ΕΥΡΩΠΑΪΚΉ ΕΝΩΣΉ
Ταμείο Ασύλου Μετανάστευσης και ΈνταξΗς
ΥΠΉΡΕΣΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΉΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ (ΥΕΕΠ)
ΕΘΝΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΑΜΕΙΟΥ ΑΣΥΛΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΕΝΤΑΞΗΣ 2014-2020
Ισότητα, Αλληλεγγύη, Προστασία
με τη Συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 2020
ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 2020
ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
Συντελεστές

Η παρούσα Ειδική Έκθεση αποτελεί προϊόν επεξεργασίας υλικού, όπως αυτό προέ-κυψε από την εργασία –διερεύνηση αναφορών, παρεμβάσεις, αυτοψίες, έλεγχο δι- αδικασίας επιστροφών– της Ομάδας Επιστροφών της Ανεξάρτητης Αρχής υπό την εποπτεία του Συνηγόρου του Πολίτη Ανδρέα Ι. Ποττάκη και του Βοηθού Συνηγόρου Γιώργου Νικολόπουλου.

Ομάδα Επιστροφών: Χρύσα Χατζή (συντονίστρια), Ιωάννης Μπούτσελης (αναπλη-ρωτής συντονιστής), Κωνσταντίνος Αντωνιάδης, Βασιλική Βασιλαντωνοπούλου, Νικόλαος Βίττης, Μαρία Βουτσίνου, Πετρούλα Βορριά, Ελένη Διάφα, Ζωή Καραμήτρου, Αθηνά Κουτρομάνη, Ελένη Κουτρούμπα, Όλγα Λυσανδροπούλου, Μαρία Μαυρογένη, Δήμητρα Μυτιληναίου, Αλεξάνδρα Νικολόπουλου, Χαράλαμπος Παπαδόπουλος, Ανδριανή Παπαδοπούλου, Στέργιος Πρεβέντης, Σαμάνθα-Λυδία Στρατιδάκη, Αγγελίνα Σώρα, Αικατερίνη Φλιάτουρα, Σαπφώ Χατζηράλλη, Δημήτρης Χορμοβίτης, Αγγελίνα Σώρα - Χρύσα Χατζή.


Επιμέλεια ύλης: Αγγελίνα Σώρα - Χρύσα Χατζή.
Επιμέλεια κειμένου: ELIT language services
Εικόνα εξωφύλλου: Σπύρος Μισθός, Παναγιώτης Μαριόλης, Ραφαήλ Προκοπίου, μάθημα: Εικονογραφημένο Σενάριο, Τμήμα Γραφιστικής και Οπτικής Επικοινωνίας, Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής.
Σχεδιασμός, σελιδοποίηση: ΚΑΜΠΥΛΗ ΑΕΒΕ
Μετάφραση: ELIT language services

© Συνήγορος του Πολίτη
📍 Χαλκοκονδύλη 17, 104 32 – Αθήνα
📞 Tηλ.: (+30) 213 1306 600
🌐 www.synigoros.gr
✉ THE GREEK OMBUDSMAN
✉ @Synigoros
Περιεχόμενα

Συντελεστές .................................................................2
Εισαγωγή ........................................................................5
1. Ο εξωτερικός έλεγχος αναγκαστικών επιστροφών το 2020 ..............................................9
   1.1. Η άσκηση της αρμοδιότητας στην πράξη .................................................................9
   1.2. Οι προκλήσεις της πανδημίας .............................................................................10
       Οδηγίες της ΕΕ για την αντιμετώπιση της πανδημίας ..............................................10
       Οι προτάσεις του Συνηγόρου .................................................................................12
2. Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου ...............................................15
   2.1. Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών .........................................................................15
   2.2. Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατουμένων αλλοδαπών προς επιστροφή .........17
3. Διαπιστώσεις από τον εξωτερικό έλεγχο σε διαδικασίες και επιχειρήσεις επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών .................................................................19
   3.1. Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής .........................................................................19
   3.2 Αεροπορικές επιχειρήσεις επιστροφής - εθνικές και ευρωπαϊκές .........................20
       Επιμέρους ζητήματα στις εθνικές επιχειρήσεις .......................................................21
       Επιμέρους ζητήματα στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις ..................................................22
   3.3. Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία ................................................................23
       Επιμέρους οργανωτικά ζητήματα ...........................................................................24
   3.4. Χώροι διοικητικής κράτησης .................................................................................27
4. Η αρμοδιότητα συνεργασίας του Συνηγόρου με τη FRONTEX στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου ......................................................................................30
   4.1. Πρωτοβουλία του Συνηγόρου για τον ανεξάρτητο εξωτερικό έλεγχο στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών .........................................................30
   4.2. Συνεργασία με το Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX ....................................31
5. Εξελίξεις στο εσωτερικό δίκαιο .........................................................................................33
   Κράτηση εν όψει επιστροφής στο N. 4686/2020 για τη βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας ..........................................................33
6. Εξελίξεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ................................................................34
   6.1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την πρόταση επαναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής .................................................34
   6.2. Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής .........................................................................................36
Εν κατακλείδι .........................................................................................................................40
Εισαγωγή

Το 2020 επικυριαρχεί η έλευση της πανδημίας, δημιουργώντας νέους κινδύνους και αλλάζοντας τις απαιτήσεις τόσο των διαδικασιών επιστροφής πολιτών τρίτων χωρών όσο και του εξωτερικού τους ελέγχου. Πρωταρχική μέριμνα των κρατικών αρχών είναι η λήψη αναγκαίων και πρόσφορων μέτρων για την προφύλαξη της υγείας του πληθυσμού. Ο Συνήγορος του Πολίτη συμβάλλει στην προσπάθεια αυτή με την πρώτη δημόσια παρέμβασή του σχετικά με τον COVID-19 τον Μάρτιο του 2020, προτείνοντας μια σειρά μέτρων για διάφορες ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, μεταξύ αυτών, των διοικητικά κρατουμένων προς επιστροφή. Άμεση ήταν η ανταπόκριση της ΕΛ.ΑΣ. με μέσα ατομικής υγιεινής, απολυμάνσεις και περιορισμό των επισκέψεων σε κέντρα κράτησης και αστυνομικά κρατητήρια. Ωστόσο, η συναφής πρόταση του Συνηγόρου για αποσυμφόρηση των χώρων κράτησης, σύμφωνα και με τις κατευθύνσεις διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών, δεν εισακούστηκε σε ένδειξη της μειωμένης σημασίας που αποδίδει διαχρονικά η ελληνική Διοίκηση στα εναλλακτικά της κράτηση μέτρα. Με την εξέλιξη τόσο της εξάπλωσης του κορωνοϊού όσο και των επιχειρήσεων επιστροφής κατά τη διάρκεια του έτους, η Αρχή πρότεινε επίσης τη διενέργεια τεστ κορωνοϊού σε όλους τους συμμετέχοντες σε επιχειρήσεις επιστροφής, και δη αεροπορικές.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Επιτροπή κατά το πρώτο διάστημα της πανδημίας προσπαθεί να προλάβει τους προβληματισμούς για την ύπαρξη εύλογης προοπτικής απομάκρυνσης προς την κατεύθυνση ότι η αναστολή διαδικασιών επιστροφής για λόγους δημόσιας υγείας συνιστά προσωρινό μέτρο. Πράγματι, οι κοινές ευρωπαϊκές επανεισδοχές επανέρχονται μετά από ένα τρίμηνο περίπου από το ξέσπασμα της πανδημίας. Οι επανεισδοχές που διενεργούνται βάσει της Κοινής Δήλωσης Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας, αναστέλλονται, ωστόσο, από την τουρκική πλευρά επ’ αόριστον με επίκληση της προστασίας κατά της πανδημίας.

Η Ομάδα επιστροφών που έχει συγκροτήσει ο Συνήγορος για τον προβλεπόμενο από την Οδηγία Επιστροφών και το Ν. 3907/11 εξωτερικό έλεγχο διαδικασιών και επιχειρήσεων αναγκαστικών επιστροφών δίνει δυναμικά το “παρών” και το 2020. Ο υψηλός αριθμός διοικητικά κρατουμένων αλλοδαπών στη χώρα μας, που προσεγγίζει συνολικά τους 4.000 το 2020, δεν προβληματίζει μόνο ως προς τις έκτακτες, αυξημένες απαιτήσεις αποφυγής ευρύτερης διασποράς του ιού, αλλά και εξαιτίας του γεγονότος ότι τελεί, για μία ακόμη χρονιά, σε προφανή δυσαναλογία με τον αριθμό των επιστρεφομένων προσώπων, ο οποίος συνεχώς μειώνεται. Εγείρονται, συνεπώς, εύλογα ερωτήματα για την αναγκαιότητα λήψης και διατήρησης επί μήνες του πιο επαχθούμενου μέτρου, αυτού της στέρησης της προσωπικής ελευθερίας, το οποίο, σύμφωνα με την Οδηγία 2008/115/ΕΚ (Οδηγία Επιστροφών) δικαιολογείται μόνον για τη διασφάλιση της επιστροφής.
Ο μικρός σχετικά αριθμός επιστροφών δεν αποτελεί όμως αποκλειστικά ελληνικό φαινόμενο. Ο ευρωπαϊκός στόχος της ενίσχυσης των επιστροφών παράτυπων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους δε φαίνεται να επαληθεύεται από τα διαθέσιμα μέχρι σήμερα στοιχεία της Eurostat1 που εμφανίζουν τον δείκτη αποτελεσματικότητας των επιστροφών στην ΕΕ στο 29% για το 2019, κατά τι μειωμένο σε σύγκριση με το έτος 2018 (32%)2. Για τον λόγο αυτό, στο Νέο Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση που εξήγγειλε τον Σεπτέμβριο του 2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή γίνεται λόγος για ανάγκη ενίσχυσης των οικειοθελών επιστροφών3.

Επίσης, από τα ετήσια στατιστικά στοιχεία της Eurostat επιβεβαίωνεται, τόσο σε απόλυτους αριθμούς όσο και ως ποσοστό επί του συνόλου, ότι η μεγαλύτερη ομάδα πολιτών τρίτων χωρών που απομακρύνονται αφορά πολίτες από την Ουκρανία ή την Αλβανία και όχι από χώρες καταγωγής συνδεόμενες με την έξαρση των μεικτών ροών το 20154. Σύμφωνα με τα στοιχεία που προωθεί στον Συνήγορο η ΕΛ.ΑΣ., το ίδιο φαίνεται και για τη χώρα μας. Οι ελληνικές αρχές επιστρέφουν Αλβανούς πολίτες σε ποσοστό 79% των αναγκαστικών επιστροφών5. Παράλληλα, εξακολουθεί η πίεση από πλευράς εισόδου παράτυπων μεταναστών στα σύνορα της ΕΕ, παρ’ όλου που σημειώθηκε μείωση λόγω του κορωνοϊού συνολικά κατά 10%6. Οι δε αιτήσεις ασύλου στην ΕΕ εμφανίζουν εξαιτίας των μέτρων κατά της πανδημίας μείωση κατά 33% τους πρώτους 10 μήνες του 2020 σε σχέση με το 20197. Το 3ο τετράμηνο του 2020, σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat8, η Ελλάδα εξακολουθεί, όπως και το 2019, να είναι στην 4η θέση σε απόλυτους αριθμούς πρώτων αιτήσεων. Ωστόσο, σε αναλογία με τον πληθυσμό της, βρίσκεται στην 3η θέση μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τα παραπάνω στοιχεία βοηθούν στην κατανόηση της συνολικής εικόνας του επιπέδου στο οποίο κινούνται οι αναγκαστικές επιστροφές στην Ελλάδα, οι οποίες ανέρχονται σε 3.660 το 2020 σε σύνολο 7.151 επιστροφών, σταθερά μειούμενες κατά τα τελευταία έτη, όπως αναλύεται στο αντίστοιχο κεφάλαιο της παρούσας έκθεσης.

5. Για το 2019 το ποσοστό των Αλβανών πολιτών ανέρχεται στο 82% των αναγκαστικών απομακρύνσεων, επιστροφών και απελάσεων, ενώ το 2018 καταγράφηκε παραπλήσιο ποσοστό (83,6%).
6. Στους πρώτους 10 μήνες του 2020 καταγράφονται 114.300 παράνομες είσοδοι στα σύνορα της ΕΕ.
όπως αυτής του Συνηγόρου με τους ομολόγους του στα κράτη μέλη («Πρωτοβουλία του Ναυπλίου») και της συνεργασίας του Συνηγόρου στο πλαίσιο της έρευνας της Ευρωπαίας Διαμεσολαβήτριας για το Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX, όπως αναλύεται στο αντίστοιχο κεφάλαιο.

Οι επιστροφές βρίσκονται στο επίκεντρο της πρότασης που ανακοίνωσε την 23.9.2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το Νέο Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση. Η Επιτροπή φαίνεται να μετατοπίζει την αλληλεγγύη στα κράτη μέλη (αυτά του Ναυπλίου) και τη συνεργασία του Συνηγόρου στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας για το Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX, όπως αναλύεται στο αντίστοιχο κεφάλαιο.

Οι επιστροφές βρίσκονται στο επίκεντρο της πρότασης που ανακοίνωσε την 23.9.2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το Νέο Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση. Η Επιτροπή φαίνεται να μετατοπίζει την αλληλεγγύη στα κράτη μέλη (αυτά του Ναυπλίου) και τη συνεργασία του Συνηγόρου στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας για το Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX, όπως αναλύεται στο αντίστοιχο κεφάλαιο.

Οι επιστροφές βρίσκονται στο επίκεντρο της πρότασης που ανακοίνωσε την 23.9.2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το Νέο Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση. Η Επιτροπή φαίνεται να μετατοπίζει την αλληλεγγύη στα κράτη μέλη (αυτά του Ναυπλίου) και τη συνεργασία του Συνηγόρου στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας για το Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX, όπως αναλύεται στο αντίστοιχο κεφάλαιο.

Για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των εμπλεκομένων στις ταχείες διαδικασίες διαλογής «προ εισόδου» και ασύλου στα σύνορα, η Επιτροπή προτείνει στα κράτη μέλη να αναθέσουν ειδικές αρμοδιότητες στους ανεξάρτητους εθνικούς μηχανισμούς παρακολούθησης σε συνεργασία με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης.

Αθήνα, Μάρτιος 2021

Ανδρέας Ι. Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη
1. Ο εξωτερικός έλεγχος αναγκαστικών επιστροφών το 2020

1.1. Η άσκηση της αρμοδιότητας στην πράξη

Ο Ευρωπαϊκός Συνήγορος του Πολίτη είναι ο εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου των διαδικασιών αναγκαστικής επιστροφής των πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους, σύμφωνα με τις προβλέψεις του ευρωπαϊκού δικαίου (άρθρο 8, παρ. 6, Οδηγία 2008/115/ΕΚ “Οδηγία Επιστροφών” και του Ν. 3907/2011 που την ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη (άρθρο 23, παρ. 6). Ο στόχος είναι διαφάνεια της διοικητικής δράσης και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων αλλοδαπών.

Η ειδική αυτή αρμοδιότητα ασκείται συστηματικά από το 2014 καταλαμβάνοντας ευρύ φάσμα συχνών ελέγχων σε εθνικές επιχειρήσεις αεροπορικής επιστροφής ή κοινές με άλλες χώρες ευρωπαϊκές επιχειρήσεις σε διάφορες χώρες, καθώς και σε επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης από ξηράς, θαλάσσης ή αέρος σε όμορες χώρες, βάσει συμφωνών επανεισδοχής. Περιλαμβάνει επίσης επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά Κέντρα ή άλλους χώρους διοικητικής κράτησης αλλοδαπών.

