

ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 2020



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
Ταμείο Ασύλου Μετανάστευσης
και Ενταξης



ΕΘΝΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΤΑΜΕΙΟΥ ΑΣΥΛΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΕΝΤΑΞΗΣ 2014-2020
Ισότητα, Αλληλεγγύη, Προστασία
Με τη Συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ
(ΥΕΕΠ)

ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 2020

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ

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

Ομάδα Επιστροφών: Χρύσα Χατζή (συντονίστρια), Ιωάννης Μπούτσελης (αναπληρωτής συντονιστής), Κωνσταντίνος Αντωνιάδης, Βασιλική Βασιλαντωνοπούλου, Νικόλαος Βίττης, Μαρία Βουτσίνου, Πετρούλα Βορριά, Ελένη Διάφα, Ζωή Καραμήτρου, Αθηνά Κουτρουμάνη, Ελένη Κουτρούμπα, Όλγα Λυσανδροπούλου, Μαρία Μαυρογένη, Δήμητρα Μυτιληναίου, Αλεξάνδρα Μοσκοπούλου, Χαράλαμπος Παπαδόπουλος, Ανδριανή Παπαδοπούλου, Στέργιος Πρεβέντης, Σαμάνθα-Λυδία Στρατιδάκη, Αγγελίνα Σώρα, Αικατερίνη Φλιάτουρα, Σαπφώ Χατζηράλλη, Δημήτρης Χορροβίτης, Μαρία Ψαλτάκη (ειδικοί επιστήμονες της Αρχής).

Διοικητική υποστήριξη Ομάδας: Γεώργιος Κωστογιάννης, Αλεξάνδρα Πολιτοστάθη.

Δημοσιεύθηκε στην Αθήνα τον Ιούνιο 2021 στο πλαίσιο της Δράσης «Σύστημα Παρακολούθησης και Ελέγχου των Αναγκαστικών Επιστροφών» που συγχρηματοδοτείται από το Εθνικό Πρόγραμμα του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης 2014-2020.

Επιμέλεια ύλης: 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

☎ Τηλ.: (+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 Συνηγούρου.....	12
2. Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου	15
2.1. Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών.....	15
2.2. Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατούμενων 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 Συνηγούρου με τη FRONTEX στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου	30
4.1. Πρωτοβουλία του Συνηγούρου 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 Ν. 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 κράτησης 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 επιχειρήσεις 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 του Πολίτη 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. Για τη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων και τη διαφάνεια της σχετικής διοικητικής δράσης, ο Συνήγορος συμμετέχει με στελέχη του, ως παρατηρητές, σε 5 Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (NRO) (αεροπορικές) προς το Πακιστάν και τη Γεωργία, 6 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις Επιστροφής (JRO-CRO) υπό το συντονισμό της FRONTEX (αεροπορικές) προς το Πακιστάν, τη Γεωργία, την Αρμενία και το Αφγανιστάν, 6 επανεισδοχές - 4 ακτοπλοϊκές και 2 αεροπορικές - από τη Λέσβο προς την Τουρκία μέχρι το Μάρτιο 2020 και 3 χερσαίες επιχειρήσεις απομάκρυνσης από τη Θεσσαλονίκη προς την Αλβανία. Παράλληλα, πραγματοποιείται δειγματοληπτικός έλεγχος των διαδικασιών και συνθηκών σε χώρους διοικητικής κράτησης με επισκέψεις στα κρατητήρια της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης (3 αυτοψίες) και σε 2 Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης (Θέρμης, Αγίου Αθανασίου), στα οποία κρατούνται αλλοδαποί προς επιστροφή.

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 επιστρεφόμενων προσώπων, ο οποίος συνεχώς μειώνεται**. Εγείρονται, συνεπώς, εύλογα ερωτήματα για την αναγκαιότητα λήψης και διατήρησης επί μήνες του πιο επαχθούς 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 επιβεβαιώνεται, 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 συνδεδεμένες με την έξαρση των μεικτών ροών το 2015⁴. Σύμφωνα με τα στοιχεία που προωθεί στον Συνήγορο η ΕΛ.ΑΣ., το ίδιο φαίνεται να ισχύει 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' όλο 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 ασύλου. 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.

Το **ευρωπαϊκό πλαίσιο άσκησης της αρμοδιότητας εξωτερικού ελέγχου** των επιστροφών συνεχίζει να δημιουργεί κατά το 2020 αυξημένες απαιτήσεις συνεργασίας του Συνηγόρου με ευρωπαϊκούς φορείς, όπως η FRONTEX, ενώ παράλληλα βρίσκουν έδαφος αιτήματα για περισσότερη διαφάνεια στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις μέσω της πρωτοβουλίας ανεξάρτητων αρχών,

1. Τα σχετικά στατιστικά της Eurostat εκδίδονται το δεύτερο εξάμηνο του επόμενου έτους. Τα δημοσιοποιημένα συνολικά στοιχεία του Ιουλίου 2020 αναφέρονται στο έτος 2019. Enforcement of immigration legislation statistics - Statistics Explained (europa.eu)
2. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#returns.
3. «ως του πλέον αποτελεσματικού και βιώσιμου τρόπου επάυξης των επιστροφών», σελ.9, Communication from the Commission, COM (2020)609 final, Brussels, 23-9-2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/news20200923/new-pact-migration-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach_en
4. Το 2019, 27.200 Ουκρανοί επεστράφησαν σε επίπεδο ΕΕ, ενώ οι Αλβανοί πολίτες κατέλαβαν τη 2η θέση με 15.400 επιστροφές. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics#Returns_of_non-EU_citizens
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 εισοδοί στα σύνορα της ΕΕ.
7. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#returns
8. 14-12-2020 https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Asylum_quarterly_report

όπως αυτής του Συνηγόρου με τους ομολόγους του στα κράτη μέλη («Πρωτοβουλία του Ναυπλίου») και της συνεργασίας του Συνηγόρου στο πλαίσιο της έρευνας 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 σε θέματα κατανομής των αιτούντων άσυλο μεταξύ των κρατών μελών σε «χορηγίες επιστροφών», πρόταση που δεν αποφορτίζει το βάρος χωρών πρώτης εισόδου, όπως η Ελλάδα. Επίσης, στοχεύοντας σε μια πιο αποτελεσματική διαχείριση των συνόρων, η Επιτροπή επιχειρεί να συνδέσει σε ένα ενιαίο νομοθετικό κείμενο τις διαδικασίες ασύλου και επιστροφών στα σύνορα, όπως αναλύεται στο αντίστοιχο κεφάλαιο της παρούσας έκθεσης, παραπέμποντας σε προβλέψεις της πρότασής της για επαναδιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφών, για την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ασκήσει αυστηρή κριτική. Για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων 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.

Οι ευρωπαϊκές αυτές εξελίξεις σηματοδοτούν τις τάσεις μετάβασης σε ένα πιο αυστηρό πλαίσιο για τη μετανάστευση, το άσυλο και τις επιστροφές, στο οποίο οι εθνικοί μηχανισμοί προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως ο Συνήγορος, καλούνται να είναι σε εγρήγορση και να συνεχίσουν να επιτελούν τις αρμοδιότητές τους σε ολοένα και περισσότερα πεδία.

Αθήνα, Μάρτιος 2021

Ανδρέας Ι. Πολλάκης
Συνήγορος του Πολίτη

1. Ο εξωτερικός έλεγχος αναγκαστικών επιστροφών το 2020

1.1. Η άσκηση της αρμοδιότητας στην πράξη

Ο 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 ενωσιακού 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 διττός: **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 συμφώνων 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 του κεκτημένου 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 παράταση τον Απρίλιο 2020 της χρηματοδότησης μέχρι 31.12.2022 της σχετικής δράσης «Σύστημα Παρακολούθησης και Ελέγχου Αναγκαστικών Επιστροφών 2017-2022» από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF) με αρμόδια Εντεταλμένη Αρχή του προγράμματος την Υπηρεσία Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (Υ.Δ.Ε.Α.Π) είναι κρίσιμη για τη συνέχιση του έργου που υλοποιεί η Ανεξάρτητη Αρχή με τη διαχειριστική συνδρομή της Υπηρεσίας Εφαρμογής Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων της Βουλής των Ελλήνων.

