



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ  
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ  
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ



# ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

Ειδική Έκθεση 2022



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ  
Ταμείο Ασύλου Μετανάστευσης  
και Ένταξης



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



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ  
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ  
(ΥΕΕΠ)

# ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

Ειδική Έκθεση 2022

**ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**

## Συντελεστές

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

**Η Ομάδα Επιστροφών το 2022:** *Χρύσα Χατζή (συντονίστρια), Γιάννης Μπούτσελης (αναπληρωτής συντονιστής), Βίκυ Βασιλαντωνοπούλου, Νίκος Βίττης, Μαρία Βουτσίνου, Πετρούλα Βορριά, Ελένη Διάφα, Αθηνά Κουτρουμάνη, Ελένη Κουτρούμπα, Όλγα Λυσανδροπούλου, Μαρία Μαυρογένη, Δήμητρα Μυτιληναίου, Αλεξάνδρα Μοσχοπούλου, Χαράλαμπος Παπαδόπουλος, Ανδριανή Παπαδοπούλου, Στέργιος Πρεβέντης, Σαμάνθα-Λυδία Στρατιδάκη, Αγγελίνα Σώρα, Κατερίνα Φλιάτουρα, Σαπφώ Χατζηράλλη, Δημήτρης Χορρομβίτης, Μαρία Ψαλτάκη (ειδικοί επιστήμονες της Αρχής).*

**Διοικητική υποστήριξη της Ομάδας:** *Γιώργος Κωστογιάννης, Αλεξάνδρα Πολιτοστάθη.*

Δημοσιεύτηκε στην Αθήνα τον Ιούνιο 2023 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](http://www.synigoros.gr)

📘 ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ - THE GREEK OMBUDSMAN

🐦 @Synigoros



## Περιεχόμενα

Συντελεστές.....	2
Εισαγωγή.....	5
<b>1. Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου ως Εθνικού Μηχανισμού Εξωτερικού Ελέγχου των Αναγκαστικών Επιστροφών.....</b>	<b>9</b>
1.1. Νομικό πλαίσιο.....	9
1.2. Το έτος 2022 με μια ματιά.....	10
<b>2. Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου.....</b>	<b>12</b>
2.1. Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών.....	12
2.2. Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών προς επιστροφή.....	14
<b>3. Διαπιστώσεις από τον εξωτερικό έλεγχο σε διαδικασίες και επιχειρήσεις επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών.....</b>	<b>16</b>
3.1. Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής.....	16
3.2. Αεροπορικές, εθνικές και ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής.....	17
3.3. Χώροι και διαδικασίες διοικητικής κράτησης.....	22
<b>4. Εξελίξεις στο ευρωπαϊκό πλαίσιο των επιστροφών.....</b>	<b>27</b>
4.1. Προτάσεις αλλαγής κανονιστικού πλαισίου και στρατηγικής.....	27
4.2. Ευρωπαϊκές επιχειρήσεις και ζητήματα διαφάνειας. Συνεργασία του Συνηγόρου με τον Μηχανισμό Αναφορών του FRONTEX.....	34
4.3. Κατευθυντήριες αρχές για τους ανεξάρτητους μηχανισμούς ελέγχου των συνόρων.....	36
<b>Εν κατακλείδι.....</b>	<b>38</b>
<b>Συνομογραφίες.....</b>	<b>39</b>



## Εισαγωγή

Το μετέωρο βήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην αναζήτηση μιας συνεκτικής μεταναστευτικής πολιτικής αντανακλάται στις διεργασίες εξεύρεσης συναινέσεων προς τροποποίηση του ενωσιακού δικαίου, σύμφωνα με τη δέσμη προτάσεων που είχε διατυπώσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήδη τον Σεπτέμβριο του 2020, με το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.

Οι αργές διεργασίες αλλαγής του ενωσιακού δικαίου και οι μεμονωμένες αντιδράσεις κρατών μελών για την προστασία των συνόρων τους, ήδη από το 2021 με την ένταση στα σύνορα της Ένωσης με τη Λευκορωσία, διαμορφώνουν τις συνθήκες για την ολοένα και πιο συχνή προσφυγή σε εξαιρετικά μέτρα που τείνουν προς ένα «δίκαιο έκτακτης ανάγκης». Έτσι, εκλείπουν οι πάγιες ρυθμίσεις προς έναν ενιαίο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που θα έδιναν θεσμικές λύσεις αποτελεσματικής προστασίας των συνόρων της Ένωσης με παράλληλο σεβασμό στις θεμελιώδεις αρχές της.

Ο προτεινόμενος Κανονισμός για την «εργαλειοποίηση» θα επιτρέψει σε όλα τα κράτη μέλη να επωφεληθούν από παρεκκλίσεις από τη νομοθεσία της ΕΕ. Ο περιορισμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ανθρώπων που καταλαμβάνονται από την πρόταση είναι τόσο εκτεταμένος, ώστε να εγείρονται βάσιμες επιφυλάξεις ως προς την αναγκαιότητα και την αναλογικότητά της. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο ορισμός του τι συνιστά «εργαλειοποίηση» είναι ευρύς και περιέχει πολλούς ασαφείς όρους, όπως η αναφορά στην αξιολόγηση της πρόθεσης της τρίτης χώρας να θέσει σε κίνδυνο «*βασικές λειτουργίες του κράτους*». Η διαχείριση αιτούντων άσυλο ως πιθανής απειλής για την ασφάλεια που «είναι ικανή να θέσει σε κίνδυνο τις θεμελιώδεις κρατικές λειτουργίες» ενδέχεται να ενθαρρύνει τρίτες χώρες να κλιμακώσουν τις εντάσεις στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα, και το καθήκον, να ελέγχουν τα σύνορά τους. Έχουν, όμως, επίσης και εξίσου την υποχρέωση να μην απομακρύνουν άτομα σε μέρη όπου θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν κακομεταχείριση. Η απομάκρυνση αλλοδαπών από την επικράτεια της ΕΕ χωρίς την εφαρμογή των απαραίτητων και θεσμοθετημένων εγγυήσεων τους εκθέτει σε σοβαρούς κινδύνους.

Πέραν των προβλέψεων παράτασης (έως και 4 εβδομάδες) για την καταγραφή αιτήσεων για διεθνή προστασία και από 12 σε 16 εβδομάδες για τη λήψη απόφασης, κατά την οποία ο/η αιτών/-ούσα τελεί υπό πλάσμα μη εισόδου, ο προτεινόμενος Κανονισμός παρέχει στα κράτη μέλη αρκετές παρεκκλίσεις και από την ισχύουσα νομοθεσία για τις επιστροφές. Για παράδειγμα, δίνει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να εξαιρούν τους αιτούντες άσυλο που υποβάλλονται στη διαδικασία ασύλου στα σύνορα από την υπό αναδιτύπωση Οδηγία Επιστροφών. Κατά συνέπεια, αιτών του οποίου το αίτημα ασύλου απορρίπτεται θα υπόκειται σε

άρνηση εισόδου βάσει του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν. Μολονότι ο Κανονισμός «εργαλειοποίησης» απαιτεί να τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης, οι ουσιαστικές και δικονομικές νομικές εγγυήσεις και τα δικαιώματα των αιτούντων περιορίζονται σημαντικά.

Σύμφωνα με τα ετήσια στοιχεία της Eurostat<sup>1</sup>, υπήρξαν 881.220 αρχικά αιτήματα ασύλου στην ΕΕ το 2022, αριθμός που μεταφράζεται σε αύξηση 64 % σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Η Γερμανία, η Γαλλία, η Ισπανία και η Αυστρία είναι οι χώρες που δέχτηκαν τα περισσότερα αιτήματα ασύλου, ενώ η Ελλάδα καταλαμβάνει την όγδοη θέση μετά και τις Ιταλία, Ολλανδία και Βέλγιο. Τα δε στοιχεία του Οργανισμού της ΕΕ για το Άσυλο<sup>2</sup> επιβεβαιώνουν την αυξητική τάση: 107.300 αιτήσεις ασύλου τον Νοέμβριο του 2022, για τρίτο συνεχόμενο μήνα αιτήσεις γύρω στις 100.000<sup>3</sup>. Στην Ελλάδα, σύμφωνα με το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου<sup>4</sup>, κατατέθηκαν συνολικά 37.362 αιτήματα ασύλου το 2022<sup>5</sup>.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, ως ο εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου που προβλέπεται από την ευρωπαϊκή Οδηγία Επιστροφών για τις αναγκαστικές επιστροφές<sup>6</sup>, παρακολουθεί τις διεργασίες αλλαγής του ενωσιακού δικαίου που έχουν ως βασική παράμετρο το σύστημα αναγκαστικών επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών. Οι συνταγματικές εγγυήσεις για την ανεξάρτητη λειτουργία της Αρχής διασφαλίζουν την ουσιαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αλλοδαπών αλλά και την -αναγκαία σε ένα κράτος δικαίου- λογοδοσία και διαφάνεια των αστυνομικών επιχειρήσεων επιστροφής.

Στο πλαίσιο της ειδικής αυτής αρμοδιότητας, η Ανεξάρτητη Αρχή καταγράφει στην παρούσα ειδική έκθεση για το έτος 2022 μείωση κατά 15 % στις αναγκαστικές επιστροφές σε σχέση με το 2021, ενώ αυξητική τάση, άνω των 3.500 αλλοδαπών, εμφανίζει η διοικητική κράτηση αλλοδαπών ενόψει επιστροφής. Συγκεκριμένα, πραγματοποιήθηκαν 2.763 αναγκαστικές επιστροφές και απελάσεις, σε ποσοστό 75 % Αλβανών υπηκόων προς τη γείτονα χώρα. Διαπιστώνεται για άλλη μία χρονιά το φαινόμενο η διοικητική κράτηση να αυξάνεται, ενώ οι αναγκαστικές επιστροφές βαίνουν μειούμενες. Το επίμονο αυτό φαινόμενο δημιουργεί εύλογο προβληματισμό, όχι μόνο για την αποτελεσματικότητα αλλά και για την αναλογικότητα του μέτρου της διοικητικής κράτησης που μπορεί να επιβάλλεται

- 
1. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics&oldid=558844](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=558844)
  2. EUAA, όπως μετονομάστηκε το EASO. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>
  3. Κυριότερες χώρες καταγωγής αιτούντων: Συρία, Αφγανιστάν, Τουρκία, Κολομβία, Βενεζουέλα.
  4. <https://migration.gov.gr/>
  5. Οι αιτούντες άσυλο προέρχονται κυρίως από το Αφγανιστάν (15,1 %), τη Συρία (13,5 %), το Πακιστάν (12,2 %), την Παλαιστίνη (7,8 %) και το Ιράκ (7,1 %).
  6. Άρθρο 8 παράγραφος 6 της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ (Οδηγία Επιστροφών) και άρθρο 23 παράγραφος 6 του Ν. 3907/2011 που την ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη.

μόνο όταν είναι αναγκαίο να διασφαλίσει την πραγματοποίηση της αναγκαστικής επιστροφής (άρθρο 15 Οδηγίας Επιστροφών).

Το 2022 κλιμάκια του Συνηγόρου του Πολίτη επισκέφθηκαν πέντε (5) Προαναχωρησιακά Κέντρα (Ταύρου, Αμυγδαλέζας, Ξάνθης, Παρανεστίου Δράμας, Φυλακίου Ορεστιάδας), καθώς και τα κρατητήρια διάφορων αστυνομικών τμημάτων όπου κρατούνταν αλλοδαποί προς επιστροφή. Τα προβλήματα των συνθηκών διοικητικής κράτησης εντείνονται όσο αυξάνεται το χρονικό διάστημα εγκλεισμού των παράτυπων μεταναστών, ενώ παραμένει το χρόνιο πρόβλημα της κράτησης σε αστυνομικά τμήματα που είναι παντελώς ακατάλληλα για μακρόχρονη παραμονή. Το 2022 συνεχίστηκε η διαπιστωθείσα το προηγούμενο έτος πρακτική της επί μακρόν αστυνομικής κράτησης των νεοεισερχομένων από ναυάγια στο Κέντρο Κράτησης Αμυγδαλέζας, αντί να οδηγούνται σε Κέντρο Πρώτης Υποδοχής. Αντίστοιχα, οι νεοεισερχόμενοι στον Έβρο οδηγούνται στο Κέντρο Κράτησης του Φυλακίου, προσωρινά ωστόσο, μέχρι να εξευρεθεί θέση στο παραπλήσιο Κέντρο Πρώτης Υποδοχής. Αντίθετα, στην περίπτωση της Αμυγδαλέζας η κράτηση οικογενειών ή και ασυνόδευτων παιδιών υποκαθιστά τελείως την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής. Για τις πρακτικές αυτές, που αλλοιώνουν τη φυσιογνωμία των Προαναχωρησιακών Κέντρων Κράτησης, η πρωτοβουλία δεν ανήκει ωστόσο στην ΕΛ.ΑΣ.

