

Επιστροφές Αλλοδαπών

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 2023



Με τη συγχρηματοδότηση
της Ευρωπαϊκής Ένωσης



TAMEY 
ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΓΙΑ ΟΛΟΥΣ | 2021-2027

Return of Third Country Nationals

SPECIAL REPORT 2023



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

Ομάδα Επιστροφών: Γιάννης Μπούτσελης (συντονιστής),
Αγγελίνα Σώρα (αναπληρώτρια συντονίστρια),
Κώστας Αντωνιάδης, Βίκυ Βασιλαντωνοπούλου, Νίκος Βίττης,
Πετρούλα Βορριά, Ελένη Διάφα, Καλλιόπη Ζούβια,
Ελένη Καλαμπάκου, Ζωή Καραμήτρου, Αθηνά Κουτρουμάνη,
Ελένη Κουτρούμπα, Κυριακή Λαμπροπούλου,
Όλγα Λυσανδροπούλου, Μαρία Μαυρογένη,
Δήμητρα Μυτιληναίου, Κατερίνα Φλιάτουρα, Χρύσα Χατζή,
Μαρία Ψαλτάκη (ειδικοί επιστήμονες της Αρχής)

Διοικητική υποστήριξη της Ομάδας: Γιώργος Κωστογιάννης, Αλεξάνδρα Πολιτοστάθη

Εκτέλεση/Εποπτεία Υπηρεσιών Έκδοσης: Τμήμα Βιβλιοθήκης, Αρχείου και Εκδόσεων

Συντακτική Ομάδα: Ελένη Καλαμπάκου, Αγγελίνα Σώρα, Χρύσα Χατζή, Μαρία Ψαλτάκη

Παραγωγή Έκδοσης, Σχεδιασμός: Μάρα Παπασπύρου, info@mairadesign.gr

Επιτρέπεται η δωρεάν αναπαραγωγή του κειμένου αυτής της έκδοσης σε οποιαδήποτε μορφή ή μέσο, υπό την προϋπόθεση ότι αναπαράγεται με τρόπο ακριβή και μη παραπλανητικό.

Είναι απαραίτητη η αναφορά στα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας του Συνηγούρου του Πολίτη και στον τίτλο έκδοσης. Σε περίπτωση που περιλαμβάνεται υλικό τρίτων, πρέπει να ζητηθεί η άδεια από τον αντίστοιχο κάτοχο των πνευματικών δικαιωμάτων.

Για ερωτήματα σχετικά με την έκθεση, παρακαλώ επικοινωνήστε στο press@synigoros.gr

Δημοσιεύτηκε στην Αθήνα τον Νοέμβριο του 2024, στο πλαίσιο της πράξης «Εξωτερικό σύστημα παρακολούθησης αναγκαστικών επιστροφών από τον Συνήγορο του Πολίτη στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του», που συγχρηματοδοτείται από το «Πρόγραμμα Ελλάδας - Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης 2021-2027», τυπώθηκε σε 800 αντίτυπα και διατίθεται στην πλήρη της μορφή στην ιστοσελίδα της Ανεξάρτητης Αρχής: <https://www.synigoros.gr>

Διαστάσεις: 17 X 24 εκ.

Σελίδες: 71

ISSN: 3057-4153



© Συνήγορος του Πολίτη

📍 Χαλκοκονδύλη 17, 104 32, Αθήνα

☎ 213 1306 600

🌐 www.synigoros.gr

📘 Συνήγορος του Πολίτη - THE GREEK OMBUDSMAN

✂ @Synigoros

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
1. Η ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΩΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ	11
2. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	15
2.1. Το έτος 2023 με μια ματιά	15
2.2. Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών	17
2.3. Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατουμένων αλλοδαπών προς επιστροφή	19
3. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ	23
3.1. Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής	23
3.1.α. Συστάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών	24
3.2. Αεροπορικές επιχειρήσεις επιστροφής	25
3.2.α. Προαναχωρησιακός έλεγχος	25
3.2.β. Ιατρικός έλεγχος και Βεβαίωση Ικανότητας Ταξιδιού (fit to travel)	27
3.2.γ. Οργανωτικά ζητήματα	29
3.2.δ. Διερμηνεία	31
3.2.ε. Αντιμετώπιση έκτακτων περιστατικών	32
3.2.στ. Συστάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών	33
3.3. Διοικητική κράτηση ενόψει επιστροφής. Χώροι και διαδικασίες	33
3.3.α. Αυτοψίες σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. και Αστυνομικές Διευθύνσεις	33
3.3.β. Γενικές παρατηρήσεις	42
4. ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ	47
4. 1. Κοινό ευρωπαϊκό σύστημα επιστροφών	47
4.1.α. Ευρωπαϊός Συντονιστής Επιστροφών	49
4.1.β. Ο ρόλος του Frontex	49
4.2. Η αναθεώρηση της Οδηγίας Επιστροφών	54
4.2.α. Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	54
4.2.β. Η Έκθεση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Κοινοβουλευτικής Έρευνας (EPRS)	56
4.2.γ. Ψήφισμα του Ευρωκοινοβουλίου	57
4.3. Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Κανονισμός για διαδικασία επιστροφών στα σύνορα	59
4.4. Ο έλεγχος των διαδικασιών στα σύνορα που εισάγουν οι νέοι Κανονισμοί	63
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	69

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι ο εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου αναγκαστικών επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών, όπως προβλέπεται από την Οδηγία Επιστροφών. Οι συνταγματικές εγγυήσεις της ανεξάρτητης λειτουργίας της Αρχής διασφαλίζουν την ουσιαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αλλοδαπών αλλά και την αναγκαία, για ένα κράτος δικαίου, λογοδοσία και διαφάνεια των αστυνομικών επιχειρήσεων επιστροφών.

Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου, ως εθνικού μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου, εκτείνεται σε όλες τις φάσεις και τα στάδια μιας επιχείρησης απομάκρυνσης. Περιλαμβάνει το προαναχωρησιακό στάδιο, με επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης (ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.) ή αστυνομικά κρατητήρια, όπου κρατούνται οι αλλοδαποί προς επιστροφή, για έλεγχο της τήρησης των ουσιαστικών και διαδικαστικών προβλέψεων του θεσμικού πλαισίου που επιτρέπουν την επιστροφή αλλοδαπών, με έλεγχο φακέλων και με επιθεώρηση των χώρων κράτησης. Περιλαμβάνει ασφαλώς και αυτή καθαυτή την παρακολούθηση των αεροπορικών –καθώς από τον Μάρτιο του 2020 δεν πραγματοποιούνται ακτοπλοϊκές επανεισδοχές προς την Τουρκία– και των χερσαίων –κυρίως από τη Θεσσαλονίκη προς την Αλβανία– επιχειρήσεων επιστροφών, στις οποίες συμμετέχουν στελέχη της Αρχής.

Το 2023, αλλά και τα προηγούμενα έτη, η ομάδα του μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου αναγκαστικών επιστροφών της Αρχής υπερκάλυψε τον αρχικό προγραμματισμό της, συμμετέχοντας σε όλες σχεδόν τις αεροπορικές επιχειρήσεις, καθώς και, δειγματοληπτικά, σε χερσαίες επιχειρήσεις. Οι σταθερές επισημάνσεις του Συνηγόρου είναι, κατά πρώτον, η ανάγκη έγκαιρης ενημέρωσης όλων των αλλοδαπών για την απομάκρυνσή τους και, κατά δεύτερον, η ουσιαστική –και όχι διά συνεντεύξεως– ιατρική εξέταση και διάγνωση της ικανότητας όλων των επιστρεφόμενων για να ταξιδέψουν (fit to travel).

Θετικά αποτιμάται η εξατομικευμένη, τα τελευταία χρόνια πλέον, κρίση από την αστυνομία για την επιβολή μέτρων δέσμευσης στους επιστρεφόμενους.

Παραμένουν ωστόσο ελλείψεις στην υποδομή. Για παράδειγμα, ακατάλληλα οχηματαγωγά μέσα, καθώς και ελλείψεις στην οργάνωση ή και στις υπηρεσίες, με κυριότερη την απουσία διερμηνείας στα περισσότερα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., που επηρεάζει την επιβαλλόμενη ενημέρωση των υπό απομάκρυνση αλλοδαπών για τις διαδικασίες, αλλά και για το σύνολο των δικαιωμάτων τους.

Ο Συνήγορος συνεργάζεται με τον υπεύθυνο θεμελιωδών δικαιωμάτων του FRONTEX που κοινοποιεί στην Αρχή, σύμφωνα με τον σχετικό ευρωπαϊκό Κανονισμό, καταγγελίες για παραβίαση δικαιωμάτων σε επιχειρήσεις του FRONTEX, από πράξεις των εμπλεκόμενων οργάνων του κράτους μέλους. Τα ζητήματα αυτά δεν αποτελούν αντικείμενο της αρμοδιότητας του Εθνικού Μηχανισμού Εξωτερικού Ελέγχου αναγκαστικών επιστροφών, αλλά αντικείμενο της αρμοδιότητας του Συνηγόρου ως Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας, και προκαλούν επίσημη έρευνα από την Ελληνική Αστυνομία ή από το Λιμενικό Σώμα.

Όσον αφορά τη διαμορφούμενη και εφαρμοζόμενη πολιτική επιστροφών σε επίπεδο Ε.Ε., αυτή έχει δεχθεί κριτική για την αποτελεσματικότητα και την αναλογικότητά της, κυρίως ως προς το κόστος της, αλλά και ως προς τον σεβασμό στα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία αναγνωρίζει και προστατεύει το ενωσιακό δίκαιο, δηλαδή, στις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης.

Συναφώς, ενώ κατ' έτος καταγράφεται μεγάλη αύξηση αιτημάτων ασύλου στην Ευρώπη, δεν παρατηρείται αντίστοιχη αύξηση στον αριθμό επιστροφών. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat, συνολικά το 2023 επεστράφησαν στη χώρα καταγωγής τους μόνο 111.185 πολίτες τρίτων χωρών, από τους 484.164 για τους οποίους είχε εκδοθεί απόφαση επιστροφής. Οι αναγκαστικές επιστροφές αντιστοιχούσαν στο 56,9% του συνόλου των επιχειρήσεων, ενώ οι κυριότερες εθνικότητες των επιστρεφόμενων αντιστοιχούν σε πολίτες από τη Γεωργία και την Αλβανία.

Για την Ελλάδα, ο αριθμός των αναγκαστικών επιστροφών για το 2023 –σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΑΣ– κινείται στα ίδια περίπου επίπεδα με το 2022, με αύξηση μόλις 4,6%, ενώ μείωση παρατηρείται στις εθελούσιες και οικειοθελείς επιστροφές.

Όσον αφορά τη διοικητική κράτηση, τον Νοέμβριο του 2023 κατεγράφησαν 2.865 αλλοδαποί που κρατούνταν ενόψει επιστροφής, εκ των οποίων 2.511 σε Προαναχωρησιακά Κέντρα και 354 σε Αστυνομικά Τμήματα. Είναι η πρώτη χρονιά που ο συνολικός αριθμός των κρατούμενων είναι κάτω από 3.000. Αυτό είναι θετικό, λαμβάνοντας υπόψη του επαχθούς χαρακτήρα της διοικητικής κράτησης, ωστόσο παραμένει το πρόβλημα ότι οι 3 στους 20 διοικητικά κρατούμενους δεν κρατούνται σε Προαναχωρησιακά Κέντρα αλλά σε

Αστυνομικά Τμήματα, τα οποία είναι χώροι παντελώς ακατάλληλοι, ως προς τις συνθήκες και ως προς την αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων, για το διοικητικό μέτρο της κράτησης ενόψει επιστροφής.

Επισημαίνεται εκ νέου ο επαχθής χαρακτήρας της διοικητικής κράτησης που επιβάλλεται όταν είναι αναγκαίο να διασφαλίσει την πραγματοποίηση της αναγκαστικής επιστροφής (άρ. 15 Οδηγίας Επιστροφών) και όταν έχουν εξετασθεί εναλλακτικά μέτρα – το ελληνικό δίκαιο ήδη αποκλίνει από την Οδηγία Επιστροφών στο σημείο αυτό.

Η εν πολλοίς αποτυχία της πολιτικής των επιστροφών, μάλλον πανθομολογούμενη, αποτελεί για κάποιους επιχειρήματα και ενδεχομένως άλλοθι για την ανάπτυξη τάσεων αυστηροποίησης της όλης διαχείρισης των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών προς την Ευρώπη. Οι αργές διαδικασίες αλλαγής του ενωσιακού δικαίου και οι μεμονωμένες αντιδράσεις κρατών μελών για προστασία των συνόρων τους (όπως π.χ. αυτή του 2021 στα σύνορα της Ε.Ε. με τη Λευκορωσία) έχουν διαμορφώσει συνθήκες για μια πιο συχνή προσφυγή σε εξαιρετικά μέτρα, που τείνουν προς ένα δίκαιο έκτακτης ανάγκης. Έτσι, πάγιες ρυθμίσεις προς έναν ενιαίο χώρο ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης που θα έδιναν θεσμικές λύσεις αποτελεσματικής προστασίας των συνόρων της Ε.Ε., με παράλληλο σεβασμό των θεμελιωδών αρχών της, παρέμειναν αναγκαίες και για το 2023.

Όσον αφορά τα μέτρα ευρύτερου δικαίου έκτακτης ανάγκης, κεντρικό ρόλο αναμένεται να διαδραματίσει ο νέος Κανονισμός Εργαλειοποίησης, ο οποίος θα επιτρέψει σε όλα τα κράτη μέλη να επωφεληθούν από παρεκκλίσεις από τη νομοθεσία της Ε.Ε. Ο περιορισμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων που καταλαμβάνονται από τον Κανονισμό Εργαλειοποίησης που περιλαμβάνεται στο πακέτο νομοθετικών ρυθμίσεων για τη μεταναστευτική και προσφυγική πολιτική της Ε.Ε. είναι τόσο εκτεταμένος, ώστε να εγείρονται βάσιμες επιφυλάξεις ως προς την αναγκαιότητα και την αναλογικότητά του. Ο ορισμός του τι συνιστά εργαλειοποίηση είναι ευρύς και περιέχει πολλούς ασαφείς όρους, όπως η αναφορά στην αξιολόγηση της πρόθεσης της τρίτης χώρας να θέσει σε κίνδυνο βασικές λειτουργίες ενός κράτους μέλους της Ε.Ε. Αναμφίβολα, ενδεχόμενη πρόθεση τρίτων χωρών να εκμεταλλευτούν μετακινούμενους πληθυσμούς για την εξυπηρέτηση εθνικών πολιτικών και προτεραιοτήτων δεν μπορεί πάντοτε να αμφισβητείται εύκολα και αβίαστα. Η διαχείριση των αιτούντων άσυλο ως πιθανής απειλής για την ασφάλεια, ικανής να θέσει σε κίνδυνο κρατικές λειτουργίες, θα μπορούσε, ωστόσο, να λειτουργήσει αντίστροφα από τον προσδοκώμενο στόχο, ενθαρρύνοντας τρίτες χώρες να κλιμακώσουν τις εντάσεις τους στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Δεν υπάρχει, επίσης, αμφιβολία, ότι ως κυρίαρχα κράτη, τα μέλη της Ε.Ε. έχουν το δικαίω-

μα, αλλά και το καθήκον, να ελέγχουν τα σύνορά τους. Έχουν, όμως, επίσης και την υποχρέωση να μην απομακρύνουν άτομα σε μέρη όπου θα αντιμετωπίσουν κακομεταχείριση.

Ο αποτελεσματικός έλεγχος από ανεξάρτητο μηχανισμό της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα αποτελούσε και αποτελεί το ζητούμενο της πολιτικής της Ε.Ε.

Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (FRA) δημοσίευσε το 2022 έναν σύντομο οδηγό με κατευθυντήριες αρχές προς τα κράτη μέλη, συνιστώντας η αρμοδιότητα αυτή να είναι πλήρης σε εύρος, αποτελεσματική σε ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους και με πλήρη αξιοποίηση των υφιστάμενων μηχανισμών, όπως εν προκειμένω είναι στη χώρας μας ο Συνήγορος, με μέγιστα, συνταγματικά, εχέγγυα ανεξαρτησίας. Παραπλήσιες υπήρξαν και οι προτάσεις της Επιτροπής Ατομικών Ελευθεριών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (LIBE), εισάγοντας τον Μάρτιο του 2023 τροποποιήσεις στην πρόταση του Κανονισμού διαλογής στα σύνορα (screening).

Η ανάγκη ανεξάρτητου μηχανισμού ελέγχου στα σύνορα καθίσταται ολοένα και πιο επίκαιρη, εν όψει της υιοθέτησης των κανονιστικών μέτρων του νέου Συμφώνου, με επίκεντρο τις ταχείες διαδικασίες διαλογής αλλά και επιστροφής νέο-εισερχόμενων στα σύνορα. Ο Συνήγορος, αλλά και οι ομόλογοί του ανεξάρτητοι εθνικοί μηχανισμοί στα κράτη μέλη αισθάνονται και αντιλαμβάνονται το καθήκον να βρίσκονται στην πρωτοπορία για τη διασφάλιση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. και την εξέλιξη των υφιστάμενων συστημάτων ασύλου και επιστροφών.

Με σταθερή θεσμική υπευθυνότητα, αξιοποιώντας τη διαρκώς μεγαλύτερη εμπειρία και τεχνογνωσία του, ο Συνήγορος του Πολίτη θα παραμείνει προσηλωμένος στην εκπλήρωση αυτής της συνταγματικής του αποστολής.

Ανδρέας Ι. Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη

1. Η ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΩΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ

Η Οδηγία της Ε.Ε. 2008/115/ΕΚ, γνωστή ως Οδηγία Επιστροφών, θεσπίζει τους κοινούς κανόνες και τις διαδικασίες που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την επιστροφή στις χώρες καταγωγής τους των μη νομίμως διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών.¹

Με βάση την Οδηγία (άρθρο 3) και την ερμηνεία του ΔΕΕ, κάθε πολίτης τρίτης χώρας, ο οποίος είναι παρών στο έδαφος κράτους μέλους χωρίς να πληροί τις προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής, βρίσκεται παράτυπα σε αυτό. Για τον λόγο αυτόν υπάγεται σε διαδικασία επιστροφής. Η διαδικασία αυτή εκκινεί με την έκδοση απόφασης και διεξάγεται σε διαφορετικά στάδια, στα οποία λαμβάνονται διαφορετικά μέτρα για την εκτέλεσή της, μέτρα τα οποία διαβαθμίζονται, προκειμένου ο πολίτης τρίτης χώρας να επαναπατριστεί υπό ανθρώπινες συνθήκες και με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειάς του.

Επομένως, από τη στιγμή που διαπιστώνεται το παράτυπο της διαμονής, οι αρμόδιες αρχές εκδίδουν απόφαση επιστροφής, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται (περιπτώσεις αναβολής απομάκρυνσης, άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, κ.λπ.) (άρθρο 6), με σεβασμό στην αρχή της μη επαναπρώθησης, και λαμβάνοντας υπόψη το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, την οικογενειακή ζωή και την κατάσταση της υγείας του επιστρεφόμενου, καθώς και τις απόψεις του επί της επιστροφής (άρθρο 5). Μετά την έκδοση της απόφασης, πρέπει να διατίθεται στον επιστρεφόμενο (άρθρο 7) ορισμένο χρονικό διάστημα προκειμένου να αναχωρήσει οικιοθε-

1. Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008 «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών». Άρθρο 8 παρ. 6 «6. Τα κράτη μέλη προβλέπουν αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου της αναγκαστικής επιστροφής».

λώς, η δε αναγκαστική απομάκρυνση λαμβάνει χώρα μόνον ως έσχατη λύση (άρθρο 8) και υπό την επιφύλαξη της αναβολής της απομάκρυνσης στις περιπτώσεις που η Οδηγία προβλέπει (άρθρο 9).²

Επίσης κατοχυρώνεται και το δικαίωμα προσφυγής και δικαστικής προστασίας κατά της αναγκαστικής απομάκρυνσης, η αξιοπρεπής μεταχείριση σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, και η εγγύηση ότι η στέρηση της ελευθερίας θα γίνεται μόνο ως εξαίρεση, όταν ηπιότερα, εναλλακτικά μέσα δεν μπορούν να εφαρμοστούν.³

Παράλληλα, προβλέπεται η θεσμική εγγύηση **ενός φορέα εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών**.⁴

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι ο εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου των διαδικασιών αναγκαστικής επιστροφής από την Ελλάδα, σύμφωνα με το ν. 3907/2011 που ενσωμάτωσε την Οδηγία Επιστροφών στην ελληνική έννομη τάξη⁵ και τη σχετική Κοινή Υπουργική Απόφαση⁶. Η ειδική αυτή αρμοδιότητα ασκείται συστηματικά από το 2014, με διττό στόχο, αφενός τη διαφάνεια της διοικητικής δράσης, αφετέρου την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων.

Ο Συνήγορος συγκροτεί **Ομάδα Επιστροφών η οποία αποτελείται από Ειδικούς Επιστήμονες της Αρχής**, με αρμοδιότητα να ελέγχει, σε όλα τα στάδια των αναγκαστικών επιστροφών, εάν η διαδικασία διεξάγεται βάσει όσων ορίζει η νομοθεσία, με σεβασμό στην προσωπικότητα, την αξιοπρέπεια και τα δικαιώματα των επιστρεφόμενων. Ο έλεγχος περιλαμβάνει τις διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις και τις υλικές ενέργειες της διαδικασίας, από την έκδοση της απόφασης επιστροφής μέχρι και την υλοποίησή της, με χερσαία, θαλάσσια ή

2. Βλ. ΣτΕ Ολ 1398/2022, Πιλοτική Δίκη, Νόμος, ΝΟΒ 2022/1354, σκ. 19-20, με παραπομπές στην ΔΕΕ, Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Ε. Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, C-808/18, σκ. 243, 248, 249, 250.

3. Άρθρα 12-17 Οδηγίας Επιστροφών.

4. Άρθρο 8 παρ. 6 Οδηγίας Επιστροφών.

5. Άρθρο 23 παρ. 6 ν. 3907/2011 «6. Οι διαδικασίες της απομάκρυνσης υπόκεινται σε σύστημα εξωτερικού ελέγχου, που λειτουργεί με μέριμνα της Ανεξάρτητης Αρχής «Συνήγορος του Πολίτη», η οποία συνεργάζεται για τον σκοπό αυτόν με διεθνείς οργανισμούς και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Προστασίας του Πολίτη, που εκδίδεται μετά από πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη, ρυθμίζεται η οργάνωση και λειτουργία του ως άνω συστήματος ελέγχου».

6. Βλ. Κ.Υ.Α. 4000/4/57-ια-ΦΕΚ 2870/Β/24-10-2014 «Ρύθμιση της οργάνωσης και λειτουργίας συστήματος εξωτερικού ελέγχου των διαδικασιών απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών».

αεροπορικά μέσα. Ειδικά κατά την εφαρμογή μέτρων καταναγκασμού, σημαντικό είναι και ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας.

Ο Συνήγορος έχει απρόσκοπτη πρόσβαση σε κάθε χώρο διοικητικής κράτησης, αναμονής ή διέλευσης (transit) αλλοδαπών προς επιστροφή. Μπορεί να επικοινωνεί με τους κρατούμενους και να έχει πρόσβαση στο σύνολο των στοιχείων των ατομικών τους φακέλων, καθώς και σε κάθε συναφές αρχείο. Ελέγχει ιδίως, εάν απολαμβάνουν αξιοπρεπούς μεταχείρισης, εάν ενημερώνονται για τα δικαιώματά τους και μπορούν να τα ασκούν αποτελεσματικά, εάν λαμβάνουν την αναγκαία ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ή ψυχοκοινωνική υποστήριξη και ειδικά ενόψει απομάκρυνσης, εάν έχουν υποβληθεί στους αναγκαίους ιατρικούς ελέγχους. Επίσης, στο πλαίσιο αυτής της αρμοδιότητας, ο Συνήγορος λαμβάνει συνεχή ενημέρωση από την ΕΛ.ΑΣ. για τις επικείμενες επιχειρήσεις απομάκρυνσης, προκειμένου να είναι σε θέση να ασκήσει τον προβλεπόμενο δειγματοληπτικό έλεγχο, συμμετέχοντας ως παρατηρητής σε επιχειρήσεις επιστροφής από ξηράς, θαλάσσης ή αέρος, εθνικές, ή από κοινού με άλλες χώρες ευρωπαϊκές χώρες, καθώς και σε επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης σε γειτονικές χώρες, βάσει συμφώνων επανεισδοχής.

