

## ΕΞΑΙΡΕΤΙΚΑ ΕΠΕΙΓΟΝ

Αθήνα, 6 Φεβρουαρίου 2007  
Αρ. Πρωτ: 312

Προς:

- Υπουργό Εσωτερικών, Δημ. Διοίκησης & Αποκέντρωσης  
κ. Προκόπη Παυλόπουλο  
Βασ. Σοφίας 15  
106.74 ΑΘΗΝΑ

- Υπουργό Δημόσιας Τάξης  
κ. Βύρωνα Πολύδωρα  
Κανελλοπούλου 4  
101.77 ΑΘΗΝΑ

Στο πλαίσιο της εποικοδομητικής συνεργασίας του με τα συναρμόδια υπουργεία ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη καταθέσει και δημοσιοποιήσει τις προτάσεις του για σειρά ζητημάτων που αφορούν το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση (βλ. [www.synigoros.gr/allodapoi](http://www.synigoros.gr/allodapoi)). Εν όψει, ωστόσο, της επικείμενης τροποποίησης του ν.3386/2005 ο Συνήγορος επιθυμεί να θέσει υπόψη σας ορισμένα ειδικά θέματα που αφορούν την απέλαση αλλοδαπών και χρήζουν νομοθετικής ρύθμισης. Τα θέματα αυτά έχουν τεθεί και παλαιότερα από το Συνήγορο του Πολίτη και, κατά την άποψη της Αρχής, αποτελούν βασικά σημεία, στα οποία είναι αναγκαία η αναθεώρηση του υφιστάμενου πλαισίου της απέλασης, με γνώμονα αφενός την ενίσχυση της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των ενδιαφερόμενων, αφετέρου τη βελτίωση της λειτουργικότητας και αποτελεσματικότητας της διαδικασίας της απέλασης.

Ειδικότερα:

### **Α) Προστασία των αλλοδαπών ανηλίκων από την απέλαση.**

Το μέτρο της απέλασης αλλοδαπού ανηλίκου, αυτό καθεαυτό, δεν διασφαλίζει την προστασία των δικαιωμάτων του ανηλίκου. Αντιθέτως, συνιστά αδικαιολόγητη αποχή της Πολιτείας από την υποχρέωσή της να λαμβάνει μέτρα για την προστασία του ανηλίκου, όπως θα όφειλε ανάλογα με την νομική και πραγματική κατάσταση και τις ανάγκες του.

Για την εκπλήρωση της προστασίας των αλλοδαπών ανηλίκων που βρίσκονται στη χώρα και ενόψει της σήμερα ισχύουσας νομοθεσίας περί κωλυμάτων απέλασης<sup>1</sup>, καθώς και της διοικητικής πρακτικής της απέλασης ασυνόδευτων ανηλίκων, ενδείκνυται η υιοθέτηση νομοθεσίας βασισμένης στην αρχή του *favor minoris* με γνώμονα το απόλυτο συμφέρον του παιδιού.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη προτείνει (Οκτώβριος 2005) σε Ειδική Έκθεση που έχει υποβάλει στον Πρωθυπουργό, στην Πρόεδρο της Βουλής και στους αρμόδιους Υπουργούς (Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Δημόσιας Τάξης, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Δικαιοσύνης) την κατάργηση του μέτρου της απέλασης για αλλοδαπούς ανηλίκους, οι οποίοι αποτελούν υποκείμενα διεθνούς προστασίας. Ο Συνήγορος έχει προτείνει την αντικατάσταση του μέτρου της απέλασης από τη διαδικασία της επιστροφής και του επαναπατρισμού, όταν αυτό είναι εφικτό, για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των ανηλίκων και την επανένταξή τους στην κοινωνία της χώρας προέλευσης.

Στην πράξη η ελληνική πολιτεία παγίως προτάσσει την ιδιότητα του παραβάτη της μεταναστευτικής νομοθεσίας στη θέση της ανηλικότητας και ως εκ τούτου η καταστολή αντικαθιστά την προστασία.

Ο αστυνομικός έλεγχος των αλλοδαπών ανηλίκων πρέπει πρωτίστως να στοχεύει στην προστασία των δικαιωμάτων τους, εφόσον οι ανήλικοι αποτελούν πιθανά θύματα διακίνησης, εκμετάλλευσης, παραμέλησης και δευτερευόντως στον έλεγχο της νομιμότητας διαμονής στη χώρα των ίδιων και των γονέων τους.

