

ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΤΩΝ



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
Ταμείο Ασύλου Μετανάστευσης
και Ένταξης



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



ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ
(ΥΕΕΠ)

ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

Ειδική έκθεση 2018

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Συντελεστές

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

Δημοσιεύθηκε στην Αθήνα τον Ιούνιο 2019 στο πλαίσιο της Δράσης «Σύστημα Παρακολούθησης και Ελέγχου των Αναγκαστικών Επιστροφών» που συγχρηματοδοτείται από το Εθνικό Πρόγραμμα του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης 2014-2020

Επιμέλεια ύλης: Βίκυ Βασιλαντωνοπούλου - Χρύσα Χατζή

Εξώφυλλο και καλλιτεχνικός σχεδιασμός: ΚΑΜΠΥΛΗ ΑΕΒΕ

Μετάφραση: ELIT Language Services Ltd

Επιμέλεια μετάφρασης: Aeverie Jenne Polintan

© Συνήγορος του Πολίτη

Χαλκοκονδύλη 17, 104 32 – ΑΘΗΝΑ

www.synigoros.gr

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	4
1. Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου και το ευρωπαϊκό πλαίσιο του εξωτερικού ελέγχου αναγκαστικών επιστροφών	9
2. Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου.....	13
■ Ο εξωτερικός έλεγχος επιστροφών το 2018 με μια ματιά	13
■ Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών και κρατουμένων σε Προαναχωρησιακά Κέντρα.....	14
3. Επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά κέντρα – Προβλήματα διοικητικής κράτησης.....	16
■ Προβλήματα διοικητικής κράτησης από τη διαδικασία επιστροφών.....	16
■ Επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά Κέντρα	18
4. Εξωτερικός έλεγχος σε επιχειρήσεις επιστροφών / επανεισδοχών πολιτών τρίτων χωρών	20
■ Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής.....	20
■ Αεροπορικές, εθνικές και ευρωπαϊκές, επιχειρήσεις επιστροφής.....	21
■ Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία.....	24
5. Η πρόταση επαναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	27
Συμπέρασμα	34

Εισαγωγή

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αναγορευθεί σε εθνικό μηχανισμό παρακολούθησης των επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών, βάσει της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ («Οδηγία Επιστροφών») και του ν. 3907/2011 που την ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη. Στο πλαίσιο της ειδικής αυτής αρμοδιότητάς της, η Ανεξάρτητη Αρχή διεξάγει δειγματοληπτικούς ελέγχους σε όλα τα στάδια της διαδικασίας που ακολουθούν την έκδοση της απόφασης επιστροφής αλλοδαπού, δηλαδή την ενδεχόμενη διοικητική κράτησή του για τη διασφάλιση της απομάκρυνσης και την εκτέλεση της αστυνομικής επιχείρησης με χερσαία, θαλάσσια ή αεροπορική απομάκρυνση. Τα ευρήματα που προκύπτουν από τους εξωτερικούς, ανεξάρτητους αυτούς ελέγχους αποστέλλονται με παρατηρήσεις και συστάσεις προς τη Διοίκηση και δημοσιοποιούνται σε ετήσια έκθεση που υποβάλλεται στη Βουλή των Ελλήνων.

Μετά, δε, την θέση σε ισχύ του Κανονισμού 2016/1624 της ΕΕ, για τη μετατροπή της FRONTEX σε Ευρωπαϊκή Ακτοφυλακή - Συνοριοφυλακή και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, ο Συνήγορος του Πολίτη κλήθηκε, ως εθνικός μηχανισμός προστασίας δικαιωμάτων, να συνεργαστεί με τον νεοσύστατο ευρωπαϊκό μηχανισμό αναφορών της FRONTEX αλλά και να ορίσει στελέχη του για τη συγκρότηση ευρωπαϊκής δεξαμενής παρατηρητών (EU pool of monitors), που καλούνται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό να συμμετέχουν σε ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής.

Σε εκθέσεις προηγούμενων ετών¹, η Ανεξάρτητη Αρχή έχει αναφερθεί αναλυτικά στη συνεργασία αυτή, καταγράφοντας τις σοβαρές επιφυλάξεις της, ιδίως σε ό,τι αφορά σε ελλείμματα διαφάνειας και λογοδοσίας: το προβλεπόμενο στον Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ακτοφυλακής - Συνοριοφυλακής σχήμα για την παρακολούθηση ευρωπαϊκών επιχειρήσεων επιστροφών μετατρέπει, κατ' ουσίαν, τον εξωτερικό έλεγχο, με εγγυήσεις διαφάνειας και ανεξαρτησίας, σε εσωτερικό, αφού οι παρατηρητές της ευρωπαϊκής δεξαμενής αναφέρονται στην FRONTEX. Η διοίσιση αυτή του ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών από εθνικούς, ανεξάρτητους και εξωτερικούς, μηχανισμούς ελέγχου, στη FRONTEX, ως ενιαίο φορέα, εκτελεστικό και ελεγκτικό, της ευρωπαϊκής επιστροφής, είναι ακόμη πιο κρίσιμη εν όψει και της από

1. Ορ. ιδίως ειδικές εκθέσεις Επιστροφών 2016 & 2017, σελ.15 επ. και 22 επ., αντίστοιχα.

12.09.2018 πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για ένα νέο Κανονισμό προς περαιτέρω ενίσχυση της δράσης της FRONTEX. Για το λόγο αυτό, ο Συνήγορος ανέλαβε τον Οκτώβριο 2018 την πρωτοβουλία συζητήσεων με ομολόγους του θεσμούς με ανάλογες αρμοδιότητες σε άλλα κράτη-μέλη και με το Συμβούλιο της Ευρώπης προκειμένου να διερευνηθεί η δυνατότητα ενίσχυσης της ανεξαρτησίας της ευρωπαϊκής δεξαμενής παρατηρητών εξωτερικού ελέγχου επιστροφών, με τη σύσταση ανεξάρτητου από τη FRONTEX μηχανισμού, υπό την εποπτεία των ομολόγων Ανεξάρτητων Αρχών από διάφορες ευρωπαϊκές χώρες.

Το ζήτημα της διαχείρισης των παράτυπων μεταναστών παραμένει πρωτίστως πολιτικό, τόσο για την Ευρώπη όσο και για την Ελλάδα. Το 2018 τα όρια των υφισταμένων ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών για τη διαχείριση των μεικτών, μεταναστευτικών και προσφυγικών, ροών έγιναν ακόμη περισσότερο αισθητά. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, έχοντας ήδη κλείσει το κεφάλαιο της μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία ως προσωρινό μέτρο που έληξε την 26.9.2017, δεν έχει μέχρι σήμερα επιτύχει την αναγκαία συναίνεση για τη μεταρρύθμιση του ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου.

Παράλληλα, ο στόχος για ενίσχυση αποτελεσματικών επιστροφών των παράτυπων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους δεν φαίνεται να επαληθεύεται από τα διαθέσιμα στοιχεία. Σύμφωνα με τη Eurostat², 188.905 πολίτες τρίτων χωρών επεστράφησαν το 2017, έναντι 618.780 παράτυπα διαμενόντων στην ΕΕ, δηλαδή κάτι λιγότερο από το 1/3 αυτών που έχουν καταγραφεί. Είναι, δε, χαρακτηριστικό της μειωμένης αποτελεσματικότητας των ακολουθούμενων πολιτικών και διαδικασιών, ότι η μεγαλύτερη ομάδα υπηκόων που απομακρύνονται, τόσο σε απόλυτους αριθμούς όσο και ως ποσοστό επί του συνόλου, αφορά πολίτες από την Αλβανία, και όχι από χώρες καταγωγής που ταυτίζονται με την έξαρση των μεικτών ροών το 2015³. Το ίδιο φαίνεται να ισχύει και για τη χώρα μας, σε ποσοστό άνω του 80% μέχρι και σήμερα⁴.

Στην Ελλάδα, κυρίαρχο παραμένει το πρόβλημα μακράς παραμονής αιτούντων άσυλο σε γεωγραφικό περιορισμό στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, σε αριθμό συντριπτικά πολλαπλάσιο από τον ρυθμό των επανεισδοχών που η Κοινή Δήλωση

2. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation#Non-EU_citizens_found_to_be_illegally_present

3. In 2017, Albanians (31 180) topped the list of non-EU citizens returned to a non-EU country, maintaining their top position from 2016, βλ.σημ. 1.

4. 83% των αναγκαστικών απομακρύνσεων, επιστροφών και απελάσεων, για το 2017 ήτοι 11.161 στο σύνολο των 13.439, σελ.15 της έκθεσης επιστροφών 2017. Για το 2018 το ποσοστό κυμαίνεται στα ίδια (83,6%), βλ.παρακάτω ενότητα 2.

ΕΕ-Τουρκίας της 18.03.2016 φιλοδοξούσε ότι θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν στη γείτονα χώρα. Παρά τις, αισιόδοξες, όπως προκύπτει εκ των πραγμάτων, ευρωπαϊκές προβλέψεις και τις σημαντικές και συστηματικές ενισχύσεις σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, με τη συνδρομή του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για το Άσυλο (EASO), τις αλληπάλληλες νομοθετικές ρυθμίσεις και διαδοχικά μέτρα αποσυμφόρησης, στα νησιά συνεχίζουν να παραμένουν περίπου 15.000 αλλοδαποί, σε συνθήκες εξόχως προβληματικές σε ό,τι αφορά στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Η Ελλάδα το 2018 ήταν η μόνη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης που κατελάμβανε θέση στην πρώτη πεντάδα των χωρών που δέχτηκαν τους περισσότερους αιτούντες άσυλο τόσο σε απόλυτους αριθμούς όσο και σε αναλογία με τον πληθυσμό της⁵.

Οι δυσλειτουργίες των διαδικασιών ασύλου και της διασύνδεσης των στοιχείων ασύλου με τις αστυνομικές υπηρεσίες που έχουν την ευθύνη των επιχειρήσεων αναγκαστικής απομάκρυνσης παράτυπων μεταναστών, οδηγούν συχνά σε έλλειψη ασφάλειας δικαίου, γεγονός που αποδίδεται στο ιδιαίτερο καθεστώς που δίδει τις επανεισδοχές στην Τουρκία, σε εφαρμογή διαδικασιών αμφιβόλου νομικής αλλά σπουδαίας πολιτικής αξίας και βαρύτητας, όπως η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας. Στην παρούσα έκθεση εκτίθεται, ως ενδεικτικό παράδειγμα, το πρόβλημα της παράλειψης ταχείας εκκαθάρισης μεταγενέστερων αιτημάτων ασύλου, προκειμένου να προστατεύονται άτομα ευάλωτα που έχουν ουσιώδεις νέους λόγους διεθνούς προστασίας, ένα πρόβλημα που η εφαρμογή στην πράξη του πρόσφατου ν. 4540/2018 δεν επέλυσε, όπως παρατήρησε ο Συνήγορος ασκώντας τη σχετική αρμοδιότητα εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών/επανεισδοχών.

Στην παρούσα έκθεση αναλύονται οι διαπιστώσεις της Ανεξάρτητης Αρχής για το 2018, όπως προκύπτουν από την παρακολούθηση (monitoring) 41 επιχειρήσεων αναγκαστικής απομάκρυνσης αλλοδαπών καθώς και από 18 αυτοψίες/επιθεωρήσεις σε Προαναχωρησιακά κέντρα και κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων όπου κρατούνται διοικητικά προς επιστροφή αλλοδαποί. Πρόκειται για χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής στα σύνορα με την Αλβανία, εθνικές και κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αεροπορικής επιστροφής στη Γεωργία και στο Πακιστάν, θαλάσσιες και αεροπορικές επιχειρήσεις επανεισδοχής από τη Λέσβο στην Τουρκία. Το ευρύ αυτό φάσμα δειγματοληπτικού ελέγχου του Συνηγόρου με στελέχη του που συμμετέχουν ως παρατηρητές σε επιχειρήσεις, του επιτρέπει να διαμορφώσει μια συνολική εικόνα των προβλημάτων που παρουσιάζονται συστηματικά στις αναγκαστικές επιστροφές. Παράλληλα, ο Συνήγορος χρειάστηκε να παρέμβει, κατόπιν συγκεκριμέ-

5. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Main_trends_in_the_numbers_of_asylum_applicants

νων αναφορών, για να διευκρινιστούν ποικίλα ζητήματα νομιμότητας σε διαδικασίες αναγκαστικών επιστροφών και να διασταυρώσει στοιχεία -τόσο επιτόπου, κατά την επιχείρηση, όσο και κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο- των υπηρεσιακών φακέλων των υπό απομάκρυνση αλλοδαπών. Όπως αναλύεται στην παρούσα έκθεση, η ακαταλληλότητα των οχημάτων χειρσαίας επιστροφής και των χώρων κράτησης ως σημείων αναχώρησης, η έλλειψη έγκαιρης ενημέρωσης των επιστρεφόμενων, η μερική εφαρμογή της αναγκαίας εξατομικευμένης κρίσης για την εφαρμογή μέσων δέσμευσης και η έλλειψη πιστοποιητικού ιατρικής ικανότητας ταξιδιού για όλους τους επιστρεφόμενους, αποτελούν σταθερά προβλήματα των επιχειρήσεων αναγκαστικής επιστροφής. Σημειώνεται, ότι η ΕΛΑΣ έχει δείξει διάθεση συνεργασίας και αποδοχής των προτάσεων και συστάσεων του Συνηγόρου, επιφέροντας επιμέρους βελτιώσεις στις διαδικασίες αλλά και απέχοντας από αναγκαστική απομάκρυνση αλλοδαπών όταν εκκρεμεί αίτημα προσωρινής διαταγής στο ακυρωτικό δικαστήριο.