Τα όργανα δημόσιας διοίκησης που εμπλέκονται στη διαδικασία των αναγκαστικών επιστροφών πρέπει να ανταποκρίνονται αμελλητί, με αιτιολογημένη απάντηση, στις εκθέσεις και στα ερωτήματα του Συνηγόρου, ο οποίος συνεκτιμά και αναφέρει τις απόψεις τους. Επίσης, προβλέπεται, η συνεργασία του με τις αρμόδιες αρχές για την κατάρτιση και αναθεώρηση εγχειριδίου βέλτιστων πρακτικών της διαδικασίας απομάκρυνσης, η εισήγηση και συμβολή στην κατάρτιση και υλοποίηση εκπαίδευσης και επιμόρφωσης του εμπλεκόμενου προσωπικού, ενώ μπορεί να προβαίνει σε ειδικές εκδόσεις, διοργανώσεις εκδηλώσεων και συναφών δραστηριοτήτων.

Τέλος, σε ειδική, ετήσια, έκθεση, ο Συνήγορος αποτυπώνει τις διαπιστώσεις του συνολικά για τη λειτουργία του συστήματος επιστροφών, τους τρόπους και τα αποτελέσματα συνεργασίας του με τις αρχές, αλλά και τις προτάσεις του για τη βελτίωση των διαδικασιών και ενδεχόμενες αναγκαίες σχετικές ρυθμίσεις.

2. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

2.1. ΤΟ ΕΤΟΣ 2023 ΜΕ ΜΙΑ ΜΑΤΙΑ

Τα μέλη της Ομάδας Επιστροφών του Συνηγόρου του Πολίτη, το 2023, επισκέφτηκαν:

- ◀ τα Προαναχωρησιακά Κέντρα Αμυγδαλέζας και Κορίνθου,
- ◀ τα κρατητήρια της Δ/σης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης στη Μενεμένη και αστυνομικών τμημάτων για τη διοικητική κράτηση αλλοδαπών (Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης Αγίου Αθανασίου και Θέρμης, Τμήμα Ασφαλείας Κυψέλης).

Επίσης, μετείχαν το 2023 ως παρατηρητές, σχεδόν στο σύνολο των Κοινών Ευρωπαϊκών Επιχειρήσεων (αεροπορικής) επιστροφής, τις οποίες διοργάνωσε ή στις οποίες συμμετείχε η ΕΛ.ΑΣ. με άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως εξής:

- ◀ 8 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις Επιστροφής (JRO)⁷, υπό τον συντονισμό του FRONTEX, προς το Πακιστάν και τη Γεωργία.

Επιπλέον μετείχαν ως παρατηρητές σε:

- ◀ 3 χερσαίες επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης από τη Θεσσαλονίκη προς την Αλβανία.
- ◀ 1 χερσαία επιχείρηση επανεισοχής από τη Θεσσαλονίκη προς την Τουρκία.

Παράλληλα, ο Συνήγορος του Πολίτη:

7. Η ΕΛ.ΑΣ. δεν διοργάνωσε Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (NRO) κατά το 2023.

- ◀ Συμμετείχε στην ετήσια συνάντηση των μελών της **ευρωπαϊκής ομάδας παρατηρητών σε επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής (EU pool of monitors) του FRONTEX**, στην έδρα της υπηρεσίας στη Βαρσοβία στις 14 και 15 Μαρτίου 2023. Στη συνάντηση συζητήθηκαν οι νεότερες εξελίξεις και ρυθμίσεις του ευρωπαϊκού δικαίου ως προς τις διαδικασίες αναγκαστικής επιστροφής των πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους, αλλά και ζητήματα λειτουργίας της ευρωπαϊκής ομάδας παρατηρητών, όπως τα νεότερα εργαλεία για τη σύνταξη εκθέσεων κατόπιν των επιχειρήσεων επιστροφών, οι δυσκολίες που έχουν καταγραφεί και προτάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών.
- ◀ Διοργάνωσε στις 8 Ιουνίου του 2023 στη Θεσσαλονίκη δημόσια συζήτηση στοργυλλής τραπέζης για τις επιστροφές πολιτών τρίτων χωρών με θέμα: **«Διαδικασίες επιστροφών. Ευρωπαϊκές προοπτικές και προκλήσεις»**. Στην εκδήλωση συμμετείχαν εκπρόσωποι της Ελληνικής Αστυνομίας, του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., του FRONTEX, της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και της κοινωνίας των πολιτών και παρουσιάστηκαν οι διαπιστώσεις της Αρχής για τον εξωτερικό έλεγχο των αναγκαστικών επιστροφών. Βασική, μεταξύ άλλων, διαπίστωση, ήταν η δυσανάλογη αύξηση της διοικητικής κράτησης σε σχέση με τη μείωση των αναγκαστικών επιστροφών το προηγούμενο έτος.
- ◀ Συμμετείχε στην Ομάδα/Πάνελ Εμπειρογνομόνων (Stakeholder Expert Panel) του ερευνητικού προγράμματος *«De-centring the Study of Migrant Returns and Readmission Policies in Europe and Beyond (GAPs)»* που εκπονείται στην Ελλάδα μέσω του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), κατόπιν πρόσκλησης του Κέντρου.
- ◀ Μετείχε με στελέχη του ως εκπαιδευτές σε 5 εκπαιδευτικά σεμινάρια του FRONTEX: εκπαίδευση εξωτερικών παρατηρητών θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Δεξαμενής Παρατηρητών (EU Pool of Fundamental Rights Monitors) του Frontex σε επιχειρήσεις αναγκαστικών επιστροφών (Λουμπάν Πολωνίας, 03.07.2023-07.07.2023), 3 εκπαιδεύσεις των παρατηρητών θεμελιωδών δικαιωμάτων του ίδιου οργανισμού (Βαρσοβία, 06.02.2023-10.02.2023 και 16.10.2023-20.10.2023, και Άβιλα Ισπανίας 20.02.2023-24.02.2023), εκπαίδευση παρατηρητών θεμελιωδών δικαιωμάτων ομόλογων θεσμών Συνηγόρου του Πολίτη βαλκανικών χωρών *«Regional Training for Forced Return Monitors, Western Balkans Ombuds' institutions: Albania, North Macedonia, BiH, Kosovo»* (Ρώμη, 22.05.2023-26.05.2023).
- ◀ Είχε συναντήσεις με διάφορους ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς στην Αθήνα: με αντιπροσωπεία της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαι-

οσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με τον Διευθυντή του Οργανισμού για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA), με αντιπροσωπεία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX) κ.ά.

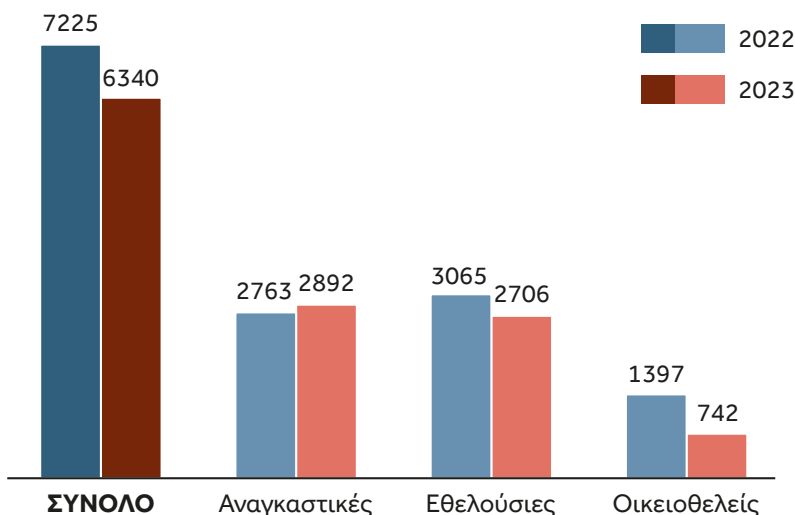
2.2. ΑΡΙΘΜΗΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ

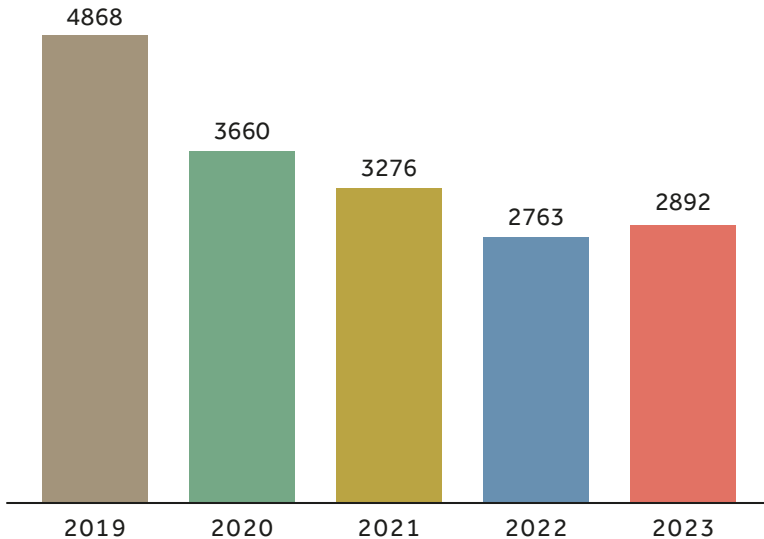
Τα διαβιβασθέντα από την ΕΛ.ΑΣ. στοιχεία για το 2023 εμφανίζουν τον αριθμό των **αναγκαστικών επιστροφών στα ίδια περίπου επίπεδα με πέρυσι, με** αύξηση μόλις 4,6%. Συγκεκριμένα: το 2023 πραγματοποιήθηκαν **2.892 αναγκαστικές επιστροφές** – αντίστοιχα το 2022 είχαν υλοποιηθεί 2.763 (βλ. Γράφημα 1).

Σημειώνεται ότι το σύνολο των αναγκαστικών επιστροφών κατά το 2022 εμφάνιζαν μείωση κατά 15,6% σε σχέση με το 2021, ενώ ήδη το 2021 είχαν μειωθεί κατά 25% σε σχέση με το 2020 (βλ. Γράφημα 2).

Στις αναγκαστικές επιστροφές συμπεριλαμβάνονται οι απελάσεις και επανεισδοχές βάσει διμερών συμφωνιών με όμορες χώρες. Είναι αξιοσημείωτο ότι σε ποσοστό **68%** οι αναγκαστικές επιστροφές και απελάσεις από τη χώρα αφορούν πολίτες **Αλβανίας**. Σημειώνεται επίσης ότι οι επανεισδοχές πολιτών τρίτων χωρών από τα νησιά του Βορείου Αιγαίου βάσει της Κοινής

Γράφημα 1 — Επιστροφές 2022 - 2023



Γράφημα 2 — Αναγκαστικές επιστροφές 5ετίας 2019 - 2023

Δήλωσης Ε.Ε.-Τουρκίας, έχουν ανασταλεί μονομερώς από 19.3.2020 εκ μέρους της Τουρκίας, με επίκληση της πανδημίας, και η αναστολή αυτή συνεχίζεται μέχρι σήμερα.

Οι **εθελούσιες επιστροφές**⁸ του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) ανέρχονται σε **2.706** το 2023, μειωμένες σε σχέση με το 2022, που ο αριθμός τους ήταν 3.065.

Παράλληλα, οι επιστρεφόμενοι από την ΕΛ.ΑΣ., στο πλαίσιο **οικειοθελούς αναχώρησης**⁹, ήταν μόλις **742**. Ο αριθμός αυτός δείχνει πολύ σημαντική μείωση σε σχέση με το 2022, που οι οικειοθελείς αναχωρήσεις ήταν 1.397. Ας σημειωθεί ότι στον συνολικό αριθμό των εθελοντικά επιστρεφόμενων, οι 2 στους 3 είναι πολίτες Γεωργίας (2.136 στους 3.448).

Παρατηρείται ότι το 2023 οι εθελούσιες επιστροφές μέσω ΔΟΜ και οι οικειοθελείς της ΕΛ.ΑΣ. ανέρχονται συνολικά σε 3.448, συνεπώς εμφανίζουν μεί-

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

9. Επιστρεφόμενοι βάσει του άρθρου 22 του ν. 3907/2011 κατόπιν απόφασης επιστροφής με προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση, κάτοχοι βεβαιώσεων περί μη απομάκρυνσης για λόγους ανθρωπιστικούς του άρ. 78α του ν. 3386/2005, καθώς και επιστρεφόμενοι κατόπιν παραίτησης από αίτημα ασύλου.

ωση κατά 22,7% σε σχέση με το 2022 (που ανέρχονταν σε 4.462).

Η σημαντική αυτή μείωση δεν συνάδει με την προτεραιοποίηση των εθελούσιων έναντι των αναγκαστικών επιστροφών στο Νέο Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση¹⁰, δεδομένου ότι **οι αναγκαστικές επιστροφές συνεχίζουν μάλιστα να χαρακτηρίζονται από μειωμένη αποτελεσματικότητα σε πανευρωπαϊκό επίπεδο**. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat¹¹, συνολικά το 2023 επεστράφησαν 111.185 πολίτες τρίτων χωρών, ενώ εκδόθηκαν 484.164 αποφάσεις επιστροφής (δηλαδή επεστράφησαν λιγότεροι από 1 στους 4). Οι αναγκαστικές επιστροφές αντιστοιχούσαν στο 56,9% του συνόλου των επιχειρήσεων.

Οι μεγαλύτερες ομάδες των επιστρεφόμενων όλο το έτος 2023 ήταν πολίτες Γεωργίας, Αλβανίας, Τουρκίας, Ινδίας και Μολδαβίας.

Τέλος, ο Συνήγορος επισημαίνει ότι απαιτείται αυξημένη προσοχή κατά πόσον η λεγόμενη «οικειοθελής» επιστροφή αποτελεί όντως προϊόν της ελεύθερης βούλησης του επιστρεφόμενου, δεδομένων των επαχθών συνεπειών που συνεπάγεται η μη συγκατάθεσή του στην απομάκρυνση, σύμφωνα με τα πορίσματα της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)¹².

2.3. ΑΡΙΘΜΗΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΚΡΑΤΟΥΜΕΝΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΠΡΟΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ

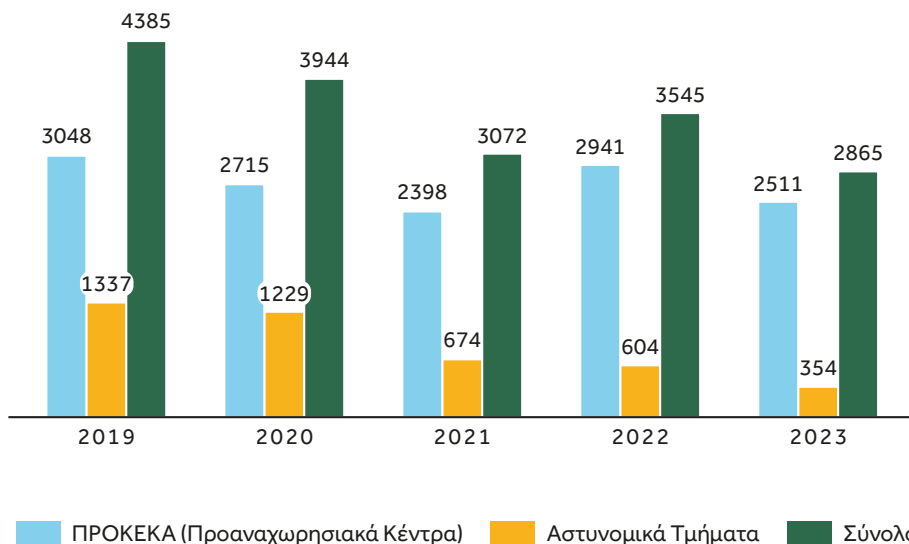
Οι αλλοδαποί που κρατούνταν διοικητικά εν όψει επιστροφής την 1.11.2023 ήταν συνολικά **2.865**, εκ των οποίων 2.511 σε Προαναχωρησιακά Κέντρα και 354 σε Αστυνομικά Τμήματα. Είναι **η πρώτη χρονιά που ο συνολικός αριθμός των κρατούμενων είναι κάτω από 3.000** την αντίστοιχη ημερομηνία (βλ. Γράφημα 3). Αυτό είναι θετικό, λαμβάνοντας υπόψη του επαχθούς χαρακτήρα της διοικητικής κράτησης, η οποία πρέπει να επιβάλλεται μόνο όταν είναι αναγκαία για να διασφαλίσει την πραγματοποίηση της αναγκαστικής επιστροφής (άρ. 15 Οδηγίας Επιστροφών) και μόνο αφού έχουν εξετα-

10. Ανακοίνωση της Επιτροπής (COM/2020/609 final), 23-9-2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>.

11. Eurostat, Enforcement of immigration legislation statistics, 30-04-2024, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics#Returns_of_non-EU_citizens.

12. Βλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ Ν.Α. κατά Φινλανδίας της 14.11.2019 και Μ.Α. κατά Βελγίου της 17.10.2020, περί διερμηνείας, νομικής βοήθειας και πλήρους προηγούμενης ουσιαστικής ενημέρωσης για το δικαίωμα διεθνούς προστασίας, ως προϋποθέσεις ουσιαστικής συναίνεσης για την επιστροφή.

Γράφημα 3 — Διοικητικά κρατούμενοι αλλοδαποί



σθεί εναλλακτικά μέτρα. Σημειώνεται ότι το ελληνικό δίκαιο ήδη αποκλίνει από την Οδηγία Επιστροφών στο σημείο αυτό¹³, προτάσσοντας την κράτηση έναντι των εναλλακτικών μέτρων, διακυβεύοντας τα δικαιώματα των επιστρεφόμενων και εκθέτοντας τις διαδικασίες σε παραβίαση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Παραμένει το πρόβλημα ότι οι **3 στους 20** διοικητικά κρατούμενους δεν κρατούνται σε Προαναχωρησιακά Κέντρα αλλά σε Αστυνομικά Τμήματα, τα οποία είναι χώροι παντελώς ακατάλληλοι, ως προς τις συνθήκες και ως προς την αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων, για το διοικητικό μέτρο της κράτησης ενόψει επιστροφής – όπως επιβεβαιώνεται από τις αυτοψίες

13. Για την προβληματική, από πλευράς τήρησης του ενωσιακού δικαίου αλλά και από πλευράς σεβασμού της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας στους περιορισμούς της προσωπικής ελευθερίας, τροποποίηση του άρ. 30 ν. 3907/2011 με το άρ. 51 ν. 4686/2020 που φαίνεται να καθιστά εξαίρεση τα εναλλακτικά μέτρα και κανόνα τη διοικητική κράτηση αν και είναι το επαχθέστερο μέτρο, βλ. Έκθεση Επιστροφών 2020, σελ.33 <https://old.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.821064>.

του Συνηγόρου, αλλά και κατά πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ¹⁴.

Επίσης, συνεχίζει να παρατηρείται το φαινόμενο της κράτησης αλλοδαπών για τους οποίους δεν διαφαίνεται εύλογη προοπτική απομάκρυνσης, όπως επιτάσσει η Οδηγία Επιστροφών στο άρθρο 15 ως όρο νομιμότητας της κράτησης και έχει επισημάνει το ΔΕΕ¹⁵. Ενδεικτικά αναφέρεται η διοικητική κράτηση προς επιστροφή 49 πολιτών Αφγανιστάν στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Δράμας την 1.11.2023, και σε μικρότερους αριθμούς σε άλλα Κέντρα.

-
14. Horshill κατά Ελλάδα, απόφαση ΕΔΔΑ της 1.8.2013 (αρ. προσφυγής 70427/11), παρ. 47: «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». Βλ. και πρόσφατη απόφαση του ΕΔΔΑ για διοικητική κράτηση άνω του ενός μήνα σε Α.Τ. που συνιστά παραβίαση του αρ. 3 της ΕΣΔΑ, Muhammad κατά Ελλάδα, 25.04.2024 (αρ. προσφυγής 14606/20).
 15. C-357/09 PPU. (Kadjoev) σκέψη 67 «το άρθρο 15, παρ. 4, της οδηγίας 2008/115 έχει την έννοια ότι μόνο η πραγματική προοπτική επιτυχούς απομάκρυνσης χωρίς υπέρβαση των χρονικών ορίων που προβλέπουν οι παράγραφοι 5 και 6 του ίδιου αυτού άρθρου συνιστά λογική προοπτική απομάκρυνσης και ότι δεν υπάρχει τέτοια προοπτική όταν δεν φαίνεται πιθανό να γίνει ο ενδιαφερόμενος δεκτός σε τρίτη χώρα εντός των χρονικών αυτών ορίων».

3. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ

3.1. ΧΕΡΣΑΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ

Κατά το 2023 τα μέλη της Ομάδας Επιστροφών συμμετείχαν ως παρατηρητές σε:

- ◀ 3 χερσαίες επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης από τη Θεσσαλονίκη προς την Αλβανία.
- ◀ 1 χερσαία επιχείρηση επανεισδοχής από τη Θεσσαλονίκη προς την Τουρκία.

Οι χερσαίες επιχειρήσεις προς την Αλβανία υλοποιούνται σύμφωνα με τον προγραμματισμό της ΕΛ.ΑΣ. Ο παρατηρητής εκ μέρους του Συνηγόρου συμμετείχε σε όλη τη διαδικασία, πραγματοποιώντας παράλληλα και αυτοψία στους χώρους κράτησης των υπό επιστροφή αλλοδαπών. Κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο, διαπιστώθηκε η πληρότητα των φακέλων, ενώ κατά πλειοψηφία οι επιστρεφόμενοι είχαν παραιτηθεί από ένδικα μέσα και είχαν δηλώσει ότι επιθυμούν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους. Στα θετικά σημεία των επιχειρήσεων, περιλαμβάνονται ο επαγγελματισμός των αστυνομικών συνοδών, η μέριμνα για παροχή νερού και πρωινού στους επιστρεφόμενους, η δυνατότητα τηλεφωνικής επικοινωνίας με τους οικείους τους πριν την έναρξη της επιχείρησης κ.ά.

Ωστόσο, παραμένουν τα ίδια ζητήματα που έχουν σημειωθεί κατά το παρελθόν και αφορούν:

- α) την υλικοτεχνική υποδομή**, δηλαδή αφενός τη χρήση παλαιών οχημάτων τύπου «κλούβας», με αποτέλεσμα οι αλλοδαποί να παραμένουν σε κλειδωμένους χώρους-κελιά κατά τη διάρκεια της επιχείρησης, χωρίς αυτό να είναι απαραίτητο ή να δικαιολογείται ειδικά, αφετέρου την ακαταλληλότητα του χώρου κράτησης (Μενεμένη), λόγω έλλειψης προαυλισμού.

- β) τις διαδικασίες,** δηλαδή το γεγονός ότι οι αστυνομικοί συνοδοί είναι ένστολοι και φέρουν οπλισμό, καθώς και ότι δεν υπάρχει μέριμνα για παροχή διερμηνείας εάν χρειαστεί. Παράλληλα, ενώ προβλέπεται η χορήγηση χρηματικού ποσού για προμήθεια φαγητού, το ποσό αυτό είναι μικρό για να καλύψει τις πραγματικές ανάγκες.

