



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ  
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Ημερίδα: ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ.  
ΜΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΕΣ ΡΟΕΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

**Αθήνα, 21 Μαΐου 2015**

**Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη  
στον εξωτερικό έλεγχο των επιστροφών**

**Καλλιόπη Σπανού  
Συνήγορος του Πολίτη**

Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων οφείλει να αποτελεί εξίσου σημαντική διάσταση της διαφύλαξης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ και της καταπολέμησης της διακίνησης ανθρώπων. Θεμελιώδη δικαιώματα και παράτυπη μετανάστευση εμφανίζονται για ορισμένους ως σχήμα οξύμωρο, για τον Συνήγορο αποτελούν δίδυμο συνταγματικώς επιβεβλημένο.

Σε ένα διάλογο που κρατάει πάνω από 15 χρόνια με τη δημόσια διοίκηση, η Ανεξάρτητη Αρχή, στις αλληπάλληλες προτάσεις της για τη νομοθεσία περί αλλοδαπών, δεν σταματά να επισημαίνει ότι η απαγόρευση συναλλαγής με δημόσιες υπηρεσίες δεν συνάδει με την αρχή ότι ο αλλοδαπός αποτελεί φορέα θεμελιωδών δικαιωμάτων. Κάτι που όσοι εξέπεσαν της νομιμότητας παραμονής τους μετά από χρόνια στην Ελλάδα, το βιώνουν ακόμη σήμερα. Ο Συνήγορος συνάντησε σε προαναχωρησιακά κέντρα της Βορείου Ελλάδας αλλοδαπούς μετά από χρόνια προηγούμενης νόμιμης παραμονής στην Ελλάδα, να κρατούνται επί μήνες προς επιστροφή μαζί με άλλους που είχαν μόλις διέλθει τα σύνορα. Αυτή είναι μια από τις διαπιστώσεις της Έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη για τις επιστροφές αλλοδαπών του 2014 <http://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.279984> .

Η ειδική αυτή Έκθεση, που συντάσσεται κατ' έτος, συνδέεται με την αρμοδιότητα του Συνηγόρου για τον εξωτερικό έλεγχο των διαδικασιών αναγκαστικού επαναπατρισμού αλλοδαπών πολιτών τρίτων χωρών. Ο εξωτερικός έλεγχος ("monitoring") των διαδικασιών επιστροφής από ανεξάρτητο φορέα, εισάγεται από την ευρωπαϊκή Οδηγία (2008/115/ΕΚ), ως θεσμική εγγύηση διαφάνειας και νομιμότητας της διαδικασίας και ανατέθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη με τον Ν. 3907/11. Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου ενεργοποιήθηκε πλήρως τον περασμένο

Οκτώβριο, με την έκδοση της προβλεπόμενης ΚΥΑ (ΦΕΚ Β΄2870/24-10-2014) με τις λεπτομέρειες εφαρμογής του νόμου για τον εξωτερικό έλεγχο επιστροφών αλλά και με τη διασφάλιση χρηματοδότησης για τον έλεγχο αυτόν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών, νυν ενιαίο Ταμείο Μετανάστευσης, Ασύλου και Ένταξης. Σ' αυτό το πλαίσιο οφείλω να εκφράσω τις ευχαριστίες της Αρχής προς τη Βουλή η οποία μας στηρίζει διαχειριστικά στη νέα αρμοδιότητα μέσω της Υπηρεσίας Εφαρμογής Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων της, που είναι αρμόδια για τη διαχείριση προγραμμάτων για λογαριασμό των ανεξάρτητων αρχών.

### **Τι περιλαμβάνει η νέα αρμοδιότητα του Συνηγόρου:**

Η αρμοδιότητα εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών περιλαμβάνει όλα τα στάδια της διαδικασίας, από την έκδοση της απόφασης επιστροφής αλλοδαπού μέχρι και την υλοποίησή της με χερσαία, θαλάσσια ή αεροπορική μεταφορά στη χώρα καταγωγής του.