Ο Συνήγορος παρατηρεί ότι από τα παρεχόμενα από την ΕΛΑΣ στοιχεία για το 2018 προκύπτει μείωση στις αναγκαστικές επιστροφές κατά 42% ενώ ο συνολικός αριθμός των διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών υπερβαίνει για δεύτερη χρονιά τους 3.000, γεγονός που δημιουργεί εύλογα ερωτήματα για τη λειτουργία της διοικητικής κράτησης ως ένδειξη αποτυχίας άλλων διαδικασιών. Η, δε, επέκταση της αστυνομικής κράτησης για λόγους δημόσιας τάξης ή εθνικής ασφάλειας που δεν αποσαφηνίζονται, όπως αποκαλύπτουν αναφορές που έχουν υποβληθεί και το 2018 στην Ανεξάρτητη Αρχή, είναι ένδειξη αναγωγής της κράτησης από κατ'εξαίρεση διοικητικό μέτρο για τη διασφάλιση της επιστροφής, όπως επιτάσσει η Οδηγία Επιστροφών και ο ν. 3907/11, σε κανόνα. Η αναστροφή αυτή του κανόνα αποτελεί άκρως ανησυχητικό φαινόμενο για ένα δικαιοκρατικό σύστημα που στηρίζεται κατά το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ στις εγγυήσεις του ποινικού δικαίου και της δικαστικής κρίσης για την στέρψη της προσωπική ελευθερίας, αντί της διοικητικής απλώς σκοπιμότητας.

Η τάση επέκτασης, ωστόσο, της διοικητικής κράτησης είναι μια εξέλιξη που δημιουργεί εύλογους προβληματισμούς και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στην τελευταία ενότητα της παρούσας έκθεσης, αναλύονται τα βασικά σημεία της από 12.09.2018 πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για επαναδιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφών, η οποία περιλαμβάνει τη μείωση εγγυήσεων για τις προϋποθέσεις διοικητικής κράτησης, για το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής και σειρά άλλων δικαιωμάτων των παράτυπων μεταναστών, προς μία αμφίβολη επίτευξη του στόχου της αποτελεσματικότητας των αναγκαστικών επιστροφών, όπως παρατηρεί κριτικά, μεταξύ άλλων φορέων, η Υπηρεσία Ερευνών και η σχετική εισήγηση στην αρμόδια Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Σε ένα ευρωπαϊκό τοπίο όπου πυκνώνουν οι ουσιαστικές αντιπαραθέσεις γύρω από την κατάλληλη μεταχείριση των παράτυπων μεταναστών, τόσο μεταξύ των κρα-

τών-μελών όσο και σε επίπεδο θεσμικών οργάνων και κανονιστικών αλλαγών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι αρμόδιες Ανεξάρτητες Αρχές, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, έχουν ένα κρίσιμο ρόλο. Εν όψει της επαναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών και της τροποποίησης του Ευρωπαϊκού Κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή-Ακτοφυλακή προς ενίσχυση του εκτελεστικού βραχίονα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι ανεξάρτητοι εθνικοί μηχανισμοί εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών αποτελούν τη βασική θεσμική εγγύηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και δικαιοκρατικών αρχών στο πεδίο των επιχειρήσεων επιστροφής αλλοδαπών. Ο Συνήγορος του Πολίτη θα συνεχίσει τη συνεργασία του με κάθε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνή φορέα, με πλήρες αίσθημα ευθύνης για την αποστολή του, την τήρηση της νομιμότητας και την διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Αθήνα, Φεβρουάριος 2019

Ανδρέας Ι. Ποττάκης

Συνήγορος του Πολίτη

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

Οι επιστροφές πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους αποτελούν μια ενωσιακή πολιτική με μεγάλη συμβολική σημασία, αυτή της αποτροπής εισόδου παράτυπων μεταναστών στην Ευρώπη. Η αποτελεσματικότητα του συστήματος επιστροφών εξακολουθεί να είναι στους πρωταρχικούς στόχους της πολιτικής για τη μετανάστευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁶.

Ο ενωσιακός χώρος διέπεται από τις αρχές της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, αρχές που διέπουν και την Οδηγία Επιστροφών 2008/115/EK, η οποία επικαλείται μία δέσμη θεμελιωδών δικαιωμάτων για τις αναγκαστικές επιστροφές, μεταξύ αυτών: τη μη επαναπροώθηση βάσει του διεθνούς δικαίου (non-refoulement), το δικαίωμα προσφυγής και δικαστικής προστασίας κατά της αναγκαστικής απομάκρυνσης, την ανθρώπινη μεταχείριση σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, την στέρψη της ελευθερίας των επιστρεφόμενων ως εξαίρεση όταν ηπιότερα, εναλλακτικά μέσα δεν μπορούν να εφαρμοστούν αλλά και τη θεσμική εγγύηση ενός φορέα εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους (Οδηγία Επιστροφών άρθρ. 8 παράγρ. 6). Κατά την εναρμόνιση του ελληνικού δικαίου με την Οδηγία αυτή, ο νομοθέτης Ν. 3907/2011 άρθρο 23 παράγρ. 6) όρισε τον Συνήγορο του Πολίτη ως μηχανισμό εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών και η Ανεξάρτητη Αρχή προβαίνει σε δειγματοληπτικούς ελέγχους σε όλα τα στάδια της διαδικασίας που ακολουθούν την έκδοση της απόφασης επιστροφής αλλοδαπού, δηλαδή την ενδεχόμενη διοικητική κράτησή του για τη διασφάλιση της απομάκρυνσης και την εκτέλεση της αστυνομικής επιχείρησης με χερσαία, θαλάσσια ή αεροπορική απομάκρυνση.

Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου ενεργοποιήθηκε πλήρως με την έκδοση, κατόπιν εισήγησής του, της προβλεπόμενης ΚΥΑ (ΦΕΚ Β΄ 2870/24.10.2014), με την οποία εξειδικεύονται οι ρυθμίσεις για τον εξωτερικό έλεγχο των επιστροφών. Η ΚΥΑ προβλέπει σταθερή ροή δεδομένων από όλες τις αρμόδιες για τις αναγκαστικές επιστροφές και επανεισδοχές υπηρεσίες και από τα μέσα του 2015 η Ανεξάρτητη Αρχή λαμβάνει συνεχή ενημέρωση από την ΕΛΑΣ για τις επικείμενες επιχειρήσεις

6. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4106_en.htm

προκειμένου να είναι σε θέση να ασκήσει τον προβλεπόμενο έλεγχο νομιμότητας. Για τον έλεγχο των πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών των αρμόδιων υπηρεσιών, ο Συνήγορος μπορεί να χρησιμοποιήσει όλα τα θεσμικά εργαλεία που προβλέπουν οι καταστατικές του διατάξεις, διενεργεί αυτοψίες έχοντας απρόσκοπτη πρόσβαση σε κάθε χώρο κράτησης, αναμονής ή διέλευσης (transit) σε όλη την επικράτεια και επιπλέον, συμμετέχει με στελέχη του ως παρατηρητές στις αστυνομικές επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης. Ο Συνήγορος απευθύνει εκθέσεις και προτάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών επιστροφής προς τη διοίκηση, η οποία υπέχει υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης. Δημοσιοποιεί τα συμπεράσματά του σε ειδική έκθεση, την οποία υποβάλλει κατ' έτος στη Βουλή των Ελλήνων.

Μετά δε τη θέση σε ισχύ του ευρωπαϊκού Κανονισμού 2016/1624 για τη μετατροπή της FRONTEX σε Ευρωπαϊκή Ακτοφυλακή - Συνοριοφυλακή⁷ και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της FRONTEX στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπάρχει αυξημένη συνεργασία του Συνηγόρου και με τον ευρωπαϊκό αυτόν φορέα. Ο Κανονισμός προβλέπει αυτοτελή Μηχανισμό Αναφορών που λειτουργεί υπό τον υπεύθυνο θεμελιωδών δικαιωμάτων της FRONTEX (άρθρ.72). Στο Μηχανισμό Αναφορών έχουν δικαίωμα ευθείας προσφυγής οι θιγόμενοι, για ενέργειες τόσο των οργάνων της FRONTEX κατά των επιχειρήσεων της όσο και των εμπλεκόμενων οργάνων των κρατών-μελών, τα οποία καλούνται να ερευνήσουν τα καταγγελλόμενα γεγονότα και να αναφέρουν τα σχετικά αποτελέσματα εντός προθεσμίας έξι μηνών στον ευρωπαϊκό φορέα, ενώ η αναφορά κοινοποιείται παράλληλα στον οικείο εθνικό μηχανισμό προστασίας δικαιωμάτων, εν προκειμένω τον Συνήγορο (άρθρ.72 παρ.4). Η εξέλιξη των τριών αναφορών που η FRONTEX κοινοποίησε στον Συνήγορο το 2017 στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κανονισμού αναλύεται στην προηγούμενη έκθεσή του⁸ ενώ μέχρι το τέλος του 2018 δεν υπήρξε έκβαση σε μία εξ αυτών. Συγκεκριμένα, παρέμεινε εκκρεμής η έρευνα της παραβίασης του δικαιώματος διεθνούς προστασίας οικογένειας Σύρων πολιτών κατά την επανεισοδική της 20.10.2016 (υπόθεση CMP 001/2017), για την οποία ενάμισι έτος αργότερα η υπ'αρ.2/2018 έκθεση ελέγχου της Γενικής Επιθεωρήτριας Δημόσιας Διοίκησης δεν κατέληξε ως προς τυχόν πράξεις ή παραλείψεις της ΕΛΑΣ, επικαλούμενη έλλειψη αρμοδιότητας. Ο Συνήγορος ζήτησε από την ΕΛΑΣ να προβεί σε επείγουσα εσωτερική διοικητική έρευνα προκειμένου να μην καταλείπονται περιθώρια εντυπώσεων αδιαφάνειας και ο Προϊστάμενος του Κλάδου Αλλοδαπών και Προστασίας Συνόρων της ΕΛΑΣ ανταποκρίθηκε τον Νοέμβριο 2018 ανακοινώνοντας τη διενέργεια έρευνας.

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

8. <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.525805> σελ.21 επι.

Ο ίδιος ευρωπαϊκός Κανονισμός προβλέπει ότι η FRONTEX συγκροτεί ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών, γνωσμένης εμπειρίας, οι οποίοι υποδεικνύονται και από τα κράτη-μέλη και καλούνται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό να συμμετέχουν σε ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής (άρθρ.29). Στο πλαίσιο αυτό ο Συνήγορος ως εθνικός μηχανισμός όρισε 8 στελέχη του προς συμμετοχή στην ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών μόλις αυτή δημιουργήθηκε τον Ιανουάριο 2017.