Πιλοτικά, ο Συνήγορος του Πολίτη μετείχε ως παρατηρητής σε επιχείρηση επανεισδοχής ενός πολίτη Τουρκίας. Η επιχείρηση υπήρξε οργανωμένη και καλώς σχεδιασμένη, εντασσόμενη στο πλαίσιο των τακτικών μεταγωγών κρατούμενων της Υποδιεύθυνσης Μεταγωγών Δικαστηρίων Θεσσαλονίκης. Ωστόσο, υπό τις συνθήκες αυτές, ο διοικητικά κρατούμενος έτυχε της ίδιας μεταχείρισης με τους λοιπούς κρατούμενους των σωφρονιστικών καταστημάτων. Στα θετικά σημεία ήταν η έγκαιρη προηγούμενη ενημέρωση του επιστρεφόμενου και ο επαγγελματισμός του επικεφαλής της επιχείρησης και των συνοδών αστυνομικών. Στα αρνητικά σημεία σημειώθηκαν ότι ο επιστρεφόμενος είχε ταξιδέψει ήδη ακτοπλοϊκώς από την Κρήτη στην Αθήνα και στη συνέχεια οδικώς από την Αθήνα στη Θεσσαλονίκη (πολύωρη μεταγωγή), χωρίς να υπάρξει πρόβλεψη για πιστοποιητικό/εξέταση κατάστασης υγείας (fit to travel), ενώ η μεταγωγή του, όπως σημειώθηκε ήδη, έγινε υπό όρους μεταγωγής κρατούμενου σωφρονιστικού καταστήματος. Δεν προβλέφθηκε επίσης η παροχή φαγητού και νερού κατά τη διάρκεια της πολύωρης διαδρομής.

3.1.α. Συστάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών

- ◀ Το σημείο αναχώρησης να διασφαλίζει κατάλληλο, καθαρό και ασφαλή χώρο αναμονής, και όχι εγκλεισμό, με καθίσματα, άνετη πρόσβαση σε τουαλέτες και πρόσβαση σε ξεχωριστό προαύλιο χώρο.
- ◀ Η χρήση οχημάτων τύπου τουριστικού λεωφορείου ή van, χωρίς χώρους εγκλεισμού.
- ◀ Η πρόβλεψη για ιατρική εξέταση.
- ◀ Οι αστυνομικοί συνοδοί να είναι επαρκείς σε αριθμό, να φορούν πολιτικά ρούχα και, ως εξοπλισμό, να φέρουν μόνο μέσα δέσμευσης.
- ◀ Να υπάρχει στην αποστολή συνοδός με πιστοποιημένες γνώσεις πρώτων βοηθειών.
- ◀ Η παροχή διερμηνείας για περιπτώσεις προσώπων που δεν κατανοούν την ελληνική.
- ◀ Παροχή σαφών οδηγιών για τον διαχωρισμό των διοικητικά κρατούμενων από τους κρατούμενους για ποινικά αδικήματα.

Τα ζητήματα αυτά χρειάζεται 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 στη χώρα καταγωγής τους, αλλά και να διευκολύνεται το έργο των συνοδών-αστυνομικών.

3.2. ΑΕΡΟΠΟΡΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη κατά το 2023, συμμετείχε με παρατηρητές/-τριες σε 8 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις Επιστροφής (JRO) που οργανώθηκαν από την Ελληνική Αστυνομία, υπό τον συντονισμό του FRONTEX, προς το Πακιστάν και τη Γεωργία. Σημειώνεται ότι κατά το έτος αυτό δεν οργανώθηκε κάποια εθνική αεροπορική επιχείρηση επιστροφής (NRO).

Οι Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις Επιστροφής (JRO) διεξήχθησαν ομαλά σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, από το στάδιο πριν από την αναχώρηση (pre-departure phase) έως το στάδιο της επιστροφής και αποτίμησης της επιχείρησης (debriefing).

Η πολύ καλή συνεργασία του Γραφείου Συντονισμού Επιστροφών της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής και του Συνηγόρου του Πολίτη επιβεβαιώθηκε και για το 2023. Εκ του εξωτερικού ελέγχου που διενήργησαν οι παρατηρητές, διαπιστώνεται η εμπειρία πλέον των στελεχών της ΕΛ.ΑΣ. για την ομαλή διεξαγωγή των επιχειρήσεων, ειδικά των επικεφαλής, της ομάδας υποστήριξης αλλά και των συνοδών. Παράλληλα, εκ των στελεχών της ΕΛ.ΑΣ. αναφέρεται σταθερά η συνδρομή του Συνηγόρου στην κατεύθυνση της βελτίωσης της διεξαγωγής των επιχειρήσεων και της προστασίας των δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων.

Οι επιμέρους παρατηρήσεις που ακολουθούν αφορούν τις προτάσεις βελτίωσης των οργανωτικών ζητημάτων των επιχειρήσεων, προς όφελος όλων των συμμετεχόντων:

3.2.α. Προαναχωρησιακός έλεγχος

Ο προαναχωρησιακός έλεγχος των διοικητικών φακέλων διενεργείται στη Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής για όλους τους επιστρεφόμενους με αεροπορική επιχείρηση, καθώς από όλη τη χώρα μετáγονται ενόψει επιστροφής στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. στην Αμυγδαλέζα.

- ◀ Κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο εξέτασης των διοικητικών φακέλων διαπιστώθηκε ότι διατηρείται η πρακτική των τελευταίων ετών εκ μέρους της ΕΛ.ΑΣ., σε κάθε επιχείρηση, ο αριθμός των φακέλων (και άρα των εν δυνάμει επιστρεφόμενων) να είναι πολλαπλάσιος της αρχικής

λίστας που έχει καταρτιστεί και κοινοποιηθεί στον Συνήγορο, με βάση την απόφαση της υλοποίησης της επιχείρησης.

Ενδεικτικά, σε προαναχωρησιακό έλεγχο επιχείρησης προς το Πακιστάν και τη Γεωργία, στην αρχική λίστα υπήρχαν 20 υπό επιστροφή αλλοδαποί από το Πακιστάν (και επιπλέον 120 «αναπληρωματικοί») και 10 υπό επιστροφή αλλοδαποί από τη Γεωργία (και επιπλέον 14 «αναπληρωματικοί»). Ο κατάλογος αυτός χρειάστηκε να αλλάξει πολλές φορές έως τη στιγμή της αναχώρησης, καθώς εξαιρούνταν αλλοδαποί, για νομικούς ή ιατρικούς λόγους, και αντικαθίσταντο από αλλοδαπούς της λίστας «αναπληρωματικών». Ως εκ τούτου οι παρατηρητές έλεγξαν συνολικά περισσότερους από 60 φακέλους και δη σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Επισημάνθηκε στους υπεύθυνους αστυνομικούς ότι για την οικονομία της διαδικασίας και για να καταστεί δυνατός ο ουσιαστικός προαναχωρησιακός έλεγχος είναι σκόπιμο ο κατάλογος των αναπληρωματικών να αξιοποιείται, όποτε χρειαστεί, με βάση τη σειρά με την οποία αναγράφονται οι υπό επιστροφή αλλοδαποί. Δηλαδή, εάν χρειαστεί να αντικατασταθεί κάποιος υπό επιστροφή αλλοδαπός με ομοεθνή του από τη λίστα «αναπληρωματικών», ο αντικαταστάτης να επιλέγεται κατά τη σειρά που αναγράφονται. Ιδιαίτερα, παρατηρήθηκε ότι την ίδια την ημέρα της επιχείρησης υπάρχει πλέον νέος κατάλογος επιστρεφόμενων και πρέπει να γίνει εκ νέου έλεγχος από τους παρατηρητές, γεγονός που καθιστά εν τέλει αδύνατη την παρακολούθηση της αποστολής. Στο πλαίσιο αυτό, ο Συνήγορος διατηρεί επιφύλαξη σχετικά με τους επιστρεφόμενους που προστίθενται τελευταία στιγμή στον κατάλογο προς επιστροφή.

- ◀ Κατά τη διεξαγωγή των επιχειρήσεων διαπιστώθηκε ότι συνεχίζεται η πρακτική της μεταγωγής αλλοδαπών στο αεροδρόμιο, ως «αναπληρωματικών» προς επιστροφή, η διανυκτέρευσή τους στο Α.Τ. Αεροδρομίου και η επιστροφή τους αυθημερόν ή την επόμενη ημέρα στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. (με πολύωρη όμως παραμονή τους εντός της κλούβας), εφόσον τελικά δεν επιβιβαστούν στο αεροπλάνο. Ο Συνήγορος τονίζει ότι η πρακτική αυτή αφενός υποβάλλει σε άσκοπη ταλαιπωρία τους αλλοδαπούς, δημιουργώντας τους έντονη ανησυχία και προκαλώντας αντιδράσεις λόγω της αιφνίδιας μετακίνησης και ενδεχόμενης επιστροφής, αφετέρου δημιουργεί εμπόδια στην ομαλή διεξαγωγή της επιχείρησης, καθώς σημειώνονται καθυστερήσεις εις βάρος του προγράμματος και αντιδράσεις εκ μέρους όσων μετάνοιαν αιφνιδίως.

Αναμφίβολα, στόχος και των δύο ανωτέρω διοικητικών και επιχειρησιακών πρακτικών είναι η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη πληρότητα της συμμετοχής επιστρεφόμενων στην επιχείρηση. Ωστόσο, ο στόχος αυτός θα μπορούσε να επιτευχθεί με την **έγκαιρη ενημέρωση όσων επιστρέφουν —προ 24ώρου—** προκειμένου ενδεχόμενες εκκρεμότητες ή νέα αιτήματα να λαμβάνονται

έγκαιρα υπόψη και να μην παρατηρούνται εκ των υστέρων εξαιρέσεις της τελευταίας στιγμής. Πάγια, άλλωστε, θέση του Συνηγόρου είναι ότι η έγκαιρη ενημέρωση των υπό επιστροφή αλλοδαπών διασφαλίζει τόσο τα δικαιώματα των ιδίων όσο και την ομαλή διεξαγωγή της επιχείρησης.

- ◀ Διαπιστώθηκε γενικώς η πληρότητα των διοικητικών φακέλων των επιστρεφόμενων (απόφαση κράτησης και αποδεικτικό κοινοποίησης αυτής, πληροφοριακό δελτίο δικαιωμάτων των κρατουμένων, απόφαση επιστροφής και αποδεικτικό κοινοποίησης αυτής), ενώ περιπτώσεις όπου δεν υπήρχε στον φάκελο αποδεικτικό επίδοσης, επισημάνθηκαν από τους παρατηρητές και οι υπό επιστροφή αλλοδαποί εξαιρέθηκαν από την επιχείρηση.
- ◀ Κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο των διοικητικών φακέλων προέκυψαν περιπτώσεις απόρριψης από τις αρμόδιες Διευθύνσεις Αλλοδαπών, αιτήσεων για εποχική αγροτική εργασία ή ανάκλησης των εγκριθεισών αποφάσεων κατά το άρθρο 16 παρ. 1α του ν. 4783/2021, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 62 του ν. 4950/2022. Για παρόμοιες υποθέσεις, έχουν υποβληθεί αναφορές στον Συνήγορο¹⁶, με θέμα την απασχόληση παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών στην αγροτική οικονομία, για τις οποίες έχει απευθυνθεί προς το αρμόδιο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, προτείνοντας να διευκρινιστεί προς τις αρμόδιες υπηρεσίες ότι είναι δυνατή η έκδοση εγκριτικής απόφασης απασχόλησης αλλοδαπού, τόσο στην περίπτωση που υπάρχει εγγραφή στον κατάλογο ανεπιθύμητων όσο και στην ύπαρξη διοικητικής απόφασης απέλασης (εφόσον η λήψη των μέτρων αυτών έγινε λόγω προηγούμενης μη νόμιμης εισόδου και διαμονής στη χώρα).

3.2.β. Ιατρικός έλεγχος και Βεβαίωση Ικανότητας Ταξιδιού (fit to travel)

- ◀ Ο προαναχωρησιακός έλεγχος των διοικητικών φακέλων διενεργείται την προηγούμενη ημέρα της επιχείρησης επιστροφής, από μέλη της Ομάδας Επιστροφών του Συνηγόρου. Διαπιστώνεται παγίως η απουσία βεβαίωσης ικανότητας ταξιδιού (βεβαίωση που αφορά την ικανότητα των επιστρεφόμενων να ταξιδεύουν / fit to travel), το οποίο συμπληρώνεται την τελευταία στιγμή κατά τον ιατρικό έλεγχο πριν από την αναχώρηση. Εξαιρέση στη διοικητική αυτή πρακτική αποτελούν οι φάκελοι που προέρχονται από το Τμήμα Επιστροφών Θεσσαλονίκης, καθώς οι αλλοδαποί έχουν συνήθως υποβληθεί σε ιατρικές εξετάσεις σε νοσοκομείο της Θεσσαλονίκης πριν μεταχθούν στην Αθήνα.

16. Αναφορές με αρ. φ. 339312 και 339534.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει ότι οι φάκελοι των υπό επιστροφή αλλοδαπών πρέπει να είναι πλήρως ενημερωμένοι ως προς το ιατρικό ιστορικό των πολιτών και να συνοδεύονται από τη βεβαίωση ικανότητας ταξιδιού (fit to travel)¹⁷. Σε δε περιπτώσεις χορήγησης αναγκαίας φαρμακευτικής αγωγής, θα πρέπει να διασφαλίζεται η συνταγογράφηση και χορήγηση αυτής, καθώς και η επαρκής ποσότητα καθ' όλη τη διάρκεια της επιχείρησης.

- ◀ Ο ιατρικός έλεγχος των επιστρεφόμενων από τον ιατρό της ΕΛ.ΑΣ., συνεχίζει να γίνεται με τη μέθοδο της απλής συνέντευξης. Η πρακτική αυτή, σε συνδυασμό με την έλλειψη προηγούμενης πρόσβασης του γιατρού στο ιατρικό ιστορικό των επιστρεφόμενων, δυσκολεύει τη διάμρφωση αξιόπιστης εικόνας για την κατάσταση της υγείας τους και την έκδοση βεβαιώσεων ικανότητας ταξιδιού (fit to travel). Ωστόσο, σημειώθηκε σε μία επιχείρηση προς Γεωργία-Πακιστάν ότι ο γιατρός προέβη σε ουσιαστικό έλεγχο των προς επιστροφή πολιτών, κάνοντας ακόμα και υπέρηχο σε αλλοδαπό που διαμαρτυρήθηκε για πόνο, ρώτησε σχετικά με περιστατικά νοσηλείας, π.χ. σε ψυχιατρική κλινική, εξέτασε τραύματα και έλαβε θερμοκρασία από όσους δεν αισθάνονταν καλά, χωρίς όμως να μπορεί να χορηγήσει την απαιτούμενη εξειδικευμένη φαρμακευτική αγωγή. Στην περίπτωση αυτή, η μη λειτουργία της ιατρικής μονάδας της ΑΕΜΥ (Ανώνυμη Εταιρεία Μονάδων Υγείας) τη δεδομένη χρονική στιγμή συνετέλεσε στο να μην υπάρχει πρόσβαση στο ιατρείο του ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., με συνέπεια την αδυναμία χορήγησης φαρμακευτικής αγωγής.

Εξ αφορμής του περιστατικού αυτού, ο Συνήγορος προτείνει την πρόβλεψη να λειτουργεί το ιατρείο της ΑΕΜΥ στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. της Αμυγδαλέζας κατά την ημερομηνία και ώρα διεξαγωγής των επιχειρήσεων επιστροφών.

- ◀ Η ΑΕΜΥ, η οποία παρέχει ιατρικές και ψυχοκοινωνικές υπηρεσίες σε όλα τα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., διατηρεί ηλεκτρονικό φάκελο υγείας για κάθε κρατούμενο, στον οποίο περιλαμβάνονται: το ιατρικό ιστορικό (ιατρικές γνωματεύσεις, διαγνώσεις), οι ιατρικές εξετάσεις (ακτινογραφίες κ.ά.), οι επισκέψεις στο ιατρείο και τυχόν παραπομπές σε Νοσοκομείο, αντίγραφο του φακέλου της ψυχοκοινωνικής υπηρεσίας, η λήψη φαρμακευτικής αγωγής κ.ά.

17. Βλ. σχετ. σύσταση της Επιτροπής Πρόληψης Βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης (CPT): «The CPT also advocates for every returnee to benefit from a clinical examination by a medical doctor prior to the removal operation and to be issued with a "fit-to-fly" certificate», στο Council of Europe anti-torture Committee (CPT) publishes report on the monitoring of a Frontex-supported return operation from Germany to Pakistan. 04.04.2024, <https://www.coe.int/el/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-publishes-report-on-the-monitoring-of-a-frontex-supported-return-operation-from-germany-to-pakistan>.

Ο Συνήγορος αξιολογεί ως κρίσιμη την αξιοποίηση των φακέλων αυτών κατά τις διαδικασίες επιστροφής, και προτείνει να προβλεφθεί η εξουσιοδοτημένη πρόσβαση του ιατρού της ΕΛ.ΑΣ. –υπεύθυνου ιατρού κατά τις επιχειρήσεις επιστροφής– ώστε να επιτυγχάνεται η απαραίτητη διασύνδεση μεταξύ των επαγγελματιών υγείας, η καλύτερη οργάνωση των επιχειρήσεων επιστροφών και να διασφαλίζεται η προστασία της υγείας των επιστρεφόμενων. Μέσω της διασύνδεσης των συστημάτων, ο ιατρός θα μπορούσε να έχει πρόσβαση στον ηλεκτρονικό ιατρικό φάκελο –με τη σύμφωνη γνώμη τόσο του ιατρού της ΑΕΜΥ όσο και του ίδιου του επιστρεφόμενου–, έτσι ώστε να συμπληρώνεται ορθώς η προβλεπόμενη βεβαίωση ικανότητας ταξιδιού (fit to travel), ή ο φάκελος κάθε μεταγόμενου προς επιστροφή να περιλαμβάνει αντίγραφο του ηλεκτρονικού ιατρικού φακέλου. Με τον τρόπο αυτόν θα διασφαλιζόταν ο πλήρης ιατρικός έλεγχος και η συνέχιση της παροχής φαρμακευτικής αγωγής στον επιστρεφόμενο.

3.2.γ. Οργανωτικά ζητήματα

- ◀ Η συνολική οργάνωση των επιχειρήσεων κρίνεται επαρκής ως προς τις διαδικασίες και το χρονοδιάγραμμα, ωστόσο χρειάζεται περαιτέρω λήψη οργανωτικών μέτρων, κατάρτιση συγκεκριμένων διαδικασιών και πρόβλεψη κατάλληλων υλικοτεχνικών υποδομών από τα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. για τη διευκόλυνση της επιχείρησης και την αποφυγή καθυστερήσεων.

Για παράδειγμα, σε επιχείρηση επιστροφής προς Γεωργία-Πακιστάν, οι διαδικασίες εντός του ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. έλαβαν χώρα υπό βροχή, χωρίς να υπάρχει πρόβλεψη για χώρο με στέγαστρο, ενώ η χρήση πολύ μικρού χώρου (container) για σωματικό και ιατρικό έλεγχο είχε ως αποτέλεσμα την καθυστέρηση της επιχείρησης. Ενδεικτικά θα πρέπει να προβλεφθεί η πρόσβαση και στάθμευση των οχημάτων μεταγωγής μέσα στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., η διάθεση καθαρών και άνετων χώρων για τη συγκέντρωση και ολιγόωρη αναμονή των υπό επιστροφή αλλοδαπών, ο σωματικός και ιατρικός έλεγχος με όρους ιδιωτικότητας και η πρόσβαση σε τουαλέτα.

- ◀ Ως προς τη σίτιση, αυτή παρέχεται σε χωριστή αίθουσα αναμονής στο αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος, από εταιρεία παροχής γευμάτων (catering). Ωστόσο, παρατηρήθηκε ότι σε κάποιες επιχειρήσεις, λόγω καθυστερήσεων, δεν υπήρχε χρόνος για μετάβαση στον χώρο αναμονής, με αποτέλεσμα, το γεύμα είτε να παρασχεθεί εντέλει στο αεροπλάνο, είτε εντός της κλούβας. Υπήρξε και περίπτωση που δεν υπήρχε χρόνος για γεύμα όλων των επιστρεφόμενων στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., λόγω καθυστερήσεων, με αποτέλεσμα να μη σιτιστεί μεγάλο μέρος των επιστρεφόμενων.
- ◀ Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει πόσο σημαντική είναι η μέριμνα

για παροχή των απαραίτητων ειδών (είδη πρώτης ανάγκης, ένδυσης και υπόδησης) στους επιστρεφόμενους, ώστε η συμμετοχή τους στις επιχειρήσεις να γίνονται με όρους αξιοπρέπειας και προστασίας της υγείας τους. Κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων, οι παρατηρητές έχουν επισημάνει ότι οι επιστρεφόμενοι δεν είναι εφοδιασμένοι με κατάλληλη ενδυμασία και υπόδηση. Χαρακτηριστικά, σε έλεγχο που διενεργήθηκε στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυγδαλέζας διαπιστώθηκε ότι ένας επιστρεφόμενος ήταν χωρίς παπούτσια, ενώ άλλος φορούσε ματωμένη μπλούζα (μετά τον αυτοτραυματισμό του) και δεν υπήρχε τρόπος να τους παρασχεθεί κάποιο άλλο ρούχο. Ο κατάλληλος ρουχισμός και τα υποδήματα θα μπορούσαν να παρέχονται από την κοινωνική υπηρεσία της ΑΕΜΥ, η οποία διαθέτει αποθήκη υλικών εντός του ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. ή από την αποθήκη της ΕΛ.ΑΣ. (εφόσον αυτές διαθέτουν τα απαραίτητα υλικά) και για τους μεταγόμενους από άλλους χώρους κράτησης ή από άλλα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., αντίστοιχα θα πρέπει να υπάρχει μέριμνα για την κατάλληλη ενδυμασία τους, λαμβάνοντας ιδιαιτέρως υπόψη τις εκάστοτε καιρικές συνθήκες της χώρας προορισμού.

- ◀ Σε επιχειρησιακό επίπεδο παρατηρήθηκε ο μικρός αριθμός συνοδών-αστυνομικών κατ' αναλογία των επιστρεφόμενων, χωρίς να τηρείται η αναλογία δύο προς έναν (2/1). Ενδεικτικά σε επιχειρήσεις διαπιστώθηκε η αναλογία 47 συνοδοί για 30 επιστρεφόμενους, 61 συνοδοί για 50 επιστρεφόμενους, 60 συνοδοί για 49 επιστρεφόμενους κ.ο.κ. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει ότι θα πρέπει να υπάρξει μέριμνα για την αριθμητική ενίσχυση των συνοδών, καθώς πλέον αυτή η αναλογία συνοδών προς επιστρεφόμενους 1/1 δημιουργεί ενδεχόμενο κινδύνου, σχετικά με την ασφάλεια της επιχείρησης συνολικά. Θετικά αποτιμάται η σταθερή πρόβλεψη γυναίκας συνοδού-αστυνομικού για τις περιπτώσεις γυναίκας επιστρεφόμενης.
- ◀ Οι συνοδοί αστυνομικοί κατά πλειοψηφία επέδειξαν επαγγελματισμό. Ωστόσο είναι σημαντική η επαρκής ενημέρωση με σαφείς οδηγίες και η εκπαίδευση των νέων συνοδών που πλέον αποτελούν μεγάλο μέρος της ομάδας ΕΛ.ΑΣ., πριν από κάθε επιχείρηση. Για παράδειγμα, σε επιχείρηση προς το Πακιστάν-Γεωργία, κατά τις διαδικασίες σωματικού ελέγχου, σημειώθηκαν διαφορετικές πρακτικές από τους συνοδούς και μόνο μετά τις οδηγίες που δόθηκαν από τον επικεφαλής τηρήθηκε η ομοιόμορφη διαδικασία ελέγχου, καθώς και διαχείρισης των τιμαλφών και σήμανσης των αποσκευών των επιστρεφόμενων.
- ◀ Ως προς τη μεταγωγή, σημειώθηκε ότι διατηρείται η πρακτική της μεταφοράς των υπό επιστροφή αλλοδαπών με αστυνομικό όχημα (τύπου «κλούβα») και σε κλειδωμένα κελιά, ενώ οι αναπληρωματικοί επιστρεφόμενοι μεταφέρονται με όχημα τύπου βαν. Σε μία εκ των επιχειρήσεων

σημειώθηκε μεγάλη καθυστέρηση, λόγω αντικατάστασης επιστρεφόμενου -ενώ είχε εκκινήσει η μεταγωγή- αλλά και λόγω αλλαγής πύλης, με αποτέλεσμα οι επιστρεφόμενοι να παραμείνουν επί 2,5 ώρες εντός της κλούβας χωρίς κλιματισμό και να διαμαρτύρονται για έλλειψη αέρα. Πάγια θέση του Συνηγόρου είναι ότι η μεταφορά αυτή μπορεί να υλοποιηθεί και με πούλμαν (τοποθέτηση 1 συνοδός/1 επιστρεφόμενος) προκειμένου αυτή να λάβει χώρα με όρους αξιοπρέπειας και ασφάλειας, καθώς έχουν παρατηρηθεί περιστατικά τραυματισμών εντός των οχημάτων τύπου κλούβας.