Η υλοποίηση της δράσης 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 Συνηγόρου επισκέφθηκαν:

- τα κρατητήρια της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης (3 αυτοψίες) και
- δύο (2) Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης (Θέρμης, Αγίου Αθανασίου), στα οποία κρατούνται αλλοδαποί προς επιστροφή,

και μετείχαν ως παρατηρητές/τριες στις εξής επιχειρήσεις:

- πέντε (5) Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (NRO) (αεροπορικός) προς το Πακιστάν και τη Γεωργία
- έξι (6) Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις Επιστροφής (JRO-CRO) υπό τον συντονισμό της FRONTEX (αεροπορικός) 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) χερσαίες επιχειρήσεις απομάκρυνσης από τη Θεσσαλονίκη προς την Αλβανία.

Επίσης, στελέχη του Συνηγούρου μετείχαν ως εκπαιδευτές σε 1 εκπαίδευση επιστροφών της FRONTEX για συνοδούς 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 εταιρών 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 επιχειρήσεων επιστροφών το 2020 καταγράφονται:

- ο περιορισμός των μέσων δέσμευσης κατά τις επιχειρήσεις και
- η εξατομικευμένη κρίση για την αναγκαιότητα της δέσμευσης.

Εξακολουθούν, ωστόσο, τα **πάγια προβλήματα** των διαδικασιών αναγκαστικών επιστροφών, όπως:

- η έλλειψη διερμνείας

και

- η παράλειψη έγκαιρης ενημέρωσης των αλλοδαπών για την απομάκρυσή τους από τη χώρα.

Επίσης, ο Συνήγορος εμμένει στην ανάγκη ουσιαστικής και όχι διά συνεντεύξεως ιατρικής εξέτασης προς διάγνωση της ικανότητας ταξιδιού 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 οιαδήποτε 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. Η 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 επανεγκατάσταση⁹»** πρότεινε **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-

9. Communication from the Commission, COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement (2020/C 126/02) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_666

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 αντιμέτωπα με πρακτικές προκλήσεις όσον αφορά τον τρόπο διαχείρισης της **κράτησης πριν από την απομάκρυνση**, 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 εθνικών αρχών κατά τον 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 χώρες¹⁰, 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 επιχειρήσης 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 εκείνων που μπορούν να εκτελεστούν παρά τα περιοριστικά μέτρα (π.χ. ταυτοποίηση, εκ νέου έκδοση εγγράφων, εγγραφή σε προγράμματα υποστηριζόμενης οικειοθελούς επιστροφής και σε προγράμματα επανένταξης)**, ώστε να υπάρχει ετοιμότητα όταν θα μπόρουν να ξεκινήσουν εκ νέου οι επιχειρήσεις επιστροφής, ενώ θα πρέπει να δοθεί **προτεραιότητα στις οικειοθελείς επιστροφές**, καθώς μειώνουν τους κινδύνους των επιχειρήσεων επιστροφής όσον αφορά την υγεία και την ασφάλεια ελαχιστοποιώντας, μεταξύ άλλων, τους κινδύνους για τους παράτυπους μετανάστες και το εμπλεκόμενο προσωπικό συνοδείας.

Όσον αφορά τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες, η Επιτροπή τόνισε ότι αυτές εξακολουθούν να έχουν την **υποχρέωση δυνάμει του διεθνούς δικαίου να δέχονται την επανεισδοχή των υπηκόων τους** και για το λόγο αυτό παρότρυνε τα κράτη μέλη να συνεχίσουν -με την υποστήριξή της - τις προσπάθειες συνεργασίας για τις επανεισδοχές/επιχειρήσεις επιστροφής.

Αναγνωρίζοντας ότι υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες δε θα μπορούν να πραγματοποιηθούν οι επιστροφές λόγω των μέτρων που έχουν ληφθεί για την ανάσχεση της πανδημίας COVID-19, η Επιτροπή υπενθύμισε στα κράτη μέλη ότι έχουν την ευρεία διακριτική ευχέρεια **να χορηγούν άδεια διαμονής ή άλλη άδεια που παρέχει δικαίωμα παραμονής σε παράτυπους μετανάστες για λόγους φιλευσπλαχνίας, ανθρωπισμού ή άλλους λόγους**, όπως προβλέπεται

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 μετριάσουν 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 λαμβάνονται 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**. Η 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 επανεισοδοχής 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 εγγραφή σε προγράμματα επικουρούμενης οικειοθελούς επιστροφής, παράταση των προθεσμιών για εγγραφή σε προγράμματα, χρηματοδοτική στήριξη από τη Frontex για τις προσαρμογές στα εθνικά συστήματα διαχείρισης των υποθέσεων επιστροφής (REDAMAS) με στόχο την καταχώριση των αναγκαίων πληροφοριών σχετικά με τους επιστρέφοντες.

Οι προτάσεις του Συνηγόρου

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 **δι-άφορες ευπαθείς ομάδες**, ασυνόδευτους ανηλίκους, διαμένοντες σε Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης και δομές φιλοξενίας κ.α.¹², **ειδικά για τους διοικητικά κρατούμενους προς επιστροφή αλλοδαπούς, 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 Επιστροφών 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.

11. Ν. 3907/2011, ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ: Προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ. Στην παρ. 4 του άρθρου 21 του Ν.3907/2011, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με τη παρ. 1, άρθρο 10, Ν.4332/2015, προβλέπεται ότι «Οι αρμόδιες κατά περίπτωση αρχές μπορούν ανά πάσα στιγμή να χορηγούν αυτοτελή άδεια διαμονής για λόγους φιλευσπλαχνίας, ανθρωπιστικούς ή άλλους λόγους σε πολίτη τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει παράνομα στην Ελληνική Επικράτεια, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 19 και 19Α του Ν. 4251/2014, όπως κάθε φορά ισχύουν».

12. Μέτρα πρόληψης της διάδοσης του κορωνοϊού COVID-19 και ευάλωτες ομάδες πληθυσμού στο <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.643469>.

Ο Συνήγορος επεσήμανε επίσης πως **η προφύλαξη από τον κορωνοϊό (και η περιθάλψη) για τους αλλοδαπούς**, ανεξαρτήτως καθεστώτος διαμονής, συνιστά **στοιχειώδη δικαιωματική 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 επέτρεψε την προσοχή των κρατών μελών στην ανάγκη τα μέτρα каранτινας για τους αλλοδαπούς να είναι αναλογικά, εύλογα και να μη συνιστούν διάκριση¹³.

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 περιορισθεί 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 για διοικητικά κρατούμενους αλλοδαπούς.

Πρόκειται για ανταπόκριση της Διοίκησης σε μία μόνο εκ των τριών σχετικών προτάσεων του Συνηγόρου. Η αποσυμφόρνηση που αποτελεί πρόταση του Συμβουλίου της Ευρώπης¹⁴ και θεμελιώδη προϋπόθεση για τη νομιμότητα της διοικητικής κράτησης σε συνθήκες πανδημίας (σημαντική αντίστοιχη απόφαση του γαλλικού Conseil d'État της 27.3.2020¹⁵) δεν έγινε δεκτή. 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 όρους¹⁶ «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.

Για 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 προηγούμενως τεστ ανίχνευσης

13. ο.π. υποσ.9, Κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις επιστροφές, 17-4-2020.

14. Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Ανάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (CPT) του Συμβουλίου της Ευρώπης (20-03-2020) https://www.coe.int/en/web/cpt/news-2020/-/asset_publisher/F4MCR6Bvx1tS/content/covid-19-council-of-europe-anti-torture-committee-issues-statement-of-principles-relating-to-the-treatment-of-persons-deprived-of-their-liberty-?_101_INSTANCE_F4MCR6Bvx1tS_languageId=en_GB

15. Conseil d'État, 27 mars 2020, Demande de fermeture temporaire des centres de rétention administrative (CRA) <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-27-mars-2020-demande-de-fermeture-temporaire-des-centres-de-retention-administrative-cra>

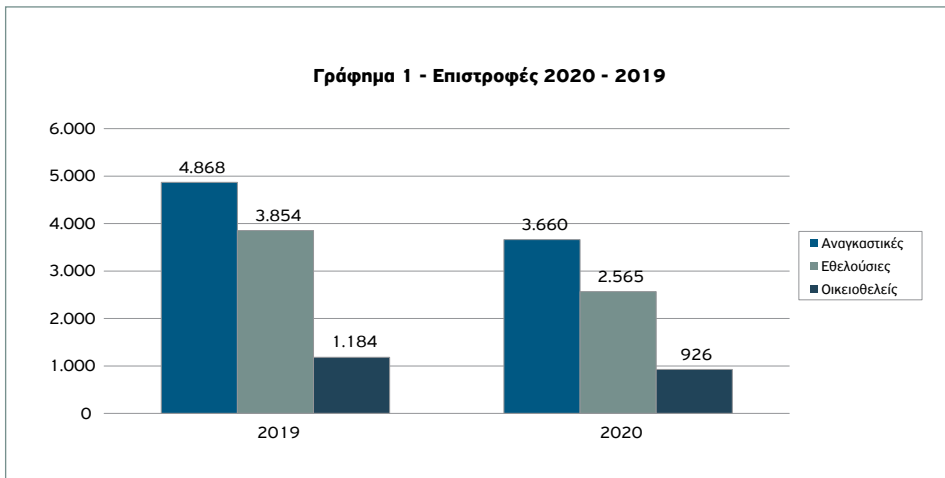
16. Δυνατότητα σωρευτικής εφαρμογής στην οικειοθελή αναχώρηση, άρθρο 3, παρ. 7 της Οδηγίας

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 μεταξύ 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

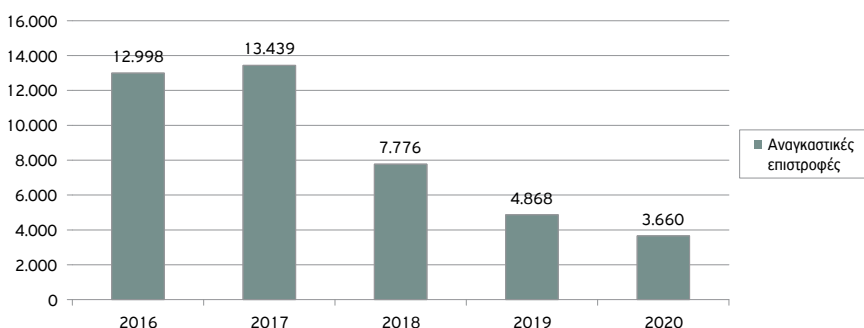
Τα διαβιβασθέντα από την ΕΛ.ΑΣ. στοιχεία εμφανίζουν **3.660 αναγκαστικές επιστροφές** το 2020, συμπεριλαμβανομένων απελάσεων και επανεισδοχών βάσει διμερών συμφωνιών με όμορες χώρες (κατά 79% πολιτών Αλβανίας) έναντι 4.868 το 2019 (βλ. *Γράφημα 1*). Ως προς τη μείωση αυτή σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος (κατά 24,8%), θα πρέπει να συνεκτιμηθεί η αναστολή των επιστροφών σε όλη την Ευρώπη για διάστημα 3 περίπου μηνών, από τα 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 επιστρεφόμενων στην Τουρκία βάσει της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας¹⁷.



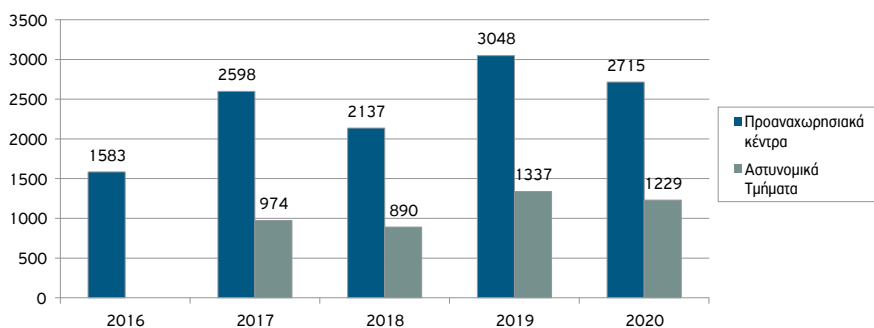
Ωστόσο, ο Συνήγορος παρατηρεί ότι η μείωση του αριθμού των αναγκαστικών επιστροφών δεν περιορίζεται στο έτος αυτό αλλά αποτελεί σταθερό φαινόμενο της πενταετίας 2015-2020 (βλ. *Γράφημα 2*), γεγονός που δημιουργεί εύλογα ερωτηματικά για την αποτελεσματικότητα του μέτρου¹⁸.

17. Σύμφωνα με το δελτίο τύπου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου της 19.1.2021. Σημειώνεται ότι στις 11.300 «αποχωρήσεις» από την Ελλάδα το 2020, το Υπουργείο προσμετρά όχι μόνον τις επιστροφές παράτυπων μεταναστών αλλά και μεταφορές αιτούντων άσυλο, σύμφωνα με τον Κανονισμό του Δουβλίνου, μετεγκαταστάσεις ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλες μετεγκαταστάσεις αιτούντων άσυλο σε χώρες της ΕΕ <https://migration.gov.gr/etos-anaktisis-toy-elegchoy-tis-metanasteytikis-krisis-itan-to-2020/>

18. Δεδομένου ότι σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο αριθμός των επιστρεφόμενων υπολείπεται κατά πολύ του αριθμού των παράτυπων μεταναστών, βλ. εισαγωγή παρούσας έκθεσης.

Γράφημα 2 - Αναγκαστικές επιστροφές στοιχεία 5ετίας

Επιπρόσθετα, στα στοιχεία της ΕΛ.Α.Σ. συμπεριλαμβάνεται και αριθμός επιστρεφόμενων στο πλαίσιο «οικειοθελούς αναχώρησης» (επιστροφές στο πλαίσιο της Οδηγίας Επιστροφών¹⁹ βάσει του άρθρου 22 του Ν. 3907/2011 κατόπιν απόφασης επιστροφής με προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση, κάτοχοι βεβαιώσεων 78α²⁰, παραίτηση από άσυλο), συγκεκριμένα 926 επιστροφές. Επίσης, στο πλαίσιο του προγράμματος εθελουσίων επιστροφών²¹, το οποίο υλοποιείται από το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ), πραγματοποιήθηκαν 2.565 επιστροφές το 2020.

Γράφημα 3 - Διοικητικά κρατούμενοι προς επιστροφή

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. Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ), Πρόγραμμα Εθελοντικής Επιστροφής & Επανάταξης (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 επιστρεφόμενου, δεδομένων των επαχθών συνεπειών της μη συγκατάθεσής του στην απομάκρυνση, σύμφωνα με τα πορίσματα της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Κατόπιν της απόφασης *N.A. κατά Φινλανδίας* της 14.11.2019²², το ΕΔΔΑ στην απόφαση *M.A. 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 αναγκαστικής²³.

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 Eurostat²⁴. 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 τα 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%)²⁵. 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 συνδεδεμένες με την έξαρση των μεικτών ροών το 2015²⁶.

2.2. Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών προς επιστροφή

Το 2020 κρατούνται²⁷ 2.715 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).

Τα στοιχεία διοικητικής κράτησης αλλοδαπών στην πενταετία (βλ. *Γράφημα 3*), δηλ. η σύγκριση του αντίστοιχου αριθμού κρατούμενων κάθε έτους²⁸, τόσο σε ΠΡΟΚΕΚΑ όσο και σε κρατητήρια Αστυνομικών Τμημάτων (ΑΤ), αποκαλύπτουν ότι ο αριθμός των κρατούμενων υπερβαίνει τους 3.000 σταθερά από το 2017 μέχρι σήμερα, ενώ κυμαίνεται γύρω στους 4.000 τα έτη

22. Βλ. Έκθεση Επιστροφών έτους 2019, σελ. 15.

23. παρ. 61 της απόφασης ΕΔΔΑ Μ.Α. κατά Βελγίου της 27.10.2020 (αρ. προσφυγής 19656/18).

24. Τα σχετικά στατιστικά της Eurostat εκδίδονται το δεύτερο εξάμηνο του επόμενου έτους. Τα δημοσιοποιημένα συνολικά στοιχεία του Ιουλίου 2020 αναφέρονται στο έτος 2019. Enforcement of immigration legislation statistics - Statistics Explained (europa.eu)

25. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#returns

26. Το 2019, 27.200 Ουκρανοί επεστράφησαν σε επίπεδο ΕΕ με τους Αλβανούς να καταλαμβάνουν τη 2η θέση με 15.400 επιστροφές. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics#Returns_of_non-EU_citizens

27. Στοιχεία διοικητικής κράτησης της ΕΛ.ΑΣ. για την 1.1.2020.