Επίσης, το 2022 ο Συνήγορος μετείχε με στελέχη του ως παρατηρητές, στο σύνολο των αεροπορικών επιχειρήσεων μαζικής επιστροφής που διοργάνωσε η ΕΛ.ΑΣ, δηλαδή σε επτά (7) Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (NRO) προς το Πακιστάν και τη Γεωργία και σε τέσσερις (4) Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις Επιστροφής (JRO), υπό τον συντονισμό του FRONTEX, προς τις παραπάνω χώρες και το Μπαγκλαντές, καθώς και δειγματοληπτικά σε δύο (2) χερσαίες επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης από τη Θεσσαλονίκη προς την Αλβανία.

Στο σύνολο των επιχειρήσεων επιστροφής, ο Συνήγορος εμμένει στις επισημάνσεις του για την ανάγκη έγκαιρης ενημέρωσης των αλλοδαπών για την απομάκρυνσή τους από τη χώρα και την ουσιαστική -και όχι διά συνεντεύξεως- ιατρική εξέταση προς διάγνωση της ικανότητας ταξιδιού όλων των επιστρεφόμενων (fit to travel). Θετική είναι η αποτίμηση της εξατομικευμένης κρίσης επιβολής μέσω δέσμωσης από την ΕΛ.ΑΣ στους επιστρεφόμενους και της διενέργειας μοριακού τεστ ανίχνευσης κορονοϊού COVID-19 πριν από τις αεροπορικές επιχειρήσεις επιστροφής. Παραμένουν βασικές ελλείψεις στην υποδομή, λ.χ. παλαιά ή ακατάλληλα οχήματα μεταγωγής τύπου κλούβας, ή και στην οργάνωση, λ.χ. έλλειψη διερμνεύσεως στα περισσότερα Προαναχωρησιακά Κέντρα στις κυριότερες γλώσσες του πληθυσμού των διοικητικά κρατούμενων, έλλειψη που επηρεάζει την επιβαλλόμενη ενημέρωσή τους για τις διαδικασίες αλλά και το σύνολο των δικαιωμάτων τους.

Ως εθνικός μηχανισμός για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις επιστροφές, ο Συνήγορος συνεργάζεται επίσης με τον Υπεύθυνο Θεμελιωδών



Δικαιωμάτων του FRONTEX που κοινοποιεί στον Συνήγορο, σύμφωνα με τον σχετικό ευρωπαϊκό Κανονισμό [άρθρο 111 παράγραφος 4 του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896], τις καταγγελίες για παραβίαση δικαιωμάτων σε επιχειρήσεις του FRONTEX από πράξεις των εμπλεκόμενων οργάνων του κράτους μέλους. Το 2021 ο Συνήγορος είχε λάβει δύο (2) αναφορές από τον Μηχανισμό Αναφορών του FRONTEX για παράνομες επαναπροωθήσεις στα σύνορα του Έβρου, ενώ το 2022 προστέθηκαν άλλες πέντε (5) αναφορές με το αντικείμενο αυτό. Αυξητική τάση εμφανίζουν και οι σχετικές αναφορές αλλοδαπών απευθείας στον Συνήγορο για παράνομη επαναπροώθηση στα χερσαία ή θαλάσσια σύνορα της χώρας. Το σύνολο των αναφορών αυτών ερευνάται από τον Συνήγορο με την ειδική αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας (Ε.ΜΗ.ΔΙ.Π.Α.) και έχει προκαλέσει την επίσημη έρευνα των καταγγελλόμενων περιστατικών από την ΕΛ.ΑΣ.

Ο αποτελεσματικός έλεγχος της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα από ανεξάρτητο μηχανισμό αποτελεί το ζητούμενο μετά τη σχετική εξαγγελία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο λεγόμενο Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA) δημοσίευσε το 2022 έναν σύντομο Οδηγό με κατευθυντήριες αρχές προς τα κράτη μέλη, συνιστώντας η αρμοδιότητα αυτή να είναι πλήρης σε εύρος και αποτελεσματική σε ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους, με πλήρη αξιοποίηση της υφιστάμενης αρμοδιότητας και τεχνογνωσίας εθνικών μηχανισμών, όπως στην περίπτωση της Ελλάδας ο Συνήγορος, με τα μέγιστα εκέγγυα ανεξαρτησίας. Σε παραπλήσιες προτάσεις κατέληξε η Επιτροπή Ατομικών Ελευθεριών (LIBE) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, επιφέροντας τον Μάρτιο του 2023 τροποποιήσεις στην πρόταση Κανονισμού διαλογής στα σύνορα (screening).

Η ανάγκη για τη λειτουργία ουσιαστικά ανεξάρτητων μηχανισμών ελέγχου στα σύνορα καθίσταται ολοένα και πιο επίκαιρη όσο η Ευρωπαϊκή Ένωση προχωρεί στη συζήτηση προς υιοθέτηση της δέσμης κανονιστικών μέτρων του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, με επίκεντρο τις ταχείες διαδικασίες διαλογής αλλά και επιστροφής των νεοεισερχομένων στα σύνορα. Ο Συνήγορος του Πολίτη και οι ομόλογοί του ανεξάρτητοι εθνικοί μηχανισμοί στα κράτη μέλη έχουν το συνταγματικό καθήκον να βρίσκονται στην πρωτοπορία για τη διασφάλιση του σεβασμού στην πράξη του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην εξέλιξη των υφιστάμενων ευρωπαϊκών συστημάτων ασύλου και επιστροφών.

Αθήνα, Μάιος 2023

Ανδρέας Ι. Ποττάκης  
Συνήγορος του Πολίτη

## 1. Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου ως Εθνικού Μηχανισμού Εξωτερικού Ελέγχου των Αναγκαστικών Επιστροφών

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι ο εθνικός μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου των διαδικασιών αναγκαστικής επιστροφής των πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους, σύμφωνα με τις προβλέψεις του ενωσιακού δικαίου (άρθρο 8 παράγραφος 6 της οδηγίας 2008/115/ΕΚ, «Οδηγία Επιστροφών») και του Ν. 3907/2011 που την ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη (άρθρο 23 παράγραφος 6). Ο στόχος είναι διττός, **διαφάνεια της διοικητικής δράσης και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων αλλοδαπών.**

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

Η ειδική αυτή αρμοδιότητα ασκείται συστηματικά από το 2014, καταλαμβάνοντας ευρύ πεδίο συχνών ελέγχων σε εθνικές επιχειρήσεις αεροπορικής επιστροφής ή κοινές με άλλες χώρες ευρωπαϊκές επιχειρήσεις σε διάφορες χώρες, καθώς και επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης από ξηράς, θαλάσσης ή αέρος σε όμορες χώρες, βάσει συμφώνων επανεισδοχής. Περιλαμβάνει επίσης επισκέψεις σε Προαναχωρησιακά Κέντρα ή άλλους χώρους διοικητικής κράτησης αλλοδαπών.

### 1.1. Νομικό πλαίσιο

Ο εξωτερικός έλεγχος (monitoring) προβλέπεται από την ευρωπαϊκή οδηγία 2008/115/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (Οδηγία Επιστροφών, άρθρο 8 παράγραφος 6) και έχει ανατεθεί στον Συνήγορο βάσει του Ν. 3907/2011 (άρθρο 23 παράγραφος 6), ο οποίος προβλέπει τη συνεργασία της Αρχής με διεθνείς οργανισμούς και ΜΚΟ για τον σκοπό αυτό. Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου ενεργοποιήθηκε πλήρως με την οργάνωση του συστήματος εξωτερικού ελέγχου στην προβλεπόμενη από τον νόμο ΚΥΑ (ΦΕΚ 2870Β΄/24.10.2014) που εκδόθηκε ύστερα από πρόταση της Αρχής. Η ΚΥΑ προβλέπει σταθερή ροή δεδομένων από όλες τις αρμόδιες για τις αναγκαστικές επιστροφές και επανεισδοχές υπηρεσίες και από τα μέσα του 2015 η Ανεξάρτητη Αρχή λαμβάνει συνεχή ενημέρωση από την ΕΛ.ΑΣ για τις επικείμενες επιχειρήσεις, προκειμένου να είναι σε θέση να ασκήσει τον προβλεπόμενο δειγματοληπτικό έλεγχο.

Ο Συνήγορος προβαίνει σε έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών των αρμόδιων υπηρεσιών, διαθέτοντας όλα τα θεσμικά

εργαλεία που προβλέπουν οι καταστατικές του διατάξεις, ενώ έχει απρόσκοπτη πρόσβαση σε κάθε χώρο κράτησης, αναμονής ή διέλευσης (transit) σε όλη την επικράτεια. Επιπλέον, διενεργεί δειγματοληπτικό έλεγχο, συμμετέχοντας με στελέχη του ως παρατηρητές στις επιχειρήσεις εκτέλεσης αποφάσεων επιστροφών. Ο Συνήγορος απευθύνει εκθέσεις και προτάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών επιστροφής προς τη διοίκηση, η οποία υπέχει υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης. Δημοσιοποιεί τα συμπεράσματά του σε ειδική έκθεση, την οποία υποβάλλει κατ' έτος στη Βουλή.

Ο ενωσιακός χώρος διέπεται από τις αρχές της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, αρχές που διέπουν και την Οδηγία Επιστροφών 2008/115/ΕΚ, η οποία επικαλείται μια δέσμη θεμελιωδών δικαιωμάτων για τις αναγκαστικές επιστροφές, μεταξύ αυτών:

- τη μη επαναπρώθηση βάσει του διεθνούς δικαίου (non-refoulement),
- το δικαίωμα προσφυγής και δικαστικής προστασίας κατά της αναγκαστικής απομάκρυνσης,
- την ανθρώπινη μεταχείριση σε όλα τα στάδια της διαδικασίας,
- τη στέρψη της ελευθερίας των επιστρεφόμενων ως εξαίρεση όταν ηπιότερα, εναλλακτικά μέσα δεν μπορούν να εφαρμοστούν
- τη θεσμική εγγύηση ενός φορέα εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους.

Στα περισσότερα κράτη μέλη η αρμοδιότητα του εξωτερικού ελέγχου έχει ανατεθεί σε ανεξάρτητους θεσμούς ομόλογους του Συνηγόρου.

## 1.2. Το έτος 2022 με μια ματιά

Κατά το 2022, τα μέλη της Ομάδας Επιστροφών του Συνηγόρου **πραγματοποίησαν 11 συνολικά αυτοψίες ως εξής:**

- στα Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης Αλλοδαπών (ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.) Ταύρου, Αμυγδαλέζας, Ξάνθης, Δράμας και Ορεστιάδας (συνολικά 5 από τα εν λειτουργία ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.<sup>7</sup>),

7. Με την υπ' αριθμ. 8038/23/22 (Β' 6787/28-12-2022) Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) παρατείνεται μέχρι και την 31.12.2023 η λειτουργία των Προαναχωρησιακών Κέντρων Κράτησης Αλλοδαπών που ιδρύθηκαν με την 8038/23/22-ιγ' από 20.01.2015 (Β' 118) Κοινή Υπουργική Απόφαση και εξακολουθούν να λειτουργούν, με εξαίρεση το ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Λέσβου, το οποίο έχει παύσει τη λειτουργία του λόγω της καταστροφικής πυρκαγιάς την 08.09.2020. Με την υπ' αριθμ. 82136 Β' 605/11-2-2022 ΚΥΑ, στις Κλειστές Ελεγχόμενες Δομές (ΚΕΔ) των νήσων Σάμου, Λέρου και Κω ιδρύονται ειδικές εγκαταστάσεις κράτησης του άρθρου 31 του Ν. 3907/2011 και λειτουργούν ως υπηρεσίες της ΕΛ.ΑΣ σε επίπεδο Αστυνομικού Σταθμού. Στην ΚΕΔ Κω μεταφέρεται ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού το ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Κω. Στο πλαίσιο αυτοψιών που διενεργεί ο Συνήγορος του Πολίτη ως Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης (ΕΜΠ), στελέχη της Αρχής επισκέφθηκαν τον Ιούλιο

- στα κρατητήρια της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης (Μενεμένη, 2 αυτοψίες),
- στα Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης (ΤΔΜ) Αγίου Αθανασίου Χαλκηδόνας και Θεσσαλονίκης (Κορδελιό),
- στα Τμήματα Συνοριακής Φύλαξης (ΤΣΦ) Τυχερού Έβρου και Ορεσιτιάδας (Νέο Χειμώνιο).

Ο Συνήγορος μετείχε το 2022 με στελέχη του ως παρατηρητές, **στο σύνολο των αεροπορικών επιχειρήσεων μαζικής επιστροφής που διοργάνωσε η ΕΛ.ΑΣ:**

- 7 Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (NRO) (αεροπορικώς) προς το Πακιστάν και τη Γεωργία.
- 4 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις Επιστροφής (JRO-CRO) υπό τον συντονισμό του FRONTEX (αεροπορικώς) προς το Πακιστάν, τη Γεωργία και το Μπαγκλαντές.