Ωστόσο, δύο έτη μετά την θέσπιση του Κανονισμού 2016/1624, ο Συνήγορος διατηρεί τις επιφυλάξεις του⁹ ως προς την αρχιτεκτονική του, όχι μόνον για την έλλειψη σαφών κανόνων λειτουργίας και χρηματοδότησης της ευρωπαϊκής δεξαμενής παρατηρητών αλλά, κυρίως για ζητήματα λογοδοσίας, δεδομένου ότι η εγγύηση του εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών (άρθρ.8 παρ.6 της Οδηγίας Επιστροφών) εσωτερικοποιείται αφού οι παρατηρητές της ευρωπαϊκής δεξαμενής αναφέρονται στην FRONTEX. Το ίδιο συμβαίνει και με την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της καταγγελίας του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Αναφορών από την ίδια την FRONTEX. Η διολίσθηση αυτή του ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών από εθνικούς, πλην ανεξάρτητους και εξωτερικούς, μηχανισμούς ελέγχου, στη FRONTEX, ως ενιαίο φορέα, εκτελεστικό και ελεγκτικό, της ευρωπαϊκής επιστροφής, είναι ακόμη πιο κρίσιμη λόγω της από 12-9-2018 πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για ένα νέο Κανονισμό προς ενίσχυση έτι περαιτέρω της δράσης της FRONTEX στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης¹⁰.

Για το λόγο αυτό, ο Συνήγορος ανέλαβε τον Οκτώβριο 2018 την πρωτοβουλία συζητήσεων με ομολόγους του θεσμούς σε άλλα κράτη-μέλη και με το Συμβούλιο της Ευρώπης προκειμένου να διερευνηθεί η δυνατότητα ενίσχυσης της ανεξαρτησίας της ευρωπαϊκής δεξαμενής παρατηρητών εξωτερικού ελέγχου επιστροφών, με τη σύσταση ανεξάρτητης από τη FRONTEX Γραμματείας υπό την εποπτεία των θεσμών Συνηγόρου του Πολίτη/Μηχανισμών Πρόληψης Βασανιστηρίων από διάφορες ευρωπαϊκές χώρες. Ακολούθησαν περαιτέρω συζητήσεις τον Φεβρουάριο 2019 στην Αθήνα μεταξύ των ομολόγων Συνηγόρων, διεθνών κι ευρωπαϊκών οργανισμών και έπεται συνέχεια για την από κοινού δικτύωση και ανάληψη δράσης εντός του 2019, εν όψει και της τροποποίησης του ευρωπαϊκού Κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή-Ακτοφυλακή.

Παράλληλα, το 2018, ολοκληρώθηκε το ευρωπαϊκό πρόγραμμα Forced Return Monitoring (FREM)-II, στο δίκτυο του οποίου ο Συνήγορος είχε ενεργό ρόλο ως συ-

9. Έκθεση επιστροφών 2016, <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.457308> σελ. 15επ.

10. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-border-coast-guard-regulation-631_en.pdf

στατικό μέλος. Στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού πραγματοποιήθηκαν εκπαιδευτικές σελεκών του Συνηγόρου του Πολίτη ως παρατηρητές επιστροφών (monitors) καθ'όλη τη διάρκεια του 2018. Επίσης, άλλα δύο στελέχη του Συνηγόρου εκπαιδεύθηκαν ως εκπαιδευτές παρατηρητών, ανεβάζοντας σε 4 τον συνολικό αριθμό στελεχών του Έλληνα Συνηγόρου που αποτελούν πιστοποιημένους εκπαιδευτές για την ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών της FRONTEX.

2. Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου

Ο εξωτερικός έλεγχος επιστροφών το 2018 με μια ματιά

Ο Συνήγορος ως εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου επιστροφών επισκέφθηκε:

- 5 Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης Αλλοδαπών (ΠΡΟΚΕΚΑ) σε 9 αυτοψίες
- επίσης τα κρατητήρια της Δ/σης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης και Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης της ίδιας Διεύθυνσης (9 επιπλέον αυτοψίες), καθώς και το ΑΤ Μυτιλήνης και άλλα κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων, στα οποία κρατούνται αλλοδαποί προς επιστροφή.

Ο Συνήγορος μετείχε με στελέχη του ως παρατηρητές στις εξής επιχειρήσεις απομάκρυνσης το 2018:

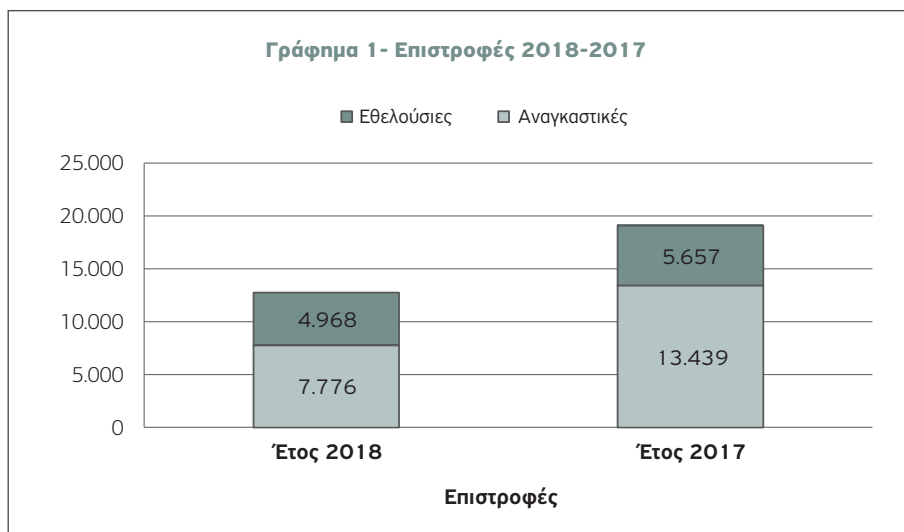
- 6 Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (πτήσεις) προς το Πακιστάν και τη Γεωργία,
- 5 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις (πτήσεις) με το συντονισμό της FRONTEX, προς το Πακιστάν και τη Γεωργία,
- 22 επανεισδοχές, ακτοπολικές ή αεροπορικές, προς την Τουρκία και
- 8 χερσαίες επιχειρήσεις απομάκρυνσης, από τη Θεσσαλονίκη προς τα αλβανικά σύνορα.

Η χρηματοδότηση της δράσης από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου – Μετανάστευσης-Ενταξης (AMIF), έως το τέλος του 2018 επέτρεψε στην Ανεξάρτητη Αρχή να συνεχίσει με αυξημένο ρυθμό και το έτος αυτό τους εξωτερικούς ελέγχους και να ανασυγκροτήσει τη σχετική ομάδα εργασίας με εκπαίδευση νέων στελεχών ως παρατηρητών σε εκπαιδευτικό σεμινάριο που διοργάνωσε την 13.6.2018. Το χρηματοδοτικό πρόγραμμα τελεί υπό ανανέωση στο πλαίσιο του AMIF (περίοδος 2014-2020).

Το νέο στοιχείο στο πεδίο των επιστροφών το 2018 ήταν η έναρξη Εθνικών Επιχειρήσεων Επιστροφής από την ΕΛΑΣ, από το αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος, χωρίς δηλαδή τη συμμετοχή άλλων κρατών - μελών ή αξιωματούχων της FRONTEX. Ο Συνήγορος έδωσε προτεραιότητα σε αυτούς τους ελέγχους συμμετέχοντας δειγματοληπτικά σε 6 από τις 7 Εθνικές επιχειρήσεις, που πραγματοποιήθηκαν προς το Πακιστάν και τη Γεωργία.

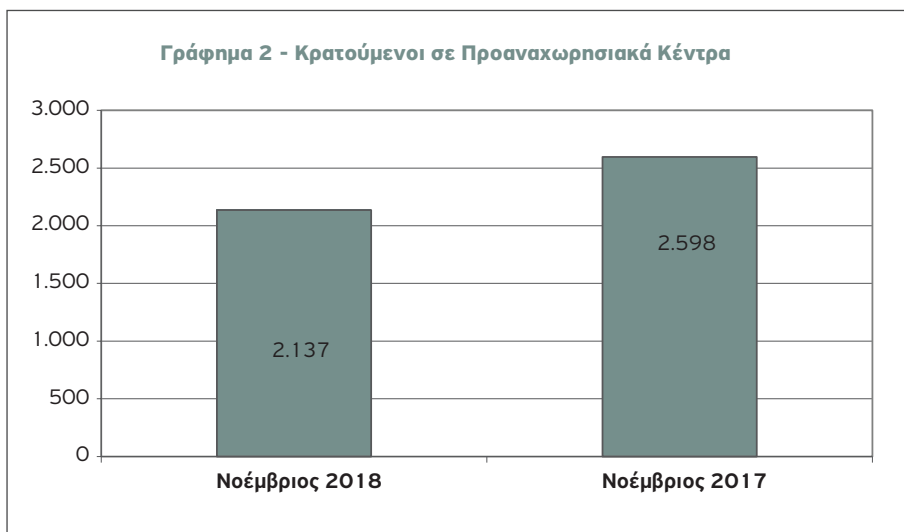
Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών και κρατουμένων σε Προαναχωρησιακά Κέντρα

Οι αναγκαστικές επιστροφές που υλοποιήθηκαν το 2018 εμφανίζουν μεγάλη μείωση σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά. Τα διαβιβασθέντα από την ΕΛΑΣ στοιχεία (βλ. *Γράφημα 1*) εμφανίζουν 7.776 αναγκαστικές επιστροφές, συμπεριλαμβανομένων των απελάσεων και επαναπροωθήσεων βάσει διμερών συμφωνιών με όμορες χώρες (κατά περίπου 83,6 % πολιτών Αλβανίας), έναντι 13.439 το προηγούμενο έτος για το αντίστοιχο διάστημα, δηλ. μείωση της τάξης του 42%. Οι εθελούσιες επιστροφές που διενεργούνται από τον ΔΟΜ ανήλθαν σε 4.968 το 2018, παρουσιάζοντας μικρή μείωση σε σχέση με το 2017 (5.657).



Ως προς τους χώρους κράτησης, η ΕΛΑΣ ενημέρωσε τον Συνήγορο ότι την 1.11.2018 κρατούνταν συνολικά 2.137 αλλοδαποί στα Προαναχωρησιακά Κέντρα, αριθμός λίγο μικρότερος από τον αντίστοιχο αριθμό των 2.598 κρατουμένων το 2017 (βλ. *Γράφημα 2*). Στα ίδια περίπου επίπεδα κυμαίνεται ο αριθμός των προς επιστροφή αλλοδαπών σε αστυνομικά κρατητήρια (890 την 1.11.2018, 974 την αντίστοιχη ημερομηνία του 2017). Παρατηρούμε ότι ο συνολικός αριθμός των διοικητικά κρατουμένων αλλοδαπών υπερβαίνει για δεύτερη χρονιά τους 3.000. Η δε σταθερά της συστηματικής κράτησης αλλοδαπών σε κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων ανά τη χώρα, αντί Προαναχωρησιακών Κέντρων, είναι ιδιαίτερα ανησυχητική, δεδομένου ότι εξ ορισμού τα κελιά των αστυνομικών τμημάτων είναι χώροι που δεν προορίζονται για κράτηση πολλών ημερών, πολλών δε μάλλον μηνών (βλ.

για τις συνθήκες κράτησης την ειδική έκθεση του Συνηγόρου με τη ιδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης Βασανιστηρίων - ΟΡΚΑΤ)¹¹.



11. <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.538206>

3. Επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά κέντρα – Προβλήματα διοικητικής κράτησης

Προβλήματα διοικητικής κράτησης από τη διαδικασία επιστροφών

Η υπέρβαση του μέτρου της διοικητικής κράτησης σε αλλοδαπούς που εισέρχονται παράτυπα στη χώρα και το έλλειμμα ως προς την αιτιολογία, όταν αυτή ανάγεται σε λόγους δημόσιας τάξης, αποτελεί μια πάγια σχεδόν διαπίστωση του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία έχει καταγραφεί επανειλημμένα στις ετήσιες και ειδικές εκθέσεις του. Κατά το 2018, επιπρόσθετα της διαπίστωσης αυτής, παρατηρείται η εκτεταμένη χρήση αμφίβολων διοικητικών πρακτικών, δημιουργώντας νέα ζητήματα νομιμότητας ως προς τη διαδικασία των επιστροφών. Μία από αυτές σχετίζεται με τη διοικητική κράτηση που διατάσσεται για λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας, ο κίνδυνος για την οποία θεμελιώνεται στην επιβολή ποινής που αναστέλλεται, δυνάμει προηγηθείσας καταδικαστικής απόφασης ποινικού δικαστηρίου.

Στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, οι ποινές που επιβάλλονται αφορούν συνήθως στην κατοχή πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων σε συνδυασμό με την παράνομη είσοδο, έξοδο ή διαμονή στη χώρα ενώ το ύψος τους επισύρει υποχρεωτικά ανασταλτικό αποτέλεσμα ως προς την έκτιση τους (αρ. 99 Π.Κ.), λειτουργώντας ταυτόχρονα δηλωτικά και ως προς την έλλειψη επικινδυνότητας του δράστη. Παρόλα αυτά, η διοικητική κράτηση που ακολουθεί, διατάσσεται ακριβώς λόγω της επικινδυνότητας του καταδικασθέντος αλλοδαπού για τη δημόσια τάξη ή ασφάλεια, την οποία τεκμαίρει στην ύπαρξη της προγενέστερης καταδικαστικής απόφασης σε βάρος του. Πέραν του κυκλικού επιχειρήματος που σχηματίζεται, η διοικητική κράτηση εν προκειμένω εγείρει θέματα υπέρβασης εξουσίας και καταστρατήγησης της αρχής της διάκρισης των εξουσιών.

Η ταυτόχρονη εγγραφή των εν λόγω αλλοδαπών ως απειλή για τη δημόσια ασφάλεια ή τάξη στον ΕΚΑΝΑ και υπό προϋποθέσεις και στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS II) αποτελεί περαιτέρω τη νομιμοποιητική βάση των επερχόμενων διοικητικών αποφάσεων επιστροφής με παράλληλη απαγόρευση μελλοντικής εισόδου στη χώρα. Το ζητούμενο που προκύπτει, ωστόσο, και με την εγγραφή αυτή, σχετίζεται με τη καταχρηστική εφαρμογή της, καθώς το κριτήριο της απειλής για την εθνική ασφάλεια, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, που θέτει μεταξύ άλλων το αρ. 1 παρ. 1 εδ.β΄ της υπ' αριθμ. 4000/32-λα΄ / 2012 (ΦΕΚ Β 2805/2012) υπουργ-

γικής απόφασης δεν στοιχειοθετείται τόσο σύμφωνα με την κοινή αντίληψη περί δημόσιας τάξης όσο και με τις διατάξεις του κοινού ποινικού δικαίου από τη βαρύτητα του διαπραχθέντος αδικήματος. Επιπρόσθετα, όπως ορίζεται ρητώς στο αρ. 96 του Ν. 2514/1997, επαναλαμβάνεται στον Κανονισμό 2006 (ΕΚ) 1987/2006 και διευκρινίζεται στην υπ' αριθμ. 1619/17/1818543/13.09.2017 Εγκύκλιο – Διαταγή της ΕΛ.ΑΣ. με τον καθορισμό των κριτηρίων και της διαδικασίας για την εγγραφή – διαγραφή αλλοδαπών από τον Ε.Κ.Α.Ν.Α. και το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν *«απειλή κατά της δημόσιας τάξης ή ασφάλειας ή κατά της εθνικής ασφάλειας συνιστά ιδίως η περίπτωση που αλλοδαπός: α) έχει καταδικαστεί σε κράτος μέλος για αξιόποινη πράξη επισύρουσα στερητική της ελευθερίας τουλάχιστον ενός έτους»*. Στο σημείο αυτό, αξίζει να υπογραμμισθεί ότι οι ποινές που επιβάλλονται σε αλλοδαπούς που καταδικάζονται για παράνομη είσοδο, έξοδο ή διαμονή στη χώρα επειδή δεν διαθέτουν τα απαιτούμενα ταξιδιωτικά έγγραφα δεν ξεπερνούν συνήθως τους έξι (6) ή επτά (7) μήνες φυλάκισης.

Η παγίωση μιας τέτοιας πρακτικής, μέσω της συχνής επίκλησης του ποινικού όρου της επικινδυνότητας ως δικαιολογητική βάση για την έκδοση διοικητικών πράξεων, δημιουργεί επιπλέον ζητήματα εργαλειαποίησης του ποινικού δικαίου, με αποτέλεσμα το καταναγκαστικό μέτρο της διοικητικής κράτησης να μην λειτουργεί ως το έσχατο μέσο της διοίκησης, με ρητή υποχρέωση πραγματικής και νομικής αιτιολόγησης της, όπως υπαγορεύει το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο (αρ. 30 αρ. 1 & 2 Ν. 3907/2011) αλλά να τείνει να μετεξελίσσεται σε βασικό κανόνα.

Το ενδεχόμενο άσκησης ενδίκου μέσου κατά της πρωτόδικης καταδικαστικής απόφασης και κατά συνέπεια η εκκρεμοδικία ενώπιον δευτεροβάθμιων δικαστηρίων δεν λειτουργεί ανασταλτικά ως προς την εκτέλεση των αστυνομικών επιχειρήσεων απομάκρυνσης, κατά παράβαση του τεκμηρίου αθωότητας και του συναφούς δικαιώματος στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης κατά το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ. Στο ενδεχόμενο υποβολής αιτήματος ασύλου η επιστροφή μεν αναστέλλεται αλλά η διοικητική κράτηση για λόγους δημόσιας τάξης εξακολουθεί να συνεχίζεται ανατρέποντας έτσι τον εξαιρετικό και εξατομικευμένο χαρακτήρα της, που υπαγορεύει το αρ. 46 παρ. 2 του Ν. 4375/2016 και σε καταστρατήγηση του αρ. 31 παρ. 1 της Σύμβασης της Γενεύης, στο οποίο προβλέπεται ότι οι συμβαλλόμενες χώρες δεσμεύονται να μην επιβάλουν ποινικές κυρώσεις στους πρόσφυγες λόγω της παράνομης εισόδου ή διαμονής στο έδαφος τους.

Η δικαιολογητική βάση μιας τέτοιας πρόβλεψης συνίσταται στην παραδοχή ότι η ιδιότητα του πρόσφυγα και γενικότερα το καθεστώς διεθνούς προστασίας χορηγούνται μεταγενέστερα της παράτυπης ή παράνομης εισόδου σε μια τρίτη ασφαλή χώρα. Ως εκ τούτου η παράνομη είσοδος ή παραμονή αλλοδαπών-αιτούντων άσυλο είναι εξ ορισμού αναγκαία προκειμένου να ασκήσουν τα δικαιώματά τους. Σε ένα τέτοιο

πλαίσιο, η διοικητική κράτηση για λόγους δημόσιας τάξης σε βάρος παράτυπα εισερχομένων ή διαμενοντών αλλοδαπών – αιτούντων άσυλο λειτουργεί ουσιαστικά ως οιοονεί ποινική κύρωση καθ' υπονόμηση της αρχής *ne is in idem* και σε αντίθεση με όλα όσα επιβάλλουν οι εθνικές και διεθνείς επιταγές.

Σε αντιδιαστολή όμως με τις ποινικές κυρώσεις, που ο νόμος προϋποθέτει και επιβάλλει ως συνέπεια τήρησης βασικών δικαϊκών αρχών, όπως η αρχή της νομιμότητας και η αρχή τήρησης ορισμένης διαδικασίας, οι οποίες διασφαλίζουν μια σειρά δικονομικών εγγυήσεων, μεταξύ των οποίων την έγκαιρη και πλήρη γνώση της κατηγορίας που προσάπεται, στην περίπτωση διοικητικής κράτησης για λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας, υπάρχουν φορές που κρατούμενος αλλοδαπός δεν γνωρίζει τους ακριβείς λόγους κράτησης του κατά παράβαση του άρθρου 5 παρ. 2 της ΕΣΔΑ. Η παράλειψη δε ή η άρνηση της διοίκησης να παράσχει ακριβείς πληροφορίες ως προς την κράτηση του σε συνδυασμό με την ταυτόχρονη παράταση της υπονομεύει το δικαίωμα πρόσβασής του στα δεδομένα που τον αφορούν καθώς και το δικαίωμα αντίρρησης, όπως υπαγορεύεται από την ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία. (αρ. 41 Κανονισμός 1987/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου & του Συμβουλίου).

Επιπλέον ζητήματα εγείρονται όταν σε τέτοια περίπτωση διοικητικής κράτησης έχει προηγουμένως καταστεί ανέφικτη η επιστροφή αλλοδαπού. Η συνέχιση της διοικητικής κράτησης, εν προκειμένω κατά παράβαση της ρητής διάταξης του αρ. 30 παρ. 4 Ν. 3907/2011 για λόγους δημόσιας τάξης, που δεν διευκρινίζονται αλλά παράλληλα δεν επαρκούν για την άσκηση ποινικής δίωξης, ώστε η κράτηση του να επιβληθεί ως περιοριστικός όρος, υπολείπεται κάθε νόμιμου ερείσματος.

Επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά Κέντρα

Η κατάσταση επιδεινώνεται ακόμη περισσότερο αν στα ανωτέρω προστεθεί και η εμπειρία από τις αυτοψίες που διενήργησε ο Συνήγορος του Πολίτη το 2018 σε χώρους διοικητικής κράτησης αλλοδαπών. Από τις επισκέψεις του Συνηγόρου το 2018 στα Προαναχωρησιακά Κέντρα (ΠΡΟΚΕΚΑ) Ταύρου (27/9), Κορίνθου (12/11), Αμυδαλέζας (7/3, 14/6), Μόριας Λέσβου (30/3, 25/7, 23/8, 21/11), Κω (5/6) καθώς και στα κρατητήρια της Δ/νσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης (23/6, 2/9, 18/10), στα Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης της ίδιας Διεύθυνσης (ΤΔΜ Αγ. Αθανασίου 25/6, 30/8, 9/11, ΤΔΜ Μυγδονίας 5/7, ΤΔΜ Θέρμης 5/7, 19/10), στο ΑΤ Μυτιλήνης (22/8) καθώς και άλλα κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων ανά τη χώρα, στα οποία κρατούνται αλλοδαποί προς επιστροφή, επιβεβαιώθηκαν κάποια από τα προβλήματα που είχαν επισημανθεί στην προηγούμενη ετήσια έκθεσή του (σελ.212), σε σχέση με την Οδηγία Επιστροφών. Μείζονος σημασίας, παραμένει η αδυναμία της διοίκησης να ανταποκριθεί στις νομοθετικές υποχρεώσεις της, εξα-

σφαλίζοντας αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης για τους διοικητικά κρατούμενους αλλοδαπούς καθώς και διαθεσιμότητα κατάλληλων χώρων κράτησης (αρ. 30 παρ. 1 Ν. 3907/2011), στοιχειοθετώντας παράλληλα τη παραβίαση μιας σειράς θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία πολλαπλασιάζονται ιδιαίτερα για τους υπηκόους χωρών που τυγχάνουν χαμηλών ποσοστών αναγνώρισης καθεστώτος διεθνούς προστασίας (low profile project).

Παρόλα αυτά, η τάση που καταγράφεται στη πορεία του έτους δεν είναι ιδιαίτερα αισιόδοξη καθώς οι συνθήκες κράτησης δεν δείχνουν να βελτιώνονται, πόσο μάλλον να ομαλοποιούνται. Ο περιορισμός των κονδυλίων και ο κακός συντονισμός της Διοίκησης καταγράφονται ως βασικοί λόγοι μιας τέτοιας διαπίστωσης. Ωστόσο, ούτε η διαπίστωση αυτή αρκεί ώστε να λειτουργήσει αποτρεπτικά η συχνότητα με την οποία εφαρμόζεται το μέτρο της διοικητικής κράτησης, σε αντίθεση με τον εξαιρετικό και εξατομικευμένο χαρακτήρα που του αποδίδει ο νόμος. Στη περίπτωση των προαναφερομένων υπηκόων, που προέρχονται από χώρες με χαμηλά ποσοστά αναγνώρισης καθεστώτος διεθνούς προστασίας, τα κριτήρια επιβολής της διοικητικής κράτησης καθίστανται ακόμη πιο ασαφή καθώς τείνουν να υπακούουν σε όρους στατιστικής παρά νομιμότητας.

