



ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 2021



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
Τομείο Ασύλου Μετανάστευσης
και Ένταξης



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



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ
(ΥΕΕΠ)

ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 2021

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Συντελεστές

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

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

Διοικητική υποστήριξη της Ομάδας: Γεώργιος Κωστογιάννης, Αλεξάνδρα Πολιτοστάθη.

Δημοσιεύθηκε στην Αθήνα τον Απρίλιο 2022 στο πλαίσιο της Δράσης «Σύστημα Παρακολούθησης και Ελέγχου των Αναγκαστικών Επιστροφών», που συγχρηματοδοτείται από το Εθνικό Πρόγραμμα του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης 2014-2020.

Επιμέλεια ύλης: Αγγελίνα Σώρα - Χρύσα Χατζή

Επιμέλεια κειμένου- μετάφραση: Lexicon

Σχεδιασμός εξωφύλλου, σελιδοποίηση: ΚΑΜΠΥΛΗ ΑΕΒΕ

© Συνήγορος του Πολίτη

📍 Χαλκοκονδύλη 17, 104 32 – Αθήνα

☎ Τηλ.: (+30) 213 1306 600

🌐 www.synigoros.gr

📘 ΣΥΝΗΓΩΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ - THE GREEK OMBUDSMAN

🐦 @Synigoros

Περιεχόμενα

Συντελεστές	2
Εισαγωγή.....	5
1. Ο Συνήγορος ως εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών.....	9
1.1 Η ειδική αρμοδιότητα του Συνηγούρου.....	9
1.2 Το έτος 2021 με μια ματιά	10
2. Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου.....	13
2.1. Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών.....	13
2.2. Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατουμένων αλλοδαπών προς επιστροφή.....	15
3. Διαπιστώσεις από τον εξωτερικό έλεγχο σε διαδικασίες και επιχειρήσεις επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών	17
3.1. Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής	18
3.2. Αεροπορικές, εθνικές και ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής	20
3.3. Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία	25
3.4. Χώροι και διαδικασίες διοικητικής κράτησης	26
4. Εξελίξεις στο εσωτερικό δίκαιο	30
4.1. Οι εξαιρέσεις από την Οδηγία Επιστροφών στον ν. 4825/2021	30
5. Εξελίξεις στο ευρωπαϊκό πλαίσιο των επιστροφών	32
5.1. Οι διεργασίες αλλαγής του ενωσιακού δικαίου	32
5.2. Ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, FRONTEX και Πρωτοβουλία του Ναυπλίου για τον ανεξάρτητο εξωτερικό έλεγχο.....	34
5.3. Συνεργασία με τον Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX σε έρευνες επανεισδοχών και επαναπροωθήσεων.....	35
5.4. Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον ανεξάρτητο μηχανισμό ελέγχου των συνόρων.....	37
Εν κατακλείδι	40

Εισαγωγή

Οι μεταναστευτικές πιέσεις στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι –μεμονωμένες και όχι συντεταγμένες– αντιδράσεις των κρατών μελών της είναι το ζήτημα που φαίνεται να κυριαρχεί στο πολιτικό και θεσμικό πεδίο των επιστροφών αλλοδαπών το 2021 στην Ευρώπη. Το ζήτημα της (δια)τήρησης των νόμιμων διαδικασιών ασύλου και επιστροφής τέθηκε επί τάπητος απέναντι στις επίσημες αντιδράσεις χωρών που αντιμετώπισαν κρίση στα σύνορά τους, όπως η Ισπανία στη Θέουτα, και κυρίως η Πολωνία, η Λετονία και η Λιθουανία στα σύνορα με τη Λευκορωσία. Παράλληλα, το ενωσιακό κεκτημένο και ο ρόλος της FRONTEX αλλά και εθνικών σωμάτων επιτήρησης των συνόρων αμφισβητούνται από πολυπληθείς καταγγελίες στα ΜΜΕ για επαναπροωθήσεις από βαλκανικές χώρες όπως η Κροατία, η Βουλγαρία και η Ελλάδα. Σε μια απόπειρα επίδειξης αντανακλαστικών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε έκτακτη νομοθεσία για τις διαδικασίες ασύλου και επιστροφών στα σύνορα, η οποία εκκρεμεί, όπως και η αρχική δέσμη των σχετικών ρυθμίσεων του λεγόμενου Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, για την οποία δεν έχει εξασφαλισθεί η συναίνεση των κρατών μελών από την εξαγγελία της τον Σεπτέμβριο του 2020. Παράλληλα με έκτακτα νομοθετικά μέτρα του ενωσιακού δικαίου, η Επιτροπή ζητά και τακτικούς ελέγχους στα σύνορα από ανεξάρτητους μηχανισμούς, αφήνοντας ανοιχτή την πρωτοβουλία στα κράτη μέλη που είτε δεν την υλοποιούν είτε την εφαρμόζουν με αμφίβολη στόχευση, θεσπίζοντας, όπως η Κροατία, πολυσυλλεκτικά φόρουμ αντί για μηχανισμούς ελέγχου, με ειδικέυση, τεχνογνωσία, εμπειρία και αδιαμφισβήτητη θεσμική ανεξαρτησία.

Για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ωστόσο, η αντιμετώπιση των μεταναστευτικών πιέσεων με κοινές, νόμιμες και διαφανείς διαδικασίες αποτελούσε και συνεχίζει να αποτελεί προαπαιτούμενο για τη συνοχή της ίδιας της Ένωσης. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι ο Συνήγορος του Πολίτη, που συνεργάζεται με τον Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX από τη θέσπισή του το 2016, κλήθηκε από τον ευρωπαϊκό οργανισμό για πρώτη φορά το 2021 να ερευνησει, ως μηχανισμός προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, όχι αναφορές σχετικά με επανεισδοχές των ελληνικών αρχών αλλά (δύο) αναφορές για παράνομες επαναπροωθήσεις από τον Έβρο. Επίσης, για πρώτη φορά καταγγέλλοντες (σε παλαιότερη υπόθεση του Μηχανισμού Αναφορών, που αφορούσε απέλαση με επανεισδοχή το 2016 στην Τουρκία χωρίς να έχει καταγραφεί το αίτημα ασύλου τους) προσέφυγαν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ο Συνήγορος είχε εγκαίρως επισημάνει την προβληματική έρευνα τόσο της Γενικής Επιθεωρήτριας όσο και της ΕΛ.ΑΣ. ως προς την αρχή της μη επαναπροώθησης. Διαφαίνεται, συνεπώς, μια ένταση που κλιμακώνεται σε κρατικές και ενωσιακές πολιτικές, στο δίπολο περισσότερο, αυστηρά και έκτακτα μέτρα ή περισσότερες εγγυήσεις προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων αλλοδαπών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, ως συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή, αποτελεί θεσμική εγγύηση του δικαιώματος αναφοράς και εθνικό μηχανισμό προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων κάθε προσώπου και συνεχίζει και το 2021 να επιτελεί με αίσθημα ευθύνης την αποστολή του, εν προκειμένω την αρμοδιότητα εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών που προβλέπεται από την ευρωπαϊκή Οδηγία Επιστροφών και τον ν. 3907/2011.

Στο πλαίσιο αυτό, και παρά τους περιορισμούς που έθεσε η πανδημία, στελέχη του Συνηγόρου το 2021 προέβλεψαν σε δειγματοληπτικούς ελέγχους μετέχοντας σε αεροπορικές επιχειρήσεις επιστροφής της ΕΛ.ΑΣ., τόσο εθνικές όσο και κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις: συνολικά 10 προς το Πακιστάν, τη Γεωργία, την Αιθιοπία και το Μπανγκλαντές, καθώς επίσης και σε 1 κερσαία επιχείρηση προς την Αλβανία. Ακόμη, εξειδικευμένα στελέχη της Αρχής προέβλεψαν σε αυτοψίες σε χώρους διοικητικής κράτησης αλλοδαπών προς επιστροφή στην Αττική, τη Θεσσαλονίκη και την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (στα Προαναχωρησιακά Κέντρα του Ταύρου, της Αμυγδαλέζας και του Φυλακίου, και σε 4 Συνοριακά Φυλάκια, Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης ή άλλα κρατητήρια αλλοδαπών). Ασκώντας συστηματικά τον εξωτερικό αυτό έλεγχο για επτά πλέον χρόνια, ο Συνήγορος είναι σε θέση τόσο να διακρίνει τη διάθεση συνεργασίας και τη βελτίωση των επιχειρήσεων επιστροφής της ΕΛ.ΑΣ. βάσει και των συστάσεων του (λ.χ. μέριμνα τροφής για τους επιστρεφόμενους, μη δυσανάλογη χρήση μέσων δέσμευσης, τεστ COVID σε όλους πριν από την επιχείρηση) όσο και να επιβεβαιώσει τα πάγια, διαχρονικά προβλήματα διαδικασίας (λ.χ. έλλειψη έγκαιρης ενημέρωσης των επιστρεφόμενων για την επιχείρηση, συνοπτικός ιατρικός έλεγχος προς βεβαίωση της ικανότητας ταξιδιού, κενό διερμηνείας σε πολλά Προαναχωρησιακά Κέντρα). Ο Συνήγορος συνεχίζει τον θεσμικό διάλογο με την ΕΛ.ΑΣ. και υπολογίζει σε ένα καλό επίπεδο συνεργασίας με τα στελέχη της.

Ο εξωτερικός έλεγχος προϋποθέτει και συνεχή ροή δεδομένων, επιστρεφόμενων και διοικητικά κρατούμενων, από την ΕΛ.ΑΣ. Τα συνοπτικά αριθμητικά στοιχεία που δημοσιοποιούνται, όπως κάθε χρόνο, στην παρούσα Έκθεση Επιστροφών, βοηθούν στην κατανόηση του πεδίου άσκησης της αρμοδιότητας. Είναι αξιοσημείωτο ότι οι αριθμοί των διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών, μετά από 2 έτη, μειώνονται από 4.000 σε περίπου 3.000 το 2021. Ο Συνήγορος επισημαίνει σε όλες τις εκθέσεις του ότι η κράτηση σύμφωνα με την Οδηγία Επιστροφών αποτελεί το έσχατο μέτρο για τη διασφάλιση της απομάκρυνσης και οι υψηλοί αριθμοί διοικητικά κρατούμενων στη χώρα μας, σε συνδυασμό με τον σχετικά μικρό αριθμό επιστρεφόμενων, θέτουν ζητήματα παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας. Ο αριθμός των αναγκαστικά επιστρεφόμενων το 2021 είναι 3.276 και κυμαίνεται στα ίδια επίπεδα με το προηγούμενο έτος.

Όσον αφορά τον αριθμό των επιστρεφόμενων, είναι κρίσιμο να αξιολογείται και η ευρύτερη, ευρωπαϊκή εικόνα.

Σε έκθεσή της για τη Μετανάστευση και το Άσυλο τον Σεπτέμβριο 2021, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταγράφει τη σημαντική μείωση των (μεικτών) εισροών στην Ελλάδα της τάξης του 58%¹, με τον αριθμό των διαβιούντων στα νησιά να μειώνεται στους 5.000 (ήδη τον Δεκέμβριο στους 3.500, σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου²). Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφέρει επίσης ότι οι αναγκαστικές επιστροφές από ευρωπαϊκές χώρες με τον συντονισμό της FRONTEX αυξάνονται, αλλά δεν

-
1. Έκθεση για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Βρυξέλλες 23.09.2021, COM(2021) 590 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a288c24d-228c-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF
 2. <https://migration.gov.gr/statistika/>

ξεπερνούν τους 8.000 επιστρεφόμενους τον Σεπτέμβριο 2021.

Τα συνολικά στοιχεία επιστροφών της Eurostat έχουν εκδοθεί για το 2020³: 70.200 επιστροφές πολιτών τρίτων χωρών, 51% λιγότεροι από το 2019. Οι 70.200 επιστρεφόμενοι (το 42% με αναγκαστική επιστροφή) συνιστούν ένα μικρό ποσοστό αυτών που έλαβαν στην ΕΕ απόφαση επιστροφής (396.400) ή διαμένουν παράνομα στο έδαφος της (557.500). Οι μεγαλύτερες εθνικές ομάδες επιστρεφομένων το 2020 από την ΕΕ είναι Αλβανοί και Γεωργιανοί. Και στην Ελλάδα οι Αλβανοί εκπροσωπούν τη συντριπτική πλειοψηφία των αναγκαστικά επιστρεφόμενων, αναλογούντες στο 79% επί του συνόλου το 2020 και στο 81% το 2021.

Συναφώς, επισημαίνεται η αναγνώριση και από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, στην έκθεσή του 17/2021, του πολύ χαμηλού δείκτη αποτελεσματικότητας των επιστροφών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 19% για πολίτες τρίτων χωρών εκτός της ευρωπαϊκής ηπείρου⁴. Είναι, επομένως, φανερό ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα εμμείνει στην αναθεώρηση των διαδικασιών ασύλου και επιστροφών, συνδέοντάς τις σε ενιαία διαδικασία στα σύνορα, όπως προβλέπεται στο Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Η γαλλική Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κινείται ήδη προς αυτήν την κατεύθυνση, όπως αναλύεται στο οικείο κεφάλαιο της παρούσας έκθεσης.

Το 2021 αναδεικνύονται δύο πρόσθετα ζητήματα. Αφενός, η συνεχιζόμενη αναστολή των επανεισδοχών στην Τουρκία από τον Μάρτιο 2020 εγείρει ερωτηματικά για την εύλογη προοπτική απομάκρυνσης αλλοδαπών διαφόρων εθνικοτήτων, η προοπτική αυτή ωστόσο συνιστά προϋπόθεση για τη νόμιμη συνέχιση της κράτησής τους σύμφωνα με την Οδηγία Επιστροφών. Στο ακραίο παράδειγμα των Αφγανών υπηκόων, μετά την κατάληψη της εξουσίας από τους Ταλιμπάν, είναι προφανές ότι η Διοίκηση θα έπρεπε να ακολουθήσει κατάλληλα προσαρμοσμένη διαχείριση, τουλάχιστον εκδίδοντας αναβολή απομάκρυνσης. Αφετέρου, η παράκαμψη της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, μέσω απευθείας κράτησης σε Προαναχωρησιακά Κέντρα τόσο των νεοεισερχομένων στον Έβρο όσο και των διασωθέντων σε ναυάγια από τον Αύγουστο 2021 και εντεύθεν, που οδηγούνται στην Αμυγδαλέζα, εγείρει ερωτηματικά τόσο από πλευράς καταστρατήγησης της νομοθεσίας όσο και από πλευράς αλλοίωσης της φυσιογνωμίας των Προαναχωρησιακών Κέντρων και θεώρησης συλλήβδην όλων των νεοεισερχομένων ως κρατουμένων προς επιστροφή.