Η συστηματική άσκηση της ειδικής αρμοδιότητας εξωτερικού ελέγχου που προβλέπει η Οδηγία Επιστροφών αποτελεί τμήμα εφαρμογής της Συνθήκης Σένγκεν και της σχετικής περιοδικής αξιολόγησης της χώρας, η οποία πραγματοποιήθηκε επιτυχώς για τον εξωτερικό έλεγχο το 2016 και προγραμματίζεται εκ νέου το 2021.

Η ειδική αρμοδιότητα έλεγχου το 2020 επηρεάστηκε άμεσα από τα έκτακτα μέτρα που ελήφθησαν στη χώρα, αλλά και πανευρωπαϊκά, για την πρόληψη της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19 και για την αντιμετώπιση των συνεπειών της εμφάνισης της πανδημίας.

Κατά το 2020, μέλη της Ομάδας Επιστροφών του Συνήγορου επισκέφτηκαν:
- τα κρατητήρια της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης (3 αυτοψίες) και δύο (2) Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης (Θέρμης, Άγιος Αθανασίου), στα οποία κρατούνται αλλοδαποί προς επιστροφή,
- και μετέιχαν ως παρατηρητές/τριες στις εξής επιχειρήσεις:
  - πέντε (5) Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (NRO) (αεροπορικώς) προς το Πακιστάν και τη Γεωργία
  - έξι (6) Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις Επιστροφής (JRO-CRO) υπό τον συντονισμό της FRONTEX (αεροπορικώς) προς το Πακιστάν, τη Γεωργία, την Αρμενία και το Αφγανιστάν
  - έξι (6) επανεισδοχές, 4 ακτοπλοϊκές και 2 αεροπορικές, από τη Λέσβο προς την Τουρκία μέχρι το Μάρτιο
τρεις (3) κεραίες επικεφαλής απομάκρυνσης από τη Θεσσαλονίκη προς την Αλβανία.

Επίσης, στελέχη του Συνηγόρου μετέίχαν ως εκπαιδευτές σε 1 εκπαίδευση επιστροφών της FRONTEX για συνοδόδους αστυνομικούς στη Λέσβο και σε 1 αντίστοιχη εκπαίδευση της ΕΛ.ΑΣ. στην Αθήνα. Ο Συνήγορος του Πολίτη, ως ενεργό μέλος του προγράμματος Forced Return Monitoring III (FREM III), συμμετείχε επίσης σε συναντήσεις εργασίας -διαδικτυακές το 2020- των εταίρων του προγράμματος, αρμόδιων για τον εξωτερικό έλεγχο φορέων διαφόρων κρατών μελών της ΕΕ υπό τη διοργάνωση του φορέα International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), υπεύθυνου για την υλοποίηση του έργου που χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Στα θετικά σημεία των επικεφαλής επιστροφών το 2020 καταγράφονται:
- ο περιορισμός των μέσων δέσμευσης κατά τις επικεφαλής και
- η εξατομικευμένη κρίση για την αναγκαιότητα της δέσμευσης.

Εξακολουθούν, ωστόσο, τα πάγια προβλήματα των διαδικασιών αναγκαστικών επιστροφών, όπως:
- η έλλειψη διερμηνείας και
- η παράλειψη έγκαιρης ενημέρωσης των αλλοδαπών για την απομάκρυνσή τους.

Επίσης, ο Συνήγορος εμμένει στην ανάγκη ουσιαστικής και όχι διά συνεντεύξεως ιατρικής εξέτασης προς διάγνωση της ικανότητας ταξιδίου όλων των επιστρεφόμενων και στη χορήγηση σχετικών βεβαιώσεων (fit to travel). Στη συγκυρία της πανδημίας, πέραν των άλλων μέτρων, ο Συνήγορος πρότεινε στο Αρχηγείο της ΕΛ.ΑΣ. να διενεργείται τεστ ανίχνευσης του κορωνοϊού COVID-19 σε όλους τους επιστρεφόμενους αλλά και σε συμμετέχοντες με οποιαδήποτε υπηρεσιακή ιδιότητα στην επιχείρηση.

1.2. Οι προκλήσεις της πανδημίας

Η διασπορά του κορωνοϊού COVID-19 είχε ως άμεσο αποτέλεσμα την αναστολή των αεροπορικών κυρίως επιστροφών σε όλη την Ευρώπη για διάστημα 3 περίπου μηνών, από τα μέσα Μαρτίου έως το τέλος Μαΐου 2020. Ή ιδιαιτερότητα της Ελλάδας έγκειται στην αναστολή εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ – Τουρκίας, δηλαδή στην αναστολή των επανεισδοχών από τη Λέσβο στην Τουρκία με επίκληση του κορωνοϊού από την τουρκική πλευρά από την 19.3.2020 έως σήμερα. Οδηγίες της ΕΕ για την αντιµετώπιση της πανδημίας

Η από 17.4.2020 Ανακοίνωση της Επιτροπής «COVID-19: Οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή των σχετικών ενωσιακών διατάξεων στον τομέα του ασύλου και των διαδικασιών επιστροφής και σχετικά με την επανεγκατάσταση προτείνει πρακτικά μέτρα για τη διεξαγωγή των διαδικασιών επιστροφής σε συνθήκες πανδημίας», αναγνωρίζοντας παράλληλα ότι οι εθνικές αρχές ήρθαν αντιμέτωπες με δυσκολίες, μεταξύ άλλων, λόγω της μει-

ωμένης διαθεσιμότητας του προσωπικού των αρχών μετανάστευσης, της σημαντικής μείωσης της διαθεσιμότητας των εμπορικών πτήσεων και άλλων μεταφορικών μέσων, καθώς και των περιοριστικών μέτρων εισόδου από τρίτες χώρες. Επίσης, τα κράτη μέλη ήρθαν αντιμετώπισε αντιμετώπισε με πρακτικές προκλήσεις όσον αφορά τον τρόπο διαχείρισης της κράτησης πριν από την απουσία, εφαρμόζοντας ταυτόχρονα μέτρα για την πρόληψη και την προστασία από τον κίνδυνο μετάδοσης και εξάπλωσης του COVID-19. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή προέβη στην παροχή καθοδήγησης για τη στήριξη των αρχών κατά την προσδιορισμό των πιθανών μέτρων που θα μπορούσαν να ληφθούν για να διασφαλιστούν η συνέχεια και η ασφάλεια των διαδικασιών επιστροφής.

Η Επιτροπή επισήμανε ότι κατά τη διεξαγωγή δράσεων και διαδικασιών επιστροφής, οι αρμόδιες των κρατών μελών αρχές πρέπει να λαμβάνουν πλήρως υπόψη τα εθνικά μέτρα προστασίας της υγείας που αποσκοπούν στην πρόληψη και τον περιορισμό της εξάπλωσης της νόσου COVID-19 και να τα εφαρμόζουν με τρόπο αναλογικό και χωρίς διακρίσεις σε όλους τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών. Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην κατάσταση και τις ανάγκες των ευάλωτων ατόμων. Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση που επικρατεί στην τρίτη χώρα όσον αφορά τα εθνικά μέτρα προστασίας της υγείας και τον αντίκτυπο του κορωνοϊού COVID-19.

Ως προς τη διαθεσιμότητα των μέσων μεταφοράς και τυχόν περιοριστικών μέτρων εισόδου που έχουν ληφθεί από τρίτες χώρες, είναι βασικής σημασίας να ληφθούν όλα τα αναγκαία μέτρα, προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι κίνδυνοι όσον αφορά την υγεία όσων συμμετέχουν σε επιχειρήσεις, διαδικασίες και δραστηριότητες επιστροφής. 

Ως προς τις διαδικασίες που προηγούνται της επιχείρησης επιστροφής, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι, παρά την προσωρινή διακοπή που έχουν προκαλέσει αυτά τα αναγκαία μέτρα, θα πρέπει να συνεχιστούν οι εργασίες για την επιστροφή, ιδίως με την υλοποίηση των δραστηριοτήτων που μπορούν να εκτελεστούν παρά τα περιοριστικά μέτρα (π.χ. αποδοκιμασία, εκ νέου έκδοση γραμματοσημείου επιστροφής και σε προγράμματα επανένταξης), ώστε να υπάρχει ετοιμότητα όταν θα μπορούν να εκτελεστούν παρά τα περιοριστικά μέτρα.

Όσον αφορά τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες, η Επιτροπή τόνισε ότι έχουν την υποχρέωση δυνάμει του διεθνούς δικαίου να δέχονται την επανεισδοχή των υπηκόων τους για το λόγο αυτό παρότρυνε τα κράτη μέλη να συνεχίσουν -με την υποστήριξη της- τις προσπάθειες για τις επανεισδοχές/επιχειρήσεις επιστροφής που προηγούνται των τρίτων χωρών, καθώς μειώνουν τους κινδύνους των επιχειρήσεων, μεταξύ άλλων, τους κινδύνους για τους παράτυπους μετανάστες και το εμπλεκόμενο προσωπικό συνοδείας.

10. Η Frontex παρέχει τακτικές επικαιροποιημένες πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα που λαμβάνονται από τους αερομεταφορείς και τις τρίτες χώρες μέσω της εφαρμογής ολοκληρωμένης διαχείρισης των επιστροφών (IRMA).
στο άρθρο 6, παράγραφος 4 της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ11. Τονίζοντας ότι υπάρχει ανάγκη να μετριαστούν οι επιπτώσεις των περιορισμών και να εξασφαλιστεί ότι τα μέτρα που λαμβάνουν οι αρμόδιες αρχές κατά τις διοικητικές διαδικασίες αφενός βασίζονται στις ατομικές περιστάσεις κάθε παράτυπου μετανάστη που λαμβάνουν δεόντως υπόψη και αφετέρου εγγυώνται το δικαίωμά του για ακρόαση, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, η Επιτροπή προώθησε την ιδέα της χρήσης εργαλείων που προϋποθέτουν μηδενική ή μειωμένη φυσική εγγύτητα. Ή προσέγγιση αυτή αφορά αφενός τη χρήση εναλλακτικών μέσων τα οποία δεν απαιτούν ή μειώνουν τη φυσική παρουσία του υπηκόου τρίτης χώρας και αφετέρου τη διατήρηση ανοικτού διαύλου επικοινωνίας και συνεργασίας με τις αρχές τρίτων χωρών. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή πρότεινε τα εξής: βιντεοδιασκέψεις, γραπτές ανταλλαγές ή άλλους διαύλους εικονικής και εξ αποστάσεως επικοινωνίας για τη διενέργεια συνεντεύξεων, εξασφαλίζοντας παράλληλα την πρόσβαση σε διερμηνεία και νομική συνδρομή, συστήματα διαχείρισης υποθέσεων επανεισδοχής για τις επαφές με τις προξενικές αρχές των τρίτων χωρών, αξιοποίηση της υποστήριξης της Frontex, συνέχιση των δραστηριοτήτων παροχής συμβουλών για την επιστροφή, την επανένταξη και την διατήρηση ανοικτού διαφάνειου διαμέσου συνεργασίας με τις αρχές τρίτων χωρών. Ο Συνήγορος με την έναρξη της πανδημίας στην πρώτη δημόσια επιστολή του της 27.3.2020 προς την Κυβέρνηση σχετικά με τα αναγκαία μέτρα προφύλαξης κατά του κορωνοϊού για διάφορες ευπαθείς ομάδες, ασυνόδευτους ανηλίκους, διαμένοντες σε Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης και δομές φιλοξενίας κ.α.12, ειδικά για τους διοικητικά κρατούμενους προς επιστροφή αλλοδαπών, πρότεινε τα εξής:

1. αυξημένα μέτρα υγιεινής και καθαριότητας και εφαρμογή των οδηγιών του ΕΟΔΥ στα Προαναχωρησιακά Κέντρα (ΠΡΟΚΕΚΑ), ατομικά μέτρα και αποστάσεις στις μεταγωγές για την προφύλαξη κρατουμένων και αστυνομικών.

2. αποσυμφόρηση των ΠΡΟΚΕΚΑ με εξάντληση της εφαρμογής ηπιότερων μέτρων αντί κράτησης, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Οδηγία Επιστροφής και

3. αποφυγή της διοικητικής κράτησης αλλοδαπών στα κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων, που αντενδείκνυνται στην πολυήμερη κράτηση λόγω προορισμού αλλά και κακών συνθηκών, και πλήρη αποφυγή της μαζικής κράτησης σε πλοία ή άλλους κλειστούς χώρους χωρίς πρακτική δυνατότητα τήρησης αποστάσεων.


Ο Συνήγορος επεσήμανε επίσης πως η προφύλαξη από τον κορωνοϊό (και η περίθαλψη) για τους αλλοδαπούς, ανεξαρτήτως καθεστώτος διαμονής, συνιστά στοιχειώδη δικαιοκρατική εφαρμογή της αρχής της ισότητας άνευ διακρίσεων λόγω καταγωγής ή για άλλους λόγους και όχι μόνο στοιχειώδη επιταγή για τη δημόσια υγεία. Στις κατευθυντήριες οδηγίες για τις επιστροφές τον Απρίλιο 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τη σειρά της επέστησε την προσοχή των κρατών μελών στην ανάγκη τα μέτρα καραντίνας για τους αλλοδαπούς να είναι αναλογικά, εύλογα και να μη συνιστούν διάκριση. "

Η ΕΛ.ΑΣ. απάντησε (τον Μάρτιο και Ιούλιο 2020) ότι εφαρμόζει μέτρα ατομικής υγιεινής, απολύμανσης και προστασίας σε συνεργασία με το ιατρικό/νοσηλευτικό προσωπικό της ΑΕΜΥ Α.Ε. που δραστηριοποιείται από το 2019 στα ΠΡΟΚΕΚΑ. Επίσης, ενημέρωσε ότι μεταξύ Μαρτίου και Ιουνίου είχαν περιοριστεί τόσο οι μεταγωγές όσο και οι επισκέψεις προσώπων ή φορέων σε χώρους αστυνομικής κράτησης γενικά. Θετικό βήμα ήταν επίσης τον Σεπτέμβριο 2020 η δημιουργία υγειονομικής μονάδας για επιβεβαιωμένα κρούσματα στο ΠΡΟΚΕΚΑ Αμυγδαλέζας.

Πρόκειται για ανταπόκριση της Διοίκησης σε μία μόνο εκ των τριών σχετικών προτάσεων του Συνήγορος. Ή αποσυμφόρηση που αποτελεί πρόταση του Συμβουλίου της Ευρώπης και θεμελιώδη εφαρμογή της αρχής της ισότητας άνευ διακρίσεων λόγω καταγωγής ή για άλλους λόγους και όχι μόνο στοιχειώδη επιταγή για τη δημόσια υγεία. Αντιθέτως, η διοικητική κράτηση συνεχίστηκε χωρίς σημαντική μεταβολή και σε αστυνομικά κρατητήρια ανά τη χώρα. Κατόπιν των ανωτέρω, η αποχή της Διοίκησης από την εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων κράτησης την περίοδο της πανδημίας δημιουργεί εύλογα ερωτηματικά, δεδομένου μάλιστα ότι η Οδηγία Επιστροφών αναφέρει ενδεικτικά περιοριστικούς όρους που στοχεύουν στην αποφυγή κινδύνου διαφυγής, όπως η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση κατάλληλης οικονομικής εγγύησης, η κατάθεση εγγράφων ή η υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος, οι οποίοι ενσωματώθηκαν στο άρθρο 22, παρ.3 του Ν. 3907/2011 και στους οποίους ρητά παραπέμπει το άρθρο 30, παρ.1, Ν. 3907/2011 ως εναλλακτικά μέτρα κράτησης.