Και δειγματοληπτικά σε:

- **2 χερσαίες επιχειρήσεις απομάκρυνσης** από τη Θεσσαλονίκη προς την Αλβανία (Κρυσταλλοπηγή).

Επισημαίνεται ότι ούτε το 2022 πραγματοποιήθηκαν επανεισδοχές προς την Τουρκία, θαλάσσιες ή αεροπορικές, λόγω αναστολής από 19/03/2020 της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας.

Επίσης ο Συνήγορος μετείχε με στελέχη του ως εκπαιδευτές σε δύο (2) εκπαιδευτικά σεμινάρια του FRONTEX: εκπαίδευση εξωτερικών παρατηρητών της Ευρωπαϊκής Δεξαμενής Παρατηρητών (EU Pool of Monitors) του FRONTEX (Μπρατισλάβα, 29.09.2022-02.10.2022) και των παρατηρητών θεμελιωδών δικαιωμάτων του ίδιου του οργανισμού FRONTEX σε επιχειρήσεις αναγκαστικών επιστροφών (Βίλνιους, 26-30.09.2022).

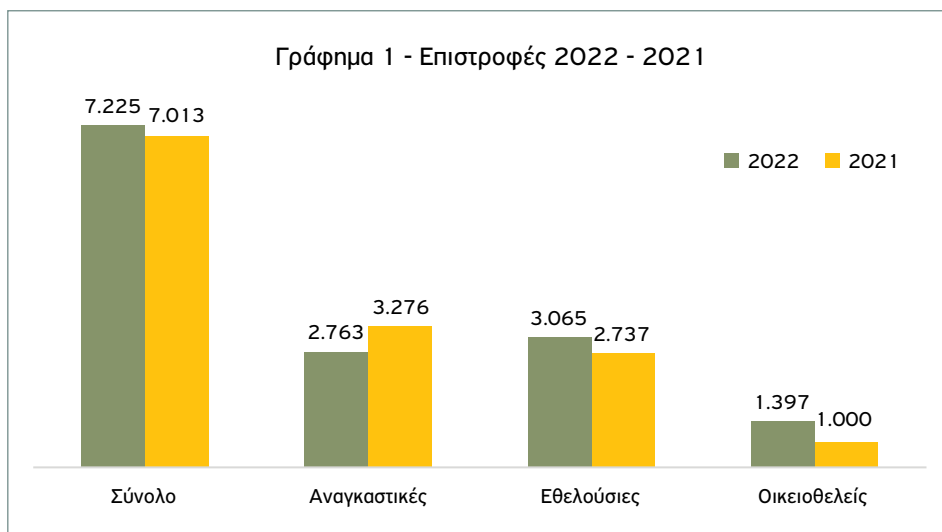
---

του 2022 την ΚΕΔ Σάμου, όπου διαπιστώθηκε ότι δεν έχει τεθεί σε λειτουργία η ειδική εγκατάσταση κράτησης εντός της δομής.

## 2. Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του εξωτερικού ελέγχου

### 2.1. Αριθμητικά στοιχεία επιστροφών

Τα διαβιβασθέντα από την ΕΛ.ΑΣ στοιχεία εμφανίζουν τις **αναγκαστικές επιστροφές μειωμένες** κατά 15,6 % σε σχέση με το 2021. Συγκεκριμένα, το 2022 πραγματοποιήθηκαν 2.763 αναγκαστικές επιστροφές και απελάσεις, έναντι 3.276 αντίστοιχα το 2021 (βλ. *Γράφημα 1*).



Παρατηρούμε ότι η φθίνουσα πορεία των αναγκαστικών επιστροφών αποτελεί διαχρονική σταθερά (βλ. *Γράφημα 2*). Στις αναγκαστικές επιστροφές συμπεριλαμβάνονται οι επανεισδοχές βάσει διμερών συμφωνιών με όμορες χώρες. Σε ποσοστό 75 % οι αναγκαστικές επιστροφές και απελάσεις από τη χώρα αφορούν Αλβανούς. Σημειώνεται επίσης ότι οι επανεισδοχές πολιτών τρίτων χωρών από τη Λέσβο, βάσει της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, έχουν ανασταλεί από 19.3.2020 εκ μέρους της Τουρκίας, με επίκληση της πανδημίας, και η αναστολή αυτή συνεχίζεται μέχρι σήμερα.

Αντίστροφα, σχετική αύξηση εμφανίζεται στις *εθελούσιες* επιστροφές<sup>8</sup> του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) (3.065 το 2022 έναντι 2.737 πέρυ-

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

σι) και στον αριθμό των επιστρεφόμενων από την ΕΛ.ΑΣ στο πλαίσιο «οικειο-  
**θελούς** αναχώρησης»<sup>9</sup> (1.397 έναντι 1.000 πέρυσι).



Ο Συνήγορος επισημαίνει ότι χρειάζεται προσοχή κατά πόσον η λεγόμενη «οικειο-  
 θελής» επιστροφή είναι προϊόν της ελεύθερης βούλησης των επιστρεφόμενων,  
 δεδομένων των επαχθών συνεπειών από τη μη συγκατάθεσή τους στην απομά-  
 κρυνση, σύμφωνα με τα πορίσματα της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρί-  
 ου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)<sup>10</sup>.

Ανεξαρτήτως τούτου, και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τείνει να θέτει το κέντρο βάρους  
 στις εθελούσιες αντί των αναγκαστικών επιστροφών<sup>11</sup>, δεδομένου ότι οι αναγκα-  
 στικές επιστροφές χαρακτηρίζονται από **μειωμένη αποτελεσματικότητα σε  
 πανευρωπαϊκό επίπεδο**. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat<sup>12</sup>,  
 το 2022 επιστράφηκαν συνολικά περίπου 96.800 αλλοδαποί ενώ εκδόθηκαν

9. Επιστρεφόμενοι βάσει του άρθρου 22 του Ν. 3907/2011, κατόπιν απόφασης επιστροφής με προθε-  
 σμία για οικειοθελή αναχώρηση, κάτοχοι βεβαιώσεων περί μη απομάκρυνσης για λόγους ανθρωπιστι-  
 κούς του άρθρου 78Α του Ν. 3386/2005, καθώς και επιστρεφόμενοι κατόπιν παραίτησης από αίτημα  
 ασύλου.

10. 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 δικαί-  
 ωμα διεθνούς προστασίας ως προϋποθέσεις ουσιαστικής συναίνεσης.

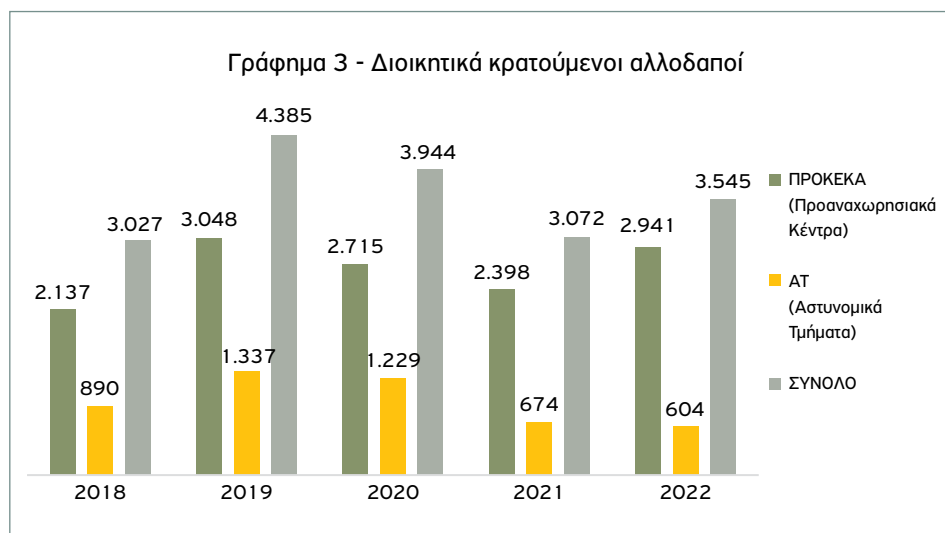
11. Στην πρόταση της για το Νέο Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση: Ανακοίνωση της Επιτρο-  
 πής [COM (2020) 609 final] της 23.9.2020, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/  
 ?uri=CELEX%3A52020DC0609](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609)

12. Μάιος 2023, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230505-2>

422.400 αποφάσεις επιστροφής (κατά 23 % περισσότερες από το 2021) (δηλαδή επιστράφηκαν λιγότεροι από 1 στους 4) και οι αναγκαστικές επιστροφές αντιστοιχούν στο 53 % του συνόλου. Οι μεγαλύτερες εθνικές ομάδες των επιστρεφόμενων το 2022 είναι πολίτες από την Αλβανία και τη Γεωργία και όχι από χώρες καταγωγής που σχετίζονται με τη λεγόμενη προσφυγική κρίση του 2015, ενώ οι Σύριοι καταλαμβάνουν την τρίτη θέση.

## 2.2. Αριθμητικά στοιχεία διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών προς επιστροφή

Ως προς τη διοικητική κράτηση, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛ.ΑΣ, την 1.1.2022 κρατούνταν 2.941 αλλοδαποί προς επιστροφή σε Προαναχωρησιακά Κέντρα και 604 σε αστυνομικά τμήματα<sup>13</sup>. Ο συνολικός αριθμός των κρατούμενων ανέρχεται σε 3.545. Παρατηρούμε ότι το 2021 είχε σημειωθεί μείωση του αριθμού των κρατούμενων το αντίστοιχο διάστημα, από περίπου 4.000 τα προηγούμενα έτη σε 3.072 κρατούμενους, ενώ τα στοιχεία του 2022 παρουσιάζουν μια αυξητική τάση της διοικητικής κράτησης (βλ. Γράφημα 3).



**Η βασική παρατήρηση είναι ότι ενώ οι αναγκαστικές επιστροφές βαίνουν μειούμενες, η διοικητική κράτηση αυξάνεται.** Το αντιστρόφως ανάλογο αυτό σχήμα δημιουργεί εύλογο προβληματισμό, όχι μόνο για την αποτελε-

13. Σε κάθε ετήσια έκθεση του Συνηγόρου, ως μηχανισμού εξωτερικού ελέγχου επιστροφών, από το 2014 μέχρι σήμερα, επαναλαμβάνεται η πάγια θέση του ότι τα κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων δεν ενδείκνυται για πολυήμερη, στην πράξη πολύμηνη, κράτηση ενόψει επιστροφής.

σματικότητα αλλά και για την αναλογικότητα του μέτρου της διοικητικής κράτησης που επιβάλλεται όταν είναι αναγκαίο να διασφαλίσει την πραγματοποίηση της αναγκαστικής επιστροφής (άρθρο 15 Οδηγίας Επιστροφών)<sup>14</sup>.

Το 2022 εξακολουθούν να ισχύουν δύο πρακτικές της διοίκησης, για τις οποίες ο Συνήγορος είχε επισημάνει ήδη στην έκθεσή του το 2021<sup>15</sup> ότι επηρεάζουν τους αριθμούς των διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών, ενώ εγείρουν και ζητήματα νομιμότητας:

- το φαινόμενο της κράτησης αλλοδαπών (λ.χ. Αφγανοί πολίτες) για τους οποίους δεν διαφαίνεται εύλογη προοπτική απομάκρυνσης, όπως επιτάσσει η Οδηγία Επιστροφών, και
- η κράτηση σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. νεοεισερχομένων στη χώρα από ναυάγια αντί να οδηγούνται σε Κέντρα Πρώτης Υποδοχής, όπως επιτάσσει ο νόμος<sup>16</sup>.

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

15. Βλ. Έκθεση Επιστροφών 2021 σ. 16, 27-29 <https://www.synigoros.gr/el/category/eidikes-ekbeseis/post/eidikh-ekbesh:-epistrofes-allodapwn-2021>

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



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

#### 3.1. Χερσαίες επιχειρήσεις επιστροφής

Κατά το 2022 ο Συνήγορος συμμετείχε σε

- 2 χερσαίες επιχειρήσεις απομάκρυνσης από τη Θεσσαλονίκη προς την Αλβανία (Κρυσταλλοπηγή).

**Γενικά:** οι χερσαίες επιχειρήσεις πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τον προγραμματισμό της επιχείρησης από την ΕΛ.ΑΣ. Ο παρατηρητής εκ μέρους του Συνηγόρου συμμετείχε καθ' όλη τη διαδικασία, πραγματοποιώντας παράλληλα και αυτοψία στους χώρους κράτησης των επιστρεφόμενων.