Η ΚΥΑ προβλέπει σταθερή ροή δεδομένων από όλες τις αρμόδιες για τις αναγκαστικές επιστροφές υπηρεσίες. Διευκρινίζεται ότι με την εξαίρεση των εθελούσιων επιστροφών που διενεργεί ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, υφίσταται υποχρέωση για αποστολή στοιχείων στο Συνήγορο σχετικά με κάθε επιχείρηση απομάκρυνσης που υλοποιείται με καταναγκασμό, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών απέλασης και επανεισδοχής.

Ο Συνήγορος προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας διαθέτοντας παράλληλα όλα τα θεσμικά εργαλεία που προβλέπουν οι καταστατικές του διατάξεις αλλά και η συνέργεια με την ιδιότητά του ως Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης από τη Σύμβαση του ΟΗΕ για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και κάθε μορφής απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης (OPCAT), έχοντας απρόσκοπτη πρόσβαση σε κάθε χώρο κράτησης, αναμονής ή διέλευσης (transit) σε όλη την επικράτεια. Επίσης συμμετέχει ως παρατηρητής στις επιχειρήσεις εκτέλεσης αποφάσεων απομάκρυνσης. Παράλληλα, συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς, καθώς επίσης και με ΜΚΟ και κοινότητες μεταναστών, σε επίπεδο τακτικού διαλόγου. Απευθύνει τις παρατηρήσεις του για τη βελτίωση της διαδικασίας στα αρμόδια όργανα διοίκησης, η οποία υπέχει υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης. Δημοσιοποιεί τα συμπεράσματά του σε ειδική έκθεσή του που υποβάλλεται τον Μάρτιο κάθε έτους στη Βουλή –όπως έγινε φέτος για πρώτη φορά, ως ειδική ενότητα της ετήσιας έκθεσης που υποβάλαμε στις 31 Μαρτίου στη Βουλή των Ελλήνων.

## Η Έκθεση επιστροφών για το 2014

Η Έκθεση επιστροφών για το 2014 περιλαμβάνει στατιστικά στοιχεία, ενδεικτικά για το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας, τα οποία δείχνουν έντονα αυξητική τάση των εισόδων από θαλάσσης και μεγάλο αριθμό συλλήψεων για παράνομη είσοδο και παραμονή από την Αστυνομία και το Λιμενικό (65.000 συνολικά συλλήψεις για τους πρώτους 10 μήνες. Στο ίδιο διάστημα πραγματοποιήθηκαν περίπου 16.400 αναγκαστικές επιστροφές και επαναπροωθήσεις βάσει διμερών συμφωνιών σε Τουρκία και Αλβανία).

Αλλοδαποί υπό αστυνομική κράτηση προς επιστροφή ήταν περίπου 6.200 στις αρχές Νοεμβρίου, το 1/3 των οποίων δεν βρίσκονταν σε κέντρα κράτησης αλλά σε αστυνομικά κρατητήρια ανά την επικράτεια, γεγονός που οδήγησε σε μία από τις βασικές διαπιστώσεις της έκθεσης: το πρόβλημα της πολύμηνης κράτησης αλλοδαπών σε παντελώς ακατάλληλους χώρους αστυνομικών κρατητηρίων, που προορίζονται για ολιγοήμερη παραμονή υποδίκων. Οι άλλες βασικές διαπιστώσεις και προτάσεις της Έκθεσης Επιστροφών για το 2014 εστιάζονται επίσης στη διοικητική κράτηση προς επιστροφή. Είναι αποτέλεσμα αυτοψιών που πραγματοποιήθηκαν σε χώρους κράτησης οι οποίοι επελέγησαν με κριτήριο το ότι αντιμετώπιζαν (και αντιμετωπίζουν ακόμη) ζητήματα αιχμής, στα χερσαία και θαλάσσια σύνορα της χώρας, και συγκεκριμένα στην Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, στα νησιά Χίο και Μυτιλήνη αλλά και στην Αττική, στην Αμυγδαλέζα. Δεν θα επαναλάβω εδώ τις διαπιστώσεις και προτάσεις της έκθεσης, στις οποίες μπορείτε αναλυτικά να ανατρέξετε. Θα αναφερθώ μόνον επιγραμματικά σε κάποια ζητήματα των οποίων η λύση εκκρεμεί ακόμη:

1. Τα προβλήματα στα Κέντρα Κράτησης παραμένουν και μετά τη μείωση του αριθμού των κρατουμένων, ως αποτέλεσμα της εφαρμογής της νέας πολιτικής από την παρούσα Κυβέρνηση για απελευθέρωση μετά την παρέλευση του εξαμήνου κράτησης. Στην έκθεσή του το 2014 ο Συνήγορος επανέλαβε ότι η διοικητική κράτηση συμβάλλει στο πρόβλημα και όχι στη λύση, δεδομένου του μεγάλου αριθμού κρατουμένων που κρατούνται για πολλούς μήνες. Η ΕΛΑΣ δεν διαθέτει τις δομές και την τεχνογνωσία για να διασφαλίσει επαρκείς εγγυήσεις στέρησης της προσωπικής ελευθερίας σε μαζικούς χώρους, παρά τις συνεχείς προσπάθειές της για βελτίωση των συνθηκών στα προαναχωρησιακά κέντρα. Το πρόβλημα της ανεπαρκούς κάλυψης στοιχειωδών αναγκών (φάρμακα, είδη ρουχισμού και προσωπικής

υγιεινής), αλλά και η ανάγκη πρόσληψης ψυχολόγων, διερμηνέων, κοινωνικών λειτουργών -και ιατρών που σήμερα παντελώς ελλείπουν-, ευθύνονται για την αντίστοιχη προσβολή των δικαιωμάτων των κρατουμένων. Τα προβλήματα αυτά συναρτώνται με τον τρόπο χρηματοδότησης των Κέντρων Κράτησης από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης, Ένταξης. Η καθυστέρηση επιμέρους διαγωνισμών δημιουργεί σοβαρές ελλείψεις στοιχειωδών συνθηκών διαβίωσης κρατουμένων. Είναι συχνό φαινόμενο η καταδίκη της χώρας μας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για συνθήκες διοικητικής κράτησης που συνιστούν αντικειμενική παραβίαση του άρθρ.3 της ΕΣΔΑ για απάνθρωπη κι εξευτελιστική μεταχείριση.

2. Η κράτηση ως ο επαχθέστερος περιορισμός της ελευθερίας πρέπει να αποτελεί την εξαίρεση όταν δεν μπορούν να επιβληθούν εναλλακτικά μέτρα. Η εξατομικευμένη δέουσα επιμέλεια της αστυνομίας (“due diligence”) κατά τον σχετικό όρο της Οδηγίας Επιστροφών αποτελεί προϋπόθεση νομιμότητας της κράτησης και το ζητούμενο στην πράξη. Πρέπει για καθέναν να υπάρχει προσπάθεια να επιστραφεί και μόνον εάν η διαδικασία δεν έχει επιφέρει αποτελέσματα μπορεί να ζητηθεί η συνέχεια της κράτησής του. Πρακτικά δηλαδή δεν μπορούν να κρατούνται όλοι για 6μηνο (3μηνο και τρίμηνη παράταση σύμφωνα με το άρθρ.30 Ν. 3907/11 και την Οδηγία 2008/115/EK περί Επιστροφών).
3. Πέρα από την πρόταση του Συνηγόρου για τη μη κράτηση ανηλίκων και την ταχύτερη δυνατή προώθησή τους σε κατάλληλους ξενώνες φιλοξενίας, πρόβλημα που έχει σήμερα μειωθεί χωρίς να έχει εξαλειφθεί, εκκρεμής παραμένει και η πρόταση της Αρχής για τη θέσπιση διαδικασίας εξακρίβωσης της ανηλικότητας, ανάλογη με αυτήν της πρώτης υποδοχής, οποτεδήποτε προβληθεί σχετικός ισχυρισμός κατά την κράτηση.
4. Για να εφαρμοστεί μια σειρά εγγυήσεων του νόμου (Ν.3907/11) για τη μεταχείριση και την εξαίρεση από διαδικασίες επιστροφής ατόμων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, πρέπει να διορθωθεί μια δυσλειτουργία στο στάδιο πριν εκδοθεί απόφαση επιστροφής. Το ελλειπτικό screening της πρώτης υποδοχής λόγω υποστελέχωσης αποτελεί τον πρώτο κρίκο που πάσχει στην αλυσίδα της διαχείρισης των μεικτών ροών και είναι χαρακτηριστικό παράδειγμα για το πώς τα «προαναχωρησιακά κέντρα»