Σε ό,τι αφορά στο ευρωπαϊκό πεδίο, η Επιτροπή φαίνεται παράλληλα να εμμείνει στην πρότασή της προς τα κράτη μέλη να θεσπίσουν, σε συνεργασία με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανεξάρτητους μηχανισμούς παρακολούθησης των διαδικασιών στα σύνορα. Οι εθνικοί μηχανισμοί προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως ο Συνήγορος, και οι ομόλογοί του ανεξάρτητοι θεσμοί από άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που μετέχουν στη λεγόμενη «Πρωτοβουλία του Ναυπλίου» για περισσότερη διαφάνεια και ουσιαστικές εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις επι-

3. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics#Returns_of_non-EU_citizens

4. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_EL.pdf

χειρήσεις επιστροφής⁵, έχουν μακρύ δρόμο μπροστά τους, επαγρυπνώντας για τον ουσιαστικό σεβασμό της νομιμότητας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας των αλλοδαπών προς επιστροφή. 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 των 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 πλήρους εναρμόνισης των κρατών μελών προς το ενωσιακό κεκτημένο και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

Αθήνα, Μάρτιος 2022

Ανδρέας Ι. Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη

5. <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.574360> Επίσης, βλ. κεφάλαιο 5 της παρούσας έκθεσης.

1. Ο Συνήγορος ως εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών

1.1 Η ειδική αρμοδιότητα του Συνηγόρου

Ο Συνήγορος του Πολίτη:

έχει ειδική αρμοδιότητα να ασκεί τον εξωτερικό έλεγχο που προβλέπει το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις διαδικασίες αναγκαστικών επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους βάσει των:

- παρ. 6 άρθρο 8 Ευρωπαϊκής Οδηγίας Επιστροφών 2008/115/ΕΚ,
- παρ. 6 άρθρο 23 ν. 3907/2011,
- ΚΥΑ 4000/4/57-ια' (ΦΕΚ Β' 2870/2014).

Ο Συνήγορος του Πολίτη:

ασκεί έλεγχο νομιμότητας των διαδικασιών επιστροφής/επανεισδοχής, παρακολουθεί (monitors) από κοντά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση κάθε φάσης των επιχειρήσεων:

- με αυτοψία σε Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης (ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.) ή άλλα κρατητήρια,
- με επισκόπηση των υπηρεσιακών φακέλων στην προετοιμασία της επιχείρησης από τις Αστυνομικές Διευθύνσεις,
- με συμμετοχή παρατηρητών σε επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής ή επανεισδοχής από ξηράς, θαλάσσης ή αέρος,

έχει απρόσκοπτη πρόσβαση σε κάθε χώρο κράτησης, αναμονής ή διέλευσης (transit) & σε έγγραφα, ατομικούς φακέλους, στοιχεία,

έχει απρόσκοπτη επικοινωνία με τους κρατούμενους και το προσωπικό των υπηρεσιών,

διεξάγει δειγματοληπτικούς ελέγχους που απολήγουν σε εκθέσεις με παρατηρήσεις προς τη Διοίκηση, η οποία υπέχει υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης,

δημοσιοποιεί τα συμπεράσματα των ελέγχων σε ειδική έκθεση, την οποία υποβάλλει κατ' έτος στη Βουλή,

συνεργάζεται με τον Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX για την εξέταση καταγγελιών/αναφορών —δικαίωμα ευθείας προσφυγής— σε επιχειρήσεις της FRONTEX που εμπλέκουν όργανα των κρατών μελών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη:

διασφαλίζει, με κάθε πρόσφορο και αποτελεσματικό μέσο, την τήρηση της νομιμότητας

της διαδικασίας επιστροφής

με γνώμονα

- τον σεβασμό στην προσωπικότητα και την αξιοπρέπεια, καθώς και
- τα θεμελιώδη δικαιώματα των υπό επιστροφή αλλοδαπών,
- σύμφωνα με τις επιταγές του εθνικού, ενωσιακού και διεθνούς δικαίου.

Η δράση του εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών που υλοποιεί η Ανεξάρτητη Αρχή συνεχίζει να χρηματοδοτείται το έτος 2021 από το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME)**, με αρμόδια Εντεταλμένη Αρχή του προγράμματος την Υπηρεσία Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και με τη διαχειριστική συνδρομή της σχετικής υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων.

Η υλοποίηση της δράσης για το 2021 επηρεάστηκε άμεσα από τα έκτακτα μέτρα που λήφθηκαν στη χώρα, αλλά και πανευρωπαϊκά, για την πρόληψη της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19 και για την αντιμετώπιση των συνεπειών της εμφάνισης της πανδημίας. Για λόγους προστασίας των συμμετεχόντων, η Ομάδα Επιστροφών δεν συμμετείχε σε επιχειρήσεις για το δίμηνο Μάρτιος-Απρίλιος 2021.

1.2 Το έτος 2021 με μια ματιά

Κατά το 2021 μέλη της Ομάδας Επιστροφών του Συνηγούρου **επισκέφτηκαν**:

- τα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Ταύρου, Αμυγδαλέζας και Έβρου,
- τα κρατητήρια της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης,
- το Τμήμα Διαχείρισης Μετανάστευσης (ΤΔΜ) Αγίου Αθανασίου,
- τα Τμήματα Συνοριακής Φύλαξης (ΤΣΦ) Φερών και Σουφλίου

και **μετείχαν ως παρατηρητές/-ήτριες** στις εξής επιχειρήσεις:

- 2 Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (NRO) (αεροπορικές) προς το Πακιστάν και τη Γεωργία.
- 8 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις Επιστροφής (JRO-CRO) υπό τον συντονισμό της FRONTEX (αεροπορικές) προς το Πακιστάν, τη Γεωργία, την Αρμενία και το Μπανγκλαντές (και προαναχωρησιακό έλεγχο σε επίκληση προς την Αιθιοπία που τελικά ακυρώθηκε).
- 1 κερσαία επίκληση απομάκρυνσης από τη Θεσσαλονίκη προς την Αλβανία.

Δεν πραγματοποιήθηκαν επανεισδοχές προς την Τουρκία, θαλάσσιες ή αεροπορικές, λόγω αναστολής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας από 19.03.2020.

Επίσης ο Συνήγορος του Πολίτη:

- Διοργάνωσε **Στρογγυλή Τράπεζα** την 29.11.2021 στην Αθήνα, με αντικείμενο «*Το ευρωπαϊκό πλαίσιο των αναγκαστικών επιστροφών: εξελίξεις και προκλήσεις*»,

με τη συμμετοχή εκπροσώπων της ηγεσίας των συναρμόδιων υπουργείων, της ΕΛ.ΑΣ., διεθνών οργανισμών και φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών⁶.

- Συμμετείχε τον Μάιο στην περιοδική αξιολόγηση της χώρας για την εφαρμογή του **κεκτημένου της Συνθήκης Σένγκεν**, με παρουσίαση από στελέχη του τού συστήματος εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών σε αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.
- Διοργάνωσε τον Οκτώβριο άτυπη συνάντηση ομολόγων του ανεξάρτητων θεσμών από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ που συμμετέχουν στην **«Πρωτοβουλία του Ναυπλίου»** για την ενίσχυση της διαφάνειας και την αναβάθμιση των προδιαγραφών προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών.
- Συμμετείχε με 8 στελέχη του στην **ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών** της FRONTEX για τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφών.
- Συνεργάστηκε με τον **Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX** σε 2 νέες αναφορές που του προώθησε η FRONTEX για επαναπροωθήσεις.
- Είχε **συναντήσεις με διάφορους ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς στην Αθήνα** [με αντιπροσωπεία της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με αντιπροσωπεία του Συμβουλευτικού Φόρουμ της FRONTEX, με τον Υπεύθυνο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της FRONTEX, με την εκπρόσωπο του Γραφείου της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα κ.ά.).

Το 2021 ολοκληρώθηκε και **το ευρωπαϊκό πρόγραμμα εκπαίδευσης παρατηρητών αναγκαστικών επιστροφών (Πρόγραμμα Forced Return Monitoring III)**, στο οποίο ο Συνήγορος υπήρξε ενεργό μέλος. Ειδικότερα:

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι ενεργό μέλος του δικτύου και του προγράμματος Forced Return Monitoring (FREM), το οποίο υλοποιήθηκε από τον οργανισμό International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)⁷. Το πρόγραμμα διήρκεσε από το 2013 (FREM I) και ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 2021, υπό τη χρηματοδότηση της ΕΕ⁸.

Στο πλαίσιο του προγράμματος, 18 ειδικοί επιστήμονες του Συνηγόρου του Πολίτη εκπαιδεύτηκαν ως παρατηρητές (monitors) δικαιωμάτων του ανθρώπου σε επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών και συμμετείχαν πιλοτικά σε επιχειρήσεις που συντονίστηκαν από την FRONTEX. Επιπρόσθετα, στη διάρκεια του έργου 6 ειδικοί επιστήμονες του Συνηγόρου του Πολίτη εκπαιδεύτηκαν ως εκπαιδευτές παρατηρητών (trainers).

Κατά το 2021 ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο του προγράμματος, συμμετείχε με

6. <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.888815>

7. Το 2021 όλες οι συναντήσεις της συντονιστικής ομάδας του έργου (Project Steering Group) έγιναν διαδικτυακά λόγω των μέτρων για τον περιορισμό της πανδημίας.

8. Περισσότερες πληροφορίες: <https://www.icmpd.org/our-work/projects/forced-return-monitoring-iii-frem-iii>

εκπαιδευτές στις κάτωθι εκπαιδεύσεις:

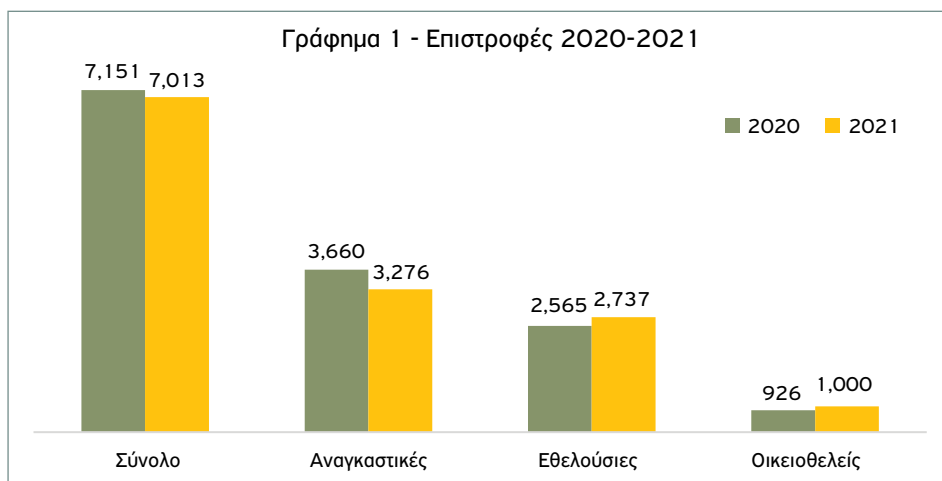
- Εκπαίδευση των Παρατηρητών για τα δικαιώματα του ανθρώπου για την Frontex, 15-19.3.2021 (διαδικτυακά)
- Εκπαίδευση του προγράμματος FReM III για νέους Παρατηρητές για τα δικαιώματα του ανθρώπου από τη Μολδαβία, 22-25.06.2021
- Εκπαίδευση των Παρατηρητών για τα δικαιώματα του ανθρώπου για την Frontex, 16-20.08.2021 (διαδικτυακά)
- Εκπαίδευση των Παρατηρητών για τα δικαιώματα του ανθρώπου για την Frontex, Άμστερνταμ, 6-10.09.2021
- Εκπαίδευση των Παρατηρητών για τα δικαιώματα του ανθρώπου για την Frontex, Ρώμη, 13-17.09.2021
- Εκπαίδευση στο πλαίσιο του προγράμματος FReM III για νέους Παρατηρητές για τα δικαιώματα του ανθρώπου από τη Γεωργία και την Ουκρανία, 12-15.10.2021
- Εκπαίδευση Εξωτερικών Παρατηρητών για επιχειρήσεις αναγκαστικών επιστροφών θεσμών προστασίας των δικαιωμάτων των Δυτικών Βαλκανίων και της Τουρκίας⁹, Βελιγράδι, 18-22.10.2021
- Εκπαίδευση της ομάδας Παρατηρητών για επιστροφές αλλοδαπών της Κύπρου, Λευκωσία, 2-5.11.2021.

9. Στο πλαίσιο του χρηματοδοτούμενου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έργου «Υποστήριξη της Διαχείρισης Μετανάστευσης με γνώμονα την Προστασία στα Δυτικά Βαλκάνια και την Τουρκία, Φάση II».

2. Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου

2.1. Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών

Τα διαβιβασθέντα από την ΕΛ.ΑΣ. στοιχεία εμφανίζουν **3.276 αναγκαστικές επιστροφές το 2021**, συμπεριλαμβανομένων των απελάσεων και επανεισδοχών βάσει διμερών συμφωνιών με όμορες χώρες (κατά 81% πολιτών Αλβανίας), έναντι 3.660 το 2020 (βλ. *Γράφημα 1*).



Οι αναγκαστικές επιστροφές ανέρχονται, επομένως, **στα ίδια επίπεδα με την προηγούμενη χρονιά**, στην οποία είχε ήδη υπάρξει σημαντική μείωση, κατά περίπου 25%, από το προηγούμενο έτος (βλ. *Γράφημα 2*). Στη μείωση αυτή θα πρέπει να συνεκτιμηθεί και η αναστολή των επανεισδοχών από τη Λέσβο στην Τουρκία, από τις 19.3.2020 έως σήμερα.



Ο μικρός αριθμός των αναγκαστικών επιστροφών αποτελεί, ωστόσο, ευρωπαϊκό φαινόμενο. Ο Συνήγορος στις εκθέσεις του εκφράζει εύλογα ερωτηματικά για την αποτελεσματικότητα του μέτρου, με βάση τα στοιχεία της Eurostat¹⁰. Η ΕΕ επέστρεψε 70.200 παράτυπους μετανάστες το 2020, 51% λιγότερους από το 2019, με το 42% του συνολικού αριθμού να αντιστοιχεί σε αναγκαστικές επιστροφές. Απόφαση απομάκρυνσης, ωστόσο, έλαβαν πενταπλάσιοι (396.400) των συνολικά επιστρεφόμενων στην ΕΕ και ακόμη μεγαλύτεροι είναι ο αριθμός όσων διαμένουν παράνομα στο έδαφος της το 2020 (557.500). Αξιοσημείωτο είναι ότι τα ετήσια στατιστικά στοιχεία της Eurostat συνεχίζουν και το 2020¹¹ να εμφανίζουν ως μεγαλύτερες εθνικές ομάδες επιστρεφόμενων πολίτες από τη Γεωργία ή την Αλβανία, και όχι από χώρες καταγωγής που σχετίζονται με την έξαρση των μεικτών ροών το 2015. Αναγνωρίζοντας τη χαμηλή αποδοτικότητα των αναγκαστικών επιστροφών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην πρότασή της για το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο¹², δίνει προτεραιότητα στις εθελοντικές επιστροφές.