Διαπιστώθηκαν τα ίδια τεχνικά ζητήματα και οι ελλείψεις που έχουν επισημανθεί από τον Συνήγορο και σε προηγούμενες εκθέσεις. Τα ζητήματα αυτά αφορούν την υλικοτεχνική υποδομή (έλλειψη χώρου, κατάλληλων οχημάτων) και τις διαδικασίες. Ενδεικτικά, κατά τη μεταφορά οι επιστρεφόμενοι παρέμειναν σε κλειδωμένους χώρους-κελιά κατά τη διάρκεια της επιχείρησης, χωρίς αυτό να είναι απαραίτητο ή να δικαιολογείται, ειδικά λαμβάνοντας υπόψη ότι οι περισσότεροι είχαν παραιτηθεί από ένδικα μέσα και είχαν δηλώσει ότι επιθυμούν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους.

#### Συστάσεις:

- να οριστεί τύπος αναχώρησης με διαμορφωμένο κατάλληλο, καθαρό και ασφαλή χώρο αναμονής, και όχι εγκλεισμού, με καθίσματα, άνετη πρόσβαση σε τουαλέτες και σε ξεχωριστό προαύλιο χώρο,
- να γίνεται χρήση σωστά συντηρημένων οχημάτων τύπου τουριστικού λεωφορείου ή βαν χωρίς χώρους εγκλεισμού,
- να ερωτώνται και, εάν το επιθυμούν, να εξετάζονται προληπτικά από γιατρό οι αλλοδαποί που πρόκειται να επιστραφούν, πριν από την έναρξη της επιχείρησης,
- οι αστυνομικοί συνοδοί να είναι επαρκείς σε αριθμό, να φορούν πολιτικά ρούχα και, από τον εξοπλισμό τους, να φέρουν μόνο μέσα δέσμευσης,
- να υπάρχει στην αποστολή συνοδός με πιστοποιημένες γνώσεις πρώτων βοηθειών,
- να υπάρχει πρόσβαση σε πιστοποιημένο διερμηνέα για περιπτώσεις προσώπων που δεν κατανοούν την ελληνική.

Τα ζητήματα αυτά χρειάζεται να αντιμετωπιστούν από την ΕΛ.ΑΣ, ώστε οι οδικές επιχειρήσεις να γίνονται με τρόπο που να διασφαλίζει πληρέστερα την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών που επιστρέφουν στην πατρίδα τους, αλλά και να διευκολύνεται το έργο των συνοδών-αστυνομικών.

### 3.2. Αεροπορικές, εθνικές και ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής

Ο Συνήγορος του Πολίτη κατά το 2022, συμμετείχε με παρατηρητές/-τριες στο σύνολο των επιχειρήσεων επιστροφών που διοργανώθηκαν από την Ελληνική Αστυνομία:

- 7 Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (NRO) προς το Πακιστάν και τη Γεωργία.
- 4 Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις Επιστροφής (JRO), υπό τον συντονισμό του FRONTEX, προς το Πακιστάν, τη Γεωργία και το Μπαγκλαντές.

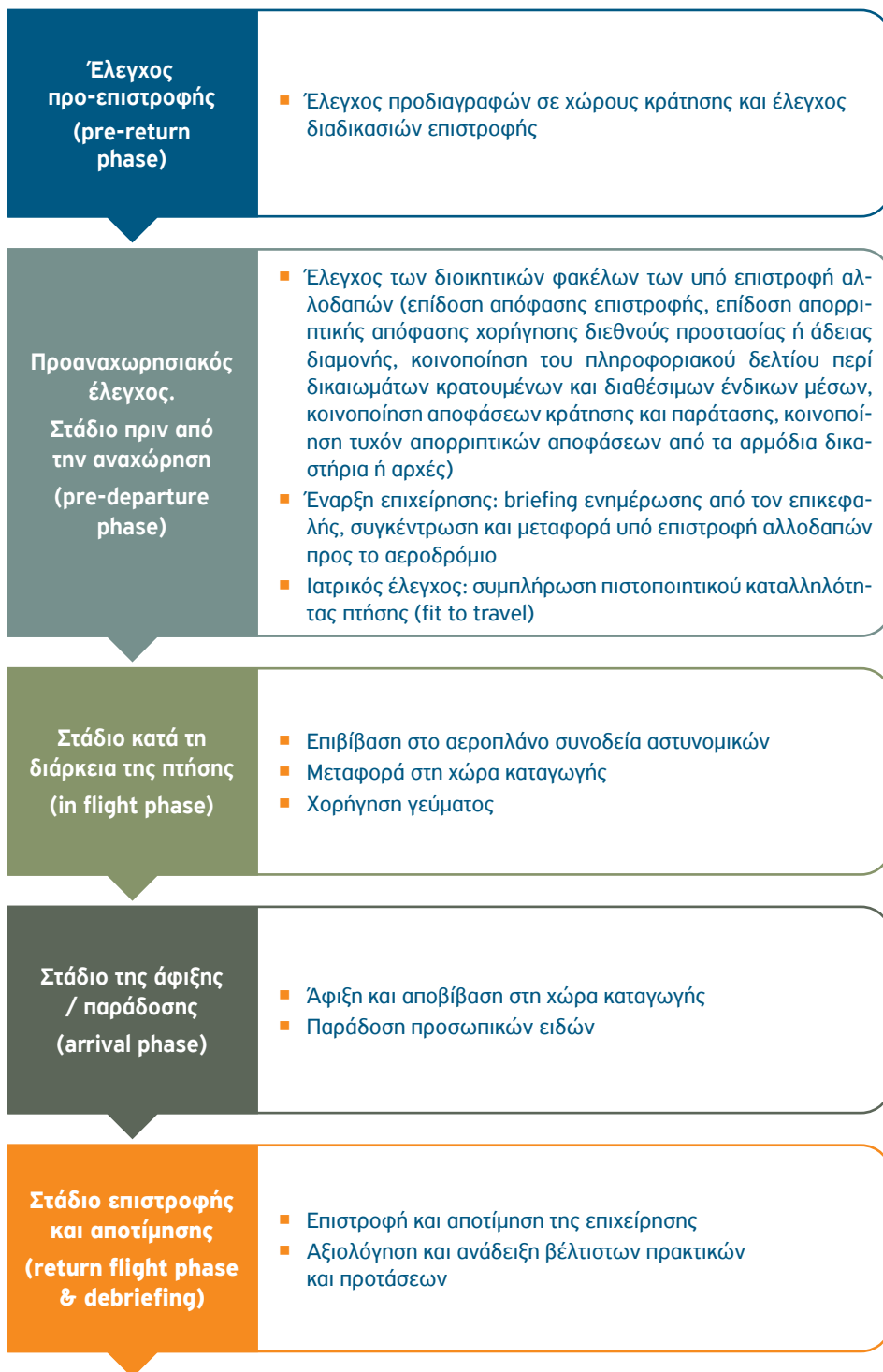
#### Γενικά:

Τόσο οι Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις Επιστροφής (JRO) που οργανώθηκαν από την ΕΛ.ΑΣ, με την υποστήριξη του FRONTEX, όσο και οι Εθνικές Επιχειρήσεις Επιστροφής (NRO) διεξήχθησαν ομαλά σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, από το στάδιο πριν από την αναχώρηση (pre-departure phase) έως το στάδιο της επιστροφής και αποτίμησης της επιχείρησης (debriefing).

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, οι οποίοι επέδειξαν διάθεση συζήτησης για όλα τα ζητήματα και κατέβαλαν προσπάθειες επίλυσής τους και ικανοποίησης των αναγκών των επιστρεφόμενων. Μεμονωμένα περιστατικά, όπως απρεπείς συμπεριφορές συνοδών ή διαφορετικές πρακτικές διενέργειας σωματικού ελέγχου, αντιμετωπίστηκαν άμεσα από τους επικεφαλής, με την παροχή κατάλληλων διευκρινίσεων και καθοδήγησης.

Η πολύ καλή συνεργασία του Γραφείου Συντονισμού Επιστροφών της Δ/νσης Αλλοδαπών Αττικής και του εκάστοτε επικεφαλής της επιχείρησης με τους παρατηρητές του Συνηγόρου του Πολίτη ενισχύει σταθερά την υλοποίηση των επιχειρήσεων, διασφαλίζοντας παράλληλα τον σεβασμό των δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων.

## Στάδια αεροπορικών επιχειρήσεων επιστροφών:



## Παρατηρήσεις:

- Κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο εξέτασης των διοικητικών φακέλων διαπιστώθηκε η αύξηση των φακέλων των υπό επιστροφή αλλοδαπών. Χαρακτηριστικά, ο κατάλογος των υπό επιστροφή αλλοδαπών περιλάμβανε 10 υπηκόους Γεωργίας (και αναπληρωματικούς) και 20 υπηκόους Πακιστάν (και αναπληρωματικούς), συνολικά 60 - 100 φακέλους ανά επιχείρηση. Στόχος της νέας αυτής διοικητικής πρακτικής είναι η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη πληρότητα της συμμετοχής επιστρεφόμενων στην επιχείρηση. Ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη παρατηρεί ότι ο επιχειρησιακός αυτός στόχος θα μπορούσε να επιτευχθεί με την έγκαιρη ενημέρωση όσων επιστρέφουν –προ 24ωρου– προκειμένου τυχόν εκκρεμότητες ή νέα αιτήματα να λαμβάνονται έγκαιρα υπόψη και να μην παρατηρούνται εκ των υστέρων εξαιρέσεις τελευταίας στιγμής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η εξαίρεση 36 υπηκόων από πτήση προς Γεωργία-Πακιστάν λόγω δήλωσης βούλησης ασύλου, νόσησης από Covid-19 ή για ιατρικούς και λοιπούς λόγους. Πάγια θέση του Συνηγόρου είναι ότι η έγκαιρη ενημέρωση των υπό επιστροφή αλλοδαπών διασφαλίζει τόσο τα δικαιώματα των ιδίων όσο και την ομαλή διεξαγωγή της επιχείρησης.
- Παράλληλα με την αύξηση των υπό επιστροφή αλλοδαπών παρατηρήθηκε η πρακτική μεταγωγής αλλοδαπών στο αεροδρόμιο, ως αναπληρωματικών, η διανυκτέρευσή τους στο Α.Τ. Αεροδρομίου και η επιστροφή τους την επόμενη ημέρα στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυγδαλέζας ή η αυθημερόν επιστροφή τους στο χώρο κράτησης (με πολύωρη όμως παραμονή τους εντός της κλούβας). Ο Συνήγορος του Πολίτη αξιολογεί ότι η πρακτική αυτή αφενός υποβάλλει σε άσκοπη ταλαιπωρία τους αλλοδαπούς, δημιουργώντας τους έντονη ανησυχία, προκαλώντας αντιδράσεις λόγω της αιφνίδιας μετακίνησης και ενδεχόμενης επιστροφής, και αφετέρου δημιουργεί εμπόδια στην ομαλή διεξαγωγή της επιχείρησης καθώς σημειώνονται καθυστερήσεις εις βάρος του προγράμματος και αντιδράσεις εκ μέρους όσων μεταγονται αιφνιδίως. Προτείνεται ο τερματισμός της πρακτικής αυτής και επισημαίνεται εκ νέου η αναγκαιότητα ενημέρωσης προ 24ώρου για όλους τους υπό επιστροφή αλλοδαπούς.
- Από τον Ιούλιο του 2022, ειδικό κλιμάκιο της Υπηρεσίας Ασύλου έχει παρουσία στον διεθνή αερολιμένα Αθηνών «Ελ. Βενιζέλος» κατά τη διάρκεια της επιχείρησης, για τυχόν διεκπεραίωση εκκρεμοτήτων επί των διοικητικών φακέλων των επιστρεφόμενων, ενώ πριν από τη διεξαγωγή της επιχείρησης τυχόν αιτήματα ασύλου που έχουν υποβληθεί στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυγδαλέζας τυγχάνουν ταχείας εξέτασης. Σε επιστολή του προς τη Δ/νση Διαχείρισης Μετανάστευσης της ΕΛ.ΑΣ και τη Δ/νση Επιστροφών και Ανακλήσεων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, ο Συνήγορος του Πολίτη, ως

αρμόδιος εθνικός φορέας για τον προβλεπόμενο από το ενωσιακό δίκαιο εξωτερικό έλεγχο των διαδικασιών αναγκαστικής επιστροφής αλλοδαπών, ζήτησε να ενημερωθεί για τον στόχο της παρουσίας κλιμακίου της Υπηρεσίας Ασύλου στο αεροδρόμιο σε εθνικές και κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφής, καθώς και για το ακριβές αντικείμενο του κλιμακίου αυτού. Σε απάντηση της επιστολής αυτής, ο αρμόδιος υπουργός Μετανάστευσης και Ασύλου ενημέρωσε τον Συνήγορο ότι η Υπηρεσία Ασύλου «*απέστειλε το κλιμάκιο στο αεροδρόμιο με σκοπό να εξετάσει, με κατάλληλο προσωπικό, το παραδεκτό πιθανών μεταγενέστερων αιτημάτων κατ' άρθρο 94 του ν. 4939/2022, τα οποία εσκεμμένα και παρελκυστικά υποβάλλονται λίγο πριν από την αναχώρηση από πολίτες τρίτων χωρών, χωρίς την προσκόμιση νέων στοιχείων, με μοναδικό σκοπό την αναβολή της απέλασής τους*». Ο Συνήγορος θα παρακολουθήσει τη νέα αυτή διοικητική πρακτική, προκειμένου να δει πώς διασφαλίζεται στην πράξη η πρόσβαση στο δικαίωμα διεθνούς προστασίας.

