσεις) επιστροφής (NROs)** προς το Πακιστάν και τη Γεωργία,
- **2 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις (πτήσεις) επιστροφής (JROs)** υπό τον συντονισμό της FRONTEX προς το Πακιστάν και τη Γεωργία,

- **16 επανεισδοχές (14 ακτοπλοϊκές και 2 αεροπορικές)** προς την Τουρκία, και
- **8 κερσαίες επιχειρήσεις απομάκρυνσης** από τη Θεσσαλονίκη και την Αθήνα προς τα αλβανικά σύνορα.

Τα μέλη της Ομάδας Επιστροφών, **16 παρατηρητές/τριες (ειδικοί επιστήμονες στον ΣτΠ) και 5 αναπληρωματικά μέλη**, συνέχισαν και το 2019 τις εργασίες τους για θέματα επιστροφών αλλοδαπών τρίτων χωρών, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στα ζητήματα υλοποίησης και παρακολούθησης του σχεδίου της Αρχής για την εφαρμογή συστήματος εξωτερικού ελέγχου επιστροφών, τυχόν βελτιώσεις ή αναθεώρησή του και στον σχεδιασμό και υλοποίηση επιμέρους δράσεων, που εμπίπτουν στο σύστημα αυτό, με στόχο την αποτελεσματική οργάνωση και εφαρμογή του, κατά τους σχετικούς κανόνες και αρχές του διεθνούς, ενωσιακού κι εσωτερικού δικαίου.

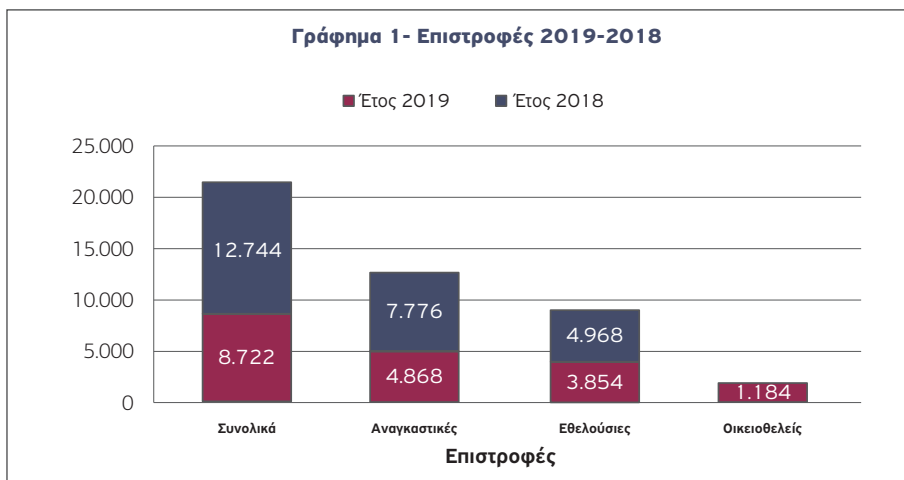
Προτεραιότητα δόθηκε στη λειτουργία του συστήματος εξωτερικού ελέγχου επιστροφών, ιδίως με τη διενέργεια αυτοψιών σε προαναχωρησιακά κέντρα και άλλους χώρους κράτησης αλλοδαπών και με τη συμμετοχή παρατηρητών σε επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης. Οι επισκέψεις και συναντήσεις εργασίας με τα αρμόδια στελέχη της διοίκησης, η εκπόνηση ειδικών, ετήσιων ή άλλων εκθέσεων και πορισμάτων, σχετικά με το σύστημα εξωτερικού ελέγχου επιστροφών, στη συνεργασία με λοιπούς φορείς εθνικούς, ενωσιακούς και διεθνείς, που εμπλέκονται στις επιστροφές πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους, καθώς και σε διαδικασίες απέλασης, επανεισδοχής και εν γένει απομάκρυνσης αποτέλεσαν τα μεθοδολογικά εργαλεία και μέσα της ομάδας για την εκπόνηση των εργασιών τους.

## **Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών και κρατουμένων σε Προαναχωρησιακά Κέντρα (ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ)**

Οι αναγκαστικές επιστροφές που πραγματοποιήθηκαν το 2019 εμφανίζουν και πάλι **μεγάλη μείωση σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά**. Τα διαβιβασθέντα από την ΕΛ.ΑΣ στοιχεία εμφανίζουν **4.868** αναγκαστικές επιστροφές, συμπεριλαμβανομένων των απελάσεων και επαναπροωθήσεων βάσει διμερών συμφωνιών με όμορες χώρες (κατά περίπου 82% πολιτών Αλβανίας), έναντι 7.776 το προηγούμενο έτος για το αντίστοιχο διάστημα, δηλαδή μείωση της τάξης του 37%. Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο της οικειοθελούς αναχώρησης (επιστροφές στο πλαίσιο της οδηγίας επιστροφών βάσει του άρθρου 22 του ν. 3907/2011, κατόπιν απόφασης επιστροφής με προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση, κάτοχοι βεβαιώσεων 78α, παραίτηση από άσυλο) πραγματοποιήθηκαν **1.184** επιστροφές ενώ στο πλαίσιο του προγράμματος εθελουσίων επιστροφών<sup>16</sup>, το οποίο υλοποιείται από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ) πραγματοποιήθηκαν κατά το έτος **3.854 επιστροφές**,

16. Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ), Πρόγραμμα Εθελοντικής Επιστροφής & Επανάταξης (AVRR) <https://www.iom.int/assisted-voluntary-return-and-reintegration>





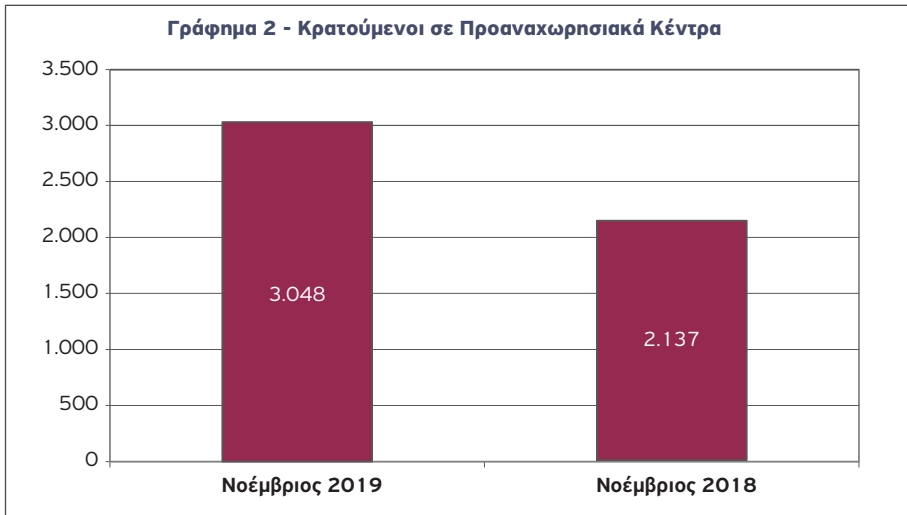
Ο Συνήγορος του Πολίτη εκφράζει επιφύλαξη κατά πόσο οι ανωτέρω οικειοθελείς επιστροφές συνιστούν πράγματι γνήσια και ελεύθερη επιλογή του επιστρεφόμενου, καθώς, εν τοις πράγμασι, ο ίδιος δεν είναι σε θέση να αρνηθεί ή να αποσύρει τη συγκατάθεσή του χωρίς αυτό να αποβεί εις βάρος του. Σύμφωνα με την απόφαση *N.A κατά Φινλανδίας* που δημοσιεύθηκε την 14.11.2019<sup>17</sup> το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) διαπίστωσε την παραβίαση του δικαιώματος στη ζωή και της αρχής απαγόρευσης των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης, λόγω μη χορήγησης ασύλου σε Ιρακινό και έκδοσης απόφασης απέλασης στη χώρα καταγωγής του, το Ιράκ. Η απόφαση των φινλανδικών αρχών για απέλαση ανάγκασε τελικά τον αιτούντα να συμφωνήσει να επιστρέψει οικειοθελώς στο Ιράκ, όπου πυροβολήθηκε και σκοτώθηκε λίγο μετά την επιστροφή του (Παραβίαση των άρθρων 2 και 3 της ΕΣΔΑ). Σύμφωνα με το Δικαστήριο, ο αιτών είχε να επιλέξει είτε να παραμείνει στη χώρα υπό κράτηση έως ότου ολοκληρωθεί η διαδικασία απομάκρυνσής του, είτε να συμφωνήσει να αποχωρήσει οικειοθελώς από τη χώρα και να αναλάβει το ρίσκο να υποστεί βασανιστήρια κατά την επιστροφή του. Υπό αυτές τις συνθήκες το Δικαστήριο έκρινε, ότι ο αιτών δεν είχε γνήσια και ελεύθερη επιλογή μεταξύ των δύο ανωτέρω και, επομένως, η επιστροφή του στο Ιράκ πρέπει να θεωρηθεί ως αναγκαστική επιστροφή, η οποία εμπίπτει στην ευθύνη του κράτους μέλους της ΕΕ (βλ. κατ'αναλογία *M.S. v. Belgium*).

Ως προς την κράτηση αλλοδαπών προς επιστροφή, η ΕΛΑΣ ενημέρωσε τον Συνήγορο ότι την 1.11.2019 κρατούνταν **3.048** αλλοδαποί σε 8 Προαναχωρησιακά Κέντρα<sup>18</sup> σε όλη τη χώρα, αριθμός αυξημένος, σε σχέση με την αντίστοιχη ημερομηνία του 2018 (2.598 αλλοδαποί). Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει πολλαπλώς σημειώσει ότι τα ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ υπολείπονται των ευρωπαϊ-

17. ΕΔΔΑ: Απόφαση N.A κατά Φινλανδίας, Απόφαση Ιρανού πολίτη-Παραβίαση των άρθρων 2 και 3 της Σύμβασης. Διαθέσιμη στο <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%7D>

18. Με την Αριθμ. 8038/23/22πζ ΚΥΑ (ΦΕΚ 5906/Β/31-12-2018) παρατάθηκε η λειτουργία των Προαναχωρησιακών Κέντρων Κράτησης Αλλοδαπών έως 31.12.2022 που ιδρύθηκαν με τις αριθμ. 8038/23/22πγ από 20.01.2015 (Β 118) και 8038/23/22ξε από 28.01.2017 (Β 322) κοινές υπουργικές αποφάσεις.

ϊκών προδιαγραφών<sup>19</sup>, σύμφωνα με το άρθρο 16 της Οδηγίας Επιστροφών, ενώ οι όποιες βελτιώσεις είναι επισφαλείς, εξαρτώμενες από την αναπάντεχη αυξομείωση μεταναστευτικών ροών. Αν συνοπολογισθεί ο αριθμός των **1.337** κρατούμενων σε αστυνομικά τμήματα την 1.11.2019, έναντι 890 το 2018, παρατηρούμε σημαντική αύξηση εν γένει της διοικητικής κράτησης, που για πρώτη φορά τα τελευταία χρόνια υπερβαίνει συνολικά τους 4.000 κρατούμενους (συγκεκριμένα 4.385 την 1.11.2019). Πάγια θέση του Συνηγόρου αποτελεί η ακαταλληλότητα των κελιών των αστυνομικών τμημάτων για πολυήμερη, πολλώ δε μάλλον πολύμηνη κράτηση, από πλευράς ανθρωπίνων συνθηκών διαβίωσης καθώς και η κατά παράβαση του νόμου κοινή κράτηση διοικητικών και ποινικών κρατούμενων, ελλείψει πρακτικής δυνατότητας διαχωρισμού<sup>20</sup>.



19. Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης των Βασανιστηρίων & της Κακομεταχείρισης - Ετήσια Ειδική Έκθεση OPCAT 2018, σελ. 44 διαθέσιμο στο <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.614106>

20. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 16 της Οδηγίας Επιστροφών «Η κράτηση λαμβάνει χώρα κατά κανόνα σε ειδικές εγκαταστάσεις κράτησης. Ο σάκις κράτος μέλος δεν μπορεί να εξασφαλίσει διαμονή σε ειδικές εγκαταστάσεις κράτησης και είναι υποχρεωμένο να χρησιμοποιεί σωφρονιστικό κατάστημα, οι υπό κράτηση υπήκοοι τρίτων χωρών κρατούνται χωριστά από τους κρατούμενους του κοινού δικαίου».

### 3. Εξωτερικός έλεγχος σε επιχειρήσεις επιστροφών / επανεισδοχών πολιτών τρίτων χωρών

- Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής
- Αεροπορικές, εθνικές και ευρωπαϊκές, επιχειρήσεις επιστροφής
- Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία

#### Εξωτερικός έλεγχος σε επιχειρήσεις επιστροφών/επανεισδοχών πολιτών τρίτων χωρών

Η πρόσβαση σε διεθνή προστασία και τα λοιπά θεμελιώδη δικαιώματα των παράτυπων μεταναστών διασφαλίζονται από τον εξωτερικό έλεγχο με παρουσία στελεχών του Συνηγόρου του Πολίτη σε χερσαίες, θαλάσσιες και αεροπορικές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών και σε επανεισδοχές από τη Λέσβο στην Τουρκία. Στην πλειονότητά τους, οι επιχειρήσεις που πραγματοποιήθηκαν το 2019 διέπονταν από επαγγελματισμό εκ μέρους των υπευθύνων, τηρώντας τις διαδικασίες που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία. Στα θετικά σημεία καταγράφεται ο περιορισμός των μέσων δέσμευσης κατά τις επιχειρήσεις και η εφαρμογή της εξατομικευμένης κρίσης περί αναγκαιότητας της δέσμευσης. Πάγια και κρίσιμη όμως έλλειψη παραμένει η έλλειψη ιατρικής εξέτασης, ιατρικών φακέλων και βεβαιώσεων ικανότητας ταξιδιού (fit to travel)<sup>21</sup>, η οποία ενέχει τον κίνδυνο παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων.