Παρά το λόγο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη στις παρεμβάσεις του το 2020 για τη διοικητική κράτηση συνέχισε να προτείνει τα παραπάνω εναλλακτικά μέτρα που προβλέπει ο νόμος, καθώς και την εξέταση των πρακτικών μέτρων που προτείνονται από την Επιτροπή, μεταξύ των οποίων, «η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών μέσω βιντεοκλήσεων, σύμφωνα με τους κανόνες προστασίας των δεδομένων».

Τέλος, ο Συνήγορος επεσήμανε ότι για την προστασία της υγείας και ασφάλειας όλων, τόσο των επιστρεφόμενων αλλοδαπών όσο και των συνοδών αστυνομικών και των παρατηρητών εκ μέρους του Συνηγόρου, θα πρέπει να πραγματοποιούνται προηγουμένως τεστ ανίχνευσης.

13. ο.π. υποσ.9, Κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις επιστροφές, 17-4-2020.
16. Δυνατότητα ασφαλεικτικής εφαρμογής στην οικειοθελή αναχώρηση, άρθρο 3, παρ. 7 της Οδηγίας
κορωνοϊού. Ωστόσο, η ΕΛ.ΑΣ. από τα μέσα Δεκεμβρίου 2020 πραγματοποιεί τεστ μόνο στους επιστρεφόμενους εκείνους των οποίων η χώρα καταγωγής (λ.χ. Πακιστάν) επιβάλλει τη διενέργεια τεστ ως προϋπόθεση κατά την επιστροφή τους. Ο Συνήγορος επεσήμανε την αντίφαση ανάμεσα στα μέτρα προφύλαξης στις εμπορικές πτήσεις και τις κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις της FRONTEX, τονίζοντας ότι η μέριμνα της υγείας όλων των επιστρεφόμενων αποτελεί καθήκον χωρίς εθνοτικές διακρίσεις αλλά και ότι η διασπορά του κορωνοϊού δε διακρίνει ατόμων με υπηρεσιακή ιδιότητα ή μη, ειδικά σε πολύωρες πτήσεις. Ο Συνήγορος θεώρησε και θεωρεί αυτονόητο μέτρο προστασίας της δημόσιας υγείας την εφαρμογή του τεστ ανίχνευσης σε όλους τους συμμετέχοντες σε μια επικείμενη επιχείρηση επιστροφής και συνεχίζει τη διαμεσολάβησή του προς το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη προς τούτο.
2. Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου

2.1. Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών

Τα διαβιβασθέντα από την ΕΛ.ΑΣ. στοιχεία εμφανίζουν **3.660 αναγκαστικές επιστροφές** το 2020, συμπεριλαμβανομένων απελάσεων και επανεισδοχών βάσει διμερών συμφωνιών με όμορες χώρες (κατά 79% πολιτών Αλβανίας) έναντι 4.868 το 2019 (βλ. Γράφημα 1). Ως προς τη μείωση αυτή σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος (κατά 24,8%), θα πρέπει να συνεκτιμηθεί η αναστολή των επιστροφών σε όλη την Ευρώπη για διάστημα 3 περίπου μηνών, από το μέσα Μαρτίου έως το τέλος Μαΐου 2020, λόγω του κορωνοϊού Covid-19. Κατά το διάστημα αυτό, η Ελλάδα διενεργούσε μόνο οδικές επιστροφές Αλβανών στη γείτονα χώρα, ενώ θα πρέπει επίσης να συνεκτιμηθεί και η αναστολή των επανεισδοχών από τη Λέσβο στην Τουρκία από τις 19.3.2020 έως σήμερα. Από τον Ιανουάριο μέχρι τον Μάρτιο 2020 πραγματοποιήθηκαν 139 επανεισδοχές επιστρεφομένων στην Τουρκία βάσει της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας17.


Ωστόσο, ο Συνήγορος παρατηρεί ότι η μείωση του αριθμού των αναγκαστικών επιστροφών δεν περιορίζεται στο έτος αυτό αλλά αποτελεί σταθερό φαινόμενο της πενταετίας 2015-2020 (βλ. Γράφημα 2), γεγονός που δημιουργεί εύλογα ερωτηματικά για την αποτελεσματικότητα του μέτρου18.


18. Δεδομένου ότι σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο αριθμός των επιστρεφομένων υπολείπεται κατά πολύ του αριθμού των παράτυπων μεταναστών, βλ. εισαγωγή παρούσας έκθεσης.
Επιπρόσθετα, στα στοιχεία της ΕΛ.ΑΣ. συμπεριλαμβάνεται και αριθμός επιστρεφόμενων στο πλαίσιο «οικειοθελούς αναχώρησης» (επιστροφές στο πλαίσιο της Οδηγίας Επιστροφών ορίζει το άρθρο 22 του Ν. 3907/2011 κατόπιν απόφασης για οικειοθελή αναχώρηση, κάτοικοι βεβαιώσεων 78α20, άσυλο), συγκεκριμένα 926 επιστροφές. Επίσης, στο πλαίσιο του προγράμματος εθελοντικής επιστροφής, το οποίο υλοποιείται από το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ), πραγματοποιήθηκαν 2.565 επιστροφές το 2020.

19. Οικειοθελής αναχώρηση (Άρθρο 7 της Οδηγίας).
20. Βεβαίωση περί μη απομάκρυνσης για λόγους ανθρωπιστικούς, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 78α του Ν. 3386/2005.
21. Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ), Πρόγραμμα Εθελοντικής Επιστροφής & Επανένταξης (AVRR) https://www.iom.int/assisted-voluntary-return-and-reintegration
Ο Συνήγορος διατηρεί την επιφύλαξη που είχε διατυπώσει στην προηγούμενη έκθεσή του, δηλαδή κατά πόσον η λεγόμενη «οικειοθελής» επιστροφή είναι προϊόν της ελεύθερης βούλησης του επιστρεφομένου, σύμφωνα με τα πορίσματα της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Κατόπιν της απόφασης Ν.Α. κατά Φινλανδίας της 14.11.2019, το ΕΔΔΑ στην απόφαση Μ.Α. κατά Βελγίου της 17.10.2020 επανέλαβε ότι πρέπει να υπάρχει μια ουσιαστική προοπτική άσκησης δικαιωμάτων και ότι η απόσπαση γραπτής συναίνεσης που διασφαλίζεται χωρίς διερμηνεία, χωρίς πλήρη προηγούμενη ουσιαστική ενημέρωση για το δικαίωμα διεθνούς προστασίας και νομική βοήθεια δεν αίρει τον χαρακτήρα της απομάκρυνσης ως αναγκαστικής.

Παρατηρούμε ότι το ερώτημα του μικρού αριθμού επιστροφών δεν αφορά μόνο την Ελλάδα αλλά το ευρύτερο πεδίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με τα διαθέσιμα μέχρι σήμερα στοιχεία της Eurostat. Η ΕΕ επέστρεψε 142.300 παράτυπους μετανάστες το 2019 με το 44% να συνιστά αναγκαστικές επιστροφές, ενώ η είσοδος παράτυπων μεταναστών ανήλθε σε 718.000 άτομα, για το 491.000 εκ των οποίων εκδόθηκε απόφαση απομάκρυνσης. Η Eurostat εμφανίζει δείκτη αποτελεσματικότητας των επιστροφών στην ΕΕ 29% για το 2019, ποσοστό κατά τι μειωμένο σε σύγκριση με το έτος 2018 (32%) Ενδιαφέρον είναι επίσης το γεγονός ότι, σύμφωνα με τα ετήσια στατιστικά στοιχεία της Eurostat, η μεγαλύτερη ομάδα πολιτών τρίτων χωρών 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 συνδεόμενες με την έξαρση των μεικτών ροών το 2015.

2.2. Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατουμένων αλλοδαπών προς επιστροφή

Το 2020 κρατούνται 27.215 αλλοδαποί προς επιστροφή σε Προαναχωρησιακά Κέντρα και 1.229 σε αστυνομικά τμήματα, προσεγγίζοντας τους 4.000 συνολικά (μείωση κατά 10% σε σχέση με το 2019).

Για την καταγραφή των στοιχείων διοικητικών ουσιωδών κρατήσεων, που αναφέρονται στην επίκρουση της 1ης Νοεμβρίου κάθε έτους, ο χρόνος καταγραφής είναι η συνολική ημερομηνία στην οποία οι κρατούμενοι ανέλαβαν την διοίκηση των κρατητών αλλοδαπών από την ΕΛ.ΑΣ. για την 1η Νοεμβρίου κάθε έτους, σαφές ότι τα δεδομένα αναφέρονται σε στοιχεία διοικητικής κράτησης της ΕΛ.ΑΣ. για το 11.11.2020.

Ο προβληματισμός αυτός για ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας στον περιοδικό προσωπικής ελευθερίας ενισχύεται όντως έτσι με την ανεπάρκεια των κελιών των αστυνομικών τμημάτων σε επίπεδο συνθηκών διαβίωσης για πολυήμερη ή/και πολύμηνη κράτηση. Η συγκυρία της πανδημίας δημιουργήθηκε το 2020 επιπλέον κινδύνους για την υγεία σε όλους τους χώρους κράτησης και αντίστοιχη υποχρέωση μέριμνας από πλευράς των αρχών. Η ΕΛ.ΑΣ. ανταποκρίθηκε στην πρόκληση της πανδημίας αυξάνοντας τα μέτρα ατομικής υγιεινής και υγειονομικής προστασίας σε ΠΡΟΚΕΚΑ και ΑΤ και αναστέλλοντας για ένα διάστημα τις μεταγωγές και επισκέψεις. Ωστόσο, η εισήγησή του Συνηγόρου για κατά το δυνατόν αποσυμφόρηση όλων των χώρων διοικητικής κράτησης με εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων δεν εισακούσθηκε από τη Διοίκηση. Στην αντίθετη μάλιστα από τον Συνήγορο κατεύθυνση, με το άρθρο 51 του Ν. 4686/2020 η κράτηση καθίσταται κανόνας και μόνο κατ’ εξαίρεση μπορούν να επιβληθούν εναλλακτικά μέτρα αντί κράτησης. Πρόκειται για νομοθετική πρωτοβουλία του Απριλίου 2020 για την οποία ο Συνήγορος είχε εγκαίρως επισημάνει ότι αντιστέφεται το σχήμα κανόνα – εξαίρεσης που προβλέπει η Οδηγία Επιστροφών (βλ. παρακάτω κεφάλαιο 5).

29. Βλ. παραπάνω κεφάλαιο 1.2 της παρούσας έκθεσης.
30. https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.643469
3. Διαπιστώσεις από τον εξωτερικό έλεγχο σε διαδικασίες και επιχειρήσεις επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών

Οι επιτόπιες επισκέψεις στελεχών του Συνηγόρου του Πολίτη σε προαναχωρησιακά κέντρα (αλλά και σε κάθε χώρο κράτησης προς επιστροφή αλλοδαπών) και η παρακολούθηση της εκτέλεσης των αλλοδαπών ομαλά, ως δράσεις, το βασικό κορμό της λειτουργίας του μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου, στην πράξη. Ο Συνήγορος, ως ανεξάρτητη αρχή ελέγχου, καλείται να εντοπίσει επιμέρους προβλήματα ή παρατυπίες της διαδικασίας επιστροφής και των όρων κράτησης και απομάκρυνσης και να συμβάλει με επιμέρους παρατηρήσεις του στη βελτίωση των συνθηκών και των διαδικασιών μεσοπρόθεσμα.

3.1. Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής

Το 2020 ο Συνήγορος του Πολίτη συμμετείχε σε 3 επιχειρήσεις επιστροφής από τη Θεσσαλονίκη προς την Αλβανία μέσω Κρυσταλλοπηγής. Οι επιχειρήσεις πραγματοποιήθηκαν χωρίς προβλήματα και ολοκληρώθηκαν ομαλά. Διαπιστώθηκαν τεχνικά ζήτημα/ελλείψεις που αφορούν κυρίως την υλικοτεχνική υποδομή.

Στις επιχειρήσεις διαπιστώθηκαν τα εξής θετικά σημεία:

- κατά την προαναχωρησιακή έλεγχο διαπιστώθηκε από τον παρατηρητή η πληρότητα των φακέλων των επιστρεφόμενων;
- οι υπεύθυνοι των κρατητηρίων έδωσαν την ημερήσια αποζημίωση νωρίς το πρωί και φρότνισαν για την προμήθεια πρωινού από το κυλικείο;
- ο επικεφαλής της επιχείρησης, οι αστυνομικοί του χώρου κράτησης και οι συνοδοί επέδειξαν ευγένεια, επαγγελματισμό και σεβασμό στην αξιοπρέπεια του ατόμου την επιβίβαση, αποβίβαση και παράδοση των αλλοδαπών, οι οποίοι δεν ήταν δεσμευμένοι σε κανένα στάδιο της επιχείρησης,
- ο επικεφαλής της επιχείρησης φρόντισε να υπάρχει φορητό σετ πρώτων βοηθειών στο όχημα,
- οι διαδικασίες κατά το στάδιο της παράδοσης στις Αλβανικές αρχές και του ελέγχου που προηγείται έχουν συντομευθεί και αποφεύγονται έτσι πιθανές διαμαρτυρίες και ταλαιπωρία,
- οι αλλοδαποί θερμομετρήθηκαν πριν από την αναχώρηση και έλαβαν προστατευτική μάσκα.

Στις επιχειρήσεις διαπιστώθηκαν τα εξής αρνητικά σημεία:

- οι άδικα κατακρατημένοι απελαθέντες κλείστηκαν σε χώρους κράτησης - κελιά πριν και κατά τη διάρκεια της επιχείρησης χωρίς να είναι απαραίτητο ή να δικαιολογείται από κάποια εξατομικευμένη ανάγκη,
- ο χώρος κράτησης προς την αναχώρηση στις Διεύθυνσεις Αλλοδαπών είναι ακατάλληλος, καθώς δε διαθέτει προαυλισμό ούτε και κρεβάτια,
- το όχημα μεταγωγής είχε ξεχωριστό χώρο απομόνωσης όπου οι αλλοδαποί κάθονταν σε σκληρές θέσεις και παρέμεναν κλειδωμένοι. Το όχημα έπαιξε ταλαιπωρημένο από τον πολυετή
χρήση με ραγισμένο παρμπρίζ, σκληρές αναρτήσεις, θέρμανση που δεν επαρκούσε, σπασμένη λαβή πόρτας.
- οι αστυνομικοί συνοδοί και ο επικεφαλής ήταν ένστολοι και έφεραν οπλισμό.
Τα ανωτέρω ζητήματα χρειάζεται να ληφθούν υπόψη και να αντιμετωπιστούν από την ΕΛ.ΑΣ., ώστε οι οδικές επιχειρήσεις να γίνονται με τρόπο που να διασφαλίζει πληρέστερα την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών που επιστρέφουν στην πατρίδα τους αλλά και να διευκολύνει το έργο των συνοδών-αστυνομικών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:
- να διαμορφωθεί στο σημείο αναχώρησης κατάλληλος, καθαρός και ασφαλής χώρος αναμονής, καθίσματα, άνετη πρόσβαση σε τουαλέτες και σε ξεχωριστό προαύλιο,
- να γίνει χρήση σωστά συντηρημένων οχημάτων τύπου τουριστικού λεωφορείου ή βαν,
- να ερωτώνται και, αν το επιθυμούν, να εξετάζονται προληπτικά από γιατρό οι αλλοδαποί που πρόκειται να απελαθούν, πριν από την έναρξη της επιχείρησης,
- να αστυνομικοί συνοδοί να φορούν πολιτικά ρούχα, ενώ, από τον εξοπλισμό τους, να φέρουν μόνο μέσα δέσμευσης,
- να υπάρχει στην αποστολή συνοδός με πιστοποιημένες γνώσεις πρώτων βοηθειών,
- να υπάρχει πρόσβαση σε πιστοποιημένο μεταφραστή για περιπτώσεις προσώπων που δεν κατανοούν την ελληνική.