- Κατά τον προαναχωρησιακό έλεγχο εξέτασης των διοικητικών φακέλων που διενεργείται την προηγούμενη ημέρα της επιχείρησης διαπιστώνεται παγίως η απουσία πιστοποιητικού καταλληλότητας πτήσης (fit to travel), το οποίο συμπληρώνεται την τελευταία στιγμή κατά τον ιατρικό έλεγχο πριν από την αναχώρηση. Εξαιρέση στη διοικητική αυτή πρακτική αποτελούν οι φάκελοι που προέρχονται από το Τμήμα Επιστροφών Θεσσαλονίκης. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει οι φάκελοι των υπό επιστροφή αλλοδαπών να είναι πλήρως ενημερωμένοι ως προς το ιατρικό ιστορικό των πολιτών και να συνοδεύονται από το πιστοποιητικό καταλληλότητας πτήσης. Σε δε περιπτώσεις χορήγησης αναγκαίας φαρμακευτικής αγωγής, θα πρέπει να διασφαλίζεται η επαρκής ποσότητα, συνταγογράφηση και χορήγηση αυτής καθ' όλη τη διάρκεια της επιχείρησης.
- Σύμφωνα και με προηγούμενες συστάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, έχει διασφαλιστεί πλέον χωριστή αίθουσα αναμονής (gate) στο αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος, έτσι ώστε να παρέχεται γεύμα από εταιρεία catering, πρόσβαση σε τουαλέτα και σε καρτοτηλέφωνο (ή χρήση κινητού) προκειμένου οι επιστρεφόμενοι να ενημερώσουν τους οικείους τους. Ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη παρατήρησε ότι σε κάποιες επιχειρήσεις, λόγω καθυστερήσεων, δεν υπήρχε χρόνος για μετάβαση στον χώρο αναμονής με αποτέλεσμα το γεύμα είτε να παρασχεθεί εντέλει στο αεροπλάνο είτε εντός της κλούβας. Υπήρξαν και περιπτώσεις όπου οι επιστρεφόμενοι δεν είχαν λάβει κανένα απολύτως γεύμα μέχρι την αναχώρηση της πτήσης, παρά τις οδηγίες από τον επικεφαλής της επιχείρησης. Επίσης, σημειώθηκαν περιπτώσεις χώρων αναμονής που δεν διέθεταν τουαλέτα, με αποτέλεσμα η πρόσβαση σε αυτή να γίνεται μέσω διαδρόμου όπου διέρχονταν επιβάτες.

- Έχει επανειλημμένα παρατηρηθεί ότι για τις επιχειρήσεις επιστροφής προς Γεωργία–Πακιστάν διασφαλίζεται διερμνεΐα για τους επιστρεφόμενους προς Πακιστάν (ουρντού) μέχρι το στάδιο πριν από την αναχώρηση, ενώ δεν διασφαλίζεται διερμνεΐα για επιστρεφόμενους προς Γεωργία. Για τους επιστρεφόμενους προς Μπαγκλαντές, ωστόσο, διασφαλίζεται η παρουσία διερμνεΐα σε όλα τα στάδια της επιχείρησης, ακόμα και κατά τη διάρκεια της πτήσης. Ο Συνήγορος του Πολίτη παρατηρεί, επομένως, ότι οι τρεις αυτές διαφορετικές πρακτικές παροχής υπηρεσιών διερμνεΐας δεν διασφαλίζουν συνολικά και ομοιόμορφα το δικαίωμα σε ενημέρωση επί των διαδικασιών μέσω της διερμνεΐας. Η παροχή υπηρεσιών διερμνεΐας προβλέπεται ως τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή του FRONTEX στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά τις διαδικασίες επιστροφής<sup>17</sup>, ενώ η γλωσσική συνδρομή προβλέπεται στο άρθρο 13 παράγραφοι 3 και 4 της Οδηγίας Επιστροφών.

### **Αντιμετώπιση έκτακτων περιστατικών**

- Σε πτήση προς Γεωργία–Πακιστάν σημειώθηκε περιστατικό αδιαθεσίας και λιποθυμίας επιστρεφόμενου εντός της τουαλέτας του αεροσκάφους. Η ομάδα υποστήριξης αντιμετώπισε με επαγγελματισμό και αμεσότητα το περιστατικό και διασφάλισε τη σωματική ακεραιότητα του επιστρεφόμενου από τραυματισμό, λόγω απώλειας των αισθήσεων, και ειδοποίησε τον γιατρό. Ο γιατρός επενέβη άμεσα και διαπίστωσε την κατάστασή του, ενώ ο επικεφαλής ζήτησε ενημέρωση άμεσα ώστε σε περίπτωση κινδύνου να αποφασίσει άμεσα επιστροφή. Εντέλει ο επιστρεφόμενος συνήλθε σε σύντομο χρόνο και η επιχείρηση συνεχίστηκε. Το περιστατικό αυτό είναι ενδεικτικό της αναγκαιότητας για παρουσία γιατρού καθ’ όλη τη διάρκεια της επιχείρησης.
- Σε πτήση προς Γεωργία–Πακιστάν, σημειώθηκε έκτακτο περιστατικό κατά τη μετάβαση προς το αεροδρόμιο (πιθανή κρίση επιληψίας σύμφωνα με τον γιατρό). Παρασχέθηκαν οι πρώτες βοήθειες από τον γιατρό και κλήθηκε ασθενοφόρο για τη μετάβαση του αλλοδαπού αρχικά στο ιατρείο του αεροδρομίου «Ελ. Βενιζέλος» και ακολούθως σε δημόσιο νοσοκομείο –ωστόσο μετέχθη με μεταλλικές χειροπέδες. Αποφασίστηκε η εξαίρεση του εν λόγω αλλοδαπού από την επιχείρηση για προληπτικούς λόγους. Στην ίδια επιχείρηση, υπήρξε μικροτραυματισμός επιστρεφόμενου από γειτονικό κελί της κλούβας λόγω απότομου ανοίγματος της πόρτας από συνοδό. Το περιστατικό αντιμετωπίστηκε άμεσα από τον γιατρό και παρασχέθηκε ιατρική φροντίδα και κατά τη διάρκεια της πτήσης. Και τα δύο αυτά περιστατικά συνηγορούν

17. Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Νοεμβρίου 2019, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624.

αφενός στη διαπιστωθείσα ανάγκη παρουσίας γιατρού καθ' όλη τη διάρκεια της επιχείρησης και αφετέρου στην πάγια πρόταση του Συνηγόρου για μη χρήση αστυνομικών οχημάτων τύπου κλούβας κατά τη μεταφορά των επιστρεφόμενων.

### **Ειδικά επιχειρησιακά θέματα:**

- Στην Κοινή Ευρωπαϊκή Επιχείρηση Επιστροφής (JRO) που διοργανώθηκε από την Ελλάδα υπό τον συντονισμό του FRONTEX προς Μπαγκλαντές με ενδιάμεση στάση την Κύπρο είχε προβλεφθεί η χρήση μεγαλύτερου αεροσκάφους (BOEING 767-300ER) και οι συνθήκες εκτέλεσης της αποστολής ήταν καλύτερες: περισσότερες τουαλέτες για τους επιστρεφόμενους, μεγαλύτεροι διάδρομοι, δυνατότητα απευθείας πτήσης για Ντάκα μετά τη Λάρνακα. Στο αεροσκάφος είχαν αναρτηθεί έντυπα με πληροφοριακό υλικό για τους επιστρεφόμενους σε κατανοητή γλώσσα.

### **Στις συστάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών περιλαμβάνονται τα εξής:**

- Να διασφαλίζεται η έγκαιρη ενημέρωση των υπό επιστροφή αλλοδαπών για την επιχείρηση επιστροφής.
- Να διασφαλίζεται η κατάλληλη διερμηνεία σε όλα τα στάδια της διαδικασίας.
- Να οριστικοποιείται ο κατάλογος των επιστρεφόμενων έγκαιρα.
- Να γίνεται ουσιαστικός ιατρικός έλεγχος όλων των υπό επιστροφή αλλοδαπών.
- Να διασφαλίζεται από την προηγούμενη της επιχείρησης επιστροφής η συνταγογραφημένη φαρμακευτική αγωγή επιστρεφόμενων και σε περίπτωση μη ανεύρεσης να εξαιρούνται επιχειρήσεων επιστροφής τα πρόσωπα που έπρεπε να τη λάβουν.
- Να χορηγούνται είδη πρώτης ανάγκης και κατάλληλος ρουχισμός στους επιστρεφόμενους (για παράδειγμα από την Κοινωνική Υπηρεσία του ΠΡΟ. ΚΕ.Κ.Α. παραλαβής).

### **3.3. Χώροι και διαδικασίες διοικητικής κράτησης**

Η διοικητική κράτηση αλλοδαπών κατά την Οδηγία Επιστροφών (άρθρο 15) αποσκοπεί αποκλειστικά στην υλοποίηση της επιστροφής και αποτελεί το έσχατο μέτρο εάν δεν μπορούν να επιβληθούν εναλλακτικά μέτρα<sup>18</sup>.

18. Για τις κριτικές παρατηρήσεις του Συνηγόρου στον Ν. 4686/2020, άρθρο 51, για την αντιστροφή του κανόνα που καθιστά τα εναλλακτικά μέτρα εξαίρεση βλ. παραπάνω κεφάλαιο 2.

Στο πλαίσιο του εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών, ο Συνήγορος επισκέπτεται δειγματοληπτικά Προαναχωρησιακά Κέντρα ή άλλους χώρους διοικητικής κράτησης, προκειμένου να ελέγξει τη διαδικασία από την έκδοση μιας απόφασης επιστροφής/απέλασης μέχρι την υλοποίησή της. Ο έλεγχος αυτός περιλαμβάνει την τήρηση των σχετικών διατάξεων της Οδηγίας Επιστροφών και του Ν. 3907/2011 για χωριστή κράτηση από ποινικούς κρατούμενους, ανθρωπινή μεταχείριση, δέουσα επιμέλεια για την υλοποίηση της επιστροφής, πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου και σχετικές διαδικασίες.

Το 2022 ο Συνήγορος επισκέφτηκε τα δύο Προαναχωρησιακά Κέντρα (ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.) της Αττικής, Ταύρου (7.12.2022) και Αμυγδαλέζας (8.12.2022). Επίσης επισκέφτηκε τρία ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., Ξάνθης, Παρανεστίου (2.12.2022) και Φυλακίου στον Έβρο (3.12.2022), και δύο Τμήματα Συνοριακής Φύλαξης (Τυχερού και Νέου Χειμωνίου, 3.12.2022) στην Περιφέρεια Αν. Μακεδονίας – Θράκης, καθώς επίσης τα κρατητήρια της Δ/σης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης στη Μενεμένη (10.11.2022 και 8.12.2022) και τα Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης Κορδελιού και Αγίου Αθανασίου Χαλκηδόνas στην ίδια περιφέρεια (9.11.2022 και 7.12.2022 αντίστοιχα).

Ισχύει η πάγια θέση του Συνηγόρου ότι τα κρατητήρια των αστυνομικών τμημάτων δεν πρέπει να χρησιμοποιούνται για κράτηση ενόψει 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 τη φύση τους, πρόκειται για χώρους που προορίζονται να υποδέχονται άτομα για πολύ μικρά διαστήματα*»<sup>19</sup>.