#### Συνοπτικά ευρήματα το 2019:

##### Κυριότερα προβλήματα σε

##### Προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης (ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ) και κρατητήρια:

1. Η απουσία ή ελλείψεις σε ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό, ψυχολόγους, κοινωνικούς λειτουργούς
2. Η απουσία υπηρεσιών διερμηνείας
3. Η μη δυνατότητα απασχόλησης/ψυχαγωγίας των κρατουμένων
4. Η ακαταλληλότητα των χώρων διαμονής και ο πλημμελής καθαρισμός ή αποκομιδή σκουπιδιών
5. Ελλείψεις σε είδη υγιεινής και κλινοσκεπασμάτων/ρουχισμού

21. Βλ. σχετικά:

- Ενότητα 1.1.2 Medical condition and medical records στο «Common Guidelines on security provisions for joint removals by air» (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0573>)
- Guideline 16, Fitness for travel and medical examination στο Twenty Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return ([https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20\\_Guidelines\\_Forced\\_Return\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf)),
- Ενότητα 7 του 2017 Return Handbook (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017H2338>)
- Article 8, Fitness to travel and medical examination στο Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organized by Frontex, 2018 ([https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/Code\\_of\\_Conduct/Code\\_of\\_Conduct\\_for\\_Return\\_Operations\\_and\\_Return\\_Interventions.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf))

**Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής:**

1. Η ακαταλληλότητα των χώρων παραμονής (χωρητικότητα, καθαριότητα κ.ά)
2. Η έλλειψη εξατομικευμένης κρίσης για τη χρήση μέσων δέσμευσης (χρήση χειροπέδων τύπου Velcro)
3. Η ακαταλληλότητα των οχημάτων μεταγωγής λόγω παλαιότητας

**Αεροπορικές, εθνικές (NRO) και ευρωπαϊκές (JRO), επιχειρήσεις επιστροφής**

1. Η έλλειψη έγκυρης ενημέρωσης (προ 24 τουλάχιστον ωρών)
2. Η έλλειψη διερμηνείας κατά την διάρκεια της επιχείρησης
3. Η παράλειψη εφοδιασμού όλων των επιστρεφόμενων με πιστοποιητικό ικανότητας ταξιδιού (fit to fly) και η ιατρική εξέταση
4. Η παράλειψη σε αρκετές περιπτώσεις προσφοράς γεύματος πριν την πτήση ή η προσφορά ακατάλληλου γεύματος
5. Η ακαταλληλότητα των οχημάτων μεταγωγής
6. Η μη εξαίρεση από τη διαδικασία επιστροφής αλλοδαπών για τους οποίους είτε υφίσταται εκκρεμοδικία είτε παραμένει σε εκκρεμότητα ραντεβού κατάθεσης αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους.
7. Η μη πρόβλεψη για παροχή κατάλληλης ενδυμασίας/υποδημάτων

**Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία**

1. Ελλείψεις στην πληρότητα του υπηρεσιακού φακέλου
2. Το ζήτημα της ευαλωτότητας (η οποία οδηγεί σε εξαίρεση από την επιχείρηση επανεισδοχής)
3. Το ζήτημα της εκκρεμούς δικαστικής κρίσης
4. Η έλλειψη έγκυρης ενημέρωσης (προ 24 τουλάχιστον ωρών)
5. Η έλλειψη διερμηνείας πριν και κατά την διάρκεια της επιχείρησης
6. Ελλείψεις ιατρικών φακέλων και παράλειψη βεβαίωσης ικανότητας ταξιδιού (fit to travel)
7. Η έλλειψη εξατομικευμένης κρίσης για τη χρήση μέσων δέσμευσης (χρήση χειροπέδων τύπου Velcro) μέχρι την επιβίβαση
8. Η μη πρόβλεψη παροχής πρωινού ή γεύματος
9. Η μη πρόβλεψη γυναικών συνοδών
10. Η χορήγηση πρεμιστικού φαρμάκου
11. Η μη πρόβλεψη για υποστήριξη ειδικών αναγκών (πχ αναπηρικό αμαξίδιο)

**Συνοπτικά ευρήματα:****Προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης (ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ) και κρατητήρια:****Επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά Κέντρα (ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ)**

Συμπληρωματικά του εξωτερικού ελέγχου της επανεισδοχών οι ειδικοί επιστήμονες του Συνηγόρου, μέλη της Ομάδας Επιστροφών, διεξήγαγαν αυτοψίες στο Προαναχωρησιακό Κέντρο (ΠΡΟ.

ΚΕ.ΚΑ) της Μόριας σχεδόν σε μηνιαία βάση κατά το έτος 2019. Σε γενικές γραμμές οι συνθήκες κράτησης βρέθηκαν επαρκείς ως προς τον χώρο, με βελτιώσεις κατά το πρόσφατο διάστημα, χάρη ίσως και στον μειωμένο αριθμό κρατούμενων αλλά παρουσίαζαν ακόμα προβλήματα σε ό,τι αφορά κυρίως τα ζητήματα πρόσβασης σε ιατρικές υπηρεσίες και απασχόλησης των κρατούμενων.

Το ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ. Μόριας χωρίζεται σε δύο πτέρυγες. Στην Α πτέρυγα κρατούνται οι υπό επιστροφή αλλοδαποί, χαρακτηρισμένοι ως «χαμηλού προσφυγικού προφίλ», ενώ στην Β πτέρυγα κρατούνται όσοι έχουν δηλώσει επιθυμία να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους μέσω του προγράμματος Εθελοντικής Επιστροφής και Επανάταξης του ΔΟΜ<sup>22</sup>. Για τον Συνήγορο του Πολίτη παραμένει προβληματική η πρακτική της κράτησης με την αιτιολογία «**χαμηλό προσφυγικό προφίλ**» (δηλ. κρατούμενοι προερχόμενοι από χώρες με ποσοστά χορήγησης ασύλου κάτω από το 25% του αριθμού των αιτήσεων για την συγκεκριμένη χώρα), η οποία φαίνεται να παραπέμπει σε γενικά κριτήρια ιθαγένειας και να στερείται εξατομικευμένης ειδικής κρίσης.

Ενδεικτικά για το έτος 2019, τον Ιανουάριο υπήρχε μικρός αριθμός διοικητικά κρατούμενων προς επιστροφή, όλοι άρρενες ενήλικοι (22 κρατούμενοι σε 3 δωμάτια στην πτέρυγα Α), τον Ιούλιο καταγράφηκαν 105 κρατούμενοι και το Σεπτέμβριο 50 κρατούμενοι, ενώ κατά τις αυτοψίες η πτέρυγα Β παρέμενε κλειστή ή με ελάχιστα άτομα προς επιστροφή μέσω ΔΟΜ. Ο χρόνος κράτησης, κατά μέσο όρο ήταν οι 90 ημέρες, ωστόσο στην αυτοψία στις 31/01/2019 εντοπίστηκε κρατούμενος ο οποίος βρισκόταν στον 7ο μήνα κράτησης, στις 25/04/2019 κρατούμενος με 113 ημέρες κράτησης ενώ στις 17/07/2019 κρατούμενος με 176 ημέρες κράτησης.

Η λειτουργία του ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ σε γενικές γραμμές κρίνεται ικανοποιητική καθώς οι χώροι διατηρούνται καθαροί (διατίθεται πλέον και εγκατάσταση για το πλύσιμο των κλινοσκεπασμάτων) και το συσσίτιο είναι ικανοποιητικό. Τα σημαντικότερα προβλήματα που παραμένουν είναι η υποστελέχωση σε προσωπικό (1 διοικητικός υπάλληλος), η απουσία υπηρεσιών διερμηνείας και ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού. Για παράδειγμα, κατά την ημέρα της αυτοψίας στις 18/07/2019 στο χώρο υπήρχε 1 ψυχολόγος από την ΑΕΜΥ Α.Ε ενώ γενικές ιατρικές υπηρεσίες παρείχαν ένας παιδίατρος το πρωί και ένας ουρολόγος το απόγευμα. Η μόνη οδός για την κάλυψη των ιατρικών αναγκών των κρατούμενων στο ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ. είναι η παραπομπή τους στο Γενικό Νοσοκομείο Μυτιλήνης, όπου προγραμματίζονται καθημερινά επισκέψεις, με οργανωτικά και διοικητικά όμως προβλήματα.

Η **έλλειψη διερμηνέων** αποτελεί επίσης βασικό πρόβλημα διότι δυσκολεύει την επικοινωνία των αστυνομικών που εργάζονται στο ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ. με τους κρατούμενους εκεί, τόσο για θέματα υγείας, όσο και για τις επιδόσεις των αποφάσεων, αλλά και για την αποτελεσματική ενημέρωση των κρατούμενων. Επίσης πρόβλημα αποτελεί η μη ύπαρξη εξόδου κινδύνου στο ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ. Η μόνη πρόσβαση σε αυτό είναι μέσω του ΚΥΤ της Μόριας. Η επικοινωνία με τον έξω κόσμο γίνεται κυρίως το Σαββατοκύριακο όταν η αστυνομία δίνει στους κρατούμενους τα κινητά τους. Επισκεπτήριο προβλέπεται 6-8 το απόγευμα. **Δυνατότητα ψυχαγωγίας** δεν υπάρχει καθώς το Ισόγειο που προορίζεται για κοινόχρηστο χώρο αναψυχής είναι άδειο, χωρίς έπιπλα, βρώμικο, με ορατές φθορές ενώ κενός είναι και ο προαύλιος χώρος.

Στα υπόλοιπα ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ. που πραγματοποιήθηκαν αυτοψίες παρατηρήθηκαν παρόμοιες συνθήκες διαβίωσης και διοικητικές πρακτικές. Τόσο οι εργαζόμενοι σε αυτά όσο και οι κρατούμενοι

22. Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ), Πρόγραμμα Εθελοντικής Επιστροφής & Επανάταξης (ΑVRR) <https://www.iom.int/assisted-voluntary-return-and-reintegration>

έρχονται καθημερινά αντιμέτωποι με προβλήματα παροχής υπηρεσιών λόγω υποστελέχωσης και δύσκολων συνθηκών διαβίωσης.

Για παράδειγμα κατά την ημέρα της αυτοψίας στις 18/07/2019 στο **ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ. Αμυγδαλέζας** βρισκόταν 526 κρατούμενοι, κυρίως από το Πακιστάν και το Μπαγκλαντές, ενώ εντοπίστηκαν 47 ανήλικοι. Η Αρχή έχει επανειλημμένως τονίσει ότι προστατευτική φύλαξη ανηλίκου τέκνου σε κρατητήρια και ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ θίγει τα δικαιώματα του παιδιού. Ως μέσος όρος κράτησης αναφέρθηκαν 1-2 μήνες, ενώ 5 άτομα κρατούνταν για άνω των 6 μηνών. Στις εγκαταστάσεις της Αμυγδαλέζας παρατηρήθηκαν προβλήματα επισκευών, συντήρησης των κοντέινερ και καθαριότητας, με κυριότερο και άμεσο πρόβλημα τη μη αποκομιδή σκουπιδιών και απολύμανσης των χώρων, με κίνδυνο εξάπλωσης μολυσματικών ασθενειών, τόσο για τους κρατούμενους όσο και για τους εργαζόμενους. Η στελέχωση της Υπηρεσίας μέσω της ΑΕΜΥ Α.Ε. κρίθηκε επαρκής, με στελέχωση υπηρεσιών διερμηνείας, ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού και ψυχοκοινωνικής στήριξης.

Κατά την **ημέρα αυτοψίας στο ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ Ξάνθης** στις 30/07/2019 κρατούνταν συνολικά 141 αλλοδαποί διαφόρων εθνικοτήτων, με μέσο όρο κράτησης 52 ημέρες. Ιατρικές υπηρεσίες παρέχονται στο πλαίσιο συνεργασίας με την ΑΕΜΥ Α.Ε. (1 ιατρός, 5 νοσηλεύτες/ριες, 1 ψυχολόγος, 1 κοινωνικός λειτουργός και 1 μεταφραστής για αραβικά μόνο). Ένα σημαντικό πρόβλημα, που εντοπίστηκε ήταν και η έλλειψη διερμηνείας, που δυσχεραίνει ιδιαίτερως την επικοινωνία με τους ασθενείς. Τα περισσότερα ζητήματα σχετίζονται με τις κτηριακές εγκαταστάσεις και τις συνθήκες κράτησης στους εκεί χώρους. Το κτήριο ήταν σε κατάσταση ακραίας εγκατάλειψης: τοίχοι αποχρωματισμένοι και με ρωγμές, βλάβη στα υδραυλικά, έντονη και συνεχή διαρροή νερού από το ταβάνι, κατεστραμμένα έπιπλα (κρεβάτια, ερμάρια κλπ) . Η έλλειψη καθαριότητας ήταν εμφανής, καθώς φαίνεται ότι ο χώρος δεν είχε καθαριστεί για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα. Επικρατούσε έντονη δυσσομία. Συγκεκριμένα, αναφορικά με τις ελλείψεις συνθήκες καθαριότητας και την καθυστέρηση σύναψη της σχετικής σύμβασης, το κλιμάκιο του Συνηγούρου του Πολίτη ενημερώθηκε ότι τα προβλήματα, τα οποία έχουν ανακύψει από την καθυστέρηση του σχετικού διαγωνισμού/προκήρυξης και τη σύναψη της σχετικής σύμβασης καθαριότητας επηρεάζουν την λειτουργία του εκεί κέντρου και τις συνθήκες διαβίωσης κρατουμένων, αλλά και εργαζομένων.

Στο **ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ Κορίνθου**, η αύξηση των κρατουμένων σε 1000 τους τελευταίους μήνες (1092 την ημέρα της αυτοψίας, 19.12.2019) επέφερε καθυστερήσεις στην καταγραφή των αιτημάτων ασύλου από το Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου και κατέστησε επιτακτική την ανάγκη περαιτέρω πρόσληψης ιατρών από την ΑΕΜΥ Α.Ε καθώς και παράτασης των συμβάσεων του υπάρχοντος προσωπικού, (1 ιατρού, 4 νοσηλευτών, 2 κοινωνικών λειτουργών, 2 ψυχολόγων, 2 διερμηνέων και 1 διοικητικού υπαλλήλου) και πέραν του διμήνου από το τέλος του έτους. Κενό εμφανίζεται επίσης στην ανανέωση συμβάσεων των 2 ατόμων του προσωπικού καθαριότητας, το οποίο προφανώς δεν επαρκεί για τις ανάγκες του Κέντρου. Πέραν του εμφανούς προβλήματος καθαριότητας στους θαλάμους, χρειάζεται ενίσχυση σε κουβέρτες και προσωπικά είδη υγιεινής και πέραν των ατομικών δωρεών στο Κέντρο.

