
ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

Ειδική έκθεση 2016 (άρθρο 23 παράγρ. 6 Ν. 3907/2011)

Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου στον εξωτερικό έλεγχο αναγκαστικών επιστροφών

- Νομικό πλαίσιο
- Τι άλλαξε το 2016
- Οργάνωση, αξιολόγηση και επαφές
- Ο εξωτερικός έλεγχος επιστροφών το 2016 με μια ματιά

Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του νόμου

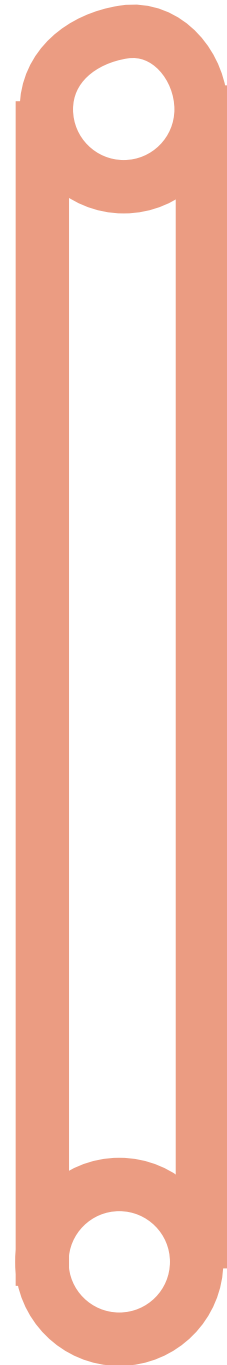
- Προβλήματα χρηματοδότησης επιστροφών και του εξωτερικού ελέγχου τους
- Το γενικότερο πλαίσιο της διαχείρισης μεταναστών
- Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών
- Ποιοτικές παράμετροι των στοιχείων επιστροφών
- Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατούμενων προς επιστροφή

Επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά Κέντρα – Προβλήματα διαδικασίας επιστροφών

- Δειγματοληπτικοί έλεγχοι, διαπιστώσεις και προτάσεις

Εξωτερικός έλεγχος σε επιχειρήσεις απομάκρυνσης πολιτών τρίτων χωρών

- Κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αεροπορικής απομάκρυνσης
- Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία
- Συμπερασματικά



Το παρόν κεφάλαιο αποτελεί την ειδική έκθεση για το 2016 την οποία συντάσσει ο Συνήγορος στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του για εξωτερικό έλεγχο των αναγκαστικών επιστροφών (άρθρο 23 παράγρ. 6 Ν. 3907/2011). Εκτενέστερη μορφή της έκθεσης αυτής θα δημοσιευθεί ξεχωριστά εντός του 2017.

Η ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΣΤΟΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ

Ο Συνήγορος έχει ειδική αρμοδιότητα να ελέγχει όλα τα στάδια της διαδικασίας αναγκαστικών επιστροφών αλλοδαπών στις χώρες καταγωγής τους από την έκδοση της απόφασης επιστροφής αλλοδαπού μέχρι και την υλοποίησή της με κερσαία, θαλάσσια ή αεροπορική μεταφορά στη χώρα του.

Νομικό πλαίσιο

Ο εξωτερικός έλεγχος (monitoring) προβλέπεται από την ευρωπαϊκή Οδηγία 2008/115/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών («Οδηγία Επιστροφών» άρθρο 8 παράγρ. 6) και έχει ανατεθεί στον Συνήγορο βάσει του Ν. 3097/2011 (άρθρο 23 παράγρ. 6), ο οποίος προβλέπει τη συνεργασία της Αρχής με διεθνείς οργανισμούς και ΜΚΟ για τον σκοπό αυτό. Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου ενεργοποιήθηκε πλήρως με την οργάνωση του συστήματος εξωτερικού ελέγχου στην προβλεπόμενη από τον νόμο ΚΥΑ (ΦΕΚ 2870β΄/24.10.2014) που εκδόθηκε ύστερα από πρόταση της Αρχής. Στην ΚΥΑ προβλέπεται η συστηματική παροχή δεδομένων για τις αναγκαστικές επιστροφές προς τον Συνήγορο από όλες τις αρμόδιες υπηρεσίες. Ο Συνήγορος προβαίνει σε έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών των αρμόδιων υπηρεσιών, διαθέτοντας όλα τα θεσμικά εργαλεία που προβλέπουν οι καταστατικές του διατάξεις, ενώ έχει απρόσκοπτη πρόσβαση σε κάθε χώρα κράτησης, αναμονής ή διέλευσης (transit) σε όλη την επικράτεια. Επιπλέον, διενεργεί δειγματοληπτικό έλεγχο συμμετέχοντας με στελέχη του ως παρατηρητές στις επιχειρήσεις εκτέλεσης αποφάσεων επιστροφών. Ο Συνήγορος απευθύνει εκθέσεις και προτάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών επιστροφής προς τη διοίκηση, η οποία υπέχει υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης. Δημοσιοποιεί τα συμπεράσματά του σε ειδική έκθεση, την οποία υποβάλλει κατ' έτος στη Βουλή.