3.2 Αεροπορικές επιχειρήσεις επιστροφής - εθνικές και ευρωπαϊκές

To 2020 ο Συνήγορος του Πολίτη συμμετείχε με παρατηρητές/τριες σε 5 εθνικές επιχειρήσεις επιστροφής (NROs) από την Ελλάδα προς τη Γεωργία και το Πακιστάν από το στάδιο προ της αναχώρησης (pre-departure phase) έως το στάδιο της επιστροφής και αποτίμησης της επιχείρησης (debriefing).

Κατά τη διάρκεια της πολύχρονης συμμετοχής και εμπειρίας του Συνήγορου στις εθνικές επιχειρήσεις επιστροφών έχουν παρατηρηθεί ελλείψεις και οργανωτικά προβλήματα, αλλά και μεγαλύτερος επαγγελματισμός και ανάληψη πρωτοβουλιών εκ μέρους των αρμοδίων προς όφελος των επιστρεφομένων.

Συνοπτικά, τα κυριότερα προβλήματα που εντοπίστηκαν στις επιχειρήσεις ήταν τα εξής:

31. Για τις επιχειρήσεις αυτές, η Ανεξάρτητη Αρχή λαμβάνει υπόψη της τις αυξημένες απαιτήσεις εγρήγορσης για το σεβασμό θεμελιωδών δικαιωμάτων πολιτών που επιστρέφονται σε μακρινές χώρες (όπως Πακιστάν, Γεωργία, Αφγανιστάν κ.α.) με αεροπορική, εθνική ή κοινή ευρωπαϊκή πτήση. Η αναγκαστική απομάκρυνση από την Ελλάδα μπορεί να επιφέρει αυξημένο άγχος και συγκρουσιακές αντιδράσεις, τις οποίες οι αστυνομικοί συνοδοί καλούνται να χειριστούν σύμφωνα με τους διεθνείς και ευρωπαϊκούς κανόνες και κατευθύνσεις που έχουν εκδοθεί ιδίως για αεροπορικές πτήσεις (Κώδικας δεοντολογίας της FRONTEX, 20 κατευθύνσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης για αναγκαστικές επιστροφές, Εγχειρίδιο Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κ.α.).
η έλλειψη έγκαιρης ενημέρωσης των επιστρεφομένων για την επιχείρηση (προ 24 ωρών τουλάχιστον),
η έλλειψη διερμηνείας κατά τη διεξαγωγή της επιχείρησης,
η αποσία πλήρους ιατρικού ελέγχου,
η μη χορήγηση πιστοποιητικού ικανότητας ταξιδίου (fit to travel) κατόπιν ιατρικού ελέγχου,
η ακαταλληλότητα των οχημάτων μεταγωγής (τύπου κλούβας αντί για τουριστικά λεωφορεία),
η μη πρόβλεψη διάθεσης γευμάτων πριν από την πτήση,
η μη πρόβλεψη παροχής κατάλληλης ενδυμασίας/υποδημάτων,
ο σωματικός έλεγχος δε διασφαλίζει την ιδιωτικότητα των επιστρεφομένων και δε γίνεται σε απομονωμένο και κατάλληλο χώρο (αν και σε μία επιχείρηση η επιστρεφόμενη γυναίκα ελέγχθηκε σωματικά σε διακριτό χώρο),
η σύλληψη προς επιστροφή αλλοδαπού που είχε προκαθορισμένο διαμονής στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση για άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους.

Στα θετικά ευρήματα συγκαταλέγονται τα εξής:
- ο επαγγελματισμός κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων εκ μέρους των συνοδών αστυνομικών,
- τα έκτακτα περιστατικά που ανέκυψαν αντιμετωπίστηκαν με διάθεση επικοινωνίας αλλά και αποτελεσματικό τρόπο από τον επικεφαλής της αποστολής, την ομάδα υποστήριξης και τους συνοδούς αστυνομικούς,
- ο σεβασμός του δικαιώματος επιστρεφομένου να αιτηθεί διεθνή προστασία (άσυλο) και η εξαίρεση του από την επιχείρηση επιστροφής όταν κριθεί το αίτημά του,
- η μη γενικευμένη χρήση μέσων δέσμευσης, αλλά δέσμευση μεμονωμένων περιπτώσεων μετά από έξατομικευμένη κρίση αναγκαιότητας,
- η εξαίρεση από την επιχείρηση αλλοδαπού, ο οποίος είχε καταθέσει αντιρρήσεις ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου και ανέμενε την απόφαση,
- η ανάληψη πρωτοβουλίας εκ μέρους του επικεφαλής της επιχείρησης για την έγκαιρη σίτιση των επιστρεφομένων, και δη για την πρόβλεψη ειδικής διατροφής για επιστρεφόμενο πάσχοντα από διαβήτη,
- η πρόβλεψη για μέσα προφύλαξης από τον κορωνοϊό: ο επικεφαλής φρόντισε να μοιράσει μάσκες όχι μόνο στους συνοδούς αλλά και σε όσους επιστρεφόμενους το ήθελαν,
- η μέριμνα για ενδελεχή καταγραφή των προσωπικών αντικειμένων, τοποθέτηση των αποσκευών σε τσάντες με ευανάγνωστες ετικέτες με το όνομα του καθενός.

Επιμέρους ζητήματα στις εθνικές επιχειρήσεις
Σε κάποιες επιχειρήσεις σημειώθηκαν προβλήματα ως προς την οργάνωση.
Ενδεικτικά:
Σε επιχείρηση επιστροφής προς το Πακιστάν δεν έγινε δεκτός ένας υπό επιστροφή αλλοδαπός λόγω εσφαλμένου διαβατηρίου και αποφασίστηκε η επιστροφή του στην Αθήνα χωρίς αρχικώς
την ανεύρεση της αποσκευής. Σε άλλη επιχείρηση, την παραμονή της πτήσης 19 επιστρεφόμενοι εξακριβώθηκαν της επιχείρησης, καθώς δεν έγιναν δεκτοί από τις αρμόδιες πακιστανικές αρχές.

Σε επιχείρηση επιστροφής προς το Πακιστάν, οι παρατηρητές σημειώσαν ότι πραγματοποιήθηκε φωτογράφιση της επιχείρησης από τα ΜΜΕ και ανάρτηση στο διαδίκτυο φωτογραφιών με τα πρόσωπα των επιστρεφομένων, γεγονός το οποίο συνιστά παραβίαση των κανόνων που θέτουν οι κώδικες συμπεριφορά της Frontex για την προστασία των προσωπικών δεδομένων και της αξιοπρέπειας των επιστρεφομένων.

Ως προς τα ζητήματα προστασίας από την πανδημία, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει προτείνει τη διενέργεια τεστ ανίχνευσης (rapid test) του κορωνοϊού πριν από τη διεξαγωγή των επιχειρήσεων, τόσο για τους επιστρεφόμενους όσο και για τους συνοδούς. Ωστόσο, αντί του ιατρικού ελέγχου και της σύνταξης πιστοποιητικού καταλληλότητας πτήσης των επιστρεφομένων (fit to fly) πραγματοποιήθηκε απλή συνέντευξη των επιστρεφομένων και συμπλήρωση σχετικής φόρμας για τον κορωνοϊο μετά από απλή θερμομέτρηση.

Παράλληλα, ο Συνήγορος του Πολίτη συμμετείχε σε 5 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις (JROs) καθώς και σε 1 Collecting Return Operation (CRO) - ήτοι επιχείρηση με συνοδεία των επιστρεφομένων μέχρι το σημείο επιβίβασης τους στο αεροπλάνο. Σε γενικές γραμμές, στις κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις παρατηρούνται τα ίδια ευρήματα με τις εθνικές επιχειρήσεις. Στα θετικά σημεία περιλαμβάνονται ο επαγγελματισμός των συμμετεχόντων και η ομαλή διαδικασία της επιχείρησης, ενώ εξακολουθούν να υφίστανται πάγια προβλήματα, όπως η έλλειψη διερμηνείας, η αποσπαστική δια συνεντεύξεως εξέταση από γιατρό και η παράλειψη έγκαιρης ενημέρωσης των αλλοδαπών για την επικείμενη επιστροφή στην πατρίδα τους.

Επιμέρους ζητήματα στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις

Σε κάποιες επιχειρήσεις σημειώθηκαν προβλήματα ως προς την οργάνωση.

Ενδεικτικά:

Ο αρχικός προγραμματισμός σε επιχείρηση προς το Πακιστάν στις 14.1.2020 επρόκειτο να διεξαχθεί ως κοινή ευρωπαϊκή επιχείρηση. Ωμώς, η ακύρωση συμμετοχής από άλλο κράτος-μέλος μετέτρεψε την επιχείρηση σε εθνική. Ωστόσο, παρά την αλλαγή αυτή, η επιχείρηση διεξήχθη ομαλά.

Διαπιστώθηκε η σημασία που έχει για την πρόληψη και την αποτελεσματική αντιμετώπιση συμβάντων με πλήρη σεβασμό στα δικαιώματα των υπό επιστροφή αλλοδαπών η επιλογή ιδιαίτερα έμπειρου και καταρτισμένου επικεφαλής της επιχείρησης, ενώ πολύ σημαντική υπήρξε η παρουσία εκπροσώπου της Πρεσβείας του Πακιστάν για διευκόλυνση της επικοινωνίας και διερμηνείας (Αγγλικά και Ούρντου).

Ως προς την προστασία από την πανδημία, σημειώθηκε η συστηματική παράλειψη ελέγχου για συνεχή και σωστή χρήση μάσκας με αποτέλεσμα πολλοί αστυνομικοί- συνοδοί και αρκετοί υπό επιστροφή αλλοδαποί να μη φορούν μάσκα ή να τη φορούν με λάθος τρόπο, τόσο μέσα στο όχημα μεταγωγής όσο και κατά διαστήματα αλλά και στο αεροδρόμιο, ενώ ακόμα σημαντικότερη υπήρξε η μη εξέταση των αλλοδαπών για Covid-19 παρά μόνο η θερμομέτρησή τους από απόσταση με ορισμένες φορές αντιφατικά αποτελέσματα.

Σε άλλη επιχείρηση, ο παρατηρητής επεσήμανε τον τρόπο εξέτασης των επιστρεφόμενων εν
μέσω πανδημίας: ο γιατρός θερμομέτρησε τον κάθε επιστρεφόμενο, όμως λόγω έντονης ζέστης στο χώρο της εξέτασης, οι επιστρεφόμενοι αναγκάστηκαν να βγαίνουν εκτός χώρου και να επιστρέφουν για εκ νέου θερμομέτρηση. Αντί του ιατρικού ελέγχου, έγινε λήψη συνέντευξης από το γιατρό χωρίς όμως διερμήνεια, η οποία διασφάλίστηκε με την εθελοντική συμμετοχή επιστρεφομένου προς διεύκόλυνση της διαδικασίας.

Σε άλλη επιχείρηση, διαπιστώθηκαν σημαντικές βελτιώσεις στην οργάνωση και διεξαγωγή της επιχείρησης, μεταξύ των οποίων η συνεχής, λεπτομερής και ουσιαστική ενημέρωση των συνοδών και του παραπηρτή από την επικεφαλής, καθώς και το συνεχές ενδιαφέρον του γιατρού για την κατάσταση της υγείας των επιστρεφόμενων πολιτών Πακιστάν. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια σωματικού ελέγχου εντοπίστηκε ειδικό φάρμακο στις αποσκευές επιστρεφομένου και ο γιατρός εισήγηθηκε –αν και οι διαδικασίες επιστροφής ήταν εν εξελίξει- την εξαίρεση του επιστρεφομένου από την επιχείρηση.

Σε άλλη περίπτωση, ο γιατρός της ελληνικής πλευράς πραγματοποίησε θερμομέτρηση σε όλους τους συμμετέχοντες πριν από την έναρξη της επιχείρησης, ενώ συμπλήρωσε επιδημιολογικό ερωτηματολόγιο για όλους τους επιστρεφόμενους. Ωστόσο, δεν συμμετείχε στην πτήση, γεγονός που κρίθηκε αρνητικό κατά την αποτίμηση της επιχείρησης.

Καταλήγοντας, ο Συνήγορος του Πολίτη διατυπώνει τις εξής συστάσεις για τις αεροπορικές επιχειρήσεις επιστροφής:
- να διασφαλίζεται η έγκαιρη ενημέρωση των υπό επιστροφή αλλοδαπών για την επιχείρηση επιστροφής (προ 24 ωρών),
- να εξασφαλίζεται η παρουσία διερμήνευση σε όλα τα στάδια της επιχείρησης,
- να αναζητείται χώρος για την εξέταση του κάθε υπό επιστροφή αλλοδαπού από τον ιατρό με όρους ιδιωτικότητας και αντίστοιχα κατάλληλος χώρος για τη διεξαγωγή του σωματικού ελέγχου,
- να γίνεται ουσιαστικός ιατρικός έλεγχος όλων των υπό επιστροφή αλλοδαπών και να κριθεί στο απαραίτητο πιστοποιητικό ικανότητας ταξιδίου,
- να υποβάλλονται συνοδοί και αλλοδαποί σε τεστ ανίχνευσης του Covid-19 δυο ημέρες πριν από την επικοινωνία.

3.3. Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία

Το 2020 ο Συνήγορος του Πολίτη συμμετείχε σε 6 επανεισδοχές, 4 ακτοπλοϊκές και 2 αεροπορικές, από τη Λέσβο προς την Τουρκία μέχρι τις 19 Μαρτίου 2020, καθώς τότε η Τουρκία, επικαλούμενη λόγους προστασίας από την πανδημία, ανέστειλε τις διαδικασίες που προβλέπονται στην κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας και διατήρησε την αναστολή αυτή καθ’ όλο το έτος 2020.

α) θαλάσσιες επανεισδοχές (από το Λιμένα της Μυτιλήνης προς το Δεκελί της Τουρκίας)

32. Η Ανεξάρτητη Αρχή εκτιμά ότι οι επανεισδοχές στην Τουρκία από τη Λέσβο, αεροπορικές ή ακτοπλοϊκές, παρουσιάζουν αυξημένες απαιτήσεις διαφάνειας και διασφάλισης της τήρησης της νομιμότητας αλλά και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων με σεβασμό στις αρχές του διεθνούς δικαίου, όπως η αρχή της μη-επαναπροώθησης (non-refoulement).

33. Στις 14/01/2021 η Ελλάδα κατέθεσε "Αίτημα προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τη Frontex για την άμεση επιστροφή 1.450 αλλοδαπών που δεν δικαιούνται διεθνούς προστασίας, βάσει της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας" (https://migration.gov.gr/aitima-gia-enarksi-epistrofon-se-toyrkia/)
ας με τουριστικό πλοίο, ειδικά ναυλωμένο από τη FRONTEX)

Οι παρατηρητές πραγματοποίησαν εξωτερικό έλεγχο σε στάδιο προγενέστερο της διεξαγωγής της επιχείρησης (εξέταση των φακέλων, συνάντηση ενημέρωσης (briefing) με τους επικεφαλής της αποστολής από τη FRONTEX, την ΕΛ.ΑΣ.) και, εν συνεχεία, κατά τη διεξαγωγή της επιχείρησης.