10. Τα σχετικά στατιστικά της Eurostat εκδίδονται το δεύτερο εξάμηνο του επόμενου έτους. Τα δημοσιοποιημένα συνολικά στοιχεία του Ιουλίου 2021 αναφέρονται στο έτος 2020.

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics#Returns_of_non-EU_citizens

11. Βλ. για το έτος 2019 την Έκθεση Επιστροφών 2020, σελ. 17.

12. Βλ. Έκθεση Επιστροφών 2020, σελ. 36επ.

Στα συνολικά στοιχεία της ΕΛ.ΑΣ.¹³ συμπεριλαμβάνεται και αριθμός επιστρεφόμενων στο πλαίσιο «οικειοθελούς αναχώρησης»¹⁴, συγκεκριμένα 1.000 επιστρεφόμενοι, καθώς και 2.737 επιστρεφόμενοι στο πλαίσιο του προγράμματος εθελούσιων επιστροφών¹⁵ του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ).

Ο Συνήγορος διατηρεί την πάγια επιφύλαξη κατά πόσον η λεγόμενη «οικειοθελής» επιστροφή είναι προϊόν της ελεύθερης βούλησης του επιστρεφόμενου, δεδομένων των επαθών συνεπειών από τη μη συγκατάθεσή του στην απομάκρυνση, σύμφωνα με τα πορίσματα της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)¹⁶.

2.2. Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών προς επιστροφή

Το 2021 κρατούνται¹⁷ 2.398 αλλοδαποί προς επιστροφή σε Προαναχωρησιακά Κέντρα (ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.) και 674 σε αστυνομικά τμήματα, **δηλαδή 3.072 στο σύνολο, σε σημαντική μείωση, κατά περίπου 25%** από το προηγούμενο έτος.

Τα τελευταία έτη, τα στοιχεία διοικητικής κράτησης αλλοδαπών (βλ. *Γράφημα 3*), τόσο σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. όσο και σε κρατητήρια Αστυνομικών Τμημάτων (ΑΤ), αποκαλύπτουν ότι ο αριθμός των κρατούμενων ανήλθε στους 3.000 από το 2017 μέχρι σήμερα, ενώ τα έτη 2019-2020 προσέγγισε τους 4.000. Αντιστρόφως ανάλογος είναι **ο αριθμός των αναγκαστικά επιστρεφόμενων, που μειώνεται σταθερά από το 2018** έως και το 2020 και παραμένει στα ίδια επίπεδα το 2021, δημιουργώντας εύλογες αμφιβολίες για την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα στην επιβολή της κράτησης, ως του επαχθέστερου μέτρου, προς διασφάλιση της αναγκαστικής επιστροφής παράτυπων αλλοδαπών.

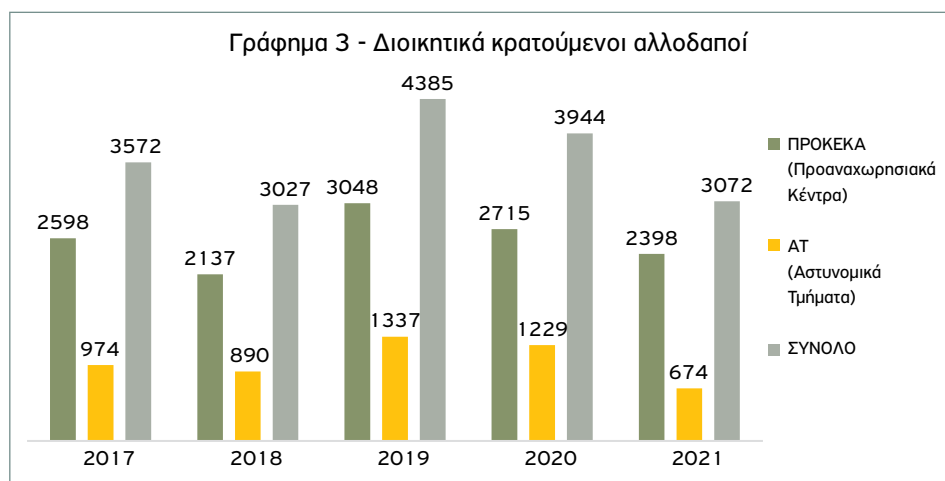
13. 7.013 επιστροφές συνολικά το 2021.

14. Επιστροφές στο πλαίσιο του άρθρου 7 της Οδηγίας Επιστροφών, επίσης 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 άρθρου 78α του ν. 3386/2005, καθώς και επιστρεφόμενοι κατόπιν παραίτησης από αίτημα ασύλου.

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

16. 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 προϋποθέσεων ουσιαστικής συναίνεσης.

17. Στοιχεία διοικητικής κράτησης της ΕΛ.ΑΣ. για την 1.11.2021, συγκρίσιμα με την 1/11 κάθε έτους.



Εξακολουθούν να είναι επίκαιρες οι παρατηρήσεις του Συνηγόρου στην προηγούμενη έκθεσή του για το 2020:

«Ο προβληματισμός αυτός για ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας στον περιορισμό της προσωπικής ελευθερίας ενισχύεται έτι περαιτέρω από τις συνθήκες κράτησης. Πάγια θέση του Συνηγόρου αποτελεί η ανεπάρκεια των κελιών των αστυνομικών τμημάτων σε επίπεδο συνθηκών διαβίωσης για πολυήμερη ή/και πολύμηνη κράτηση. Η συγκυρία της πανδημίας δημιούργησε το 2020 επιπλέον κινδύνους για την υγεία σε όλους τους χώρους κράτησης και αντίστοιχη υποχρέωση μέριμνας από πλευράς των αρχών. Η ΕΛ.ΑΣ. ανταποκρίθηκε στην πρόκληση της πανδημίας αυξάνοντας τα μέτρα ατομικής υγιεινής και υγειονομικής προστασίας σε ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ και ΑΤ και αναστέλλοντας για ένα διάστημα τις μεταγωγές και επισκέψεις. Ωστόσο η εισήγηση¹⁸ του Συνηγόρου για κατά το δυνατόν αποσυμφόρηση όλων των χώρων διοικητικής κράτησης με εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων δεν εισακούστηκε από τη Διοίκηση. Στην αντίθετη μάλιστα από τον Συνήγορο κατεύθυνση, με το άρθρο 51 του Ν. 4686/2020 η κράτηση καθίσταται κανόνας και μόνο κατ' εξαίρεση μπορούν να επιβληθούν εναλλακτικά μέτρα αντί κράτησης. Πρόκειται για νομοθετική πρωτοβουλία του Απριλίου 2020 για την οποία ο Συνήγορος είχε εγκαίρως επισημάνει ότι αντιστρέφει το σχήμα κανόνα – εξαίρεσης που προβλέπει η Οδηγία Επιστροφών».

Τους αριθμούς των διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών επηρεάζουν επίσης¹⁹ το 2021:

- το φαινόμενο της κράτησης αλλοδαπών, όπως οι Αφγανοί πολίτες, για τους οποίους δεν διαφαίνεται εύλογη προοπτική απομάκρυνσης, όπως επιτάσσει ωστόσο η Οδηγία Επιστροφών, και
- η διοικητική πρακτική της κράτησης σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. νεοεισερχομένων στη χώρα αντί να οδηγούνται σε Κέντρα Πρώτης Υποδοχής, όπως επιτάσσει ο νόμος.

18. <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.643469>

19. Βλ. παρακάτω το κεφάλαιο για τη διοικητική κράτηση.

3. Διαπιστώσεις από τον εξωτερικό έλεγχο σε διαδικασίες και επιχειρήσεις επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών

Συνοπτικά ευρήματα για το 2021:

- οι συνεχείς οργανωτικές βελτιώσεις των αεροπορικών επιχειρήσεων,
- η εξατομικευμένη κρίση για την αναγκαιότητα χρήσης μέσων δέσμευσης, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας και χωρίς υπέρβαση του αναγκαίου μέτρου,
- η διενέργεια διαγνωστικού τεστ COVID-19 σε όλους τους επιστρεφόμενους πριν από την πτήση,
- οι ελλείψεις σε ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό, ψυχολόγους, κοινωνικούς λειτουργούς,
- η ακαταλληλότητα των χώρων παραμονής (χωρητικότητα, καθαριότητα) σε κάποια Αστυνομικά Τμήματα και ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.

Γενικές συστάσεις:

- Να διασφαλίζεται η έγκαιρη ενημέρωση των υπό επιστροφή αλλοδαπών για την επιχείρηση επιστροφής (προ 24 ωρών).
- Να εξασφαλίζεται διερμηνεία σε όλα τα στάδια της επιχείρησης.
- Να αναζητείται χώρος για την εξέταση του κάθε υπό επιστροφή αλλοδαπού από τον ιατρό με όρους ιδιωτικότητας και αντίστοιχα κατάλληλος χώρος για τον σωματικό έλεγχο.
- Να γίνεται ουσιαστικός ιατρικός έλεγχος όλων των υπό επιστροφή αλλοδαπών και να κορηγείται σε όλους το απαραίτητο πιστοποιητικό ικανότητας ταξιδιού (fit to travel).
- Να υποβάλλονται όλοι οι συμμετέχοντες, συνοδοί και επιστρεφόμενοι, σε μοριακό τεστ (PCR) ανίχνευσης του COVID-19 δύο ημέρες πριν από την επιχείρηση.
- Να υπάρχει καλύτερη προετοιμασία και έλεγχος των διοικητικών φακέλων των επιστρεφόμενων, έτσι ώστε να διασφαλίζεται ότι αυτοί είναι πλήρεις (έκδοση και επίδοση σχετικών αποφάσεων από τα αρμόδια όργανα, πληροφοριακό έντυπο περί δικαιωμάτων και διαθέσιμων ένδικων μέσων σε γλώσσα που κατανοεί ο υπό επιστροφή αλλοδαπός, έγγραφο ταυτοποίησης, απορριπτικές αποφάσεις ένδικων μέσων κ.ά.).
- Να διασφαλίζεται ότι οι υπό επιστροφή αλλοδαποί έχουν ενημερωθεί για τα δικαιώματά τους και ότι έχουν ολοκληρωθεί οι διαδικασίες που αφορούν το δικαίωμα διαμονής τους στη χώρα, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία. Με τον τρόπο αυτόν αφενός διασφαλίζεται ο σεβασμός στα ανθρώπινα δικαιώματα (π.χ. δικαίωμα πρόσβασης στο άσυλο, δικαίωμα προσφυγής) και αφετέρου δεν υπάρχει ο κίνδυνος ακύρωσης της προγραμματισμένης επιχείρησης.
- Να βελτιωθεί ο υλικοτεχνικός εξοπλισμός (π.χ. οχήματα, κλιματισμός).

- Να βελτιωθούν οι συνθήκες παραμονής, όσον αφορά τις εγκαταστάσεις αλλά και την παροχή υλικών (είδη πρώτης ανάγκης, κλινοσκεπάσματα, ρουχισμός, υποδήματα κ.ά.).
- Να αποδεσμευθούν τα Αστυνομικά Τμήματα από τη διοικητική κράτηση.
- Να εξετάζεται η εφαρμογή εναλλακτικών της διοικητικής κράτησης μέτρων, ειδικά κατά την τρέχουσα συγκυρία λήψης μέτρων πρόληψης για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19, καθώς πρέπει να λαμβάνονται μέτρα προστασίας της δημόσιας υγείας, όπως ο ιατρικός έλεγχος, η κοινωνική αποστασιοποίηση, η καραντίνα και η απομόνωση.
- Να επανεξετάζεται η απόφαση κράτησης όταν δεν υπάρχει εύλογη προοπτική απομάκρυνσης (π.χ. υπήκοοι Αφγανιστάν) κατά την Οδηγία Επιστροφών²⁰.
- Να επανεξετασθεί η πρακτική της αστυνομικής κράτησης των νεοεισερχομένων σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. κατά καταστρατήγηση των διατάξεων περί υλικών συνθηκών πρώτης υποδοχής²¹ και περί διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης²².
- Να λαμβάνεται πάντοτε δεόντως υπόψη κατά τις διαδικασίες επιστροφής η αρχή της μη επαναπρώθησης, το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, η οικογενειακή κατάσταση και η κατάσταση της υγείας του παρανόμως διαμένοντος στη χώρα, όπως προβλέπει η ενωσιακή νομοθεσία²³ και οι κείμενες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας.

3.1. Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής

Κατά το 2021 ο Συνήγορος συμμετείχε σε 1 χερσαία επιχείρηση επιστροφής από τη Θεσσαλονίκη προς την Αλβανία (Κρυσταλλοπηγή).

Γενικά: η επιχείρηση πραγματοποιήθηκε χωρίς προβλήματα και ολοκληρώθηκε ομαλά. Διαπιστώθηκαν τα ίδια τεχνικά ζητήματα και οι ελλείψεις που διαπιστώνονται παγίως και αφορούν κυρίως την υλικοτεχνική υποδομή. Τα ζητήματα αυτά χρειάζεται να αντιμετωπιστούν από την ΕΛ.ΑΣ., ώστε οι οδικές επιχειρήσεις να γίνονται με τρόπο που να διασφαλίζουν πληρέστερα την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών που επιστρέφουν στην πατρίδα τους, αλλά και να διευκολύνεται το έργο των συνοδών-αστυνομικών.

Θετικά ευρήματα:

- Καταβλήθηκε από νωρίς η ημερήσια αποζημίωση ώστε, όσοι αλλοδαποί ήθελαν, να μπορέσουν να προμηθευτούν πρωινό.

20. Δυνάμει του δικαίου της ΕΕ, εφόσον καθίσταται πρόδηλο ότι δεν υφίσταται πλέον λογικά προοπτική απομάκρυνσης, η κράτηση παύει να δικαιολογείται και το συγκεκριμένο πρόσωπο απολύεται αμέσως (Άρθρο 15 παράγραφος 4 της Οδηγίας Επιστροφών).

21. Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιатύπωση).

22. Άρθρο 39 του ν. 4636/2019 «Περί Διεθνούς Προστασίας και Άλλες διατάξεις».

23. Άρθρο 5 της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ.

- Ο επικεφαλής της επιχείρησης επέδειξε ευγένεια και επαγγελματισμό και οργάνωσε αποτελεσματικά και με σεβασμό στην αξιοπρέπεια του ανθρώπου την επιβίβαση, αποβίβαση και παράδοση των αλλοδαπών, οι οποίοι δεν ήταν δεσμευμένοι σε κανένα στάδιο της επιχείρησης.
- Οι αστυνομικοί του χώρου κράτησης, οι αστυνομικοί-συνοδοί και ο οδηγός του οχήματος απευθύνονταν στους αλλοδαπούς με ευγένεια και σεβασμό στην αξιοπρέπεια του ανθρώπου.
- Ο επικεφαλής της επιχείρησης φρόντισε να υπάρχει φορητό σει πρώτων βοηθειών στο όχημα.
- Οι διαδικασίες κατά το στάδιο της παράδοσης στις αλβανικές αρχές και του ελέγχου που προηγείται έχουν συντομευθεί και αποφεύγονται έτσι πιθανές διαμαρτυρίες και ταλαιπωρία.