Πέραν των ανάρμοστων συνθηκών διαβίωσης, σε πολλά αστυνομικά κρατητήρια καταγράφεται επιπλέον ο μη διαχωρισμός των διοικητικά κρατούμενων από τους ποινικούς κρατούμενους, όπως και ο μη διαχωρισμός των ανήλικων από τους ενήλικες διοικητικά κρατούμενους. Ως γενικότερο ζήτημα υπογραμμίζεται η πλημμελής καταγραφή και ταυτοποίηση αλλοδαπών με αποτέλεσμα ευάλωτα άτομα, που συχνά τυγχάνουν και αιτούντες άσυλο, να παραμένουν διοικητικά κρατούμενοι και σε κάθε περίπτωση να μην λαμβάνουν την προβλεπόμενη από το νόμο ιδιαίτερη μέριμνα (αρ. 31 παρ. 3 και αρ. 32 του Ν. 3907/2011 και αρ. 14 παρ. 8 του Ν. 4375/2016). Υπογραμμίζεται μάλιστα ότι συχνά στη πράξη η κράτηση αλλοδαπών διατάσσεται χωρίς καν προηγούμενο ιατρικό έλεγχο στο ΚΥΤ. Εν προκειμένω η τεκμαιρόμενη ευαλωτότητα τόσο μέσω των αυτοψιών όσο και μέσω των αναφορών που χειρίστηκε ο Συνήγορος του Πολίτη για το έτος 2018 αφορούν ως επί το πλείστον άτομα με σοβαρά προβλήματα υγείας, ανήλικα άτομα και θύματα βασανιστηρίων.

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

Η πρόσβαση σε διεθνή προστασία και τα λοιπά θεμελιώδη δικαιώματα των παράτυπων μεταναστών διασφαλίζονται από τον εξωτερικό έλεγχο με παρουσία στελεχών του Συνηγόρου του Πολίτη σε χερσαίες, θαλάσσιες και αεροπορικές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών και σε επανεισδοχές από τη Λέσβο στην Τουρκία.

Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής

Όπως προαναφέρθηκε, το 83,6% των επιστροφών από τη χώρα αφορά Αλβανούς πολίτες. Ο Συνήγορος συμμετείχε με στελέχη του ως παρατηρητές (monitors) σε 8 χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής από τη Θεσσαλονίκη προ τα αλβανικά σύνορα, δείγμα ικανό για την εξαγωγή κάποιων κοινών σημείων και τάσεων στη διοικητική πρακτική.

Στα **θετικά** σημεία όλων των επιχειρήσεων ήταν η εν γένει καλή οργάνωση από τη Δ/ση Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης. Είχε ληφθεί μέριμνα για την παροχή πρωινού στους κρατούμενους, τη συσκευασία των προσωπικών τους ειδών, την προμήθεια κατιού πρώτων βοηθειών στο όχημα μεταγωγής. Πολύ θετικό το γεγονός ότι στις χερσαίες αυτές επιχειρήσεις δεν εφαρμόζονται μέσα δέσμευσης. Υπήρξε όμως κρατούμενος που παραπονέθηκε για τη μεταγωγή του από τη Χαλκιδική δεμένος πισθάγκωνα και ακολούθησε σχετική παρέμβαση του Συνηγόρου προς την οικεία αστυνομική αρχή.

Στα **αρνητικά** σημεία καταγράφεται το γεγονός ότι οι επιστροφές πραγματοποιήθηκαν χωρίς προηγούμενη ιατρική εξέταση, σύμφωνα με την κρατούσα στην ΕΛΑΣ άποψη ότι μόνον εάν παρουσιαστεί πρόβλημα θα ακολουθήσει ιατρική εξέταση. Ο Συνήγορος θεωρεί τη συλλογιστική αυτή πρωθύστερη και αρνητική για τη διασφάλιση της υγείας των επιστρεφόμενων, όπως σημειώνεται και για τις άλλες επιχειρήσεις απομάκρυνσης, στη συνέχεια.

Τα ιδιαίτερα προβλήματα των χερσαίων επιχειρήσεων είναι δύο:

1- Η ακαταλληλότητα των οχημάτων μεταγωγής.

Τα οχήματα μεταγωγής είναι παλαιά, με προβληματικές αναρτήσεις και χρήζουν συ-

χνού ελέγχου και συντήρησης για την ασφαλή μεταφορά τόσο των επιστρεφόμενων όσο και των αστυνομικών που τους συνοδεύουν. Παρά το γεγονός ότι η διάρκεια της επιχείρησης έχει σημαντικά μειωθεί με τη διάνοιξη της Εγνατίας οδού, οι συνθήκες δεν είναι καλές για δίκωρο ταξίδι σε οδούς μεγάλης ταχύτητας λόγω του ανεπαρκούς χώρου των κελιών που είναι στενά με μεταλλικά καθίσματα. Το πρόβλημα επιτείνεται από την έλλειψη κλιματισμού ψύξης-θέρμανσης. Σημαντικό πρόβλημα επίσης η έλλειψη τουαλέτας στο όχημα, με συνέπεια την ανάγκη στάσης. Σε μία περίπτωση στον επιστρεφόμενο υποδείχθηκε από τους αστυνομικούς να χρησιμοποιήσει πλαστικό μπουκάλι, ενώπιον μάλιστα του συγκρατουμένου στο κελί του οχήματος, υπόδειξη που ο Συνήγορος θεωρεί ασύμβατη με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Αυτό ωστόσο ήταν ένα μεμονωμένο συμβάν.

Ο Συνήγορος προτείνει την προμήθεια σύγχρονων και κατάλληλων οχημάτων μεταγωγής για τις χερσαίες επιστροφές, που να διαθέτουν τουαλέτα, ψύξη, θέρμανση και επαρκή χώρο για τους επιστρεφόμενους. Η ΕΛΑΣ έχει ανταποκριθεί στην πρόταση αυτή ανακοινώνοντας ότι έχει προβλέψει την προμήθεια σύγχρονων οχημάτων μεταγωγής και αναμένουμε να δούμε την υλοποίηση της πρόβλεψης αυτής.

2- Η ακαταλληλότητα των κρατητηρίων ως σημείου αναχώρησης. Έχει επισημανθεί και στις προηγούμενες εκθέσεις του Συνηγόρου το φαινόμενο της συστηματικής κράτησης μεγάλου αριθμού αλλοδαπών προς επιστροφή στα κρατητήρια της Δ/σης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης, τα οποία λειτουργούν εν τοις πράγμασι ως προαναχωρησιακό κέντρο. Ωστόσο, τα κρατητήρια στεγάζονται σε κτίριο ακατάλληλο, το οποίο, παρά τις προσπάθειες της Δ/σης, δεν πληροί τους όρους της Οδηγίας Επιστροφών και του Ν.3907/11, με χαρακτηριστικότερα προβλήματα την παντελή απουσία προαυλισμού και κλινών. Οι κρατούμενοι κοιμούνται στο πάτωμα, διότι οι προδιαγραφές των κρατητηρίων είναι για κτιστά κρεβάτια, κάτι που η στατική επάρκεια του συγκεκριμένου ενοικιασμένου κτιρίου φαίνεται να μην επιτρέπει.

Ο Συνήγορος προτείνει αφενός την αλλαγή των προδιαγραφών ώστε να τοποθετηθούν κρεβάτια στα συγκεκριμένα κρατητήρια που αποτελούν χώρο μαζικής διοικητικής κράτησης και αφετέρου τη μεταστέγαση σε κτίριο που να επιτρέπει τον προαυλισμό, ως *sine qua non* όρο ανθρώπινης μεταχείρισης των διοικητικά κρατουμένων για εβδομάδες ή και μήνες εν αναμονή απομάκρυνσης.

Αεροπορικές, εθνικές και ευρωπαϊκές, επιχειρήσεις επιστροφής

Το 2018 σηματοδοτείται από την έναρξη εκ μέρους της ΕΛΑΣ εθνικών επιχειρήσεων αεροπορικής επιστροφής πολιτών στις χώρες καταγωγής τους, μετά από προσπάθειες χρόνων για την ευόδωση του σχετικού διαγωνισμού. Κατά συνέπεια, η συμμετοχή του Συνηγόρου με στελέχη του ως παρατηρητές (monitors) σε πτήσεις

από τον Διεθνή Αερολιμένα Αθηνών αφορούσε όχι μόνον Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις κρατών-μελών ΕΕ με το συντονισμό της FRONTEX, (5 επιχειρήσεις το έτος αυτό) αλλά και Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής προς το Πακιστάν και τη Γεωργία, συγκεκριμένα 6 από τις 7 επιχειρήσεις που διοργάνωσε η ΕΛΑΣ.

Στα **Θετικά** σημεία όλων των επιχειρήσεων ήταν η εν γένει καλή συμπεριφορά και ο επαγγελματισμός από τους συνοδούς αστυνομικούς, πλην μεμονωμένων περιπτώσεων στερεοτυπικών σχολίων. Υπήρχε σωστή μέριμνα για τις αποσκευές και τα προσωπικά αντικείμενα των επιστρεφόμενων, πλην μιας περίπτωσης αποστολής προσωπικών ειδών από άλλη αστυνομική Δ/νση (από την Κω). Γενικά, πλην μιας αλλαγής τελευταίας στιγμής, τηρήθηκε η πρόβλεψη να υπάρχει γυναίκα συνοδός όταν επιστρέφονταν γυναίκες.

Στην προηγούμενη ετήσια έκθεση είχε ήδη καταγραφεί η θετική ανταπόκριση στην παρατήρηση του Συνηγούρου για τήρηση της αρχής της αναλογικότητας στη δέσμευση των επιστρεφόμενων, μετά από εξατομικευμένη κρίση για την αναγκαιότητά της. Το 2018 υπήρξε λελογισμένη χρήση μέσων δέσμευσης και σε κάποιες περιπτώσεις καθόλου δέσμευση στις αεροπορικές επιστροφές.

Ωστόσο, μια αναγκαστική επιχείρηση συνέπεσε στο αεροδρόμιο με εθελούσια επιστροφή μέσω ΔΟΜ ομάδας με πολλές γυναίκες και παιδιά, οι οποίοι οδηγήθηκαν σε ειδικό χώρο με χειροπέδες σε όλους τους ενήλικους μέσα από την κοινή αίθουσα αναχωρήσεων του αεροδρομίου και σε κοινή θέα των ταξιδιωτών, γεγονός που δεν συνάδει με τον αναγκαίο σεβασμό της αξιοπρέπειάς τους. Ο Συνήγορος **παρατηρεί** ότι η εξατομικευμένη κρίση περί αναγκαιότητας της δέσμευσης πρέπει ως βασική αρχή να διέπει κάθε επιχείρηση απομάκρυνσης.

Οργανωτικά ζητήματα που επιδέχονται βελτίωση είναι τα εξής:

Ενώ υπήρχε μέριμνα στις Εθνικές Επιχειρήσεις για παροχή τροφής και νερού πριν από την πτήση, αντίθετα, σε 3 από τις 5 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις οι επιστρεφόμενοι έμειναν χωρίς φαγητό για πολλές ώρες πριν επιβιβαστούν στο αεροπλάνο. Θα πρέπει συνεπώς να υπάρχει απαραίτητα σχετική πρόβλεψη.

Επίσης ενιαία θα πρέπει να είναι η σχετική πρόβλεψη για μεταγωγή στο αεροδρόμιο με κατάλληλα οχήματα. Ενώ χρησιμοποιήθηκαν τις περισσότερες φορές τουριστικού τύπου λεωφορεία, υπήρξαν και περιπτώσεις μετάβασης –και πολύωρης αναμονής– στο αεροδρόμιο με ακατάλληλα οχήματα ανεπαρκούς χώρου για τους επιστρεφόμενους.

Ο Συνήγορος προτείνει να υπάρχει σε κάθε περίπτωση μέριμνα παροχής τροφής και νερού πριν την πτήση και να χρησιμοποιούνται πάντα κατάλληλα οχήματα, τουριστικού τύπου λεωφορεία, για τη μετάβαση στο αεροδρόμιο.

Κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο των αεροπορικών επιχειρήσεων, δεν παρατηρήθηκαν ουσιώδεις ελλείψεις, υπήρξαν, ωστόσο, κάποιες επιδόσεις χωρίς διερμηνεία. Σε δύο περιπτώσεις ο Συνήγορος επισήμανε ότι η διαδικασία επιστροφής κινήθηκε παρά την παράλληλη ύπαρξη κανονισμένης συνάντησης μέσω skype στην Αποκεντρωμένη Αυτοδιοίκηση για την κατάθεση αίτησης «άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους». Ο Συνήγορος **παρατηρεί** ότι δεν πρέπει να μετακυλιέται στον αιτούντα η αδυναμία της Διοίκησης να ελέγξει επιτόπου τα δικαιολογητικά της αίτησης για να τον εφοδιάσει με βεβαίωση αιτούντος άδεια παραμονής που αποτελεί προσωρινό τίτλο νόμιμης διαμονής στη χώρα και συνιστά να αποφεύγονται πρακτικές καταστρατήγησης της σχετικής πρόβλεψης του άρθρ.19 του Κώδικα Μετανάστευσης.