Όσον αφορά τις αυτοψίες **στα κρατητήρια της Δ/σης Αλλοδαπών στη Μενεμένη** ο Συνηγούρος του Πολίτη υπογραμμίζει εκ νέου το πρόβλημα της ακαταλληλότητας των χώρων για μακροχρόνια κράτηση, καθώς η παραμονή στα κρατητήρια αυτά κυμαίνεται από 20 ημέρες έως 3 μήνες, για τους διοικητικούς κρατούμενους καθώς και ανήλικους (σε ξεχωριστά κελιά). Το πρώτο και βασικό πρόβλημα που πρέπει να αντιμετωπιστεί είναι αυτό της καθαριότητας των χώρων και της ατομικής υγιεινής καθώς και των φθορών στις εγκαταστάσεις, στα κρεβάτια, στις τηλεφωνικές συσκευές. Σταθερά καταγράφονται ελλείψεις σε κλινοσκεπάσματα, ρουχισμό και

υπόδηση. Δεν προβλέπονται προαυλισμός, μέσα απασχόλησης ή τρόποι ψυχαγωγίας. Συνοπτικά, πρόκειται για εντελώς ακατάλληλη για πολυήμερη κράτηση κτιριακή υποδομή και προβληματικό οργανωτικό πλαίσιο λειτουργίας που δεν επιτρέπει ή δεν ελέγχει την επαρκή παροχή βασικών υπηρεσιών (ιατρού, νοσηλεύτη, ψυχολόγου, διερμνέα κ.α).

Παρόμοιες παραμένουν και οι συνθήκες κράτησης στα **Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης Αγίου Αθανασίου, Θέρμης και Κορδελιού**, με προβλήματα πολυήμερης κράτησης, ζητήματα καθαριότητας και κωρηκτικότητας και μη δυνατότητα προαυλισμού. Για παράδειγμα στη Θέρμη, στα δύο κελιά κωρηκτικότητας 5 και 7 ατόμων, κατά την ημέρα της αυτοψίας, όχι μόνο υπήρχε πληρότητα αλλά και διαχωρισμός λόγω μεταδοτικών νοσημάτων (φυματίωσης), με αποτέλεσμα όλοι οι πάσχοντες να συνωστίζονται στο ένα κελί και οι υπόλοιποι να κοιμούνται σε στρώματα σε έδαφος. Οι υποδομές είναι σε καλή κατάσταση, με πρόβλεψη για καρτοτηλέφωνο, ζεστό νερό με θερμοσίφωνα και κλιματισμό, όμως η καθαριότητα πραγματοποιείται από τους ίδιους τους κρατούμενους. Στον Άγιο Αθανάσιο, για να αντιμετωπιστούν οι ανάγκες χώρου διαπιστώθηκε ότι, κατά την ημέρα της αυτοψίας, είχε γίνει χρήση του γραφείου του υποδιοικητή για τη προσωρινή παραμονή μπτέρων και παιδιών. Η παραμονή στο Κορδελιό είναι κατά κανόνα ολιγόωρη και ο χώρος χρησιμοποιείται ως προσωρινός πριν τη μετάβαση σε άλλους χώρους κράτησης.

Συνοπτικά, στις συστηματικές επισκέψεις και αυτοψίες σε Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης (ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ) ο Συνήγορος του Πολίτη εντόπισε **εκ νέου τις κύριες ελλείψεις σε υλικοτεχνικό εξοπλισμό και στελέχωση προσωπικού**. Πάγια έλλειψη παραμένει η απουσία ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού, η οποία δυσχεραίνει ακόμα και τη λήψη αναγκαίων φαρμάκων καθώς και η απουσία διερμνέων και διοικητικών υπαλλήλων για τη διεκπεραίωση των διοικητικών διαδικασιών. Όσον αφορά τις υποδομές, εξακολουθούν τα προβλήματα εξοπλισμού των θαλάμων (κλιματισμός, στρώματα, κλινοσκεπάσματα, παροχή νερού, είδη υγιεινής) καθώς η απουσία χώρων ψυχαγωγίας και καρτοτηλεφώνων.

### Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής

Στις χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφών που διοργανώθηκαν το 2019 από τη Θεσσαλονίκη ο εξωτερικός έλεγχος περιελάμβανε το στάδιο του προαναχωρησιακού ελέγχου, με έλεγχο των φακέλων των επιστρεφόμενων και αυτοψία στα κρατητήρια όπου κρατούνται οι επιστρεφόμενοι, και το στάδιο παρακολούθησης (monitoring) της επιχείρησης από την Ελλάδα (Θεσσαλονίκη) έως την Αλβανία (Κρυσταλλοπηγή). Τα ζητήματα που ανακύπτουν στις χερσαίες επιχειρήσεις αφορούν την προετοιμασία και τη διεξαγωγή αυτών. Σε γενικές γραμμές οι επιχειρήσεις πραγματοποιούνται χωρίς προβλήματα και ολοκληρώνονται ομαλά. Κατά το στάδιο της προετοιμασίας στα θετικά σημεία συγκαταλέγεται το γεγονός ότι υπάρχει πλέον πρόβλεψη από τους υπευθύνους των κρατητηρίων για την **καταβολή των τροφείων** (ημερήσια αποζημίωση) πριν την αναχώρηση και την παροχή πρωινού. Σε όλες τις επιχειρήσεις παρατηρήθηκε ότι ο επικεφαλής της επιχείρησης επέδειξε **επαγγελματισμό** και οργάνωσε αποτελεσματικά και με σεβασμό στην αξιοπρέπεια του ανθρώπου την επιβίβαση, αποβίβαση και παράδοση των αλλοδαπών. Ωστόσο, παρατηρείται ότι η επιστροφή γίνεται με όρους «μεταγωγής» καθώς οι επιστρεφόμενοι είναι δεσμευμένοι, χωρίς να γίνεται εξατομικευμένη κρίση για την ανάγκη δέσμευσης.

Σε προηγούμενες εκθέσεις του Συνηγούρου έχει επισημανθεί η ακαταλληλότητα των **οχημάτων μεταγωγής** καθώς παραμένουν τα ίδια παλαιά οχήματα, χωρίς κλιματισμό, τουαλέτα και επαρκή χώρο για τους επιστρεφόμενους. Σε συνέχεια των παρεμβάσεων της Αρχής, η διαδικασία αντικατάστασης των οχημάτων από την ΕΛ.ΑΣ έχει προγραμματιστεί, χωρίς όμως έως σήμερα να έχει ολοκληρωθεί, με αποτέλεσμα να διακυβεύεται η ασφαλή μεταφορά των επιστρεφόμενων

και η ασφαλής μετακίνηση των συνοδών-αστυνομικών. Σε κάποιες περιπτώσεις χρησιμοποιήθηκαν mini van καθώς ήταν μικρός ο αριθμός των επιστρεφόμενων.

Οι αυτοψίες στα κρατητήρια (Δ/νσης Αλλοδαπών στη Μενεμένη, ΤΔΜ Αγίου Αθανασίου, Κρυσταλλοπηγή, ΤΔΜ Κορδελιού-βλ.ανωτέρω), ως σημεία αναχώρησης των επιχειρήσεων επιστροφών ανέδειξαν την **ακαταλληλότητα των χώρων**, με βασικές ελλείψεις χώρου και προαυλισμού, και το κύριο πρόβλημα καθαριότητας το οποίο ανακύπτει σταθερά λόγω μη έγκαιρης ανανέωσης των συμβάσεων, όπως διαπιστώνεται σε όλους τους χώρους κράτησης.

### **Αεροπορικές, εθνικές (NRO) και ευρωπαϊκές (JRO), επιχειρήσεις επιστροφής**

Οι παρατηρητές/τριες (monitors) συμμετείχαν σε 7 εθνικές αεροπορικές επιχειρήσεις επιστροφής (National Return Operations) προς τη Γεωργία και το Πακιστάν και σε 2 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις (Joint Return Operations) προς το Πακιστάν, υπό τον συντονισμό της FRONTEX. Τα μέλη της Ομάδας Επιστροφών έχουν λάβει την απαραίτητη εκπαίδευση για όλα τα στάδια των επιχειρήσεων, δηλαδή **το στάδιο πριν την αναχώρηση (pre-departure phase), το στάδιο κατά τη διάρκεια της πτήσης (in flight phase), το στάδιο της άφιξης/παράδοσης (arrival phase) και το στάδιο επιστροφής και αποτίμησης της επίθεσης (return flight phase & debriefing)** έτσι ώστε να διαθέτουν τα απαραίτητα εργαλεία και τον επαγγελματισμό που απαιτείται για τέτοιου είδους επιχειρήσεις.

Κατά το πρώτο στάδιο των επιχειρήσεων, δηλαδή τον προαναχωρησιακό έλεγχο, μέλη της Ομάδας μετέβησαν στο αρμόδιο Τμήμα της ΕΛ.ΑΣ για να πραγματοποιήσουν έλεγχο των φακέλων των επιστρεφόμενων και της πληρότητας αυτών. Κατά τον έλεγχο αυτόν διαπιστώθηκαν εκ νέου **ελλείψεις στη διοικητική διαδικασία**, όπως η επίδοση της απόφασης επιστροφής χωρίς παροχή υπηρεσιών διερμηνείας, η μη έγκαιρη αποστολή του απαραίτητου ταξιδιωτικού εγγράφου από την Πρεσβεία ή η έλλειψη πληροφοριακού δελτίου δικαιωμάτων των κρατουμένων. Ταυτόχρονα, στις ελλείψεις των υπηρεσιακών φακέλων προστίθενται τα ζητήματα εκκρεμοδικίας και σεβασμού του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας (βλ. κατωτέρω Επιχειρήσεις επανεισδοχής).

Ένα από τα σημαντικότερα ευρήματα, το οποίο ο Συνήγορος έχει αναδείξει και σε προηγούμενες εκθέσεις και παρατηρήσεις του, είναι η συμπερίληψη στην επιχείρηση επιστροφών αλλοδαπών για τους οποίους έχει καθοριστεί **ραντεβού κατάθεσης δικαιολογητικών για χορήγηση άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους** από την αρμόδια Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης του τόπου κατοικίας τους και, ενώ διαθέτουν το απαραίτητο αποδεικτικό έγγραφο, δεν προστατεύονται από την απομάκρυνση. Πρόκειται για τους αλλοδαπούς που επιθυμούν να καταθέσουν αίτημα χορήγησης άδειας διαμονής εφόσον αποδεικνύουν με έγγραφα βέβαιης χρονολογίας το πραγματικό γεγονός της διαμονής τους στη χώρα για επτά (7) τουλάχιστον συνεχή έτη ή είναι γονείς ανήλικου ημεδαπού, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 19 του ν. 4251/2014, όπως αυτές αντικαταστάθηκαν από την παρ. 4 του άρθρου 31 του ν. 4540/2018. Στις περιπτώσεις αυτές, κατά την αίτηση ορισμού του ραντεβού γίνεται αρχικά προέλεγχος από την αρμόδια Υπηρεσία και στη συνέχεια χορηγείται το απαραίτητο έγγραφο το οποίο στην πλειονότητα των περιπτώσεων, λόγω φόρτου εργασίας, ορίζει το ραντεβού κατάθεσης για ένα έτος μετά. Στη συνέχεια, εφόσον πληρούνται οι εκ του νόμου προϋποθέσεις, χορηγείται στους αιτούντες απόδειξη παραλαβής αιτήματος στην οποία αναγράφεται ότι κωλύεται η έκδοση απόφασης επιστροφής σύμφωνα με το άρθρο 21 του ν.3907/2011 για το χρόνο που θα απαιτηθεί μέχρι την εξέταση του αιτήματος.



Επομένως, ο Συνήγορος παρατηρεί ότι παραμένει σε εκκρεμότητα η πρόβλεψη ρύθμισης και διοικητικής διαδικασίας μέσω της οποίας θα επιτυγχάνεται ο σκοπός της θεσπίσεως των ανωτέρω διατάξεων, ο οποίος δεν είναι άλλος από την νομιμοποίηση της διαμονής πολιτών τρίτων χωρών ή την επαναφορά τους στην νομιμότητα, εφόσον διατηρούν ισχυρούς δεσμούς με τη χώρα (εργασία, προηγούμενες άδειες διαμονής, σύνολο οικογενειακών και βιοτικών δεσμών). **Η συμπερίληψη των αλλοδαπών αυτών στις επιχειρήσεις επιστροφής ενέχει τον κίνδυνο καταστράτηγησης των διατάξεων του Κώδικα Μετανάστευσης αλλά και της Οδηγίας Επιστροφών, σύμφωνα με την οποία για την εφαρμογή της λαμβάνεται υπόψη, μεταξύ άλλων, η οικογενειακή ζωή του επιστρεφόμενου.** Για παράδειγμα, στην Εθνική Επιχείρηση Επιστροφών στις 02/04/2019 εντοπίστηκαν 4 άτομα προς επιστροφή που είχαν ραντεβού για κατάθεση δικαιολογητικών για άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους εντός των επόμενων μηνών του τρέχοντος έτους, οι οποίοι όμως και δεν εξαιρέθηκαν από την επιχείρηση. Κατά τα επόμενα στάδια των επιχειρήσεων, οι παρατηρητές/τριες επιβεβαίωσαν **την καλή συνεργασία των στελεχών της ΕΛ.ΑΣ με τα μέλη της Ομάδας Επιστροφών, κυρίως του επικεφαλής της κάθε επιχείρησης (escort leader) και του αρχηγού ομάδας ασφαλείας (backup team leader)**, διευκολύνοντας έτσι την ομαλή διεξαγωγή των επιχειρήσεων. Στο σύνολο των επιχειρήσεων οι συνοδοί αστυνομικοί επέδειξαν επαγγελματισμό (πλην ελαχίστων εξαιρέσεων ανάρμοστης συμπεριφοράς και μη τήρησης των κανόνων), συνοδεύοντας τους αλλοδαπούς και επιδεικνύοντας σεβασμό προς το πρόσωπό τους, προσπαθώντας τις περισσότερες φορές να ανταποκριθούν στις ανάγκες που προέκυπταν. Τα **περιστατικά έντασης** που σημειώθηκαν, οι συνοδοί αστυνομικοί κατάφεραν να τα αποκλιμακώσουν με επαγγελματισμό. Τέτοιου είδους περιστατικά σημειώθηκαν κυρίως λόγω της μη έγκαιρης και επαρκούς ενημέρωσης των επιστρεφόμενων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει πολλακίς σημειώσει την **ανάγκη έγκαιρης ενημέρωσης, προ 24ωρ τουλάχιστον ωρών**, σύμφωνα με τα τις κοινές προδιαγραφές των φορέων εξωτερικού ελέγχου, προκειμένου οι επιστρεφόμενοι να έχουν τη δυνατότητα επικοινωνίας με τους οικείους τους ή με δικηγόρο καθώς και για να προβάλουν τυχόν αντιρρήσεις σε περίπτωση εκκρεμότητας στην αίτηση ασύλου τους. Τα περιστατικά έντασης και αντίστασης που σημειώνονται δεν οφείλονται μόνο στην έλλειψη έγκαιρης ενημέρωσης **αλλά και δυσκολίας στην επικοινωνία λόγω απουσίας διερμηνέα και παροχής υπηρεσιών διερμηνείας σε γλώσσα κατανοητή στους επιστρεφόμενους.**