Οι αναλυτικές διαπιστώσεις του Συνηγόρου για τις συνθήκες κράτησης περιλαμβάνονται στην ειδική έκθεσή του με την αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης Βασανιστηρίων και απάνθρωπης μεταχείρισης (Ν. 4228/2014 – OPCAT). Εδώ αξίζει να σημειωθούν κάποιες ειδικές και γενικές παρατηρήσεις που συναρτώνται με τις διαδικασίες κράτησης ενόψει επιστροφής, ως εξής:

### ***Ειδικές παρατηρήσεις:***

#### ***Κράτηση στην Περιφέρεια Αττικής***

Παρατηρείται αύξηση των κρατούμενων στα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. σε σύγκριση με το 2021 (στην Αμυγδαλέζα 1.084 κρατούμενοι το 2022 έναντι 584 το αντίστοιχο διάστημα το 2021). Εάν ο δικαιολογητικός λόγος της αύξησης αυτής είναι η ανάγκη μείωσης του αριθμού των διοικητικά κρατούμενων σε αστυνομικά τμήματα της Αττικής, πρόκειται για θεμιτό μεν σκοπό που δεν πρέπει, ωστόσο, να παρεμποδίζει την ορθολογική διαχείριση των κρατούμενων, κατά τρόπο που να

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



ακούγονται τα αιτήματά τους και να εξευρίσκονται λειτουργικές λύσεις για τις συνθήκες διαβίωσής τους (βλ. παρακάτω το γενικό πρόβλημα της διερμηνείας). Ουσιαστικό πρόβλημα από πλευράς κατάλληλης μεταχείρισης αποτελεί η κράτηση οικογενειών και ασυνόδευτων ανηλίκων στην Αμυγδαλέζα. Ο Συνήγορος διαπίστωσε ότι συνεχίζεται και το 2022 η πρακτική να οδηγούνται συστηματικά στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Αμυγδαλέζας οι διασωθέντες σε ναυάγια (από την Πύλο, τα Κύθηρα, την Κάρυστο κ.ά.) πριν βρεθεί θέση, μετά από εβδομάδες, σε δομές φιλοξενίας στην ενδοχώρα. Ισχύει η παρατήρηση του Συνηγούρου που είχε διατυπώσει στην έκθεση επιστροφών του έτους 2021: *«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 εξ αρχής 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 κατ' αρχήν θεώρηση του μετανάστη ή/και αιτούντος άσυλο ως κρατούμενου, δηλαδή την κατά κανόνα στέρση της προσωπικής του ελευθερίας, κατά παράβαση της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας»<sup>20</sup>*. Οι παραπάνω παρατηρήσεις ισχύουν πολύ περισσότερο όταν πρόκειται για μεγάλο αριθμό παιδιών, όπως διαπιστώθηκε στην αυτοψία του 2022 στην Αμυγδαλέζα, για τα οποία το ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. είναι παντελώς ακατάλληλος χώρος από πλευράς υπηρεσιών και προδιαγραφών.

Η ΕΛ.ΑΣ απάντησε στον Συνήγορο του Πολίτη (05.06.2022) ως προς το φαινόμενο αυτό που είχε ήδη επισημανθεί από πέρυσι ότι *«καίτοι δεν ανήκει στις αρμοδιότητές της»* διενεργεί διαδικασίες καταγραφής και ταυτοποίησης στους νεοεισερχομένους *«δεδομένης της μη ύπαρξης Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.) στην ενδοχώρα, με πρωταρχικό στόχο την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος»*. Είναι προφανές ότι η πρωτοβουλία για την ενεργοποίηση της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής αντί της κράτησης σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. ανήκει στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

20. Έκθεση Επιστροφών έτους 2021 σ. 29 <https://www.synigoros.gr/el/category/eidik-es-ek8eseis/post/eidikh-ek8esh:-epistrofes-allodapwn-2021>

### **Κράτηση στην Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης**

Το κυρίαρχο ζήτημα είναι η εξακολούθηση της πρακτικής οι νεοεισερχόμενοι μέσω Έβρου να κρατούνται συστηματικά στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Φυλακίου<sup>21</sup> πριν από την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής. Ο Συνήγορος διαπίστωσε την ακαταλληλότητα του ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Φυλακίου για την κράτηση οικογενειών και ανηλίκων. Η επίκληση της αδυναμίας του Κέντρου Υποδοχής και Ταυτοποίησης Φυλακίου να απορροφήσει κατευθείαν τους αλλοδαπούς που διέρχονται τα σύνορα συνεπάγεται όχι απλώς την καθυστέρηση των σχετικών διαδικασιών (διάγνωση ευαλωτότητας κ.λπ.), αλλά την αλλαγή της φυσιογνωμίας του ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. εκ των ενόντων. Η ΕΛ.ΑΣ στην προαναφερθείσα απάντησή της επικαλείται λόγους δημόσιου συμφέροντος και για την κράτηση σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. πριν από το ΚΥΤ Φυλακίου. Παρατηρούμε ότι η πρακτική αυτή φαίνεται να διαιωνίζεται, αν και είναι γνωστό το πρόβλημα του αριθμού των εισερχομένων στα χερσαία σύνορα<sup>22</sup>.

Στη Θράκη χρήζει επίσης περαιτέρω διερεύνησης το ζήτημα της καταγραφής των αλλοδαπών και του χρόνου παραμονής τους σε Τμήματα Συνοριακής Φύλαξης, δεδομένου ότι υπήρξαν κάποιες ενδείξεις ασυμφωνίας με το βιβλίο κρατούμενων (ΤΣΦ Τυχερού).

### **Κράτηση στη Θεσσαλονίκη**

Επιβεβαιώνεται και το 2022 η πάγια χρήση των κρατητηρίων της Δ/νσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης στη Μενεμένη ως de facto Προαναχωρησιακό Κέντρο (ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.), χωρίς ωστόσο να πληρούνται οι σχετικές προδιαγραφές της Οδηγίας Επιστροφών για προαυλισμό. Είναι χαρακτηριστικό για την έλλειψη κατανόησης από πλευράς του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη των θιγόμενων δικαιωμάτων των διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών ότι, παρά τις προτάσεις του Συνηγόρου επί σειρά ετών, δεν εξευρίσκεται από το αρμόδιο Υπουργείο άλλος κατάλληλος χώρος αντί του κτιρίου της Μενεμένης, που τελεί υπό το παράδοξο ότι αφού θεωρείται κρατητήριο και όχι ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. δεν μπορεί να έχει παρά χτιστά κρεβάτια τα οποία δεν αντέχει η στατικότητα του κτιρίου, με αποτέλεσμα οι κρατούμενοι να κοιμούνται στο πάτωμα.<sup>23</sup>

### **Γενικές παρατηρήσεις**

α') Το πρώτο γενικό πρόβλημα της διοικητικής κράτησης είναι η έλλειψη κατανόησης ότι η διάρκειά της εξαρτάται από τη **δέουσα επιμέλεια** των αστυνομικών αρχών για την υλοποίηση της απομάκρυνσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο

21. και/ή Ξάνθης και σε Τμήματα Συνοριακής Φύλαξης.

22. Περίπου 6.500 αφίξεις στο ΚΥΤ Έβρου το 2022, έναντι περίπου 5.000 το 2021, σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου <https://migration.gov.gr/statistika/>

23. Βλ. Έκθεση Επιστροφών 2020 σ. 27 <https://old.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.821064>

Συνήγορος έχει λάβει απαντήσεις από αστυνομικές υπηρεσίες ότι θα εξετάσουν την άρση της κράτησης μετά το πέρας του εξαμήνου<sup>24</sup>. Ο Συνήγορος τονίζει ότι η δέουσα επιμέλεια αποτελεί κατά την Οδηγία Επιστροφών όρο νομιμότητας της κράτησης (άρθρο 15).

Από τις επισκέψεις του Συνηγόρου στα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. η βασική διαπίστωση είναι ότι η συντόμευση του χρόνου εξέτασης των αιτημάτων ασύλου και η γρηγορότερη κρίση των περιπτώσεων που δεν είναι δυνατός ο επαναπατρισμός τους είναι η λύση που θα συμβάλει στην προστασία των δικαιωμάτων και την ορθολογικότερη λειτουργία του συστήματος κράτησης.

Το γενικότερο ζήτημα, που απαντάται στην περίπτωση των Αφγανών 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<sup>25</sup>.

β') Η **έλλειψη διερμηνείας** ανάγεται σε ουσιώδες ζήτημα για όλα τα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., διότι επηρεάζει όλα τα δικαιώματα των κρατουμένων, την επαρκή ενημέρωση για την κράτηση, τις διαδικασίες που θα ακολουθήσουν, τον εντοπισμό ευπαθών προσώπων κ.ά.

Διαπιστώνεται ότι οι συμβάσεις της ΑΕΜΥ Α.Ε. έχουν εφοδιάσει τα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. με κάποιους διερμηνείς που εξυπηρετούν το ιατροκοινωνικό κλιμάκιο, χωρίς ωστόσο να καλύπτουν τις κυριότερες γλώσσες που μιλούν οι κρατούμενοι. Η Αττική στηρίζεται σε διερμηνείς του FRONTEX ειδικά για την επιχείρηση επιστροφής. Καλή πρακτική διαπιστώθηκε στη Θράκη με την απασχόληση τουρκόφωνων αστυνομικών, από την τοπική μουσουλμανική μειονότητα, για την επικοινωνία και για την καλύτερη κατανόηση των πολιτιστικών αναγκών μέρους των κρατουμένων.

Αυτό που λείπει είναι η πλήρης δυνατότητα επικοινωνίας των κρατουμένων με επαρκή διερμηνεία στα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α., ζήτημα ουσίας αλλά και νομιμότητας, το οποίο συναρτάται με τη γλωσσική συνδρομή για τη νομική βοήθεια των κρατουμένων (άρθρο 13 παράγραφος 3 της Οδηγίας Επιστροφών) και τη μετάφραση των κύριων σημείων όλων των αποφάσεων που τους αφορούν, προκειμένου να υπάρχει δυνατότητα αποτελεσματικής προσφυγής (άρθρο 12 παράγραφος 2 της Οδηγίας Επιστροφών).

24. Φ.325862, κρατούμενοι στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. Κω.

25. Φ.292704, Φ.302349.

## 4. Εξελίξεις στο ευρωπαϊκό πλαίσιο των επιστροφών

### 4.1. Προτάσεις αλλαγής κανονιστικού πλαισίου και στρατηγικής

#### *Οι επιστροφές στο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο*

Το κύριο δομικό στοιχείο για την επίτευξη ενός αποτελεσματικού ενωσιακού συστήματος επιστροφής είναι η πρόταση του 2018 για την αναδιτύπωση της Οδηγίας Επιστροφών<sup>26</sup>, με την οποία ήδη έχουν προταθεί ειδικά μέτρα που αποσκοπούν στην καλύτερη διασύνδεση μεταξύ των διαδικασιών ασύλου και επιστροφής, ιδίως όσον αφορά την έκδοση απόφασης επιστροφής μετά τη λήξη της νόμιμης παραμονής, τις προσφυγές κατά απόφασης επιστροφής έπειτα από οριστική απόφαση για απόρριψη αίτησης διεθνούς προστασίας και τη διαδικασία επιστροφής στα σύνορα. Ωστόσο, έως σήμερα δεν έχει επιτευχθεί συμφωνία επί της πρότασης αυτής, με συνέπεια η αποτελεσματικότητα των επιστροφών να ποικίλει σε κάθε κράτος μέλος, εξαρτώμενη από τους εθνικούς κανόνες και τις δυνατότητες, καθώς και από τις σχέσεις με συγκεκριμένες τρίτες χώρες.

Στο πλαίσιο αυτό, μαζί με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο<sup>27</sup> υποβλήθηκε μία δέσμη νομοθετικών προτάσεων που αφορούν και τις επιστροφές<sup>28</sup>, ενώ όπως επιβεβαιώθηκε και με το σχετικό έγγραφο πολιτικής της Επιτροπής «η θέσπιση ενός αποτελεσματικού και κοινού συστήματος της ΕΕ για τις επιστροφές αποτελεί κεντρικό πυλώνα των εύρυθμων και αξιόπιστων συστημάτων μετανάστευσης και ασύλου, καθώς και της ολοκληρωμένης προσέγγισης του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο»<sup>29</sup>.

Συνολικά, η νέα διαδικασία στα σύνορα, ο διορισμός του Συντονιστή Επιστροφών (Return Coordinator), ο ενισχυμένος ρόλος του Οργανισμού Ευρωπαϊκής

26. Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (αναδιτύπωση) [COM (2018) 634 final της 12.9.2018].

27. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ένα νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο [COM (2020) 609 final της 23.9.2020].

28. Οι κύριες δεσμευτικές νομοθετικές προτάσεις αφορούν την τροποποίηση της πρότασης κανονισμού του 2016 για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας ασύλου, την πρόταση κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, την πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής, την πρόταση για την τροποποίηση της πρότασης Ευrodac και την πρόταση κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, σε μια προσπάθεια να θεσπιστεί ένα νέο νομοθετικό πλαίσιο που να εφαρμόζει στην πράξη μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για τη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου και των επιστροφών.

29. Έγγραφο πολιτικής «Προς μια επιχειρησιακή στρατηγική για πιο αποτελεσματικές επιστροφές» [COM (2023) 45 final της 24.1.2023].

Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX), ο μηχανισμός αλληλεγγύης, η συνεργασία με τρίτες χώρες και νέα προγράμματα, όπως η χορηγία επιστροφής, αποτελούν τα νέα εργαλεία της ΕΕ για την αύξηση των επιστροφών και μια πιο αποτελεσματική επιχειρησιακή στρατηγική για τις επιστροφές.