Τα κυριότερα ευρήματα των θαλάσσιων επανεισδοχών είναι τα εξής:

**Θετικά σημεία:**
- Σε γενικές γραμμές, οι αρμόδιοι επέδειξαν επαγγελματισμό και ευγένεια προς τους επιστρέφοντες, απαντώντας στις ερωτήσεις τους, ενημερώνοντάς τους για τα στάδια της επιχείρησης.
- Σε επιχείρηση στην οποία επέστρεφε οικογένεια, οι γυναίκες συνοδοί επέδειξαν ιδιαίτερη ενσυναίσθηση προς τα μέλη της οικογένειας και υπήρξε μέριμνα για ξεχωριστούς χώρους αποκλειστικά προς χρήση από την οικογένεια των επιστρέφομένων καθ’ όλη τη διάρκεια της διαδικασίας.
- Η μη χρήση μέσων δέσμευσης (Velcro) στις περισσότερες επιχειρήσεις.
- Υπάρχει πλέον σταθερή πρόνοια για τοποθέτηση των υπαρχόντων επιστρέφομένων σε τσάντες μεταφοράς.

**Αρνητικά σημεία:**
- Η μη ορθή εκτίμηση του χρόνου διεξαγωγής των απαιτούμενων διαδικασιών είχε ως αποτέλεσμα να σημειώνονται καθυστερήσεις στην επιχείρηση (ενδεικτικά μη οριστικοποιημένη λίστα επιστρέφομένων, αργοπορημένη άφιξη-μεταγωγή στο λιμάνι στης Λέσβου κ.ά.).
- Η μη πληρότητα των διοικητικών φακέλων των επιστρέφομένων (έγγραφα σχετικά με το στάδιο εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας από τις αρμόδιες Υπηρεσίες Ασύλου και μη ηλεκτρονική πρόσβαση στους ηλεκτρονικούς φακέλους για τους παρατηρητές της Αρχής).
- Ελλιπής μέριμνα για αξιοπρεπή ένδυση και υπόδηση των επιστρέφομένων.
- Ο μη ενδελεχής ιατρικός έλεγχος των επιστρέφομένων (σε κάποιες περιπτώσεις οι επιστρέφομένοι επικαλέστηκαν παθήσεις, όπως φυματίωση, χωρίς να υπάρχουν σχετικά ιατρικά αρχεία).
- Ο χώρος διεξαγωγής σωματικού ελέγχου (χρήση αποθήκης).
- Καθυστερήσεις στις επιδόσεις των αποφάσεων επιστροφής.
- Απουσία διερμηνείας.
- Η χρήση δέσμευσης με Velcro των επιστρέφομένων κατά το στάδιο έναρξης μίας εκ των επιχειρήσεων.

**Επιμέρους οργανωτικά ζητήματα**

Έχει επισημανθεί πολλές φορές από το Συνήγορο του Πολίτη προς την ΕΛ.ΑΣ. η σημασία της προστασίας του δικαιώματος για πραγματική προσφυγή. Η πρακτική της μη έγκαιρης επιδόσης των αποφάσεων, παρουσιάζει διερμηνεία, με αποτέλεσμα τη μη δυνατότητα προσφυγής των ενδιαφερόμενων κατά της απόφασης απομάκρυνσής τους, εφόσον εκδηλώνουν τέτοια πρόθεση εντός του προβλεπόμενου χρονικού περιθωρίου, στερεί από τον διοικούμενο το δικαίωμα...
προσφυγής. Για παράδειγμα, σε επιχείρηση επιστροφής προέκυψε περίπτωση μη επίδοσης απόφασης επιστροφής με αποτέλεσμα κατά το στάδιο της επιβίβασης να κληθεί αστυνομικό όχημα ώστε να μεταφέρει τον αιτούντα από το λιμάνι στο γραφείο της Υπηρεσίας Ασύλου στη Μόρια με αστυνομική συνοδεία, προκειμένου να του επιδοθεί η απόφαση και, εν συνεχεία, να μεταφερθεί εκ νέου στο πλοίο για την επιστροφή. Ο επιστρεφόμενος εκδήλωσε την επιθυμία να προσφύγει κατά της απορριπτικής απόφασης, όπως προβλέπεται στην κείμενη νομοθεσία, όμως η ΕΛ.ΑΣ. τον ενημέρωσε ότι δεν εξαιρείται από την επιχείρηση και ότι θα πρέπει να επικοινωνήσει με κάποιο νομικό εκπρόσωπο (δεν κατέστη όμως εφικτή η επικοινωνία, καθώς η επιχείρηση είχε ύστερα εκκινήσει).

Στην ίδια επιχείρηση σημειώθηκε περιστατικό επιβίβασης επιστρεφόμενου και επιστροφής του στο σημείο αναχώρησης, καθώς οι αρμόδιες Τουρκικές αρχές αρνήθηκαν την αποβίβαση. Επρόκειτο για πολίτη Πακιστάν, ο οποίος αυτοτραυματίστηκε την προηγούμενη ημέρα της επιστροφής στο θώρακα με αιχμηρό αντικείμενο, προκειμένου να εξαιρεθεί της επιχείρησης, και ο οποίος καθ’ όλη τη διάρκεια της επιστροφής προσπαθούσε με όλους τους τρόπους να αυτοτραυματιστεί εκ νέου. Οι συνοδοί αστυνομικοί, σε συνεννόηση με τον επικεφαλής, τοποθέτησαν Velcro αρχικά στα χέρια, στη συνέχεια στα πόδια και εν τέλει του χορηγήθηκε από τον γιατρό ενέσιμο ηρεμιστικό. Ή συνοδός των αρμόδιων Τουρκικών αρχών ενημέρωσε κατά την επιχείρηση για την κατάσταση του επιστρεφομένου και οι τουρκικές αρχές αρνήθηκαν την αποβίβασή του λόγω ανοικτού τραύματος (εν τέλει, ο επιστρεφόμενος συμπεριλήφθηκε σε επόμενη επιχείρηση επανεισδοχής με την επίδειξη της απαραίτητης κάρτας υγείας του).

Η υπόθεση αυτή επαναφέρει το ζήτημα της χορήγησης των προβλεπόμενων πιστοποιητικών καταλληλότητας ταξιδίου (fit to travel) σε όλους τους επιστρεφομένους, προκειμένου οι ίδιοι να εξετάζονται από γιατρό και να κρίνεται η καταλληλότητα της υγείας τους για να ταξιδέψουν. Παράλληλα, η χρήση μέσων δέσμευσης και πολύ περισσότερο χορήγηση ηρεμιστικής ένεσης, προκειμένου να συνεργαστεί ο επιστρεφόμενος, αν κρίθηκε απαραίτητη στη συγκεκριμένη περίπτωση για την ίδια την προστασία του, ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την υγεία του34 λ.χ. με ενδεχόμενες ανεπιθύμητες παρενέργειες.

Σε άλλη επιχείρηση, κρίσιμη για τη διεξαγωγή της επιχείρησης αποδείχτηκε η έλλειψη των απαιτούμενων διοικητικών εγγράφων στους φακέλους των επιστρεφομένων, και κυρίως των αποφάσεων επανεισδοχής και των αποδεικτικών επίδοσης. Ή αρχική λίστα των επιστρεφόμενων περιελάμβανε είκοσι οκτώ άτομα. Κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο διαπιστώθηκε ότι για δύο περιπτώσεις είχε υποβληθεί δήλωση παραίτηση από το Γραφείο Ασύλου Λέσβου από το αίτημα χορήγησης διεθνούς προστασίας και στο φάκελο περιλαμβανόταν βεβαίωση του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης για οικειοθελή επαναπατρισμό· σε δέκα περιπτώσεις είχε υποβληθεί προσφυγή, ενώ για άλλες δύο περιπτώσεις είχε υποβληθεί άιτμα για νομική συνδρομή επί απόδρασης αιτήματος χορήγησης διεθνούς προστασίας σε πρώτο βαθμό, το οποίο δεν εμφανίζοταν στο ηλεκτρονικό σύστημα, ενώ παράλληλα στο Συνήγορο του Πολίτη είχαν υποβληθεί σχετικές αναφορές για δέκα υποθέσεις επιστροφής, καθώς και άλλων περιπτώσεων, η επιχείρηση

34. Βλ. σχετικά με τη χρήση ενέσιμου ηρεμιστικού τον σχολιασμό στην Ειδική Έκθεση Επιστροφών 2019, σελ 26-27 (www.synigoros.gr).
περιέλαβε δέκα επιστρεφόμενους.

Επίσης, αξιοσημείωτο είναι το περιστατικό «εν πλω ενημέρωσης»: ο επικεφαλής της επιχείρησης ενημερώνεται εν πλω ότι έχει κατατεθεί προσφυγή για έναν επιστρεφόμενο και ενώ κατά την αποβίβαση ο ίδιος ο επιστρεφόμενος ενημερώνεται ότι δεν θα αποβιβαστεί και ότι επιστρέφει στην Ελλάδα, μετά από δέκα λεπτά και σκηνική ενημέρωση περί απόρριψης της προσφυγής, τελικά ο επιστρεφόμενος ενημερώνεται ξαφνικά ότι τελικά θα αποβιβαστεί, καθώς απερρίφθη η αίτηση του.

Τέλος, στις 12.3.2020 επρόκειτο να πραγματοποιηθεί επιχείρηση επανεισδοχής μεγάλου αριθμού (60) επιστρεφομένων. Αν και την προηγούμενη ημέρα πραγματοποιήθηκε ο προαναχωρισμός, η επιχείρηση επανεισδοχής ακυρώθηκε την τελευταία στιγμή από την Αρχή Συνήγορου του Πολίτη, μετά από δέκα λεπτά και σχετική ενημέρωση περί απόρριψης της προσφυγής, τελικά ο επιστρεφόμενος ενημερώνεται ότι θα αποβιβαστεί, καθώς απερρίφθη η αίτηση του.

β) αεροπορικές επανεισδοχές (από την Μυτιλήνη προς τα Άδανα Τουρκίας με αεροσκάφος ειδικά ναυλωμένο από τη FRONTEX)

Οι αεροπορικές επιχειρήσεις επανεισδοχής/επιστροφής στις 27.1.2020 και στις 19.2.2020 έγιναν με τη συνεργασία των ελληνικών αρχών με τις αντίστοιχες τουρκικές, καθώς και με τη συνδρομή δυνάμεων της Αρχής Συνήγορου του Πολίτη. Οι επιχειρήσεις διεξήχθησαν ομαλά από το αεροδρόμιο της Μυτιλήνης προς τα Άδανα της Τουρκίας και αφορούσαν την επιστροφή πολιτών Συρίας σύμφωνα με τη Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας. Οι επιχειρήσεις πραγματοποιήθηκαν χωρίς καθυστέρηση, με επαγγελματισμό από τα στελέχη των αρμόδιων υπηρεσιών και χωρίς να παρουσιαστούν προβλήματα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τα εξής μέτρα:

- Οι υπό επανεισδοχή αλλοδαποί πρέπει να ενημερώνονται επαρκώς και εγκαίρως για τα δικαιώματά τους τόσο για το εκάστοτε στάδιο της διαδικασίας όσο για τα στάδια που ακολουθούν.
- Το μέτρο της δέσμευσης πρέπει να εξατομικεύεται συνυπολογιζομένων των συνθηκών, με εγγρήγορο του επικεφαλής της επιχείρησης.
- Οι φάκελοι των επιστρεφόμενων οφείλουν να είναι πλήρεις και να περιλαμβάνουν όλα τα απαραίτητα διοικητικά έγγραφα και τις σχετικές αποφάσεις (απόφαση επί της αιτήσεως χορήγησης διεθνούς προστασίας, απόφαση επιστροφής, ιατρικός φάκελος ή Κάρτα από την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, αποδεικτικά ικανότητας ταξιδίου).
- Στοιχεία που αφορούν την ευαλωτότητα των επιστρεφόμενων ή τα στοιχεία που αφορούν τη φύση των παθήσεων τους πρέπει να γνωστοποιούνται στα αρμόδια αστυνομικά όργανα εκ των προτέρων, ώστε να προετοιμάζονται κατάλληλα οι συνθήκες της επιστροφής και να λαμβάνονται μέτρα προφύλαξης για τους ίδιους τους επιστρεφόμενους και τους συνοδούς.
- Πρέπει να υπολογίζεται επιπλέον χρόνος για τα στάδια του ελέγχου, και ειδικά όταν ανάμεσα στους επιστρεφόμενους υπάρχουν οικογένειες με μικρά παιδιά.
- Η ιατρική εξέταση πρέπει να είναι εξατομικευμένη και λεπτομερής και να συνοδεύεται από το απαραίτητο πιστοποιητικό ικανότητας ταξιδίου (fit to travel).
- Πρέπει να εξασφαλίζεται η παρουσία διερμηνέων σε όλες τις απαραίτητες γλώσσες κατά το προαναχωρητικό στάδιο.
3.4. Χώροι διοικητικής κράτησης


Στις 3 αυτοψίες στα κρατητήρια της Δ/νσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης στη Μενεμένη διαπιστώθηκαν τα εξής:

- Ο αριθμός των κρατουμένων κυμαίνεται μεταξύ των 80-95 ατόμων, επιβεβαιώνοντας την πάγια χρήση των κρατητηρίων αυτών ως de facto Προαναχωρησιακό Κέντρο (ΠΡΟΚΕΚΑ), χωρίς ωστόσο να πληρούνται οι σχετικές προδιαγραφές (Κανονισμός λειτουργίας προαναχωρησιακών κεντών, ΦΕΚ Β΄ 118/21.1.2015) για προαυλισμό, ενώ η έλλειψη διερμηνέων συναντάται δυστυχώς και σε ΠΡΟΚΕΚΑ. Δεδομένου ότι ο μέσος χρόνος κράτησης είναι 30-45 ημέρες, πρόκειται για υπερβολικά μεγάλο διάστημα παραμονής στα κελιά χωρίς προαυλισμό. Επίσης, μετά την έλευση της πανδημίας ο μέσος χρόνος κράτησης αυξήθηκε σημαντικά (τρίμηνο). Θετικό βήμα λόγω της πανδημίας διαπιστώθηκε κατά την αυτοψία του Ιουνίου 2020 με τη δημιουργία ιατρείου εντός του χώρου και τη λήψη μέτρων εναντίον της εξάπλωσης του ιού, χωρίς ωστόσο τη συστηματική διενέργεια τεστ ανίχνευσης του ιού στους κρατουμένους.

- Οι υπεύθυνοι των κρατητηρίων κάνουν προσπάθειες να τηρήσουν τα δικαιώματα των διοικητικά κρατουμένων στη μαζική αυτή κράτηση (συχνές ιατρικές μεταγωγές μέχρι τη λειτουργία του ιατρείου, τοποθέτηση καρτοτηλεφώνων και τηλεόραση στο διάδρομο, προμήθεια νέων κουβερτών). Οι θάλαμοι διαθέτουν τουαλέτες, ντους με ζεστό νερό και θέρμανση, όχι όμως κρεβάτια. Ο Συνήγορος προτείνει να εξευρεθεί από το αρμόδιο Υπουργείο άλλος, κατάλληλος χώρος αντί του κτιρίου της Μενεμένης, που τελεί υπό το παράδοξο ότι καθώς θεωρείται κρατητήριο και όχι ΠΡΟΚΕΚΑ δεν μπορεί να έχει παρά χτιστά κρεβάτια, τα οποία ωστόσο δεν υποστηρίζει η στατικότητα του κτιρίου, με αποτέλεσμα οι κρατούμενοι να κοιμούνται στο πάτωμα (εμφανώς βρώμικο κατά τις 2 πρώτες αυτοψίες).

- Διαπιστώθηκε πολύ μεγάλος αριθμός ανηλίκων κρατουμένων και στις 3 αυτοψίες, οι οποίες απείχαν μεταξύ τους 4 μήνες (25, 57 και 24 ανήλικοι, αντίστοιχα). Επιβεβαιώνεται ο συστηματικός χαρακτήρας του φαινομένου η «προστατευτική φύλαξη» ανηλίκων να συνιστά ουσιαστικά διοικητική κράτηση μέχρι την εξεύρεση από το ΕΚΚΑ θέσης σε δομές ανηλίκων.