Μετά την άφιξη και συγκέντρωση των επιστρεφόμενων και των αρμοδίων που μετείχαν στις επιχειρήσεις επιστροφής, ακολούθησε η ενημέρωση (briefing) από τον επικεφαλής, παρέχοντας σε όλους τους μετέχοντες πληροφορίες και οδηγίες για τη διαδικασία (έλεγχος ταυτοπροσωπίας, καταγραφή τιμαλφών, έλεγχος αποσκευών, σωματικός έλεγχος) και καθορισμός των συνοδών για κάθε επιστρεφόμενο. Σε αρκετές περιπτώσεις ο Συνήγορος παρατήρησε ότι είχε γίνει πρόβλεψη για γυναίκες συνοδούς ενώ σε άλλες, οι έκτακτες απουσίες συνοδών, είχαν ως αποτέλεσμα την αντιστοίχιση 1 επιστρεφόμενου προς 1 συνοδό. Ο σωματικός έλεγχος σε αρκετές περιπτώσεις έγινε σε κοινή θέα, προσβάλλοντας την ανθρώπινη αξιοπρέπεια των επιστρεφόμενων. Ωστόσο, σημαντική ήταν **η απουσία μέσων δέσμευσης (και καθ' όλη την επιχείρηση)**, γεγονός που ο Συνήγορος έχει καταγράψει ως θετική ανταπόκριση στις προγενέστερες παρατηρήσεις του για **την ανάγκη τήρησης της αρχής της αναλογικότητας στη δέσμευση**, μετά από εξατομικευμένη κρίση για την αναγκαιότητά της. Πάντως, σε κάποιες περιπτώσεις μεταγωγής από τα Αστυνομικά Τμήματα προς το Τμήμα Επιστροφών Αττικής οι αλλοδαποί ήταν δεσμευμένοι και μετέφεραν τα προσωπικά τους είδη με τα δεσμευμένα χέρια τους ή σε άλλη

περίπτωση (επιχείρηση στις 09/01/2019) η χρήση μέσων δέσμευσης έγινε καθ'όλη τη διάρκεια της μεταγωγής, σε επιστρεφόμενο ο οποίος εξαιρέθηκε εν τέλει από την επιχείρηση λόγω σοβαρών προβλημάτων υγείας (ψυχιατρικός ασθενής).

**Η μεταγωγή** προς το αεροδρόμιο στις περισσότερες των περιπτώσεων διεξήχθη ομαλά, κάποιες φορές με καινούργια οχήματα μεταγωγής ή με επιβατηγά λεωφορεία, τα οποία ανταποκρίνονται πλήρως σε αξιοπρεπείς συνθήκες μεταφοράς. Σημειώθηκαν μεμονωμένα περιστατικά μη ευπρεπούς συμπεριφοράς εκ μέρους των συνοδών, αλλά ιδιαίτερος καταγράφηκε **η μη πρόβλεψη παροχής γεύματος** στους επιστρεφόμενους, κυρίως όταν οι μεταγωγές γίνονταν είτε από αστυνομικά τμήματα προς τη Διεύθυνση στην Πέτρου Ράλλη είτε από το ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ της Αμυγδαλέζας. Η παροχή γεύματος έως την ώρα της πτήσης, πρέπει να προβλεφθεί, ως μέρος της διαδικασίας, για όλους τους επιστρεφόμενους, ανεξάρτητα από τον χώρο κράτησής τους πριν την επιχείρηση.

Σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διαδικασίες για τις επιχειρήσεις επιστροφών προβλέπεται η παρουσία γιατρού καθ'όλη τη διάρκεια, η **ιατρική εξέταση** των επιστρεφόμενων προκειμένου να διαπιστωθεί η κατάσταση της υγείας τους ή η ανάγκη χορήγησης φαρμάκων καθώς και ο εφοδιασμός όλων των επιστρεφόμενων με **πιστοποιητικό ικανότητας ταξιδιού (fit to fly)**. Πράγματι, σε όλες τις επιχειρήσεις, σημειώθηκε η παρουσία γιατρού, χωρίς όμως να έχει προγραμματιστεί ενδελεχής ιατρική εξέταση και έλεγχος ιατρικού φακέλου πριν την αναχώρηση. Η πρακτική αυτή οδήγησε στην εξαίρεση ενός επιστρεφόμενου, υπηκόου Πακιστάν, ο οποίος κατά τη διάρκεια της επιχείρησης στις 09/01/2019 δήλωσε ότι έχει φυματίωση και ο γιατρός έκρινε ότι εφόσον δεν είχε γίνει ιατρικός έλεγχος για να διαπιστωθεί η κατάσταση του αλλοδαπού δεν ήταν ικανός για να απομακρυνθεί και εξαιρέθηκε από την αποστολή. Παρόμοια, **η πρακτική συμπλήρωσης του fit to fly μόνο για όσους επιστρεφόμενους έχουν ιατρικό πρόβλημα και μετά την έναρξη της επιχείρησης** είχε ως αποτέλεσμα στην Εθνική Επιχείρηση Επιστροφής (NRO) που πραγματοποιήθηκε στις 10/12/2019, ένας επιστρεφόμενος πολίτης Γεωργίας να οδηγηθεί δεσμευμένος, μέχρι το αεροδρόμιο, και να κριθεί ακατάλληλος να ταξιδέψει την τελευταία στιγμή της επιβίβασης (αφού είχε ήδη περάσει από σωματικό έλεγχο με x-rays) διότι τότε τον εξέτασε για πρώτη φορά ο γιατρός και διαπίστωσε ότι έπασχε από σοβαρά ψυχιατρικά προβλήματα.

Κατά **τη διάρκεια της πτήσης (in flight phase) και του στάδιο της άφιξης/παράδοσης (arrival phase)**, από τις παρατηρήσεις των επιστημόνων της Αρχής δεν προέκυψαν σημαντικά οργανωτικά ζητήματα. Στην πλειοψηφία των επιχειρήσεων, οι συνοδοί επέδειξαν επαγγελματισμό και το πρωτόκολλο συνοδείας και φύλαξης τηρείτο. Τα γεύματα που παρασχεθήκαν στις επιχειρήσεις (συνήθως 2 λόγω πολύωρου ταξιδιού) ήταν σε ικανοποιητική ποσότητα και ποιότητα, αν και σε κάποιες πτήσεις κρίθηκαν ακατάλληλα (επιχείρηση επιστροφής στις 13/03/2019 και 17/09/2019). Κατά το στάδιο επιστροφής και αποτίμησης της επιχείρησης (return flight phase & debriefing), μετά την αποβίβαση των επιστρεφόμενων, δεν σημειώθηκαν προβλήματα στην οργάνωση, θα πρέπει όμως για την πληρότητα της επιχείρησης να πραγματοποιείται πάντα **αποτίμηση της επιχείρησης** (καθώς σημειώθηκε ότι σε κάποιες επιχειρήσεις αυτό δεν κατέστη εφικτό), **με παρουσία όλων των αρμοδίων** (επικεφαλής, escort leaders, γιατρός, συνοδοί, παρατηρητές {monitors} του Συνηγούρου ) με σκοπό την αξιολόγηση αυτής και την ανάδειξη τυχόν προβλημάτων.

### **Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία**

Στις επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία, κατ' εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης Ευρωπαϊκής

Ένωσης- Τουρκίας της 18.03.2016, διεξάγεται προαναχωρησιακός έλεγχο και εξωτερικός έλεγχο (monitoring) θαλάσσιων και αεροπορικών επιστροφών. Οι επιχειρήσεις χαρακτηρίστηκαν από επαγγελματισμό και καλή συνεργασία των φορέων (FRONTEX & ΕΛ.ΑΣ) με την Ανεξάρτητη Αρχή, όμως παρατηρήθηκαν και ελλείψεις, οι οποίες έχουν επισημανθεί και σε προηγούμενες εκθέσεις, με κύριες εξ αυτών **i) την έλλειψη στην πληρότητα του υπηρεσιακού φακέλου, ii) το αμφισβητούμενο ζήτημα της ευαλωτότητας (η οποία οδηγεί σε εξαίρεση από την επιχείρηση επανεισδοχής) και, iii) το ζήτημα της εκκρεμούς δικαστικής κρίσης.**

Για το πρόβλημα της **πληρότητας του υπηρεσιακού φακέλου**, παρατηρήθηκε ότι το σύστημα εγγράφων (Χαρτογράφηση Αλλοδαπών), το οποίο χρήζει αναμόρφωσης, παρουσιάζει ελλείψεις με αποτέλεσμα η μη ανάρτηση εγγράφων ή/και η μη πρόσβαση σε αυτά εκ μέρους της ΕΛ.ΑΣ να δημιουργούν αμφιβολίες για την ολοκλήρωση της διαδικασίας χορήγησης ασύλου και τη δυνατότητα επιστροφής του αιτούντα. Σε αρκετές περιπτώσεις οι επιστρεφόμενοι εξαιρέθηκαν από την επιχείρηση την τελευταία στιγμή λόγω νέων ή μεταγενέστερων αιτήσεων ασύλου, αιτήσεων ακυρώσεως, μη επίδοσης απόφασης επιστροφής κλπ, με αποτέλεσμα να ακυρωθεί και συνολικά επιχείρηση. Αυτό συνέβη για παράδειγμα στην θαλάσσια επιχείρηση επανεισδοχής στις 03/07/2019, όταν οι αρχές διαπίστωσαν ότι ο επιστρεφόμενος ήταν τελικά μόνο ένας.

Ένα άλλο σχετικό παράδειγμα αδυναμίας της διοικητικής διαδικασίας, η οποία θίγει τα δικαιώματα των επιστρεφόμενων, προέκυψε από αναφορά που υποβλήθηκε στην Αρχή και αφορούσε **τη σύλληψη και κράτηση αλλοδαπών από την Διεύθυνση Αλλοδαπών όπου είχαν μεταβεί, προκειμένου να παραλάβουν έγγραφο στο πλαίσιο εθελούσιου επαναπατρισμού τους, μέσω του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ).** Παρόλο που οι ίδιοι οικειοθελώς είχαν αποφασίσει να επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής τους, διέμεναν σε γνωστή διεύθυνση, είχαν ήδη παραλάβει εισιτήριο, και ένας εξ αυτών έπασχε από σοβαρό πρόβλημα υγείας, κρατήθηκαν στο ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ λόγω του ότι στο μηχανογραφικό σύστημα υπήρχε καταχωρημένη προγενέστερη απόφαση επανεισδοχής, χωρίς ενημέρωση ότι είχαν ήδη ενταχθεί στο πρόγραμμα του ΔΟΜ.

Παράλληλα, ο Συνήγορος έχει επισημάνει ότι η συμπερίληψη σε επιχειρήσεις επανεισδοχής πολιτών τρίτων χωρών που προβάλλουν νέους ουσιώδεις λόγους προκειμένου να τύχουν διεθνούς προστασίας ή/και προβάλλουν λόγο εξαίρεσης από τη διαδικασία των συνόρων **λόγω ευαλωτότητας** δημιουργεί αβεβαιότητες για την ασφάλεια δικαίου αλλά και για την ολοκλήρωση των ίδιων των επιχειρήσεων. Πράγματι, σε αρκετές περιπτώσεις (επιχειρήσεις στις 06/03/2019, 02/04/2019 και 02/05/2019) οι αμφιβολίες τελευταίας στιγμής από τον υπεύθυνο γιατρό για την ευαλωτότητα των επιστρεφόμενων, οδήγησαν στην εξαίρεση αυτών από την επιχείρηση επανεισδοχής.

Στην κατεύθυνση του **σεβασμού της εκκρεμούς δικαστικής κρίσης και του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής προστασίας**, ο Συνήγορος του Πολίτη, κατόπιν επειγουσών αναφορών πληρεξουσίων δικηγόρων πολιτών τρίτων χωρών που συμπεριλαμβάνονταν στην θαλάσσια επανεισδοχή της 15.11.2019 από τη Λέσβο προς την Τουρκία, παρά το γεγονός ότι είχαν αιτηθεί προσωρινή δικαστική προστασία, επεσήμανε ότι πρόκειται για προβληματική πρακτική που ανατρέπει την πάγια σχετική δέσμευση της ΕΛ.ΑΣ, η οποία απείχε μέχρι τότε από μέτρα απομάκρυνσης σε παρόμοιες περιπτώσεις, προκειμένου να μην καθίσταται άνευ αντικειμένου η εκκρεμή κρίση του δικαστή για την προσωρινή προστασία<sup>23</sup>.

23 Βλ. Ειδική έκθεση Επιστροφών έτους 2017, σελ. 20

Ο Συνήγορος με επιστολή του ζήτησε από την ΕΛ.ΑΣ να επανεξετάσει την απομάκρυνση προσώπων με εκκρεμές αίτημα προσωρινής δικαστικής προστασίας, στην κατεύθυνση του σεβασμού της εκκρεμούς δικαστικής κρίσης, του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 Συντάγματος) και του δικαιώματος αποτελεσματικής προσφυγής του άρθρου 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ΕΛ.ΑΣ μετέβαλε την πρακτική της στις αρχές του 2020 και εξαιρεί πλέον όσους έχουν υποβάλει αίτηση ακυρώσεως και αναστολής με αίτημα προσωρινής διαταγής στο αρμόδιο Δικαστήριο (Διοικητικό Πρωτοδικείο).