28. Στοιχεία που αναφέρονται στην 1η Νοεμβρίου κάθε έτους.

2019-2020. Αντιστρόφως ανάλογος είναι ο αριθμός των αναγκαστικά επιστρεφόμενων, που μειώνεται σταθερά από το 2018 έως και το 2020, γεγονός που δημιουργεί εύλογα ερωτηματικά για την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα στην επιβολή της κράτησης, ως του επαχθέστερου μέτρου προς διασφάλιση της αναγκαστικής επιστροφής παράτυπων αλλοδαπών.

Ο προβληματισμός αυτός για ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας στον περιορισμό της προσωπικής ελευθερίας ενισχύεται έτι περαιτέρω από τις συνθήκες κράτησης. Πάγια θέση του Συνηγόρου αποτελεί η ανεπάρκεια των κελιών των αστυνομικών τμημάτων σε επίπεδο συνθηκών διαβίωσης για πολυήμερη ή/και πολύμηνη κράτηση. Η συγκυρία της πανδημίας δημιούργησε το 2020 επιπλέον κινδύνους για την υγεία σε όλους τους χώρους κράτησης και αντίστοιχη υποχρέωση μέριμνας από πλευράς των αρχών. Η ΕΛ.ΑΣ. ανταποκρίθηκε²⁹ 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 εισήγηση³⁰ 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 αντιστρέφει 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 επιχειρήσεων απομάκρυνσης** μέσω παρατηρητών (monitors) συνιστούν, ως δράσεις, το βασικό κορμό της λειτουργίας του μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών 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 συμβάλλει με επιμέρους παρατηρήσεις του στη βελτίωση των συνθηκών και των διαδικασιών μεσοπρόθεσμα.**

3.1. Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής

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

Στις επιχειρήσεις διαπιστώθηκαν τα εξής **θετικά σημεία:**

- κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο διαπιστώθηκε από τον παρατηρητή η πληρότητα των φακέλων των επιστρεφόμενων·
- οι υπεύθυνοι των κρατητηρίων έδωσαν την ημερήσια αποζημίωση νωρίς το πρωί και φρόντισαν για την προμήθεια πρωινού από το κυλικείο·
- ο επικεφαλής της επιχείρησης, οι αστυνομικοί του χώρου κράτησης και οι συνοδοί επέδειξαν ευγένεια, επαγγελματισμό και οργάνωσαν αποτελεσματικά και με 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 φορτηγό σερβιτόρων βοθητών 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:**

- όλοι αδιακρίτως οι απελαθέντες κλείστηκαν σε χώρους κράτησης - κελιά πριν και κατά τη διάρκεια της επιχείρησης χωρίς αυτό να είναι απαραίτητο ή να δικαιολογείται από κάποια εξατομικευμένη ανάγκη,
- ο χώρος κράτησης προ της αναχώρησης στη Διεύθυνση 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 ήταν ταλαιπωρημένο από την 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, και όχι χώρος εγκλεισμού, με 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,
- οι 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 ευρωπαϊκές³¹

Το 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 Συνηγόρου του Πολίτη στις εθνικές επιχειρήσεις επιστροφών έχουν παρατηρηθεί ελλείψεις και οργανωτικά προβλήματα, αλλά και μεγαλύτερος επαγγελματισμός και ανάληψη πρωτοβουλιών εκ μέρους των αρμοδίων προς όφελος των επιστρεφόμενων.

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

31. Για τις επιχειρήσεις αυτές, η Ανεξάρτητη Αρχή λαμβάνει υπόψη τις αυξημένες απαιτήσεις εγρήγορης 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 επιστρεφόμενων για την επιχείρηση (προ 24 ωρών τουλάχιστον),
- η έλλειψη διερμηνείας κατά τη διεξαγωγή της επιχείρησης,
- η απουσία πλήρους ιατρικού ελέγχου,
- η μη χορήγηση πιστοποιητικού ικανότητας ταξιδιού (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 επιστρεφόμενων 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 ραντεβού 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 επιστρεφόμενου να αιτηθεί διεθνή προστασία (άσυλο) και η εξαίρεσή του από την επιχείρηση επιστροφής έως ότου κριθεί το αίτημά του,
- η μη γενικευμένη χρήση μέσων δέσμευσης, αλλά δέσμευση μεμονωμένων περιπτώσεων μετά από εξατομικευμένη 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 επιστρεφόμενων, 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 αρχικούς

την ανεύρεση της αποσκευής. Σε άλλη επιχείρηση, την παραμονή της πτήσης 19 επιστρεφόμενοι εξαιρέθηκαν της επιχείρησης, καθώς δεν έγιναν δεκτοί από τις αρμόδιες πακιστανικές αρχές.

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

Ως προς τα ζητήματα προστασίας από την πανδημία, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει προτείνει τη διενέργεια τεστ ταχείας 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 επιστρεφόμενων (fit to fly) πραγματοποιήθηκε απλή συνέντευξη των επιστρεφόμενων και συμπλήρωση σχετικής φόρμας για τον κορωνοϊό 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 επιστρεφόμενων 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 διεξαγωγή της επιχείρησης**, ενώ εξακολουθούν να υφίστανται **πάγια προβλήματα, όπως η έλλειψη διερμηνείας, η αποσπασματική 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. Όμως, 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 θερμομέτρηση τον κάθε επιστρεφόμενο, όμως λόγω έντονης ζέσης 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 διερμηνεία**, η οποία διασφαλίστηκε με την εθελοντική συμμετοχή επιστρεφόμενου προς διευκόλυνση 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 παρατηρητή 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 επιστρεφόμενου και ο γιατρός εισηγήθηκε –αν και οι διαδικασίες επιστροφής ήταν εν εξελίξει- την εξαίρεση του επιστρεφόμενου 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 επιστροφών:

- να διασφαλίζεται η έγκαιρη ενημέρωση των υπό επιστροφή αλλοδαπών για την επιχείρηση επιστροφής (προ 24 ωρών),
- να εξασφαλίζεται η παρουσία διερμνεία 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 χορηγείται σε όλους το απαραίτητο πιστοποιητικό ικανότητας ταξιδιού,
- να υποβάλλονται συνοδοί και αλλοδαποί σε τεστ ανίχνευσης του Covid-19 δυο ημέρες πριν από την επιχείρηση.

3.3. Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία³²

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 2020³³.

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/>)

α με τουριστικό πλοίο, ειδικά ναυλωμένο από τη FRONTEX)