Τα κυριότερα προβλήματα των αεροπορικών, Εθνικών ή Κοινών Ευρωπαϊκών Επιχειρήσεων, από τον Διεθνή Αερολιμένα Αθηνών, επισημάνθηκαν και στην αντίστοιχη έκθεση για το προηγούμενο έτος και παραμένουν και το 2018, ως εξής:

1- Η έλλειψη έγκαιρης ενημέρωσης, προ 24 τουλάχιστον ωρών, αποτελεί πλέον παγιωμένη επιχειρησιακή πρακτική της ΕΛΑΣ, αντίθετα με τις κοινές προδιαγραφές των φορέων εξωτερικού ελέγχου. Η πρακτική αυτή δημιουργεί εντάσεις την τελευταία στιγμή, δικαιολογημένες διαμαρτυρίες των αλλοδαπών που επιθυμούν να ενημερώσουν οικείους ή δικηγόρους και συχνά αλλαγές στον κατάλογο των επιστρεφόμενων αμέσως πριν την αναχώρηση.

2- Η έλλειψη διερμηνείας επιτείνει τις εντάσεις και καθιστά ακόμη πιο δύσκολο το έργο των αστυνομικών συνοδών, οι οποίοι προσπαθούν να συνεννοηθούν μέσω συγκαταλεγμένων. Η έλλειψη διερμηνείας είναι ένας πρόσθετος λόγος για τον οποίο, παγίως ο Συνήγορος επισημαίνει ότι οι κακές συνθήκες διαβίωσης και η οργάνωση του Προαναχωρησιακού Κέντρου κράτησης στον Ταύρο καθιστούν ακατάλληλο τον χώρο αυτό ως σημείο αναχώρησης προς επιστροφή.

3- Η παράλειψη εφοδιασμού όλων των επιστρεφόμενων με ιατρικό πιστοποιητικό ικανότητας ταξιδιού (fit to fly). Συνήθως χωρεί τυπικός έλεγχος από τον ιατρό του Κέντρου κράτησης αμέσως πριν την αναχώρηση ενώ οι υπηρεσιακοί φάκελοι των επιστρεφόμενων σπανίως περιλαμβάνουν ιατρικό ιστορικό, γεγονός ενδεικτικό της μη τήρησης του Κανονισμού Λειτουργίας των Προαναχωρησιακών Κέντρων που καθιστά υποχρεωτική την ιατρική εξέταση και συμπλήρωση κάρτας υγείας για κάθε κρατούμενο (άρθρ.12). Ο Συνήγορος επισημαίνει για μια ακόμη φορά ότι το γεγονός ότι προβλέπεται ο εφοδιασμός με fit to fly των επιστρεφόμενων που παρουσιάζουν ιατρικό πρόβλημα στις κατευθύνσεις του Κώδικα Δεοντολογίας της FRONTX δεν συνεπάγεται ότι δεν εφαρμόζονται συμπληρωματικά οι κανόνες του εθνικού δικαίου. Όπως προαναφέρθηκε, η ΕΛΑΣ είναι υποχρεωμένη να μεριμνά για τη διαφύλαξη της υγείας όλων των κρατούμενων και η ύπαρξη συ-

μπληρωμένων και επικαιροποιημένων ιατρικών στοιχείων για την υγεία των κρατουμένων προς επιστροφή αποτελεί εγγύηση τόσο για την διαφύλαξη της υγείας των ιδίων όσο και για την αναγκαία μέριμνα των συνοδών αστυνομικών.

Ο Συνήγορος προτείνει την έγκαιρη ενημέρωση των επιστρεφόμενων, την παρουσία διερμηνέα σε όλα τα στάδια προ αναχώρησης, την ιατρική πιστοποίηση της ικανότητας ταξιδιού (fit to fly) για όλους τους επιστρεφόμενους.

Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία

Ο Συνήγορος μετείχε με στελέχη του για εξωτερικό έλεγχο σε 24 επανεισδοχές πολιτών τρίτων χωρών από τη Λέσβο στην Τουρκία το 2018, συγκεκριμένα σε 7 αεροπορικές και 17 ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις. Με δεδομένη την πολιτική κρισιμότητα της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας της 18.3.2016 που έχει δημιουργήσει ένα ιδιαίτερο καθεστώς στα θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας, τόσο για την διαδικασία υποδοχής και ασύλου όσο και για τα δικαιώματα των ανθρώπων στην πράξη, οι οποίοι παραμένουν σε γεωγραφικό περιορισμό σε 5 νησιά μέχρι την τελεσίδικη απόρριψη τυχόν αιτήματος ασύλου τους, συχνά σε συνθήκες υπερπληθυσμού που εγκυμονούν πολλαπλούς κινδύνους για την ασφάλεια και την ανθρώπινη διαβίωσή τους, η δε διοικητική κράτησή τους μπορεί να διαρκέσει μήνες, η Ανεξάρτητη Αρχή έχει προτάξει δειγματοληπτικά τον εξωτερικό έλεγχο των επιχειρήσεων επανεισδοχής στην Τουρκία θεωρώντας ότι καθίσταται βασική εγγύηση τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πεδίο. Οι επανεισδοχές είναι διαδικασία εξαιρετική με βάση το άρθρο 2 της Οδηγίας Επιστροφών, στην οποία ωστόσο εφαρμόζονται οι βασικές εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Οι επανεισδοχές στην Τουρκία παρουσίασαν τα **βασικά προβλήματα** που προαναφέρθηκαν αναφορικά με τις λοιπές επιχειρήσεις επιστροφής το 2018:

1- Έλλειψη έγκαιρης ενημέρωσης των επιστρεφόμενων για την πραγματοποίηση της επιχείρησης επανεισδοχής

2- Ελλείψεις ιατρικών φακέλων και παράλειψη βεβαίωσης ικανότητας ταξιδιού (fit to travel).

Οι ελλείψεις σε ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό και σε διερμηνείς στην κλειστή πτέρυγα της Μόριας που λειτουργεί ως ΠΡΟΚΕΚΑ επιτείνουν τα παραπάνω προβλήματα.

Επιπροσθέτως διαπιστώθηκε και το 2018 στις επανεισδοχές:

3- Η έλλειψη εξατομικευμένης κρίσης για τη χρήση μέσων δέσμευσης. Οι ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις από τη Λέσβο παρουσίασαν πάγιες και γενικευμένες πρακτικές

δέσμευσης των επιστρεφόμενων, με χειροπέδες τύπου velcro, συνήθως μέχρι την επιβίβαση στο πλοίο. Οι χειροπέδες τύπου velcro συνιστούν καλύτερη πρακτική από τις μεταλλικές χειροπέδες και **ο Συνήγορος αναμένει** να υλοποιηθεί η δέσμευση της ΕΛΑΣ για αναμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τα μέσα δέσμευσης εν γένει. Επίσης, **ο Συνήγορος προτείνει** την σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας εξατομικευμένη κρίση για την ανάγκη ή μη επιβολής μέσω δέσμευσης και την επανεξέταση των μέσων αυτών κατά τη διάρκεια της επιχείρησης.

Οργανωτικά Ζητήματα που επιδέχονται βελτίωση είναι, μεταξύ άλλων, τα εξής:

- Η προβληματική προετοιμασία μεταγομένων στη Λέσβο από άλλες αστυνομικές διευθύνσεις (λ.χ. Κως): προσωπικά είδη, έλλειψη πληρότητας υπηρεσιακών φακέλων.
- Η μη πρόβλεψη παροχής πρωϊνού στους επιστρεφόμενους
- Η ανεπάρκεια σε τσάντες μεταφοράς για τα προσωπικά είδη των επιστρεφόμενων.

Η καλή γενικά συνεργασία της Αστυνομικής Δ/νση Λέσβου με τους παρατηρητές του Συνηγόρου συμβάλλει στη σταδιακή επίλυση κάποιων προβλημάτων, όπως η ανάγκη διερμηνείας κατά τον σωματικό έλεγχο των επιστρεφόμενων που διευκολύνει την επικοινωνία και μειώνει τυχόν εντάσεις. Σημαντικές **βελτιώσεις** κατά τη διάρκεια του έτους μετά από προτάσεις του Συνηγόρου επήλθαν στην πρόβλεψη περισσότερων διερμνέων στις ακτοπλοϊκές επιχειρήσεις που να καλύπτουν τις βασικές γλώσσες των επιστρεφόμενων αλλοδαπών και στη διασφάλιση κατάλληλου χώρου ελέγχου πριν την επιβίβαση στο πλοίο. Η **αμφισβήτηση** από κάποια στελέχη της FRONTEX της παρουσίας παρατηρήτριας του Συνηγόρου λόγω φύλου στον σωματικό έλεγχο των επιστρεφόμενων οδήγησε σε συνεννόηση του Συνηγόρου με την υπεύθυνη θεμελιωδών δικαιωμάτων της κεντρικής υπηρεσίας της FRONTEX που διευκρίνισε ότι η παρουσία του παρατηρητή/της παρατηρήτριας είναι σε κάθε περίπτωση αναγκαία για να εκτιμήσει την ευπρεπή ή μη συμπεριφορά του διενεργούντος τον έλεγχο οργάνου, και εναπόκειται στον παρατηρητή να έχει ακουστική μόνον εποπτεία σε κάποια σημεία του προσωπικού ελέγχου.

Η ιδιαιτερότητα των επανεισδοχών είναι οι **δυσλειτουργίες των διαδικασιών ασύλου** που οδηγούν σε μερική έλλειψη ασφάλειας δικαίου. Κατά το 2018 παρατηρήθηκε ιδιαίτερα ότι η έλλειψη πληρότητας του υπηρεσιακού φακέλου, που συνοδεύει τους κρατούμενους, δεν εξαρτάται μόνον από την αστυνομική διεύθυνση προέλευσης αλλά και από τα στοιχεία του αντίστοιχου Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου. Για παράδειγμα, η εφαρμογή στην πράξη του πρόσφατου Ν.4540/18 δεν επέλυσε το πρόβλημα της ανάγκης ταχείας εκκαθάρισης μεταγενέστερων αιτημάτων ασύλου. Ο Συνήγορος επεσήμανε ότι θεωρεί προβληματική την συμπερίληψη σε επιχειρήσεις επανεισδοχής πολιτών τρίτων χωρών που προβάλλουν νέους ου-

σιώδεις λόγους προκειμένου να τύχουν διεθνούς προστασίας ή/και προβάλλουν λόγο εξαιρέσεως από τη διαδικασία των συνόρων του Ν.4375/16 λόγω ευαλωτότητας, χωρίς καν να έχει εξετασθεί σε στάδιο προκαταρκτικό το μεταγενέστερο αίτημά τους. **Ο Συνήγορος προτείνει** την τροποποίηση του Ν.4540/18 προς μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου σε σχέση με τα μεταγενέστερα αιτήματα ασύλου και την αναβολή απομάκρυνσης.

Ωστόσο, η καλή συνεργασία των αστυνομικών αρχών με την Ανεξάρτητη Αρχή επενεργεί θετικά στην συνεννόηση για την εξεύρεση λύσεων προς βελτίωση της διαδικασίας, τόσο επιτόπου όσο και με τη Μονάδα Επανεισδοχής της Δ/νσης Διαχείρισης Μετανάστευσης του Αρχηγείου. Επίσης η ΕΛΑΣ τηρεί τη δέσμευσή της προς τον Συνήγορο για εξαίρεση προσώπων από επανεισδοχή όταν εκκρεμεί στο ακυρωτικό δικαστήριο αίτημα προσωρινής διαταγής αναστολής εκτέλεσης, στην κατεύθυνση του σεβασμού της εκκρεμούς δικαστικής κρίσης και του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής προστασίας.

Επίσης, ο Συνήγορος συνάντησε τη θετική ανταπόκριση της ΕΛΑΣ για την εξαίρεση από επανεισδοχή προσώπων, μεταξύ άλλων, στις περιπτώσεις που η Αρχή Προσφυγών είχε παραπέμψει τον ενδιαφερόμενο στη διαδικασία άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, χωρίς αυτό να έχει μεταφρασθεί κατά την επίδοσή της απόφασης από το Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου που χρησιμοποιεί τυποποιημένα έντυπα. Το ίδιο συνέβη και στην περίπτωση προσώπου για τον οποίο επισημάναμε την ελλιπή επίδοση της απόφασης της Επιτροπής της Αρχής Προσφυγών, η οποία ανέφερε πριν το διατακτικό ότι σύμφωνα με την αρχή διατήρησης της οικογενειακής ενότητας *ο προσφεύγων μπορούσε καταρχάς να αιτηθεί άδεια διαμονής (άρθρ.24 πδ 141/2013), δεδομένου ότι η λοιπή του οικογένεια, ήτοι η σύζυγος και τα τέσσερα ανήλικα τέκνα είχαν ήδη αναγνωρισθεί ως πρόσφυγες*¹².