Συστάσεις:

Οι δύο κυριότερες συστάσεις της Αρχής είναι οι εξής:

- να γίνεται χρήση σωστά συντηρημένων οχημάτων τύπου τουριστικού λεωφορείου ή βαν, χωρίς χώρους εγκλεισμού,
- οι αστυνομικοί-συνοδοί να είναι επαρκείς σε αριθμό, να φορούν πολιτικά ρούχα και, από τον εξοπλισμό τους, να φέρουν μόνο μέσα δέσμευσης.

Επίσης συστήνεται:

- να οριστεί τόπος αναχώρησης με κατάλληλα διαμορφωμένο, καθαρό και ασφαλή χώρο αναμονής, και όχι εγκλεισμού, με καθίσματα, άνετη πρόσβαση σε τουαλέτες και σε ξεχωριστό προαύλιο και χώρο καπνίσματος,
- να ερωτώνται και, εάν το επιθυμούν, να εξετάζονται προληπτικά από γιατρό οι αλλοδαποί που πρόκειται να επιστραφούν, πριν από την έναρξη της επιχείρησης,
- να υπάρχει στην αποστολή συνοδός με πιστοποιημένες γνώσεις πρώτων βοηθειών,
- να υπάρχει πρόσβαση σε πιστοποιημένο διερμνέα για περιπτώσεις προσώπων που δεν κατανοούν την ελληνική.

3.2. Αεροπορικές, εθνικές και ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής²⁴

Το 2021 ο Συνήγορος του Πολίτη συμμετείχε με παρατηρητές/-ήτριες σε 2 εθνικές επιχειρήσεις επιστροφής (NROs) από την Ελλάδα προς τη Γεωργία και το Πακιστάν, από το στάδιο πριν από την αναχώρηση (pre-departure phase) έως το στάδιο της επιστροφής και αποτίμησης της επιχείρησης (debriefing).

Γενικά: οι εθνικές επιχειρήσεις απομάκρυνσης προς Γεωργία και Πακιστάν διεξήχθησαν ομαλά σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Τα ζητήματα που ανέκυψαν κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων αντιμετωπίστηκαν με προσήκοντα και αποτελεσματικό τρόπο από τον επικεφαλής της αποστολής, την ομάδα υποστήριξης και τους συνοδούς-αστυνομικούς.

Θετικά ευρήματα:

- Σύμφωνα και με προηγούμενες συστάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, διασφαλίστηκε χώρος για την αναμονή, τον σωματικό έλεγχο και την εξέταση από τον ιατρό με όρους ιδιωτικότητας σε παρακείμενους οικίσκους στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυγδαλέζας.
- Στα θετικά σημεία καταγράφονται επίσης η παρουσία μεταφραστή-διερμηνέα (μέσω της FRONTEX) στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυγδαλέζας στη φάση του προαναχωρησιακού ελέγχου των επιστρεφόμενων, η μέριμνα γεύματος στην αίθουσα αναμονής και η μεταγωγή των υπό επιστροφή αλλοδαπών προς το αεροδρόμιο με επαγγελματισμό, ευγένεια και χωρίς χρήση μέσων δέσμευσης.
- Όλοι οι υπό επιστροφή αλλοδαποί που παρελήφθησαν από το ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυγδαλέζας είχαν υποβληθεί σε μοριακό τεστ για την ανίχνευση του COVID-19 από τον Εθνικό Οργανισμό Δημόσιας Υγείας (ΕΟΔΥ).

Συστάσεις:

- Κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο εξέτασης των διοικητικών φακέλων που διενεργείται την προηγούμενη ημέρα της επιχείρησης διαπιστώνεται παγίως η απουσία πιστοποιητικού καταλληλότητας ταξιδιού (fit to travel).
- Το απαραίτητο πιστοποιητικό καταλληλότητας ταξιδιού (fit to travel) αντικαταστά-

24. Για τις επιχειρήσεις αυτές, η Ανεξάρτητη Αρχή λαμβάνει υπόψη της τις αυξημένες απαιτήσεις εγρήγορης για τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων πολιτών που επιστρέφονται σε μακρινές χώρες (όπως Πακιστάν, Γεωργία, Αφγανιστάν κ.ά.) με αεροπορική, εθνική ή κοινή ευρωπαϊκή πτήση. Η αναγκαστική απομάκρυνση από την Ελλάδα μπορεί να επιφέρει αυξημένο άγχος και συγκρουσιακές αντιδράσεις, τις οποίες καλούνται να χειριστούν οι αστυνομικοί-συνοδοί σύμφωνα με τους διεθνείς και ευρωπαϊκούς κανόνες και κατευθύνσεις που έχουν εκδοθεί ιδίως για αεροπορικές πτήσεις (Κώδικας δεοντολογίας της FRONTEX, 20 κατευθύνσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης για αναγκαστικές επιστροφές, Εγχειρίδιο Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κ.ά.).

θηκε από την ιατρική εξέταση μέσω ερωτήσεων εκ μέρους του υπεύθυνου γιατρού προς τους επιστρεφόμενους.

- Είναι επιβεβλημένος ο χωριστός έλεγχος των επιστρεφόμενων κατά τις διαδικασίες ελέγχου και επιβίβασης στο αεροδρόμιο της Αθήνας «Ελ. Βενιζέλος». Παρά τις συστάσεις του επικεφαλής της επιχείρησης, οι διαδικασίες ελέγχου των επιστρεφόμενων έλαβαν χώρα την ίδια στιγμή με εκείνες των επιβατών εμπορικών πτήσεων. Θα πρέπει να αποφεύγεται η πραγματοποίηση σωματικού ελέγχου στο αεροδρόμιο σε χώρο ορατό και προσβάσιμο από άλλους επιβάτες και, για τον λόγο αυτόν, ο επόπτης της Διεύθυνσης Αστυνόμευσης Αερολιμένα Αθηνών θα πρέπει να διασφαλίζει και να ελέγχει ότι ο διατιθέμενος χώρος πληροί τα παραπάνω.
- Σε μία περίπτωση πραγματοποιήθηκε σωματικός έλεγχος επιστρεφόμενου με αφαίρεση των ενδυμάτων κατ' εντολή του συνοδού. Θα πρέπει να αποφεύγεται η πραγματοποίηση σωματικού ελέγχου με την αφαίρεση των ενδυμάτων και μόνο κατ' εξαίρεση, ως έσχατο μέσο, να επιλέγεται η μέθοδος αυτή, εάν και εφόσον ο έλεγχος δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί με τη χρήση άλλων ηπιότερων μέσων (όπως φορητός ανιχνευτής, διέλευση από μαγνητική πύλη κ.ά.)²⁵.

Ο Συνήγορος του Πολίτη κατά τη διάρκεια του 2021 συμμετείχε σε 8 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις (Joint Return Operations, JROs), με διοργανώτριες χώρες την Ελλάδα, την Αυστρία και την Ελβετία.

Οι χώρες επιστροφής ήταν η Γεωργία, το Πακιστάν, η Αρμενία και, για πρώτη φορά, η Αιθιοπία και το Μπανγκλαντές.

Γενικά: στην πλειοψηφία τους οι επιχειρήσεις ολοκληρώθηκαν σύμφωνα με τον προγραμματισμό και οι συνοδοί επέδειξαν επαγγελματισμό, τηρώντας τα πρωτόκολλα συνοδείας και φύλαξης. Παραμένουν τα προβλήματα της μη έγκαιρης ενημέρωσης, του ιατρικού ελέγχου και της διερμηνείας, διαδικασίες οι οποίες είναι κρίσιμες για την ομαλή διεξαγωγή των επιχειρήσεων και τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων.

Θετικά ευρήματα:

- η παραλαβή των υπό επιστροφή αλλοδαπών γίνεται από τον χώρο του Ε.Χ.Π.Κ.Α.Α. στην Αμυδαλέζα, σε χώρο προσωρινής κράτησης, με χωριστό δωμάτιο για τη διενέργεια του σωματικού ελέγχου και σε έτερο χώρο για την εξέταση από τον ιατρό,
- η μέριμνα για την παροχή γεύματος που χορηγείται στην αίθουσα αναμονής του Αεροδρομίου,

25. Ο Συνήγορος του Πολίτη, κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του, ελέγχει την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας από τις αρμόδιες αρχές, χωρίς υπέρβαση του απολύτως αναγκαίου μέτρου, ιδίως κατά την εφαρμογή μέτρων καταναγκασμού, όπως αυτά προβλέπονται.

- η μεταγωγή των υπό επιστροφή αλλοδαπών προς το αεροδρόμιο γίνεται με επαγγελματισμό, ευγένεια και χωρίς χρήση μέσων δέσμευσης σε κανένα στάδιο της διαδικασίας, η διαχείριση των προσωπικών αντικειμένων και των αποσκευών γίνεται με τον προσήκοντα τρόπο,
- σε κάθε επιστρεφόμενο διατίθεται προστατευτική μάσκα κατά του κορωνοϊού COVID-19 και όλοι οι υπό επιστροφή αλλοδαποί υποβάλλονται σε μοριακό τεστ (PCR) για την ανίχνευσή του από τον ΕΟΔΥ,
- με τις άμεσες ενέργειες του επικεφαλής και του Γραφείου Επιστροφών της Δ/νσης Αλλοδαπών Αττικής, επιλύθηκαν ζητήματα που ανέκυψαν στην αίθουσα αναμονής που παραχωρήθηκε στο αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος».

Συστάσεις:

- Κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο (δηλαδή την εξέταση των διοικητικών φακέλων των υπό επιστροφή αλλοδαπών), διαπιστώθηκε ότι για έναν επιστρεφόμενο είχε εκδοθεί πράξη διακοπής της διαδικασίας ασύλου λόγω μη έγκαιρης ανανέωσης του δελτίου αιτούντος. Ο Συνήγορος του Πολίτη, στις παρατηρήσεις του τόσο για τον ν. 4636/2019²⁶ όσο και για τον ν. 4686/2020²⁷, έχει επισημάνει ότι η προβλεπόμενη αυτή διαδικασία, σύμφωνα με την οποία τεκμαίρεται η σιωπηρή ανάκληση της αίτησης του αιτούντος, ενέχει τον κίνδυνο αποκλεισμού από τη διαδικασία ασύλου ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.
- Σε μία περίπτωση, πραγματοποιήθηκε επιχείρηση επιστροφής στη Γεωργία και στην Αρμενία, στην οποία συμμετείχε μεγάλος αριθμός συνοδών, 59 άτομα συνολικά (συνοδοί-αστυνομικοί, ιατρός, νοσηλευτές, παρατηρητές, εκπαιδευόμενοι), ενώ ο αριθμός των επιστρεφόμενων ήταν πολύ μικρός, 9 συνολικά άτομα, εκ των οποίων 1 άτομο επεστράφη στην Αρμενία. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει σημειώσει ότι η μη έγκαιρη ενημέρωση των επιστρεφόμενων (τουλάχιστον 24 ώρες πριν) έχει ως αποτέλεσμα και τη μη σωστή διοικητική προετοιμασία της επιχείρησης, καθώς οι υπό επιστροφή ενδέχεται να υποβάλουν αίτημα διεθνούς προστασίας μόλις λάβουν γνώση της επιχείρησης και να εξαιρεθούν αυτής, επηρεάζοντας έτσι και τον συνολικό προγραμματισμό. Η έγκαιρη πληροφόρηση όχι μόνο διασφαλίζει το δικαίωμα στην ενημέρωση αλλά διευκολύνει τον καλύτερο προγραμματισμό της επιχείρησης.
- Η απουσία διερμηνείας: η διερμηνεία, ως διαδικαστική εγγύηση, κρίνεται σημαντική καθ' όλη τη διάρκεια της επιχείρησης επιστροφής, καθώς συνδέεται άρρηκτα με το δικαίωμα στην ενημέρωση. Η πρακτική της διερμηνείας μέσω ομοεθνών-ομόγλωσσων επιστρεφόμενων δεν διασφαλίζει τη σωστή και έγκυρη επικοινωνία

26. Βλ. σχετ.: «Παρατηρήσεις στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη περί διεθνούς προστασίας», σελ. 11, στο <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.608123>

27. Βλ. σχετ.: «Παρατηρήσεις στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου για τη βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας», σελ. 6, στο <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.655261>

μεταξύ των Αρχών και των επιστρεφόμενων. Το ζήτημα αυτό φαίνεται μερικώς να επιλύεται στο τέλος του 2021 με την παροχή διερμηνέων από την FRONTEX στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυδαλέζας. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αναδείξει πολλαπλώς το ζήτημα της διερμηνείας, τόσο στις Ειδικές Εκθέσεις²⁸ όσο και στις παρατηρήσεις του επί των νομοσχεδίων που αφορούν τις διαδικασίες ασύλου και μετανάστευσης²⁹, επισημαίνοντας ότι η εγγύηση της παροχής διερμηνείας θα πρέπει να διαφυλάσσεται απαρέγκλιτα, όπως προβλέπεται άλλωστε και στην Οδηγία Επιστροφών, η οποία εντάσσει τη μετάφραση και διερμηνεία στις διαδικαστικές εγγυήσεις³⁰.

- Σε μία περίπτωση, υπήρξε σωματικός έλεγχος με αφαίρεση ενδυμάτων κατ' εντολή του συνοδού, παρότι ο επιστρεφόμενος διευκρίνισε ότι δεν φορά εσώρουχα. Ο εκπρόσωπος του Γραφείου Συντονισμού Επιστροφών διευκρίνισε ότι δεν πρέπει να ακολουθούνται τέτοιες πρακτικές οι οποίες αντιβαίνουν στον Κώδικα Δεοντολογίας της FRONTEX για τις επιστροφές.

Ειδικά επιχειρησιακά θέματα:

Κατά το 2021 προγραμματίστηκαν για πρώτη φορά κοινές ευρωπαϊκές πτήσεις προς το Μπανγκλαντές και προς την Αιθιοπία, επιχειρήσεις για τις οποίες σημειώθηκαν τα εξής:

- Η προγραμματισμένη επιχείρηση επιστροφής προς την Αιθιοπία αφορούσε 2 πολίτες, εκ των οποίων ο ένας είχε εξαιρεθεί της επιχείρησης την προηγούμενη μόλις ημέρα, ενώ την ημέρα της επιχείρησης ο έτερος υπό επιστροφή υπέβαλε δήλωση βούλησης ασύλου και εξαιρέθηκε από την επιχείρηση, με αποτέλεσμα ο υπεύθυνος της αποστολής από τη διοργανώτρια χώρα να ενημερωθεί για την ακύρωση της ελληνικής συμμετοχής μετά την άφιξη του αεροσκάφους στην Αθήνα.
- Σημειώθηκε περιστατικό αυτοτραυματισμού. Ο τραυματισμένος έλαβε ιατρική φροντίδα από τον ιατρό της επιχείρησης, ειδοποιήθηκε ασθενοφόρο και εξαιρέθηκε της επιχείρησης. Επίσης, κατά τη διάρκεια της πτήσης κάποιος επιστρεφόμενος αισθάνθηκε αδιαθεσία και έχασε για λίγο τις αισθήσεις του. Παρενέβη η ιατρική ομάδα της διοργανώτριας χώρας και του προσέφερε ιατρική βοήθεια. Ο Συνήγορος παρατηρεί ότι έκτακτα περιστατικά δεν μπορεί να αποκλειστούν και ότι

28. Ενδεικτικά: σελ. 23 στην Ειδική Έκθεση Επιστροφών 2018, σελ. 23 στην Ειδική Έκθεση Επιστροφών 2019 και σελ. 23 στην Ειδική Έκθεση Επιστροφών 2020.