Υπάρχουν ακόμη περιθώρια βελτίωσης από την ΕΛ.ΑΣ., ειδικότερα σε επίπεδο γενικού προγραμματισμού και συντονισμού όλων των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, ιδίως κατά τη διαδικασία που προηγείται της αναχώρησης. Απαιτούνται συγκεκριμένες ενέργειες, κυρίως οργανωτικού χαρακτήρα και λήψη μέτρων, πρωτίστως σε επίπεδο προετοιμασίας και διαδικασιών στα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., αλλά και στο αεροδρόμιο, ώστε οι επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής να γίνονται με τρόπο που να διασφαλίζει πλήρως τα δικαιώματα των πολιτών που επιστρέφουν στη χώρα προέλευσής τους, αλλά και να διευκολύνεται το έργο των συνοδών-αστυνομικών και των υπόλοιπων εμπλεκόμενων.

3.2.6. Διερμηνεία

- ◀ Η διερμηνεία είναι σημαντική καθ' όλη τη διάρκεια των διαδικασιών των επιχειρήσεων επιστροφής, εκκινώντας από την επίδοση των διοικητικών εγγράφων (προβλέπεται η παροχή διερμηνείας κατά την επίδοση των αποφάσεων) και στη συνέχεια κατά την ιατρική εξέταση, αλλά και έως την ολοκλήρωση της επιχείρησης. Όπως έχει επισημανθεί κατά τα προηγούμενα έτη, παρατηρείται ότι για τις επιχειρήσεις επιστροφής προς Γεωργία-Πακιστάν διασφαλίζεται διερμηνεία για τους επιστρεφόμενους προς Πακιστάν (ουρντού) μέχρι το στάδιο πριν από την αναχώρηση, ενώ δεν διασφαλίζεται διερμηνεία για επιστρεφόμενους προς Γεωργία. Για τους επιστρεφόμενους προς Μπαγκλαντές, ωστόσο, διασφαλίζεται η παρουσία διερμηνείας σε όλα τα στάδια της επιχείρησης, ακόμα και κατά τη διάρκεια της πτήσης.

Παρατηρείται ότι η απουσία διερμηνείας στα γεωργιανά δημιουργεί προβλήματα κατά την ιατρική εξέταση, καθώς ο γιατρός της επιχείρησης δεν μπορεί να λάβει το ιατρικό ιστορικό, και η λύση της διερμηνείας μέσω άλλου ομοεθνή δεν διασφαλίζει τις αρχές της διερμηνείας περί εμπιστευτικότητας, απορρήτου κλπ. Επίσης, παρατηρήθηκε ότι η παρουσία διερμηνείας είναι απαραίτητη όταν προκύπτουν έκτακτα περιστατικά ή περιστατικά έντασης, προκειμένου οι συνοδοί αστυνομικοί να επικοινωνήσουν με τους επιστρεφόμενους. Ο Συνήγορος του Πολίτη σημειώνει, επομένως, ότι η μέριμνα για

διερμηνεία από και προς τις γλώσσες που ομιλούν (ή κατανοούν) οι επιστρεφόμενοι είναι απαραίτητη, τόσο για λόγους ομοιόμορφης διασφάλισης του δικαιώματος σε ενημέρωση επί των διαδικασιών, όσο και για λόγους ομαλής διεξαγωγής των επιχειρήσεων.

3.2.ε. Αντιμετώπιση έκτακτων περιστατικών

Κατά τη διεξαγωγή επιχείρησης προς Γεωργία-Πακιστάν προέκυψε έκτακτη αναβολή προσγείωσης στο αεροδρόμιο της Τιφλίδας λόγω καιρικών συνθηκών και τροποποίηση του δρομολογίου, με προορισμό το Ισλαμαμπάντ. Παρά την αρχική ομαλή διεξαγωγή της επιχείρησης, λόγω των αλλαγών, σημειώθηκαν περιστατικά έντασης εντός του αεροσκάφους και για τον λόγο αυτόν χρησιμοποιήθηκαν μέσα δέσμευσης σε διαφορετικά στάδια της επιχείρησης. Το περιστατικό αυτό ανέδειξε την ανάγκη σωστής εκπαίδευσης των συνοδών-αστυνομικών σε τεχνικές αποκλιμάκωσης και αναγνώρισης κινδύνου, την πρόβλεψη για επαρκή συνοδεία σε αναλογία 2 αστυνομικοί προς 1 επιστρεφόμενο και τη μέριμνα για την παροχή διερμηνείας καθ' όλη τη διάρκεια της επιχείρησης, καθώς απουσία αυτής, ήταν αδύνατη η επικοινωνία μεταξύ συνοδών και επιστρεφόμενων. Παράλληλα, καθώς κάποιοι επιστρεφόμενοι είχαν διαμαρτυρηθεί πρωτίτερα για τη χορήγηση φαρμάκων, η τροποποίηση του δρομολογίου και η καθυστέρηση άφιξης στη Γεωργία ενέτεινε την ένταση των προσώπων αυτών.

Επομένως, κρίνεται απαραίτητη α) η επαρκής συνοδεία, β) η επαρκής εκπαίδευση, γ) η πρόβλεψη για χορήγηση της αναγκαίας φαρμακευτικής αγωγής και δ) η παροχή διερμηνείας καθ' όλη τη διάρκεια της επιχείρησης, η οποία θα εξασφαλίζει την επικοινωνία και την τήρηση των κανόνων.

Σε κάποιες περιπτώσεις, κατά τη διάρκεια της επιχείρησης, εκδηλώθηκαν συμβάντα άρνησης συνεργασίας ορισμένων επιστρεφόμενων, με αποτέλεσμα τη δέσμευση αυτών (με Velcro). Σε μία περίπτωση, κατά την επιβίβαση στο αεροσκάφος λόγω άρνησης συνεργασίας, απαιτήθηκε να επιβιβαστεί επιστρεφόμενος ως μεταφερόμενος από τους συνοδούς και υπό δέσμευση, ενώ σε άλλη περίπτωση η δέσμευση διατηρήθηκε και τμηματικά κατά τη διάρκεια της πτήσης.

Εκ μέρους του Συνηγόρου του Πολίτη σημειώνεται παγίως η ανάγκη τήρησης της αρχής της αναλογικότητας κατά την επιβολή μέτρων καταστολής/δέσμευσης και η ανάγκη εγρήγορσης για την τήρηση των δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων, εκ μέρους των συνοδών και όσων έχουν θέση αυξημένης ευθύνης.

3.2.στ. Συστάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών

- ◀ Να διασφαλίζεται η έγκαιρη ενημέρωση των υπό επιστροφή αλλοδαπών για την επιχείρηση επιστροφής.
- ◀ Να διασφαλίζεται η κατάλληλη διερμηνεία σε όλα τα στάδια της διαδικασίας.
- ◀ Να οριστικοποιείται ο κατάλογος των επιστρεφόμενων έγκαιρα.
- ◀ Να γίνεται ουσιαστικός ιατρικός έλεγχος όλων των υπό επιστροφή αλλοδαπών.
- ◀ Να διασφαλίζεται από την προηγούμενη της επιχείρησης επιστροφής η χορήγηση φαρμακευτικής αγωγής.
- ◀ Να χορηγούνται είδη πρώτης ανάγκης και κατάλληλη ένδυση και υπόδηση στους επιστρεφόμενους.
- ◀ Να υπάρχει αναλογία συνοδών-επιστρεφόμενων 2 προς 1.
- ◀ Να χρησιμοποιούνται οχήματα τύπου πούλμαν και όχι κλούβας κατά τη μεταφορά.
- ◀ Να τηρείται απαρέγκλιτα η αρχή της αναλογικότητας κατά την επιβολή των μέτρων καταστολής/δέσμευσης.

3.3. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΡΑΤΗΣΗ ΕΝΟΨΕΙ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ. ΧΩΡΟΙ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Στο πλαίσιο του εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών, ο Συνήγορος ελέγχει τη διαδικασία από την έκδοση μιας απόφασης επιστροφής/απέλασης μέχρι την υλοποίησή της. Ο έλεγχος αυτός περιλαμβάνει μεταξύ άλλων επισκέψεις σε Προ-αναχωρησιακά Κέντρα (ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.) ή άλλους χώρους διοικητικής κράτησης των προς επιστροφή αλλοδαπών και έλεγχο για την τήρηση των σχετικών διατάξεων της Οδηγίας Επιστροφών και του ν. 3907/2011 για τη νομιμότητα και τη διάρκεια του μέτρου της κράτησης, τη χωριστή κράτηση από ποινικούς κρατούμενους, την ανθρώπινη μεταχείριση, τη δέουσα επιμέλεια για την υλοποίηση της απομάκρυνσης.

3.3.α. Αυτοψίες σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. και Αστυνομικές Διευθύνσεις

Το 2023 ο Συνήγορος πραγματοποίησε δειγματοληπτικά αυτοψίες στα δύο Προαναχωρησιακά Κέντρα (ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.) της Αμυγδαλέζας και της Κορίνθου. Επίσης επισκέφτηκε τον χώρο κράτησης της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης (Τμήμα Διαχείρισης Μετανάστευσης Θέρμης), το Τμήμα Διαχείρισης Μετανάστευσης Αγίου Αθανασίου Θεσσαλονίκης και τον χώρο κράτησης στο Α.Τ. Κυψέλης Αττικής.

Οι αναλυτικές διαπιστώσεις του Συνηγόρου για τους χώρους και τις συνθήκες κράτησης περιλαμβάνονται στην ειδική έκθεσή του με την αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης Βασανιστηρίων και απάνθρωπης μεταχείρισης (ν. 4228/2014 – OPCAT). Στην παρούσα Έκθεση σημειώνονται κάποιες ειδικές και γενικές παρατηρήσεις που συναρτώνται με τις διαδικασίες κράτησης ενόψει επιστροφής, ως εξής:

i. Κράτηση σε Α.Τ. και Αστυνομικές Διευθύνσεις

Κατά τις αυτοψίες που πραγματοποιήθηκαν στα Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης στη Θεσσαλονίκη διαπιστώθηκε ότι, παρά τις προσπάθειες, οι χώροι κράτησης παρουσιάζουν σημαντικά προβλήματα, κυρίως λόγω ανεπάρκειας των υποδομών (π.χ. παντελής έλλειψη χώρων προαυλισμού) και ελλείψεων στην παροχή αναγκών ειδών (κλινοσκεπάσματα, είδη πρώτης ανάγκης, είδη ένδυσης και υπόδησης). Ελλείψεις παρουσιάζονται και στην παροχή υπηρεσιών, όπως η διερμηνεία, ενώ δεν υπάρχει μέριμνα για την πλήρη σίτιση των κρατουμένων. Συγκεκριμένα, διαπιστώθηκε ότι οι κρατούμενοι λαμβάνουν 5,87 ευρώ την ημέρα και με τα χρήματα αυτά αγοράζουν πρωινό και ένα γεύμα από τοπικές επιχειρήσεις. Το μικρό αυτό ποσό, σε συνδυασμό με την έλλειψη κυλικείου της Αστυνομίας με επιδοτούμενες τιμές, δεν επαρκεί για να καλύψει τα τρία προβλεπόμενα γεύματα και τις ανάγκες των κρατουμένων σε θερμίδες.

Παραμένει η διαπίστωση του Συνηγόρου του Πολίτη ότι στην πράξη η λειτουργία των κρατητηρίων της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης ως Προαναχωρησιακά Κέντρα δεν πληροί τους όρους της Οδηγίας Επιστροφών περί ειδικών εγκαταστάσεων κράτησης¹⁸, με χαρακτηριστικότερο πρόβλημα την παντελή απουσία προαυλισμού και κλινών και τη μη επαρκή παροχή γευμάτων.

Σε συνέχεια αναφοράς¹⁹ που υπεβλήθη από πολίτη Πακιστάν, ο οποίος αντιμετώπιζε σοβαρό πρόβλημα υγείας και κρατείτο για διάστημα πέντε (5) ημερών στο Α.Τ. Κυψέλης και στη συνέχεια στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυδαλέζας, κλιμάκιο της Αρχής διενήργησε αυτοψία στο Α.Τ./Υποδιεύθυνση Ασφάλειας Αθηνών στην Κυψέλη. Ο Συνήγορος επισήμανε ότι ο χώρος διοικητικής κράτησης στον τρίτο όροφο του κτιρίου είναι ακατάλληλος για τη διοικητική κράτηση αλλοδαπών, πέραν των λίγων ωρών. Επανέλαβε δε τις γενικότερες επισημάνσεις στις Ετήσιες Εκθέσεις της Αρχής ότι τα κρατητήρια είναι ακατάλληλοι χώροι για τη διοικητική κράτηση αλλοδαπών ενόψει επιστροφής

18. Αιτ. σκέψη 17 και άρθρο 16 παρ. 1 της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ.

19. Αρ. φ. 332344.

ή για τη διακρίβωση των στοιχείων τους και η κράτηση σε αυτά δεν δικαιολογείται για να διαχωρίζονται οι διοικητικά κρατούμενοι από τους «ποινικούς» (άρθρο 31 του ν. 3907/11). Σύμφωνα και με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, «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»²⁰.

ii. Κράτηση σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.

Τα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. αποτελούνται είτε από μεταλλικούς οικίσκους για τη διαμονή των κρατουμένων, είτε από κτίρια με κελιά, παρόμοια με σωφρονιστικά καταστήματα.

Κατά τις αυτοψίες που διενεργήθηκαν το 2023 σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. σημειώθηκαν πρακτικές, όπως η κράτηση οικογενειών και επιζώντων ναυαγίων χωρίς να έχουν υποβληθεί στις διαδικασίες υποδοχής ή η κράτηση φερόμενων ανηλίκων, που εγείρουν ζητήματα νομιμότητας. Επιπλέον σημειώθηκαν πρακτικές που δεν συμβάλλουν στην ορθολογική διαχείριση του μέτρου της κράτησης, όπως η πολύμηνη κράτηση καθώς και ελλείψεις σε υλικοτεχνικές υποδομές και προσωπικό που δυσχεραίνουν τις συνθήκες διαβίωσης. Ως θετικό καταγράφεται ότι δεν διαπιστώθηκε υπερπληθυσμός στους χώρους κράτησης.

Κατά την αυτοψία στο **ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. στην Αμυδαλέζα** διαπιστώθηκε η **κράτηση οικογενειών** –οκτώ οικογένειες, η μία εκ των οποίων κρατείτο για διάστημα σχεδόν ενός μήνα–, καθώς εκκρεμούσε η παραπομπή τους σε δομές της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Ως προς τη σύνθεσή τους, επρόκειτο κυρίως για διευρυμένες οικογένειες (παππούς/γιαγιά-γονείς-παιδιά), μονογονεϊκές (μητέρες με παιδιά στην εφηβεία) και μία οικογένεια με δύο μικρά παιδιά.

Ο Συνήγορος εξέφρασε τον προβληματισμό του για την κράτηση οικογενειών στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., αντί για την παραμονή τους δομές του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, στις οποίες με βάση τον νόμο θα πρέπει να μεταφέρονται όλοι οι νεοεισερχόμενοι αλλοδαποί για να υποβάλλονται σε

20. Horshill κατά Ελλάδα, απόφαση ΕΔΔΑ της 1.8.2013 (αρ. προσφυγής 70427/11), παράγραφος 47.

διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης²¹. Η κράτηση σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. έχει ως αποτέλεσμα, οι νεοεισερχόμενοι να μην έχουν άμεση πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου και να μην υπάγονται άμεσα σε διαδικασίες ιατρικού και ψυχοκοινωνικού ελέγχου, και άρα να μην είναι δυνατός ο εντοπισμός ευάλωτων χαρακτηριστικών. Ο εντοπισμός τυχόν ευάλωτοτητας συνεπάγεται την παροχή ειδικών συνθηκών υποδοχής και υποστήριξης, ειδικά όταν πρόκειται για οικογένειες με ανήλικα παιδιά. Για παράδειγμα, διαπιστώθηκε ότι τα παιδιά που κρατούνταν στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυγδαλέζας δεν μπορούσαν να επισκεφτούν την παιδική χαρά, καθώς δεν επαρκούσε το προσωπικό για τη συνοδεία τους, ενώ και ο προαύλιος χώρος της πτέρυγας ήταν μικρός και ακατάλληλος για δραστηριότητα²².

Επίσης διαπιστώθηκε ότι συνεχίστηκε και το 2023 η πρακτική να οδηγούνται σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. **επιζώντες ναυαγίων**. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με αναφορές²³, αλλοδαποί διασώθηκαν από το Λιμενικό Σώμα σε θαλάσσια περιοχή νότια της Πελοποννήσου, επιβλήθηκε σε βάρος τους απόφαση απέλασης και διοικητική κράτηση, και μεταφέρθηκαν στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυγδαλέζας, όπου και παρέμειναν κρατούμενοι για διάστημα άνω του ενός μήνα. Σε έγγραφο του προς τη Διοίκηση ο Συνήγορος επεσήμανε ότι οι νεοεισερχόμενοι και οι επιζώντες ναυαγίων πρέπει να οδηγούνται σε Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ) ή Κλειστή Ελεγχόμενη Δομή (Κ.Ε.Δ.) και ότι η παράκαμψη των

21. Βλ. άρθρα 38 επ. ν. 4939/2022. Ειδ. άρθρο 38 παρ. 1. Στις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης υποβάλλονται όλοι οι πολίτες τρίτων χωρών και οι ανιθαγενείς που εισέρχονται χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις στη χώρα ή διαμένουν χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις στην Ελλάδα και δεν αποδεικνύουν την ιθαγένεια και την ταυτότητά τους με έγγραφο δημόσιας αρχής. Τα πρόσωπα αυτά οδηγούνται άμεσα με ευθύνη των αστυνομικών ή λιμενικών αρχών που επιλαμβάνονται αρμοδίως, σε Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης ή σε Κλειστή Ελεγχόμενη Δομή. Η μεταφορά μπορεί να πραγματοποιηθεί και με μέριμνα της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σε περίπτωση αδυναμίας των αρμόδιων αστυνομικών ή λιμενικών αρχών ή προκειμένου για την ταχεία και προσήκουσα μεταφορά προσώπων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες.

22. Σημειώνεται ότι με βάση την Εγκύκλιο με αρ. 693319 από 18/11/2022 της Διεύθυνσης Νομικής Υποστήριξης του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «Παροχή διευκρινίσεων σχετικά με την κράτηση πολιτών τρίτων χωρών στο πλαίσιο της διαδικασίας επιστροφής/απέλασης», <https://www.nomotelia.gr/photos/File/693319-22.pdf>. «Γ...στο πλαίσιο της κράτησης των ανηλίκων και των οικογενειών (άρθρο 32 ν. 3907/2011) κρίνεται σκόπιμο να εφαρμόζεται το μέτρο της κράτησης προς απομάκρυνση μόνον ως μέτρο έσχατης ανάγκης και να επιλέγεται η χρήση των εναλλακτικών λύσεων που προβλέπονται στο άρθρο 22 παρ. 3 του ίδιου νόμου, αφού βεβαίως έχει προηγηθεί ατομική αξιολόγηση κάθε μεμονωμένης περίπτωσης. Το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού πρέπει πάντοτε να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη κατά την κράτηση ανηλίκων και οικογενειών (...).»

23. Αναφορές με αρ. φ. 349648, 348399, 348588.

διαδικασιών υποδοχής²⁴ εγείρει ζητήματα αφενός καταστρατήγησης της νομοθεσίας και αλλοίωσης της φυσιογνωμίας των ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., αφετέρου θεώρησης συλλήβδην όλων των νεοεισερχομένων ως κρατούμενων προς απέλαση/επιστροφή. Όπως έχει επισημανθεί και κατά τα προηγούμενα έτη²⁵, αυτή η πρακτική καθιστά όλους τους νεοεισερχόμενους κρατούμενους εκ προοιμίου, αφαιρώντας τη δυνατότητα προηγούμενης διάγνωσης της ευαλωτότητας από τις αρμόδιες υπηρεσίες που διενεργούν ιατρικό έλεγχο, παρέχουν την αναγκαία περίθαλψη και ψυχοκοινωνική υποστήριξη και μεριμνούν για όσους ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, ώστε να τους παρασχεθεί εξειδικευμένη φροντίδα και προστασία²⁶.

Για το ζήτημα αυτό, στην Έκθεση του 2023 για την πρόληψη και την αντιμετώπιση των θανάτων στη θάλασσα²⁷, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα (FRA) προτείνει στον ενωσιακό νομοθέτη να εντάξει τους επιζώντες ναυαγίων που ζητούν διεθνή προστασία σε ρητή κατηγορία αιτούντων άσυλο με ειδικές ανάγκες και στον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο (EUAA), σε συνεργασία με τον Frontex, να αναπτύξουν κατευθυντήριες οδηγίες σε επίπεδο Ε.Ε., καθώς «Υπάρχει επιτακτική ανάγκη προστασίας για τη μεταχείριση των επιζώντων ναυαγίων με ανθρώπινη αξιοπρέπεια, παρέχοντας την απαραίτητη φροντίδα, συμπεριλαμβανομένης της ψυχοκοινωνικής, και επιτρέποντας την αναγνώριση των αποβιωσάντων μελών της οικογένειας. Οι διαδικασίες ασύλου και επιστροφής της Ε.Ε. πρέπει να το λαμβάνουν αυτό υπόψη».

Κατά την αυτοψία στο **ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Κορίνθου**, το κλιμάκιο της Αρχής ενημερώθηκε για επτά κρατούμενους αλλοδαπούς που χαρακτηρίστηκαν ως «**φερόμενοι ανήλικοι**» από την Αστυνομία, οι οποίοι κρατούνταν σε ξεχωριστή πτέρυγα. Σύμφωνα με την ενημέρωση, είχαν αρχικά καταγραφεί ως ενήλικοι, ωστόσο υπήρξε έγερση αμφιβολίας περί της καταγεγραμμένης ηλικίας, κατόπιν επίκλησης ανηλικότητας από τους ίδιους. Για ορισμένους εξ αυτών δεν είχε εκδοθεί απόφαση παραπομπής σε διαδικασία προσδιορισμού ηλικίας, παρά τη σχετική ενημέρωση της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Υ.Π.Υ.Τ.) από το ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Σύμφωνα με τα παρασχεθέντα στοιχεία, επρόκειτο για έναν πολίτη Αφγανιστάν και έξι πολίτες Πακιστάν, που

24. Όπως και των νεοεισερχομένων στον Έβρο που μεταφέρονται αρχικά στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Φυλακίου.

25. Ειδική Έκθεση 2021 «Επιστροφές Αλλοδαπών», σελ. 26-29 και Ειδική Έκθεση 2022 «Επιστροφές Αλλοδαπών», σελ. 23-25 στο <https://www.synigoros.gr/el>.

26. Άρθρο 41 του ν. 4939/2022.

27. FRA, Preventing and responding to deaths at sea: what the European Union can do (2023) <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/fra-deaths-sea-paper>.

τέθηκαν σε κράτηση από 13/09/2023 έως 06/11/2023. Το κλιμάκιο της Αρχής διατύπωσε επιφυλάξεις για το διάστημα διοικητικής κράτησης – λαμβάνοντας ιδίως υπόψη το ότι είχαν επικαλεστεί ανηλικότητα. Παράλληλα, από την ενημέρωση που δόθηκε από το Ψυχοκοινωνικό κλιμάκιο της ΑΕΜΥ προέκυψε ότι εκκρεμούσε η ιατρική τους εξέταση από τον παιδίατρο του ΕΟΠΥΥ, η οποία προγραμματίζεται σε διάστημα περίπου ενός μήνα. Το ζήτημα τέθηκε προς διερεύνηση εκ μέρους της Αρχής προκειμένου να διαπιστωθούν οι λόγοι καθυστέρησης των διαδικασιών προσδιορισμού ηλικίας και της μεταφοράς τους σε κατάλληλες δομές φιλοξενίας.