Σήμερα παρατηρείται το τραγικό παράδοξο να απελαύνονται ανήλικοι, που διαμένουν στη χώρα με την οικογένειά τους, επειδή δεν θέλουν να αποκαλύψουν στις αστυνομικές αρχές τους γονείς τους, οι οποίοι στερούνται νόμιμη άδεια παραμονής, με αποτέλεσμα τον πραγματικό αποχωρισμό τους από την οικογένειά τους και την αποστολή τους σε μια χώρα, με την οποία ενδεχομένως να μην έχουν πλέον, ή και ουδέποτε να είχαν, ισχυρούς δεσμούς.

Επαναφέροντας τις προτάσεις αυτές στο πλαίσιο του υπό επεξεργασία νομοσχεδίου, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τις παρακάτω νομοθετικές μεταβολές:

1) Όλοι οι αλλοδαποί ανήλικοι, δηλαδή τα πρόσωπα κάτω των 18 ετών, να προστατεύονται από το μέτρο της απέλασης, εκτός αν ακολουθούν τον γονέα ή τον ασκούντα τη γονική μέριμνα που απελαύνεται. Σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να εκδίδεται απόφαση διοικητικής απέλασης σε βάρος ανηλίκου.

2) Ασυνόδετοι<sup>2</sup> αλλοδαποί ανήλικοι που ανευρίσκονται στην επικράτεια χωρίς άδεια διαμονής και δεν επιτρέπεται να συνεχίσουν την παραμονή τους στη χώρα ή δεν έχουν δικαίωμα να λάβουν άδεια διαμονής σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.3386/2005, επαναπατρίζονται.

Εφόσον ο επαναπατρισμός δεν είναι εφικτός ή δεν κρίνεται ως δόκιμο μέτρο για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους ως ανηλίκων, να χορηγείται σε αυτούς άδεια

---

<sup>1</sup> Σήμερα στην ελληνική νομοθεσία προστασία από απέλαση απολαμβάνουν πρόσωπα υπό διεθνή και συνταγματική προστασία (πρόσφυγες, ανήλικοι με γονείς που διαμένουν νόμιμα στη χώρα, γονέας ημεδαπού ανηλίκου, άνω των 80 ετών, έγκυες γυναίκες και έως έξι μήνες από τη γέννηση του τέκνου). Κάθε πρόσωπο που απολαμβάνει προστασίας από την απέλαση δεν μπορεί να απελαθεί, παρά μόνον όταν υφίστανται σοβαροί κίνδυνοι για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια (εκτός φυσικά από τις κατηγορίες, για τις οποίες η απαγόρευση είναι απόλυτη, όπως οι ανήλικοι των οποίων οι γονείς διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα).

<sup>2</sup> Σύμφωνα με τον ορισμό του αρ.1 του ν.3386/2005, ασυνόδετος ανήλικος είναι ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής ο οποίος δεν έχει συμπληρώσει το 18<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας του και είτε εισέρχεται στην Ελληνική Επικράτεια χωρίς να συνοδεύεται από τον κατά το νόμο ή το έθιμο υπεύθυνο για την επιμέλειά του ενήλικο και για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η ανωτέρω κατάσταση είτε βρέθηκε χωρίς συνοδεία μετά την είσοδό του στη χώρα.

διαμονής για εξαιρετικούς ή ανθρωπιστικούς λόγους (σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 44 δ του ν.3386/2005).

- Ως επαναπατρισμός<sup>3</sup> του ασυνόδευτου αλλοδαπού ανηλίκου θα πρέπει να νοείται η κατόπιν έρευνας διαδικασία ασφαλούς επιστροφής στη χώρα προέλευσης και υποδοχής του στην τελευταία από πρόσωπα ή/και φορείς κατάλληλα για την παροχή φροντίδας και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων του ανάλογα με τις ανάγκες του και με βάση την ηλικία και την ωριμότητά του. Για τον επαναπατρισμό απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου εισαγγελέα ανηλίκων και η συνεργασία με τις αρμόδιες αρχές και τους δημόσιους και μη κυβερνητικούς φορείς.
- Ο επαναπατρισμός ανηλίκων να μην πραγματοποιείται, εφόσον δεν είναι ασφαλής κατά την παραπάνω έννοια, με κριτήριο το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού. Ως προϋπόθεση του επαναπατρισμού θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι ο ανήλικος δεν διατρέχει κίνδυνο στη χώρα προέλευσης και το κοινωνικό οικογενειακό περιβάλλον είναι σε θέση να εξασφαλίσει την ομαλή του επανένταξη, ψυχική-σωματική αποκατάσταση και την εγγύηση των δικαιωμάτων του που απορρέουν από την ανηλικότητά του.