Οι παρατηρητές πραγματοποίησαν εξωτερικό έλεγχο αρχικά 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 επιστρεφόμενους, 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 επιστρεφόμενων καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας.
- Η μη χρήση μέσων δέσμευσης (Velcro) στις περισσότερες επιχειρήσεις.
- Υπάρχει πλέον σταθερή πρόνοια για τοποθέτηση των υπαρχόντων των επιστρεφόμενων 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 επιστρεφόμενων, αργοπορημένη άφιξη-μεταγωγή στο λιμάνι στις Λέσβου κ.ά.).
- Η μη πληρότητα των διοικητικών φακέλων των επιστρεφόμενων (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 επιστρεφόμενων.
- Ο μη ενδεδειγμένος ιατρικός έλεγχος των επιστρεφόμενων (σε κάποιες περιπτώσεις οι επιστρεφόμενοι επικατέστηκαν παθήσεις, όπως φυματίωση, χωρίς να υπάρχουν σχετικά ιατρικά αρχεία).
- Ο χώρος διεξαγωγής σωματικού ελέγχου (χρήση αποθήκης).
- Καθυστερήσεις στις επιδόσεις των αποφάσεων επιστροφής.
- Απουσία διερμνείας.
- Η χρήση δέσμευσης με Velcro των επιστρεφόμενων 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 επίδοσης των αποφάσεων, παρουσία διερμνεά, με αποτέλεσμα τη μη δυνατότητα προσφυγής των ενδιαφερομένων 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 ήδη 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. Η συνοδός των αρμόδιων Τουρκικών αρχών ενημέρωσε κατά την επιχείρηση για την κατάσταση του επιστρεφόμενου 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 ταξιδιού (fit to travel)** σε όλους τους επιστρεφόμενους, προκειμένου οι ίδιοι να εξετάζονται από γιατρό και να κρίνεται η καταλληλότητα της υγείας τους για να ταξιδέψουν. Παράλληλα, **η χρήση μέσων δέσμωσης και πολύ περισσότερο χορήγησης ηρεμιστικής ένεσης**, προκειμένου να συνεργαστεί ο επιστρεφόμενος, αν και κρίθηκε απαραίτητη στη συγκεκριμένη περίπτωση για την ίδια την προστασία του επιστρεφόμενου, 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 επιστρεφόμενων, και κυρίως των αποφάσεων επανεισδοχής και των αποδεικτικών επίδοσης. Η αρχική λίστα των επιστρεφόμενων περιελάμβανε είκοσι οκτώ άτομα. Κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο διαπιστώθηκε ότι για δύο περιπτώσεις είχε υποβληθεί δήλωση παραίτησης ενώπιον του Γραφείου 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 αίτημα για νομική συνδρομή επί απόρριψης αιτήματος χορήγησης διεθνούς προστασίας σε πρώτο βαθμό, το οποίο δεν εμφανιζόταν στο ηλεκτρονικό σύστημα, ενώ παράλληλα στο Συνήγορο του Πολίτη είχαν υποβληθεί σχετικές αναφορές για δέκα υποθέσεις επιστρεφόμενων λόγω υποβολής προσφυγών (επ' αυτού είχε ενημερωθεί σχετικώς η Μονάδα Επανεισδοχής του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας). Τη δε ημέρα διεξαγωγής της επιχείρησης παρέμενε σε εκκρεμότητα η συμπερίληψη στην επιχείρηση οικογένειας που κρατείτο στη Λέσβο λόγω κατάθεσης ενδίκων μέσων. Εν τέλει, μετά την εξαίρεση από την επιστροφή δύο οικογενειών, 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 σχετική ενημέρωση περί απόρριψης της προσφυγής, τελικά ο επιστρεφόμενος ενημερώνεται ξαφνικά ότι τελικά θα αποβιβαστεί, καθώς απερρίφθη η αίτησή του.

Τέλος, στις 12.3.2020 επρόκειτο να πραγματοποιηθεί επιχείρηση επανεισδοχής μεγάλου αριθμού (60) επιστρεφόμενων. Αν και την προηγούμενη ημέρα πραγματοποιήθηκε ο προαναχωριστικός έλεγχος από τους παρατηρητές της Αρχής, εν τέλει η επιχείρηση επανεισδοχής ακυρώθηκε την τελευταία στιγμή από τη FRONTEX με την αιτιολογία εμπλοκής στην ενοίκιαση πλοίου για την επανεισδοχή μεγάλου αριθμού αλλοδαπών. Σημειώνεται ότι την εβδομάδα που ακολούθησε, κατά την προγραμματισμένη επανεισδοχή της 19/3, η Αρχή ειδοποιήθηκε εγκαίρως από την ΕΛ.ΑΣ. ότι η τουρκική πλευρά ανέστειλε τις επανεισδοχές με την επίκληση μέτρων προφύλαξης κατά του κορωνοϊού.

β) αεροπορικές επανεισδοχές (από τη 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 FRONTEX. Οι επιχειρήσεις διεξήχθησαν ομαλά από το αεροδρόμιο της Μυτιλήνης προς τα Άδανα της Τουρκίας και αφορούσαν την επιστροφή πολιτών Συρίας σύμφωνα με την 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 εγρήγορση 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, αποδεικτικό επιδόσεων κ.ά.).
- Στοιχεία που αφορούν την ευαλωτότητα των επιστρεφόμενων ή τα στοιχεία που αφορούν τη φύση των παθήσεών 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 αλλά 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 ταξιδιού (fit to travel).
- Πρέπει να εξασφαλίζεται η παρουσία διερμηνέα σε όλες τις απαραίτητες γλώσσες κατά το προαναχωρησιακό στάδιο.

3.4. Χώροι διοικητικής κράτησης

Οι επιτόπιες επισκέψεις της Ομάδας Επιστροφών σε χώρους διοικητικής κράτησης αλλοδαπών περιορίστηκαν λόγω της εξάπλωσης της πανδημίας το 2020³⁵ στα κρατητήρια της Δ/νσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης στη Μενεμένη (3 αυτοψίες στις 20.2.2020, 12.6.2020 και 14.10.2020 αντίστοιχα) και σε 2 Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης στην Κεντρική Μακεδονία (στη Θέρμη την 21.2.2020 και στον Άγιο Αθανάσιο Δ. Χαλκηδόνας την 16.10.2020).

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** (ΠΡΟ-ΚΕΚΑ), χωρίς ωστόσο να πληρούνται οι σχετικές προδιαγραφές (Κανονισμός λειτουργίας προαναχωρησιακών κέντρων, ΦΕΚ Β΄ 118/21.1.2015) για προαυλισμό, ενώ η έλλειψη διερμηνέων συναντάται δυστυχώς και σε ΠΡΟΚΕΚΑ. Δεδομένου ότι ο μέσος όρος 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 κρατούμενους.
- 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 τηλεόρασης 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 κτιστά 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. Ο Συνήγορος του Πολίτη στις παρατηρήσεις του για το Ν. 4686/2020, με τον οποίο καταργήθηκε η παράταση³⁶ της κράτησης των ασυνόδευτων ανηλίκων πλέον των 25 ημερών, επανέλαβε τον **εξαρχής και συνολικά προβληματικό χαρακτήρα της στέρησης ελευθερίας ανηλίκων** και την πρότασή του για πλήρη κατάργησή της, ακόμη και υπό τη μορφή της προστατευτικής φύλαξης σε έσχατη ανάγκη, καθώς δύσκολα μπορεί να γίνει αποδεκτό ότι συνάδει με την υποχρέωση προτεραιοποίησης του συμφέροντος του ανηλίκου, όπως

35 Βλ. αυτοψίες σε Προαναχωρησιακά Κέντρα και αστυνομικά κρατητήρια το 2019 στην Ειδική Έκθεση Επιστροφών έτους 2019, σελ. 18 επ., καθώς και στην Ειδική Έκθεση του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης των Βασανιστηρίων και της Κακομεταχείρισης έτους 2019, σελ.48 επ., στην ιστοσελίδα της Αρχής www.synigogos.gr.

36. Στις καταργούμενες διατάξεις του άρθρου 61 Ν. 4686/20 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. Χαλκιδόνας, 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** κρατουμένου 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).

Οι 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 σύνθετος φαινόμενο**, σύμφωνα με τους αστυνομικούς, και είχε διαπιστωθεί σε αυτοψία του Συνηγόρου 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 θερμομέτρησης και επάρκεια αντισηπτικού, είχαν δοθεί ειδικές οδηγίες από το Αρχηγείο σε περίπτωση που υπάρξει κάποιο περιστατικό, ενώ δε γίνονταν τεστ ανίχνευσης. Σε ενδεχόμενη αύξηση του αριθμού των κρατουμένων, οι αναγκαίες αποστάσεις για προστασία από τον κορωνοϊό 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 Συνηγόρου 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 προορίζονται να υποδέχονται άτομα για πολύ μικρά διαστήματα»**³⁹. Το Δικαστήριο θεωρεί την κράτηση εξευτελιστική μεταχείριση κατά παράβαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ, συνεκτιμώντας τα παρακάτω

37. Βλ. τις παρατηρήσεις 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 Ελλάδα, απόφαση ΕΔΔΑ της 1.8.2013 (αρ. προσφυγής 70427/11), παρ.47.

στοιχεία, αν αυτά συντρέχουν: η διάρκεια της διοικητικής κράτησης επί ημέρες⁴⁰, 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 ΑΤ, εκ των οποίων οι 5 σε συνθήκες υπερπληθυσμού, ενώ συνέτρεχαν και ελλείψεις σε φυσικό φως, ντους και προαυλισμό.