35 Βλ. αυτοψίες σε Προαναχωρησιακά Κέντρα και αστυνομική κράτηση το 2019 στην Ειδική Έκθεση Επιστροφών έτους 2019, σελ.18 επ., καθώς και στην Ειδική Έκθεση του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης των Βασανιστριών και της Κακομεταχείρισης έτους 2019, σελ.48 επ., στην ιστοσελίδα της Αρχής www.synigoros.gr.
36 Στις καταργούμενες διατάξεις του άρθρου 48 του Ν. 4686/2020 περιλαμβάνεται το τέταρτο εδάφιο της παρ. 2 του άρθρου 48 του Ν. 4636/2019.
επιβάλλει η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (άρθρο 3, Ν. 2101/1992)37. Στη συνέχεια, καταργήθηκε η προστατευτική φύλαξη με το άρθρο 43 του πρόσφατου Ν. 4760/2020. Χαιρετίζοντας τη διάταξη αυτή, ο Συνήγορος επεσήμανε ότι με βάση την εμπειρία του η μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων από την ΕΛ.ΑΣ. διαφοροποιείται ανάλογα με το καθεστώς παραμονής τους στη χώρα και πρότεινε τη γενικότερη απαγόρευση της στέρησης ελευθερίας των ασυνόδευτων παιδιών, εξαιτίας της έλλειψης νομιμοποιητικών εγγράφων ή ασφαλούς/γνωστής διαμονής38.

Στις διαπιστώσεις από τις αυτοψίες σε 2 Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης (ΤΔΜ), της Θέρμης και του Αγ. Αθανασίου του Δ. Χαλκηδόνα, τα κοινά σημεία αφορούν τα εξής:

- Από πλευράς συνθηκών, τα κελιά διαθέτουν τουαλέτα και ντους, λίγο φως, αλλά καμία δυνατότητα προαυλισμού. Η έλλειψη βασικών υπηρεσιών (διερμηνεία, επάρκεια κλινοσκεπασμάτων, προληπτική ιατρική εξέταση) αποτελούν πάγια οργανωτικά προβλήματα παρά τη διάθεση του τοπικού αστυνομικού προσωπικού να εξεύρει λύσεις.

- Από πλευράς διαδικασιών, διαπιστώθηκε ότι ο μεγαλύτερος χρόνος κράτησης κρατούνταν κατά την ημέρα της αυτοψίας, ήτοι την 21.2.2020 στη Θέρμη και την 16.10.2020 στον Αγ. Αθανάσιο, ήταν 17 ημέρες και 14 ημέρες αντίστοιχα. Ο συνήθης χρόνος κράτησης είναι λίγες ημέρες (ακολουθεί υπηρεσιακό σημείωμα οικειοθελούς επιστροφής ή μεταγωγή σε άλλο χώρο κράτησης ή/και διαδικασία ασύλου).

- Διαφορές που διαπιστώθηκαν στις δύο αυτές αυτοψίες σε ΤΔΜ αφορούν τα εξής:
  - Στο ΤΔΜ Θέρμης διαπιστώθηκε υπέρβαση στο διπλάσιο της χωρητικότητας των κρατητηρίων (21 άτομα την ημέρα της αυτοψίας σε 2 κελιά συνολικής χωρητικότητας 12 ατόμων) με αποτέλεσμα αρκετοί να κοιμούνται στο πάτωμα. Ο υπερπληθυσμός είναι σύνηθες φαινόμενο, σύμφωνα με τους αστυνομικούς, και είχε διαπιστωθεί σε αυτοψία του Συνήγορου και το 2019. Αντίθετα, στο ΤΔΜ Αγ. Αθανασίου κρατούνταν 9 άτομα στο ήμισυ της χωρητικότητας των κρατητηρίων.
  - Δεδομένου επίσης ότι η αυτοψία στον Αγ. Αθανάσιο πραγματοποιήθηκε τον Οκτώβριο, ζητήθηκαν τα μέτρα πρόληψης κατά του κορωνοϊού. Διαπιστώθηκε ότι υπήρχε δυνατότητα θερμομετρήσεως και επάρκεια αποστάσεων, είχαν δοθεί ειδικές οδηγίες από το Αρχηγείο σε περίπτωση που υπάρχει κάποιο περιστατικό, ενώ δε γίνονταν τεστ ανίχνευσης. Σε ενδεχόμενη αύξηση του αριθμού των κρατουμένων, οι αναγκαίες αποστάσεις για προστασία από τον κορωνοϊο δε θα μπορούσαν να τηρηθούν.

Οι παραπάνω διαπιστώσεις από τις συνθήκες διοικητικής κράτησης και τις διαδικασίες προς επιστροφή επιβεβαιώνουν τον επίκαιρο χαρακτήρα της πάγιας πρότασης του Συνήγορου να αποδεσμευθούν τα κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων από τη διοικητική κράτηση (βλ. παραπάνω κεφάλαιο 2.2). Ο Συνήγορος υπενθυμίζει την πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) σε ελληνικές υποθέσεις: «τα αστυνομικά τμήματα δεν είναι χώροι κατάλληλοι για την κράτηση ατόμων που τελούν εν αναμονή της εκτέλεσης ενός διοικητικού μέτρου. Από την ίδια τη φύση τους, πρόκειται για χώρους που προσχωρούν να υποδέχονται άτομα για πολύ μικρά διαστήματα»39. Το Δικαστήριο θεωρεί την κράτηση εξευτελιστική μετακείριση κατά παράβαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ, συνεκτιμώντας τα παρακάτω

---
37. Βλ. τις παραπηγές της Αρχής στο σχετικό νομοσχέδιο https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.655261
38. https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.728402
39. Horshill κατά Ελλάδας, απόφαση ΕΔΔΑ της 1.8.2013 (αρ. προσφυγής 70427/11), παρ.47.
στοιχεία, αν αυτά συντρέχουν: η διάρκεια της διοικητικής κράτησης επί ημέρες 40, η περιορισμένη πρόσβαση σε προαυλισμό, η έλλειψη φυσικού φωτός κι αερισμού, η θέρμανση και οι συνθήκες υγιεινής και ο υπερπληθυσμός σε κελιά αστυνομικών τμημάτων.

40. Ibid, παρ. 46. Στην συγκεκριμένη υπόθεση για την οποία η Ελλάδα καταδικάστηκε για παραβίαση του άρθ. 3 της ΕΣΔΑ, υπήρξε κράτηση 15 ημερών σε AT, εκ των οποίων οι 5 σε συνθήκες υπερπληθυσμού, ενώ συνέ-τρεχαν και ελλείψεις σε φυσικό φως, ντους και προαυλισμό.
4. Η αρμοδιότητα συνεργασίας του Συνηγόρου με την FRONTEX στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου

4.1. Πρωτοβουλία του Συνηγόρου για τον ανεξάρτητο εξωτερικό έλεγχο στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών

Ο Συνήγορος, ως μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών σε εθνικό επίπεδο, κλήθηκε, ήδη από το τέλος του 2016, να συμμετάσχει με στελέχη του ως παρατηρητές στην ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών της FRONTEX με αντικείμενο τον εξωτερικό έλεγχο στις επιχειρήσεις επιστροφής. Ο Συνήγορος συνεχίζει να μετέχει ορίζοντας ικανό αριθμό έμπειρων στελεχών του στην προβλεπόμενη ευρωπαϊκή δεξαμενή και υπό τον ισχυόνα Κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή-Ακτοφυλακή, διαπιστώντας ωστόσο τις σοβαρές επιφυλάξεις του για το σύστημα αυτό που συγκεντρώνει τόσο την εκτελεστική όσο και την ελεγκτική αρμοδιότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων στον ίδιο φορέα, δηλαδή την FRONTEX. Η κριτική του Συνηγόρου δεν αφορά μόνο την έλλειψη σαφών κανόνων λειτουργίας και κανόνων ενιαίας χρηματοδότησης της ευρωπαϊκής δεξαμενής παρατηρητών αλλά κυρίως την έλλειψη διαφάνειας ως προς τα αποτελέσματα των ελέγχων και την έλλειψη λογοδοσίας, καθώς ο εξωτερικός έλεγχος των εθνικών επιστροφών καθίσταται εσωτερικό έλεγχο. Αυτά τα αποτελεσματικά προβλήματα καθιστούν την έννοια του εξωτερικού ελέγχου εσωτερικό ζήτημα της Ευρωπαϊκής Ευρώπης, στην πραγματικότητα, να αναζητείται προφανώς η συμπλήρωση της μηχανικότητας εκτελεστικής χειρίζοντας την λήψη αποφάσεων και την εξυπηρέτηση των εθνικών μηχανισμών επιστροφής αλλοδαπών μεταφράζοντας εις βάθος τον εξωτερικό έλεγχο σε ευρωπαϊκό επίπεδο στοιχεία που ελλείπουν από το ισχύον σύστημα που λειτουργεί στο εσωτερικό της FRONTEX.

Εκτιμώντας ότι εφόσον υφίσταται σοβαρό έλλειμμα διαφάνειας και λογοδοσίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο Συνήγορος ανέλαβε πρωτοβουλία για τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου μηχανισμού για τον εξωτερικό έλεγχο στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής. Η πρωτοβουλία αυτή έλαβε την ονομασία «Πρωτοβουλία του Ναυπλίου» από την πόλη στην οποία έγιναν οι πρώτες συναντήσεις των ομόλογων θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με θεσμική ανεξαρτησία και αντίστοιχη αρμοδιότητα εξωτερικού ελέγχου των εθνικών επιστροφών με την υποστήριξη της Συμβουλίου της Ευρώπης. Αποτέλεσμα των συναντήσεων αυτών ήταν η συγκρότηση του μηχανισμού των ανεξάρτητων αρχών για τον εξωτερικό έλεγχο στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών. Η πρωτοβουλία αυτή δεν αποτελεί μόνο μια σημαντική ευκαιρία για την ανταλλαγή απόψεων και τεχνογνώσεων αλλά μια οικονομική ευκαιρία για την ανταλλαγή απόψεων και αναβάθμιση των διαδικασιών επιστροφής, στοιχεία που ελλείπουν από το ισχύον σύστημα που λειτουργεί στο εσωτερικό της FRONTEX.

41. με τον προϊσχύσαντα Κανονισμό 2016/1924 της FRONTEX, άρθρο 29.
42. Κανονισμός 2019/1896/ΕΕ, άρθρο 51.
43. Βλ. ειδική έκθεση επιστροφών 2016 σελ.15 επ., ειδική έκθεση επιστροφών 2018 σελ.11 επ., www.synigoros.gr
των ανθρώπων στις ευρωπαϊκές επιστροφές. Χαρακτηριστικά παραδείγματα προτεινόμενης παρέμβασης για την πρωτοβουλία του Ναυπλίου, με βάση την εμπειρία των στελεχών του Συνηγόρου του Ναυπλίου που μετέχουν στην ευρωπαϊκή δεξαμενή επιστροφών, αποτελούν οι συστάσεις σε θέματα όπως η αναλογικότητα στη δέσμευση με χειροπέδες, η ειρακική εξέταση σε όλους προς πιστοποίηση της ικανότητας ταξιδίου, η προστασία των ανηλίκων και της οικογενειακής συνοικίας, η ουσιαστική εκπαίδευση των συνοδών αστυνομικών, η πρόσβαση στον υπηρεσιακό φάκελο με τα αναγκαία εκθέματα του διοικητικού ιστορικού της επιστροφής (επιδόσεις αποφάσεων, προηγούμενη ενημέρωση, ολοκλήρωση διαδικασιών αιτήσεων ασύλου και διαμονής, ειρακικό ιστορικό κ.α.) και ο αναγκαίος σεβασμός τυχόν εκκρεμούς δικαστικής κρίσης περί προσωρινής προστασίας.

Διασφαλίζοντας μέσω ανεξάρτητων εξωτερικών επιστροφών παρατηρητών τη θεμελιώδη δικαιώματα των επιστρεφομένων και την τήρηση της νομιμότητας σε μια διαδικασία καταναγκασμού, όπως είναι οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφών, ενισχύεται παράλληλα η διαφάνεια και η αναγκαία θεσμική λογοδοσία στη δράση της FRONTEX. Ο στόχος αυτός παραμένει το ζητούμενο και για το 2020. Στο πλαίσιο της κριτικής που ασκείται στην ηγεσία της FRONTEX από την Επίτροπο Εσωτερικών Υποθέσεων και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, συγκαταλέγεται και η καθυστέρηση στελέχωσης του Γραφείου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων με το προβλεπόμενο από τον Κανονισμό του 2019 προσωπικό, ήτοι τουλάχιστον 40 παρατηρητών θεμελιωδών δικαιωμάτων που έπρεπε να είχαν προσληφθεί, μέχρι 5.12.2020. Ο Συνήγορος ωστόσο εκτιμά πως οι προσλήψεις της FRONTEX δεν θα λύσουν το πρόβλημα της «εσωτερίκευσης» του ελέγχου στις επιχειρήσεις της. Όλοι οι ανωτέρω στόχοι της Πρωτοβουλίας του Ναυπλίου εξακολουθούν να είναι επίκαιροι εν όψει της ενισχυμένης δράσης της FRONTEX στα σύνορα που προοιωνίζει το Νέο Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση.

4.2. Συνεργασία με το Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX

Κατά το 2020 συνεχίστηκε η συνεργασία του Συνηγόρου με το Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX. Το Γραφείο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της FRONTEX, σύμφωνα με το σχετικό ευρωπαϊκό Κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (άρθρο 111, παρ.4 του Κανονισμού 2019/1896), κοινοποιεί στον Συνήγορο του Πολίτη, ως εθνικό μηχανισμό προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τις καταγγελίες για παραβίαση δικαιωμάτων σε επιχειρήσεις της FRONTEX στις οποίες εμπλέκονται όργανα των ελληνικών αρχών. Πρόκειται για 4 συνολικά αναφορές προς τη FRONTEX το 2020. Οι 3 από αυτές αφορούν καταγγελίες σχετικά με επιχειρήσεις επανεισδοχής της ΕΛ.ΑΣ. στην Τουρκία υπό τον συντονισμό της FRONTEX, βάσει της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας του 2016, για τις οποίες ο Συνήγορος είχε ήδη παρέμβει προς την ΕΛ.ΑΣ. βάσει αναφορών προς την Ανεξάρτητη Αρχή σχετικά με έκκρεμε αιτήματα δικαστικής προστασίας και μεταγενέστερα αιτήματα ασύλου, ενώ οι ενδιαφερόμενοι είχαν εξαρθρεθεί της επιχείρησης επανεισδοχής. Ή 4η καταγγελία αφορά την παράλειψη διακρίβωσης της ανηλικότητας τριών ανήλικων κατά την είσοδό τους στη Λέσβο.


45. Βλ. Έκθεση Επιστροφών έτους 2019, σελ.30.
το Δεκέμβριο 2019 στο Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Η καταγγελία αναφέρεται σε πράξεις και παραλείψεις των αξιωματούχων και διερμηνέων της FRONTEX κατά την ταυτοποίηση των αναφερόμενων. Βάσει προηγούμενης αναφοράς στο Συνήγορο ως προς τις διαδικασίες διακρίβωσης ανηλικότητας ομάδας ανηλίκων, ο Συνήγορος έχει ζητήσει να διευκρινιστούν οι διαδικασίες, υπενθυμίζοντας τη διαδικασία διακρίβωσης που αποσκοπεί να προστατεύει την ανηλικότητα εν αμφιβολία. Η σχετική έρευνα παραμένει εκκρεμής.