Τα παραπάνω αποτελούν παραδείγματα καλής συνεργασίας για τη διασφάλιση, μέσω του εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών/επανεισδοχών, θεμελιωδών δικαιωμάτων κάθε προσώπου, όπως το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, η πρόσβαση σε διεθνή προστασία και η προστασία της οικογενειακής συνοχής.

12. ενώ αυτό δεν μεταφράστηκε ποτέ κατά την επίδοση της απόφασης από το Περιφερειακό Γραφείο ασύλου στη Λέσβο. Με την παρέμβαση του Συνηγόρου ότι προκύπτει σοβαρό ζήτημα διάσπασης της οικογενειακής ενότητας ενώ η προστασία της οικογενειακής ζωής πρέπει να λαμβάνεται δεόντως υπόψη τόσο σύμφωνα με την ΕΣΔΑ (άρθρο 8) όσο και σύμφωνα με την Οδηγία Επιστροφών (άρθρ.5), η ΕΛΑΣ τον εξαίρεσε από την επανεισδοχή

5. Η πρόταση επαναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Στις 12.9.2018 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε την πρότασή της για επαναδιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφών¹³ του 2008. Η πρόταση επαναδιατύπωσης¹⁴ έχει ως στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικής εφαρμογής των διαδικασιών προς αύξηση του αριθμού των επιστροφών, οι οποίες, κατά την Επιτροπή, μειώθηκαν μεταξύ 2016-2017. Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του συστήματος επιστροφών αποτελούσε και τον στόχο του αναθεωρημένου Εγχειριδίου Επιστροφών¹⁵ που η Επιτροπή είχε εκδώσει ένα έτος πριν, προκειμένου να υπάρχουν συγκεκριμένες, ενιαίες, κατευθύνσεις προς τα κράτη-μέλη. Δεν αποτελεί έκπληξη, συνεπώς, ότι πολλές¹⁶ από τις κατευθύνσεις του αναθεωρημένου Εγχειριδίου, που ο Συνήγορος είχε αναλυτικά σχολιάσει στην Έκθεσή του για τις επιστροφές του 2017¹⁷, συνιστούν προτάσεις κανονιστικών πλέον επιταγών στην παρούσα πρωτοβουλία της Επιτροπής για «στοχευμένη», όπως την ονομάζει, τροποποίηση της Οδηγίας.

Τα κύρια σημεία της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αφορούν τα εξής:

1. τον κίνδυνο φυγής του αλλοδαπού (άρθρ.6)¹⁸ ως προϋπόθεση της κράτησης, για τον οποίον πλέον εισάγεται κατάλογος αντικειμενικών κριτηρίων, μεταξύ δε αυτών, κάποια θεσπίζονται ως (μαχητά) τεκμήρια προκειμένου να μην καταλεί-

13. Οδηγία 2008/115/ΕΚ

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008L0115>

14. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-returning-illegally-staying-third-country-nationals-directive-634_en.pdf

15. 27 September 2017 [Commission Recommendation No. C(2017) 6505] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_establishing_a_common_return_handbook_annex_en.pdf

16. Όχι όμως όλες, με σημαντική διαφορά ότι στο Εγχειρίδιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε επισημάνει ότι η προστασία της κοινωνίας από κινδύνους για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια αφορά άλλους κλάδους της νομοθεσίας, ιδίως της ποινικής, και όχι την διοικητική κράτηση, *ibid*, σελ.67.

17. <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.525805>

18. Τα άρθρα στο κείμενο που ακολουθεί αναφέρονται στην πρόταση επαναδιατύπωσης της Επιτροπής και όχι στην ισχύουσα Οδηγία Επιστροφών.

πεται η σχετική κρίση στη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών.

2. τη συνεργασία του αλλοδαπού (άρθρ.7), που εισάγεται ως ρητή υποχρέωση
3. την υποχρεωτική πλέον έκδοση απόφασης επιστροφής όταν λήγει η νόμιμη διαμονή του αλλοδαπού (άρθρ.8)
4. την εισαγωγή μικρότερης προθεσμίας για εθελούσια επιστροφή (άρθρ.9)
5. την απαγόρευση εισόδου ως αυτοτελές μέτρο κατά τον έλεγχο εξόδου από τη χώρα (άρθρ.13)
6. τη διαχείριση των επιστροφών μέσω ανταλλαγής πληροφοριών και κεντρικό σύνδεσμο τη FRONTEX (άρθρ.14)
7. τις προσφυγές και τα ένδικα βοηθήματα (άρθρ.16), εισάγοντας 5θήμερη προθεσμία προσφυγής κατά της επιστροφής μετά την έκδοση οριστικής απόφασης απόρριψης αιτήματος ασύλου και τον κανόνα της δικαστικής προσφυγής σε 1ο και μόνο βαθμό. Επίσης περιορίζοντας το αυτοδίκαιο ανασταλτικό αποτέλεσμα της προσφυγής κατά της επιστροφής μόνον σε περίπτωση επίκλησης της αρχής της μη επαναπροώθησης (non-refoulement) όταν αυτή δεν έχει κριθεί στις διαδικασίες ασύλου.
8. την διοικητική κράτηση (άρθρ.18), για την οποία θεσπίζεται ελάχιστη διάρκεια 3 μήνες και επίσης εισάγονται ως δικαιολογητικές βάσεις οι λόγοι δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και εθνικής ασφάλειας.
9. τα σύνορα, για τα οποία θεσπίζονται ειδικές, απλοποιημένες διαδικασίες με σημαντικές εξαιρέσεις ως προς τις προθεσμίες κράτησης (τετράμηνο και στη συνέχεια επιπρόσθετη κράτηση με τα όρια του άρθρ.18 δηλ.έως και 18 μήνες), τη μη δυνατότητα εθελούσιας επιστροφής, τις διαδικασίες προσφυγής (48ωρη προθεσμία) κ.α. (άρθρ.22)

Η συνολική εικόνα που αναδεικνύεται από τις ανωτέρω προτάσεις της Επιτροπής είναι η εξής:

α) Το σύστημα επιστροφών αυστηροποιείται χωρίς να τηρείται πάντα μια χρυσή τομή με την εγγύηση θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η μείωση των προθεσμιών και το συρρικνωμένο ανασταλτικό αποτέλεσμα των προσφυγών φαίνεται να εγκυμονούν κινδύνους για το δικαίωμα ουσιαστικής προσφυγής που η ΕΣΔΑ και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης (άρθρ.47) κατοχυρώνουν, αλλά και άλλα δικαιώματα, όπως η προστασία της υγείας, της παιδικής ηλικίας και της οικογενειακής συνοχής.

β) Οι εξαιρετικές διαδικασίες στα σύνορα φαίνεται να επισημοποιούν μια

«κατάσταση ανάγκης», τρία χρόνια μετά την προσφυγική κρίση του θέρους του 2015, είναι εξαιρετικά περιοριστικές ως προς διαδικαστικές εγγυήσεις του δικαιώματος στο άσυλο και την προσωπική ελευθερία και τείνουν να υποκαταστήσουν πάγιες και συνεκτικές διαδικασίες αντιμετώπισης των μεικτών, προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών.

γ) Το πιο σοβαρό πρόβλημα από την πρόταση της Επιτροπής φαίνεται να είναι η εικόνα της **γενίκευσης της κράτησης εν όψει επιστροφής, και η αναγωγή της εξαιρέσεως σε κανόνα**, με τη θέσπιση minimum χρονικού ορίου (3μήνου) κράτησης, ενώ η ισχύουσα Οδηγία Επιστροφών την θεωρεί εξαιρετικό μέτρο που η εφαρμογή του διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή της αναλογικότητας σύμφωνα με το Δικαστήριο της ΕΕ, επιβάλλει «διαβάθμιση των μέτρων που πρέπει να ληφθούν προκειμένου να εκτελεστεί η απόφαση επιστροφής»¹⁹. Η στέρηση της ελευθερίας, με διοικητικά μάλιστα μέτρα, ως κανόνας, ανατρέπει το δικαιοκρατικό θεμέλιο της αναλογικότητας στον περιορισμό της προσωπικής ελευθερίας. Οι δε εισαγόμενες εξαιρέσεις, ιδίως αυτή της δημόσιας τάξης (στο κείμενο της Επιτροπής η ακόμη πιο αόριστη έννοια “public policy”²⁰), εισάγουν περιθώρια κατάχρησης του μέτρου και είναι στενά ερμηνευτές σύμφωνα και με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης²¹.

Θεωρούμε, δυστυχώς, επίκαιρες τις επισημάνσεις μας ήδη από την Έκθεση Επιστροφών του προηγούμενου έτους, ότι η άποψη που υποβαθμίζει τα δικαιώματα και τις εγγυήσεις για να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των επιστροφών παραγνωρίζει τις βασικές *«δυσλειτουργίες του συστήματος επιστροφών, όπως η δαπάνη και ο χρονοβόρος χαρακτήρας των διαδικασιών επιστροφής, ο βαθμός συνεργασίας των χωρών καταγωγής ή επανεισδοχής, οι δυσλειτουργίες του διοικητικού μηχανισμού σε θέματα συντονισμού και επάρκειας των συναρμόδιων υπηρεσιών από πλευράς στελέχωσης και σαφούς κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας κ.α.»*. Όπως επιβεβαίωσε η εμπειρία του Συνηγόρου ως εθνικού μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου στις επανεισδοχές του 2018 σχετικά με τα ζητήματα που προαναφέρθηκαν με την Υπηρεσία Ασύλου, οι διοικητικές δυσλειτουργίες *«μπορεί, εάν επιλυθούν, να έχουν καταλυτικό ρόλο στην αποτελεσματικότητα των επιστροφών, σε αντίθεση λ.χ. με την επέκταση της διοικητικής*

19. Απόφαση ΔΕΕ El Dridi, C-61/11 PPU, 28.4.2011.

20. Που απαντάται στο άρθρ. 11 παρ. 2 της Οδηγίας Επιστροφών για τα όρια στην απαγόρευση εισόδου. Είναι διάφορο ζήτημα ωστόσο ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας στην ΕΕ με την απαγόρευση εισόδου, από την στέρηση της ελευθερίας.

21. Απόφαση ΔΕΕ J.N. v. Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie, C-601/15 PPU, 15.2.2016.

κράτησης, για την οποία ο Συνήγορος το 2017 έχει θέσει ήδη το ερώτημα²² εάν καλύπτει αδυναμίες του διοικητικού μηχανισμού».

Η αναγωγή της διοικητικής κράτησης σε κανόνα, με ελάχιστη μάλιστα διάρκεια (άρθρ.6 και 18) και με μαχητά τεκμήρια αντί της επιβεβλημένης συνεκτίμησης όλων των παραμέτρων κάθε ατομικής περίπτωσης ως προς τον κίνδυνο φυγής, βρίσκεται στο επίκεντρο της κριτικής που ασκήθηκε από τον **Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (FRA)**, στην αναλυτική γνωμοδότησή του²³ για την πρόταση επαναδιατύπωσης της Οδηγίας. Στη γνωμοδότηση ο Οργανισμός, μεταξύ άλλων, τονίζει τον κίνδυνο για το δικαίωμα ακροάσεως εάν αποσυνδεθεί το μέτρο απαγόρευσης εισόδου από τις διαδικαστικές εγγυήσεις της απόφασης επιστροφής (άρθρ.13), την ανάγκη κατάλληλων εγγυήσεων για τα προσωπικά δεδομένα στην σκοπούμενη ανταλλαγή πληροφοριών του άρθρ.14, την ανάγκη προστασίας των ανιθαγενών, την αποφυγή κανόνων που φαίνεται να υπονομεύουν την εθελούσια επιστροφή στα άρθρ.9 και 14, να εισάγουν μη εύλογη προθεσμία (5 ημερών) για τις προσφυγές (άρθρ.16) ή να περιορίζουν υπέρμετρα το ανασταλτικό αποτέλεσμα των προσφυγών (άρθρ.16), τη θέσπιση εγγυήσεων για το δικαίωμα στο άσυλο, τη μη επαναπροώθηση και το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής κατά την άμεση διασύνδεση της απόφασης επιστροφής με τη λήξη της νόμιμης διαμονής (άρθρ.8), τον προσδιορισμό των μέτρων που συνδέονται με την προτεινόμενη από την Επιτροπή υποχρέωση συνεργασίας του αλλοδαπού στο άρθρ.7 κ.α. Κομβικής σημασίας για το FRA είναι η θέσπιση εξαιρετικής διαδικασίας στα σύνορα, την οποία, πέραν των περιορισμών που εισάγει σε σωρεία δικαιωμάτων, θεωρεί προβληματική κυρίως διότι προκαταλαμβάνει τις υπό αναθεώρηση διαδικασίες ασύλου. Το FRA προτείνει την απόλειψη της (άρθρ.22) μέχρι να υπάρξει συναίνεση για το νέο σύστημα Κοινών ευρωπαϊκών κανόνων για το άσυλο (CEAS).