29. Βλ. σχετ.: «Παρατηρήσεις στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη περί διεθνούς προστασίας» και «Παρατηρήσεις στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου για τη βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας» στο <https://www.synigoros.gr>

30. Άρθρο 12 παράγραφος 2 της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. «Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν, κατόπιν αιτήματος, τη γραπτή ή προφορική μετάφραση των βασικών σημείων των αποφάσεων επιστροφής, κατά τα αναφερόμενα στην παράγραφο 1, συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών σχετικά με τα διαθέσιμα ένδικα μέσα [...]», στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=EL>

στην ομαλή διεξαγωγή κάθε επιχείρησης συμβάλλουν η προγενέστερη έγκαιρη ενημέρωση και η οριστικοποίηση του καταλόγου επιστρεφόμενων.

- Η παρουσία των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (ΜΜΕ) στην επιχείρηση προς το Μπανγκλαντές δημιούργησε ένταση στους υπό επιστροφή αλλοδαπούς. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει παρατηρήσει και σε προηγούμενη επιχείρηση με παρουσία ΜΜΕ³¹ ότι η ανάρτηση φωτογραφιών των επιστρεφόμενων (χαρακτηριστικά των οποίων μπορούν να εντοπιστούν παρά τη χρήση προστατευτικής μάσκας) συνιστά παραβίαση των κανόνων προστασίας προσωπικών δεδομένων που θέτουν οι κώδικες συμπεριφοράς της FRONTEX.

Προστασία από την πανδημία

Ο Συνήγορος του Πολίτη ήδη από το 2020³² έχει καταγράψει τις προκλήσεις της πανδημίας που προκλήθηκε από τη διασπορά του COVID-19 και έχει διατυπώσει, αφενός, προτάσεις για μέτρα προστασίας για τις ευπαθείς ομάδες και τους διοικητικά κρατούμενους που υπόκεινται σε διαδικασίες επιστροφής και, αφετέρου, προτάσεις για τις διαδικασίες επιστροφής, σύμφωνα με τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Από την αρχή της πανδημίας, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε τη συστηματική παράλειψη ελέγχου για τη συνεχή και σωστή χρήση μάσκας, με αποτέλεσμα πολλοί αστυνομικοί-συνοδοί και αρκετοί υπό επιστροφή αλλοδαποί να μη φορούν μάσκα ή να τη φορούν με λάθος τρόπο, τόσο μέσα στο όχημα μεταγωγής όσο και κατά διαστήματα στο αεροδρόμιο, ενώ ακόμα σημαντικότερη υπήρξε η μη εξέταση των αλλοδαπών για COVID-19 μέσω κατάλληλων τεστ ανίχνευσης. Σε αρκετές επιχειρήσεις πραγματοποιείται μόνο θερμομέτρηση από απόσταση, με ορισμένες φορές αντιφατικά αποτελέσματα.

Για το δίμηνο Μαρτίου-Απριλίου 2021 δεν δόθηκε εντολή διενέργειας εξωτερικού ελέγχου από τον Συνήγορο του Πολίτη, καθώς τόσο για τις εθνικές όσο και για τις κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις που προγραμματίστηκαν το δίμηνο αυτό το Γραφείο Επιστροφών της Δ/νσης Αλλοδαπών Αττικής είχε ενημερώσει την Αρχή ότι δεν διενεργείται τεστ ανίχνευσης στους επιστρεφόμενους πριν από την αεροπορική επιχείρηση παρά μόνον εάν το επιβάλλει η χώρα καταγωγής τους, εν προκειμένω το Πακιστάν (όχι όμως η Γεωργία).

Ο Συνήγορος εξέφρασε τη διαφωνία του με την πρακτική αυτή της ΕΛ.ΑΣ. και, με επιστολή του της 1.4.2021 προς τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, ζήτησε τη διενέργεια προηγούμενου τεστ σε όλους τους επιβαίνοντες στην πτήση, δηλαδή στους επιστρεφόμενους ανεξαρτήτως εθνικότητας αλλά και στους υπηρεσιακούς παράγοντες.

31. Βλ. σχετ. Ειδική Έκθεση Επιστροφών 2020, σελ. 22.

32. Βλ. σχετ. Ειδική Έκθεση Επιστροφών 2020, Κεφ. 1.2. Οι προκλήσεις της πανδημίας (σελ. 10-14).

Ο Συνήγορος πρότεινε το καθολικό τεστ ως αναγκαίο μέτρο προστασίας της υγείας όλων των επιβαίνοντων, επιστρεφόμενων, αστυνομικών-συνοδών και παρατηρητών, κατ' αναλογίαν με τα ισχύοντα για όλους τους επιβάτες στις εμπορικές πτήσεις. Πράγματι, από τα μέσα του 2021, η ΕΛ.ΑΣ. μέσω των υπηρεσιών του Εθνικού Οργανισμού Δημόσιας Υγείας (ΕΟΔΥ) πραγματοποιεί μοριακό τεστ ανίχνευσης (PCR) σε όλους του επιστρεφόμενους, σύμφωνα και με τις προηγούμενες συστάσεις της Αρχής.

Προς διασφάλιση μάλιστα της δημόσιας υγείας και των συμμετεχόντων, σε πτήση προς το Πακιστάν εξαιρέθηκε της επιχείρησης υπό επιστροφή αλλοδαπός, παρά το αρνητικό τεστ, λόγω εκτίμησης του ιατρού (βάσει θερμοκρασίας και μυαλγίας) για πιθανότητα εκδήλωσης συμπτωμάτων του κορωνοϊού εντός του αεροσκάφους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τη διενέργεια δωρεάν μοριακού τεστ (PCR) σε όλους τους συμμετέχοντες στις επιχειρήσεις (επιστρεφόμενοι, συνοδοί, γιατροί, διερμνείς, παρατηρητές κ.ά.) και η συμμετοχή να ολοκληρώνεται μόνο με την έκδοση βεβαίωσης αρνητικού αποτελέσματος, καθώς και τη διανομή ειδικών μασκών υψηλής προστασίας (τύπου FFP2 ή N95), σύμφωνα με τις οδηγίες των αρμόδιων φορέων³³.

3.3. Επιχειρήσεις επανεισδοχής στην Τουρκία

Κατά το 2021 δεν διενεργήθηκε καμία επιχείρηση επανεισδοχής στην Τουρκία, θαλάσσια ή αεροπορική, καθώς από τις 19 Μαρτίου 2020 η Τουρκία έχει αναστείλει τις διαδικασίες που προβλέπονται στην Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας και διατήρησε την αναστολή αυτή καθ' όλο το 2021.

Στη σχετική Έκθεση 2021 για την Τουρκία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σημειώνει³⁴ ότι «Προέκυψαν προβλήματα κατά την εφαρμογή της κοινής δήλωσης εξαιτίας της μονομερούς αναστολής των επιστροφών των παρανόμως διαμενόντων και των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο εκ μέρους της Τουρκίας από τον Μάρτιο 2020 και έπειτα [...]» και «Η Επιτροπή και η Ελλάδα έχουν επανειλημμένως καλέσει την Τουρκία να συνεχίσει τις επιχειρήσεις επιστροφών σύμφωνα με τις δεσμεύσεις της που προβλέπονται στην κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας. Η συνέχιση των επιστροφών στην Τουρκία παραμένει κλειδί για την αποτελεσματική αποτροπή της παράτυπης μετανάστευσης και των δικτύων παράνομης διακίνησης ανθρώπων στην περιοχή».

Ο Συνήγορος του Πολίτη παρατηρεί ότι η αναστολή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας λόγω της πανδημίας από τον Μάρτιο του 2020 —2 έτη πλέον— έχει καταστήσει ανέφικτη την οποιαδήποτε επιχείρηση επιστροφής προς την Τουρκία. Το γεγονός αυτό έχει οδηγήσει σε κατάσταση νομικής αβεβαιότητας τους υπηκόους τρίτων χωρών για τους

33. Ενδεικτικά: ΚΥΑ αριθμ. Δ1α/Γ.Π.οικ.81558/29.12.2021 «Έκτακτα μέτρα προστασίας της δημόσιας υγείας από τον κίνδυνο περαιτέρω διασποράς του κορωνοϊού COVID-19 στο σύνολο της Επικράτειας».

34. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Commission Staff Working Document, Turkey 2021 Report, διαθέσιμη στο https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/turkey-report-2021_en

οποίους έχει ολοκληρωθεί κάθε διαδικασία εξέτασης αίτησης για χορήγηση διεθνούς προστασίας και δεν θεωρούνται πλέον αιτούντες άσυλο, ώστε να εμπίπτουν στο πεδίο προστασίας της κείμενης νομοθεσίας. **Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει προτείνει**³⁵ οι εν λόγω υπήκοοι τρίτων χωρών να έχουν τη δυνατότητα να υποβάλουν μεταγενέστερο αίτημα διεθνούς προστασίας προκειμένου αυτό να εξετάζεται επί της ουσίας, δίνοντας τη δυνατότητα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων³⁶.

3.4. Χώροι και διαδικασίες διοικητικής κράτησης

Στο πλαίσιο του εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών, ο Συνήγορος ελέγχει δειγματοληπτικά τη διαδικασία από την έκδοση μιας απόφασης επιστροφής/απέλασης μέχρι την υλοποίησή της. Ο έλεγχος αυτός περιλαμβάνει επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά Κέντρα ή άλλους χώρους διοικητικής κράτησης των προς επιστροφή αλλοδαπών και την τήρηση των σχετικών διατάξεων της Οδηγίας Επιστροφών και του Ν. 3907/2011 για χωριστή κράτηση από ποινικούς κρατούμενους, ανθρώπινη μεταχείριση, δέουσα επιμέλεια για την υλοποίηση της επιστροφής και τη λήξη της κράτησης, η οποία, κατά την Οδηγία, αποσκοπεί αποκλειστικά στην υλοποίηση της επιστροφής και αποτελεί το έσχατο μέτρο αν δεν μπορούν να επιβληθούν εναλλακτικά μέτρα.

Το 2021 ο Συνήγορος επισκέφτηκε τα 2 Προαναχωρησιακά Κέντρα (ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.) της Αττικής, στον Ταύρο (1.11.2021) και την Αμυγδαλέζα (4.11.2021), επίσης το ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Φυλακίου στον Έβρο (8.11.2021) και 2 Τμήματα Συνοριακής Φύλαξης (Σουφλίου και Φερών, 9.11.2021) στην Περιφέρεια Αν. Μακεδονίας και Θράκης, καθώς επίσης τα κρατητήρια της Δ/σης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης και του Τμήματος Διαχείρισης Μετανάστευσης Αγίου Αθανασίου στην ίδια Περιφέρεια (9 και 10.12.2021 αντίστοιχα).

Ως προκαταρκτική παρατήρηση, ο Συνήγορος εμμένει στην πάγια θέση του ότι τα κρατητήρια των αστυνομικών τμημάτων δεν πρέπει να χρησιμοποιούνται για κράτηση εν όψει επιστροφής, 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 την φύση τους, πρόκειται για χώρους που προορίζονται να υποδέχονται άτομα για πολύ μικρά διαστήματα»**³⁷.

Στις επισκέψεις του ο Συνήγορος είχε την ευκαιρία να διαπιστώσει ότι καταβάλλονται προσπάθειες για τη βελτίωση των **συνθηκών διαβίωσης** (βελτίωση στην καθαριότητα, βάψιμο των χώρων κράτησης στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Ταύρου, καινούργιο οικίσκο και λειτουργία βιβλιοθήκης στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυγδαλέζας, ανακαίνιση στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Φυλακίου κ.ά.). Η έλλειψη διερμηνείας (μερικώς έχει καλυφθεί στην Αττική από την

35. Κατ' εφαρμογή του άρθρου 86 του ν. 4636/2019.

36. Βλ. επίσης προτάσεις στο κεφάλαιο 3.4. για τη διοικητική κράτηση.

37. *Horshill* κατά Ελλάδα, απόφαση ΕΔΔΑ της 1.8.2013 (αρ. προσφυγής 70427/11), παρ. 47.

FRONTEX) και η μη χορήγηση τηλεκαρτών από τις αρχές αστυνομικής κράτησης αποτελούν πάγια προβλήματα των ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Δεν διαπιστώθηκε υπερπληθυσμός, διότι η κράτηση στους χώρους αυτούς της ΕΛ.ΑΣ. δεν υπερβαίνει τη δυναμικότητά τους, χωρίς ωστόσο να έχει εισακουσθεί η πρόταση του Συνηγόρου, ήδη από την προηγούμενη χρονιά, για ουσιαστική αποσυμφόρση των χώρων κράτησης ως μέτρο αναγκαίας προφύλαξης από τον κορωνοϊό COVID-19³⁸. Οι δε εμβολιασμοί έναντι του κορωνοϊού σε διοικητικά κρατούμενους αλλοδαπούς ξεκίνησαν σε μικρό ποσοστό των εγκλείστων στα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. της Αττικής μόλις τον Οκτώβριο 2021, ενώ η έλλειψη προσωρινού ΑΜΚΑ εμποδίζει τον εμβολιασμό των κρατουμένων στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Φυλακίου. Ο Συνήγορος επαναφέρει την πρότασή του προς αποσυμφόρση των χώρων με εναλλακτικά της κράτησης μέτρα, προκειμένου να τηρούνται αποστάσεις μεταξύ των εγκλείστων, και συστήνει την ταχεία επέκταση του προγράμματος εμβολιασμού στο σύνολο των κρατουμένων σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αναλυτικά οι διαπιστώσεις της Αρχής στις αυτοψίες αυτές περιλαμβάνονται στην ειδική έκθεση του Συνηγόρου με την αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης Βασανιστηρίων και απάνθρωπης μεταχείρισης (Ν. 4228/2014-OPCAT).

Ως προς τη διαδικασία επιστροφών, ο Συνήγορος διατύπωσε στην αστυνομική διοίκηση τις εξής γενικές παρατηρήσεις:

Το πρώτο ζήτημα αφορά τη διαπιστωθείσα διοικητική κράτηση Αφγανών πολιτών πέραν του τριμήνου ή και του εξαμήνου. Σημειώνουμε, ωστόσο, ότι δεν έχουν πραγματοποιηθεί επιστροφές Αφγανών μετά τον Αύγουστο 2021, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛ.ΑΣ.