Ως προς τη **διάρκεια της κράτησης**, ζητήθηκαν συγκεκριμένα στοιχεία υπέρβασης του αρχικού τριμήνου ή και του εξαμήνου, από τα οποία προέκυψαν τα εξής: Στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυδαλέζας, από το σύνολο των 724 κρατουμένων κατά την ημέρα της αυτοψίας, 103 άτομα κρατούνταν άνω του 6μήνου ενώ προέκυψε ότι 34 άτομα κρατούνταν άνω του 12μήνου, και μάλιστα 2 άτομα κρατούνταν επί 17 μήνες. Αντίστοιχα στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Κορίνθου, από το σύνολο των 637 κρατουμένων, 157 άτομα κρατούνταν άνω του 6μήνου, 58 άτομα κρατούνταν άνω του 12μήνου και 10 άτομα κρατούνταν άνω του 18μήνου. Ο Συνήγορος σημειώνει ότι σύμφωνα με την Οδηγία Επιστροφών και το άρθρο 30 του ν. 3907/2011 «η κράτηση επιβάλλεται και διατηρείται για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα διεκπεραίωσης της διαδικασίας απομάκρυνσης, η οποία εξελίσσεται και εκτελείται με τη δέουσα επιμέλεια». Η δέουσα επιμέλεια αποτελεί όρο νομιμότητας της κράτησης και, επομένως, η συντόμευση του χρόνου εξέτασης των αιτημάτων ασύλου και η έγκαιρη διαπίστωση όταν δεν είναι δυνατή η απομάκρυνση είναι η λύση που θα συμβάλει στην προστασία των δικαιωμάτων των κρατουμένων και στην ορθολογικότερη λειτουργία του συστήματος κράτησης.

iii. Κράτηση σε περιπτώσεις ανέφικτης επιστροφής

Μεταξύ των αναφορών για διοικητική κράτηση το έτος 2023, αρκετές αφορούσαν πολίτες Αφγανιστάν και Ερυθραίας, χώρες στις οποίες δεν γίνονται επιστροφές λόγω της επικίνδυνης κατάστασης που επικρατεί, ενώ παράλληλα δεν γίνονται επανεισδοχές πολιτών τρίτων χωρών προς την Τουρκία, ήδη από τον Μάρτιο του έτους 2020. Επομένως, στις περιπτώσεις αυτές, η διοικητική κράτηση ενόψει επιστροφής, δεν είχε νόμιμο έρεισμα, διότι ήταν εξαρχής γνωστό ότι η απομάκρυνση δεν ήταν εφικτή.

Διαπιστώθηκε πολύμηνη κράτηση²⁸ προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας και σε κάθε περίπτωση δεν μπορούν αντικειμενικά να απομακρυν-

28. Άρθ. 50 ν. 4939/2022.

θούν, ακόμη κι εάν απορριφθεί η αίτησή τους. Συγκεκριμένα, είκοσι πέντε πολίτες Αφγανιστάν ήδη κρατούνταν στα **ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Κορίνθου και Δράμας**²⁹, πέραν των **πέντε, έξι ή και επτά μηνών**, όταν υπέβαλαν αναφορά. Σε κάποιους η κράτηση επιβλήθηκε αρχικά ενόψει επιστροφής, συνεχίστηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας ασύλου και μετά πάλι συνεχίστηκε ενόψει επιστροφής. Σε άλλους, η κράτηση επιβλήθηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας ασύλου αμέσως μετά την υπαγωγή τους σε διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης.

Η νομική βάση για την κράτησή τους ως αιτούντων διεθνή προστασία³⁰ ήταν ότι *«δεν έχει αποφασιστεί το δικαίωμα του αιτούντος για την είσοδο στη χώρα σύμφωνα με το άρθρο 50 παρ. 2(ε) του ν. 4939/2022»* ή το ότι *«υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να θεωρείται ότι ο αιτών υποβάλλει αίτηση διεθνούς προστασίας προκειμένου να καθυστερήσει ή να εμποδίσει την εκτέλεση της απόφασης επιστροφής σύμφωνα με το άρθρο 50 παρ. 3(γ) ν. 4939/2022»*. Ωστόσο, η απόφαση επί της αίτησης διεθνούς προστασίας δεν ταυτίζεται στο ισχύον νομικό πλαίσιο με την απόφαση περί αναγνώρισης δικαιώματος για είσοδο στη χώρα.³¹ Διαφορετική ερμηνεία του άρθρου 50 παρ. 2(ε) αντιστρέφει τον κανόνα ότι η υποβολή της αίτησης διεθνούς προστασίας και η παράτυπη είσοδος ή διαμονή δεν συνιστούν λόγο καθαυτό για την επιβολή και τη συνέχιση της διοικητικής κράτησης, η οποία άλλωστε πρέπει να επιβάλλεται κατ'εξαίρεση, εφόσον είναι αναγκαίο, κατόπιν ατομικής αξιολόγησης και υπό την προϋπόθεση ότι δεν μπορούν να εφαρμοσθούν εναλλακτικά μέτρα. (άρ-

29. Αρ. φ. 327553/17/11/2022 & 330465/16/1/2023, 331240/1/2/2023, 338044/28/6/2023. Επίσης και η με αρ. φ. 344117/9/11/2023 αναφορά για πολίτες Ερυθραίας που κρατούνταν προς επιστροφή, καθώς καθυστερούσε η διαδικασία καταγραφής της αίτησης διεθνούς προστασίας, στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Δράμας.

30. Κατά το άρθρ. 50 παρ. 2 ν. 4939/2022 η κράτηση του αιτούντα επιβάλλεται *«κατ'εξαίρεση, εφόσον είναι αναγκαίο, κατόπιν ατομικής αξιολόγησης και υπό την προϋπόθεση ότι δεν μπορούν να εφαρμοσθούν εναλλακτικά μέτρα»*.

31. Η εφαρμογή της παρ. 2 (ε) του άρθρου 50 αφορά μόνο τους αιτούντες που υπάγονται σε διαδικασία συνόρων, σύμφωνα και με το άρθρο 43 Οδηγίας 2013/32/Ε.Ε. και το άρθρο 95 ν. 4939/2022 (περί διαδικασίας συνόρων). Για τη διοικητική κράτηση όσων υποβάλουν αίτηση ενώ είναι υπό κράτηση προς απέλαση/επιστροφή, αυτή μπορεί να επιβάλλεται μόνο βάσει της παρ. 3 άρ. 50. Βλ. ΕΥΑΑ, *«Δικαστική ανάλυση, Κράτηση αιτούντων διεθνή προστασία στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου»*, σ. 29, 33, σε https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Detention_JA_EL.pdf.

θρο 50 παρ. 1 ν. 4939/2022)³². Αναφορικά με τη δεύτερη αιτιολογία, οι γνωστές στις αρχές ανάγκες διεθνούς προστασίας των πολιτών Αφγανιστάν και Ερυθραίας, δεν δικαιολογούν την εκτίμηση ότι η αίτηση διεθνούς προστασίας υποβάλλεται για να καθυστερήσει τις διαδικασίες επιστροφής.³³

Εξάλλου, ως προς την επιβολή της διοικητικής κράτησης ενόψει επιστροφής, επίσης γνωστά στις οικείες Αστυνομικές Διευθύνσεις ήταν τα έγγραφα της Διεύθυνσης Διαχείρισης Μετανάστευσης του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας περί αναστολής των επανεισδοχών στην Τουρκία από τον Μάρτιο του 2020, και ότι επομένως, η επιστροφή/επανεισδοχή, αποδεδειγμένα είναι ανέφικτη. Επίσης ήταν γνωστό ότι πολλές αποφάσεις Διοικητικών Πρωτοδικείων ανά την επικράτεια έχουν κρίνει αντίστοιχα μέτρα κράτησης ως μη νόμιμα, διαπιστώνοντας την απουσία εύλογης προοπτικής απομάκρυνσης στην Τουρκία.

Ζητώντας την άρση της κράτησης, ο Συνήγορος σημείωσε ότι οι αρμόδιες Αστυνομικές Διευθύνσεις, όχι μόνο δεν κωλύονται από τον νόμο, αλλά, αντίθετα, στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής διοίκησης και προς αποκατάσταση της νομιμότητας, οφείλουν να λάβουν υπόψη ότι ο λόγος για τον οποίο κρατούνται πολίτες τρίτων χωρών έχει ήδη κριθεί παράνομος από τα Δικαστή-

32. Άρθρο 50 παρ. 1. ν. 4939/2022. Για την παύση αυτής της λανθασμένης διοικητικής πρακτικής ως προς την κράτηση των αιτούντων διεθνή προστασία έως ότου εκδοθεί απόφαση επί της αίτησης, δεν βοηθά το έγγραφο με αρ. 693319 από 18/11/2022 της Διεύθυνσης Νομικής Υποστήριξης του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «Παροχή διευκρινίσεων σχετικά με την κράτηση πολιτών τρίτων χωρών στο πλαίσιο της διαδικασίας επιστροφής/απέλασης», <https://www.nomotelia.gr/photos/File/693319-22.pdf>.

Στην Εγκύκλιο αυτή, αντί να διευκρινίζονται οι όροι νομιμότητας που θέτουν οι επιμέρους παράγραφοι του άρθρου 50 για την επιβολή και τη συνέχιση της κράτησης των αιτούντων, σημειώνεται προς τις αστυνομικές αρχές ότι «Εφόσον πολίτης τρίτης χώρας κρατείται σύμφωνα με το άρθρο 50 ν. 4939/2022 (Α' 111), η κράτηση διαρκεί καθ' όλη τη διάρκεια εξέτασης του αιτήματός του, εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις».

33. Ειδικότερα αναφέρεται ότι σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά της Υπηρεσίας Ασύλου για το 2022, το ποσοστό αναγνώρισης των πολιτών στον πρώτο βαθμό από την Ερυθραία ήταν 98% και των πολιτών Αφγανιστάν 85%. Επίσης, για το 2023, το ποσοστό αναγνώρισης στον πρώτο βαθμό ήταν 80% και 86% αντίστοιχα. Βλ. στοιχεία σε <https://migration.gov.gr>.

ρια σε παρόμοιες υποθέσεις.³⁴

Παράλληλα, σημαντικό ζήτημα αναδύθηκε όταν πολίτες Αφγανιστάν συνελήφθησαν για παράνομη διαμονή και κρατήθηκαν ενόψει επιστροφής³⁵ στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυδαλέζας, παρότι προ της σύλληψής τους είχαν ακολουθήσει την προβλεπόμενη διαδικασία πρόσβασης στο άσυλο, ήτοι είχαν εισέλθει στην πλατφόρμα του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου και είχε προγραμματιστεί ημερομηνία πλήρους καταγραφής ενώπιον των αρμόδιων αρχών. Ο Συνήγορος τόνισε προς τις αρχές ότι η υποβολή των στοιχείων σε αυτήν την πλατφόρμα για τον προγραμματισμό ραντεβού πλήρους καταγραφής αιτήματος διεθνούς προστασίας, δεν μπορεί παρά να νοείται, σύμφωνα με το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο, έκφραση βούλησης κατάθεσης αιτήματος διεθνούς προστασίας, συνακόλουθα οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να διασφαλίζουν πρόσβαση στα δικαιώματα που η κείμενη νομοθεσία προβλέπει, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος διαμονής³⁶.

34. Μάλιστα, για κάποιους από τους αναφερόμενους έγιναν στο μεταξύ δεκτές αντιρρήσεις. Το Διοικ. Πρωτ. Κορίνθου διέταξε την άρση της κράτησης για έναν αναφερόμενο (υπ' αρ. Π4248/2022 από 10-15/11/2022), ωστόσο, μετά από τρεις ημέρες η Δ/νση Αστυνομίας Κορίνθου αρνήθηκε την άρση της κράτησης των υπολοίπων, αναφέροντας ότι «την παρούσα τουλάχιστον χρονική περίοδο δεν προτίθεται να άρει την κράτηση». Παράλληλα, το Διοικ. Πρωτ. Καβάλας είχε ήδη διατάξει σε δύο τουλάχιστον περιπτώσεις την άρση κράτησης πολιτών Αφγανιστάν από το ΠΡΟΚΕΚΑ Παρανεστίου, λόγω του ανέφικτου της απομάκρυνσης, ωστόσο η Δ/νση Αστυνομίας Δράμας συνέχισε να διατάζει την κράτηση πολιτών της ίδιας χώρας ενόψει επιστροφής.

Στην υπόθεση αρ. φ. 327553 αναφέρονται ενδεικτικά οι αποφάσεις για άρση της κράτησης για τον ίδιο λόγο \ \ Π4118/27-10-2022, Π3179/21-09-2022, Π3166/19-09-2022, Π2814/20-07-2022, Π2806/19-07-2022 ΔΠρΚορίνθου ΑΡ831/2022 ΔΠρΑθηνών, ΑΡ779/2022 ΔΠρΚαβάλας, 98/10-8-2022 ΔΠρΡόδου.

Βλ. και Χ. Αθανασοπούλου, Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σ. 61. «...η διοίκηση υποχρεούται να συμμορφωθεί προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας μόνο ως προς τα πρόσωπα τα οποία αφορούν κάθε απόφαση, όμως δεν κωλύεται από τον νόμο επ' ευκαιρία της εκπληρώσεως αυτής, στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης, να ρυθμίσει περαιτέρω προς πλήρη αποκατάσταση της νομιμότητας και άλλες όμοιες περιπτώσεις και χωρίς η ερμηνεία αυτή να προσκρούει στη συνταγματική αρχή της ισότητας». (Τριμ. Συμβ. Συμ. ΣτΕ 25/2009 και 10/2015).

35. Α. φ. 331240/ 01 /2/2023.

36. Ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε στις Υπηρεσίες Ασύλου και Υποδοχής και Ταυτοποίησης και στο Α.Ε.Α. το από 14/03/2023 έγγραφο του και ζήτησε την απαλοιφή της φράσης «το έγγραφο αυτό δεν αποτελεί έκφραση βούλησης, αλλά αποδεικτικό προγραμματισμού». Σχετικές είναι και αποφάσεις των Διοικητικών Πρωτοδικείων για άρση της κράτησης (ενδ. ΔΠρΚαβάλας 164/2023).

3.3.β. Γενικές παρατηρήσεις

A) Το ζήτημα της **πολύμηνης κράτησης** παρατηρήθηκε και αυτό το έτος. Ο Συνήγορος έχει σημειώσει πολλάκις³⁷ ότι η πολύμηνη κράτηση αλλοδαπών, όταν δεν υφίσταται επιχείρηση επιστροφής στη χώρα καταγωγής και με δεδομένο ότι οι επανεισδοχές προς την Τουρκία έχουν ανασταλεί από τον Μάρτιο του 2020, δεν συνάδει με την επιταγή της Οδηγίας για **πραγματική προοπτική απομάκρυνσης ως όρο νομιμότητας της κράτησης**.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τα όσα προβλέπει η Οδηγία³⁸ «*οσάκις καθίσταται πρόδηλο ότι δεν υφίσταται πλέον λογικά προοπτική απομάκρυνσης για νομικούς ή άλλους λόγους [...] η κράτηση παύει να δικαιολογείται και το συγκεκριμένο πρόσωπο απολύεται αμέσως*». Επομένως, δεν έχει νόμιμο έρεισμα η πολύμηνη κράτηση αλλοδαπού ενόψει επιστροφής, όταν δεν πραγματοποιούνται επιχειρήσεις απομάκρυνσης στη χώρα καταγωγής (βλ. και ΔΕΕ απόφαση Kadzoev C-357/09). Ειδικά όταν η κράτηση έχει υπερβεί τους έξι μήνες, τυχόν παράτασή της δικαιολογείται μόνο κατ' εξαίρεση και αποκλειστικά σε περίπτωση άρνησης συνεργασίας του αλλοδαπού, ή εάν καθυστερεί η λήψη αναγκαίων εγγράφων από τρίτες χώρες (άρθρο 30 παρ. 5 και 6 ν. 3907/2011). Στην περίπτωση αυτή, για τη συνέχιση της κράτησης, θα πρέπει οι αστυνομικές αρχές να επικαλούνται συγκεκριμένες ενέργειες στις οποίες έχουν προβεί για την προετοιμασία και την πραγματοποίηση της απομάκρυνσης του αλλοδαπού.

Επίσης, ο σεβασμός της αρχής της αναλογικότητας³⁹ επιβάλλει να υπάρχει εύλογη σχέση μεταξύ της κράτησης, ως μέσου, και του επιδιωκόμενου από αυτή σκοπού, δηλαδή της επιστροφής-απομάκρυνσης. Ωστόσο, τέτοιου είδους εύλογη σχέση δεν υφίσταται, εάν η κράτηση είναι απρόσφορη ή επαχθέστερη σε ένταση, έκταση και διάρκεια από το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού της επιστροφής-απομάκρυνσης ή εάν ο σκοπός αυτός δεν μπορεί πλέον να υλοποιηθεί.

Για τον λόγο αυτόν, ο Συνήγορος έχει προτείνει να εξετάζεται η **άρση της δι-οικητικής κράτησης** των πολιτών εκείνων για τους οποίους δεν υφίσταται

37. Ειδική Έκθεση 2021 «Επιστροφές Αλλοδαπών», σελ. 26-29 και Ειδική Έκθεση 2022 «Επιστροφές Αλλοδαπών», σελ. 25-26 στο <https://www.synigoros.gr/el>.

38. Άρθρο 15 της Οδηγίας 2008/115/Ε.Ε., όπως αυτό ενσωματώθηκε με το άρθρο 30 του ν. 3907/2011.

39. Βλ. αιτιολογική σκέψη 16 της Οδηγίας Επιστροφών, εισάγοντας την αρχή της αναλογικότητας ως αρχή που διέπει τη διαδικασία, ορίζει ότι «[...] 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».

λογικά προοπτική απομάκρυνσης ή/και η **χρήση εναλλακτικών της κράτησης μέτρων**, όπως η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών κ.ά., εάν αυτό κρίνεται αναγκαίο, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία.

B) Τα ως άνω μέτρα θα συνέβαλαν και προς τη μείωση του πληθυσμού στους χώρους κράτησης, ιδίως όταν δεν διασφαλίζονται αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης ή/και η κράτηση είναι πολύμηνη. Σύμφωνα με το άρθρο 15 της Οδηγίας Επιστροφών και το άρθρο 30 του ν. 3907/2011, προβλέπεται ότι «Σε κάθε περίπτωση, για την επιβολή ή τη συνέχιση του μέτρου της κράτησης λαμβάνεται υπόψη η **διαθεσιμότητα κατάλληλων χώρων κράτησης και η δυνατότητα εξασφάλισης αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης για τους κρατούμενους**». Σημειώνεται ότι εάν και η Οδηγία δεν ρυθμίζει συγκεκριμένες προδιαγραφές, όπως το μέγεθος του χώρου κράτησης, την πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υγιεινής, την πρόσβαση σε υπαίθριους χώρους και τη διατροφή, στην αιτιολογική σκέψη 17 επιβεβαιώνεται ότι όταν τα κράτη μέλη επιβάλλουν την κράτηση ενόψει απομάκρυνσης, πρέπει να τηρούνται οι όροι που συνάδουν με το άρθρο 4 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, το οποίο απαγορεύει την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση.⁴⁰

Κατά τις αυτοψίες διαπιστώθηκε ότι στα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. διαβιούσε μεγάλος αριθμός αλλοδαπών, ήτοι 724 άτομα στην Αμυγδαλέζα (συνολική χωρητικότητα για 1.100) και 637 άτομα στην Κόρινθο (συνολική χωρητικότητα για 768) για μεγάλο χρονικό διάστημα, όπως προαναφέρθηκε. Από την πλευρά της **καταλληλότητας των χώρων**, κατά τις αυτοψίες διαπιστώθηκαν φθορές λόγω παλαιότητας ή φθορές που δεν έχουν αποκατασταθεί, παρά τις εργασίες ανακαίνισης που έχουν γίνει σύμφωνα με ενημέρωση από τη Διοίκηση.

40. Βλ. Σύσταση (Ε.Ε.) 2017/2338 της Επιτροπής της 16ης Νοεμβρίου 2017, για την καθέρωση κοινού «εγχειριδίου περί επιστροφής» προς χρήση από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, Κεφ. 15.4. Διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338>. Σημειώνεται ότι ο πρακτικός αντίκτυπος αυτής της υποχρέωσης του άρθρου 4 για τα κράτη μέλη περιγράφεται αναλυτικότερα μεταξύ άλλων στα εξής έγγραφα: 1) στην κατευθυντήρια αρχή 10 του Συμβουλίου της Ευρώπης, σχετικά με την αναγκαστική επιστροφή («*Συνθήκες κράτησης ενόψει απομάκρυνσης*»): 2) στα πρότυπα που έχει θεσπίσει η επιτροπή του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη των βασανιστηρίων (πρότυπα ΕΠΒ, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2013· ενημερωτικό δελτίο ΕΠΒ σχετικά με την κράτηση μεταναστών, CPT/Inf (2017) 3), τα οποία αναφέρονται συγκεκριμένα στις ειδικές ανάγκες και στο ειδικό καθεστώς των παράτυπων μεταναστών που τελούν υπό κράτηση· 3) στους ευρωπαϊκούς σωφρονιστικούς κανόνες 2006 (Σύσταση Rec (2006) 2 της Επιτροπής των υπουργών προς τα κράτη μέλη) που αποτελούν βασικά ελάχιστα πρότυπα για όλα τα ζητήματα, τα οποία δεν καλύπτονται από τα προαναφερόμενα πρότυπα· 4) στους πρότυπους ελάχιστους κανόνες των Ηνωμένων Εθνών για τη μεταχείριση των κρατουμένων (οι οποίοι εγκρίθηκαν από το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο με τα ψηφίσματά του αριθ. 663 C (XXIV) της 31ης Ιουλίου 1957 και αριθ. 2076 (LXII) της 13ης Μαΐου 1977).

Επίσης, διαπιστώθηκε ελλιπής θέρμανση, ενώ, σύμφωνα με τις μαρτυρίες των κρατουμένων, δεν υπήρχε παροχή ζεστού νερού. Οι συνθήκες διαμονής επιβαρύνονται και από τη διαμονή 12 ατόμων ανά κελί (στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Κορίνθου, περίπου 35 τ.μ.) ή 8 ατόμων ανά μεταλλικό οικίσκο (στα άλλα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.), τόσο ως προς τους όρους υγιεινής όσο και ως προς την ιδιωτικότητα.

Για λόγους **καλύτερων συνθηκών διαβίωσης** ο Συνήγορος έχει προτείνει την επαναλειτουργία των κλειστών πτερύγων και κτιρίων, την πλήρη αποκατάσταση των φθορών ή/και την αντικατάσταση των κατεστραμμένων οικίσκων (containers), έτσι ώστε οι συνθήκες να εξασφαλίζουν την υγεία και υγιεινή των κρατουμένων, διασφαλίζοντας καλύτερες συνθήκες διαμονής, κατάλληλο φωτισμό, θέρμανση, κλιματισμό και αερισμό, σε περιβάλλον ασφάλειας.