Όσον αφορά τα **οργανωτικά ζητήματα**, παρατηρήθηκαν ελλείψεις στην παροχή γευμάτων και ένδυσης/υπόδησης πριν την επιχείρηση και μη πρόβλεψη συνοδών και των δύο φύλων, με αποτέλεσμα σε περιστατικό έντονης αντίδρασης επιστρεφόμενης, να μην αντιμετωπιστεί η ένταση από γυναίκα συνοδό.

Η **μη έγκαιρη ενημέρωση** των επιστρεφόμενων για την επιχείρηση επανεισοδικής (προς 24 ωρών), ταυτόχρονα με την έλλειψη διερμηνείας προκαλούν πολλές φορές εντάσεις την ώρα της επιχείρησης και δυσκολίες στην ολοκλήρωσή της (μη δυνατότητα επικοινωνίας με οικείους, αντιδράσεις και λοιπά επεισόδια κ.ά). Για παράδειγμα, στην επιχείρηση θαλάσσιας επιχείρησης επανεισοδικής στην Τουρκία στις 22/08/2019 ενώ υπήρχαν 3 διερμηνείς (για γαλλικά, αραβικά και φαρσί) κατά τον σωματικό έλεγχο και την επιχείρηση κατά τη συνάντηση με έναν προς επανεισοδική αλλοδαπό κρατούμενο, ο οποίος ανήκε σε ευάλωτη ομάδα (ψυχική ασθένεια) διαπιστώθηκε ότι δεν είχε ενημερωθεί για την επιστροφή του σε γλώσσα που να κατανοεί, με αποτέλεσμα να ταραχθεί λόγω κατάθεσης ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων (σημ.: τελικά εξαιρέθηκε από την επιχείρηση επανεισοδικής την επόμενη ημέρα μετά την κατάθεση αίτησης ακύρωσης και αίτησης αναστολής στο αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο).

Η **χρήση μέσων δέσμευσης (Velcro)** επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των συνοδών και όπως ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επανειλημμένως τονίσει είναι αναγκαία η εξατομικευμένη κρίση για την αναγκαιότητα ή μη της δέσμευσης. Σε κάποιες επιχειρήσεις δεν έγινε καθόλου χρήση μέσων δέσμευσης ενώ σε άλλες έγινε μέχρι την επιβίβαση και όχι κατά τη διάρκεια του ταξιδιού, χωρίς όμως να υπάρχει εξατομικευμένη κρίση. Ο Συνήγορος σημειώνει ότι η επιχείρηση επανεισοδικής θα πρέπει να γίνεται με βάση τα πρότυπα και τις διαδικασίες επιστροφών, και όχι με όρους «μεταγωγής» (όπως και στις χερσαίες επιχειρήσεις).

Ωστόσο, σε μία περίπτωση ως μέσο περιορισμού χρησιμοποιήθηκε από τον γιατρό συνοδό **η χρήση ενέσιμου ηρεμιστικού**, χωρίς τη συγκατάθεση του επιστρεφόμενου, πράξη η οποία όχι μόνο θίγει το δικαίωμα στην ακεραιότητα του προσώπου που προβλέπεται από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ αλλά αντίκειται και στις νόμιμες προϋποθέσεις χορήγησης ηρεμιστικών φαρμάκων σε επιστρεφόμενους.

Κατόπιν του ανωτέρω περιστατικού που έλαβε χώρα στην αεροπορική επανεισοδική από τη Λέσβο στην Τουρκία την 24.1.2019, ο Συνήγορος επεσήμανε ότι η αναγκαστική χορήγηση φαρμάκων αντίκειται τόσο στην ιατρική δεοντολογία και τον κανόνα της συναίνεσης του ασθενούς όσο και στις κατευθυντήριες οδηγίες για τη μεταχείριση των επιστρεφόμενων του Συμβουλίου της Ευρώπης και στην σχετική απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2004/573/ΕΚ). Η άποψη της υπηρεσίας ότι η χορήγηση ηρεμιστικών ανήκει στην ανέλεγκτη κρίση του ιατρού δεν ευσταθεί, καθόσον την ευθύνη κάθε επιχείρησης επιστροφής έχει ο επικεφαλής συνοδός αστυνομικός και κάθε δυσανάλογο μέτρο δέσμευσης απαγορεύεται. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ο επιστρεφόμενος, ο οποίος προηγουμένως είχε αντιδράσει στην επιχείρηση, δεν αντιδρούσε πλέον. Ο Συνήγορος θεωρεί σημαντικό να τηρείται κατά γράμμα το σχετικό νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που απαγορεύει την αναγκαστική χορήγηση ηρεμιστικών **εκτός εάν**

**κρίνεται αναγκαία για την ασφάλεια της πτήσης ή για την προστασία της ζωής του επιστρεφόμενου.**

Τέλος, η παράλειψη εφοδιασμού με πιστοποιητικό ιατρικής εξέτασης για την ικανότητα ταξιδιού (**fit to travel**) ή ιατρικού ιστορικού των επιστρεφόμενων προκαλεί ελλείψεις στην ιατρική εξέταση όταν αυτή πραγματοποιείται από τον παρόντα γιατρό και αμφιβολίες σε κάποιες περιπτώσεις για την ύπαρξη ή μη στοιχείων ευαλωτότητας. Για παράδειγμα, κατά τον έλεγχο εντοπίστηκαν άτομα με δυσκολία βάδισης και δεν είχε προβλεφθεί αναπηρικό αμαξίδιο για την μεταφορά τους.

## 4. Προγράμμα Forced Return Monitoring III (FREM III)

**Ο Συνήγορος του Πολίτη, ως ενεργό μέλος του δικτύου και του προγράμματος Forced Return Monitoring III (FREM III)**, συμμετείχε στις συναντήσεις εργασίας των εταιρών του προγράμματος, αρμόδιων για τον εξωτερικό έλεγχο φορέων διαφόρων κρατών-μελών της ΕΕ, υπό την διοργάνωση του διεθνή οργανισμού International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) που είναι υπεύθυνος για την υλοποίηση του έργου που χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

**Αντικείμενο των συναντήσεων ήταν η συζήτηση ειδικών θεμάτων επιστροφών**, όπως η λειτουργική διαχείριση του EU pool of monitors (μηνιαίες προσκλήσεις, επιλογή παρατηρητών, συμμετοχή των παρατηρητών σε επιχειρήσεις, δημιουργία πλατφόρμας επικοινωνίας και ενημέρωσης των παρατηρητών), προβλήματα στις διαδικασίες και στα εργαλεία υποβολής της έκθεσης του παρατηρητή, αξιολόγηση της λειτουργίας του EU pool of monitors, καλές πρακτικές και προβλήματα στη χρήση τεχνικών μέσων δέσμευσης. Στόχος ήταν η συλλογή προτάσεων, εμπειριών και καλών πρακτικών για την βελτίωση του μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών και του EU pool of monitors, καθώς και ο σχεδιασμός δράσεων ενίσχυσης εθνικών μηχανισμών παρατηρητών αναγκαστικών επιστροφών.

**Σκοπός του προγράμματος είναι η συμβολή στην δημιουργία ενός λειτουργικού Συστήματος Επιστροφών της ΕΕ**, σύμφωνα με την Οδηγία Επιστροφών(2008/115/EC), το οποίο να προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα των επιστρεφόμενων, βασιζόμενο σε μια κοινή ευρωπαϊκή προσέγγιση και σε εναρμονισμένες διαδικασίες. Το πρόγραμμα υποστηρίζει την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (FRONTEX) στην εύρυθμη λειτουργία της Ομάδας παρατηρητών αναγκαστικών επιστροφών (Pool) σύμφωνα με τον Κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή<sup>24</sup>, ο οποίος προβλέπει ένα αποτελεσματικό σύστημα παρακολούθησης των αναγκαστικών επιστροφών.

Στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού καθ' όλη τη διάρκεια του 2019, πραγματοποιήθηκαν **εκπαιδεύσεις πέντε στελεχών του Συνηγόρου του Πολίτη ως παρατηρητών επιστροφών (monitors)**, και **δύο στελεχών του Συνηγόρου του Πολίτη ως εκπαιδευτών**. Εκπαιδευμένα στελέχη του Συνηγόρου του Πολίτη συμμετείχαν στα σεμινάρια εκπαίδευσης ως εκπαιδευτές των παρατηρητών και των επικεφαλής των επιχειρήσεων, με παρουσιάσεις και παρεμβάσεις,

24. Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Νοεμβρίου 2019, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624

καλύπτοντας το θεωρητικό μέρος (θεμελιώδη δικαιώματα που απειλούνται περισσότερο στις επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής), αλλά και τα επιμέρους πρακτικά μέρη μιας επιχείρησης αναγκαστικής επιστροφής από την πλευρά του παρατηρητή.

**Η συμμετοχή του Έλληνα Συνηγόρου στο πρόγραμμα FReM III επιβεβαιώνει και ενισχύει τη στενή συνεργασία μεταξύ του Συνηγόρου και των ομολόγων θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης,** αναδεικνύοντας παράλληλα την πρόσθετη σημασία που έχει για τη διεξαγωγή των επιχειρήσεων αναγκαστικής επιστροφής η παρουσία παρατηρητών από ανεξάρτητους θεσμούς, ομολόγους του Συνηγόρου.

## 5. Πρωτοβουλία του Συνηγόρου του Πολίτη για τα ανθρώπινα δικαιώματα στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών

Στο πλαίσιο της δράσης του ως μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου, και έχοντας την εμπειρία της συμμετοχής στελεχών του σε κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις στις οποίες δεν συμμετείχε η Ελλάδα, **ο Συνήγορος κατέγραψε σοβαρές αδυναμίες του συστήματος εξωτερικού ελέγχου σε ευρωπαϊκό επίπεδο ιδίως σε ό,τι αφορά την εξασφάλιση διαφάνειας, λογοδοσίας και ουσιαστικής ανεξαρτησίας του ελεγκτή από τον ελεγχόμενο.** Συγκεκριμένα, ο Συνήγορος θεωρεί ότι η λειτουργία από τη FRONTEX μιας **ευρωπαϊκής ομάδας παρατηρητών (EU Pool of Monitors),** σύμφωνα τόσο με τον παλαιότερο όσο και με τον νεότερο Ευρωπαϊκό Κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή-Ακτοφυλακή (**Κανονισμός ΕΕ 2019/1896**) μετατρέπει, κατ' ουσίαν, τον εξωτερικό έλεγχο σε εσωτερικό. Κι αυτό επειδή τα μέλη αυτής της ευρωπαϊκής ομάδας παρατηρητών προτείνονται μεν από τους αντίστοιχους εθνικούς μηχανισμούς, αναφέρονται όμως στην FRONTEX.

Εκτιμώντας ότι η απουσία ουσιαστικού εξωτερικού ελέγχου αποτελεί σοβαρό θεσμικό έλλειμμα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο Συνήγορος ανέλαβε πρωτοβουλία για τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου μηχανισμού που θα αναλάβει αυτή τη λειτουργία σε κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής με τρόπο ενιαίο και αποτελεσματικό. Η πρωτοβουλία αυτή έλαβε την ονομασία **«Πρωτοβουλία του Ναυπλίου»** από την πόλη στην οποία έγιναν οι πρώτες συναντήσεις προετοιμασίας μεταξύ ομολόγων θεσμών κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την υποστήριξη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Αποτέλεσμα των συναντήσεων αυτών ήταν η συγκρότηση, σε ειδική σύσκεψη στη Ρώμη, του μηχανισμού για τον εξωτερικό έλεγχο σε ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών.

**Στόχος του νέου ανεξάρτητου μηχανισμού είναι η προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η κατοχύρωση της διαφάνειας και νομιμότητας των συγκεκριμένων επιχειρήσεων καθώς επίσης και της λογοδοσίας όσων εμπλέκονται σε αυτές.**

Ο Συνήγορος θα αναμένει την εφαρμογή στην πράξη του Κανονισμού 2019/1896 πριν καταλήξει σε συμπεράσματα, εκτιμά όμως ότι, τουλάχιστον σε θεσμικό επίπεδο, οι νέες ρυθμίσεις «εσωτερικεύουν» ακόμα περισσότερο τον μηχανισμό ελέγχου και καθιστούν έτσι προβληματική τη συμμετοχή στις επιχειρήσεις εκπροσώπων αρχών όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, οι οποίοι οφείλουν να διασφαλίζουν σε κάθε στάδιο της ελεγκτικής λειτουργίας τους την ανεξαρτησία τους από τον ελεγχόμενο.

Η συνάντηση εργασίας στη Ρώμη μεταξύ 7-9.10.2019 με ομόλογους εθνικούς μηχανισμούς εξωτερικού ελέγχου επιστροφών από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατέληξε στην ίδρυση του ευρωπαϊκού μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου και στην απόφαση για την επεξεργασία και διατύπωση ενιαίων προδιαγραφών και διαδικασιών, με έμφαση στη διαφάνεια και τη λογοδοσία. Ήταν επίσης πολύ σημαντική για την ανταλλαγή τεχνογνωσίας μεταξύ του Συνηγόρου του Πολίτη και των ομολόγων του άλλων κρατών μελών που έχουν αναλάβει την αρμοδιότητα, σε εθνικό επίπεδο, για τον εξωτερικό έλεγχο των επιστροφών.