Δεδομένης της υφιστάμενης κατάστασης στο Αφγανιστάν μετά την κατάληψη της εξουσίας από τους Ταλιμπάν, καθίσταται προβληματική η συνέχιση της κράτησης, αν δεν πληρούται ο όρος της εύλογης προοπτικής απομάκρυνσης από τη χώρα, σύμφωνα με την Οδηγία Επιστροφών (Οδηγία 2008/115/ΕΚ άρθρο 15, Ν. 3907/2011 άρθρο 30 παρ. 4³⁹). Βλ. και σχετική Σύσταση UNHCR της 17.08.2021⁴⁰.

38. Βλ. Ειδική Έκθεση Επιστροφών 2020, σελ. 12 επ.

39. «Όταν καθίσταται πρόδηλο ότι δεν υφίσταται πλέον λογικά προοπτική απομάκρυνσης για νομικούς ή άλλους λόγους ή όταν παύουν να ισχύουν οι όροι της παραγράφου 1, η κράτηση αίρεται και ο υπήκοος τρίτης χώρας απολύεται αμέσως».

40. <https://www.unhcr.org/gr>

Παράλληλα, οι Αφγανοί αποτελούν τη μεγαλύτερη εθνική ομάδα αιτούντων άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση τον Σεπτέμβριο 2021⁴¹. Η υφιστάμενη γενική κατάσταση στο Αφγανιστάν χαρακτηρίζεται εξαιρετικά ασταθής, με κυρίαρχες την ανασφάλεια και τη βία, σύμφωνα με την πρόσφατη έκθεση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο⁴². **Ο Συνήγορος προτείνει η διοίκηση της ΕΛ.ΑΣ. να εξετάσει την παροχή οδηγιών προς έκδοση πράξεων αναβολής απομάκρυνσης των Αφγανών πολιτών ως βραχυπρόθεσμη λύση**⁴³.

Το γενικότερο ζήτημα που απαντάται και σε αναφορές άλλων διοικητικά κρατουμένων προς τον Συνήγορο είναι 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 (βλ. και ΔΕΕ, απόφαση Kadzoev C-357/09) σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας. Σύμφωνα με τα όσα προβλέπει η Οδηγία Επιστροφών⁴⁴ **«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»**⁴⁵.

-
41. Ακολουθούν Σύριοι και Ιρακίνοί. Eurostat, Asylum quarterly report, 15.12.2021 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_quarterly_report#Main_trends_in_the_number_of_asylum_applicants
42. Βλ. EASO, Afghanistan Security Situation Update (Σεπτέμβριος 2021) https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/2021_09_EASO_COI_Report_Afghanistan_Security_situation_update.pdf. “Απομένει να δούμε εάν οι Ταλιμπάν προτίθενται να τηρήσουν τις διεθνείς δεσμεύσεις που υπέγραψε το Αφγανιστάν κατά τη διάρκεια των τελευταίων 20 ετών, συμπεριλαμβανομένων των περισσότερων διεθνών συνθηκών για τα ανθρώπινα δικαιώματα ή εάν οι συμφωνίες αυτές θα θεωρηθούν άκυρες”.
43. Στο μέτρο που η Πολιτεία δεν εξετάζει συνολικότερες λύσεις, όπως λ.χ. την επαναφορά της άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, που καταργήθηκε με τον πρόσφατο ν. 4825/2021, βλ. τις από 30.08.2021 παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη στο σχετικό νομοσχέδιο: <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.851675>.
44. Άρθρο 15 της Οδηγίας 2008/115/ΕΕ, όπως αυτό ενσωματώθηκε με το άρθρο 30 του ν. 3907/2011.
45. Ομοίως, η 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», επιβάλλεται, δηλαδή, 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.

Επομένως, **ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει** να εξετάζεται η άρση της διοικητικής κράτησης των πολιτών εκείνων για τους οποίους δεν υφίσταται λογικά προοπτική απομάκρυνσης ή/και η χρήση εναλλακτικών της κράτησης μέτρων⁴⁶, εάν αυτό κρίνεται αναγκαίο, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία (Φ. 292704, Φ. 302349)⁴⁷.

Το δεύτερο ζήτημα αφορά την κράτηση σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. πριν από την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής. Συγκεκριμένα, οι νεοεισερχόμενοι μέσω Έβρου κρατούνται συστηματικά στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Φυλακίου. Και οι διασωθέντες σε ναυάγια στο Αιγαίο, στο Ιόνιο ή στην Κρήτη οδηγούνται συστηματικά στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυγδαλέζας από τον Σεπτέμβριο του 2021 και διοχετεύονται μετά από εβδομάδες ή και μήνες σε δομές στην ενδοχώρα, κατά καταστρατήγηση του Ν. 4375/2016 για τις υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής.

Η παράκαμψη αυτή της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου καθιστά όλους τους αλλοδαπούς εκ προοιμίου αντικείμενο αστυνομικής κράτησης, αφαιρώντας κατά τρόπο πρωθύστερο τη δυνατότητα προηγούμενης διάγνωσης της κάθε είδους ευαλωτότητας των νεοεισερχομένων από τις αρμόδιες υπηρεσίες των Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ), όπως επιτάσσει ο νόμος 4375/2016.

Ως παράπλευρη συνέπεια, η κράτηση εξαρχής σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., στο παράδειγμα της Αμυγδαλέζας, συνεπιφέρει και αλλαγή δικαιοδοσίας των νεοεισερχομένων ως προς τα αιτήματα ασύλου και καθυστέρηση εξέτασης των αιτημάτων των άλλων, των κρατούμενων πραγματικά προς επιστροφή. Επιπρόσθετα, πρόκειται για αλλοίωση της αποστολής των Προαναχωρησιακών Κέντρων, τα οποία εκφεύγουν πλέον της διοικητικής κράτησης προς επιστροφή. Παρόμοιες πρακτικές χωρίς σαφές νόμιμο έρεισμα δεν συνιστούν απλώς καταστρατήγηση του νόμου, αλλά επηρεάζουν τα θεμελιώδη δικαιώματα των αλλοδαπών, επιστρεφόμενων και μη, και σηματοδοτούν την καταρχήν θεώρηση του μετανάστη ή/και αιτούντος άσυλο ως κρατούμενου, δηλαδή την κατά κανόνα στέρψη της προσωπικής του ελευθερίας, κατά παράβαση της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας.

46. Ενδεικτικά: η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση οικονομικής εγγύησης, η υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος κ.ά. Βλ. Ειδική Έκθεση Επιστροφών 2020 στο www.synigoros.gr.

47. <https://equal-rights.org/en/news/greek-ombudsman-calls-for-release-of-19-persons-who-are-unlawfully-detained-in-the-pre-removal-detention-centre-on-kos/>

4. Εξελίξεις στο εσωτερικό δίκαιο

4.1. Οι εξαιρέσεις από την Οδηγία Επιστροφών στον ν. 4825/2021

Ο Συνήγορος υπέβαλε στα συναρμόδια Υπουργεία και στη Βουλή των Ελλήνων αναλυτική γνώμη για το σχέδιο νόμου «Αναμόρφωση διαδικασιών απελάσεων και επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών, ζητήματα αδειών διαμονής και διαδικασιών χορήγησης διεθνούς προστασίας κ.ά. διατάξεις»⁴⁸, νυν ν. 4825/2021 (Α΄ 157). Οι παρατηρήσεις της Ανεξάρτητης Αρχής ειδικά για τις επιστροφές αφορούν συνοπτικά τα εξής:

α΄) Απελάσεις και επιστροφές. Με το άρθρο 1 επιχειρείται να εξαιρεθούν από την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 16-33 του ν. 3907/2011, δηλαδή του κεφαλαίου εναρμόνισης με την Οδηγία Επιστροφών (Οδηγία 2008/115/ΕΚ), οι διαδικασίες απέλασης υπηκόων τρίτων χωρών που υπόκεινται σε απαγόρευση εισόδου, συλλαμβάνονται σε παράνομη διέλευση συνόρων κ.ά. Με την αυτοτελή αυτή διάταξη ορίζεται (παρ. 2) ότι στις διαδικασίες απέλασης αυτές εφαρμόζεται ο προγενέστερος νόμος 3386/2005 περί παράνομης εισόδου αλλοδαπών.

Ωστόσο, η εξαίρεση αυτή από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας Επιστροφών προβλέπεται από την ίδια την Οδηγία (άρθρο 2 της Οδηγίας) και εμπεριέχεται ήδη στο άρθρο 17 του ν. 3907/2011. Η επαναδιατύπωσή της σε αυτοτελή διάταξη παραβλέπει το γεγονός ότι η Οδηγία Επιστροφών ορίζει⁴⁹ ότι για όσους αλλοδαπούς υπάγονται στο εξαιρούμενο πεδίο εφαρμογής της συνεκίζουν να ισχύουν οι ελάχιστες εγγυήσεις του σεβασμού των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της μη επαναπροώθησης. Καταλείπονται, συνεπώς, ερμηνευτικά περιθώρια της νέας διάταξης για καταστρατήγηση του ενωσιακού δικαίου (άρθρο 2 και άρθρο 4 παρ. 4 της Οδηγίας Επιστροφών) και θα έπρεπε να απαλειφθεί ή άλλως να ενταχθεί οργανικά στο άρθρο 17 του ν. 3907/2011.

β΄) Οικειοθελής αναχώρηση. Στο άρθρο 3 ορίζεται ότι το χρονικό διάστημα για την οικειοθελή αναχώρηση που χορηγείται από τις υπηρεσίες αλλοδαπών, κατά μέγιστο όριο 25 πλέον ημέρες (αντί για 30), έχει δυνατότητα παράτασης κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου έως 120 ημέρες αντί για ένα έτος. Η δραστική μείωση του ανώτατου αυτού ορίου σε τρεις μήνες θα επιφέρει ανατροπές στη σχολική καθημερινότητα ανήλικων τέκνων και φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με τις κατευθύνσεις της Οδηγίας Επιστροφών, σύμφωνα με τις οποίες θα πρέπει να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη το συμφέρον του παιδιού και ο σεβασμός της οικογενειακής ζωής.

Επίσης, στο άρθρο 7 ορίζεται τεκμήριο σιωπηρής απόρριψης της αίτησης για παράταση της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης, αν δεν απαντηθεί εντός 15 ημερών, δημιουργώντας τον κίνδυνο να μην εξετασθούν ουσιαστικά οι λόγοι παράτασης που προβάλλει ο αιτών και να απορριφθούν άνευ αιτιολογίας, αντίθετα με τις αρχές της χρηστής διοίκησης.

48. <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.851675>

49. Άρθρο 4 παρ. 4 Οδηγίας Επιστροφών, αντίστοιχα άρθρο 19 παρ. 2 ν. 3907/11.

γ') Κράτηση και διαδικασία απέλασης. Είναι θετικό βήμα (άρθρο 34 του νόμου) ότι και στις διαδικασίες απέλασης του ν. 3386/2005 ορίζεται ότι η διοικητική κράτηση εκτελείται στα Προαναχωρησιακά Κέντρα του ν. 3907/2011. Ωστόσο, στην πράξη, οι «κατά κανόνα ειδικές εγκαταστάσεις» της Οδηγίας Επιστροφών (άρθρο 16) δεν επαρκούν και ένας μεγάλος αριθμός αλλοδαπών κρατείται σε αστυνομικά τμήματα. Ο Συνήγορος επαναλαμβάνει την πάγια θέση του ότι η κράτηση αλλοδαπών σε αστυνομικά τμήματα δεν ανταποκρίνεται στις υποχρεώσεις της διοίκησης να εξασφαλίζει αξιόπρεπεις συνθήκες διαβίωσης για τους διοικητικά κρατούμενους αλλοδαπούς⁵⁰. Επίσης, ο Συνήγορος εμμένει στην παρατήρηση που είχε υποβάλει κατά την ψήφιση του ν. 4686/2020⁵¹ ότι η τροποποίηση της παρ. 1 του άρθρου 30 του ν. 3907/2011, με την οποία η κράτηση επιβάλλεται ως κανόνας και τα εναλλακτικά μέτρα καθίστανται η εξαίρεση, αφίσταται της Οδηγίας Επιστροφών που επιβάλλει τον αντίστροφο κανόνα, σύμφωνα και με την αρχή της αναλογικότητας στους περιορισμούς της προσωπικής ελευθερίας.

δ') Αναβολή απομάκρυνσης από τις αστυνομικές αρχές. Με την παρ. 10 του άρθρου 72 του νόμου καταργείται η δυνατότητα χορήγησης άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αιτούντες διεθνή προστασία (άρθρο 22 ν. 4375/2016), όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 6 της Οδηγίας Επιστροφών, σύμφωνα με το οποίο στις διαδικαστικές εγγυήσεις εντάσσεται και η δυνατότητα των κρατών μελών να χορηγούν **αυτόνομη άδεια διαμονής για λόγους συμπόνιας, για ανθρωπιστικούς λόγους ή για άλλους λόγους** σε υπήκοο τρίτης χώρας που διαμένει παράτυπα στην επικράτειά τους. Η χορήγηση αυτή, σύμφωνα και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁵², μπορεί να συμβάλει στην πρόληψη της παρατεταμένης διαμονής σε παράτυπη κατάσταση, να μειώσει την ευαλωτότητα στην εργασιακή εκμετάλλευση και να διευκολύνει την κοινωνική ένταξη των ατόμων και τη συνεισφορά τους στην κοινωνία. Με τον τρόπο αυτόν, θα μπορούσε να ξεπεραστεί η κατάσταση διοικητικής αβεβαιότητας στην οποία εγκλωβίζονται τα άτομα αυτά, ενώ στόχος παραμένει η πρόληψη περαιτέρω παράτυπων μετακινήσεων προσώπων που υπόκεινται σε απόφαση επιστροφής.

Επισημαίνεται ότι, με την κατάργηση αυτή της άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αιτούντες διεθνή προστασία, η μόνη δυνατότητα αναβολής απομάκρυνσης για λόγους ανθρωπιστικούς ασκείται πλέον από τα αστυνομικά όργανα σύμφωνα με το άρθρο 24 ν.3907/2011 (άρθρο 9 της Οδηγίας Επιστροφών). Η αρμοδιότητα αυτή καθίσταται έτι περαιτέρω κρίσιμη σε περίπτωση που τυχόν αποφάσεις επιστροφής στην Τουρκία ως τρίτη ασφαλή χώρα για την εξέταση αιτήσεων διεθνούς προστασίας δεν μπορούν να εφαρμοστούν, διότι οι υποκείμενοι αλλοδαποί-αιτούντες κινδυνεύουν να βρεθούν σε δεινή κατάσταση από πλευράς ανθρωπιστικής.