Παράλληλα, τους όρους αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης επηρεάζουν οι ελλείψεις σε **ιατροφαρμακευτική φροντίδα**. Στα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., υπηρεσίες υγείας, ψυχοκοινωνικής υποστήριξης και διερμηνείας παρέχονται καθημερινά, εκτός Σαββάτου και Κυριακής, από την ΑΕΜΥ. Τα Κλιμάκια στελεχώνονται από γιατρούς, νοσηλευτές, ψυχολόγους, επισκέπτες υγείας, κοινωνικούς λειτουργούς, διοικητικούς υπαλλήλους και διερμηνείς. Κατά τη διενέργεια των αυτοψιών ωστόσο παρατηρήθηκε υποστελέχωση του φορέα, με αποτέλεσμα να μην παρέχονται επαρκώς οι ιατρικές υπηρεσίες και να δημιουργούνται επισφαλείς συνθήκες. Όταν προκύπτουν έκτακτα περιστατικά ή τραυματισμοί, αντιμετωπίζονται με τη μεταφορά σε εφημερεύον νοσοκομείο (κάποιες φορές λόγω αναμονής του ασθενοφόρου χρησιμοποιείται περιπολικό). Ενδείκνυται η σταθερή παρουσία ιατρού και νοσηλευτικού προσωπικού για την παροχή των αναγκαίων ιατρικών υπηρεσιών καθημερινά, καθώς και για την αντιμετώπιση έκτακτων περιστατικών. Παράλληλα, θα πρέπει να υπάρχει πλήρης πρόβλεψη για φαρμακευτική κάλυψη⁴¹, τόσο για τις τακτικές αγωγές όσο και για έκτακτα περιστατικά ή τις καθημερινές ανάγκες. Σημειώνεται ότι η χορήγηση φαρμακευτικής αγωγής, είτε για χρόνια νοσήματα είτε για περιστατικά για τα όποια απαιτείται συνταγή σε διπλή κόκκινη διαγράμμιση, δεν μπορεί να υλοποιηθεί στις περιπτώσεις κρατουμένων που δεν διαθέτουν ούτε ΑΜΚΑ (Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης) ούτε ΠΑΑΥΠΑ (Προσωρινός Αριθμός Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού). Ο Συνήγορος συστήνει να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη πρόσβαση αυτών των διοικητικά κρατουμένων στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, με τους όρους που διασφαλίστηκε προσφάτως με τη δημιουργία

41. Άρθρο 31 ν. 3907/2011 «Στους υπό κράτηση υπηκόους τρίτων χωρών παρέχεται επείγουσα υγειονομική περίθαλψη και η απαραίτητη θεραπευτική αγωγή. Ιδιαίτερη μέριμνα λαμβάνεται στις περιπτώσεις εύάλωτων ατόμων».

του Προσωρινού Αριθμού Υγειονομικής Περίθαλψης Κρατούμενου για τους κρατούμενους των Σωφρονιστικών Καταστημάτων, οι οποίοι δεν είχαν κοινωνική ασφάλιση.⁴²

Επιπλέον, κατά τις αυτοψίες παρατηρήθηκε **έλλειψη ως προς την κρατική παροχή ρουχισμού, ένδυσης και ειδών προσωπικής υγιεινής**. Κρίνεται επιτακτική η άμεση πρόβλεψη για την παροχή των ειδών αυτών⁴³, είτε από την ΕΛ.ΑΣ. είτε από την ΑΕΜΥ, λαμβάνοντας υπόψη ότι η κράτηση είναι σε πολλές περιπτώσεις πολύμηνη, οι κρατούμενοι δεν μπορούν να καλύψουν τις ανάγκες τους με δικά τους μέσα⁴⁴ και το γεγονός ότι –εφόσον κρατούνται ενόψει συμπερίληψής τους σε επιχείρηση επιστροφής στη χώρα καταγωγής τους–, η μεταγωγή και απομάκρυνσή τους πρέπει να λάβει χώρα με όρους αξιοπρέπειας και προστασίας της υγιεινής και υγείας τους.

Τέλος, όσον αφορά τις αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, επισημαίνεται η μη επαρκής **σίτιση** των διοικητικά κρατούμενων στα αστυνομικά τμήματα (Α.Τ.) και Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης (ΤΔΜ), καθώς δεν προβλέπεται η παροχή γεύματος όπως στα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Πρόταση της Αρχής είναι η μέριμνα για παροχή σίτισης από το κυλικείο ή/και μαγειρείο της ΕΛ.ΑΣ., ώστε η σίτιση να είναι επαρκής και να καλύπτει τις διατροφικές ανάγκες των κρατούμενων.

Γ) Η παροχή **διερμηνείας** σε γλώσσες που κατανοούν οι κρατούμενοι είναι καθοριστική καθ' όλα τα στάδια της διοικητικής κράτησης και των διαδικασιών επιστροφής για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους. Τα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. θα πρέπει να είναι στελεχωμένα επαρκώς με πιστοποιημένους διερμηνείς (ή σε συνεργασία με ΜΚΟ που παρέχουν υπηρεσίες διερμηνείας), που να παρέχουν διερμηνεία σε γλώσσες ομιλούμενες από τους κρατούμενους (ή που κατανοούν), ανάλογα τη χώρα καταγωγής τους.

42. Κοινή Υπουργική Απόφαση 16177 οικ./2023 - ΦΕΚ 3274/Β/17-5-2023, Χορήγηση Προσωρινού Αριθμού Υγειονομικής Περίθαλψης Κρατούμενου (Π.Α.Υ.ΠΕ.Κ.).

43. Σύμφωνα με τη νομοθεσία περί ίδρυσης και λειτουργίας των ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., οι αλλοδαποί που κρατούνται τελούν υπό αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης και τους παρέχεται ο αναγκαίος ρουχισμός εφόσον τούτο δεν μπορεί να καλυφθεί από τους ίδιους, καθώς και είδη προσωπικής υγιεινής και καθαριότητας (Άρθρο 3 της υπ' αρ. ΚΥΑ 8038/23/22-ιγ, Ίδρυση και λειτουργία ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. και Κανονισμός Λειτουργίας αυτών /ΦΕΚ 118/Β/21-1-2015). Κατά το άρθρο 1 της ΥΑ 8038/23/22-ριβ/2022 (ΦΕΚ Β 6787/28.12.2022) «Η λειτουργία των ΠΡΟΚΕΚΑ που ιδρύθηκαν με την υπό στοιχεία 8038/23/22-ιγ από 20.01.2015 (Β' 118) κοινή υπουργική απόφαση και εξακολουθούν να λειτουργούν, παραιτείται μέχρι και την 31.12.2023».

44. Καθώς δεν λαμβάνουν κάποιο οικονομικό βοήθημα.

4. ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ

4.1. ΚΟΙΝΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ

Το 2023 εκδόθηκαν δύο σημαντικά κείμενα για το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα επιστροφών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε στις αρχές του 2023 το **«Έγγραφο πολιτικής, Προς μια επιχειρησιακή στρατηγική για πιο αποτελεσματικές επιστροφές»**⁴⁵, στο οποίο βεβαιώνει ότι η θέσπιση ενός αποτελεσματικού και κοινού συστήματος της Ε.Ε. για τις επιστροφές αποτελεί κεντρικό πυλώνα του νέου Συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο και συνιστώσα της στρατηγικής για έναν λειτουργικό και ανθεκτικό χώρο Σένγκεν.⁴⁶

Ως προς τις προκλήσεις και τα εμπόδια, επισημαίνεται ότι σύμφωνα με την Eurostat, μόνο το 21% των 340.515 αποφάσεων επιστροφής που εκδόθηκαν το 2021 όντως εκτελέστηκαν. Επιπλέον, μόνο πέντε κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για το 80% των επιστροφών που πραγματοποιούνται με τη συνδρομή του Frontex. Επίσης, αναφέρονται ως εμπόδια για μια αποτελεσματική πολιτική επιστροφής, τα σημαντικά κενά μεταξύ των διαδικασιών ασύλου και επιστροφής, οι χρονοβόρες διοικητικές και δικαστικές διαδικασίες, οι δυσκολίες ως προς την πρόληψη της διαφυγής, οι ανεπαρκείς πόροι, οι υποδομές και η περιορισμένη διοικητική ικανότητα παρακολούθησης των αποφάσεων επιστροφής, συμπεριλαμβανομένης της αίτησης επανεισδοχής σε τρίτες χώρες, δεδομένου ότι ο αριθμός των αιτήσεων επανεισδοχής είναι πολύ χαμηλός σε σύγκριση με τις εκδοθείσες εντολές επιστροφής (16% το 2021). Κατόπιν των συζητήσεων που πραγματοποιήθηκαν κατά τις δύο πρώτες συ-

45. 24.1.2023 COM(2023) 45 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3cc3cecc-9bd8-11ed-b508-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&format=PDF.

46. Για τα βασικά σημεία του κειμένου βλ. Ειδική Ετήσια Έκθεση 2022, Επιστροφές αλλοδαπών, σ. 30-31, www.synigoros.gr/el/category/eidikes-ek8eseis/post/eidikh-ek8esh-or-epistrofes-allodapwn-2022.

νεδριάσεις του Δικτύου υψηλού επιπέδου, καθώς και κατά τις διμερείς διαβουλεύσεις, η Επιτροπή προσδιόρισε τέσσερις τομείς εστίασης ως βάση της επιχειρησιακής στρατηγικής της Ε.Ε., και εμβληματικούς άξονες εργασίας. Μεταξύ αυτών, περιλαμβάνεται ενδεικτικά ο διπλασιασμός του αριθμού των τρίτων χωρών που καλύπτονται από τις υπηρεσίες επανένταξης του Frontex και πλήρης αξιοποίηση των εν λόγω υπηρεσιών από όλα τα κράτη μέλη έως το τέλος του 2023.

Στο κείμενο αναφέρεται ως εξαιρετικά σημαντική η νέα λειτουργική δυνατότητα του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν⁴⁷ για τις καταχωρίσεις προσώπων για τα οποία έχουν εκδοθεί αποφάσεις επιστροφής, η οποία ανοίγει τον δρόμο για την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής από τα κράτη μέλη. Όντως, τον Μάρτιο του 2023 εκδόθηκε η Σύσταση (Ε.Ε.) 2023/682 από την Επιτροπή σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής και την επίσπευση των επιστροφών κατά την εφαρμογή της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ⁴⁸.

Στο πεδίο που απασχολεί κυρίως το ελεγκτικό έργο του Συνηγόρου, σημαντικό είναι ότι μεταξύ άλλων στη Σύσταση επισημαίνεται ότι «10. Για την εκτίμηση της ύπαρξης λόγων σε μεμονωμένη περίπτωση βάσει των οποίων εικάζεται ότι υπήκοος τρίτης χώρας που υπόκειται σε διαδικασίες επιστροφής μπορεί να διαφύγει κατά την έννοια του άρθρου 3 σημείο 7 της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εισαγάγουν στην εθνική νομοθεσία τις αντικειμενικές περιστάσεις και τα αντικειμενικά κριτήρια που αναφέρονται αντίστοιχα στα σημεία 15 και 16 της σύστασης (Ε.Ε.) 2017/432⁴⁹. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να προβλέπουν ευρύ φάσμα εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης, οι οποίες θα είναι αποτελεσματικές για την πρόληψη της διαφυγής των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και θα ανταποκρίνονται στις μεμονωμένες περιστάσεις των εν λόγω ατόμων (...) 11. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι η ικανότητα κράτησης συνάδει με τις πραγματικές ανάγκες, λαμβάνοντας υπόψη τον αριθμό των παρανόμως διαμενόντων

47. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «Στρατηγική προς ένα πλήρως λειτουργικό και ανθεκτικό χώρο Σένγκεν» (COM (2021) 277 final 2.6.2021), βλ. Ειδική Ετήσια Έκθεση 2022, Επιστροφές Αλλοδαπών, σ.32., www.synigoros.gr/el/category/eidikes-ekdeseis/post/eidikh-ekdesh-or-epistrofes-allodapwn-2022.

48. Σύσταση (Ε.Ε.) 2023/682 σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής και την επίσπευση των επιστροφών κατά την εφαρμογή της οδηγίας 2008/115/ΕΚ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H0682>.

49. Σύσταση (Ε.Ε.) 2017/432 της 7ης Μαρτίου 2017 για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των επιστροφών στο πλαίσιο της εφαρμογής της οδηγίας 2008/115/ΕΚ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0432&from=EN>.

υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους έχει εκδοθεί απόφαση επιστροφής και τον εκτιμώμενο αριθμό εκείνων που αναμένεται να επιστρέψουν μεσοπρόθεσμα (...).»

Σημαντική είναι και η Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωκοινοβούλιο για τη θέσπιση πολυετούς στρατηγικής πολιτικής για την ευρωπαϊκή ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων⁵⁰. Σε αυτή γίνεται επίσης αναφορά στο κοινό σύστημα επιστροφών και στην αύξηση των αποτελεσματικών επιστροφών. Μεταξύ άλλων σημειώνεται ότι **«οι εθνικοί μηχανισμοί παρακολούθησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως προτείνονται από την Επιτροπή για τον έλεγχο διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών, μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας σχετικά με το τι συμβαίνει στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε.»**.

4.1.α. Ευρωπαϊός Συντονιστής Επιστροφών

Ο ρόλος αυτός εισάγεται με το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και η πρώτη Συντονίστρια διορίστηκε ήδη από τον Μάρτιο του 2022. Η Συντονίστρια προεδρεύει και στο Δίκτυο υψηλού επιπέδου για τις επιστροφές που απαρτίζεται από εκπροσώπους όλων των κρατών μελών του Frontex και του ΕΥΑΑ και συνέρχεται 3-4 φορές ανά έτος. Ο ρόλος του Συντονιστή και του Δικτύου είναι να υποστηρίζουν τα κράτη μέλη στις επιστροφές, για να αυξηθεί η αποτελεσματικότητά τους.

Στην ελληνική έννομη τάξη, εισήχθη με πρόσφατη νομοθεσία (ν. 5078/23 Άρθρο 191), ο θεσμός του Εθνικού Συντονιστή Επιστροφών, που θα είναι αξιωματούχος της ΕΛ.ΑΣ. και θα είναι αρμόδιος για τον σχεδιασμό, τη συνεργασία, τον συντονισμό και την υλοποίηση της εθνικής και ενωσιακής πολιτικής επιστροφών σε συνεργασία με όλες τις συναρμόδιες εθνικές υπηρεσίες, αρχές και φορείς, συμπεριλαμβανομένου του Συνηγούρου του Πολίτη, καθώς και τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των λοιπών ευρωπαϊκών και διεθνών οργανισμών και θεσμών.

4.1.β. Ο ρόλος του Frontex

Ο Frontex υποστηρίζει την ΕΛ.ΑΣ. στη διαδικασία επιστροφών, εθελούσιων

50. Στρασβούργο, 14.3.2023 COM(2023) 146 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52023DC0146>.

ή αναγκαστικών⁵¹. Μάλιστα, έχει συσταθεί θέση ειδικού αναπληρωτή εκτελεστικού διευθυντή και ειδικό τμήμα για τις επιστροφές. Αξιωματικοί του παρέχουν επιχειρησιακή και τεχνική υποστήριξη ή και συνοδεύουν επιστρεφόμενους στις πτήσεις (Frontex Return Escort & Support Officers). Ο Frontex επίσης οργανώνει τις δικές του επιχειρήσεις επιστροφής, κατεξοχήν αεροπορικώς – με πτήσεις charter ή προγραμματισμένες – αλλά και μέσω στεριάς ή θάλασσας. Σε κοινές επιχειρήσεις επιστροφής από περισσότερα κράτη μέλη (joint return operations), έχει τον ρόλο του συντονιστή ή χρηματοδοτεί τις επιστροφές (όταν πρόκειται για εμπορική και όχι για charter πτήση), ενώ μπορεί να παρέχει και συνοδούς αξιωματικούς.

Στις ευρωπαϊκές αυτές επιχειρήσεις επιστροφών προκύπτουν ζητήματα διαφάνειας, τα οποία έχουν τεθεί από τον Συνήγορο και ομόλογούς του μηχανισμούς εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών, ήδη υπό τον προηγούμενο Κανονισμό⁵² που ενίσχυσε τις αρμοδιότητες του FRONTEX. Το βασικό πρόβλημα παραμένει και υπό τον ισχύοντα Κανονισμό (Ε.Ε.) 2019/1896: ο έλεγχος των επιχειρήσεων δεν ανατίθεται σε εξωτερικό μηχανισμό, αλλά σε παρατηρητές που επιλέγονται από τον FRONTEX (EU Pool of Monitors) και αναφέρονται στον ίδιο φορέα. Για τον λόγο αυτόν, ο **Συνήγορος συνεχίζει τη συνεργασία με τους ομόλογούς του ανεξάρτητους θεσμούς άλλων κρατών μελών, για την ενίσχυση της διαφάνειας στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας δικτύωσης που έχει αναλάβει («Πρωτοβουλία του Ναυπλίου»)⁵³, την οποία στηρίζει το Συμβούλιο της Ευρώπης. Διατηρώντας την επιφύλαξη αυτή για την ανάγκη εξωτερικού και ανεξάρτητου ελέγχου και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συνεχίζει να μετέχει με οκτώ (8) στελέχη του στην ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών (EU Pool of Monitors) του FRONTEX για τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής.**

Ο Συνήγορος, ως συνταγματική αρχή με αποστολή την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ως εθνικός μηχανισμός για την προστασία αυτή στο πεδίο των επιστροφών, διατηρεί συνεργασία με τον Υπεύθυνο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του FRONTEX, το γραφείο του οποίου στελεχώνεται από σαράντα (40) παρατηρητές ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως προβλέπει ο

51. Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 της 13ης Νοεμβρίου 2019 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των κανονισμών (Ε.Ε.) αριθ. 1052/2013 και (Ε.Ε.) 2016/1624.

Άρθρο 48 Επιστροφή.

52. Κανονισμός (Ε.Ε.) 2016/1924.

53. Βλ. αναλυτικά για την πρωτοβουλία αυτή, Έκθεση Επιστροφών 2020 σ. 30 <https://old.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.821064>.

ανωτέρω Κανονισμός (άρθρο 110). Μετά τη δημοσίευση της έκθεσης OLAF με κριτικές παρατηρήσεις για τις παρεμβάσεις στελεχών του FRONTEX στις έρευνες του Γραφείου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σχετικά με δράσεις του Οργανισμού στην Ελλάδα, ο FRONTEX δεσμεύτηκε για την ενίσχυση της ανεξάρτητης λειτουργίας στην πράξη του Γραφείου αυτού⁵⁴. Βάσει της τελευταίας του έκθεσης, το Γραφείο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, στο πεδίο των επιστροφών, εκτός από την άμεση εποπτεία στις δράσεις του Frontex, εκδίδει παρατηρήσεις για επιχειρήσεις επιστροφής, παρέχει γνώμη για το ετήσιο Επιχειρησιακό Σχέδιο Επιστροφών του Frontex και αποτιμά ετήσια τις δράσεις αυτές.⁵⁵

Ο Συνήγορος συνεργάζεται επίσης με τον Μηχανισμό Αναφορών του FRONTEX. Στο πλαίσιο του Μηχανισμού αυτού, ο Υπεύθυνος Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του FRONTEX κοινοποιεί στον Συνήγορο, όπως προβλέπει ο ανωτέρω ευρωπαϊκός Κανονισμός (άρθρο 111 παράγραφος 4) καταγγελίες για παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων σε επιχειρήσεις του FRONTEX από πράξεις των εμπλεκόμενων οργάνων της χώρας. Το 2021 ο Συνήγορος είχε λάβει δύο (2) αναφορές από τον Μηχανισμό Αναφορών του FRONTEX για παράνομες επαναπροωθήσεις στα σύνορα του Έβρου, ενώ το 2022 προστέθηκαν άλλες πέντε (5) αναφορές για παρόμοια περιστατικά και μία (1) το 2023. Το σύνολο των αναφορών αυτών ερευνάται από τον Συνήγορο με την ειδική αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας⁵⁶, ο οποίος έχει προκαλέσει την επίσημη έρευνα από την

54. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/statement-of-frontex-executive-management-following-publication-of-olaf-report-amARYy>.

55. Βλ. https://www.frontex.europa.eu/assets/fundamental/FRO_annual_report_2022.pdf, Observations to Return Operations conducted in the 2nd half of 2022 by the Fundamental Rights Officer, 02.03.2023, <https://frontex.europa.eu/assets/fundamental/observations-to-return-operations-conducted-in-the-second-half-of-2022-by-the-fundamental-rights-officer.pdf>.

56. Βλ. για τον Εθνικό Μηχανισμό Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας άρθρο 1 του ν. 3938/2011, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 56 του ν. 4443/2016 (νυν παράγραφος 1 του άρθρου 188 του ν. 4662/2020, Α' 27/07.02.2020).

ΕΛ.ΑΣ. των καταγγελλόμενων περιστατικών.⁵⁷ Σημειώνεται ότι το Γραφείο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Frontex στην έκθεσή του για το 2022 αναφέρει ότι η κατάσταση στην Ελλάδα οδήγησε σε τρεις παρεμβάσεις προς τον Εκτελεστικό Διευθυντή του Οργανισμού, λαμβάνοντας υπόψη την ύπαρξη ισχυρών ενδείξεων για επίμονες σοβαρές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων και συνέστησε ότι στην περίπτωση της Ελλάδας, θα πρέπει να ανασταλούν ή να τερματιστούν οι δραστηριότητες του Οργανισμού (άρθ. 46 του Κανονισμού)⁵⁸.

Ως προς το στάδιο μετά την επιστροφή, με βάση τη Στρατηγική της Ε.Ε. για τις εθελούσιες επιστροφές και την επανένταξη⁵⁹ του 2021 «για να υπολογιστεί η πραγματική επιτυχία μιας πολιτικής για την επιστροφή, είναι σημαντικό να λαμβάνονται υπόψη όχι μόνο τα ποσοστά επιστροφής, αλλά και η κατάσταση των οικείων ατόμων, ώστε η επιστροφή τους να καθίσταται εφικτή με αξιοπρέπεια και να λαμβάνονται υπόψη οι προοπτικές ενσωμάτωσής τους αφού επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους».

Σχετικά με την εφαρμογή της Στρατηγικής αυτής για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη⁶⁰, στο κείμενο του Ιανουαρίου του 2023 σημειώνεται ότι υπάρχει ικανοποιητική πρόοδος, καθώς από τον Απρίλιο του 2022, ο Frontex παρέχει τυποποιημένες σε επίπεδο Ε.Ε. δέσμες μέτρων επανένταξης σε τρίτες χώρες μέσω των κοινών υπηρεσιών επανένταξης για την περαιτέρω στήριξη μιας συνεκτικής προσέγγισης. Επίσης η Ε.Ε. εξακολουθεί να στηρίζει τις επιστροφές από τις χώρες διέλευσης, ιδίως από την Τουρκία, τη Βόρεια Αφρική και τα Δυτικά Βαλκάνια, προς τις χώρες καταγωγής. Παρότι είναι ακόμη νωρίς για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων της στρατηγικής, ο Frontex αναφέρει ότι τα τελευταία δύο έτη παρατηρείται η τάση το μερίδιο των οικειοθελών επιστροφών από την Ε.Ε. να ανέρχεται περίπου στο 58%.

57. Δύο από τα περιστατικά ερευνώνταν ήδη από τον Συνήγορο, στον οποίο είχαν υποβληθεί χωριστά οι σχετικές καταγγελίες. Για τις αναφορές που ερευνά ο Συνήγορος συνολικά για παράνομη επαναπροώθηση αλλοδαπών στα χερσαία ή θαλάσσια σύνορα της χώρας, βάσει και απευθείας αναφοράς στην Αρχή των φερόμενων θυμάτων, βλ. τα σχετικά κεφάλαια στις ειδικές εκθέσεις του Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας έτους 2021 σ. 85 επ. <https://www.synigoros.gr/el/category/ekdoseis-ek8eseis/post/emhdipa-%22eidikh-ek8esh-toy-synhgoroy-toy-polith-ws-e8nikoy-mhxanismoymoy-dierynhshs-peristatikwn-ay8airesias-gia-to-2021%22>, έτους 2022 σ. 31 επ. <https://www.synigoros.gr/el/category/ekdoseis-ek8eseis/post/deltio-typoy-or-ek8esh-2022:-e8nikos-mhxanismos-dierynhshs-peristatikwn-ay8airesias>.

58. https://www.frontex.europa.eu/assets/fundamental/FRO_annual_report_2022.pdf.

59. Η στρατηγική της Ε.Ε. για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη (SWD(2021) 121 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0120>.

60. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0120>.