### **Οι διεργασίες αλλαγής του ενωσιακού δικαίου**

Σε πολιτικό και θεσμικό επίπεδο, η πολιτική συμφωνία που επιτεύχθηκε το 2022<sup>30</sup> σχετικά με κοινό χάρτη πορείας, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εκ περιτροπής προεδριών του Συμβουλίου της ΕΕ, έθεσε τις βάσεις για ενισχυμένο διάλογο σχετικά με το Σύμφωνο, δίνοντας ώθηση για την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων έως τον Φεβρουάριο του 2024 (πριν από τη διεξαγωγή των ευρωεκλογών) σχετικά με όλους τους εκκρεμείς νομοθετικούς φακέλους που σχετίζονται με τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, μεταξύ αυτών και της πρότασης για την αναδιτύπωση της Οδηγίας Επιστροφών<sup>31</sup>.

Για την επίσπευση των διαδικασιών επιστροφής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις αρχές του 2023<sup>32</sup> κάλεσε τα κράτη μέλη να αναγνωρίζουν αμοιβαία τις αποφάσεις επιστροφής και έθεσε ως υψηλή προτεραιότητα την ανάγκη ενίσχυσης των επιστροφών και επανεισδοχών με κάθε διπλωματικό μέσο προς άλλες χώρες, συμπεριλαμβανομένων περιοριστικών μέτρων θεώρησης εισόδου (visa) όσον αφορά τρίτες χώρες που δεν συνεργάζονται στον τομέα επιστροφών.

Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, οι εισηγητές υπέβαλαν σχέδια εκθέσεων σχετικά με όλες τις νομοθετικές προτάσεις που συνόδευαν το Σύμφωνο του 2020, καθώς και σχετικά με την αναδιτύπωση της Οδηγίας Επιστροφών που προτάθηκε το 2018. Στη συνέχεια, το Κοινοβούλιο αποφάσισε να αρχίσει συνομιλίες με τα κράτη μέλη σχετικά με σειρά νομοθετικών προτάσεων και ενέκρινε την έναρξη των διαπραγματεύσεων μεταξύ του ΕΚ και του Συμβουλίου της ΕΕ για τους φακέλους οι οποίοι τέθηκαν σε ψηφοφορία: κανονισμός για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής, κανονισμός για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, κανονισμός για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας<sup>33</sup>. Σημει-

30. Joint Roadmap of the European Parliament and Rotating Presidencies of the Council on the organisation, coordination, and implementation of the timeline for the negotiations between the legislators on the CEAS and the New European Pact on migration and asylum <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220907RES39903/20220907RES39903.pdf>

31. Για τις κριτικές παρατηρήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην αναδιτύπωση της Οδηγίας Επιστροφών βλ. Έκθεση Επιστροφών 2020 σ. 34 επ. <https://old.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.821064>.

32. Βλ. Συμπεράσματα Συνόδου Κορυφής 09.02.2023 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/en/pdf>

33. European Parliament: Asylum and migration: Parliament confirms key reform mandates, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230419IPR80906/asylum-and-migration-parliament-confirms-key-reform-mandates>

ώνεται, ωστόσο, ότι θα πρέπει να προχωρήσουν οι εργασίες σχετικά με το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τις επιστροφές, με σκοπό την επίτευξη συμφωνίας για την πρόταση αναδιατύπωσης της Οδηγίας, όπως ορίζεται και στο Σύμφωνο.

Στην Έκθεσή της<sup>34</sup> σχετικά με την πρόοδο που έχει επιτευχθεί και τις βασικές εξελίξεις που έχουν σημειωθεί στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2022 α) κίνησε σειρά διαδικασιών επί παραβάσει που σχετίζονται με τη μη συμμόρφωση της νομοθεσίας και της πρακτικής των κρατών μελών με τα πρότυπα και τις διαδικασίες του ενωσιακού δικαίου, β) σημείωσε την αύξηση των αναγκαστικών επιστροφών, τη σημασία του Συντονιστή Επιστροφών και του δικτύου υψηλού επιπέδου, την πρόοδο που έχει επιτευχθεί αναφορικά με τις οικειοθελείς επιστροφές και την επανένταξη, καθώς και την πολιτική έμφαση που αποδίδει στην επανεισδοχή στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων, ενισχύοντας τις επιστροφές σε χώρες όπως το Μπαγκλαντές και το Πακιστάν.

Σε επιχειρησιακό επίπεδο, ο FRONTEX, ως βασικός παράγοντας στον τομέα των επιστροφών, παρέχει στήριξη στα κράτη μέλη σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, συντονίζοντας τις επιχειρήσεις με ενισχυμένο ρόλο. Παράλληλα, από τον Μάρτιο του 2022 ανέλαβε καθήκοντα η αρμόδια Συντονίστρια Επιστροφών (Return Coordinator) και συγκάλυψε την πρώτη συνεδρίαση του Δικτύου Υψηλού Επιπέδου (High-level Committee)<sup>35</sup> στις 08.09.2022, με στόχο την περαιτέρω ανάπτυξη εθνικών πλαισίων πολιτικής και νομικών πλαισίων –συμπεριλαμβανομένης της βελτίωσης των δεσμών μεταξύ των διαδικασιών ασύλου και επιστροφής στην πράξη– με την άρση των εμποδίων στις επιστροφές, την ενίσχυση των εθνικών ικανοτήτων, την αντιμετώπιση των κενών γνώσης και τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και του FRONTEX.

Σε επίπεδο Συμβουλίου της Ευρώπης, η Επιτροπή Μετανάστευσης της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης, σε Δήλωσή της<sup>36</sup>, υπενθύμισε τη σημασία της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης για τη διευκόλυνση της υποδοχής μεταναστών και προσφύγων. Με το Ψήφισμα 2416 (2022)<sup>37</sup> τονίστηκε ότι στο Σύμφωνο υπάρχει ο κίνδυνος περιορισμού της πρόσβασης στη διεθνή προστασία, καθώς και παραβίασης των διαδικαστικών εγγυήσεων, ενώ εκφράστηκε η ανησυχία ότι η ευρωπαϊκή αλληλεγγύη φαίνεται να θεωρείται ως ένας μηχανισμός έκτακτης ανάγκης για την αντιμετώπιση των αναγκών υποδοχής και ένταξης, ενώ το Σύμφωνο μπορεί να

34. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο [COM (2022) 740 final της 6.10.2022].

35. Το δίκτυο υψηλού επιπέδου για τις επιστροφές απαρτίζεται από εκπροσώπους όλων των κρατών μελών και του FRONTEX και πρόεδρος του είναι ο συντονιστής επιστροφών της ΕΕ.

36. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons “European solidarity: a priority for the EU Migration and Asylum Pact”, AS/Mig/Inf (2023) 03.

37. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2416 (2022) «European Union Pact on Migration and Asylum: a human rights perspective», 24/O1/2022.

θεωρηθεί ως ευκαιρία αλληλεγγύης -μεταξύ των κρατών και προς τους μετανάστες- που σέβεται τις ευρωπαϊκές Συνθήκες, καθώς και τους κανόνες και τις αξίες του Συμβουλίου της Ευρώπης.

### **Προς μια επιχειρησιακή στρατηγική για πιο αποτελεσματικές επιστροφές**

Όσο συνεχίζονται οι διαπραγματεύσεις για την αναθεώρηση του νομοθετικού πλαισίου της ΕΕ για το άσυλο και τη μετανάστευση, η Επιτροπή παρουσίασε τη νέα επιχειρησιακή στρατηγική για πιο αποτελεσματικές επιστροφές<sup>38</sup>, με βασικό στόχο την ενίσχυση της εκτέλεσης των επιχειρήσεων επιστροφής ώστε:

- ο συνολικός αριθμός των πραγματικών επιστροφών να αυξηθεί, με σημαντική αύξηση των επιστροφών σε τρίτες χώρες όπου δεν υπάρχουν μείζονα πολιτικά εμπόδια, με βάση τους στόχους που έχουν θέσει τα κράτη μέλη,
- οι επιστροφές να εκτελούνται ταχύτερα, με στήριξη της ακεραιότητας και της αξιοπιστίας των συστημάτων ασύλου των κρατών μελών και με αποτροπή των αντικανονικών διελεύσεων των συνόρων, και
- οι επιστροφές να είναι βιώσιμες και σύμφωνες με τις ευρωπαϊκές αξίες και τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή προσδιόρισε τέσσερις τομείς εστίασης, οι οποίοι μπορούν να αποτελέσουν τη βάση της επιχειρησιακής στρατηγικής:

1. Στοχευμένες δράσεις για την αντιμετώπιση άμεσων αναγκών και εμποδίων με συντονισμένο τρόπο.
2. Αύξηση της αποδοτικότητας του συνολικού συστήματος επιστροφής με επιτάχυνση της διαδικασίας και την κάλυψη των κενών.
3. Προώθηση της παροχής συμβουλών σε θέματα επιστροφής και της επανένταξης ως βασικών στοιχείων του συστήματος επιστροφής της ΕΕ, τόσο για τις οικειοθελείς όσο και για τις αναγκαστικές επιστροφές.
4. Ψηφιοποίηση της διαχείρισης των επιστροφών και βελτίωση της ανάλυσης δεδομένων.

Στο παράρτημα<sup>39</sup> του εγγράφου πολιτικής για την επιχειρησιακή στρατηγική καθορίζονται οι κύριες προτεινόμενες ενέργειες για την υλοποίηση των τεσσάρων αυτών τομέων εστίασης, καθώς και οι στόχοι και οι δείκτες που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την παρακολούθηση της προόδου.

38. Έγγραφο πολιτικής «Προς μια επιχειρησιακή στρατηγική για πιο αποτελεσματικές επιστροφές», [COM (2023) 45 final της 24.1.2023] [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-01/Towards%20an%20operational%20strategy%20for%20more%20effective%20returns\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-01/Towards%20an%20operational%20strategy%20for%20more%20effective%20returns_en.pdf)

39. Παράρτημα του εγγράφου πολιτικής «Προς μια επιχειρησιακή στρατηγική για πιο αποτελεσματικές επιστροφές», [COM (2023) 45 final της 24.1.2023].

Μεταξύ αυτών, προτείνεται η κοινή εστιασμένη προσπάθεια σε τριμηνιαία βάση για την υλοποίηση επιστροφών σε προσδιορισμένες τρίτες χώρες στις οποίες δίνεται προτεραιότητα, στο πλαίσιο της εφαρμογής των συμφωνιών και των ρυθμίσεων επανεισδοχής της ΕΕ και της συνέχειας που δίνεται στον μηχανισμό του άρθρου 25α του κώδικα θεωρήσεων<sup>40</sup>.

Παράλληλα, στο πλαίσιο της αντιμετώπισης πιο μακροπρόθεσμων και διαρθρωτικών αναγκών, η αύξηση της αποδοτικότητας σχετίζεται με συγκεκριμένα εμπόδια: **i)** διασφάλιση ότι η απόφαση λήξης της νόμιμης παραμονής ακολουθείται αμέσως από απόφαση επιστροφής, **ii)** αντιμετώπιση του κενού κατά τη μετάβαση από οικειοθελείς σε αναγκαστικές επιστροφές, **iii)** αντιμετώπιση των διαδικαστικών κενών και εμποδίων που συνδέονται με τις διαφορετικές αρμοδιότητες των αρχών και των φορέων που είναι υπεύθυνοι για τα διάφορα στάδια της διαδικασίας επιστροφής, **iv)** αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής, **v)** ανάπτυξη συνεκτικότερης προσέγγισης για τον προσδιορισμό του κινδύνου διαφυγής και της έλλειψης επαρκών ικανοτήτων και αποδοτικότερη χρήση αποτελεσματικών εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης κ.ά.

Τέλος, δεδομένου ότι η έλλειψη τακτικών και αξιόπιστων δεδομένων στον τομέα της επιστροφής αποτελεί σημαντική αδυναμία που πρέπει να αντιμετωπιστεί, η Επιτροπή τονίζει ότι σημαντικό στοιχείο αποτελεί η διασφάλιση της λειτουργίας, σε κάθε κράτος μέλος, ψηφιακού συστήματος διαχείρισης υποθέσεων επιστροφής, το οποίο μπορεί να συνδεθεί με άλλα συστήματα Τεχνολογίας Πληροφοριών (ΤΠ) που σχετίζονται με τη διαδικασία επιστροφής. Η επίτευξη διαλειτουργικότητας μεταξύ των συστημάτων ΤΠ που σχετίζονται με τη διαδικασία επιστροφής και η χρήση άλλων εργαλείων<sup>41</sup> παράλληλα με τις ενέργειες του FRONTEX –ο οποίος ολοκληρώνει την ανάλυση των ελλείψεων για όλα τα κράτη μέλη έως το τέλος του 2023 και στη συνέχεια καταρτίζει και εφαρμόζει σχέδιο, από κοινού με τα κράτη μέλη, με σκοπό την επίτευξη πλήρους ψηφιοποίησης (έως το 2026)– θα συμβάλουν στην καλύτερη διαχείριση των επιστροφών και στη βελτίωση της ανάλυσης δεδομένων.