## **B) Κράτηση αλλοδαπού σε περίπτωση ανέφικτης απέλασης**

### **α) Το πρόβλημα**

Οι ρυθμίσεις που αφορούν γενικότερα τον θεσμό της διοικητικής απέλασης αλλοδαπών και η εφαρμογή τους από τις αστυνομικές αρχές έχουν απασχολήσει επανειλημμένως τον Συνήγορο του Πολίτη. Κατά την εξέταση σημαντικού αριθμού σχετικών αναφορών έχει ανακύψει σειρά ζητημάτων που περιλαμβάνουν τη διαδικασία ελέγχου και σύλληψης των αλλοδαπών, τους χώρους και τις συνθήκες κράτησής τους, καθώς και την υλοποίηση/εκτέλεση της απέλασης με την απομάκρυνσή τους από τη χώρα. Παρότι δεν υποτιμάται η σημασία των λοιπών ζητημάτων, ιδιαίτερο, ωστόσο, προβληματισμό έχει προκαλέσει η πρακτική των αρμόδιων αστυνομικών αρχών: **α) να προβαίνουν στην έκδοση διαδοχικών πράξεων διοικητικής απέλασης και επαναλαμβανόμενης κράτησης** σε βάρος προσώπων που έχουν ήδη κρατηθεί επί τρίμηνο, χωρίς όμως να έχει καταστεί εφικτή, κατά το χρόνο της νέας απέλασης και κράτησης, η απομάκρυνσή τους από τη χώρα, **β) συχνά να εξαντλούν τον ανώτατο χρόνο διοικητικής κράτησης**, παρότι διαπιστώνουν ότι η απέλαση είναι ανέφικτη πριν από την παρέλευση του προβλεπόμενου τριμήνου. Ο προβληματισμός αυτός οφείλεται ιδίως στο γεγονός ότι οι αναφερόμενες πρακτικές μπορούν να έχουν ως συνέπεια την επί μακρόν στέρηση της ελευθερίας ενός προσώπου, χωρίς, παράλληλα, η σκοπιμότητά της να φαίνεται δικαιολογημένη και η νομιμότητά της αδιαμφισβήτητη.

### **β) Η άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη.**

Οι επισημάνσεις και προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για το εν λόγω ζήτημα παρακολουθούν τον διαχρονικό χαρακτήρα του προβλήματος και περιέχονται : σε ετήσιες εκθέσεις του<sup>4</sup>, στην ειδική έκθεση του Ιουλίου του 2005 εν όψει της συζήτησης και ψήφισης του ν.3386/2005<sup>5</sup>, καθώς και σε μεταγενέστερες παρεμβάσεις του<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Σύμφωνα με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 97/C 221/03 της 26 Ιουνίου 1997 και τις κατευθυντήριες οδηγίες του Υπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα σχετικά με τα μέτρα προστασίας και υποστήριξης των παιδιών θυμάτων διακίνησης (2002), αλλά και της UNICEF (Οδηγίες για την προστασία παιδιών θυμάτων διακίνησης στη Νοτιοανατολική Ευρώπη-2003).

<sup>4</sup> Βλ. Ετήσια Έκθεση 2004 (σελ.94-95).

<sup>5</sup> Βλ. σελ 33-34.

Επί της ουσίας, η άποψη της Αρχής μπορεί να συνοψιστεί στα ακόλουθα:

Η τηρούμενη και σήμερα επίμαχη πρακτική της έκδοσης διαδοχικών πράξεων απέλασης και επαναλαμβανόμενης κράτησης δεν καθιστά περισσότερο «εφικτή» την απέλαση του αλλοδαπού, ούτε φαίνεται να εξυπηρετεί άλλο σκοπό πέραν αυτού της διά της απέλασης συνέχισης της κράτησης του αλλοδαπού για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα από το επιτρεπόμενο. **Με τον τρόπο αυτό η διαδικασία της απέλασης φαίνεται να εξυπηρετεί αποκλειστικά την ανανέωση της κράτησης, με αποτέλεσμα να καταστρατηγείται ο κανόνας ότι η διοικητική κράτηση αλλοδαπού δικαιολογείται μόνο για την υλοποίηση της απέλασης και, τελικά, να παραβιάζεται η διάταξη του άρθρου 76 παρ.3 ν. 3386/2005, που προβλέπει ότι « [...] Εφόσον εκδοθεί απόφαση απέλασης, η κράτηση συνεχίζεται ως την εκτέλεση της απέλασης, σε καμία όμως περίπτωση δεν μπορεί να υπερβαίνει τους τρεις μήνες [...]».** Επιπρόσθετα, η συχνά ακολουθούμενη πρακτική της εξάντλησης του τριμήνου, παρότι το ανέφικτο της απέλασης έχει διαπιστωθεί πριν από την παρέλευσή του, **επιτείνει περαιτέρω την μετατροπή της διοικητικής κράτησης από μέσο για την εκτέλεση της διοικητικής απέλασης σε αυτοτελή μορφή τιμωρίας. Η καταστρατήγηση των δύο θεσμών και η αντιστροφή της θεσμικής προτεραιότητας μεταξύ τους έρχονται σε αντίθεση με το πνεύμα του νομοθέτη,** που επιτρέπει τη στέρηση της ελευθερίας του παρανόμως διαμένοντα στην Ελλάδα αλλοδαπού αποκλειστικά και μόνο προκειμένου να επιτευχθεί η απομάκρυνσή του από τη χώρα, ενώ επιπλέον δυσχεραίνει τις συνθήκες κράτησης των υπό απέλαση αλλοδαπών.

#### **γ) Πρόταση τροποποίησης των άρθρων 76 και 78 του ν.3386/2005**

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, και με δεδομένο ότι οι επίμαχες πρακτικές εκ μέρους των αρμόδιων αρχών εξακολουθούν να υφίστανται, παρά τις αμφισβητήσεις ως προς τη σκοπιμότητα και τη νομιμότητά τους, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι είναι αναγκαία η σαφής νομοθετική ρύθμιση του ζητήματος της μεταχείρισης αλλοδαπού του οποίου διαπιστώνεται το ανέφικτο της απέλασης. Ενόψει δε και του συζητούμενου νομοσχεδίου για την αναθεώρηση ορισμένων σημείων του ν.3386/2005, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

α) την τροποποίηση του άρθρου 76 του ν.3386/2005, ώστε i) να προβλεφθεί ρητά ότι δεν είναι δυνατή η έκδοση δεύτερης πράξης απέλασης σε βάρος του ίδιου προσώπου για τον αυτό λόγο, ενόσω παραμένει σε ισχύ προγενέστερη σχετική απόφαση, ii) να οριστεί ότι μετά τη συμπλήρωση της προβλεπόμενης τρίμηνης κράτησης του αλλοδαπού είναι δυνατή η σύλληψη και νέα κράτηση, προς εκτέλεση παλαιότερης απόφασης απέλασης, μόνον εαν είναι απολύτως διασφαλισμένο το εφικτό της απομάκρυνσής του από τη χώρα και για χρονικό διάστημα σαφώς καθορισμένο και μη δυνάμενο να υπερβαίνει τις δεκαπέντε (15) ημέρες.

β) την τροποποίηση του άρθρου 78, ώστε μόλις διαπιστώνεται το ανέφικτο της απέλασης αλλοδαπού, να αναστέλλεται η εκτέλεση της απόφασης απέλασης και να του επιβάλλονται περιοριστικοί όροι.

#### **Γ) Διαγραφή από τον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών (ΕΚΑΝΑ) ενόψει της νομιμοποίησης του άρθρου 91 παρ.11 του ν.3386/2005**

##### **α) Το πρόβλημα**

Το άρθρο 91 παρ.11 στ' του ν.3386/2005 προβλέπει ότι «*Εγγραφή στους καταλόγους ανεπιθυμητών, αποκλειστικώς για λόγους παράνομης εισόδου, εξόδου, εργασίας και*

---

<sup>6</sup> Βλ. το υπ' αριθμ. πρωτ. 2015/2006 έγγραφο του ΣτΠ προς το ΥΔΤ και, ιδίως, το ειδικό πόρισμα (υπ' αριθμ. πρωτ. 2899/05/4/20-09-2006) προς τις αρμόδιες αρχές με τίτλο «*Διαδοχικές απελάσεις αλλοδαπών*», όπου εκτίθεται με αναλυτικό τρόπο ο σχετικός προβληματισμός.