50. Βλ. Έκθεση Επιστροφών 2020, σελ. 18, 28.

51. Ibid.

52. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17.12.2020 σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας για την επιστροφή: 2019/2208(INI)
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_EL.html.

5. Εξελίξεις στο ευρωπαϊκό πλαίσιο των επιστροφών

5.1. Οι διεργασίες αλλαγής του ενωσιακού δικαίου

Από πλευράς Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι προτάσεις αλλαγής του θεσμικού πλαισίου των επιστροφών ακολούθησαν τις πολιτικές εξελίξεις στα **σύνορα με τη Λευκορωσία**. Με σκοπό να βοηθήσει τη Λετονία, τη Λιθουανία και την Πολωνία να αντιμετωπίσουν την κατάσταση έκτακτης ανάγκης στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, την 1.12.2021 η Επιτροπή πρότεινε μια σειρά έκτακτων και προσωρινών μέτρων⁵³, ισχύος 6 μηνών, για το άσυλο και την επιστροφή, εισάγοντας απλουστευμένες και ταχύτερες εθνικές διαδικασίες, μεταξύ άλλων για την επιστροφή των ατόμων των οποίων απορρίπτεται η αίτηση διεθνούς προστασίας.

Παράλληλα, η **Ελλάδα** είναι μεταξύ των 12 χωρών⁵⁴ που συνυπέγραψαν επιστολή προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Οκτώβριο 2021, ζητώντας την αναθεώρηση του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν προς την κατεύθυνση θέσπισης κοινών προδιαγραφών για την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και αποτελεσματικών προληπτικών μέτρων της παράνομης διέλευσης από τα σύνορα απέναντι σε αυξημένες ροές που εργαλειοποιούν τους μετανάστες ή σε καταχρήσεις του νομικού πλαισίου διεθνούς προστασίας⁵⁵. Η Επίτροπος για τα ανθρώπινα δικαιώματα του **Συμβουλίου της Ευρώπης** έκρουσε τον κώδωνα του κινδύνου ότι οι προσπάθειες προσαρμογής του νομικού πλαισίου δεν θα πρέπει να καταλήξουν σε νομιμοποίηση πρακτικών επαναπροώθησης και εξάλειψης σημαντικών εγγυήσεων για τους αιτούντες άσυλο στα σύνορα⁵⁶.

Στις 14.12.2021 η Επιτροπή πρότεινε την τροποποίηση του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, περιλαμβάνοντας και πρόταση Κανονισμού για την περίπτωση **«εργαλειοποίησης» των μεταναστών** από άλλα κράτη⁵⁷, δηλαδή τη δημιουργία τεχνητών μεταναστευτικών πιέσεων σε κράτη μέλη της Ένωσης.

Η πρόταση Κανονισμού επιτρέπει την παράταση των προθεσμιών για τις διαδικασίες ασύλου⁵⁸ και την επέκταση των ειδικών διαδικασιών για τα σύνορα, στην κατεύθυνση

53. COM(2021) 752 final, 1.12.2021, βάσει του άρθρου 78 παρ. 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ.

54. Μαζί με την Πολωνία, την Ουγγαρία, τη Λιθουανία, τη Λετονία, την Εσθονία, τη Βουλγαρία, την Κύπρο, την Αυστρία, τη Δανία, την Τσεχία και τη Σλοβακία.

55. Κοινή επιστολή 7-10-2021 https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/10/07/Joint-letter_Adaptation-of-EU-legal-framework-20211007.pdf

56. 21-10-2021 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/european-states-must-stand-up-against-pushbacks-and-the-attempt-to-legalise-them?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fthematic-work%2Fmigration>

57. «για την αντιμετώπιση καταστάσεων εργαλειοποίησης στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου», COM(2021) 890 final, 14.12.2021.

58. Όχι όμως την αναστολή των διαδικασιών καταγραφής ασύλου που προέβλεπε η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 2.3.2020 (Α΄ 45).

των έκτακτων μέτρων που είχαν ήδη ανακοινωθεί για τις τρεις συνορεύουσες με τη Λευκορωσία χώρες. Επίσης, επιτρέπει μειωμένες συνθήκες υποδοχής για αιτούντες άσυλο και ειδική ταχεία διαδικασία επιστροφής. Η ταχεία διαδικασία επιστροφής στο άρθρο 4 της πρότασης εισάγεται κατά παρέκκλιση της κανονικής διαδικασίας, αλλά γίνεται μνεία ειδικών εγγυήσεων (τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης, λαμβάνεται υπόψη το μείζον συμφέρον του παιδιού, η οικογενειακή ζωή και η κατάσταση της υγείας των επιστρεφόμενων). Ωστόσο, παρατηρούμε ότι η πρόταση ως προς τις επείγουσες διαδικασίες επιστροφής εισάγει εξαιρέσεις και αναφέρεται σε προβλέψεις και επίπεδο μεταχείρισης όχι του ισχύοντος ενωσιακού δικαίου αλλά ρυθμίσεων που δεν έχουν ακόμη θεσπιστεί και εκκρεμούν, όπως η πρόταση αναδιατύπωσης της Οδηγίας Επιστροφών που έχει κατακριθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ακριβώς για το χαμηλό επίπεδο εγγυήσεων δικαιωμάτων που επιχειρεί να εισαγάγει.

Το σημαντικό είναι ότι το 2021 δεν σημειώνεται πρόοδος στην αποδοχή των προτάσεων της Επιτροπής τόσο για την **αναδιατύπωση της Οδηγίας Επιστροφών**, που εκκρεμεί από το 2018⁵⁹, όσο και για την πρόταση Κανονισμού για κοινές διαδικασίες ασύλου⁶⁰ που αποτελεί κεντρικό σημείο στο **Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο** της 23.9.2020 και προβλέπει ενοποιημένη διαδικασία τόσο διαλογής των νεοεισερχομένων στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης όσο και επιστροφής, επίσης στα σύνορα. Η πρόταση Κανονισμού, μάλιστα, εισάγει ένα πλαίσιο κοινών διαδικασιών και ενιαίων κριτηρίων που, αν υιοθετηθεί, θα είναι αμέσου εφαρμογής για όλα τα κράτη μέλη, προκειμένου να καμφθούν οι αντιδράσεις στην αναδιατύπωση της Οδηγίας αλλά και να παρακαμφθεί η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών για τυχόν ευνοϊκότερες διαδικασίες από τις προβλέψεις της⁶¹.

Πρόσφατα, η γαλλική Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ, με έγγραφο της **8.2.2022**⁶², αναλύοντας περαιτέρω την πρόταση του Κανονισμού αυτού για έλεγχο διαλογής στη «φάση προ εισόδου» στη χώρα, πρότεινε ένα σαφές **νομικό πλαίσιο**: όσοι εισέρχονται παράνομα στη χώρα⁶³, ως προς τον έλεγχο διαλογής⁶⁴ στα σύνορα⁶⁵ να θεωρείται ότι δεν έχουν εισέλθει στη χώρα, ακόμη κι αν ο τόπος ελέγχου είναι εντός των συνόρων (πλησίον των συνόρων ή στην ενδοχώρα) και, κατά συνέπεια, να είναι **εφαρμοστέα η εξαίρεση από την Οδηγία Επιστροφών**

59. Βλ. Εκθέσεις Επιστροφών ετών 2018 σελ. 27 επ., 2019 σελ. 34 επ. και 2020 σελ. 34 επ. για τον κριτικό σχολιασμό του Συνηγόρου και τις εκτεταμένες παρατηρήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα σχετικά ψηφίσματά του ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα των επιστρεφόμενων, www.synigoros.gr.

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

61. Βλ. αναλυτικά Έκθεση Επιστροφών έτους 2020, σελ. 36-39.

62. Έγγραφο της 8.2.2022, <https://euobserver.com/migration/154340>.

63. Όσοι διέρχονται τα σύνορα παράνομα, όσοι συλλαμβάνονται σε επιχειρήση διάσωσης, καθώς και όσοι υποβάλλουν αίτημα ασύλου σε σημεία εισόδου εξωτερικών συνόρων ή σε ζώνες transit.

64. Έλεγχος τεσσάρων σημείων: προκαταρκτικός έλεγχος υγείας και έλεγχος ευαλωτότητας, ταυτότητας και ασφαλείας.

65. Σε αυστηρό χρονικό πλαίσιο 5 ημερών και κατά ανώτατο όριο 10 ημερών σε εξαιρετικές περιστάσεις.

(άρθρο 2 παρ. 2 της Οδηγίας 2008/115 ΕΚ), με συνέπειες, μεταξύ άλλων, και για την κράτηση των επιστρεφόμενων, που για την ισχύουσα Οδηγία (άρθρο 15) δεν είναι ο κανόνας αλλά η εξαίρεση.

Κατόπιν όλων των παραπάνω, τίθεται το ερώτημα αν η Οδηγία Επιστροφών θα παραμείνει ένα άδειο κέλυφος, διότι οι εξαιρέσεις θα έχουν ένα πολύ ευρύτερο πεδίο εφαρμογής από τον κανόνα.

5.2. Ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, FRONTEX και Πρωτοβουλία του Ναυπλίου για τον ανεξάρτητο εξωτερικό έλεγχο

Ο Συνήγορος, ως εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών, αρμοδιότητα προβλεπόμενη από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει θεσμική συνεργασία με την FRONTEX, όπως ορίζει ο Κανονισμός της ήδη από τα τέλη του 2016⁶⁶. Η συνεργασία αυτή έγκειται αφενός στη συμμετοχή στελεχών του Συνηγόρου στην ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών της FRONTEX με αντικείμενο τον έλεγχο (monitoring) στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής και αφετέρου στην κοινοποίηση από τον Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX καταγγελιών που εμπλέκουν όργανα των ελληνικών αρχών.

Ο Συνήγορος συνεχίζει να προτείνει ικανό αριθμό (8) έμπειρων στελεχών του για συμμετοχή στην προβλεπόμενη ευρωπαϊκή δεξαμενή, διατηρώντας ωστόσο τις σοβαρές επιφυλάξεις του⁶⁷, δεδομένου ότι η FRONTEX συγκεντρώνει τόσο τον συντονισμό εκτέλεσης των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων επιστροφών όσο και τον έλεγχό τους.

Αποσκοπώντας να θεραπεύσει το σοβαρό αυτό έλλειμμα διαφάνειας και λογοδοσίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο Συνήγορος ανέλαβε πρωτοβουλία για τη δημιουργία ενός μηχανισμού από ομόλογους ανεξάρτητους θεσμούς κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για τον ανεξάρτητο εξωτερικό έλεγχο στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής. Η πρωτοβουλία αυτή έλαβε την ονομασία «**Πρωτοβουλία του Ναυπλίου**» από την πόλη στην οποία έγιναν οι πρώτες συναντήσεις προετοιμασίας, με την υποστήριξη του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Οι ειδικότεροι στόχοι της πρωτοβουλίας αυτής για ενιαίες και υψηλότερες προδιαγραφές σεβασμού των δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις έχουν αναφερθεί αναλυτικά στην προηγούμενη έκθεση του Συνηγόρου⁶⁸. Το βασικό ζητούμενο παραμένει **η διαφάνεια και αναγκαία θεσμική λογοδοσία στη δράση της FRONTEX**, στον ενισχυμένο πλέον ρόλο της στις επιστροφές.

66. Με τον προϊσχύσαντα Κανονισμό(ΕΕ) 2016/1924, άρθρο 29 και άρθρο 72 παρ. 4 και με τον νυν ισχύοντα Κανονισμό(ΕΕ) 2019/1896, άρθρο 51 και άρθρο 111 παρ. 4.

67. Βλ. αναλυτική κριτική στις Ειδικές Εκθέσεις Επιστροφών 2016 σελ. 15 επ, 2018 σελ. 11 επ, 2020 σελ. 30 επ.

68. Ειδική Έκθεση Επιστροφών 2020, σελ. 30 επ.

Νέα πεδία και προκλήσεις για συνεργασία του Συνηγόρου με ομόλογους θεσμούς άλλων χωρών, στο πλαίσιο της Πρωτοβουλίας του Ναυπλίου, αποτελούν ωστόσο οι δραστηριότητες της FRONTEX στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και η ανάγκη διαφάνειας και διαφύλαξης της νομιμότητας στη δράση των κρατικών οργάνων στα σύνορα κάθε χώρας μέσω ανεξάρτητων μηχανισμών παρακολούθησης, όπως προβλέπει το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και αναφέρεται στη συνέχεια.

5.3. Συνεργασία με τον Μηχανισμό Αναφορών της FRONTEX σε έρευνες επανεισδοχών και επαναπροωθήσεων

Το Γραφείο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της FRONTEX, σύμφωνα με τον σχετικό ευρωπαϊκό Κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (άρθρο 111 παρ. 4 του Κανονισμού 2019/1896), παράλληλα με τις ελληνικές αρχές, από τις οποίες αναμένει απάντηση εντός εξαμήνου (με σημείο επαφής την ΕΛ.ΑΣ.), διαβιβάζει στον Συνήγορο του Πολίτη, ως εθνικό μηχανισμό προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τις καταγγελίες που δέχεται ο Μηχανισμός Αναφορών της FRONTEX για παραβίαση δικαιωμάτων σε σχετικές επιχειρήσεις του.

Είναι αξιοσημείωτο ότι, για πρώτη φορά στην πενταετή λειτουργία του Μηχανισμού Αναφορών, η FRONTEX διαβίβασε το 2021 στον Συνήγορο δύο υποθέσεις που δεν αναφέρονται σε επανεισδοχές αλλά σε παράνομες επαναπροωθήσεις από τον Έβρο (αναφορές CMP 2021/00004 και CMP 2021/00018).

Ο Συνήγορος ενημέρωσε την FRONTEX ότι και οι δύο περιπτώσεις εντάσσονται στην ειδική αρμοδιότητά του ως Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας, διότι θέτουν προς διερεύνηση ζητήματα παράνομης επαναπροώθησης, που συνιστά προσβολή της προσωπικής ελευθερίας, όταν δεν τηρείται η διαδικασία σύλληψης και διοικητικής μεταχείρισης για κάθε τυχόν παράτυπο αλλοδαπό, πολλώ δε μάλλον όταν ο προσφεύγων βρίσκεται νόμιμα στη χώρα ή επικαλείται ζητήματα παραβίασης των κανόνων διεθνούς προστασίας, καθώς και ζητήματα κακοποίησης από αστυνομικά όργανα.

Ο Συνήγορος, με την ιδιότητα αυτή, ζήτησε την άμεση και διεξοδική διερεύνηση των καταγγελλομένων από την ΕΛ.ΑΣ., επιφυλασσόμενος για τις δικές του ενέργειες. Στη πρώτη περίπτωση, η προκαταρκτική διοικητική εξέταση απεστάλη στον Συνήγορο, ο οποίος ανέπεμψε τον φάκελο της έρευνας στην ΕΛ.ΑΣ. με συγκεκριμένες παρατηρήσεις για τη συμπλήρωσή της. Στη δεύτερη αναφορά, η οποία μάλιστα προήλθε από διερμνέα της FRONTEX, ο Συνήγορος δημοσιοποίησε⁶⁹ την 1.12.2021 το γεγονός ότι ξεκίνησε έρευνα με την ειδική αρμοδιότητά του. Η ΕΛ.ΑΣ. ανταποκρίθηκε διατάσσοντας διοικητική εξέταση, την οποία ο Συνήγορος παρακολουθεί επιφυλασσόμενος

69. <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.892069>.