Συνοπτικά, **διαφάνεια, λογοδοσία** αλλά και **ενιαίες και υψηλότερες προδιαγραφές στη μεταχείριση των ανθρώπων στις επιστροφές είναι οι τρεις προτεραιότητες της Πρωτοβουλίας του Ναυπλίου**. Σύμφωνα με την αποκτηθείσα εμπειρία των παρατηρητών/τριών του Συνηγόρου του Πολίτη που μετέχουν στην ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών, οι παρεμβάσεις και συστάσεις της ομάδας Ναυπλίου αφορούν θέματα όπως η αναλογικότητα στην δέσμευση με χειροπέδες, η ιατρική εξέταση σε όλους προς πιστοποίηση της ικανότητας ταξιδιού, η προστασία των ανηλίκων και της οικογενειακής συνοχής, η ουσιαστική εκπαίδευση των συνοδών αστυνομικών, η πρόσβαση στον υπηρεσιακό φάκελο με τα αναγκαία στοιχεία του διοικητικού ιστορικού της επιστροφής (επιδόσεις αποφάσεων, προηγούμενη ενημέρωση, ολοκλήρωση διαδικασιών αιτήσεων ασύλου και διαμονής, ιατρικό ιστορικό κ.α.) και τον σεβασμό τυχόν εκκρεμούς δικαστικής κρίσης περί προσωρινής προστασίας.

## 6. Νέος Κανονισμός για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή

Στις 13 Νοεμβρίου 2019 το Συμβούλιο ενέκρινε νέο κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή<sup>25</sup>, που αποτελεί σημαντικό στοιχείο της συνολικής προσέγγισης της ΕΕ για τη διαχείριση της μετανάστευσης και των συνόρων. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) ενισχύεται όσον αφορά το προσωπικό και τον τεχνικό εξοπλισμό του. Επιπλέον, διευρύνεται η εντολή του για την υποστήριξη δραστηριοτήτων των κρατών μελών, ιδίως όσον αφορά τον έλεγχο των συνόρων, τις επιστροφές και τη συνεργασία με τρίτες χώρες. Ο νέος κανονισμός ενσωματώνει το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων (EUROSUR) στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, με σκοπό τη βελτίωση της λειτουργίας του.

Ειδικότερα ο **νέος κανονισμός ΕΕ 2019/1896** προβλέπει τη δημιουργία μόνιμου σώματος συνοριοφυλάκων, ακτοφυλάκων και εμπειρογνομόνων για τις επιστροφές, το οποίο θα συγκροτηθεί σταδιακά με στόχο τα 10.000 έως το 2027. Όσον αφορά τις επιστροφές θα επιτρέπεται στον οργανισμό Frontex να παρέχει τεχνική και επιχειρησιακή στήριξη στα κράτη μέλη όσον αφορά τις επιχειρήσεις επιστροφής. Ο οργανισμός θα παρέχει στήριξη κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους ή με δική του πρωτοβουλία και σε συμφωνία με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Η στήριξη θα καλύπτει όλους τους τομείς της επιστροφής, από την προετοιμασία έως τις δραστηριότητες επιστροφής και τις δραστηριότητες μετά την επιστροφή και μετά την

25. Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Νοεμβρίου 2019, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624

άφιξη, ενώ ιδιαίτερη έμφαση δίνεται και στην ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες, παρέχοντας στον οργανισμό ευρύτερο πεδίο δράσης και επιτρέποντας τη διεξαγωγή κοινών επιχειρήσεων με χώρες πέραν των γειτονικών.

**Σύμφωνα με το άρθρο 51 του Νέου Κανονισμού, ο Οργανισμός συγκροτεί μια δεξαμενή (εφεδρεία) παρατηρητών αναγκαστικών επιστροφών (pool of forced return monitors)** από τους αρμόδιους φορείς που ασκούν δραστηριότητες παρακολούθησης της αναγκαστικής επιστροφής ενώ τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα να συνεισφέρουν στην εφεδρεία με τον διορισμό των παρατηρητών αναγκαστικής επιστροφής που αντιστοιχούν στο καθορισμένο προφίλ. Παράλληλα, ο Οργανισμός συνεισφέρει επίσης στην εφεδρεία αυτή με τους δικούς του παρατηρητές/τριες θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>26</sup>, οι οποίοι μπορεί να ορίζονται από τον υπεύθυνο θεμελιωδών δικαιωμάτων ως παρατηρητές αναγκαστικής επιστροφής για την εφεδρεία<sup>27</sup>.

Ήδη υπό την ισχύ του προηγούμενου Κανονισμού 2016/1624 της ΕΕ, **ο Συνήγορος του Πολίτη κλήθηκε, ως εθνικός μηχανισμός προστασίας δικαιωμάτων, να συνεργαστεί με τον ευρωπαϊκό Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX, ο οποίος παραμένει και στην πρόσφατη τροποποίηση του Ευρωπαϊκού Κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή-Ακτοφυλακή<sup>28</sup>**. Ο Κανονισμός προβλέπει αυτοτελή Μηχανισμό Αναφορών που λειτουργεί υπό τον υπεύθυνο θεμελιωδών δικαιωμάτων της FRONTEX και ο Συνήγορος διατηρεί τις επιφυλάξεις του ως προς την έλλειψη ανεξαρτησίας του Μηχανισμού, δεδομένου ότι η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της καταγγελίας γίνεται από την ίδια την FRONTEX. Στον Μηχανισμό αυτό έχουν **δικαίωμα ευθείας προσφυγής οι θιγόμενοι**, για ενέργειες τόσο των οργάνων της FRONTEX κατά των επιχειρήσεων της όσο και των εμπλεκόμενων οργάνων των κρατών-μελών, τα οποία καλούνται να ερευνήσουν τα καταγγελλόμενα γεγονότα και να αναφέρουν τα σχετικά 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<sup>29</sup>.

Στο πλαίσιο αυτό της αυξημένης συνεργασίας και σε συνέχεια της προηγούμενης κοινοποίησης αναφορών<sup>30</sup> για το έτος 2019 στον Συνήγορο κοινοποιήθηκε από τη FRONTEX μία αναφορά σχετικά με τη συμπερίληψη πολίτη της Α.Δ.Κογκό σε θαλάσσια επανεισδοχή από τη Λέσβο στην Τουρκία τον Νοέμβριο 2019. Για την υπόθεση αυτή, ο Συνήγορος είχε ήδη απευθύνει έγγραφη σύσταση προς την ΕΛΑΣ στην κατεύθυνση του σεβασμού της εκκρεμούς δικαστικής κρίσης εν όψει του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής προστασίας και του δικαιώματος αποτελεσματικής προσφυγής του άρθρου 47 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

26. Βλ. σχετ. άρθρο 110 του Κανονισμού ΕΕ 2019/1896

27. Προβλέπεται ότι έως τις 5 Δεκεμβρίου 2020 τουλάχιστον 40 παρατηρητές θεμελιωδών δικαιωμάτων προλαμβάνονται από τον Οργανισμό.

28. Βλ. σχετ. παρ. 4 άρθρο 111 του Κανονισμού ΕΕ 2019/1896

29. Η εξέλιξη των τριών αναφορών που η FRONTEX κοινοποίησε στον Συνήγορο το 2017 στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κανονισμού αναλύεται στις προηγούμενες εκθέσεις του, βλ. <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.525805> έκθεση επιστροφών 2017 σελ.21 επ. και έτους 2018 σελ.10 <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.584638>

30. Βλ. σχετ. Συνήγορος του Πολίτη, Έκθεση Επιστροφών 2018, σελ. 10



## 7. Διαδικασίες επιστροφής και νέο νομοθετικό πλαίσιο ( Νόμος 4636/2019 « Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις»)

Όπως έχει σημειωθεί και σε προηγούμενες εκθέσεις του Συνηγόρου, η υπέρβαση του μέτρου της διοικητικής κράτησης και η εκτεταμένη χρήση αμφίβολων διοικητικών πρακτικών (πχ διοικητική κράτηση για λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας ή παράταση της κράτησης) τείνουν να εξελιχθούν σε βασικό κανόνα των διαδικασιών επιστροφών.

Άλλωστε, η γενίκευση της κράτησης εν όψει επιστροφής διέπει ως ratio και την πρόσφατη ελληνική νομοθεσία (ν. 4636/2019 Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις<sup>31</sup>), παρά το γεγονός ότι η Οδηγία Επιστροφών την θεωρεί εξαιρετικό μέτρο που επιβάλλεται εάν δεν μπορούν να εφαρμοστούν εναλλακτικά της κράτησης μέτρα και η εφαρμογή του διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας. Συγκεκριμένα, ο Συνήγορος του Πολίτη, στις παρατηρήσεις που απέστειλε στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη περί Διεθνούς Προστασίας<sup>32</sup> τόνισε ότι **το άρθρο 46**, το οποίο ενσωματώνει εκ νέου τα άρθρα 8 και 9 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ, επιτείνει και **επεκτείνει το μέτρο της διοικητικής κράτησης των αιτούντων άσυλο, με τρεις κυρίως ρυθμίσεις:**

- α) την πρόβλεψη κράτησης όλων, αντί της δυνατότητας συνέχισης της κράτησης, όσων κρατούμενων υποβάλλουν αίτημα ασύλου**
- β) την πρόβλεψη Κλειστών Κέντρων Υποδοχής**
- γ) την αποσύνδεση του χρόνου διοικητικής κράτησης του αιτούντος από τη διοικητική κράτηση προς επιστροφή, προκειμένου να μην δεσμεύεται από το ανώτατο χρονικό όριο των 18 μηνών της οδηγίας Επιστροφών (2008/115/ΕΕ).**

Ως προς την επέκταση της κράτησης (άρθρο 46) πρέπει να λεχθεί, ότι κατ'αρχήν η Οδηγία 2013/33/ΕΕ επιτρέπει την κράτηση και αυτών που δεν ήταν ήδη κρατούμενοι όταν υπέβαλαν αίτημα ασύλου, όχι ωστόσο ως κανόνα, αλλά ως εξαίρεση. Η βασική αρχή της Οδηγίας, στο άρθρο 8, είναι ότι **κανείς δεν κρατείται μόνο για το λόγο ότι επιζητεί διεθνή προστασία και ότι η κράτηση επιβάλλεται κατ'εξαίρεση, για συγκεκριμένους, περιοριστικά αναφερόμενους, λόγους, και κατόπιν εξατομικευμένης κρίσης, σε περίπτωση που εναλλακτικά μέτρα δεν μπορούν να εφαρμοστούν**. Με τις διατάξεις του άρθρου 46 θεσπίζεται η δυνατότητα κράτησης αιτούντων διεθνή προστασία για τις περιοριστικά αναφερόμενες περιπτώσεις, δυνατότητα που δεν προβλεπόταν με το προηγούμενο νομικό πλαίσιο<sup>33</sup>, ενώ παράλληλα προβλέπεται η συνέχιση της κράτησης όσων υποβάλλουν αίτημα, ενόσω κρατούνται. Η συνέχιση της κράτησης, ενόσω ο υπήκοος τρίτης χώρας κρατείται, προβλέπεται και στο πλαίσιο της **διαδικασίας επιστροφής, περίπτωση γ, παρ. 3, άρθρο 46 «όταν τεκμηριώνεται βάσει**

31. ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4636, Τεύχος Α' 169/01.11.2019

32. Παρατηρήσεις στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη περί διεθνούς προστασίας <https://www.synigoros.gr/resources/30102019-paratiriseis.pdf>

33. Άρθρο 46 ν. 4375/2016 «Αλλοδαπός ή ανιθαγενής που υποβάλλει αίτηση διεθνούς προστασίας **ενόσω κρατείται** βάσει των σχετικών διατάξεων των νόμων 3386/2005 (Α' 212) και 3907/2011 (Α' 7), όπως ισχύουν, **παρμένει υπό κράτηση κατ' εξαίρεση**, εφόσον αυτή είναι αναγκαία, κατόπιν ατομικής αξιολόγησης και υπό την προϋπόθεση ότι δεν μπορούν να εφαρμοσθούν εναλλακτικά μέτρα, όπως αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 22 παρ. 3 του ν. 3907/2011,

αντικειμενικών κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένου του γεγονότος ότι το πρόσωπο είχε ήδη την ευκαιρία πρόσβασης στη διαδικασία χορήγησης άσυλου, ότι υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να θεωρείται ότι ο αιτών υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας, προκειμένου να καθυστερήσει απλώς ή να εμποδίσει την εκτέλεση απόφασης επιστροφής, εφόσον πιθανολογείται ότι η εκτέλεση της απόφασης αυτής μπορεί να υλοποιηθεί<sup>34</sup>».

Κατά την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων και των διαδικασιών επιστροφής ο Συνήγορος του Πολίτη τονίζει ότι θα πρέπει τηρηθεί στο ακέραιο το πνεύμα της Οδηγίας, η οποία προβλέπει **την κατ'εξαιρέση κράτηση**, εφόσον αυτή είναι **αναγκαία**, κατόπιν **ατομικής αξιολόγησης** και υπό την προϋπόθεση ότι δεν μπορούν να εφαρμοσθούν **εναλλακτικά μέτρα** και τονίζει ότι η εφαρμογή τους θα λαμβάνει χώρα μόνο όταν συντρέχει ένας από τους λόγους που περιοριστικά προβλέπονται. Η γενίκευση της κράτησης εν όψει διαδικασιών επιστροφής θα μπορούσε εξάλλου να διερευνηθεί παράλληλα με την εφαρμογή εναλλακτικών της κράτησης μέτρων, όπως προβλέπει και το ίδιο το άρθρο 8 της Οδηγίας (παρ. 4) «*Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε το εθνικό δίκαιο να προβλέπει κανόνες που αφορούν εναλλακτικές της κράτησης λύσεις, όπως η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση χρηματικής εγγύησης ή η υποχρέωση διαμονής σε υποδεικνυόμενο μέρος*». Όπως άλλωστε προτείνεται τόσο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και από το Συμβούλιο της Ευρώπης<sup>35</sup> τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα επιφέρουν πολλαπλά οφέλη συγκριτικά με τη χρήση του μέτρου της κράτησης. Μεταξύ άλλων αυτά δυνητικά περιλαμβάνουν: το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την ατομική συμμόρφωση με τις διαδικασίες, μειωμένα κόστη σε σχέση με την κράτηση, μειωμένη πίεση στα εθνικά συστήματα κράτησης, μεγαλύτερη προσωπική δέσμευση και συνεργασία για το μεταναστευτικό καθεστώς (migration status) και καλύτερο επίπεδο ευημερίας.