Υπενθυμίζεται ότι το 2018 συστήθηκε υπό τον Ο.Η.Ε. το Δίκτυο για την Μετανάστευση (UN Network on Migration, για την υποστήριξη της εφαρμογής του Διεθνούς Συμφώνου για την ασφαλή μετανάστευση (Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration /GCM). Το Δίκτυο εξέδωσε το 2021 Οδηγίες για την επανένταξη των επιστρεφόμενων «*For safe and dignified return and sustainable reintegration December 2021*», που μεταξύ άλλων συστήνουν ότι **πρέπει να υπάρχουν ανεξάρτητοι μηχανισμοί για το στάδιο μετά την επιστροφή**, τις επιπτώσεις δηλαδή αυτής στα θεμελιώδη δικαιώματα των επιστρεφόμενων βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα.⁶¹ Στο πλαίσιο αυτό, βασικό εργαλείο σε επίπεδο Ε.Ε. είναι το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Επιστροφής και Επανένταξης, το οποίο επίσης συστάθηκε το 2018 ως διάδοχο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Επανένταξης.

Στα μέσα του 2022, ο Frontex⁶², σύμφωνα με το άρθρο 48 (1) (a) (i) του Κανονισμού 2019/1896⁶³ και τη Στρατηγική της Ε.Ε. για εθελούσιες επιστροφές και επανένταξη, ανέλαβε τις δραστηριότητες αυτού του Δικτύου, για την παροχή υποστήριξης στους επιστρεφόμενους από το κράτος μέλος που πραγματοποιεί την απομάκρυνση στη χώρα προορισμού (post-arrival support). Η υποστήριξη αυτή σημαίνει καταρχάς την άμεση βοήθεια κατά την άφιξη και για τις πρώτες μέρες (ξενοδοχείο, μεταφορά στον τόπο κατοικίας). Μια μακροπρόθεσμη υποστήριξη, δηλαδή υποστήριξη για την επανένταξη, μπορεί επίσης να παρασχεθεί για να βοηθήσει τους ανθρώπους να ξαναστήσουν τη ζωή τους στη χώρα επιστροφής. Το κράτος μέλος αποφασίζει ποιος μπορεί να λάβει αυτή τη βοήθεια, τι είδους θα είναι και για πόσο χρονικό διάστημα.

61. For safe and dignified return and sustainable reintegration December 2021, https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/WG5%20Return%20and%20Reintegration%20Checklist%20formatted%20%28002%29.pdf.

62. <https://www.frontex.europa.eu/return-and-reintegration/reintegration-assistance/>.

63. Κανονισμός (Ε.Ε.) 2019/1896 της 13ης Νοεμβρίου 2019 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των κανονισμών (Ε.Ε.) αριθ. 1052/2013 και (Ε.Ε.) 2016/1624.

Άρθρο 48 Επιστροφή παρ.1. «Χωρίς να υπεισέρχεται στο σκεπτικό των αποφάσεων επιστροφής που emπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών, ο Οργανισμός, σε ό,τι αφορά την επιστροφή, και σεβόμενος τα θεμελιώδη δικαιώματα, τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης και το διεθνές δίκαιο, συμπεριλαμβανομένων της διεθνούς προστασίας, του σεβασμού της αρχής της μη επαναπροώθησης και των δικαιωμάτων των παιδιών, οφείλει ειδικότερα: α) να παρέχει τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή σε κράτη μέλη κατά την επιστροφή, μεταξύ άλλων με ii) τη συλλογή των απαραίτητων πληροφοριών για την έκδοση αποφάσεων επιστροφής, την ταυτοποίηση υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους έχει εκδοθεί απόφαση επιστροφής και άλλες δραστηριότητες των κρατών μελών που προηγούνται ή σχετίζονται με την επιστροφή, ή έπονται της άφιξης και της επιστροφής, ώστε να δημιουργηθεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης της επιστροφής μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών, με τη συμμετοχή των αρμόδιων αρχών των τρίτων χωρών και άλλων ενδιαφερόμενων φορέων (...).»

Στην ελληνική έννομη τάξη δεν έχουν προβλεφθεί τέτοιες ρυθμίσεις, για την υποστήριξη των επιστρεφόμενων, σε περιπτώσεις είτε αναγκαστικών είτε εθελούσιων επιστροφών.

4.2. Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ

Οι επιχειρήσεις επιστροφής είναι εγγενώς ευαίσθητες σε παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων, είτε αυτές αφορούν την επιστροφή ατόμων σε χώρες όπου κινδυνεύουν, είτε τη μεταχείρισή τους κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επιστροφής, είτε την ανταλλαγή ευαίσθητων πληροφοριών ή προσωπικών δεδομένων.

Τον Σεπτέμβριο του 2018 κατατέθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρόταση για την αναδιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφών⁶⁴, η οποία παραμένει σε εκκρεμότητα ενώπιον της Επιτροπής του Ευρωκοινοβουλίου για τις Ελευθερίες, τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις (LIBE).⁶⁵

4.2.α. Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και όσα εξαγγέλλονται στο ίδιο το κείμενο, η **πρόταση** για την αναδιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφών, ιδρύει μια διαδικασία συνόρων για γρήγορες επιστροφές όσων απορρίπτεται η αίτηση για διεθνή προστασία, παρέχει πιο σαφείς και αποτελεσματικούς κανόνες για την έκδοση των αποφάσεων επιστροφών και την άσκηση ενδίκων μέσων, παρέχει ένα σαφέστερο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των παράτυπων μεταναστών και των αρμόδιων εθνικών αρχών, θέτει τους κανόνες για την προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης και την παροχή οικονομικής και υλικής βοήθειας σε όσους προτίθενται να επιστρέψουν οικειοθελώς, ιδρύει πιο αποτελεσματικά μέσα για τη διαχείριση και τη διευκόλυνση της διοικητικής διαδικασίας των επιστροφών, την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρχών και την εκτέλεση των επιστροφών, για την αποθάρρυνση της παράτυπης μετανάστευσης, εγγυάται συνοχή και συνεργασία με τις διαδικασίες ασύλου και μια πιο αποτελεσματική χρήση της κράτησης για την υποστήριξη

64. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast) [COM (2018) 634 final 12.9.2018] διαθέσιμη σε [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0634/COM_COM\(2018\)0634_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0634/COM_COM(2018)0634_EN.pdf).

65. Διαδικασία 2018/0329(COD). Περισσότερες πληροφορίες για την πορεία της πρότασης διαθέσιμες σε <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-promoting-our-european-way-of-life/file-proposal-for-a-recast-of-the-return-directive> καθώς και [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2018/0329\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2018/0329(COD)).

και εκτέλεση των αποφάσεων επιστροφής.

Η πρόταση υπόσχεται τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των επιστροφών, τροποποιώντας ρυθμίσεις που αφορούν την οικειοθελή αναχώρηση (άρθ. 9), την απαγόρευση εισόδου (άρθ. 13), τα ένδικα μέσα (άρθ. 16), τη διοικητική κράτηση (άρθ. 18), και εισάγοντας ρυθμίσεις για τον ορισμό του κινδύνου διαφυγής (άρθ. 6), την επιβολή στους επιστρεφόμενους της υποχρέωσης συνεργασίας (άρθ. 7), την υποχρέωση του κράτους να δημιουργήσει ένα σύστημα επιστροφών (άρθ. 14) και τη δημιουργία διαδικασίας συνόρων για την έκδοση απόφασης επιστροφής (άρθ. 22).

Η πρόταση δίνει έμφαση στην **κράτηση**, ως εργαλείο για την αποτελεσματικότητα των επιστροφών. Αυξάνει τους λόγους για την επιβολή της, υιοθετώντας μια μη εξαντλητική λίστα αυτών και προσθέτοντας λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας και εθνικής ασφάλειας. Επίσης, επιμηκύνει την αρχική διάρκεια. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το κείμενο, η μέγιστη διάρκεια κράτησης σε κάποια κράτη μέλη είναι πιο σύντομη από αυτή που επιτρέπει η Οδηγία, και εμποδίζει τις αποτελεσματικές επιστροφές. Ενώ η μέγιστη περίοδος των έξι μηνών και η δυνατότητα επιμήκυνσης σε συγκεκριμένες περιστάσεις δεν καταργείται, η πρόταση απαιτεί από τις εθνικές νομοθεσίες η αρχική ελάχιστη περίοδος κράτησης να είναι τρίμηνη.

Ως προς τον **κίνδυνο διαφυγής**, αυτός θα πρέπει να αξιολογείται με βάση δεκαέξι κριτήρια και με περιθώριο διεύρυνσής τους από το κράτος, ενώ θα υπάρχει τεκμήριο, μαχητό, ότι συντρέχει τέτοιος κίνδυνος, εάν πληρούνται τέσσερα από αυτά.

Στο πεδίο της **οικειοθελούς αναχώρησης**, υποχρεώνονται τα κράτη να έχουν προγράμματα, διατηρώντας περιθώριο εκτίμησης για τους όρους υπό τους οποίους ένας επιστρεφόμενος θα ωφελείται από αυτά. Ως προς την προθεσμία, προτείνεται ως μέγιστο το διάστημα των 30 ημερών, ενώ τα κράτη θα μπορούν να καθορίσουν την ελάχιστη περίοδο π.χ. 7 ημέρες. Ωστόσο, **δεν θα παρέχεται προθεσμία, εάν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής**.

Η πρόταση εισάγει **υποχρέωση συνεργασίας των επιστρεφόμενων**, με την παραβίασή της να μπορεί να είναι κριτήριο για την επιβολή κράτησης. Επίσης εισάγονται αλλαγές για τα ένδικα μέσα κατά των αποφάσεων επιστροφής, ανάλογα εάν η απόφαση εκδίδεται κατόπιν απόρριψης της αίτησης διεθνούς προστασίας ή λήξης της νόμιμης διαμονής, ενώ αλλάζουν και οι προθεσμίες για την άσκησή τους. Εισάγεται ειδική διαδικασία όταν η επιστροφή διατάσσεται κατόπιν της απόρριψης της αίτησης διεθνούς προστασίας στα σύνορα (άρθ. 22) και τέλος, εισάγονται αλλαγές σε σχέση με την απαγόρευση εισόδου (άρθ. 13). Μεταξύ άλλων, το κράτος υποχρεώνεται να επιβάλλει την απα-

γόρευση εισόδου εάν δεν χορηγηθεί προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση. Ως προς ένα σύστημα διαχείρισης των επιστροφών (άρθρ. 14), στόχος είναι η στενότερη συνεργασία υπό τον Frontex.

4.2.β. Η Έκθεση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Κοινοβουλευτικής Έρευνας (EPRS)

Σε αυτές τις προτάσεις αναπτύχθηκε **κριτική από άποψη προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων**, από οργανώσεις και την ακαδημαϊκή κοινότητα,⁶⁶ αλλά και από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Κοινοβουλευτικής Έρευνας στην οποία το Ευρωκοινοβούλιο ανέθεσε την επεξεργασία τους.

Συγκεκριμένα, αμελώντας τη νομική της υποχρέωση να αξιολογεί την εφαρμογή της Οδηγίας Επιστροφών κάθε τρία έτη, από το 2013, η Επιτροπή δημοσίευσε το 2017 Συστάσεις για την αποτελεσματικότητα των επιστροφών και Εγχειρίδιο για τις Επιστροφές⁶⁷, ενώ το 2018 κατέθεσε την ως άνω πρόταση για αναθεώρηση της Οδηγίας. Καθώς η πρόταση αυτή δεν συνοδευόταν από έκθεση αποτίμησης συνεπειών, η Επιτροπή του Ευρωκοινοβουλίου για τις ελευθερίες, τη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις (LIBE) ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Κοινοβουλευτικής Έρευνας (EPRS) να συντάξει μια τέτοια έκθεση⁶⁸, στην οποία θα αποτυπώνονται οι βασικές επιπτώσεις των προτεινόμενων ρυθμίσεων σε επίπεδο οικονομικό, κοινωνικό και ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

66. Βλ. ενδ. ECRE publishes comments on the Commission Proposal for a Recast Return Directive, <https://ecre.org/ecre-publishes-comments-on-the-commission-proposal-for-a-recast-return-directive/> Majcher, I., & Strik, T. (2021). Legislating without Evidence: The Recast of the EU Return Directive. *European Journal of Migration and Law*, 23 (2), 103-126. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340096> The Recast of the EU Returns Directive: Human Rights Lost Again? <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2019/05/29/the-recast-of-the-eu-returns-directive-human-rights-lost-again/> βλ. και Gkliati, M. (2022). The EU Returns Agency: The Commissions' Ambitious Plans and Their Human Rights Implications, *European Journal of Migration and Law*, 24 (4), 545-569. doi: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340140>.

67. Σύσταση (E.E.) 2017/432 της Επιτροπής, της 7ης Μαρτίου 2017, για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των επιστροφών στο πλαίσιο της εφαρμογής της οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0432> Εγχειρίδιο Επιστροφών, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H2338&from=FR>.

68. The proposed Return Directive (recast) Substitute Impact Assessment, διαθέσιμη σε [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631727/EPRS_STU\(2019\)631727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631727/EPRS_STU(2019)631727_EN.pdf). Δες και περίληψη, διαθέσιμη σε [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637901/EPRS_BRI\(2019\)637901_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637901/EPRS_BRI(2019)637901_EN.pdf).

Η έκθεση μεταξύ άλλων καταλήγει ότι⁶⁹ **α) δεν αποδεικνύεται ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι η πρόταση θα οδηγήσει σε περισσότερο αποτελεσματικές επιστροφές β) η πρόταση είναι συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας, αλλά κάποιες ρυθμίσεις εγείρουν ζητήματα συμφωνίας με την αρχή της αναλογικότητας 3) οι ρυθμίσεις επεμβαίνουν σε διάφορα δικαιώματα των επιστρεφόμενων, κοινωνικά και ατομικά, ενώ ενέχουν και πιθανές παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους 4) η πρόταση εισάγει σημαντικά κόστη για τα κράτη μέλη και την Ε.Ε. και 5) εγείρει ζητήματα συνέχειας με τη λοιπή νομοθεσία Ε.Ε.**

4.2.γ. Ψήφισμα του Ευρωκοινοβουλίου

Τον Δεκέμβριο του 2020, το Ευρωκοινοβούλιο υιοθέτησε **Ψήφισμα για την εφαρμογή της Οδηγίας Επιστροφών**⁷⁰ στο οποίο καλεί την Επιτροπή να διενεργήσει την **οφειλόμενη αξιολόγηση της εφαρμογής της Οδηγίας**, τονίζοντας τη σημασία μιας προσέγγισης που να στηρίζεται σε συγκεκριμένα δεδομένα.

Λόγω της μείωσης του αριθμού των αποφάσεων επιστροφής που εκτελέστηκαν από το 2015, στο Ψήφισμα υπενθυμίζεται ότι η αποτελεσματικότητα της Οδηγίας δεν πρέπει να αποτιμάται μόνο από τον αριθμό των επιστροφών, αλλά και από τη βιωσιμότητά τους, την εφαρμογή εγγυήσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων, τον σεβασμό των διαδικαστικών εγγυήσεων και την αποτελεσματικότητα των οικειοθελών επιστροφών.

Επίσης, καθώς η ταυτοποίηση των επιστρεφόμενων και τα απαραίτητα έγγραφα από τρίτες χώρες είναι από τους κύριους λόγους που δεν γίνονται επιστροφές, στο Ψήφισμα τονίστηκε η ανάγκη να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και τα κράτη να βοηθήσουν την Επιτροπή να ολοκληρώσει ευρωπαϊκές συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτες χώρες, που θα υπόκεινται σε έλεγχο από το Ευρωκοινοβούλιο και τα δικαστήρια. Οι οικειοθελείς αναχωρήσεις θα πρέπει να προτιμώνται έναντι των αναγκαστικών επιστροφών, τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν αποτελεσματική πρόσβαση σε προγράμματα οικειοθελών επιστροφών, ενώ πρέπει να διασφαλιστεί με ευρωπαϊκούς πόρους ότι οι επιστροφές θα είναι βιώσιμες και θα υπάρξει επανένταξη του επιστρεφόμενου.

Επιπλέον, οι αποφάσεις επιστροφής, απαγόρευσης εισόδου και απομά-

69. Ibid.

70. Resolution on the implementation of the Return Directive (2008/115/EC), διαθέσιμη σε <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1645091&l=en&t=E>.

κρυνσης θα πρέπει να είναι νομικά και πραγματολογικά αιτιολογημένες, έγγραφες και να ενημερώνουν για τα διαθέσιμα ένδικα μέσα και προθεσμίες. Επίσης, πρέπει να διασφαλίζεται η απόλαυση του δικαιώματος σε αποτελεσματική προστασία περιλαμβανομένης της παροχής κατάλληλης νομικής βοήθειας. Αναφορικά με την απαγόρευση εισόδου, εκφράστηκε η ανησυχία για την αυτόματη ευρέως επιβολή της, ακόμη και στην οικειοθελή αναχώρηση, ενώ θα πρέπει να βασίζεται σε εξατομικευμένη αξιολόγηση, λαμβάνοντας υπόψη το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού και το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή, την επανένωση και την αρχή της αναλογικότητας.

Ως προς τον κίνδυνο διαφυγής και την επιβολή κράτησης, το Ψήφισμα τόνισε την ανάγκη να εναρμονιστεί ο ορισμός του κινδύνου διαφυγής και η εφαρμογή των αντικειμενικών κριτηρίων για τη θεμελίωσή του. Η κράτηση πρέπει να επιβάλλεται ως έσχατο μέτρο, μόνο εάν είναι αναγκαία, εύλογη και ανάλογη του σκοπού, να διαρκεί το λιγότερο δυνατό, και να βασίζεται σε μια εξατομικευμένη εκτίμηση των συνθηκών, στην οποία έχουν ληφθεί υπόψη και τα συμφέροντα του προσώπου. Θα πρέπει να παρέχονται εναλλακτικά της κράτησης μέτρα, ειδικά για πρόσωπα με ευάλωτα χαρακτηριστικά και παιδιά.

Ως προς την **κράτηση των παιδιών**, η οποία συνεχίζεται στο πλαίσιο της εφαρμογής της Οδηγίας, το Ψήφισμα τόνισε ότι τα παιδιά δεν πρέπει ποτέ να κρατούνται στο πλαίσιο των πολιτικών μετανάστευσης και η κράτηση δεν μπορεί ποτέ να υπηρετεί το βέλτιστο συμφέρον τους.

Τέλος, το Ψήφισμα υπενθυμίζει στα κράτη ότι δεσμεύονται από την αρχή της μη επαναπροώθησης σε κάθε στάδιο της διαδικασίας επιστροφής. Όπως σημειώνεται, το Ψήφισμα αυτό επιχειρεί να ευθυγραμμίσει την ευρωπαϊκή πολιτική επιστροφών με διεθνείς κανόνες και εγγυήσεις που έχουν διαμορφωθεί στο διεθνές δίκαιο για την απέλαση, όπως καταγράφονται χαρακτηριστικά, μεταξύ άλλων, στις συστάσεις του 2018 από τον Ειδικό Εισηγητή του ΟΗΕ για τα δικαιώματα των μεταναστών,⁷¹ αντίθετα με την τάση της ευρωπαϊ-

71. Βλ. A/HRC/38/41: Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, διαθέσιμο σε <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3841-report-special-rapporteur-human-rights-migrants>.

ϊκής Επιτροπής να αγνοεί αυτές τις προστατευτικές εγγυήσεις⁷².

4.3. ΝΕΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΑΣΥΛΟ. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΓΙΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ ΣΤΑ ΣΥΝΟΡΑ

Με βάση τις συμφωνηθείσες, έως τη συγγραφή της παρούσας, ρυθμίσεις, υπό το Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, εισάγεται νέος Κανονισμός, με γενικές διατάξεις για διαδικασία επιστροφών στα σύνορα⁷³ (return border procedure), ειδικές διατάξεις για την περίπτωση που το κράτος που διενεργεί τις επιστροφές στα σύνορα κράτος αντιμετωπίζει κρίση⁷⁴, αλλά και για τη χρηματοδότησή της διαδικασίας από ευρωπαϊκούς πόρους. Η «επιστροφή από τα/στα σύνορα» θα εφαρμόζεται στο πλαίσιο ενός νέου σταδίου που εισάγεται με το Σύμφωνο, το στάδιο «πριν την είσοδο στο κράτος μέλος» (pre-entry phase), το οποίο περιλαμβάνει και τον «έλεγχο διαλογής» (screening) και ειδική διαδικασία για την εξέταση της αίτησης διεθνούς

-
72. Για παράδειγμα την απαγόρευση της κράτησης των παιδιών για λόγους που αφορούν τη μετανάστευση, ή το πλαίσιο που έχει διαμορφωθεί από τη νομολογία του ΕΔΔΑ για την κράτηση, που δεσμεύουν τα κράτη παράλληλα με την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Επίσης, για την κράτηση σημαντικές είναι και η Έκθεση για την αυθαίρετη κράτηση από την ομάδα εργασίας του Ο.Η.Ε., βλ. UN Working Group on Arbitrary Detention (WGAD) in its 2018 Revised deliberation no. 5 on deprivation of liberty of migrants, διαθέσιμο σε <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/196/69/pdf/g1819669.pdf?token=bWlkgnMc0JtGLHQfW&fe=true> Βλ. Επισημάνσεις σε Izabella Majcher, The implementation of the EU Return Directive: The European Parliament aligns the EU expulsion policy with recommendations of UN human rights expert mechanisms. Senior Legal Officer, ECRE <https://eulawanalysis.blogspot.com/2021/01/the-implementation-of-eu-return.html> Και Της Ίδιας, Immigration Detention under the Global Compacts in the Light of Refugee and Human Rights Law Standards, 2019 <https://doi.org/10.1111/imig.12641>.
73. Proposal for a Regulation (EU).../...of the European Parliament and of the Council of establishing a return border procedure, and amending Regulation (EU)2021/1148, διαθ. σε https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6377_2024_INIT&qid=1710416896873.
74. Σύμφωνο με άλλον Κανονισμό που επίσης έχει συμφωνηθεί. Βλ. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum, διαθ. σε https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6379_2024_INIT&qid=1710413128298.

προστασίας.⁷⁵

Η επιστροφή από τα σύνορα πρέπει να ολοκληρώνεται σε τρεις (3) μήνες από τη στιγμή που λαμβάνεται η απόφαση ότι ο νεοεισερχόμενος δεν έχει δικαίωμα να εισέλθει στη χώρα (απορρίπτεται η αίτησή του για άσυλο). Με το πέρας αυτού του τριμήνου, εάν δεν έχει καταστεί εφικτή η απομάκρυνση, εφαρμόζεται η Οδηγία Επιστροφών.⁷⁶ Για την εφαρμογή άλλωστε της τρίμηνης αυτής διαδικασίας, γίνεται ρητή παραπομπή στα άρθρα της Οδηγίας για τους ορισμούς, την επιφύλαξη ευνοϊκότερων διατάξεων, τη μη επαναπροώθηση, τη λήψη υπόψη του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού, της οικογενειακής ζωής και της κατάστασης της υγείας, περί έκδοσης απόφασης επιστροφής, περί οικειοθελούς αναχώρησης, περί απομάκρυνσης και αναβολής αυτής, περί της μεταχείρισης των ασυνόδευτων ανηλίκων, της απαγόρευσης εισόδου, περί της μορφής των αποφάσεων, των εγγυήσεων ενόψει επιστροφής, περί της διοικητικής κράτησης, τους όρους της, την κράτηση ανηλίκων και οικογενειών και για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

Ωστόσο, δεν γίνεται παραπομπή σε διατάξεις της Οδηγίας που κατοχυρώνουν διαδικαστικές εγγυήσεις ιδιαίτερα κρίσιμες για τα δικαιώματα των υπό επιστροφή προσώπων. Πρώτον, δεν γίνεται παραπομπή στις διατάξεις για την καταρχήν πρόβλεψη από την ίδια τη Διοίκηση προθεσμίας οικειοθελούς απομάκρυνσης. Διαφορετικά από ό,τι ορίζει η Οδηγία, προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση παρέχεται μόνο κατόπιν αίτησης του ενδιαφερόμενου, και

75. Σύμφωνα με τους ορισμούς νέων οικείων υπό έκδοση Κανονισμών. Βλ. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, COM/2020/612 final, διαθ. σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0612> και art 41, «Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU», διαθέσιμο σε <https://www.statewatch.org/media/4158/eu-pact-asylum-procedures-regulation-consolidated-wk-01026-24.pdf>, βλ. και Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]- Letter to the Chair of the LIBE Committee of the European Parliament, διαθ. σε https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6365_2024_INIT&qid=1710413128298. Επίσης, βλ. και Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), διαθ. σε https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6381_2024_INIT&qid=1710416896873.