4. Η αρμοδιότητα συνεργασίας του Συνηγόρου με τη 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 τα τέλη του 2016⁴¹, να συμμετάσχει με στελέχη του ως παρατηρητές στην ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών της FRONTEX με αντικείμενο τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής. Ο Συνήγορος συνεχίζει να μετέχει ορίζοντας ικανό αριθμό έμπειρων στελεχών του στην προβλεπόμενη ευρωπαϊκή δεξαμενή και υπό τον ισχύοντα Κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή-Ακτοφυλακή⁴², διατηρώντας 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 τη FRONTEX. Η κριτική του Συνηγόρου⁴³ δεν αφορά μόνον 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 για τα κράτη μέλη έλεγχος των εθνικών επιστροφών καθίσταται εσωτερικό ζήτημα της FRONTEX προκειμένου για ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφών. Στην πράξη, πρόκειται για κοινές από διάφορα κράτη μέλη επιχειρήσεις, για τις οποίες τη συνολική εικόνα την έχει ο παρατηρητής που επιλέγει η FRONTEX, στην οποία και υποβάλλει την αναφορά του. Η διοίσιση από τον εξωτερικό έλεγχο των εθνικών μηχανισμών σε εσωτερικό έλεγχο των επιστροφών της FRONTEX είναι προφανής.

Εκτιμώντας ότι 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 αναγκαστικής επιστροφής. Η πρωτοβουλία αυτή έλαβε την ονομασία **«Πρωτοβουλία του Ναυπλίου»** από την πόλη στην οποία έγιναν οι πρώτες συναντήσεις προετοιμασίας μεταξύ ομόλογων θεσμών κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με θεσμική ανεξαρτησία και αντίστοιχη αρμοδιότητα εξωτερικού ελέγχου των εθνικών επιστροφών με την υποστήριξη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Αποτέλεσμα των συναντήσεων αυτών ήταν η συγκρότηση, σε ειδική σύσκεψη στη Ρώμη (7-9.10.2019), του μηχανισμού των ανεξάρτητων αρχών για τον εξωτερικό έλεγχο σε ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών. Η πρωτοβουλία αυτή δεν αποτελεί απλά μια σημαντική ευκαιρία για την ανταλλαγή απόψεων και τεχνογνωσίας μεταξύ του Συνηγόρου του Πολίτη και των ομόλογων του ανεξάρτητων αρχών σε άλλα κράτη μέλη αλλά φιλοδοξεί να αποτελέσει το πρότυπο ενός ανεξάρτητου και ουσιαστικού μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου των ευρωπαϊκών επιστροφών, στοιχεία που ελλείπουν από το ισχύον σύστημα που λειτουργεί στο εσωτερικό της FRONTEX.

Εκτιμώντας ότι οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας του εξωτερικού ελέγχου συνδέονται άρρηκτα με την ουσία και την αναβάθμιση των διαδικασιών επιστροφών, η Πρωτοβουλία του Ναυπλίου στοχεύει όχι μόνον στη διαφάνεια αλλά και σε **ενιαίες και υψηλότερες προδιαγραφές** στη μεταχείριση

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 Πολίτη που μετέχουν στην ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών, αποτελούν οι συστάσεις σε θέματα όπως η αναλογικότητα στη δέσμευση με χειροπέδες, η ιατρική εξέταση σε όλους προς πιστοποίηση της ικανότητας ταξιδιού, η προστασία των ανηλίκων και της οικογενειακής συνοχής, η ουσιαστική εκπαίδευση των συνοδών αστυνομικών, η πρόσβαση στον υπηρεσιακό φάκελο με τα αναγκαία στοιχεία του διοικητικού ιστορικού της επιστροφής (επιδόσεις αποφάσεων, προηγούμενη ενημέρωση, ολοκλήρωση διαδικασιών αιτήσεων ασύλου και διαμονής, ιατρικό ιστορικό κ.α.) και ο αναγκαίος σεβασμός τυχόν εκκρεμούς δικαστικής κρίσης περί προσωρινής προστασίας.

Διασφαλίζοντας μέσω ανεξάρτητων εξωτερικών παρατηρητών τα θεμελιώδη δικαιώματα των επιστρεφόμενων και την τήρηση της νομιμότητας σε μια διαδικασία καταναγκασμού, όπως είναι οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αναγκαστικών 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 5.12.2020⁴⁴. 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 προοιωνίζεται 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 FRONTEX⁴⁵. 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 επανεισοχής 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 εκκρεμή αιτήματα δικαστικής προστασίας και μεταγενέστερα αιτήματα ασύλου, ενώ οι ενδιαφερόμενοι είχαν εξαιρεθεί της επιχείρησης επανεισοχής. Η 4η καταγγελία αφορά την παράλειψη διακρίβωσης της ανηλικότητας τριών ασυνόδευτων ανηλίκων κατά την είσοδό τους στη Λέσβο

44. Άρθρο 110, παρ. 6 του Κανονισμού 2019/1896/ΕΕ. Για τη σχετική κριτική βλ. <https://www.politico.eu/article/frontex-chief-fabrice-leggeri-under-fire-from-eu-commissioner-ylva-johansson/>
<http://crimenewstime.de/frontex-scandals-plunge-europes-border-agency-into-turmoil/>

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 διερμνών της FRONTEX κατά την ταυτοποίηση των αναφερομένων. Βάσει προηγούμενης αναφοράς στο Συνήγορο ως προς τις διαδικασίες διακρίβωσης ανηλικότητας ομάδας ανηλικών, ο Συνήγορος έχει ζητήσει να διευκρινιστούν οι διαδικασίες, υπενθυμίζοντας τη διαδικασία διακρίβωσης που αποσκοπεί να προστατεύσει την ανηλικότητα εν αμφιβολία. Η σχετική έρευνα παραμένει εκκρεμής.

Όσον αφορά **αναφορές προηγούμενων ετών**, η FRONTEX έκλεισε την έρευνα για την επανεισδοχή ατόμου εν αναμονή προσωρινής δικαστικής προστασίας, για την οποία ο Συνήγορος είχε απευθύνει αντίθετη 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 Διαμεσολαβήτριας**⁴⁸ 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 συστάσεως του Μηχανισμού αυτού, ο οποίος λειτουργεί στο εσωτερικό του ίδιου φορέα που καλείται να ελέγξει⁴⁹. Για το λόγο αυτό άλλωστε ο Έλληνας Συνήγορος πρόβη στην «Πρωτοβουλία του Ναυπλίου» με ομόλογους του θεσμούς και τη στήριξη του Συμβουλίου της Ευρώπης⁵⁰. Ο Συνήγορος αναφέρθηκε επίσης σε συστημικά 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 βασίζεται τη λειτουργία του σε ρυθμίσεις με χαρακτηριστικά “soft law”.

46. Η άποψη του Συνηγόρου αναφέρεται αναλυτικά στην προηγούμενη έκθεσή του, *ibid*.

47. Βλ. για την υπόθεση αυτή τις Εκθέσεις Επιστροφών του Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2016, σελ.14-15, έτους 2017, σελ.21-22, έτους 2018, σελ.10 (www.synigoros.gr).

48. Στρατηγική έρευνα 01/5/2020/MHZ.

49. Βλ. τη σχετική κριτική στις Εκθέσεις Επιστροφών έτους 2016, σελ.16, έτους 2017, σελ. 22-23, έτους 2018, σελ.11, έτους 2019, σελ.9.

50. Βλ. προηγούμενη υποενότητα 4.1. της παρούσας Έκθεσης.

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 προβλεπόταν 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 δύναται 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 κανόνας** 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 πολλακώς 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 Επιτροπή**⁵³, 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. Ο Συνήγορος επισήμανε και το προοίμιο της Οδηγίας (παρ.16): «Η χρήση της κράτησης με σκοπό την απομάκρυνση θα πρέπει να είναι περιορισμένη και να υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας όσον αφορά τα χρησιμοποιούμενα 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».

53. Webinar on Alternatives to Detention (<https://emnbelgium.be/news/webinar-alternatives-detention-emn-belgium>) organized by the European Migration Network (EMN) Belgium and the Return Expert Group (REG) 15 December 2020, as a follow-up to the Conference on Effective Alternatives to the Detention of Migrants organised by the Council of Europe, the European Commission and EMN in April 2019.

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 Εγχειριδίου 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 αυστηρότερο 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 όσον αφορά την τροποποίηση της Οδηγίας. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με **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 αναμενόταν από το 2017⁵⁶, και επανέλαβε ότι είναι σημαντικό να υιοθετηθεί **μια τεκμηριωμένη κοινή προσέγγιση** που θα καθοδηγεί **τη συνεκτική χάραξη πολιτικής και τον βασιζόμενο σε καλή πληροφόρηση δημόσιο διάλογο**, καλώντας την Επιτροπή να παροτρύνει τα κράτη μέλη να συλλέγουν και να δημοσιεύουν **ποιοτικά και ποσοτικά δεδομένα** σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας Επιστροφών⁵⁷.