Με τη **δημιουργία κλειστών κέντρων υποδοχής** προβλέπεται και νέα διαδικασία που αφορά τα ζητήματα επιστροφών. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 36, παρ. 7, περ.β, ο Διοικητής του Κέντρου Υποδοχής, κατά το προβλεπόμενο στη διαδικασία ως «πέμπτο στάδιο της “περαιτέρω παραπομπής και μετακίνησης”», πέραν της παραπομπής στις αρμόδιες υπηρεσίες (δηλαδή στην ΕΛΑΣ) για επιστροφή, επανεισοδοχή και απέλαση των υπηκόων τρίτων χωρών χωρίς νόμιμη διαμονή, παραπέμπει επίσης για τις ίδιες διαδικασίες και εκείνους, η αίτηση για άσυλο των οποίων απορρίφθηκε σε 1ο βαθμό ενόσω βρίσκονταν στο ΚΥΤ. Εξ αντιδιαστολής από τον προϊσχύοντα νόμο που παρέπεμπε σε διαδικασίες επιστροφής ή απέλασης/επανεισοδοχής τους απορριφθέντες σε 2ο βαθμό<sup>36</sup>, τώρα εισάγεται κράτηση από την ΕΛΑΣ εν όψει επιστροφής όσων εκκρεμεί η προσφυγή τους κατά της απορριπτικής απόφασης αιτήματος άσυλου σε 1ο βαθμό.

Ως προς **την παράταση του χρόνου κράτησης**, η οποία προβλέπεται στην παρ. 5 του άρθρου 46 πρέπει να τονισθεί ότι η κράτηση, επιβαλλόμενη κατ'εξαιρέση ως το επαχθέστερο μέτρο για την προσωπική ελευθερία, δίδεται από την αρχή της αναλογικότητας, δηλ. της αναγκαιότητας, και ως προς τη χρονική της διάρκεια. Η μετατροπή των χρονικών ορίων κράτησης από (μέχρι)

34. Η διάταξη αυτή προβλεπόταν στο κατατεθέν Σχέδιο Νόμου και για όσους δεν βρίσκονται ήδη υπο κράτηση, όμως παραλείφθηκε μετά τις παρατηρήσεις που απέστειλε ο Συνήγορος του Πολίτη.

35. Βλ. σχετικά τα πρακτικά από το Διεθνές Συνέδριο «Effective Alternatives to the Detention of Migrants» organised jointly by the Council of Europe, the European Commission and the European Migration Network, 04/04/2019, Strasbourg <https://www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/detention>

36. Άρθρο 14 του ν. 4375//2016

45 ημέρες (και επιπροσθέτως 45 ημερών ή 3 μηνών αναλόγως με τους λόγους κράτησης<sup>37</sup>) σε κατ'αρχάς 50 ημέρες, δυνάμενης να ανανεωθεί, σύμφωνα με τις νέες διατάξεις, καθώς και η προσθήκη ότι δεν συνυπολογίζονται τα χρονικά διαστήματα βάσει αποφάσεων κράτησης προς απέλαση ή επιστροφή, αφήνει ανοικτό το **ενδεχόμενο κράτησης 18 μηνών** (ως ανώτατο όριο κράτησης όπως προβλέπεται στο άρθρο 30 του ν. 3907/2011) **συν άλλων 18 μηνών κράτησης, ήτοι σωρευτικά 36 μηνών**, κάτι ανεπίτρεπτο για το κράτος δικαίου (πρβλ. και τα όρια προσωρινής (δικαστικής) κράτησης του Συντάγματος)<sup>38</sup>.

Ο Συνήγορος επαναλαμβάνει ότι **εάν η κράτηση, αντί της προβλεπόμενης εξαιρέσης, καταστεί κανόνας στην πράξη, δοκιμάζονται τα όρια του δικαιοκρατικού θεμελίου της αναλογικότητας των περιορισμών της προσωπικής ελευθερίας** (άρθρο 5 του Συντάγματος, άρθρο 5 της ΕΣΔΑ). Καθίσταται προφανές ότι το διακύβευμα στο σύστημα επιστροφών - επανεισδοχών δεν είναι μόνον η **αντοχή των συνόρων της ΕΕ αλλά κυρίως η αντοχή της αρχής του κράτους δικαίου ως αξιακού υπόβαθρου και θεμέλιου της ΕΕ.**

Σημαντική αλλαγή με βάση το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τις διαδικασίες επιστροφών είναι η **μεταβίβαση της αρμοδιότητας έκδοσης των αποφάσεων επιστροφής από την Ελληνική Αστυνομία στην Υπηρεσία Ασύλου**<sup>39</sup>. Με τις διατάξεις τις παρ. 8 του άρθρου 82 θεσπίζεται πλέον ότι στην απόφαση με την οποία απορρίπτεται η αίτηση διεθνούς προστασίας μπορεί να διαταχθεί και η επιστροφή του αιτούντος, ενώ αν υφίσταται ήδη σε ισχύ άλλη απόφαση επιστροφής θεωρείται ότι αυτή ενσωματώνεται στο κεφάλαιο της απορριπτικής απόφασης που διατάσσει την επιστροφή, ενώ η Ελληνική Αστυνομία διατηρεί την αρμοδιότητα επιβολής είτε του μέτρου της κράτησης είτε εναλλακτικών της κράτησης μέτρων, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 30 και 22 του ν. 3907/2011<sup>40</sup>.

Τέλος, **παρ' όλες τις συνεχείς συστάσεις του Συνηγόρου να μην εκτελούνται μέτρα απομάκρυνσης σε περιπτώσεις εκκρεμοδικίας ενώπιον δευτεροβάθμιων δικαστηρίων, το νέο νομοθετικό πλαίσιο δεν προβλέπει την σε κάθε περίπτωση αναστολή των μέτρων απομάκρυνσης.** Συγκεκριμένα, η Αρχή πρότεινε, κατά τη διαβούλευση του νέου νόμου, να διευκρινιστεί στο άρθρο 115 παρ. 6 ότι η εκκρεμής ενώπιον του δικαστή διαδικασία επιφέρει την αναστολή μέτρων απομάκρυνσης στην κατεύθυνση του σεβασμού της εκκρεμούς δικαστικής κρίσης και του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής προστασίας, όπως άλλωστε έχει επισημανθεί και σε προηγούμενες εκθέσεις<sup>41</sup>.

37. Πρβλ. παρ. 4 άρθρο 46 του ν.4375/2016 «β. Η κράτηση αιτούντος διεθνή προστασία για τους λόγους των περιπτώσεων α', β' και γ' καταρχήν επιβάλλεται για διάστημα μέχρι 45 ημερών και παρατείνεται για άλλες 45 ημέρες εφόσον δεν ανακληθεί η εισήγηση της παραγράφου 3,γ. Η κράτηση αιτούντος διεθνή προστασία για τους λόγους των περιπτώσεων δ' και ε' της παραγράφου 2, δεν δύναται να υπερβαίνει τους τρεις (3) μήνες».

38. Η Αιτιολογική Έκθεση διευκρινίζει ότι έτσι τίθεται τέλος σε παρελκυστικά αιτήματα ασύλου και επικαλείται την απόφαση Katzoen του ΔΕΕ. Ωστόσο, η απόφαση αυτή είναι σαφής στο ότι σε καμία περίπτωση δεν είναι σύννομη η παράκαμψη του ορίου των 18 μηνών της Οδηγίας 2008/115/EK (άρθρ.15 παρ.5,6, ΔΕΕ Katzoen C-457/09, Bashir Mohammed Ali Mahdi C-146/14). Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις, σελ. 19, στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/p-diethnProstasias.pdf>

39. Και στην Αρχή Προσφυγών σύμφωνα με την παρ. 10 του άρθρου 95

40. Βλ. όμως και την πρόσφατη τροποποίηση του άρθ. 30 Ν.3907/11 με το άρθ. 51 Ν.4686/2020, με το οποίο η κράτηση καθίσταται κανόνας, τροποποίηση για την οποία ο Συνήγορος διέτυπωσε την άποψη ότι αφίσταται της Οδηγίας Επιστροφών στις σχετικές παρατηρήσεις του βλ. <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.655261>

41. Ειδική έκθεση Επιστροφών έτους 2018 σελ.7, 26 και έτους 2017 σελ.20

## 8. Εξελίξεις στην πρόταση επαναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>42</sup> - Διαμόρφωση μερικής διαπραγματευτικής θέσης για την οδηγία περί επιστροφής από Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων για την επιτάχυνση των διαδικασιών επιστροφής, την πρόληψη της διαφυγής και των δευτερογενών μετακινήσεων και την αύξηση του ποσοστού των επιστροφών.

**Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για επαναδιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφών του 2008<sup>43</sup>**, περιλαμβάνει μεταξύ άλλων, ως κύρια σημεία: **α)** τον κίνδυνο φυγής του αλλοδαπού, ως προϋπόθεση της κράτησης, για τον οποίο πλέον εισάγεται κατάλογος αντικειμενικών κριτηρίων, **β)** τη συνεργασία του αλλοδαπού, ως ρητή υποχρέωση, **γ)** την υποχρεωτική πλέον έκδοση απόφασης επιστροφής όταν λήγει η νόμιμη διαμονή του αλλοδαπού, **δ)** την εισαγωγική μικρότερης προθεσμίας για εθελούσια επιστροφή, **ε)** την απαγόρευση εισόδου ως αυτοτελές μέτρο κατά τον έλεγχο εξόδου από τη χώρα **στ)** τη διαχείριση των επιστροφών μέσω ανταλλαγής πληροφοριών και κεντρικό σύνδεσμο τη FRONTEX, **ι)** τις προσφυγές και τα ένδικα βοηθήματα, εισάγοντας 5θήμερη προθεσμία προσφυγής κατά της επιστροφής μετά την έκδοση οριστικής απόφασης απόρριψης αιτήματος ασύλου και τον κανόνα της δικαστικής προσφυγής σε 1ο και μόνο βαθμό, **ια)** την διοικητική κράτηση, για την οποία θεσπίζεται ελάχιστη διάρκεια 3 μήνες και επίσης εισάγονται ως δικαιολογητικές βάσεις οι λόγοι δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και εθνικής ασφάλειας, **ιβ)** τα σύνορα, για τα οποία θεσπίζονται ειδικές, απλοποιημένες διαδικασίες με σημαντικές εξαιρέσεις ως προς τις προθεσμίες κράτησης κ.ά<sup>44</sup>.

Η συνολική εικόνα που αναδεικνύεται από την πρόταση της Επιτροπής είναι ότι το **σύστημα επιστροφών αυστηροποιείται, χωρίς να τηρείται πάντα μια χρυσή τομή με την εγγύηση θεμελιωδών δικαιωμάτων** (μείωση των προθεσμιών, συρρικνωμένο ανασταλτικό αποτέλεσμα των προσφυγών κ.α.) και οι εξαιρετικές διαδικασίες στα σύνορα φαίνεται να επισημοποιούν μια «κατάσταση ανάγκης», τέσσερα χρόνια μετά την προσφυγική κρίση του 2015, γενικεύοντας την δυνατότητα 3μηνης κράτησης με αναγωγή της εξαίρεσης σε κανόνα. Η πρόταση Οδηγίας της Επιτροπής συνάντησε βεβαίως τις κριτικές παρατηρήσεις του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ<sup>45</sup>, του ECRE και άλλων φορέων αλλά και της Υπηρεσίας Ερευνών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που συνέταξε αναλυτική μελέτη επιπτώσεων, και της σχετικής εισήγησης στην αρμόδια Επιτροπή LIBE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

42. Συνήγορος του Πολίτη, *Ειδική Έκθεση 2018 Επιστροφές Αλλοδαπών*, σελ. 27-33

43. Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>

44. Βλ. Αναλυτικά στο Ειδική Έκθεση Επιστροφών 2018, Συνήγορος του Πολίτη [https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek\\_final.pdf](https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_final.pdf)

45. Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), The recast Return Directive and its fundamental rights implications [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-opinion-recast-return-directive-01-2019\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-opinion-recast-return-directive-01-2019_en.pdf)

Η πρόταση υπάγεται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία (συναπόφαση), του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της ΕΕ και βρίσκεται έως σήμερα στο στάδιο της Πρώτης Ανάγνωσης<sup>46</sup>. Έχει προηγηθεί η **γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής**<sup>47</sup>, η οποία υιοθετήθηκε στις 23/01/2019 σύμφωνα με την οποία, μεταξύ άλλων, σημειώνονται τα εξής:

*«Η πρόταση θα πρέπει να αξιολογηθεί από την άποψη της βιωσιμότητας των στόχων της, ιδίως προκειμένου να παραμείνει συμβατή με τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η επιδίωξη της συνολικής απομάκρυνσης όλων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν παράτυπα στο έδαφος της ΕΕ, ως μοναδικού μέσου για την αποκατάσταση της νομιμότητας όσον αφορά το καθεστώς τους, είναι απλώς αδύνατο να εφαρμοστεί υπό το πρίσμα της εμπειρίας των τελευταίων ετών, αλλά και λόγω των δυσανάλογων ανθρώπινων, οικονομικών και άλλων δαπανών που θα δημιουργούσε»*

και αλλού

*«Η διακηρυγμένη πρόθεση αυτής της αναδιατύπωσης —να καταστούν αποτελεσματικότερες οι διαδικασίες επιστροφής— είναι, φυσικά, ευπρόσδεκτη. Τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να επιστρέψουν τους παράτυπους μετανάστες, υπό την προϋπόθεση ότι εφαρμόζονται δίκαια και αποτελεσματικά συστήματα ασύλου, τα οποία τηρούν πλήρως την αρχή της μη επαναπροώθησης (non-refoulement). Ωστόσο, όσον αφορά τους δηλωθέντες στόχους των προτεινόμενων αλλαγών, η ΕΟΚΕ προβληματίζεται εντόνως σχετικά με τις επιπτώσεις που θα έχουν αυτές. Η ΕΟΚΕ διερωτάται κατά πόσο οι αλλαγές αυτές θα είναι αποτελεσματικές και εκφράζει τον φόβο μήπως η πρόταση οδηγήσει απλώς σε κλιμάκωση της καταστολής και σε επιβολή αυστηρότερων ποινών. Η βασική αρχή που διέπει την προτεραιότητα των οικειοθελών επιστροφών, έτσι όπως κατοχυρώνεται στην αρχική οδηγία 2008/115/ΕΚ, δεν πρέπει να απορριφθεί και να αντικατασταθεί αποκλειστικά από πολιτικές καταστολής»*

ενώ ιδιαίτερη μνεία κάνει σε εναλλακτικές προτάσεις και βέλτιστες πρακτικές:

*«Η ΕΟΚΕ επιθυμεί να αναφέρει τις βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται σε ορισμένες χώρες της ΕΕ, ούτως ώστε να προλαμβάνεται το ενδεχόμενο οι παράτυπα διαμένοντες αλλοδαποί να τελούν μακροχρόνια υπό καθεστώς παρανομίας. Στις βέλτιστες αυτές πρακτικές περιλαμβάνονται οι μηχανισμοί *arraigo* και *Duldung* (ανοχή) στην Ισπανία και τη Γερμανία αντιστοίχως, οι οποίοι επιτρέπουν σε ορισμένους αλλοδαπούς που ζουν στο έδαφός τους υπό παράτυπες συνθήκες να νομιμοποιηθούν —για έκτακτους λόγους— υπό την προϋπόθεση ότι πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις. Η εν λόγω παραχώρηση ισχύει σε ατομική και επιλεκτική βάση.»*

Παράλληλα, η **Επιτροπή LIBE** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Κοινοβουλευτικής Έρευνας (EPRS), στο πλαίσιο της αποστολής της, να της παρέχει μια στοχευμένη μελέτη εκτίμησης επιπτώσεων της προτεινόμενης αναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών.