διαμονής στη Χώρα, καθώς και συναφείς εκκρεμείς απελάσεις δεν αποτελούν παρακωλυτικό λόγο για τη χορήγηση της άδειας διαμονής. **Υφιστάμενες για την ανωτέρω αιτία εγγραφές στον κατάλογο ανεπιθυμητών θεωρούνται ότι έχουν αυτοδικαίως αρθεί».** Σχετικά με την εν λόγω ρύθμιση επανειλημμένως έχει τεθεί το ζήτημα εάν στο πεδίο εφαρμογής της περιλαμβάνονται και οι εγγραφές βάσει δικαστικής απέλασης. Το θέμα είχε ανακύψει και στο παρελθόν όσον αφορά την αντιστοίχου περιεχομένου διάταξη της παρ.9 του άρθρου 66 του ν.2910/2001. Η διαχρονικά ακολουθούμενη πρακτική από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές είναι αρνητική, βρίσκει δε σύμφωνο και το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. ( βλ. λ.χ. έγγραφο υπ' αριθμ. πρωτ. Φ.176073/15238/06 από 23/10/2006 του Γ.Γ. του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. σε σχετικό ερώτημα του Υ.Δ.Τ.). Και τούτο διότι, όπως υποστηρίζει το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., η άρση των συνεπειών των δικαστικών απελάσεων γίνεται με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, σύμφωνα με τη διαδικασία της παρ.3 του άρθρου 99 του Π.Κ.

#### **β) Η άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη**

Ανεξάρτητα από το ζήτημα της ορθότητας της άποψης ότι για την άρση της εγγραφής στον ΕΚΑΝΑ συνεπεία δικαστικής απέλασης απαιτείται σε κάθε περίπτωση απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης (βλ. σχετικά έγγραφο υπ' αριθμ. πρωτ. 2589/06/3 της Αρχής προς το Υ.Δ.Τ. και το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.), ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επανειλημμένως υποστηρίζει ότι τόσο η ρύθμιση του άρθρου 66 παρ.9 του ν.2910/2001 όσο και αυτή του άρθρου 91 παρ.11 στ' του ν.3386/2005 δεν διακρίνει μεταξύ εγγραφής στον ΕΚΑΝΑ δυνάμει διοικητικών και δικαστικών απελάσεων. Σχετικές επισημάνσεις περιέχονται μάλιστα και στην Ειδική Έκθεση της Αρχής του Ιουλίου 2005 (σελ. 39-40) ενόψει της συζήτησης και ψήφισης του ν.3386/2005, ενώ στο υπ' αριθμ. πρωτ. 1846/2005 από 04-10-2005 έγγραφο προς τα συναρμόδια Υπουργεία υποστηρίζεται ότι «[...] Δεδομένου ότι η διάταξη δεν διακρίνει μεταξύ δικαστικών και διοικητικών απελάσεων η ερμηνεία της διοίκησης περί περιορισμού του πεδίου εφαρμογής της ρύθμισης στις διοικητικές απελάσεις δεν θεμελιώνεται στο γράμμα του νόμου [...]». Η σύγκυση, εξάλλου, επιτείνεται από το γεγονός ότι, παρά την ερμηνεία της διοίκησης, τόσο διοικητικά πρωτοδικεία, όσο και η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα έχουν κρίνει ότι οι δικαστικές απελάσεις περιλαμβάνονται στο πεδίο ρύθμισης των επίμαχων διατάξεων των ν.2910/2001 και 3386/2005.

#### **γ) Πρόταση τροποποίησης του άρθρου 91 παρ.11 στ' του ν.3386/2005**

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη επανέρχεται στην πρότασή του για την ανάγκη διασαφήνισης σε επίπεδο νόμου ότι στο πεδίο εφαρμογής της ρύθμισης του άρθρου 91 παρ.11 στ' του ν.3386/2005 περιλαμβάνονται και οι εγγραφές στον ΕΚΑΝΑ συνεπεία δικαστικής απέλασης για παράνομη είσοδο, έξοδο, παραμονή ή εργασία στη χώρα. Η πρόταση αυτή κινείται στην κατεύθυνση της προώθησης της αρχής της χρηστής διοίκησης και της ίσης μεταχείρισης προσώπων που πληρούν τις ίδιες ουσιαστικές προϋποθέσεις, αλλά και της διευκόλυνσης των υπηρεσιών του Υ.Δ.Τ. και της απαλλαγής των δικαστηρίων από επιπλέον φόρτο εργασίας.

Με τιμή,

Γιώργος Β. Καμίνης