Όσον αφορά αναφορές προηγουμένων ετών, η FRONTEX έκλεισε την έρευνα για την επανεισδοχή ατόμου εν αναμονή προσωρινής δικαστικής προστασίας, για την οποία ο Συνήγορος είχε απευθύνει αντίθετα σύσταση προς την ΕΛ.ΑΣ. το Νοέμβριο 201946. Η FRONTEX κατά την ολοκλήρωση της έρευνάς της επισήμανε τη μη παροχή από την ΕΛ.ΑΣ. των περαιτέρω διευκρινίσεων που είχε ζητήσει προς αποσαφήνιση του σχετικού κανονιστικού πλαισίου (αναφορά CMP 2019/00016). Στην υπόθεση επανεισδοχής Σύρων πολιτών την 20.10.2016, ο Συνήγορος, κατόπιν σειράς εγγράφων47, ενημέρωσε τη FRONTEX και παράλληλα την ΕΛ.ΑΣ. για την ολοκλήρωση της υπόθεσης που είχε υποβληθεί στην Ανεξάρτητη Αρχή με κριτικές παρατηρήσεις για την καθυστέρηση και τη διαδικασία διερεύνησης από τη Διοίκηση, η οποία επιβεβαίωσε τη μη έγκαιρη καταγραφή της δήλωσης βούλησης ασύλου των ενδιαφερομένων άνευ ευθύνης αστυνομικού οργάνου (αναφορές CMP 2017/00001 και CMP 2018/00005).

Το Νοέμβριο 2020 ο Συνήγορος κλήθηκε να συμμετάσχει στην έρευνα της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας48 για την αποτελεσματικότητα και διαφάνεια του Μηχανισμού Αναφορών της FRONTEX. Στο πλαίσιο αυτό, ο Συνήγορος είχε την ευκαιρία να επαναλάβει τις επιφυλάξεις που είχε διατυπώσει σχετικά με τα δομικά ζητήματα διαφάνειας και λογοδοσίας από συστατικών του Μηχανισμού αυτού, ο οποίος λειτουργεί στο εσωτερικό του ίδιου φορέα που καλείται να ελέγξει49. Για το λόγο αυτό άλλωστε ο Έλληνας Συνήγορος προέβη στην «Πρωτοβουλία του Ναυπλίου» με ομόλογους του θεσμού και τη στήριξη του Συμβουλίου της Ευρώπης50. Ο Συνήγορος αναφέρθηκε επίσης σε συστηματικά προβλήματα λειτουργίας του Μηχανισμού Αναφορών της FRONTEX από την εμπειρία συνεργασίας του, όπως είναι το γεγονός ότι τα εμπλεκόμενα κρατικά όργανα δεν απαντούν πάντα κατά τρόπο έγκαιρο, πλήρη και διαφανή στην Υπεύθυνη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και παράλληλα στο Συνήγορο. Ο Συνήγορος θεωρεί ότι τα ζητήματα αυτά θα έπρεπε να αποτελούν κανονιστικές απαιτήσεις. Ένας ενωσιακός μηχανισμός που ελέγχει τη συμμόρφωση με το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ δε θα έπρεπε να βασίζει τη λειτουργία του σε ρυθμίσεις με χαρακτηριστικά “soft law”.

46. Η άποψη του Συνηγόρου αναφέρεται αναλυτικά στην προηγούμενη έκθεσή του, ibid.
48. Στρατηγική έρευνα 01/5/2020/MHZ.
50. Βλ. προηγούμενη υποενότητα 4.1. της παρούσας Έκθεσης.
ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ - Ειδική έκθεση 2020

5. Εξελίξεις στο εσωτερικό δίκαιο

Κράτηση εν όψει επιστροφής στο Ν. 4686/2020 για τη βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας

Με το άρθρο 51 του Ν. 4686/2020 (Α΄ 96, 12.5.2020) τροποποιήθηκαν οι διατάξεις του άρθρου 30 του Ν. 3907/2011 «για λόγους νομοτεχνικής συνέπειας», σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση. Ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη στις προτεινόμενες διατάξεις επεσήμανε51 μια καίριας σημασίας αλλαγή στη διατύπωση και στο περιεχόμενο της ρύθμισης, η οποία δύναται να πλήξει όχι μόνο τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών αλλά και την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας Επιστροφών (Οδηγία 2008/115/ΕΚ).

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 30 του Ν. 3907/2011 προβλέπεταν ότι «οι υπήκοοι τρίτης χώρας που υπόκεινται σε διαδικασίες επιστροφής, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 21, τίθενται υπό κράτηση για την προετοιμασία της επιστροφής και τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης, μόνο εάν στη συγκεκριμένη περίπτωση δε δύνανται να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά άλλα επαρκή και λιγότερο επαχθή μέτρα, όπως εκείνα που προβλέπονται στην παρ. 3 του άρθρου». Η ρύθμιση συνιστούσε ορθή εναρμόνιση του εσωτερικού μας δικαίου με το άρθρο 15 της Οδηγίας Επιστροφών. Αντίθετα, με το άρθρο 51 του Ν. 4686/2020 επήλθε πλήρης αντιστροφή του κανόνα και της εξαίρεσης όπου η κράτηση γίνεται κατά παράβαση του ενωσιακού δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και μόνο κατ’ εξαίρεση μπορούν να επιβληθούν εναλλακτικά μέτρα, καθώς προβλέπεται ότι οι υπήκοοι τρίτης χώρας που υπόκεινται σε διαδικασίες επιστροφής τίθενται υπό κράτηση για την προετοιμασία της επιστροφής και τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης52.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει πολλάκις σημειώσει τη σημασία της χρήσης εναλλακτικών της κράτησης μέτρων, όπως είναι η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση οικονομικής εγγύησης, η υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος κ.ά., όπως άλλωστε υπογραμμίζεται σταθερά από το Συμβούλιο της Ευρώπης και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή53, καθώς οι συνθήκες διαβίωσης, η ακαταλληλότητα και χωρητικότητα των χώρων κράτησης και η αναστολή των επιχειρήσεων επιστροφής, που οδηγεί σε μακροχρόνια παραμονή, -καθιστούν επιτακτική την ανάγκη αξιολόγησης εξατομικευμένων υποθέσεων (βλ. επίσης κεφάλαιο 1 της παρούσας έκθεσης αναφορικά με τις προκλήσεις της πανδημίας).

51. Για τις παρατηρήσεις του Συνηγόρου συνολικά για το σχέδιο νόμου βλ. https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.655261
52. O Συνήγορος επισήμανε και το προοίμιο της Οδηγίας (παρ.16): «Η κράτηση της κράτησης με σκοπό την απομάκρυνση θα πρέπει να είναι περιορισμένη και να υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας όσον αφορά τα κρητιμοποιούμενα μέσα και τους επιδιωκόμενους στόχους. Η κράτηση δικαιολογείται μόνο για την προετοιμασία της επιστροφής ή για την εκτέλεση της διαδικασίας απομάκρυνσης και εφόσον δεν αρκεί η εφαρμογή λιγότερο αναγκαστικών μέτρων».
6. Εξελίξεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

6.1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την πρόταση επαναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Ο Συνήγορος του Πολίτη παρακολουθεί τις εξελίξεις στην πρόταση επαναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ήδη από την αναθεώρηση του Ευγχειρίδιου Επιστροφών το 2017. Η πρόταση της Επιτροπής για την επαναδιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφών το 2018 και η διαμόρφωση μερικής διαπραγματευτικής θέσης από το Συμβούλιο το 201954 διαμόρφωσαν ένα συστηματικό πλαίσιο συστήματος επιστροφών διακυβεύοντας την εγγύηση θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Κατά το 2020, εκτός από την Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (βλ. παρακάτω), σημειώθηκαν εξελίξεις και ως αφορούν την τροποποίηση της Οδηγίας. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το ψήφισμά του σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας για την επιστροφή 55, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να πραγματοποιήσει την αξιολόγηση της εφαρμογής της Οδηγίας, η οποία αναμένοταν από το 201756, και επανέλαβε ότι είναι σημαντικό να υιοθετηθεί μια τεκμηριωμένη κοινή προσέγγιση που θα καθοδηγεί τη συνεκτική χάραξη πολιτική και τον βασιζόμενο σε καλή πληροφόρηση δημόσιο διάλογο,


57. Ιδίως δεδομένα σχετικά με τις απαγορεύσεις εισόδου και τις κρατήσεις, καθώς οι εν λόγω κατηγορίες δεδομένων δεν συλλέγονται επί του παρόντος από την Eurostat.
καθώς τείνουν να σέβονται περισσότερο τα θεμελιώδη δικαιώματα του ενδιαφερόμενου προσώπου· καλεί την Επιτροπή να συνεχίσει να θεωρεί τις οικειοθελείς επιστροφές την προτιμώμενη επιλογή έναντι των αναγκαστικών επιστροφών.

Ως προς τις διαδικαστικές εγγυήσεις, το Κοινοβούλιο τονίζει ότι η Οδηγία Επιστροφών απαιτεί τις οικειοθελείς επιστροφές, απαγόρευσης εισόδου, αποστάσεως να είναι εξατομικευμένες, σαφώς δικαιολογημένες με νομικούς και πραγματικούς λόγους, να εκδίδονται γραπτά, και να περιέχουν πληροφορίες σχετικά με τις επικίνδυνες επιστροφές (σε γλώσσα την οποία κατανοεί το ενδιαφερόμενο πρόσωπο). Παράλληλα, είναι αναγκαίο να διασφαλίζεται το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής, καθώς και επαρκών κονδυλίων για την παροχή νομικής συνδρομής. Η αρχή της μη επαναπροώθησης είναι δεσμευτική για τα κράτη μέλη σε κάθε περίπτωση.

Το Κοινοβούλιο επισημαίνει ότι η Οδηγία Επιστροφών προβλέπει την προσωρινή αναστολή της εκτέλεσης της απομάκρυνσης, όταν εκκρεμεί απόφαση σχετικά με την επιστροφή, και υπογραμμίζει ότι είναι αναγκαίο να διασφαλίζεται η εν λόγω αναστολή σε περιπτώσεις όπου υπάρχει κίνδυνος επαναπροώθησης.

Στις διαδικαστικές εγγυήσεις εντάσσεται και η δυνατότητα των κρατών μελών να χορηγούν αυτόνομα αδεία διαμονής για λόγους συμπόνιας, για ανθρωπιστικούς λόγους ή για άλλους λόγους σε υπόκοιτο τρίτης χώρας που διαμένει παράτυπα στην επικράτειά τους58. Ή χορήγηση αυτή θα μπορούσε να συμβάλει στην πρόληψη της παρατεταμένης διαμονής σε παράτυπη κατάσταση, να μειώσει την ευαλωτότητα στην εργασιακή εκμετάλλευση και να διευκολύνει την κοινωνική ένταξη των ατόμων και τη συνεισφορά τους. Με τον τρόπο αυτό, θα μπορούσε να ξεπεραστεί η κατάσταση διοικητικής αβεβαιότητας στην οποία εγκλωβίζονται τα ατόμα αυτά ενώ στόχος παραμένει η πρόληψη περαιτέρω παράτυπων μετακινήσεων προσώπων που υπόκεινται σε απόφαση επιστροφής.

Ως προς την απαγόρευση εισόδου, το Κοινοβούλιο σημειώνει με ανησυχία τη γενικευμένη αυτόματη επιβολή απαγόρευσης εισόδου, η οποία σε ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόζεται παράλληλα με την οικειοθελή αναχώρηση. Ή προσέγγιση αυτή ενέχει τον κίνδυνο μείωσης των κινητρών για οικειοθελή επιστροφή. Ή απαγόρευση εισόδου δε θα πρέπει να εφαρμόζεται αυτόματα, αλλά θα πρέπει να βασίζεται σε ατομική αξιολόγηση.

Ως προς την κράτηση και τον κίνδυνο διαφυγής, το Κοινοβούλιο τονίζει ότι η Οδηγία Επιστροφών ορίζει ότι «κίνδυνος διαφυγής» σημαίνει την ύπαρξη λόγων, σε ατομική περίπτωση, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων οριζομένων από το δίκαιο, οι οποίοι οδηγούν στην εικασία ότι υπήκοος τρίτης χώρας υποκείμενος σε διαδικασίες επιστροφής μπορεί να διαφύγει.
το δυνατόν λιγότερο και ότι η απόφαση επιβολής κράτησης πρέπει πάντα να βασίζεται σε εκτίμη-
ση των ατομικών περιστάσεων, η οποία έχει λάβει υπόψι ρωτήματος του ενδιαφερόμενου
προσώπου.
Τέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τονίζει εκ νέου τη σημασία της ύπαρξης ανεξάρτητων παρα-
tηρητών εξωτερικού ελέγχου και:
- καλεί την Επιτροπή να εξασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη και η FRONTEX διαθέτουν όργα-
να παρακολούθησης που υποστηρίζονται από κατάλληλη εντολή, ικανότητα και αρμοδιότητα,
υψηλό επίπεδο ανεξαρτησίας και εμπειρογνωμοσύνης, και διαφανείς διαδικασίες;
- τονίζει ότι η παρακολούθηση της επιστροφής θα πρέπει να περιλαμβάνει όλες τις φάσεις των
επιχειρήσεων επιστροφής και να διεξάγεται με επαρκείς πόρους;
- καλεί την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να συνεπικοινώνουν τα υφιστάμενα ανεξάρτητα όργα-
nα παρακολούθησης, όπως είναι οι εθνικοί και διεθνείς οργανισμοί και οι εθνικοί φορείς για τα
ανθρώπινα δικαιώματα, μέσω της συνεργασίας μαζί τους ή με τον ορισμό τους ως συστημά-
tων παρακολούθησης της ανεξαρτησίας επιστροφής;
- προτρέπει την Επιτροπή να διασφαλίσει τη δημιουργία ενός μηχανισμού παρακολούθη-
σης μετά την επιστροφή, ώστε να γίνεται κατανοητή η τύχη των ατόμων που επιστρέφουν, εφό-
σον αυτό είναι νομικά και πρακτικά εφικτό, εφιστώντας ιδιαίτερη προσοχή στις ευάλωτες
ομάδες, συμπεριλαμβανομένων των ασυνόδευτων ανηλίκων και των οικογενειών.
Οι προτάσεις αυτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επιβεβαίων την ανάγκη περαι-
tέρω εγγυήσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστροφιομένων στην επανα-
dιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφής, στην ίδια κατεύθυνση με οι επισημάνσεις της Αρχής,
όπως αυτές είχαν ήδη διατυπωθεί στην Έκθεσή της το 2018
60, και αφετέρου τη σημασία της
πρωτοβουλίας που είχε ο Έλληνας Συνήγορος για ανεξάρτητο και ουσιαστικό έλεγχο
tων παρακολούθησης της αναγκαστικής επιστροφής που δε διαθέτει η FRONTEX ως εκτελε-
στικό μηχανισμό των ευρωπαϊκών επιστροφών (για την πρωτοβουλία αυτή, βλ. το κεφάλαιο 4.1
ανωτέρω της παρούσας έκθεσης).

6.2. Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο
tης Ευρωπαϊκής Επιτροπής
Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή την 23.9.2020 παρουσίασε ένα Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και
tο Άσυλο
61, το οποίο αποσκοπεί «σε μια δικαιότερη, πιο Ευρωπαϊκή προσέγγιση στη διαχείριση της
μετανάστευσης και του άσυλου. Στοχεύει να θεσπίσει μια συνεκτική και αποτελεσματική μακρο-
πρόθεσμη ανταπόκριση στις τρέχουσες προκλήσεις της έπος…»
62.

60. Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση 2018, Επιστροφές Αλλοδαπών, σελ.28-29 στο www.synigoros.gr
news20200923/new-pact-migration-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach_en
62. Βλ. τις σχετικές ανακοινώσεις για το νέο Σύμφωνο του Συμβουλίου της Ευρώπης www.coe.int, την
iom-call-truly-common-principled-approach-european-migration-asylum.html και την πιο κριτική φωνή του
ECRE που παρατηρεί ότι το Νέο Σύμφωνο επικεντρώνεται στις επιστροφές https://www.ecre.org/the-pact-
on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-
addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/
Το πρώτο βασικό στοιχείο του Νέου Συμφώνου είναι η διασύνδεση των διαδικασιών ασύλου και επιστροφής σε ενιαίο νομοθετικό σύστημα που θα διασφαλίζει ένα στάδιο διαλογής στα σύνορα πριν από την είσοδο στη χώρα (pre-entry screening), ώστε να αυξηθεί η συνολική αποτελεσματικότητα και συνοχή του συστήματος ασύλου – μετανάστευσης 63.

Το δεύτερο στοιχείο είναι ένας νέος μηχανισμός αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, ο οποίος θα επιτρέπει την οικονομική ενίσχυση των επιστροφών ως μέτρο αλληλεγγύης αντί για τη μετεγκατάσταση αιτούντων άσυλο.

Τα παραπάνω συνοδεύονται από περισσότερες εγγυήσεις για τους ευάλωτους, και δη για τους ανηλίκους, καλύτερη διαχείριση ασύλου – μετανάστευσης, προώθηση της οικειοθελούς επιστροφής, ενισχυμένο ρόλο τού Ευρωπαϊκού Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA) ως Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για το Άσυλο σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Βουλή (EU Return Coordinator). Επίσης, θα επικοινωνεί καλύτερα με τον Συνεργάτη Ασύλου, προώθηση της οικειοθελούς κατανόησης των αποφάσεων και την ενίσχυση της εκπαίδευσης της κοινούσας και του χρήσης της πληροφορίας.

Παρατηρούμε ότι ακόμη και η κατανομή του οικονομικού βάρους με τις «χορηγίες επιστροφών» που εξήγγειλε η Επιτροπή, θα πρέπει να διασφαλίσει τη συναίνεση κρατών, όπως οι χώρες του Visegrad, που αντιστέκονται στην εφαρμογή των μέτρων αλληλεγγύης για αιτούντες άσυλο 64.

Παρατηρούμε επίσης ότι το στάδιο της διαλογής μεταναστών στα εξωτερικά σύνορα και των συνοπτικών διαδικασιών εξέτασης των αιτημάτων τους διεθνούς προστασίας εγκυμονεί κινδύνους για τα θεμελιώδη δικαιώματα, πολλώ δε μάλλον, όταν οι εμπλεκόμενοι βρίσκονται σε μια γκρίζα ζώνη χωρίς να τους έχει δοθεί δικαίωμα πρόσβασης στη χώρα. Ο κίνδυνος που ενέχουν οι ταχείες διαδικασίες στα σύνορα είναι ότι εν αμφιβολία αυτές καταλήγουν υπέρ της επιστροφής (in dubio pro redito).

Η Επιτροπή στην πρόταση για τον έλεγχο διαλογής προβλέπει ανεξάρτητο έλεγχο διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλη τη διάρκεια της διαδικασίας μέσω της θέσπισης ενός ανεξάρτητου μηχανισμού παρακολούθησης από τα κράτη μέλη, για τον οποίο ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA) θα προτείνει σχετικές κατευθυντήριες γραμμές. Ο μηχανισμός αυτός θα παρακολουθεί τη συμμόρφωση με την αρχή της μη επαναπροώθησης, καθώς και με τους εθνικούς κανόνες για την κράτηση, όπου αυτοί εφαρμόζονται κατά τη διάρκεια της επιστροφής (in dubio pro redivo).

63. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρατίθενται στο κείμενο του Συμφώνου «Κάθε χρόνο κατά μέσο όρο 370.000 υπήκοοι τρίτων χωρών λαμβάνουν αρνητική απάντηση στην αίτησή τους για διεθνή προστασία και πρέπει να παραπέμπονται στη διαδικασία επιστροφής, αριθμός που αντιπροσωπεύει περίπου το 80% του συνολικού αριθμού των αποφάσεων επιστροφής που εκδίδονται κάθε χρόνο», ενώ «Οι αναπτυσσόμενες διαδικασίες μπορεί να προκαλέσουν δυσκολίες και δυσλειτουργίες στο ευρωπαϊκό σύστημα διαχείρισης του ασύλου και της μετανάστευσης [...]. Η έλλειψη ενημέρωσης των διαδικασιών ασύλου μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα οι αρχές να κάνουν τα ίνα κάποιο μεταξύ αρνητικής απόφασης ασύλου και διαδικασίας επιστροφής» (ο.π. Νέο Σύμφωνο για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης).

64. Βλ. μελέτη του Συνηγόρου έτους 2019 για το πρόγραμμα μεταγκατάστασης που εκπονήθηκε στο πλαίσιο της Διεθνούς Ένωσης Συνηγόρων (ΙΟΙ). https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.554612
Θεωρούμε ότι η ανωτέρω εγγύηση είναι σημαντική. Ο Συνήγορος του Πολίτη, ως εθνικός μηχανισμός προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, επιβλέπει την τήρηση των διαδικαστικών εγγυήσεων για τους αιτούντες διεθνούς προστασίας για μια δίκαια διαδικασία ασύλου, όπως το δικαίωμα ενημέρωσης σχετικά με τα δικαιώματά τους, τις υποχρεώσεις τους και τις συνέπειες της μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις τους, καθώς και το δικαίωμα σε ακρόαση μέσω προσωπικής συνέντευξης, σε διερμηνεία, σε δωρεάν νομική συνδρομή και εκπροσώπηση. Παράλληλα, έχοντας εμπειρία ως μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου στις επικείμενες επιστροφής αλλοδαπών, επισημαίνει τη σημασία της εξασφάλισης διαφάνειας, λογοδοσίας και ουσιαστικής ανεξαρτησίας του φορέα ελέγχου της διαδικασίας των συνόρων, όπως προτείνεται και από την Επιτροπή. Η πρόταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η τήρηση των ουσιαστικών εγγυήσεων σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ασύλου, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας συνόρων -όπως για παράδειγμα το δικαίωμα στην ελευθερία, η πρόσβαση στη διαδικασία παροχής διεθνούς προστασίας, τα δικαιώματα των παιδιών, η οικογενειακή επανένωση, τα δικαιώματα των παιδιών, η οικογενειακή επανένωση, το δικαίωμα ενημέρωσης σχετικά με τα δικαιώματά τους, τις υποχρεώσεις τους και τις συνέπειες της μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις τους, καθώς και το δικαίωμα σε ακρόαση μέσω προσωπικής συνέντευξης, σε διερμηνεία, σε δωρεάν νομική συνδρομή και εκπροσώπηση. Παράλληλα, έχοντας εμπειρία ως μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου στις επικείμενες επιστροφής αλλοδαπών, επισημαίνει τη σημασία της εξασφάλισης διαφάνειας, λογοδοσίας και ουσιαστικής ανεξαρτησίας του φορέα ελέγχου της διαδικασίας των συνόρων, όπως προτείνεται και από την Επιτροπή. Η πρόταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η τήρηση των ουσιαστικών εγγυήσεων σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ασύλου, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας συνόρων -όπως για παράδειγμα το δικαίωμα στην ελευθερία, η πρόσβαση στη διαδικασία παροχής διεθνούς προστασίας, τα δικαιώματα των παιδιών, η οικογενειακή επανένωση, το δικαίωμα ενημέρωσης σχετικά με τα δικαιώματά τους, τις υποχρεώσεις τους και τις συνέπειες της μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις τους, καθώς και το δικαίωμα σε ακρόαση μέσω προσωπικής συνέντευξης, σε διερμηνεία, σε δωρεάν νομική συνδρομή και εκπροσώπηση. Παράλληλα, έχοντας εμπειρία ως μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου στις επικείμενες επιστροφής αλλοδαπών, επισημαίνει τη σημασία της εξασφάλισης διαφάνειας, λογοδοσίας και ουσιαστικής ανεξαρτησίας του φορέα ελέγχου της διαδικασίας των συνόρων, όπως προτείνεται και από την Επιτροπή. Η πρόταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η τήρηση των ουσιαστικών εγγυήσεων σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ασύλου, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας συνόρων -όπως για παράδειγμα το δικαίωμα στην ελευθερία, η πρόσβαση στη διαδικασία παροχής διεθνούς προστασίας, τα δικαιώματα των παιδιών, η οικογενειακή επανένωση, το δικαίωμα ενημέρωσης σχετικά με τα δικαιώματά τους, τις υποχρεώσεις τους και τις συνέπειες της μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις τους, καθώς και το δικαίωμα σε ακρόαση μέσω προσωπικής συνέντευξης, σε διερμηνεία, σε δωρεάν νομική συνδρομή και εκπροσώπηση. Παράλληλα, έχοντας εμπειρία ως μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου στις επικείμενες επιστροφής αλλοδαπών, επισημαίνει τη σημασία της εξασφάλισης διαφάνειας, λογοδοσίας και ουσιαστικής ανεξαρτησίας του φορέα ελέγχου της διαδικασίας των συνόρων, όπως προτείνεται και από την Επιτροπή.
από την είσοδο, η οποία συνίσταται σε έλεγχο διαλογής, κατά τη διάρκεια του οποίου οι μετανάστες θα καταγράφονται και θα υποβάλλονται σε έλεγχο, ώστε να εξακριβώνεται η ταυτότητά τους και οι κίνδυνοι για την υγεία και την ασφάλεια. Στη συνέχεια, οι μετανάστες θα παραπέμπονται στην κατάλληλη διαδικασία είτε πρόκειται για άσυλο είτε για άρνηση εισόδου ή επιστροφή. Τέλος, θα καθορίζεται κατά πόσον μια αίτηση ασύλου θα πρέπει να αξιολογηθεί. Οι μετανάστες θα παρακατηγορούνται στο σύνορα ή στο πλαίσιο διαδικασίας ασύλου στα σύνορα ή στο πλαίσιο συνήθους διαδικασίας ασύλου. Όταν και η διαδικασία ασύλου στα σύνορα και καταδεικνύεται ότι το άτομο δε θέλει προστασία, θα ακολουθεί διαδικασία επιστροφής στα σύνορα.

- Τα πρόσωπα που υπόκεινται στην πρόσωπο που υπόκεινται στην πρόσωπο που υπόκεινται στην πρόσωπο που υπόκεινται στην πρόσωπο που υποβάλλονται σε έλεγχο, ώστε να εξακριβώνεται η ταυτότητά τους και οι κίνδυνοι για την υγεία και την ασφάλεια. Στη συνέχεια, οι μετανάστες θα παραπέμπονται στην κατάλληλη διαδικασία είτε πρόκειται για άσυλο είτε για άρνηση εισόδου ή επιστροφή. Τέλος, θα καθορίζεται κατά πόσον μια αίτηση ασύλου θα πρέπει να αξιολογηθεί. Οι μετανάστες θα παρακατηγορούνται στο σύνορα ή στο πλαίσιο διαδικασίας ασύλου στα σύνορα ή στο πλαίσιο συνήθους διαδικασίας ασύλου. Όταν και η διαδικασία ασύλου στα σύνορα και καταδεικνύεται ότι το άτομο δε θέλει προστασία, θα ακολουθεί διαδικασία επιστροφής στα σύνορα.

- Η διαδικασία στα σύνορα για τη διεκπεραίωση της επιστροφής δε μπορεί να υπερβαίνει τις 12 εβδομάδες, αρχής γενομένης από τη στιγμή που το συγκεκριμένο πρόσωπο δεν έχει πλέον δικαίωμα απομείωσης, διάστημα που προστίθεται στις 12 εβδομάδες της διαδικασίας στα σύνορα για την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας. Σε κάθε περίπτωση, ισχύει η μέγιστη περίοδος κράτησης των 18 μηνών της Οδηγίας Επιστροφών. Κράτηση μπορεί να επιβληθεί, προκειμένου να διευκολυνθεί και να εξασφαλιστεί η επιστροφή.

- Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι και οι ανήλικοι κάτω των 12 ετών και τα μέλη της οικογένειάς τους υπόκεινται στη διαδικασία στα σύνορα μόνο σε περίπτωση που θεωρηθεί ότι συνιστούν κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη του κράτους μέλους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη παρατηρεί ότι οι προτεινόμενες διατάξεις των άρθρων 41 και 41α παραπέμπουν σε διατάξεις της υπό αναδιατύπωση Οδηγίας Επιστροφών, για την οποία στην άνοιξη του Νέου Συμφώνου η Επιτροπή προτείνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να ολοκληρώσουν γρήγορα τις σχετικές διαπραγματεύσεις. Καθίσταται έτσι προφανές ότι προκειμένου να καμφθούν οι αντιδράσεις που έχουν σημειωθεί στην υιοθέτηση της Οδηγίας ή/και να μειωθεί το περιθώριο ευχέρειας των κρατών μελών για τυχόν ευνοϊκότερες διαδικασίες, η Επιτροπή προσπαθεί να εισαγάγει δια της πρότασης Κανονισμού ουσιώδες καθοδηγούς που θα είναι αμέσου εφαρμογής για όλα τα κράτη μέλη. Τα παραπάνω βοηθούν να δει κανείς υπό νέο πρίσμα την εμπεριστατωμένη κριτική που έχει ασκηθεί στην πρόταση αναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών (βλ. προηγούμενο κεφάλαιο).
Εν κατακλείδι

Ο Συνήγορος του Πολίτη ανταποκρίθηκε με υψηλό αίσθημα ευθύνης στις απαιτήσεις του εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών σε μια χρονιά που αφραγώθηκε από την αιφνίδια έλευση της πανδημίας δημιουργώντας νέους κινδύνους για τη διασφάλιση της υγείας και ασφάλειας των επιστρεφομένων και κρατουμένων προς επιστροφή και νέα πεδία διαβούλευσης με τις αρμόδιες αρχές για την εξεύρεση λειτουργικών λύσεων και τη λήψη των αναγκαίων μέτρων προφύλαξης, όπως η πρόταση της Αρχής για τη διενέργεια τεστ κορωνοϊού σε όλους τους συμμετέχοντες στις επιχειρήσεις επιστροφής και την αποσυμφόρηση των χώρων διοικητικής κράτησης.

Παράλληλα, τα συνοπτικά ευρήματα του εξωτερικού ελέγχου των επιχειρήσεων επιστροφών τείνουν να παγιώνονται, δημιουργώντας την ανάγκη το αρμόδιο Υπουργείο να ανταποκριθεί σε δομικά προβλήματα της διαδικασίας (έλλειψη διερμηνείας, έλλειψη έγκαιρης ενημέρωσης των επιστρεφομένων, μεγάλος αριθμός διοικητικά κρατουμένων σε Κέντρα κράτησης αλλά και σε αστυνομικά τμήματα σε ακατάλληλες συνθήκες, και μη εφαρμογή εναλλακτικών των κράτησης μέτρων κ.α.).

Το ευρωπαϊκό πλαίσιο άσκησης της αρμοδιότητας εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών συνεχίζει να δημιουργεί κατά το 2020 αυξημένες απαιτήσεις συνεργασίας με ευρωπαϊκούς φορείς όπως η FRONTEX, ενώ παράλληλα βρίσκουν έδαφος αιτήματα για περισσότερη διαφάνεια στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις μέσω της πρωτοβουλίας ανεξάρτητων αρχών, όπως ο Συνήγορος, με τους ομολόγους του στα κράτη μέλη. Το Νέο Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση που εξήγγειλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προοιωνίζεται μια ενοποίηση διαδικασίας ασύλου και επιστροφών στα σύνορα, καθιστώντας έτσι περαιτέρω αναγκαίο τον ανεξάρτητο ελέγχο για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών τρίτων χωρών αλλά και τη διαφάνεια της δράσης των αρμόδιων κρατικών οργάνων.