76. Οδηγία 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών διαθ. σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>.

είναι μόνο 15 μέρες, ενώ η αναχώρηση πρέπει να πραγματοποιηθεί χωρίς «να εισέλθει» στη χώρα. Επίσης, ο Κανονισμός δεν παραπέμπει στις διατάξεις της Οδηγίας περί εναλλακτικών της κράτησης μέτρων. Εάν και ορίζει ότι η κράτηση επιβάλλεται ως έσχατο μέσο, δεν παραπέμπει στις ως άνω διατάξεις της Οδηγίας για την προτεραιότητα των εναλλακτικών της κράτησης μέτρων, αλλά αναθέτει στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για το Άσυλο (EUAΑ) να αναπτύξει οδηγίες (guidelines) για τη μορφή και εφαρμογή τέτοιων μέτρων.

Πρέπει, επίσης, να σημειωθεί ότι η νομική βάση της κράτησης εν προκειμένω δεν είναι μόνο η επιστροφή του αλλοδαπού, αλλά και η μη είσοδος του στην επικράτεια. Επομένως, το ανέφικτο της απομάκρυνσης για αντικειμενικούς λόγους δεν θα επηρεάζει οπωσδήποτε τη συνέχιση της κράτησης, μέσο αναμφισβήτητο κατάλληλο ή και αναγκαίο για να μην επιτευχθεί η είσοδος στην επικράτεια της χώρας. Επίσης, για όσους ήταν κρατούμενοι κατά τη διαδικασία ασύλου στα σύνορα, η κράτηση μπορεί να συνεχίζεται, χωρίς να καθορίζονται συγκεκριμένες προϋποθέσεις, ενώ για όσους δεν ήταν κρατούμενοι ως αιτούντες, η κράτηση μπορεί να επιβάλλεται εάν είναι επικίνδυνοι φυγής, ή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια. Αλλά η έως σήμερα εκτεταμένη χρήση των όρων αυτών για την επιβολή και συνέχιση της κράτησης έχει οδηγήσει σε μη αιτιολογημένες αποφάσεις, στα στοιχεία των οποίων ο ενδιαφερόμενος δεν μπορεί να έχει καν πρόσβαση για να τα αντικρούσει.

Στο ως άνω πλαίσιο, και λαμβάνοντας υπόψη ότι δεν ορίζονται οι χώροι στους οποίους θα διαμένουν οι υπό επιστροφή στα σύνορα, εάν δεν είναι κρατούμενοι, προκύπτει ότι στο στάδιο «πριν την είσοδο στη χώρα» η διοικητική κράτηση θα αποτελεί τον κανόνα. Ανησυχία εξάλλου προκαλεί το ότι εντός του τριμήνου που πρέπει να εκτελεστεί η απομάκρυνση δεν προβλέπεται η δυνατότητα κατάθεσης ενδίκων μέσων κατά της απόφασης επιστροφής και η παροχή δωρεάν νομικής βοήθειας, καθώς ο Κανονισμός δεν παραπέμπει στη σχετική διάταξη της Οδηγίας (άρθρο 13). Η παράλειψη αυτή εγείρει ζήτημα συμφωνίας με το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που ορίζει περί πρόβλεψης αποτελεσματικού ενδίκου μέσου, πρόσβαση σε νομική συμβουλή, υπεράσπιση και εκπροσώπηση και παροχή δωρεάν νομικής βοήθειας σε όσους δεν έχουν επαρκείς πόρους.

Στον νεοεισερχόμενο που κρατείται προς απομάκρυνση μένουν ως εργαλεία οι αντιρρήσεις κατά της κράτησης και η προσβολή της απόφασης απευθείας στα Δικαστήρια, χωρίς και πάλι δωρεάν νομική βοήθεια. Στο πλαίσιο αυτό, μειώνεται δραματικά και η αποτελεσματικότητα του δικαιώματος ενημέρωσης το οποίο αναγνωρίζεται στους ενδιαφερόμενους.

Σε περίπτωση που το κράτος αντιμετωπίζει κατάσταση κρίσης, η εικόνα των

διαδικασιών και των δικαιωμάτων γίνεται πιο θολή, καθώς ο Κανονισμός παραπέμπει σε σχέδια που θα επεξεργαστούν οι εθνικές αρχές, χωρίς να θέτει συγκεκριμένους όρους, αρχές ή πλαίσιο. Η διαδικασία θα έχει διάρκεια 4,5 μήνες, παρατείνοντας το διάστημα που ο ενδιαφερόμενος δεν έχει ένδικα μέσα και δωρεάν νομική βοήθεια, ενώ, εάν και δυσμενέστερη, θα εφαρμόζεται αναδρομικά, επιτείνοντας τη νομική αβεβαιότητα. Η αναδρομική εφαρμογή φαίνεται να καταλαμβάνει και την κράτηση, καθιστώντας το μέτρο αυτό ακόμη πιο επαχθές. Και σαν να μην ήταν αρκετή η στέρηση των ενδίκων μέσων, ο Κανονισμός αφήνει στα κράτη μέλη να καθορίσουν τα ίδια ποιοι οργανισμοί και πρόσωπα θα έχουν πρόσβαση στους χώρους κράτησης, ενώ τα κράτη θα έχουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν και περιορισμούς στην πρόσβαση στους χώρους, για λόγους δημόσιας τάξης ασφάλειας ή διοικητικούς.

Στο σημείο αυτό, πρέπει να τονιστεί ότι στην ελληνική έννομη τάξη ορίζεται ενδικοφανής προσφυγή κατά της απόφασης επιστροφής (άρθρο 28 ν. 3907/2011) στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης ή σε όργανο που έχει εξουσιοδοτήσει (άρθ. 77 ν. 3386/2005), ενώ η νομική βοήθεια και εκπροσώπηση παρέχεται δωρεάν μόνο για δικαστική προστασία και όχι για την ενδικοφανή προσφυγή, κατόπιν αίτησης του ενδιαφερόμενου σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3226/2004. Ωστόσο, οι γενικές αυτές ρυθμίσεις για τη δωρεάν νομική βοήθεια θέτουν όρους και διαδικασίες που καθιστούν πρακτικά αδύνατο να εφαρμοστούν στην περίπτωση όσων αλλοδαπών βρίσκονται στα σύνορα σε διαδικασίες επιστροφής. Αντίθετα, στη διαδικασία ασύλου, έχει θεσμοθετηθεί δωρεάν νομική βοήθεια για την υποβολή και εξέταση ενδικοφανούς προσφυγής (παρ. 3 του άρθρου 76 και 96-113 του ν. 4939/2022).

Τέλος, το άρθρο 2 παρ. 2 της Οδηγίας 2008/115/Ε.Ε. επιτρέπει στα κράτη μέλη να μην την εφαρμόζουν για τις περιπτώσεις αλλοδαπών που δεν γίνεται δεκτή η είσοδος στο κράτος βάσει του άρθρου 13 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν αλλά και σε όσους συλλαμβάνονται για παράνομη είσοδο. Το 2021 ο Έλληνας νομοθέτης⁷⁷ εξείρεσε από τις διατάξεις των άρθρων 16-33 ν. 3907/2011, (1-18 της Οδηγίας) τις διαδικασίες απέλασης όσων υπόκεινται σε απαγόρευση εισόδου ή συλλαμβάνονται σε παράνομη διέλευση συνόρων και όρισε ότι σε αυτές τις διαδικασίες θα εφαρμόζεται το εθνικό δίκαιο του

77. Νόμος 4825/2021 «Αναμόρφωση διαδικασιών απελάσεων και επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών, προσέλκυση επενδυτών και ψηφιακών νομάδων, ζητήματα αδειών διαμονής και διαδικασιών χορήγησης διεθνούς προστασίας, διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου και Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και άλλες επείγουσες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 157/4-9-2021.

ν. 3386/2005. Όπως έχει ήδη σχολιάσει ο Συνήγορος⁷⁸, η επαναδιατύπωση αυτής της εξαίρεσης που ήδη προβλέπεται στην Οδηγία, σε αυτοτελή διάταξη «παραβλέπει το γεγονός ότι η Οδηγία Επιστροφών ορίζει (άρθ. 4 παρ. 4) ότι για όσους αλλοδαπούς υπάγονται στο εξαιρούμενο πεδίο εφαρμογής της συνεχίζουν να ισχύουν οι ελάχιστες εγγυήσεις του σεβασμού των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της μη επαναπρώθησης».

Συναφώς, το σχέδιο του Κανονισμού για τη διαδικασία επιστροφών στα σύνορα ρητά ορίζει στο Προοίμιο (8) ότι η μεταχείριση των προσώπων που βρίσκονται σε κράτος μέλος που εκδίδει απόφαση άρνησης εισόδου κατά το άρθρο 14 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν και δεν εφαρμόζει την Οδηγία (άρθρο 2 παρ. 2), πρέπει να είναι σε συμφωνία με το άρθρο 4 παρ. 4 αυτής. Η ρύθμιση αυτή επαναλαμβάνεται και στις διατάξεις του (άρθ. 4 παρ. 5) του σχεδίου του Κανονισμού.

Σε αυτό το πλαίσιο, είναι κρίσιμο με ποιον τρόπο οι ελληνικές αρχές θα εφαρμόσουν πλέον το κείμενο του Κανονισμού για όσους αλλοδαπούς απορρίπτονται από τη διαδικασία ασύλου στα σύνορα. Εγείρονται ερωτήματα εάν θα εκδίδεται απόφαση απαγόρευσης εισόδου, απέλασης ή επιστροφής, εάν αυτές οι αποφάσεις θα εκδίδονται από τις αστυνομικές αρχές ή από τις αρχές που απορρίπτουν την αίτηση διεθνούς προστασίας, καθώς και εάν θα εκδίδονται παράλληλα αποφάσεις απέλασης ή επιστροφής, δυσχεραίνοντας ακόμη περαιτέρω το γραφειοκρατικό τοπίο και τη διασφάλιση των διαδικαστικών εγγυήσεων που ορίζονται στην Οδηγία και που αφορούν όλους, ακόμη και όσους εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της.

4.4. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΣΤΑ ΣΥΝΟΡΑ ΠΟΥ ΕΙΣΑΓΟΥΝ ΟΙ ΝΕΟΙ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΙ

Στις διαδικασίες που εισάγουν οι Κανονισμοί του Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο καθίσταται αναγκαίος ο ανεξάρτητος έλεγχος για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τη διαφάνεια της δράσης των αρμόδιων κρατικών οργάνων.

Στο πλαίσιο αυτό, ο Κανονισμός για τον έλεγχο διαλογής (screening) στα σύνορα ρυθμίζει τη θέσπιση από κάθε κράτος μέλος ενός ανεξάρτητου μηχανισμού παρακολούθησης, σε συνεργασία με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA) και παράλληλα με τους παρατηρητές θεμελιωδών δικαι-

78. Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση Επιστροφές Αλλοδαπών του 2021, σ. 30, <https://www.synigoros.gr/el/category/eidikhes-ektheseis/post/eidikh-ek8esh:-epistrofes-allodapwn-2021>.

ωμάτων του FRONTEX, ώστε να διασφαλίζεται η διερεύνηση ενδεχόμενων ισχυρισμών περί παραβίασης των δικαιωμάτων όσων υπάγονται στις διαδικασίες. Η μορφή που ο μηχανισμός αυτός θα πρέπει να λάβει, καθώς και το εύρος της αρμοδιότητάς του, αποτυπώνονται σε σειρά κατευθυντήριων οδηγιών και συστάσεων διεθνών οργανισμών, αλλά και οργάνων της ίδιας της Ε.Ε.

Αναλυτικά, η Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης (CPT), προβαίνει σε ουσιαστικές συστάσεις ως προς τη μεθοδολογία έρευνας του μηχανισμού παρακολούθησης. Μεταξύ άλλων, συστήνει απροειδοποίητες επισκέψεις και πρόσβαση σε κάθε φάκελο, καταγραφή, βιντεοληπτικό υλικό και σύστημα ανίχνευσης κίνησης για κάθε κατηγορία μεταναστών που αποτρέπονται ή εντοπίζονται ηλεκτρονικά από σώματα ασφαλείας και παρουσία παρατηρητών του μηχανισμού στις σχετικές επιχειρήσεις.⁷⁹

Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εθνικών Θεσμών Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ENNHRI), εξέδωσε Γνώμη το 2021⁸⁰ τονίζοντας, μεταξύ άλλων, τη σημασία της ανεξαρτησίας του μηχανισμού παρακολούθησης, ενώ σε κοινό κείμενο με το Γραφείο του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (OHCHR) και η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR) προχώρησε σε Συστάσεις 10 σημείων προς την Ελληνική Κυβέρνηση⁸¹ για τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας και τις αρμοδιότητες αυτού του μηχανισμού. Επίσης, σε κοινή δήλωση⁸² του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Προσφύγων και Εκτοπισμένων (ECRE) με άλλες ΜΚΟ, προτείνονται πολιτικές και οικονομικές κυρώσεις για τα κράτη μέλη που δεν συνεργάζονται με τον μηχανισμό, αγνοούν τα πορίσματά του ή δεν προχωρούν στη σύστασή του.

Τέλος, στο επίπεδο της Ε.Ε., σύμφωνα με την πρόταση της ίδιας της Ευρω-

79. CPT 30ή Γενική Έκθεση, Μάιος 2021, σ. 15-16, <https://rm.coe.int/1680a25e6b>.

80. Διαθέσιμη σε <http://ennhri.org/our-work/topics/asylum-and-migration/opinion-on-independent-human-rights-monitoring-mechanisms-at-borders-under-the-eu-pact-on-migration-and-asylum/>.

81. Επίσης, κείμενο 10 σημείων προς την Ελληνική Κυβέρνηση της 14.9.2021 της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, μαζί με τον OHCHR και το ENNHRI https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2021/09/10-points_GR.pdf.

82. ECRE, NGO, Joint Statement: Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability, 10.11.2020 <https://ecre.org/turning-rhetoric-into-reality-new-monitoring-mechanism-at-european-borders-should-ensure-fundamental-rights-and-accountability/>.

παϊκής Επιτροπής⁸³, τα κράτη μέλη θα πρέπει να δημιουργήσουν κατάλληλους μηχανισμούς για τον έλεγχο συμμόρφωσης με τα θεμελιώδη δικαιώματα όλων των διαδικασιών στα σύνορα. Για τον αποτελεσματικό αυτόν έλεγχο, η Επιτροπή ζήτησε από το FRA να εκδώσει κατευθυντήριες οδηγίες προς τα κράτη μέλη. Εκδόθηκε στη συνέχεια σχετικός Οδηγός⁸⁴ το 2022, σύμφωνα με τον οποίο οι εθνικοί μηχανισμοί ελέγχου των συνόρων, θα πρέπει, πληρωτάς οκτώ (8) βασικούς δείκτες, να διαθέτουν⁸⁵:

- ◀ Πλήρη ανεξαρτησία και αυτονομία για την εκτέλεση του έργου τους.
- ◀ Ευρεία εντολή παρακολούθησης όλων των πτυχών των συνοριακών επιχειρήσεων ανά πάσα στιγμή.
- ◀ Επαρκείς εξουσίες ώστε να διαθέτουν απρόσκοπτη πρόσβαση στην παρακολούθηση των επιχειρήσεων και στα αρχεία, όπως και όταν παραστεί ανάγκη.
- ◀ Σχετικές διεπιστημονικές νομικές γνώσεις και εμπειρογνωμοσύνη για τα θεμελιώδη δικαιώματα και τη μετανάστευση για τη διαχείριση ενός ευρέος φάσματος καταστάσεων, όπως η διαχείριση παιδιών ή ατόμων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες.
- ◀ Επαρκείς πόρους και χρηματοδότηση για να εργάζονται αποτελεσματικά
- ◀ Λειτουργία με διαφάνεια και δημοσίευση εκθέσεων για το έργο τους, συμπεριλαμβάνοντας τη διατύπωση συστάσεων.
- ◀ Συνεργασία με υφιστάμενους ελεγκτικούς μηχανισμούς.
- ◀ Αντίστοιχο καθήκον των αρμόδιων υπηρεσιών για τα εθνικά σύνορα και τη μετανάστευση να διαβουλεύονται και να ενημερώνουν τους εθνικούς μηχανισμούς ελέγχου των συνόρων.

Με τις κατευθυντήριες αυτές αρχές προς τα κράτη μέλη, ο FRA συνιστά η αρμοδιότητα αυτή να είναι πλήρης σε έκταση και αποτελεσματική σε ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους και να αξιοποιεί την υφιστάμενη αρμοδιότητα και τεχνογνωσία εθνικών μηχανισμών, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, με τα

83. Ανακοίνωση της Επιτροπής (COM/2020/609 final), 23-9-2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/news/20200923/new-pact-migration-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach_en.

84. European Union Agency for Fundamental Rights, Establishing national independent mechanisms to monitor fundamental rights compliance at EU external borders: practical guidance, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2811/03425>.

85. FRA, 8 key requirements for monitoring fundamental rights at EU external borders, 14 October 2022, <https://fra.europa.eu/en/news/2022/8-key-requirements-monitoring-fundamental-rights-eu-external-borders>.

μέγιστα εχέγγυα ανεξαρτησίας⁸⁶.

Οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές του FRA για τους εθνικούς μηχανισμούς ελέγχου των συνόρων ενισχύουν πλέον και από πλευράς Ε.Ε. τις προαναφερθείσες επισημάνσεις των διεθνών οργανισμών (ΟΗΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης) για την ανάγκη ανεξαρτησίας, διαφάνειας, ευρείας αρμοδιότητας, εξειδικευμένου προσωπικού και επάρκειας πόρων των εθνικών μηχανισμών που θα κληθούν να επιτελέσουν τον ρόλο του ανεξάρτητου ελέγχου των συνόρων. Καθίσταται έτσι σαφές, ότι τυχόν εσωτερικά όργανα της Διοίκησης, μεμονωμένα όργανα ή διοικητικές επιτροπές, δεν πληρούν το βασικό προαπαιτούμενο του εξωτερικού χαρακτήρα του ελέγχου με ουσιαστικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας από τις Κυβερνήσεις, όπως είχε την ευκαιρία να επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη με επιστολή του προς τον Υπουργό Μετανάστευσης και Ασύλου⁸⁷.

Σημειώνεται, επίσης, ότι η Επιτροπή Ατομικών Ελευθεριών (LIBE) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επιφέροντας τον Μάρτιο 2023 τροποποιήσεις στην πρόταση Κανονισμού διαλογής στα σύνορα (screening), εξήρε την ανάγκη δημιουργίας ανεξάρτητων μηχανισμών ελέγχου των εθνικών συνόρων, με ειδική μνεία των εθνικών Συνηγόρων (Ombudspersons), σε κάθε στάδιο, και πέραν της διαδικασίας διαλογής, συμπεριλαμβανομένης της επιτήρησης των συνόρων, της κράτησης κ.ά., με ευρείες μάλιστα αρμοδιότητες πρόσβασης σε κάθε χώρο, πρόσωπο και αρχείο⁸⁸.

Οι ευρωπαϊκές αυτές εξελίξεις σηματοδοτούν νέες προκλήσεις, τόσο για τις διαδικασίες στα σύνορα, όσο και για εκείνες του ασύλου, καθώς και των επιστροφών. **Οι εθνικοί μηχανισμοί προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως ο Συνήγορος, καλούνται να είναι σε εγρήγορη και να συνεχίσουν να**

86. FRA, Establishing independent and effective national border monitoring mechanisms: Expert meeting, 22 November 2022, <https://fra.europa.eu/en/news/2022/establishing-independent-and-effective-national-border-monitoring-mechanisms-expert>.

87. Ο Συνήγορος με επιστολή του της 29.07.2022 κάλεσε την πολιτική ηγεσία να επανεξετάσει τη συμμετοχή του σε δύο επιτροπές του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, για την επιλογή υπευθύνου θεμελιωδών δικαιωμάτων του Υπουργείου αυτού και για την παρακολούθηση των διαδικασιών και της εφαρμογής της νομοθεσίας στα σύνορα, προκειμένου να διασφαλίσει τον ανεξάρτητο συνταγματικό ρόλο και τη φυσιογνωμία της Ανεξάρτητης Αρχής αλλά και των προαναφερόμενων διοικητικών επιτροπών. <https://www.synigoros.gr/el/category/deltia-typoy/post/epifyla3eis-toy-synhgoroy-toy-polith-gia-th-symmetoxh-toy-se-epitropes-toy-ypourgeioy-metanasteysis-kai-asyloy>.

88. LIBE, Press Release, Migration: new rules on screening of irregular migrants and faster asylum procedures, 28.03.2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230327IPR78519/new-rules-on-screening-of-irregular-migrants-and-faster-asylum-procedures>.

επιτελούν τις αρμοδιότητές τους σε όλο και περισσότερα πεδία⁸⁹.

Η διαμόρφωση αποτελεσματικών μηχανισμών αιρεσιμότητας (conditionality), η εξάρτηση, δηλαδή, της χρηματοδοτικής έγκρισης και ροής ενωσιακών πόρων προς τα κράτη μέλη από τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των αρχών του κράτους δικαίου, αξιοποιώντας κατάλληλα την τεχνογνωσία και την ανεξαρτησία Συνηγόρων του Πολίτη που δρουν σε εθνικό επίπεδο, στα κράτη μέλη, αναμένεται να συμβάλει αποφασιστικά, προς την κατεύθυνση τόσο της ενίσχυσης των εθνικών αυτών θεσμών, όσο και της πλήρως εναρμόνισης των κρατών μελών προς το ενωσιακό κεκτημένο και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.

89. Συνήγορος του Πολίτη, Δελτίο Τύπου, Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και οι εγγυήσεις για τους αιτούντες άσυλο στα σύνορα, 04.04.2024, <https://www.synigoros.gr/el/category/default/post/deltio-typoy-or-to-neo-symfwno-gia-th-metanasteysh-kai-to-asylokai-oi-eggyhseis-gia-toys-aitoyntes-asylo-sta-synora>.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΜΥ	Ανώνυμη Εταιρεία Μονάδων Υγείας
ΔΟΜ	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
Ε.Δ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΛ.ΑΣ.	Ελληνική Αστυνομία
Ε.Μ.Π.	Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης Βασανιστηρίων και απάνθρωπης μεταχείρισης (Ν. 4228/2014 – ΟΡCAT)
Ε.ΜΗ.ΔΙ.Π.Α.	Εθνικός Μηχανισμός Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας
Ε.Σ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Κ.Υ.Τ.	Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Κ.Ε.Δ.	Κλειστή Ελεγχόμενη Δομή
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Ν.	Νόμος
ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.	Προαναχωρησιακό Κέντρο Κράτησης Αλλοδαπών
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη

ΤΔΜ	Τμήμα Διαχείρισης Μετανάστευσης
ΤΠ	Τεχνολογία Πληροφοριών
ΤΣΦ	Τμήμα Συνοριακής Φύλαξης
Φ	Φάκελος
CPT	Επιτροπή Πρόληψης Βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης
ECRI	Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας του Συμβουλίου της Ευρώπης
ECRE	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Εκτοπισθέντων και Προσφύγων
FRA	Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
FRONTEX	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής
JRO	Κοινή Ευρωπαϊκή Επιχείρηση Επιστροφής
LIBE	Επιτροπή Ατομικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
NRO	Εθνική Επιχείρηση Επιστροφής
OPCAT	Πρόσθετο Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση του ΟΗΕ κατά των Βασανιστηρίων
OHCHR	Ύπατος Αρμοστής του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα
UNHCR	Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