Τι άλλαξε το 2016

Η Κοινή Δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης - Τουρκίας της

18ης Μαρτίου ενεργοποίησε τη διαδικασία επανεισοδής στην Τουρκία πολιτών τρίτων χωρών που εισήλθαν παράτυπα στη χώρα στα θαλάσσια σύνορα. Πρόκειται για διαδικασία εξαιρετική με βάση το άρθρο 2 της Οδηγίας, στην οποία ωστόσο εφαρμόζονται οι βασικές εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ο Συνήγορος ήταν παρών και στις επιχειρήσεις επανεισοδής, διενεργώντας δειγματοληπτικό έλεγχο στο 45% των ακτοπλοϊκών και αεροπορικών επιχειρήσεων από τα νησιά, για τις οποίες είχε ειδοποιηθεί.

Οργάνωση, αξιολόγηση και επαφές

Στο πλαίσιο εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών κατά το 2016 ο Συνήγορος:

- Είχε συναντήσεις εργασίας με την ΕΛΑΣ, τη Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA), τον Ειδικό Αγορητή του ΟΗΕ για Δικαιώματα Αλλοδαπών, τον Επίτροπο για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, καθώς και αντιπροσωπεία της Επιτροπής Πρόληψης των Βασανιστηρίων (CPT) του Συμβουλίου της Ευρώπης και διάφορες ΜΚΟ. Επίσης, με τις κατά τόπους υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής και Ασύλου, που συνδέονται με το σύστημα επιστροφών σε ένα πρώτο στάδιο, αυτό του εντοπισμού ευάλωτων προσώπων και αιτούντων άσυλο, προκειμένου να εξαιρεθούν από διαδικασίες επιστροφής.
- Αξιολογήθηκε θετικά για το σύστημα εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών από αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που διαπίστωσε ότι η λειτουργία του συνάδει με το κεκτημένο Σένγκεν και τις προβλέψεις του άρθρου 8 παράγρ. 6 της Οδηγίας Επιστροφών, στην τακτική αξιολόγηση της χώρας ως προς το κεκτημένο Σένγκεν (Απρίλιος 2016). Η αντιπροσωπεία παράλληλα επισήμανε ότι είναι αναγκαία η διάθεση από το κράτος των κονδυλίων για την προβλεπόμενη χρηματοδότηση του εξωτερικού ελέγχου από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου - Μετανάστευσης - Ένταξης (AMIF).
- Συμμετείχε με στελέχη της ομάδας Επιστροφών στο εκπαιδευτικό πρόγραμμα για παρατηρητές επιστροφών της στη Βαρσοβία (28-29.6.2016), ενόψει υιοθέτησης του νέου ευρωπαϊκού Κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή¹ που προβλέπει ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών (monitors). Επίσης, στη συνάντηση εργασίας εθνικών μηχανισμών εξωτερικού ελέγχου με τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή και τη FRONTEX

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-29-2016-INIT/el/pdf>

στις Βρυξέλλες (6.12.2016) για τη θέσπιση λειτουργικού μηχανισμού αναφορών σε ευρωπαϊκό επίπεδο στις σχετικές επιχειρήσεις της FRONTEX. Επίσης, με εκπαιδευτή στο σεμινάριο της ΕΛΑΣ για escort leaders επιστροφών στις 14.11.2016.

- Συμμετείχε στη διοργάνωση εκπαιδευτικού σεμιναρίου για στελέχη της ομάδας Επιστροφών του Συνηγόρου στην Αθήνα από τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA) (12-14.7.2016). Ακόμη, δύο μέλη της ομάδας Επιστροφών παρακολούθησαν εκπαιδευτικό σεμινάριο του FRA στη Βιέννη (Φεβρουάριος 2014).
- Συμμετείχε ως συστατικό μέλος στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα Forced Return Monitoring (FREM)-II στο πλαίσιο του European Return Fund - Community Actions της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Φορέας του προγράμματος είναι ο Οργανισμός International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) και συμμετέχουν εθνικοί φορείς που έχουν αναλάβει τον εξωτερικό έλεγχο των επιχειρήσεων αναγκαστικών επιστροφών σε διάφορα κράτη μέλη, προκειμένου να αναπτυχθούν κοινές προδιαγραφές και θεσμικά εργαλεία ελέγχου για την ενίσχυση της αξιοπιστίας του ευρωπαϊκού συστήματος επιστροφών.

Ο εξωτερικός έλεγχος επιστροφών το 2016 με μια ματιά

Ο Συνήγορος επισκέφθηκε:

- 3 Προαναχωρησιακά Κέντρα (7 επισκέψεις)
- 4 κρατητήρια αστυνομικών διευθύνσεων και κάποια μεμονωμένα αστυνομικά τμήματα

Ο Συνήγορος μετέσχε ως παρατηρητής σε:

- 11 κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις - πτήσεις (το 55% όσων πραγματοποιήθηκαν)
- 12 επανεισδοχές (το 45% των θαλάσσιων και αεροπορικών επανεισδοχών, για τις οποίες προηγήθηκε ειδοποίηση, προς την Τουρκία) και
- 1 κερσαία επιχείρηση απομάκρυνσης.

ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ

Προβλήματα χρηματοδότησης επιστροφών και του εξωτερικού ελέγχου τους

Την προηγούμενη χρονιά είχε αναφερθεί (*Ετήσια Έκθεση 2015*, σ. 126) το πρόβλημα έλλειψης τακτικής χρηματοδότησης των Προαναχωρησιακών Κέντρων αλλά και των επιχειρήσεων αναγκαστι-

κών επιστροφών από το ενιαίο πλέον Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου - Μετανάστευσης (AMIF) για τον πυλώνα των Επιστροφών, με βάση το εθνικό πρόγραμμα που είχε εγκριθεί το 2015. Ακολούθησαν κανονιστικές αλλαγές στη διαχείριση του προγράμματος, με το άρθρο 9 παράγρ. 6 επ. Ν. 4332/2015 (ΦΕΚ 76α΄/9.7.2015) και τις κατ' εξουσιοδότηση αυτού παρεπόμενες κανονιστικές πράξεις. Στην πράξη η ΕΛΑΣ, λόγω της αδυναμίας ναύλωσης πτήσεων τσάρτερ για αεροπορικές επιστροφές, μετέχει σε κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις που διενεργούνται αεροπορικώς και συντονίζονται από τη FRONTEX.

Είχε επίσης αναφερθεί το συναφές πρόβλημα χρηματοδότησης του εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών από τον Συνήγορο, η οποία, ενώ προβλέπεται από την ΚΥΑ που διέπει την οργάνωση του ελέγχου (ΦΕΚ 2870β΄/24.10.2014), προσκρούει για τους λόγους που προαναφέρθηκαν στη διοικητική καθυστέρηση της πολιτείας να χρηματοδοτήσει τη συγκεκριμένη δράση του Συνηγόρου από 1.7.2015 και για ολόκληρο σχεδόν το έτος 2016. Τον Νοέμβριο του 2016 δημοσιεύθηκε πρόσκληση για το έργο του εξωτερικού ελέγχου επιστροφών για τα επόμενα 2 έτη από την Υπηρεσία Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών – Τομέα Προστασίας του Πολίτη και ο Συνήγορος υπέβαλε σχετικό τεχνικό δελτίο μαζί με την Υπηρεσία Εφαρμογής Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων της Βουλής των Ελλήνων.

Καθ' όλο το 2016 ο Συνήγορος συνέχισε με ίδια μέσα, στο μέτρο που μπόρεσε να εξοικονομήσει κάποιο ποσό από τον προϋπολογισμό του, τους δειγματοληπτικούς ελέγχους τόσο σε Προαναχωρησιακά Κέντρα ή άλλους χώρους κράτησης αλλοδαπών προς επιστροφή όσο και σε επιχειρήσεις επιστροφών ή επανεισδοχών. Για τις επανεισδοχές το β΄ εξάμηνο του 2016 προς την Τουρκία αλλά και τις κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αεροπορικών επιστροφών προς χώρες της Ασίας η δράση του εξωτερικού ελέγχου πραγματοποιήθηκε με την ουσιαστική συνδρομή της FRONTEX.

Το γενικότερο πλαίσιο της διαχείρισης μεταναστών

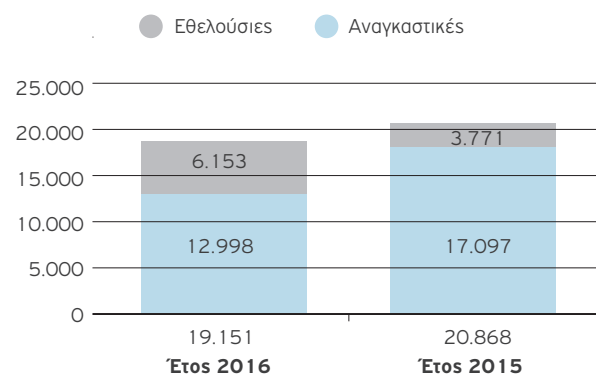
Η έξαρση της προσφυγικής κρίσης την προηγούμενη χρονιά και οι δυσκολίες υλοποίησης του σχεδίου δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καταρχήν υποδοχή και μετεγκατάσταση αιτούντων άσυλο, και συμπληρωματικά την εφαρμογή ενός αποτελεσματικού συστήματος αναγκαστικών επιστροφών για τους λοιπούς πληθυσμούς, σηματοδοτούν και τις εξελίξεις στη διαχείριση των επιστροφών κατά το 2016. Με την υιοθέτηση της Κοινής Δήλωσης Ευρωπαϊκής Ένωσης - Τουρκίας της 18ης Μαρτίου ενεργοποιείται η διαδικασία επανεισδοχής στην Τουρκία πολιτών τρίτων χωρών που εισήλθαν παράτυπα στη χώρα στα θαλάσσια σύνορα. Πρόκειται για διαδικασία εξαιρετική με βάση το άρθρο

2 της Οδηγίας, στην οποία ωστόσο εφαρμόζονται οι βασικές εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων (άρθρο 4 παράγρ. 4 της Οδηγίας). Προς διασφάλιση των εγγυήσεων αυτών, ο Συνήγορος διενεργεί επίσης δειγματοληπτικό έλεγχο στις επανεισδοχές, με βάση την ευρεία αρμοδιότητά του για επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης και τους ορισμούς του νόμου περί επιστροφών (άρθρο 23 παράγρ. 6 και άρθρα 17-19 Ν. 3907/2011), και την κατ' εξουσιοδότηση αυτού ΚΥΑ που αναφέρεται και στα στοιχεία επανεισδοχών ρυθμίζοντας τις λεπτομέρειες άσκησης του εξωτερικού ελέγχου.