για τις δικές του ενέργειες. Είναι ενδιαφέρον ότι στις υποθέσεις επαναπροώθησης που διερευνά ο Συνήγορος και δη με την ειδική αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας προστέθηκαν και δύο υποθέσεις από την FRONTEX. Η προστιθέμενη αξία των αναφορών προς τον Εθνικό Μηχανισμό⁷⁰ είναι ότι οι θιγόμενοι τολμούν επωνύμως να υποστηρίξουν τις καταγγελίες τους, ότι ο Εθνικός Μηχανισμός διενεργεί επίσημη έρευνα προκειμένου να διακριβωθούν τα καταγελλόμενα περιστατικά και, εν προκειμένω, ότι υπάρχει πεδίο συνεργασίας με το Γραφείο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της FRONTEX.

Όσον αφορά αναφορές από την FRONTEX προηγούμενων ετών, σημειώνεται η εξέλιξη της **προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου** (προσφυγή LHM κατά Ελλάδας) στην υπόθεση επανεισδοχής οικογένειας Σύριων πολιτών την 20.10.2016, για την οποία ο Συνήγορος είχε υποβάλει τις τελικές κριτικές παρατηρήσεις του το 2020, κατόπιν σειράς εγγράφων⁷¹, τόσο για την καθυστέρηση έρευνας όσο και για τα αποτελέσματά της από τη Γενική Επιθεωρήτρια και την ΕΛ.ΑΣ.

Ο Συνήγορος, παράλληλα με τη διοίκηση της ΕΛ.ΑΣ., είχε ενημερώσει την FRONTEX ότι, πέραν της Γενικής Επιθεωρήτριας που δεν διέγινωσεν ευθύνη εκ μέρους υπαλλήλων του Υπουργείου Μετανάστευσης δηλώνοντας μετά από παρέλευση δύο ετών αναρμοδία για τη διερεύνηση παραλείψεων αστυνομικών, η ΕΔΕ που η ΕΛ.ΑΣ. απέστειλε, ήδη αρχειοθετημένη, στον Συνήγορο, επιβεβαίωσε τη μη έγκαιρη καταγραφή της δήλωσης βούλησης ασύλου των ενδιαφερομένων χωρίς να διαγνώσει ευθύνη αστυνομικού οργάνου (αναφορές CMP 2017/00001 και CMP 2018/00005). Παρόμοια φαινόμενα προσδοκούμε ότι θα αποφευχθούν στο μέλλον, στις υποθέσεις που ο Συνήγορος έχει άμεση πρόσβαση σε όλα τα στοιχεία αστυνομικής έρευνας ως Μηχανισμός Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη σε δύο συναντήσεις του το 2021 με τον νέο **Υπεύθυνο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της FRONTEX** είχε γόνιμο διάλογο σχετικά με τα δομικά προβλήματα του Μηχανισμού Αναφορών της FRONTEX, την ανάγκη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας και διαφάνειας των σχετικών ερευνών⁷² και τις δυνατότητες πιο ουσιαστικής συνεργασίας με τον Συνήγορο και τους ομολόγους του εθνικούς μηχανισμούς άλλων κρατών μελών, με ενδεχόμενη αξιοποίηση και της Πρωτοβουλίας του Ναυπλίου (βλ. προηγούμενο κεφάλαιο 5.2) και των επισημάνσεων της για τα ελλείμματα από πλευράς εγγυήσεων δικαιωμάτων των θιγόμενων προσώπων αλλά και λογοδοσίας για τυχόν παραβιάσεις τους.

70. Βλ. για τις υποθέσεις επαναπροωθήσεων του Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας, την ειδική έκθεσή του έτους 2021 (www.synigoros.gr)

71. Βλ. για την υπόθεση αυτή τις Εκθέσεις Επιστροφών του Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2016, σελ. 14-15, έτους 2017, σελ. 21-22, έτους 2018, σελ. 10, έτους 2020, σελ. 32.

72. Βλ. την αναλυτική κριτική του Συνηγόρου στην Ειδική Έκθεση Επιστροφών έτους 2020, σελ. 32.

5.4. Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον ανεξάρτητο μηχανισμό ελέγχου των συνόρων

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Σεπτέμβριο 2021 επισημαίνει την αναγκαιότητα και θεωρεί δεδομένη τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου και αξιόπιστου μηχανισμού παρακολούθησης στα σύνορα στην Ελλάδα, με προληπτικό και ερευνητικό ρόλο στις παραβιάσεις δικαιωμάτων:

«Κομβικό ρόλο στο έργο αυτό έχει ένας ανεξάρτητος και αξιόπιστος μηχανισμός που αναπτύσσεται από την Επιτροπή και τις ελληνικές αρχές, ο οποίος θα συμβάλει στην αποτροπή παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα και θα διασφαλίσει την ύπαρξη διαδικασιών για την αποτελεσματική διερεύνηση κάθε καταγγελίας για τέτοιες παραβιάσεις. Στον μηχανισμό αυτόν αναμένεται να δοθεί συνέχεια σε επίπεδο ΕΕ μέσω της πρότασης της Επιτροπής σχετικά με τον Κανονισμό Διαλογής για τη θέσπιση ενός ανεξάρτητου μηχανισμού παρακολούθησης από όλα τα κράτη μέλη στα εξωτερικά σύνορα»⁷³.

Έχουν προηγηθεί δηλώσεις της Επιτροπής Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ ότι η Ελλάδα πρέπει να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της, με αφορμή πλήθος δημοσιευμάτων στα ΜΜΕ για παράνομες επαναπροωθήσεις από τα θαλάσσια, και όχι μόνον, σύνορα⁷⁴.

Ωστόσο, η απάντηση της ελληνικής κυβέρνησης, διά του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου στο πλαίσιο κοινοβουλευτικού ελέγχου, ήταν ότι δεν θεωρεί αναγκαίο έναν ανεξάρτητο ελεγκτικό μηχανισμό στα σύνορα⁷⁵. Συγκεκριμένα, θεωρεί ότι για τον έλεγχο αυτόν υπάρχει *«η ανεξάρτητη δικαιοσύνη, οι αρχές της δικαιοσύνης»* και ότι ο ανεξάρτητος μηχανισμός ελέγχου των συνόρων δεν αποτελεί υποχρέωση της χώρας, αλλά υπάρχει πρόταση της Επιτροπής για μηχανισμό με αντικείμενο τις διαδικασίες ασύλου ο οποίος εξαρτάται από την υιοθέτηση στο επίπεδο της ΕΕ του σχετικού Κανονισμού που περιλαμβάνεται στο Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, την εξαγγελία της Επιτροπής την 23.9.2020.

Παρατηρούμε, ωστόσο, ότι το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο περιλαμβάνει ως βασική πρόταση την ενοποιημένη διαδικασία ασύλου και επιστροφών στα σύνορα. Οι σχετικές διαδικασίες στην πρόταση Κανονισμού για τις κοινές διαδικασίες

73. Έκθεση για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Βρυξέλλες 29.09.2021, COM(2021) 590 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a288c24d-228c-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF, σελ. 13.

74. Απώθησεις προσφύγων: Η Επιτροπή της ΕΕ εμποδίζει πληρωμές προς την ελληνική ακτοφυλακή – DER SPIEGEL

The EU is arming the Turks and says no to the Greek Coast ... geopolitiki.com Aug 30, 2021 *«Η Ελλάδα έχει ζητήσει πρόσθετη χρηματοδότηση για την προστασία των συνόρων, ειδικά στο Αιγαίο», δήλωσε η αρμόδια Επίτροπος της ΕΕ Ίλβα Γιόχανσον [...] «Έχουμε πει ότι μια τέτοια πληρωμή θα πρέπει να συνδέεται με τη θέσπιση του μηχανισμού ελέγχου των θεμελιωδών δικαιωμάτων».*

75. Πρακτικά Ολομέλειας της Βουλής, συνεδρίαση 29.9.2021, σελ. 20882-3 <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20210929.pdf>.

ασύλου περιλαμβάνουν έλεγχο διαλογής όλων των νεοεισερχομένων σε προ εισόδου στάδιο στα σύνορα και ταχύρρυθμες διαδικασίες επιστροφής⁷⁶.

Ο ανεξάρτητος μηχανισμός ελέγχου στα σύνορα προβλέπεται στο άρθρο 7 της πρότασης Κανονισμού⁷⁷, με αντικείμενο την παρακολούθηση του ελέγχου διαλογής και της κράτησης των νεοεισερχομένων, καθώς και τη διασφάλιση όλων των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, με ρητή μνεία της αρχής της μη επαναπροώθησης και της πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου.

Για τη δημιουργία του και την ανεξάρτητη λειτουργία του από τα κράτη μέλη προβλέπεται η έκδοση κατευθύνσεων από τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ήδη, το Συμβούλιο της ΕΕ πρότεινε τον Ιούνιο 2021 το εξής: **«Για τον σκοπό αυτόν, τα κράτη μέλη μπορούν να καταφύγουν σε ήδη υφιστάμενους εθνικούς μηχανισμούς ελέγχου των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προβλέπουν εγγυήσεις που διασφαλίζουν την ανεξαρτησία τους⁷⁸»**.

Παράλληλα, **το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** σε ψήφισμά του τον Ιούλιο 2021 για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν επισημαίνει την **«έλλειψη κατάλληλων ελεγκτικών μηχανισμών για τη διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου κατά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων»** και καλεί τα κράτη μέλη **«να διασφαλίσουν ότι οι εθνικοί τους ελεγκτικοί φορείς έχουν θεσπιστεί κατά τρόπο αποτελεσματικό και είναι σε θέση να εκπληρώσουν τον ρόλο τους, με επαρκείς πόρους, κατάλληλη εντολή και υψηλό βαθμό ανεξαρτησίας⁷⁹»**.

Το άρθρο 7 της πρότασης Κανονισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημιουργία ανεξάρτητου μηχανισμού ελέγχου στα σύνορα από τα κράτη μέλη έγινε δεκτό με θετικά σχόλια ως εγγύηση για τα θεμελιώδη δικαιώματα από διεθνείς οργανισμούς και ευρωπαϊκά δίκτυα κρατικών φορέων⁸⁰.

76. Βλ. κεφάλαιο 5.1 στην παρούσα έκθεση και κεφάλαιο 6.2, σελ. 36 επ. της Έκθεσης Επιστροφών 2020.

77. Άρθρο 7 της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 767/2008, (ΕΕ) 2017/2226, (ΕΕ) 2018/1240 και (ΕΕ) 2019/817, COM(2020) 612 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=CELEX:52020PC0612>.

78. Απιολογική σκέψη 23 της συμβιβαστικής πρότασης του Συμβουλίου 1022/21 της 25.6.2021, <https://www.statewatch.org/media/2978/eu-council-screening-regulation-compromise-10222-21.pdf>.

79. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα σχετικά με την επίσημη έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν (2019/2196(INI)), 8.7.2021, σημείο 18. Ψήφισμα (europa.eu)

80. OHCHR and UNHCR, Joint Consultation on Independent National Monitoring Mechanisms proposed in the EU Pact on Migration and Asylum, Φεβρουάριος 2021, <https://europe.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2596&LangID=E>

Συστάσεις προς την προεδρία της ΕΕ, UNHCR, Δεκέμβριος 2021 <https://www.refworld.org/pdfid/5ff4799d4.pdf>

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

Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εθνικών Θεσμών Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ENNHRI), Γνώμη, 10.3.2021 <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/>

Τα κοινά σημεία στα οποία συγκλίνουν όλοι οι φορείς ως **προσπαιτούμενα** ενός μηχανισμού ελέγχου στα σύνορα είναι α') η πραγματική λειτουργική ανεξαρτησία από τις κυβερνήσεις, β') η διαφάνεια μέσω δημοσίων εκθέσεων του μηχανισμού, γ') η ευρύτητα της αρμοδιότητας και του αντικειμένου έρευνας σε κάθε παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα, δ') το κατάλληλο, επαρκές και εξειδικευμένο προσωπικό και ε') η επάρκεια οικονομικών πόρων.

Πα ήδη υφιστάμενους μηχανισμούς είναι σημαντική και η εμπειρία στο πεδίο. Η Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης (CPT) κάνει και ουσιαστικές συστάσεις για τη μεθοδολογία έρευνας του ανεξάρτητου μηχανισμού συνόρων (μεταξύ άλλων, 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).

Το Γραφείο του Υπατού Αρμοστή του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (OHCHR) και η Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR), σε από κοινού διαβούλευση για το Νέο Σύμφωνο⁸¹, αναφέρονται ρητά στην ανάγκη διεύρυνσης του αντικειμένου του μηχανισμού προκειμένου να συμπεριλάβει πρακτικές επαναπροώθησης, εντοπισμού και διάσωσης, καθώς και μαζικές απελάσεις, που συχνά συμβαίνουν εκτός ή πλησίον των συνόρων και πάντως προ του ελέγχου διαλογής των νεοεισερχομένων, συχνά με άσκηση βίας, από κρατικούς ή μη παράγοντες.

Σε κοινή δήλωση⁸² του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Προσφύγων και Εκτοπισμένων (ECRE) με άλλες ΜΚΟ, προτείνονται επίσης πολιτικές αλλά και οικονομικές κυρώσεις για τα κράτη μέλη που δεν συνεργάζονται με τον μηχανισμό, αγνοούν τα πορίσματά του ή δεν προχωρούν στη σύστασή του.

Επίσης, κείμενο 10 σημείων προς την Ελληνική Κυβέρνηση, της 14.9.2021, της Υπατης 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

81. OHCHR and UNHCR, *ibid*.

82. ECRE κ.ά. ΜΚΟ, 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/>

Εν κατακλείδι

Σε μια περίοδο με έντονο το στοιχείο της ευρωπαϊκής μετάβασης προς αυστηροποίηση του πλαισίου των επιστροφών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει: **«Ανεξάρτητα και αποτελεσματικά συστήματα ελέγχου μπορούν να ενισχύσουν την προστασία και να διασφαλίσουν τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας των επιστρεφόμενων κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων επιστροφής»⁸³**. Αρκεί να υπάρξει πολιτική βούληση εκ μέρους των κυβερνήσεων των κρατών μελών να εμπιστευθούν τις συνταγματικές ανεξάρτητες αρχές στην πράξη.

83. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής, Βρυξέλλες 10.02.2021, COM(2021) 56 final. https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-02/10022021_communication_on_enhancing_cooperation_on_return_and_readmission_com-2021-56_en.pdf