Η συγκρισιμότητα των δεδομένων που συλλέγονται αναμφίβολα παρουσιάζει ελλείψεις και ζητήματα διαφάνειας. Περαιτέρω όμως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επεσήμανε ότι η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής της Οδηγίας Επιστροφών δε θα πρέπει να μετράται μόνο **με αναφορά στο ποσοστό επιστροφής** αλλά και με βάση **τη βιωσιμότητα των επιστροφών** και την **εφαρμογή των εγγυήσεων για τα θεμελιώδη δικαιώματα, το σεβασμό των διαδικαστικών εγγυήσεων και την αποτελεσματικότητα των οικειοθελών επιστροφών**.

Ως προς τις αποφάσεις επιστροφής και την οικειοθελή αναχώρηση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπενθυμίζει τη βασική αρχή που κατοχυρώνεται στην Οδηγία, σύμφωνα με την οποία **οι οικειοθελείς επιστροφές θα πρέπει να έχουν προτεραιότητα έναντι των αναγκαστικών επιστροφών ως πιο βιώσιμες, λιγότερο δαπανηρές και επαχθείς για τα κράτη**,

54. Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση 2017, Επιστροφές Αλλοδαπών, σελ.23-26, Ειδική Έκθεση 2018, Επιστροφές Αλλοδαπών, σελ.27-33 & Ειδική Έκθεση 2019, Επιστροφές Αλλοδαπών, σελ.34-38 στο www.synigoros.gr.

55. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2020 σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας για την επιστροφή: 2019/2208(INI) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_EL.html

56. Η Επιτροπή έχει αξιολογήσει μία φορά την εφαρμογή της Οδηγίας Επιστροφών (το 2014). Το 2017 εξέδωσε μια σύσταση για να καταστούν οι επιστροφές πιο αποτελεσματικές και δημοσίευσε ένα Εγχειρίδιο περί επιστροφής το 2018, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση αναδιατύπωσης της Οδηγίας με σκοπό την επίτευξη μιας πιο αποτελεσματικής και συνεκτικής πολιτικής επιστροφής (βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Επιστροφές Αλλοδαπών, Ειδική Έκθεση 2018, σελ. 27-33 & Ειδική Έκθεση 2019, σελ. 34-38 στο www.synigoros.gr).

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 οι αποφάσεις επιστροφής, απαγόρευσης εισόδου, απομάκρυνσης να είναι **εξατομικευμένες, σαφώς δικαιολογημένες με νομικούς και πραγματικούς λόγους,** να εκδίδονται **γραφτως** και να περιέχουν πληροφορίες σχετικά με **τα διαθέσιμα μέσα έννομης προστασίας και τις σχετικές προθεσμίες (σε γλώσσα την οποία κατανοεί το ενδιαφερόμενο πρόσωπο).** Παράλληλα, είναι αναγκαίο να διασφαλίζεται **το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής,** μεταξύ άλλων, μέσω της παροχής κατάλληλων και προσβάσιμων πληροφοριών και δικαστικής αρωγής, καθώς και επαρκών κονδυλίων για την παροχή νομικής συνδρομής. **Η αρχή της μη επαναπρώθησης 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 επαναπρώθησης.

Στις διαδικαστικές εγγυήσεις εντάσσεται και η δυνατότητα των κρατών μελών να χορηγούν **αυτόνομη άδεια διαμονής για λόγους συμπόνιας, για ανθρωπιστικούς λόγους ή για άλλους λόγους** σε υπήκοο τρίτης χώρας που διαμένει παράτυπα στην επικράτειά τους⁵⁸. Η 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 στην κοινωνία. Με τον τρόπο αυτό, θα μπορούσε να ξεπεραστεί η κατάσταση διοικητικής αβεβαιότητας στην οποία εγκλωβίζονται τα άτομα 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. Η προσέγγιση αυτή ενέχει τον κίνδυνο μείωσης των κινήτρων για οικειοθελή επιστροφή. Η απαγόρευση εισόδου δε θα πρέπει να εφαρμόζεται αυτόματα, αλλά αντίθετα θα πρέπει να βασίζεται σε ατομική αξιολόγηση.

Ως προς την κράτηση και τον κίνδυνο διαφυγής⁵⁹, το Κοινοβούλιο τονίζει ότι, παρά το γεγονός ότι υπάρχουν διαφορές στον τρόπο με τον οποίο έχει μεταφερθεί ο ορισμός του «κινδύνου διαφυγής» στις εθνικές νομοθεσίες, θα πρέπει για λόγους συμμόρφωσης με την Οδηγία να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι ατομικές περιστάσεις του ενδιαφερόμενου προσώπου κατά τον προσδιορισμό κινδύνου διαφυγής, προκειμένου να δικαιολογηθεί η κράτηση, και υπογραμμίζει ότι είναι αναγκαίο να εναρμονιστούν ο ορισμός και η εφαρμογή των αντικειμενικών κριτηρίων για τον προσδιορισμό του κινδύνου διαφυγής. Επιπλέον, επισημαίνεται ότι σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα, **η κράτηση πρέπει να παραμείνει μέτρο έκτακτης ανάγκης, να προβλέπεται από τον νόμο και να είναι αναγκαία, εύλογη και ανάλογη προς τους επιδιωκόμενους στόχους·** σημειώνει επίσης ότι η κράτηση πρέπει να διαρκεί όσο

58. Άρθρο 6, παράγραφος 4 της Οδηγίας Επιστροφών.

59. Το άρθρο 3, παράγραφος 7 της Οδηγίας ορίζει ότι «κίνδυνος διαφυγής» σημαίνει την ύπαρξη λόγων, σε ατομική περίπτωση, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων οριζόμενων 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 εκτίμηση των ατομικών περιστάσεων, η οποία έχει λάβει υπόψη τα συμφέροντα του ενδιαφερόμενου προσώπου.

Τέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τονίζει εκ νέου τη σημασία της ύπαρξης **ανεξάρτητων παρατηρητών εξωτερικού ελέγχου και:**

- καλεί την Επιτροπή να εξασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη και η FRONTEX διαθέτουν όργανα 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 αξιοποιήσουν τα υφιστάμενα ανεξάρτητα όργανα 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 συστημάτων παρακολούθησης της αναγκαστικής επιστροφής·
- προτρέπει την Επιτροπή να διασφαλίσει τη δημιουργία ενός μηχανισμού παρακολούθησης μετά την επιστροφή, ώστε να γίνεται κατανοητή η τύχη των ατόμων που επιστρέφουν, εφόσον αυτό είναι νομικά και πρακτικά εφικτό, επιστώντας ιδιαίτερη προσοχή στις ευάλωτες ομάδες, συμπεριλαμβανομένων των ασυνόδευτων ανηλίκων και των οικογενειών.

Οι προτάσεις αυτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επιβεβαιώνουν αφενός την ανάγκη **πραιτέρω εγγυήσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων στην επαναδιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφών**, στην ίδια κατεύθυνση με τις επισημάνσεις της Αρχής, όπως αυτές είχαν ήδη διατυπωθεί στην Έκθεσή της το 2018⁶⁰, και αφετέρου τη **σημασία της πρωτοβουλίας που είχε ο Έλληνας Συνήγορος για ανεξάρτητο και ουσιαστικό έλεγχο των διαδικασιών επιστροφής από Αρχές και παρατηρητές με εγγυήσεις ανεξαρτησίας** που δε διαθέτει η FRONTEX ως εκτελεστικός μηχανισμός 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 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή την 23.9.2020 παρουσίασε ένα Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο⁶¹, το οποίο αποσκοπεί «σε μια δικαιότερη, πιο Ευρωπαϊκή προσέγγιση στη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου. Στοχεύει να θεσπίσει μια συνεκτική και βιώσιμη πολιτική, εισφέροντας μια ανθρώπινη και αποτελεσματική μακροπρόθεσμη ανταπόκριση στις τρέχουσες προκλήσεις της παράτυπης μετανάστευσης...»⁶².

60. Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση 2018, Επιστροφές Αλλοδαπών, σελ.28-29 στο www.synigoros.gr

61. Ανακοίνωση της Επιτροπής (COM/2020/609 final), 23-9-2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/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 κοινή δήλωση UNHCR-IOM της 22-9-2020 <https://www.unhcr.org/news/press/2020/9/5f69deff4/unhcr-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 νομοθέτημα 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 – μετανάστευσης⁶³.
- **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 τόσο της EASO ως Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για το Άσυλο όσο και της FRONTEX με ενισχυμένο συντονιστικό ρόλο, το διορισμό του Συντονιστή Επιστροφής (EU Return Coordinator) από την Επιτροπή, ο οποίος θα παρέχει υποστήριξη ώστε να συγκεκριραστούν οι άξονες πολιτικής της ΕΕ για την επιστροφή, θα υποστηρίζεται από ένα νέο δίκτυο υψηλού επιπέδου για τις επιστροφές και μια νέα επιχειρησιακή στρατηγική. Εξαγγέλθηκαν επίσης η διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων, βελτιώσεις του Κώδικα Σένγκεν, κοινή προσέγγιση σε θέματα διάσωσης για την αποφυγή ποινικοποίησης ανθρωπιστικών παραγόντων, οδηγός ετοιμότητας και διαχείρισης κρίσεων, ευέλικτες συμφωνίες με τρίτες χώρες και σχετικά χρηματοδοτικά εργαλεία, ενώ η ένταξη μεταναστών υποεκπροσωπείται στο σχετικό σχέδιο της Επιτροπής.

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 άσυλο⁶⁴.

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 proredito).

- 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 του ελέγχου διαλογής.

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 αναποτελεσματικές διαδικασίες μπορεί να προκαλέσουν δυσκολίες και δυσλειτουργίες στο ευρωπαϊκό σύστημα διαχείρισης του ασύλου και της μετανάστευσης [...] η έλλειψη ενοποίησης των διαδικασιών ασύλου μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα οι αρχές να χάνουν τα ίχνη κάποιου μεταξύ αρνητικής απόφασης ασύλου και διαδικασίας επιστροφής» (ο.π. Νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο: Ερωτήσεις και απαντήσεις).

64. Βλ. μελέτη του Συνηγόρου έτους 2019 για το πρόγραμμα μετεγκατάστασης που εκπονήθηκε στο πλαίσιο της Διεθνούς Ένωσης Συνηγόρων (IOI). <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 **δίκαιη 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 διερμνεϊά, σε δωρεάν νομική συνδρομή και εκπροσώπηση. Παράλληλα, έχοντας εμπειρία ως μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου στις επιχειρήσεις 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 πρόσπιση 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 πραγματικής προσφυγής- είναι κρίσιμες για την κατοχύρωση της διαφάνειας και της νομιμότητας της επιδιωκόμενης ολοκληρωμένης διαδικασίας ασύλου και επιστροφής στα σύνορα.

Η Επιτροπή στο Νέο Σύμφωνο προτείνει **μία δέσμη νομοθετικών ρυθμίσεων, μεταξύ των οποίων έξι Κανονισμούς** προς υιοθέτηση από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έως τα μέσα του 2021⁶⁵.

Η πρόταση Κανονισμού για κοινές διαδικασίες ασύλου⁶⁶ ανήκει σε αυτή τη δέσμη νομοθετικών μέτρων και αποτελεί τμήμα μιας **σφαιρικής προσέγγισης** της μετανάστευσης και του ασύλου κατά το προοίμιό της:

*«Παρά το γεγονός ότι ο αριθμός των παράτυπων αφίξεων στην Ένωση έχει μειωθεί δραστικά κατά 92 % από το 2015, εξακολουθούν να υπάρχουν ορισμένες **διαρθρωτικές προκλήσεις, οι οποίες ασκούν πίεση στα συστήματα ασύλου, υποδοχής και επιστροφής των κρατών μελών**. Στις προκλήσεις αυτές συγκαταλέγονται το αυξανόμενο ποσοστό αιτούντων διεθνή προστασία που είναι άπιθano να τύχουν προστασίας στην ΕΕ, με συνακόλουθη αύξηση του διοικητικού φόρτου και καθυστερήσεις στη χορήγηση προστασίας σε όσους χρήζουν πραγματικά προστασίας, καθώς και ένα επίμονο φαινόμενο περαιτέρω μετακίνησης μεταναστών εντός της ΕΕ». Στόχος της πρότασης αυτής είναι «η απρόσκοπτη **διασύνδεση όλων των σταδίων** της διαδικασίας μετανάστευσης, από την άφιξη και τη διεκπεραίωση αιτήσεων ασύλου έως, κατά περίπτωση, την επιστροφή».*

Σημαντικές για τη διαδικασία επιστροφών είναι δύο κυρίως ρυθμίσεις του προτεινόμενου Κανονισμού:

Άρθρο 35α -Η πρόβλεψη **έκδοσης απόφασης επιστροφής στην ίδια πράξη** ή ταυτόχρονα με την απορριπτική απόφαση ασύλου (που υπόκειται μάλιστα σε προσφυγή ενώπιον του ίδιου δικαστηρίου και εντός των ίδιων προθεσμιών και δικαστικών διαδικασιών (άρ.53).

Άρθρο 41 και 41α -Η **ενοποιημένη διαδικασία διαλογής στα εξωτερικά σύνορα που καταλήγει σε ταχείες διαδικασίες επιστροφής**. Ειδικότερα, καθιερώνεται μια φάση **πριν**

65 Για την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ασύλου, τη Διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης, τη θέσπιση ελέγχου διαλογής, τις ελάχιστες απαιτήσεις χορήγησης διεθνούς προστασίας, την αναθεώρηση των διαδικασιών ασύλου και το Eurodac.

66 «για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ» EUR-Lex - 52020PC0611 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

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 αξιολογείται χωρίς να επιτρέπεται η είσοδος του αιτούντος στο έδαφος του κράτους μέλους στο πλαίσιο διαδικασίας ασύλου στα σύνορα ή στο πλαίσιο συνήθους διαδικασίας ασύλου. Όταν χρησιμοποιείται διαδικασία ασύλου στα σύνορα και καταδεικνύεται ότι το άτομο δε χρήζει προστασίας, θα ακολουθηθεί **διαδικασία επιστροφής στα σύνορα**.

- Τα πρόσωπα που υπόκεινται σ' αυτή τη διαδικασία δεν επιτρέπεται να εισέρχονται στο έδαφος του κράτους μέλους και θα πρέπει να **παραμένουν στα εξωτερικά σύνορα ή πλησίον αυτών ή σε ζώνες διέλευσης**. ωστόσο, όταν τα κράτη μέλη δεν είναι σε θέση να στεγάζουν τα πρόσωπα αυτά στους προαναφερθέντες τόπους, μπορούν να χρησιμοποιούν άλλες τοποθεσίες εντός του εδάφους τους. Στους υπηκόους τρίτων χωρών και στους άπτριδες που υπόκεινται στη διαδικασία μπορεί να χορηγηθεί προθεσμία **οικειοθελούς** αναχώρησης που δεν υπερβαίνει τις 15 ημέρες, με την επιφύλαξη της δυνατότητας οικειοθελούς συμμόρφωσης ανά πάσα στιγμή, με την υποχρέωση επιστροφής σε σημείο αναχώρησης, παραμεθόρια περιοχή ή ζώνη διέλευσης.
- 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 παραμονής, 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 **παραπέμπον σε διατάξεις της υπό αναδιατύπωση Οδηγίας Επιστροφών**, για την οποία στην ανακοίνωση του Νέου Συμφώνου η Επιτροπή προτρέπει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να ολοκληρώσουν γρήγορα τις σχετικές διαπραγματεύσεις έως τα μέσα του 2021. 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 ένα αυστηρό πλαίσιο διαδικασιών στα σύνορα και κριτηρίων 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 σφραγίστηκε από την αιφνίδια έλευση της πανδημίας δημιουργώντας νέους κινδύνους για τη διασφάλιση της υγείας και ασφάλειας των επιστρεφόμενων 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 αποσυμφόρση 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 επιστρεφόμενων, μεγάλος αριθμός διοικητικά κρατουμένων σε Κέντρα κράτησης αλλά και σε αστυνομικά τμήματα σε ακατάλληλες συνθήκες, και μη εφαρμογή εναλλακτικών της 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 ενοποιημένη διαδικασία ασύλου και επιστροφών στα σύνορα, καθιστώντας έτι περαιτέρω αναγκαίο τον ανεξάρτητο έλεγχο για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών τρίτων χωρών αλλά και τη διαφάνεια της δράσης των αρμόδιων κρατικών οργάνων.