φορτώνονται με το βάρος ατόμων που δεν μπορούν και δεν πρέπει να διαχειρίζονται, όπως άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας, ανήλικοι, υπερήλικες, ψυχικά ή σωματικά πάσχοντες κ.λπ.).

## **Η Μεσόγειος και η νέα ευρωπαϊκή ατζέντα για τη μετανάστευση**

Η σημερινή εκδήλωση έρχεται σε μια στιγμή αφύπνισης της κοινής γνώμης μετά από μαζικούς πνιγμούς ανθρώπων που προσπάθησαν να φθάσουν τα νότια θαλάσσια σύνορα της Ευρώπης. Θυμίζω ότι στην ευρωπαϊκή ατζέντα για τη μετανάστευση, όπως ανακοινώθηκε την προηγούμενη εβδομάδα (13-5-2015), οι συγκεκριμένες και άμεσες δράσεις που θα αναλάβει η Επιτροπή συναρτώνται αφενός με την προστασία των θαλασσιών συνόρων και την καταπολέμηση της διακίνησης ανθρώπων και αφετέρου με τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Στους άξονες της ευρωπαϊκής ατζέντας περιλαμβάνεται επίσης και μια νέα πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση. Για τον Συνήγορο του Πολίτη η προστασία των προσφύγων και η ένταξη των νόμιμων μεταναστών είναι πολύ θετικά βήματα για ένα μεγάλο μέρος αναφορών στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ωστόσο, πέρα από την αποτρεπτική λογική της ενίσχυσης του ρόλου της Frontex σε θέματα επαναπατρισμού, το ερώτημα που θέτει ο Συνήγορος από τη θεσμική του αποστολή είναι τι γίνεται με τη διαφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων των παράτυπων μεταναστών που πέρασαν τα σύνορα και βρίσκονται σε ελληνικό έδαφος.

Είναι ελπιδοφόρο ότι εν προκειμένω στην ευρωπαϊκή ατζέντα προβλέπεται *«βοήθεια στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή να δέχονται τον αυξημένο αριθμό μεταναστών»*... *«για να διπλασιαστεί η βοήθεια έκτακτης ανάγκης για όλα τα στάδια της διαδικασίας μετά την πρώτη άφιξη και τον έλεγχο των μεταναστών... (25 εκατ. ευρώ). Επίσης η Επιτροπή προτείνει να αυξηθούν οι πόροι του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας κατά 5 εκατ. ευρώ για να καλύψει τη βοήθεια έκτακτης ανάγκης για τις δραστηριότητες επιτήρησης που διεξάγονται στο πλαίσιο των επιχειρήσεων 'Τρίτων' και 'Ποσειδών', όπως πρώτη ιατρική βοήθεια, αναγνώριση των στοιχείων των μεταναστών.»* Απομένει να δούμε αν οι πόροι αυτοί θα είναι επαρκείς.

## **Οι στόχοι της σημερινής εκδήλωσης**

Πριν μιλήσουμε για δικαιώματα στις διαδικασίες επιστροφής, στην πρώτη συνεδρίαση της σημερινής ημερίδας θα προσεγγίσουμε το ερώτημα πόσο σαφές είναι στην πράξη το ποιος επιστρέφεται και ποιος εξαιρείται ή πρέπει να εξαιρείται

από τις διαδικασίες επιστροφής και ποιες είναι οι προτεραιότητες και βασικές επιλογές της μεταναστευτικής διοίκησης. Με άλλα λόγια, τι σημαίνει διαχείριση των μεικτών μεταναστευτικών ροών σήμερα.