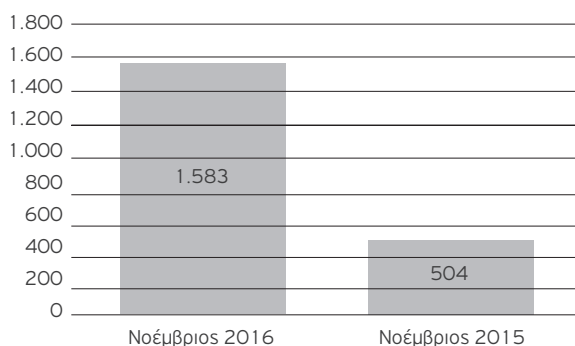
Όπως αναφέρεται στην παρούσα έκθεση (βλ. «Προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα»), ο αριθμός των προς επανεισδοχή ή επιστροφή υποψήφιων προσώπων εξαρτάται από τις διαδικασίες υποδοχής προς εντοπισμό ευάλωτων προσώπων στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, τα λεγόμενα hotspots, σε 5 νησιά του Αιγαίου και από την ταχύτητα εξέτασης τυχόν αιτημάτων ασύλου σε πρώτο και δεύτερο βαθμό.

Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών

Γράφημα 1 Επιστροφές 2016-2015



Γράφημα 2 Κρατούμενοι σε Προαναχωρησιακά Κέντρα



Στο γενικότερο πολιτικό πλαίσιο της εξέλιξης της προσφυγικής/μεταναστευτικής κρίσης, οι αναγκαστικές επιστροφές που υλοποιούνται κατά το 2016 εμφανίζουν κάποια μείωση σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά. Τα διαβιβασθέντα από την ΕΛΑΣ στοιχεία για το 2016 εμφανίζουν συνολικά 19.151 επιστροφές, έναντι 20.868 το 2015. Από τον συνολικό αριθμό των 19.151 επιχειρήσεων απομάκρυνσης, οι 12.998 είναι αναγκαστικές, συμπεριλαμβανομένων των απελάσεων και επαναπροωθήσεων βάσει διμερών συμφωνιών με όμορες χώρες (βλ. Γράφημα 1). Οι 6.153 είναι εθελούσιες διαδικασίες που διενεργούνται εξ ολοκλήρου από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ). Η μείωση σε σχέση με το 2015 αφορά τις αναγκαστικές επιστροφές, ενώ οι εθελούσιες παρουσίασαν αύξηση [από 3.771 συνολικά (3.718 του ΔΟΜ και 53 της ΕΛΑΣ) το 2015 σε 6.153 το 2016].

Ο Συνήγορος θεωρεί σημαντικό βήμα από πλευράς διαφάνειας τη δημοσίευση στατιστικών στοιχείων από την ΕΛΑΣ και για επιχειρήσεις επανεισδοχής για θέματα παράτυπων μεταναστών ως εξής (ανακοίνωση της 27.10.2016 στην ιστοσελίδα www.astynomia.gr): «Σημειώνεται ότι από αρχές του έτους έχουν επιστραφεί στην Τουρκία: Με βάση το διμερές Πρωτόκολλο Επανεισδοχής Ελλάδας - Τουρκίας, 1.158 αλλοδαποί πολίτες τρίτων χωρών, με βάση τη Συμφωνία Επανεισδοχής ΕΕ - Τουρκίας, 51 αλλοδαποί τουρκικής ιθαγένειας και με βάση την Κοινή Δήλωση ΕΕ - Τουρκίας, 716 αλλοδαποί διαφόρων εθνικοτήτων. Επιπροσθέτως, από την έναρξη εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ - Τουρκίας έχουν επιστραφεί στις χώρες καταγωγής τους οικειοθελώς μέσω ΔΟΜ 255 αλλοδαποί πολίτες τρίτων χωρών που είχαν εισέλθει στη χώρα μας διά θαλάσσης από την Τουρκία».

Ποιοτικές παράμετροι των στοιχείων επιστροφών

Στα διαθέσιμα στον Συνήγορο συγκεντρωτικά στοιχεία όλης της επικράτειας για μηχανογραφικούς ή οργανωτικούς λόγους δεν περιλαμβάνονται προς το παρόν ποιοτικές παράμετροι για πρόσωπα που τυχόν ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες (έγκυοι, ασθενείς, υπερήλικες, οικογένειες, ασυνόδευτοι ανήλικοι κ.ά.), που έχουν ζητηθεί συνολικά από το υπουργείο, αλλά κάθε αστυνομική διεύθυνση στέλνει επιμέρους στοιχεία, ζήτημα το οποίο δεν έχει ακόμη επιλυθεί. Συγκεντρωτικά στοιχεία παρέχονται, ωστόσο, από την ΕΛΑΣ για την ιθαγένεια των επιστρεφόμενων ή απελαυόμενων αλλοδαπών, από τα οποία προκύπτει ότι από τον συνολικό αριθμό των 15.954 αναγκαστικών επιχειρήσεων απομάκρυνσης, που υλοποιήθηκαν τους πρώτους 10 μήνες του 2016, οι 8.771 αφορούν πολίτες Αλβανίας, δηλαδή ποσοστό 54,9%.

Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατουμένων προς επιστροφή

Ως προς τους χώρους κράτησης, η ΕΛΑΣ ενημέρωσε τον Συνήγορο ότι στις 3.11.2016 κρατούνταν συνολικά 1.583 αλλοδαποί στα Προαναχωρησιακά Κέντρα, αριθμός συντριπτικά μεγαλύτερος από τον αντίστοιχο αριθμό των 504 κρατουμένων το 2015 (βλ. γράφημα 2). Τη μεγαλύτερη συγκέντρωση κρατουμένων εμφανίζει το Προαναχωρησιακό Κέντρο Κορίνθου (697 κρατούμενοι).

Ο αντίστοιχος αριθμός των προς επιστροφή αλλοδαπών σε αστυνομικά κρατητήρια δεν είναι γνωστός. Η ΕΛΑΣ συνεχίζει την προσπάθεια να κρατά για λίγες μόνον ημέρες σε ΑΤ αλλοδαπούς μέχρι να εξευρεθεί χώρος σε Προαναχωρησιακά Κέντρα, χωρίς αυτό να καθίσταται πάντα εφικτό λόγω, λόγω υπερπλήρωσης της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής στο Προαναχωρησιακό Κέντρο Ταύρου (χαρακτηριστικά, στις 7.6.2016 υπήρχαν 114 άνδρες κρατούμενοι σε ΑΤ στην Αττική). Σημειώνεται επίσης ότι τα αστυνομικά κρατητήρια της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης φαίνεται να χρησιμοποιούνται παγίως ως χώρος κράτησης αλλοδαπών προς επιστροφή (υπόθεση 216963/2016), βλ. και προηγούμενες σχετικές παρατηρήσεις του Συνηγόρου (*Ετήσια Έκθεση 2015*, σ. 128-129).

ΕΠΙΣΚΕΨΕΙΣ ΣΕ ΠΡΟΑΝΑΧΩΡΗΣΙΑΚΑ ΚΕΝΤΡΑ – ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ

Δειγματοληπτικοί έλεγχοι, διαπιστώσεις και προτάσεις

Ο Συνήγορος, ασκώντας τον κατ' άρθρο 23 παράγρ. 6 Ν. 3907/2011 εξωτερικό έλεγχο των διαδικασιών επιστροφής, προέβη σε δειγματοληπτικές αυτοψίες στα Προαναχωρησιακά Κέντρα Ταύρου (οδός Πέτρου Ράλλη, 7.6.2016), Κορίνθου (13.4.2016, 7.12.2016) και Μόριας Λέσβου (27.1.2016, 9.5.2016, 12.10.2016 κ.ά.), στα κρατητήρια των Αστυνομικών Διευθύνσεων Χίου (26.1.2016), Λέσβου (12, 19, 25.10.2016), Κω (12.7.2016), Σάμου (27.7.2016), καθώς και σε μεμονωμένα κρατητήρια Αστυνομικών Τμημάτων Ελληνικού (9.3.2016), Πατησίων (18.8.2016) κ.ά.

Οι διαπιστώσεις και προτάσεις του Συνηγόρου ως προς τις συνθήκες κράτησης αλλοδαπών αναφέρονται σε άλλη ενότητα της έκθεσης (βλ. «Πρόληψη βασανιστηρίων και κακομεταχείρισης»), βάσει της αρμοδιότητάς του ως Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης Βασανιστηρίων και Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης (OPCAT). Επιβεβαιώνεται πάντως και στις αυτοψίες το 2016 η περυσινή παρατήρηση του Συνηγόρου (*Ετήσια Έκθεση 2015*, σ.

130) για την ακαταλληλότητα των χώρων κράτησης της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής στην οδό Πέτρου Ράλλη στον Ταύρο από πλευράς προδιαγραφών Προαναχωρησιακού Κέντρου (άρθρο 30 επ. Ν. 3907/2011). Επισημαίνεται επίσης ότι η αύξηση του αριθμού των νεοεισερχομένων στα hotspots (Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης) οδήγησε στην αντικατάσταση της κράτησης με περιοριστικό όρο παραμονής στα 5 νησιά όπου αυτά λειτουργούν (βλ. «Προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα»).

Ως προς την ορθή εφαρμογή των διαδικασιών της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ περί Επιστροφών, από τις αυτοψίες, τις αναφορές προς τον Συνήγορο, τις συζητήσεις με τους κρατούμενους αλλά και τα αρμόδια αστυνομικά όργανα σχετικά με τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν στην πράξη, οι βασικές παρατηρήσεις του Συνηγόρου για το 2016 έχουν ως εξής:

- Στην επικοινωνία με τους κρατούμενους κατά τις αυτοψίες αναδείχθηκε έντονα το πρόβλημα της ελλιπούς ενημέρωσής τους σχετικά με τη διάρκεια της κράτησής τους και εν γένει την πορεία της διαδικασίας.
- Η διαφοροποίηση της μεταχείρισης ως προς τους χώρους ή την εφαρμογή διοικητικού μέτρου κράτησης ανάλογα με την εθνικότητα των προς επιστροφή αλλοδαπών φαίνεται επίσης να δημιουργεί εντάσεις και εύλογα ερωτηματικά (Χίος, Ιανουάριος 2016, στα κρατητήρια οδηγούνται μόνο αλγερινοί, μαροκινοί, tunήσιοι). Ο Συνήγορος επισήμανε ότι σε περίπτωση έκφρασης βούλησης για κατάθεση αιτήματος ασύλου η ανά εθνικότητα συλλήβδην θεώρηση κρατουμένων προς επιστροφή ως παράτυπων μεταναστών δεν συνάδει με την υποχρέωση εξατομικευμένης κρίσης κάθε αιτήματος διεθνούς προστασίας. Ο Συνήγορος είχε καλή συνεργασία για τον σκοπό αυτό με το Προαναχωρησιακό Κέντρο Κορίνθου στην περίπτωση δήλωσης βούλησης ασύλου από πακιστανούς πολίτες που επικαλέστηκαν ότι ανήκουν στη θρησκευτική μειονότητα Ahmadiya (υπόθεση 214862/2016).
- Επίσης, η κράτηση, όπως διαπιστώθηκε και το 2015, φαίνεται να διατηρείται και το 2016 σε κάποιες περιπτώσεις όπου η επιστροφή του αλλοδαπού δεν είναι εφικτή (υπόθεση 213273/2016). Η διατήρηση της κράτησης αντιβαίνει στο άρθρο 30 παράγρ. 5 Ν. 3907/2011 και στο αντίστοιχο άρθρο 15 της Οδηγίας Επιστροφών, για άρση της κράτησης όταν «δεν υφίσταται πλέον λογικά προοπτική απομάκρυνσης για νομικούς ή άλλους λόγους».
- Κατά το 2016 παρατηρήθηκε συχνή χρήση της κράτησης για λόγους δημόσιας τάξης παράτυπα εισερχόμενων ή διαμενόντων αλλοδαπών. Ο Συνήγορος επιζητεί συγκεκριμένη αιτιολογία του κινδύνου για τη δημόσια τάξη, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, προκειμένου να μην επιβιώνουν στην πρακτική της διοικητικής κράτησης κατάλοιπα του δικαίου αλλοδαπών

προ της Οδηγίας Επιστροφών που έχει εισαγάγει τον αντικειμενικό στόχο της επιστροφής ως νόμιμης βάσης της κράτησης όταν αυτή είναι αναγκαία, διότι δεν μπορούν να εφαρμοσθούν εναλλακτικά μέτρα, ο αλλοδαπός είναι ύποπτος φυγής κ.λπ. (βλ. άρθρο 30 Ν. 3907/2011) (υπόθεση 216583/2016). Ο Συνήγορος επισήμανε, επίσης, ότι η διοικητική κράτηση των προς επιστροφή αλλοδαπών δεν πρέπει να συγχέεται με την επιβολή περιοριστικών μέτρων στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας, για τα οποία είναι αποκλειστικά αρμόδιες οι δικαστικές αρχές (υπόθεση 212773/2016). Η εκτεταμένη διοικητική κράτηση στα Προαναχωρησιακά Κέντρα «για λόγους δημόσιας τάξης» αποφυλακισθέντων αλλοδαπών δεν συνάδει με τον μη τιμωρητικό χαρακτήρα της διοικητικής κράτησης κατά τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (υπόθεση Saadi v. UK, 2008, App. No 13229/2003 παράγρ. 78).

- Δεδομένου του ανώτατου χρονικού ορίου των 18 μηνών της κράτησης σύμφωνα με την Οδηγία Επιστροφών (άρθρο 15 παράγρ. 5-6, ΔΕΕ Katzoev C-457/2009, Bashir Mohammed Ali Mahdi C-146/2014), ο Συνήγορος εξέφρασε τον προβληματισμό του για την εκ νέου κράτηση, ύστερα από λίγους μήνες, αλλοδαπών που είχαν αφεθεί ελεύθεροι λόγω συμπλήρωσης του ορίου των 18 μηνών. Ο Συνήγορος επισήμανε ότι για να μη θεωρηθεί η εκ νέου σύλληψη ως καταστρατήγηση του ανώτατου χρονικού ορίου της διοικητικής κράτησης απαιτούνται νέα ουσιαστικά στοιχεία αιτιολογίας [ΕΔΔΑ, απόφαση John κατά Ελλάδας (10.5.2007), προσφυγή 199/2005], τα οποία να αποτελούν σημαντική μεταβολή των συνθηκών κατά το πρόσφατο Εγχειρίδιο Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (παράγρ. 14.5). Η νέα απόφαση κράτησης κατά το εγχειρίδιο τελεί επίσης υπό τον όρο ότι πληρούνται όλες οι λοιπές προϋποθέσεις επιβολής κράτησης του άρθρου 15 της Οδηγίας Επιστροφών (ανάμεσα στους οποίους είναι η μη δυνατότητα επιβολής εναλλακτικών μέτρων κ.λπ. κατά το άρθρο 30 Ν. 3907/2011) (υποθέσεις 209362, 212773/2016).

ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΕ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΑΠΟΜΑΚΡΥΝΣΗΣ ΠΟΛΙΤΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

Μετά την ενημέρωση του Συνηγόρου για τον προγραμματισμό επιχειρήσεων απομάκρυνσης σύμφωνα με την από 4.6.2015 σχετική διαταγή του Αρχηγείου ΕΛΑΣ προς τις αστυνομικές διευθύνσεις της χώρας, ο Συνήγορος προέβη σε έλεγχο κυρίως χερσαίων επιχειρήσεων απομάκρυνσης προς την Αλβανία το 2015 (βλ. *Ετήσια Έκθεση 2015*, σ. 129-130). Αντίθετα, το 2016 ο εξωτερικός έλεγχος εστιάσθηκε στις αεροπορικές επιστροφές, συγκεκριμένα στις κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις συντονισμού FRONTEX. Επίσης, στις επανεισοχές προς Τουρκία από

τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, αεροπορικά ή ακτοπλοϊκά, μετά την Κοινή Δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης - Τουρκίας της 18ης Μαρτίου.

Κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αεροπορικής απομάκρυνσης

Ο Συνήγορος συμμετείχε με στελέχη του ως παρατηρητές (monitors) σε 11 αεροπορικές κοινές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών, στο Πακιστάν και στη Γεωργία, με τον συντονισμό της FRONTEX (το 55% από όσες συμμετείχε η ΕΛΑΣ). Στις σχετικές εκθέσεις καταγράφηκε ο επαγγελματισμός και η ευγένεια των αστυνομικών συνοδών και η βελτίωση ορισμένων συνθηκών και διαδικασιών, όπως η χρήση του αμφιθεάτρου της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής αντί του υπόγειου χώρου γκαράζ ως χώρου συγκέντρωσης των υπό επιστροφή αλλοδαπών πριν από την αναχώρηση για τον αερολιμένα και η χρήση εξατομικευμένων πλαστικών πινακίδων με τα ονοματεπώνυμα των αλλοδαπών για τη σήμανση των αποσκευών τους. Σε πολλές περιπτώσεις διαπιστώθηκε επίσης έγκαιρη διανομή σάντουιτς και νερού στους υπό επιστροφή αλλοδαπούς και επιλέχθηκε ως σημείο αναχώρησης για την επιβίβαση στο αεροσκάφος ειδικού χώρου του αερολιμένα (Satellite Terminal) που δεν χρησιμοποιείται τακτικά, καθώς αυτή η επιλογή διασφάλισε: εύκολη πρόσβαση στην τουαλέτα, πρόσβαση στη χρήση καρτοτηλεφώνου, προστασία της ιδιωτικότητας των υπό επιστροφή αλλοδαπών και άμεση επιβίβαση στο αεροσκάφος μέσω γέφυρας χωρίς τη χρήση ειδικού λεωφορείου. Επίσης, υπήρξε ως επί το πλείστον η απαιτούμενη συνεργασία των αστυνομικών αρχών για την πρόσβαση των εκπροσώπων της Αρχής στους χώρους κράτησης των προς επιστροφή αλλοδαπών. Ωστόσο, τα παραπάνω δεν επετεύχθησαν σε όλες τις επιχειρήσεις και ο Συνήγορος επισημαίνει ότι η παροχή τροφής και νερού, η χρήση καρτοτηλεφώνου και η προστασία της ιδιωτικότητας των κρατούμενων αποτελούν απαρέγκλιτους κανόνες για κάθε επιχείρηση αναγκαστικής απομάκρυνσης.

Στα αρνητικά σημεία που τείνουν να παγιωθούν στις σχετικές διαδικασίες πρέπει να αναφερθούν:

- η έλλειψη έγκαιρης ενημέρωσης των αλλοδαπών (τουλάχιστον 24 ώρες πριν) σχετικά με την επιχείρηση απομάκρυνσης και τα επιμέρους στοιχεία της
- η παράλειψη έγκαιρης πρόσβασής τους σε μέσα τηλεφωνικής επικοινωνίας ώστε να μπορούν αυτοί να ειδοποιούν τους οικείους τους και
- η δέσμευση ως επί το πλείστον με μεταλλικές χειροπέδες ως πάγια διαδικασία χωρίς εξατομικευμένη κρίση αναγκαιότητας των μέσων δέσμευσης.

Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία

Ο Συνήγορος συμμετείχε επίσης με στελέχη του ως παρατηρητές (monitors) σε 12 επανεισδοχές προς την Τουρκία (το 45% των ακτοπλοϊκών ή αεροπορικών επιχειρήσεων από τα νησιά του Αιγαίου που του γνωστοποιήθηκαν), μετά την Κοινή Δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης - Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 και ειδικότερα από τις 18.5.2016 και εφεξής.

Στο πλαίσιο όχι μόνο της ειδικότερης αποστολής του για εξωτερικό έλεγχο επιχειρήσεων αναγκαστικής απομάκρυνσης από τη χώρα αλλά και της γενικότερης συνταγματικής αποστολής του για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ο Συνήγορος είχε την ευκαιρία λόγω της συστηματικής συμμετοχής του στις επιχειρήσεις αυτές που διοργάνωσε η ΕΛΑΣ και συντόνισε η FRONTEX να επισημάνει επιμέρους αστοχίες, ζητώντας την άμεση επίλυσή τους από τις αρμόδιες Αρχές. Οι προτάσεις του Συνηγόρου επικεντρώνονται κυρίως σε θέματα όπως:

- η έγκαιρη ενημέρωση των πολιτών Συρίας ή άλλων τρίτων χωρών ότι πρόκειται να περιληφθούν σε επιχείρηση επανεισδοχής στην Τουρκία
- η εξαιρετικά κρίση για την αναγκαιότητα ή μη δέσμευσης με χειροπέδες και η επανεξέταση των μέσων δέσμευσης κατά τη διάρκεια της επιχείρησης
- ο εφοδιασμός με την ιατρική κάρτα εξέτασης όσων έχουν πρόσφατα εισέλθει σε hotspot σύμφωνα με τον Ν. 3907/2011 ή οιοδήποτε άλλου πιστοποιητικού ιατρικής εξέτασης προς ικανότητα ταξιδιού (fit to travel)
- η πληρότητα του υπηρεσιακού φακέλου που συνοδεύει τους κρατούμενους ως προς αναγκαία στοιχεία ενημέρωσης σε γλώσσα που κατανοούν κι ως προς την εξέλιξη τυχόν αιτήματος διεθνούς προστασίας (απόρριψη σε δεύτερο βαθμό, επιδόσεις κ.λπ.)
- η αναγκαία συμμετοχή του εκπροσώπου του Συνηγόρου σε όλες τις συναντήσεις προετοιμασίας (briefing) και απολογισμού (debriefing) της επιχείρησης απομάκρυνσης.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ο Συνήγορος, βάσει αναφοράς πενταμελούς οικογένειας πολιτών Συρίας που βρέθηκαν στις 21.10.2016 κρατούμενοι στα Άδανα κατόπιν αεροπορικής επανεισδοχής από την Κω, ενώ η επιχείρηση αρχικά είχε ως μοναδικό σημείο εκκίνησης τη Λέσβο, ξεκίνησε έρευνα ζητώντας στοιχεία για την έγγραφη ή μη ενημέρωση των πολιτών Συρίας για το δικαίωμα διεθνούς προστασίας και μάλιστα σε γλώσσα που κατανοούσαν, καθώς και στο γεγονός της διαφαινόμενης μη καταχώρισης στο hotspot της Λέρου της προκαταγραφής της βούλησής τους να καταθέσουν αίτημα ασύλου στη σχετική βάση δεδομένων και στη λίστα που διαβιβάστηκε στον Συνήγορο

για εξωτερικό έλεγχο της επιχείρησης επανεισδοχής (υπόθεση 220930/2016).

Με το θέμα είχε ασχοληθεί και η Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, η οποία ενημέρωσε τον Συνήγορο και για περιστατικό μη πρόσβασης στην ενημέρωση περί διεθνούς προστασίας από την επαναπροώθηση πολυπληθούς ομάδας πολιτών τρίτων χωρών που εντοπίστηκαν στα ανοιχτά της Μεσσηνίας και κρατούνταν προς επανεισδοχή. Κατόπιν αναφοράς πληρεξούσιου δικηγόρου, ο Συνήγορος ζήτησε την αναστολή της επικείμενης επανεισδοχής ιρακινών γυναικών που, ενώ φέρονταν να έχουν δηλώσει βούληση κατάθεσης αιτήματος ασύλου, κρατούνταν στη Μεσσηνία προς επανεισδοχή μέχρι να απαντηθούν πλήρως τα ζητήματα πρόσβασής τους στη διαδικασία ασύλου και οικογενειακής συνένωσης με τα άρρενα μέλη της οικογένειάς τους. Ο Συνήγορος είχε θετική ανταπόκριση από την ΕΛΑΣ (υπόθεση 220665/2016).

Γενικότερα, για την πληρότητα του εξωτερικού ελέγχου, ο Συνήγορος απύθυνε τον Οκτώβριο επιστολή προς την ηγεσία των αρμόδιων υπουργείων, καλώντας τις υπηρεσίες τους σε συνεργασία, προκειμένου η Αρχή να έχει πλήρη και έγκαιρη ενημέρωση για όλα τα στάδια της διαδικασίας επιστροφών/επανεισδοχών, ώστε να μπορεί να διαμορφώνει μια συνολική εικόνα για τις πρακτικές που συνδέονται με τα δικαιώματα ενημέρωσης, οικογενειακής ενότητας, προστασίας από μη επαναπροώθηση κ.ά., ιδίως στο προ-αναχώρησης στάδιο, πρόσκληση που συνάντησε τη θετική ανταπόκριση της ΕΛΑΣ.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι ο νέος ευρωπαϊκός Κανονισμός που εγκρίθηκε τον Σεπτέμβριο για τη μετατροπή της FRONTEX σε Ευρωπαϊκή Ακτοφυλακή - Συνοριοφυλακή² παρουσιάζει νέες προκλήσεις για τον εξωτερικό έλεγχο επιστροφών/επανεισδοχών, τις οποίες ο Συνήγορος καλείται να αντιμετωπίσει σε θεσμική συνεργασία με κάθε αρμόδιο φορέα σε ελληνικό κι ενωσιακό επίπεδο.

Συμπερασματικά

Ο Συνήγορος θα συνεχίσει να παρακολουθεί τις διαδικασίες επιστροφής/επανεισδοχής στην ολοένα μεταβαλλόμενη δυναμική τους και να συμβάλλει, με προτάσεις λειτουργικές προς τη διοίκηση, σε συνεργασία με κάθε αρμόδιο διεθνή ή ενωσιακό φορέα, στη διαφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην πράξη των εμπλεκόμενων αλλοδαπών και στην αναγκαία διαφάνεια της διοικητικής δράσης, σε ένα δύσκολο εξ ορισμού πεδίο, όπως είναι η αναγκαστική απομάκρυνση από τη χώρα.

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-29-2016-INIT/el/pdf>