Η μελέτη αυτή<sup>48</sup> εξετάζει τις κύριες αναμενόμενες επιπτώσεις των βασικών διατάξεων της Πρότασης της Επιτροπής, **με έμφαση στις επιπτώσεις επί των κοινωνικών ζητημάτων, των**

46. Το Συμβούλιο έχει πραγματοποιήσει έως σήμερα 7 συζητήσεις <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/HIS/?uri=COM%3A2018%3A634%3AFIN>

47. <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/common-standards-and-procedures-member-states-returning-illegally-staying-third-country-nationals-recast>

48. The proposed Return Directive (recast) Substitute impact assessment, February 2019, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631727/EPRS\\_STU\(2019\)631727\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631727/EPRS_STU(2019)631727_EN.pdf)

**Θεμελιωδών δικαιωμάτων και των οικονομικών θεμάτων**, συγκρινόμενα με την τρέχουσα κατάσταση (status quo).

Η μελέτη καταλήγει, μεταξύ άλλων, στα εξής:

1. δεν υπάρχουν αρκετά στοιχεία που να υποστηρίζουν τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι η πρότασή της θα οδηγήσει σε αποτελεσματικότερες επιστροφές των παράτυπα διαμενόντων αλλοδαπών,
2. η Πρόταση της Επιτροπής συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας, όμως κάποιες διατάξεις εγείρουν ζήτημα αναλογικότητας,
3. η Πρόταση της Επιτροπής θα επιφέρει επιπτώσεις στα κοινωνικά και ανθρώπινα δικαιώματα των παράτυπα διαμενόντων, και ενδεχομένως παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων,
4. η Πρόταση της Επιτροπής θα επιφέρει σημαντικά κόστη για τα κράτη μέλη και την ΕΕ και,
5. η Πρόταση της Επιτροπής θέτει ζητήματα συνοχής της νομοθεσίας της ΕΕ, ειδικά με τις εκκρεμείς νομοθετικές προτάσεις.

Η πρόταση της εισηγήτριας της Επιτροπής LIBE δεν υιοθετήθηκε από το Κοινοβούλιο πριν τις εκλογές του 2019 ενώ έως σήμερα, μετά τον ορισμό νέας εισηγήτριας, δεν έχει ολοκληρωθεί η έκθεση της Επιτροπής. Αξίζει όμως να σημειωθεί η πρόταση<sup>49</sup> της εισηγήτριας<sup>50</sup> στην επιτροπή LIBE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να προστεθεί **ως εγγύηση η παρουσία ανεξάρτητων εξωτερικών παρατηρητών**, κατάλληλα εκπαιδευμένων στα θεμελιώδη δικαιώματα σε κάθε επιχείρηση αναγκαστικής επιστροφής.

Η Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης απέστειλε σημείωμα στις 23/05/2019 προς το Συμβούλιο με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (αναδιατύπωση) - Μερική γενική προσέγγιση»<sup>51</sup>, ως τελική συμβιβαστική πρόταση της Προεδρίας επιφέροντας τις αλλαγές που επήλθαν στην πρόταση της Επιτροπής.

Το Συμβούλιο κατά τη συνεδρίασή του στις 6-7 Ιουνίου 2019<sup>52</sup> διαμόρφωσε **μερική διαπραγματευτική θέση** για την Οδηγία. Η θέση αυτή καλύπτει όλες τις πτυχές της προτεινόμενης αναθεώρησης εκτός από τις διατάξεις σχετικά με τη συνοριακή διαδικασία επιστροφών. Αυτό συμβαίνει διότι το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω διαδικασίας ορίζεται από τον Κανονισμό για τη διαδικασία ασύλου, ο οποίος βρίσκεται επί του παρόντος υπό συζήτηση<sup>53</sup>. Οι προτεινόμενοι νέοι κανόνες αναμένεται ότι θα επιτύχουν επιτάχυνση των διαδικασιών επιστροφής, πρόληψη του κινδύνου διαφυγής και των δευτερογενών μετακινήσεων και αύξηση του ποσοστού των επιστροφών. Για να επιτευχθεί αυτό, η μερική διαπραγματευτική θέση περιλαμβάνει:

- σαφέστερες και ταχύτερες διαδικασίες για την έκδοση αποφάσεων επιστροφής και για την άσκηση προσφυγών, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης για την έκδοση απόφασης

49. [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-632950\\_EN.pdf?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-632950_EN.pdf?redirect)

50. Μετά τις Ευρωεκλογές του 2019, η Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όρισε ως νέα εισηγήτρια την κα Tineke Strik.

51. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9620-2019-INIT/el/pdf>

52. <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2019/06/07/migration-policy-council-agrees-partial-negotiating-position-on-return-directive/>

53. [http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-common-european-asylum-system-\(ceas\)/07-2019](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-common-european-asylum-system-(ceas)/07-2019)

επιστροφής ταυτόχρονα ή λίγο μετά την έκδοση απόφασης για τον τερματισμό της νόμιμης διαμονής

- υποχρέωση συνεργασίας μεταξύ των προσώπων που υπόκεινται σε διαδικασία επιστροφής και δυνατότητα ανάληψης δράσης σε περίπτωση μη συνεργασίας
- αποτελεσματικότερους κανόνες για τις εθελούσιες επιστροφές, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης δημιουργίας ειδικών προγραμμάτων στα κράτη μέλη
- ένα κοινό, μη εξαντλητικό, κατάλογο αντικειμενικών κριτηρίων για τον προσδιορισμό του κινδύνου διαφυγής
- τη δυνατότητα κράτησης υπηκόου τρίτης χώρας εάν συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια
- ως έσχατη λύση, και όταν παρέχεται μια σειρά εγγυήσεων, τη δυνατότητα επιστροφής υπηκόου τρίτης χώρας σε οποιαδήποτε ασφαλή τρίτη χώρα

Το Συμβούλιο<sup>54</sup> συμφώνησε στην αναγκαιότητα ορισμού του κινδύνου διαφυγής για τους λόγους κράτησης των επιστρεφόμενων, στην επιβολή υποχρέωσης συνεργασίας των υπηκόων τρίτων χωρών που εμπίπτουν στις διαδικασίες επιστροφής, στη δυνατότητα των Κρατών Μελών να μειώσουν τη χρονική περίοδο εθελοντικών επιστροφών και να αυξήσουν την μέγιστη χρονική περίοδο κράτησης των επιστρεφόμενων.

Ωστόσο, το **Συμβούλιο** πρότεινε τη **διαγραφή κάποιων κριτηρίων** που καθορίζουν τον κίνδυνο διαφυγής, όπως αυτά προτάθηκαν από την Επιτροπή (έλλειψη εγγράφων, τόπος κατοικίας ή οικονομικοί πόροι και εκκρεμείς ποινικές έρευνες και διαδικασίες) και να τροποποιηθούν τα υπόλοιπα κριτήρια. Πρότεινε επίσης την **επιβολή περαιτέρω υποχρεώσεων** στους επιστρεφόμενους, όπως την υποχρέωση κοινοποίησης αξιόπιστης διεύθυνσης κατοικίας, την αυτοπρόσωπη παρουσία ενώπιον των αρμόδιων αρχών εάν αυτό απαιτείται και την παροχή βιομετρικών στοιχείων για την εξακρίβωση ταυτότητας. Πρότεινε επίσης **συγκεκριμένες εγγυήσεις για παιδιά και οικογένειες**, επιτρέποντας στα Κράτη Μέλη να προβλέπουν συντομότερες περιόδους κράτησης για παιδιά και να παρέχουν στα παιδιά και στις οικογένειες περίοδο οικειοθελούς αναχώρησης ακόμα και αν συντρέχει κίνδυνος διαφυγής ή αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια.

Τέλος, το Συμβούλιο πρότεινε την **παράταση της διάρκειας απαγόρευσης εισόδου** από τα πέντε στα δέκα έτη, τη διεύρυνση των πιθανών χωρών προορισμού των επιστρεφόμενων, διάφορα μέτρα ενδυνάμωσης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών με σκοπό τη χορήγηση και εφαρμογή των αποφάσεων επιστροφής και διάφορες τροπολογίες που προβλέπουν τη δικαστική (και όχι μόνο τη διοικητική) προσφυγή κατά των αποφάσεων επιστροφής.

Ο Συνήγορος του Πολίτη συνεχίζει να παρακολουθεί τις εξελίξεις στο θέμα αυτό και να διατυπώνει τις απόψεις του και τις επισημάνσεις του, όπως έχει κάνει και με στις προηγούμενες ετήσιες Εκθέσεις Επιστροφών. Η συνολική εικόνα που αναδεικνύεται από τις ανωτέρω προτάσεις και εξελίξεις, ειδικά μετά τη διαμόρφωση μερικής διαπραγματευτικής θέσης, διαμορφώνει ένα αυστηρότερο πλαίσιο συστήματος επιστροφών, διακυβεύοντας την εγγύηση θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως το δικαίωμα ουσιαστικής προσφυγής, προστασίας της υγείας, της παιδικής ηλικίας, της οικογενειακής συνοχής κ.ά. Στο υπό διαμόρφωση αυτό πλαίσιο και σε συνδυασμό με

54. Βλ. σχετικά Proposal for a Recast of the Directive on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third- country nationals. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-proposal-for-a-recast-of-the-return-directive/07-2019>

το υπό διαμόρφωση Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, η εγγύηση της ύπαρξης ανεξάρτητων παρατηρητών εξωτερικού ελέγχου των επιχειρήσεων αναγκαστικών επιστροφών κρίνεται όσο ποτέ άλλοτε απαραίτητη προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

## Εν κατακλείδι

**Ο Συνήγορος του Πολίτη συνέχισε και το 2019 τη δράση του, ως μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου στις διαδικασίες επιστροφών/επανεισδοχών, διεξάγοντας δειγματοληπτικούς ελέγχους σε όλα τα στάδια που ακολουθούν μετά την έκδοση της απόφασης επιστροφής.** Οι παρατηρητές/τριες (monitors) της Αρχής, με τις αυτοψίες και τις έρευνες που διενήργησαν στους χώρους κράτησης και με τη συνοδεία που πραγματοποίησαν σε χερσαίες, θαλάσσιες και αεροπορικές επιχειρήσεις, σε συνεργασία με τους εθνικούς, ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς, ανέδειξαν τα προβλήματα των διαδικασιών επιστροφής που παραμένουν και εντόπισε τις εξελίξεις που έχουν πραγματοποιηθεί στο πεδίο.

**Ο μειωμένος αριθμός επιστρεφόμενων, ο αυξημένος αριθμός διοικητικής κράτησης, οι ελλείψεις στην παροχή υπηρεσιών υγείας, διερμνησίας, οι ακατάλληλες συνθήκες διαμονής, οι οργανωτικές –διοικητικές δυσλειτουργίες αλλά και ο μεγαλύτερος επαγγελματισμός των αρμόδιων στελεχών της διοίκησης και η καλύτερη οργάνωση των επιχειρήσεων είναι μερικά από τα βασικά ευρήματα των αυτοψιών.** Στο πλαίσιο της συνεργασίας με τις αρμόδιες αρχές, ο Συνήγορος έχει ήδη καταγράψει τη **θετική ανταπόκριση της Διοίκησης στις προηγούμενες παρατηρήσεις του** (πχ τήρηση της αρχής της αναλογικότητας στη δέσμευση των επιστρεφόμενων) και **αναμένει να υλοποιηθούν και οι υπόλοιπες παρατηρήσεις και προτάσεις του** που αφορούν στη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων και στην εύρυθμη λειτουργία του συστήματος επιστροφών.

Τόσο οι ευρωπαϊκές πολιτικές αλλά και νομοθετικές εξελίξεις, με τον νέο Κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή- Ακτοφυλακή, την επαναδιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφών και τις συζητήσεις για το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, όσο και οι εθνικές αντίστοιχες πολιτικές και νομοθετικές αλλαγές, με το νέο νόμο περί διεθνούς προστασίας, συνθέτουν **ένα νέο πλαίσιο λειτουργίας των επιχειρήσεων επιστροφών/επανεισδοχών, στο οποίο ο Συνήγορος του Πολίτη θα εξακολουθεί να συμμετέχει ενεργά με στόχο, ως θεσμικός εγγυητής των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τη νομιμότητα και διαφάνεια της διοικητικής δράσης.** Η ύπαρξη ανεξάρτητων και έμπειρων παρατηρητών/τριών στις επιχειρήσεις επιστροφής ενισχύει και συνδράμει την ομαλή διεξαγωγή των επιχειρήσεων αυτών, εξασφαλίζοντας ότι ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η αρχή της μη επαναπροώθησης, η αναλογική χρήση των μέσων περιορισμού και η αξιοπρέπεια του επιστρεφόμενου κατοχυρώνονται σε όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, τηρώντας τις γενικές αρχές της Ένωσης, το διεθνές και εθνικό δίκαιο.