Η απόλειψη της ειδικής διαδικασίας των συνόρων ήταν και βασική πρόταση του **Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για Πρόσφυγες και Εκτοπισμένους (ECRE)**, στις αναλυτικές παρατηρήσεις του²⁴ για την πρόταση της Επιτροπής, ήδη τον Νοέμβριο 2018, το οποίο επισημαίνει ότι εάν αυτή διατηρηθεί, προέχει, μεταξύ άλλων διαδικαστικών εγγυήσεων, η προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλων ευάλωτων προσώπων που πρέπει να εξαιρεθούν από τη διαδικασία αυτή. Εύστοχη είναι

22. Ειδική έκθεση *Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων, Ζητήματα διοικητικής μεταχείρισης* Απρίλιος 2017, <https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.434102> σελ.59

23. <https://fra.europa.eu/en/opinion/2019/returns-recast>

24. <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/11/ECRE-Comments-Commission-Proposal-Return-Directive.pdf>

η παρατήρηση για τον επιπρόσθετο χρόνο κράτησης στα σύνορα (ο.π. άρθρ.22) ότι «έτσι εισάγει μία νέα δικαιολογητική βάση για την κράτηση, τουτέστιν να έχεις προηγουμένως υποβάλει αίτημα διεθνούς προστασίας». Στον αντίποδα της αντίληψης που διέπει την πρόταση επαναδιατύπωσης της Οδηγίας, το ECRE επισημαίνει ότι «τα κριτήρια για τον κίνδυνο φυγής δεν μπορεί να είναι τόσο μεγάλου εύρους ώστε κάθε πρόσωπο να καθίσταται εν δυνάμει φυγάς» και, σχολιάζοντας τον περιορισμό της εθελούσιας επιστροφής, ότι «οι ευκαιρίες για πολίτες τρίτων χωρών να αποχωρήσουν με ανθρωπισμό και αξιοπρέπεια θα πρέπει να επεκταθούν αντί να μειωθούν».

Η πρόταση επαναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών δεν συνοδευόταν από μελέτη επιπτώσεων διότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεώρησε ότι δεν χρειαζόταν. Ωστόσο, η αρμόδια Επιτροπή (Επιτροπή LIBE)²⁵ ανέθεσε στην **Υπηρεσία Ερευνών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να υποβάλει εναλλακτική μελέτη επιπτώσεων** για την πρόταση. Η μελέτη²⁶, η οποία δόθηκε στη δημοσιότητα τον Φεβρουάριο 2019, καταλήγει, μεταξύ άλλων, στα εξής:

1. **δεν προκύπτει σαφής τεκμηρίωση** για τον ισχυρισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ότι η πρόταση αυτή θα επιφέρει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στις επιστροφές παράτυπων μεταναστών,
2. η πρόταση συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας, ωστόσο κάποιες ρυθμίσεις δημιουργούν **ζητήματα αναλογικότητας**: η απαγόρευση εθελούσιας απομάκρυνσης σε κάποιες περιπτώσεις (άρθρ.9), ο μοναδικός βαθμός δικαιοδοσίας επί προσφυγών (άρθρ.16), η περιορισμένη προθεσμία προσφυγής των 5 ημερών και στα σύνορα 48 ωρών (άρθρ. 16 και 22).
3. θα υπάρξουν **επιπτώσεις σε διάφορα κοινωνικά και ατομικά δικαιώματα** των παράτυπων μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων πιθανών παραβιάσεων **θεμελιωδών** δικαιωμάτων.

Οι επιπτώσεις στα δικαιώματα, σύμφωνα με την Επιτροπή Ερευνών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εντοπίζονται, μεταξύ άλλων, στα εξής:

- στην αρχή της **μη επαναπροώθησης** σε σχέση με τα νέα στοιχεία (άρθρ.16), το περιορισμένο ανασταλτικό αποτέλεσμα της προσφυγής (άρθρ.22) και επίσης, στο δικαίωμα στο άσυλο από την απαίτηση ισχυρού ταξιδιωτικού εγγράφου (άρθρ.7),
- στη διεύρυνση των λόγων **διοικητικής κράτησης** και στη θέσπιση μακρ-

25. Αρμόδια για τις Πολιτικές ελευθερίες, τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις

26. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631727/EPRS_STU\(2019\)631727_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631727/EPRS_STU(2019)631727_EN.pdf)

τών τεκμηρίων, που αυξάνουν τον κίνδυνο αυθαίρετης κράτησης και μπορεί να οδηγήσουν σε μεγαλύτερο αριθμό προσώπων υπό κράτηση, συμπεριλαμβανομένων παιδιών με τους γονείς τους. Η κράτηση μπορεί να συνεπιφέρει συνέπειες στα θεμελιώδη δικαιώματα εκπαίδευσης, υγείας, ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

- στην **προσωπική ελευθερία που είναι πιθανό να παραβιαστεί** από τη μη δικαιολογημένη δυνατότητα σώρευσης δύο διαστημάτων κράτησης για τον ίδιο σκοπό: 4 μήνες στα σύνορα (άρθρ.22) και 18 μήνες με την κανονική διαδικασία (άρθρ.18).
 - στο δικαίωμα **ακρόασης**, λόγω απαγόρευσης εθελούσιας απομάκρυνσης (άρθρ.9),
 - στο δικαίωμα **αποτελεσματικής προσφυγής**, λόγω των προθεσμιών προσφυγής και του περιορισμένου ανασταλτικού τους αποτελέσματος, που προαναφέρθηκαν, και στο δικαίωμα επανεξέτασης αιτήματος ασύλου.
4. Θα προκληθούν **σημαντικές δαπάνες** για την ΕΕ και τα κράτη-μέλη, όπως η κατασκευή νέων κέντρων κράτησης, και,
5. η πρόταση της Επιτροπής εγείρει **ερωτήματα συνοχής** με άλλα νομοθετικά κείμενα της Ένωσης, ιδίως **με εκκρεμή νομοθετήματα**, όπως η πρόταση Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου²⁷, που εκκρεμεί.

Η εισήγηση στην **επιτροπή LIBE** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου²⁸, τον Ιανουάριο 2019, φαίνεται να υιοθετεί τις κριτικές παρατηρήσεις που προαναφέρθηκαν για την πρόταση επαναδιατύπωσης της Οδηγίας, προτείνοντας, μεταξύ άλλων:

- να απαλειφθεί ο κατάλογος με τα κριτήρια κινδύνου φυγής του αλλοδαπού , δηλ. να διαγραφεί πλήρως το άρθρ. 6 της πρότασης της Επιτροπής,
- να αντικατασταθεί η υποχρέωση συνεργασίας του αλλοδαπού με ληπτέα μέτρα από τα κράτη μέλη που να διευκολύνουν τη συνεργασία του (άρθρ.7),
- να καταργηθεί το υποχρεωτικό αίτημα έκδοσης ταξιδιωτικού εγγράφου στην τρίτη χώρα ως αντίθετο στο δικαίωμα στο άσυλο (άρθρ.7),
- να αποσυνδεθεί η υποχρέωση έκδοσης απόφασης επιστροφής από τη διαδικασία απόρριψης αιτήματος ασύλου (άρθρ.8),
- να μη μειωθεί η προθεσμία για εθελούσια επιστροφή ούτε αυτή να αποκλείεται σε περίπτωση κινδύνου φυγής (άρθρ.9),
- να μην αποσυνδεθεί η απαγόρευση εισόδου από απόφαση επιστροφής κατά τον έλεγχο εξόδου από τη χώρα (άρθρ.13),

27. COM (2016) 467, Ιούλιος 2016.

28. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-632.950+01+DOC+PDF+VO//EN&language=EN>

- να μην υπάρχει ανταλλαγή πληροφοριών για τις επιστροφές με κεντρικό σύνδεσμο τη FRONTEX (άρθρ. 14)
- να υπάρχει ανασταλτικό αποτέλεσμα στις προσφυγές και να μην είναι υποχρεωτικά ένας μόνον ο βαθμός δικαιοδοσίας, να καταργηθεί επίσης η υπέρμετρα περιοριστική προθεσμία των 5 ημερών για την προσφυγή (άρθρ. 16)
- το 3μηνο να μην θεωρηθεί ως ελάχιστη διάρκεια διοικητικής κράτησης, όπως προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αλλά ως μέγιστο όριο, να καταργηθούν επίσης οι λόγοι δημόσιας πολιτικής, δημόσιας ασφάλειας και εθνικής ασφάλειας ως νέες δικαιολογητικές βάσεις της κράτησης (άρθρ. 18),
- να καταργηθεί η ειδική διαδικασία στα σύνορα, λόγω των περιορισμών σε δικαιώματα και εγγυήσεις που εισάγει, όπως αναλύονται στην προαναφερθείσα εναλλακτική μελέτη επιπτώσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να τεθούν κατάλληλες διαδικαστικές εγγυήσεις στην εκκρεμή πρόταση Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου.

Πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι η εισήγηση στην επιτροπή LIBE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι να προστεθεί η εγγύηση της ύπαρξης **ανεξάρτητων παρατηρητών** εξωτερικού ελέγχου, κατάλληλα εκπαιδευμένων σε θεμελιώδη δικαιώματα, σε κάθε επιχείρηση αναγκαστικής επιστροφής. Προτείνεται επίσης τα κράτη-μέλη να μπορούν να ανατρέξουν στη δεξαμενή παρατηρητών που έχει δημιουργήσει η FRONTEX (άρθρ. 10 της πρότασης, άρθρ. 8 παρ. 6 της ισχύουσας Οδηγίας).

Είναι η πρώτη φορά που η ανεξαρτησία των παρατηρητών τίθεται ως εγγύηση του εξωτερικού ελέγχου των επιχειρήσεων αναγκαστικής επιστροφής και αναμένεται η εξέλιξη της σχετικής πρότασης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Συμπέρασμα

Ο Συνήγορος του Πολίτη συνέχισε με αμείωτη προσπάθεια και κατά το έτος 2018 να έχει ενεργό ρόλο ως εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου στις διαδικασίες επιστροφών/επανεισδοχών από την ελληνικό κράτος, αναζητώντας, σε συνεργασία και με ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς, ένα πληρέστερο σύστημα για την εφαρμογή του εξωτερικού ελέγχου. Παράλληλα, παρενέβη σε περιπτώσεις επιστρεφόμενων που κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο διαπίστωσε ότι έρχηζαν προστασίας αλλά και σε περιπτώσεις διοικητικής κράτησης αμφιβόλου νομικής βασιμότητας. Με πλήρες αίσθημα ευθύνης για την αποστολή της Ανεξάρτητης Αρχής ως θεσμικής εγγύησης τόσο των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων αλλοδαπών και του συνταγματικού δικαιώματος αναφοράς όσο και της νομιμότητας και διαφάνειας της σχετικής διοικητικής δράσης, ο Συνήγορος θα εξακολουθήσει να προωθεί την εμπέδωση της αντίληψης ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι αναπόσπαστο τμήμα της νομιμότητας σε ένα ουσιαστικό κράτος δικαίου. Με γνώμονα τη δικαιοκρατική αυτή αποστολή του, ως εθνικός και ανεξάρτητος μηχανισμός προστασίας, θα συνεχίσει να προσπαθεί να συμβάλει με τις προτάσεις του και στο ευρύτερο πεδίο των ευρωπαϊκών εξελίξεων, σε κάθε περίπτωση που χρειάζεται να ενδυναμωθούν οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο σύστημα εξωτερικού ελέγχου των εθνικών και ευρωπαϊκών επιστροφών, εν όψει της επαναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών και της τροποποίησης του ευρωπαϊκού Κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή - Ακτοφυλακή.