Ο πρώτος στόχος της ημερίδας είναι λοιπόν να έχουμε μια ευρύτερη εικόνα, σε ποιο πλαίσιο διεθνούς δικαίου, ευρωπαϊκής και εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής, ασκείται η πολύ μερική αρμοδιότητα εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών. Η άσκηση ελεγκτικής αρμοδιότητας για τον Συνήγορο δεν είναι, δεν πρέπει να είναι, άσκηση επί χάρτου.

Η δεύτερη συνεδρίαση εστιάζεται στο ζήτημα των δικαιωμάτων που διακυβεύονται και των καλών ή μη πρακτικών στις διαδικασίες εξωτερικού ελέγχου επιστροφών, με έμφαση στα δύο κομβικά στάδια: της κράτησης προς επιστροφή και της εκτέλεσης της επιστροφής, της 'απομάκρυνσης' κατά την σχετική ευρωπαϊκή Οδηγία. Κι εδώ η προσέγγιση επιχειρούμε να είναι πολύπλευρη. Ο λόγος δίνεται σε ομόλογους με τον Συνήγορο θεσμούς άλλων ευρωπαϊκών κρατών, στη Διοίκηση που υλοποιεί τις επιστροφές, σε δύο από τις πολλές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στο πεδίο και επισημαίνουν τα τρωτά του συστήματος.

Ο δεύτερος στόχος της ημερίδας είναι συνεπώς να επιτευχθεί μια πολύπλευρη προσέγγιση και συμμετοχή. Φιλοδοξούμε η ημερίδα να αποτελέσει μια συνάντηση εργασίας που θα φέρει στο ίδιο τραπέζι εκπροσώπους ελεγκτικών μηχανισμών, στελέχη της διοίκησης και των συλλογικών οργανώσεων των πολιτών. Η διαρκής διαβούλευση είναι άλλωστε όρος διαφάνειας και αποτελεσματικότητας του συστήματος εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών. Για τον Συνήγορο είναι ιδιαίτερα σημαντική και λόγω της διαμεσολαβητικής αποστολής του θεσμού μεταξύ των πολιτών και της δημόσιας διοίκησης.

Ο τρίτος στόχος, που διέπει συνολικά τις εργασίες της ημερίδας, είναι συνεπώς να διαβουλευθούμε μαζί σας και να αντλήσουμε ιδέες και προτάσεις για το πώς θα συνεχίσουμε να ασκούμε την διττή αυτή αρμοδιότητα: διαμεσολαβητική για τη βελτίωση των διαδικασιών και ελεγκτική σε πεδία που ανήκουν στον πυρήνα της κατασταλτικής διοίκησης, το στάδιο της κράτησης και αναγκαστικής επιστροφής. Ποιά σημεία να προσέξουμε, ποιες προτεραιότητες να θέσουμε.

Κλείνοντας:

Ο Συνήγορος ως Ανεξάρτητη Αρχή δεν έχει λόγο στη χάραξη μιας πολιτικής αλλά στην εφαρμογή της κατά τρόπο που να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα των

ανθρώπων και τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό, σε κάθε εφαρμογή διαδικασίας επιστροφών θα επαγρυπνά για τα θέματα εφαρμογής του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου και των δικαιωμάτων των επαναπατριζομένων. Και αν θέτει στις εκθέσεις του προς την ελληνική διοίκηση το ζήτημα της ενίσχυσης της στελέχωσης και των πόρων των υπηρεσιών της πρώτης υποδοχής, που αποτελούν τον πρώτο κρίκο της αλυσίδας για την ορθολογική διαχείριση των μεικτών ροών, αλλά και των υπηρεσιών ασύλου, είναι διότι ο θεσμικός του ρόλος είναι να θυμίζει ότι ορθολογική, αποτελεσματική, τελικά, διαχείριση είναι μόνον η δημοκρατική διαχείριση. Η μεταχείριση ανθρώπων και όχι η διαχείριση στατιστικών, η μεταχείριση με σεβασμό του διεθνούς δικαίου και των εγγυήσεων του κράτους δικαίου.

Σας ευχαριστώ.