### **Επιστροφές και χώρος Σένγκεν**

Συνδέοντας τις επιστροφές με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης των κρατών μελών, η Επιτροπή ορίζει ότι η θέσπιση αποτελεσματικού και κοινού συστήματος της ΕΕ για τις επιστροφές αποτελεί επίσης συνιστώσα της

40. Consolidated text: Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), Άρθρο 25α Συνεργασία για την επανεισδοχή.

41. Όπως του εργαλείου βοήθειας για την επανένταξη (RIAT) και του υφιστάμενου συστήματος διαχείρισης υποθέσεων επανεισδοχής (RCMS) με τρίτες χώρες, του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), της νέας λειτουργικής δυνατότητας του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν σχετικά με τη δημιουργία καταχωρίσεων προσώπων για τα οποία έχουν εκδοθεί αποφάσεις επιστροφής.



στρατηγικής προς έναν πλήρως λειτουργικό και ανθεκτικό χώρο Σένγκεν<sup>42</sup>, για την αντιστάθμιση της απουσίας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και, ως εκ τούτου, συνιστά επίσης αναπόσπαστο μέρος του κύκλου πολιτικής Σένγκεν, καθώς και μέρος της ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων.

Μετά την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) 2018/1860<sup>43</sup>, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εισάγουν καταχώριση με σκοπό την επιστροφή στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, χωρίς καθυστέρηση μετά την έκδοση απόφασης επιστροφής, και επομένως είναι πλέον σε θέση να διαπιστώνουν αμέσως αν υπήκοος τρίτης χώρας που συλλαμβάνεται από την αρμόδια αρχή υπόκειται ήδη σε απόφαση επιστροφής, η οποία έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος. Σκοπός είναι η αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων επιστροφής να επισπεύσει σημαντικά και να καταστήσει αποτελεσματικότερη τη διαδικασία επιστροφής<sup>44</sup>.

### **Άλλες συναφείς εξελίξεις**

Το 2022 σηματοδοτείται από την έλλειψη συναίνεσης στο Συμβούλιο ΕΕ τον Δεκέμβριο για την πρόταση κανονισμού για την εργαλειοποίηση των μεταναστών από άλλα κράτη<sup>45</sup>, δηλαδή τη δημιουργία τεχνητών μεταναστευτικών πιέσεων σε κράτη μέλη της Ένωσης. Η πρόταση κανονισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στην κατεύθυνση των έκτακτων μέτρων που είχαν ήδη ανακοινωθεί για τις τρεις συνορεύουσες με τη Λευκορωσία χώρες, επιτρέπει την παράταση των προθεσμιών για τις διαδικασίες ασύλου<sup>46</sup>, την επέκταση των ειδικών διαδικασιών για τα σύνορα, μειωμένες συνθήκες υποδοχής για αιτούντες άσυλο και ειδική ταχεία διαδικασία επιστροφής<sup>47</sup>. Τα ζητήματα της «εργαλειοποίησης» και των τρόπων

42. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «Στρατηγική προς έναν πλήρως λειτουργικό και ανθεκτικό χώρο Σένγκεν» [COM (2021) 277 final της 2.6.2021]. Ο χώρος Σένγκεν στηρίζεται σε τρεις βασικούς πυλώνες: 1) αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, 2) μέτρα για την αντιστάθμιση της απουσίας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα (κοινή πολιτική θεωρήσεων, πολιτική επιστροφής, σχετικά μέσα αστυνομικής συνεργασίας και διάφορα συστήματα ΤΠ και οι συναφείς απαιτήσεις προστασίας δεδομένων) και 3) στιβαρή διακυβέρνηση, συμπεριλαμβανομένου ενός αποδοτικού μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης, και αυξημένη ετοιμότητα.

43. Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1860 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν για την επιστροφή παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ L 312 της 7.12.2018). Η έναρξη της επιχειρησιακής λειτουργίας του νέου SIS (Recast) πραγματοποιήθηκε σε ολόκληρο τον χώρο Σένγκεν, την 7η Μαρτίου 2023.

44. Σύσταση (ΕΕ) 2023/682 της Επιτροπής, της 16ης Μαρτίου 2023, σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής και την επίσπευση των επιστροφών κατά την εφαρμογή της οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

45. Πρόταση κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων εργαλειοποίησης στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, [COM (2021) 890 final της 14.12.2021].

46. Όχι όμως την αναστολή των διαδικασιών καταγραφής ασύλου που προέβλεπε η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 02.03.2020 (Α' 45).

47. Βλ. κριτικές παρατηρήσεις του Συνηγόρου στην Έκθεση Επιστροφών 2021 σ. 32-33 <https://www.>

αντιμετώπισής τους συνεχίζουν να αποτελούν πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης στους κόλπους της ΕΕ και απηχούν την τάση εισαγωγής παρεκκλίσεων από τις κανονικές διαδικασίες ασύλου, επιστροφών κ.λπ. υπό τη μορφή εξαιρετικών πλην πάγιων ρυθμίσεων.

### **Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων**

Οι επιχειρήσεις επιστροφής είναι εγγενώς ευαίσθητες σε παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων είτε αυτές αφορούν την επιστροφή ατόμων σε χώρες όπου κινδυνεύουν από σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, είτε τη μεταχείρισή τους κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επιστροφής, είτε την ανταλλαγή ευαίσθητων πληροφοριών ή προσωπικών δεδομένων. Πρώτα και κύρια, ο κίνδυνος παραβίασης της αρχής της μη επαναπροώθησης<sup>48</sup> είναι μόνιμος, ιδίως λαμβάνοντας υπόψη τα διαφορετικά συστήματα ασύλου που ισχύουν στα κράτη μέλη<sup>49</sup>.

Όμως, η αποτελεσματικότητα του ευρωπαϊκού συστήματος επιστροφών δεν εξαρτάται μόνο από τον αριθμό των επιστρεφόμενων αλλά και από την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ήδη στο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο προβλέπεται ότι θα τεθούν σε εφαρμογή όλες οι αναγκαίες εγγυήσεις για να διασφαλιστεί ότι κάθε άτομο θα έχει ατομική αξιολόγηση και ότι οι βασικές εγγυήσεις θα παραμείνουν στο ακέραιο, με πλήρη σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης και των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Μεταξύ των εγγυήσεων αυτών περιλαμβάνεται η σύσταση από τα κράτη μέλη ανεξάρτητου μηχανισμού ελέγχου συνόρων<sup>50</sup>, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις από τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA) όσον αφορά τη σύσταση και την ανεξάρτητη λειτουργία αυτού του μηχανισμού<sup>51</sup>.

synigoros.gr/el/category/eidikes-ektheseis/post/eidikh-ekbesh:-epistrofes-allodapwn-2021 και του ECRE <https://ecre.org/ecre-policy-paper-quo-vadis-eu-asylum-reform-stuck-between-gradual-approach-mini-package-deals-and-instrumentalisation/>

48. Σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα, η αρχή της μη επαναπροώθησης εγγυάται ότι κανείς δεν θα πρέπει να επιστρέψει σε χώρα όπου θα μπορούσε να υποστεί βασανιστήρια, σκληρή, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία και άλλες ανεπανόρθωτες βλάβες.
49. Gkliati, M. (2022). The EU Returns Agency: The Commissions' Ambitious Plans and Their Human Rights Implications, *European Journal of Migration and Law*, 24(4), 545-569. doi: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340140>
50. Στο Σύμφωνο προβλέπεται «Για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα κράτη μέλη, σε στενή συνεργασία με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, θα θεσπίσουν, ως πρόσθετη διασφάλιση, έναν αποτελεσματικό μηχανισμό παρακολούθησης, ήδη κατά το στάδιο του ελέγχου διαλογής». Βλ. πρόταση 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 της 23.9.2020].
51. Βλ. παρακάτω κεφάλαιο 4.4. για τις κατευθυντήριες αρχές που εξέδωσε ο FRA το 2022.

## 4.2. Ευρωπαϊκές επιχειρήσεις και ζητήματα διαφάνειας. Συνεργασία του Συνηγόρου με τον Μηχανισμό Αναφορών του FRONTEX

Το γενικότερο ζήτημα διαφάνειας στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις επιστροφών έχει τεθεί από τον Συνήγορο και ομόλογούς του σε άλλα κράτη μέλη εθνικούς μηχανισμούς εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών, ήδη υπό τον προηγούμενο ευρωπαϊκό κανονισμό που ενίσχυσε τις αρμοδιότητες του FRONTEX<sup>52</sup>. Το βασικό πρόβλημα παραμένει και υπό τον ισχύοντα Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896: ο έλεγχος των επιχειρήσεων δεν ανατίθεται σε εξωτερικό μηχανισμό αλλά σε παρατηρητές που επιλέγονται από τον FRONTEX και αναφέρονται στον ίδιο φορέα. Για τον λόγο αυτόν, ο Συνήγορος συνεχίζει τη συνεργασία με ομόλογούς του ανεξάρτητους θεσμούς άλλων κρατών μελών, για την ενίσχυση της διαφάνειας στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας δικτύωσης που έχει αναλάβει («Πρωτοβουλία του Ναυπλίου»)<sup>53</sup>, την οποία στηρίζει το Συμβούλιο της Ευρώπης.

Διατηρώντας την επιφύλαξη αυτή για την ανάγκη εξωτερικού και ανεξάρτητου ελέγχου και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο Συνήγορος συνεχίζει να μετέχει με 8 στελέχη του στην ευρωπαϊκή δεξαμενή παρατηρητών (EU Pool of Monitors) του FRONTEX για τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αναγκαστικής επιστροφής, και έχει σχέσεις καλής συνεργασίας με τον Υπεύθυνο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του FRONTEX, ο οποίος έχει ήδη ενισχύσει τη στελέχωση του Γραφείου με 40 παρατηρητές θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως προβλέπει ο ανωτέρω Κανονισμός (άρθρο 110). Μετά δε τη δημοσίευση της έκθεσης OLAF με κριτικές παρατηρήσεις για τις παρεμβάσεις στελεχών του FRONTEX στις έρευνες του Γραφείου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σχετικά με δράσεις του οργανισμού στην Ελλάδα, ο FRONTEX, σε σχετική ανακοίνωσή του, δεσμεύτηκε για την ενίσχυση της ανεξάρτητης λειτουργίας στην πράξη του Γραφείου αυτού<sup>54</sup>.

Ο Συνήγορος, ως συνταγματική αρχή με αποστολή την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ως εθνικός μηχανισμός για την προστασία αυτή στο πεδίο των επιστροφών, συνεργάζεται επίσης με τον Μηχανισμό Αναφορών του FRONTEX. Στο πλαίσιο του Μηχανισμού Αναφορών, ο Υπεύθυνος Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του FRONTEX κοινοποιεί στον Συνήγορο, όπως προβλέπει ο ανωτέρω ευρωπαϊκός Κανονισμός (άρθρο 111 παράγραφος 4) τις καταγγελίες για

52. Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1924.

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

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

παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων σε επιχειρήσεις του FRONTEX από πράξεις των εμπλεκόμενων οργάνων της χώρας.

**Το 2021 ο Συνήγορος είχε λάβει δύο (2) αναφορές από τον Μηχανισμό Αναφορών του FRONTEX για παράνομες επαναπροωθήσεις στα σύνορα του Έβρου, ενώ το 2022 προστέθηκαν άλλες πέντε (5) αναφορές για παρόμοια περιστατικά<sup>55</sup>.** Οι σχετικές υποθέσεις του 2021 εκκρεμούν, στη μεν πρώτη (CMP 2021-00004) ο Συνήγορος έχει αναπέμψει για δεύτερη φορά τη σχετική προκαταρκτική διοικητική εξέταση στην ΕΛ.ΑΣ για συμπλήρωση της έρευνας, στη δε δεύτερη (CMP 2021-00018), που αφορά μάλιστα διερμνεία του FRONTEX, η έρευνα του Συνηγόρου βρίσκεται σε εξέλιξη. Οι πέντε (5) αναφορές που διαβιβάστηκαν από τον FRONTEX το 2022 αφορούν επίσης επαναπροωθήσεις μέσω Έβρου αλλοδαπών ποικίλης εθνικής καταγωγής (Συρία, CMP 2022-00001 και CMP 2022-00040, Αφγανιστάν CMP 2022-00034, Τουρκία CMP 2022-00042 και Κούβα CMP 2022-00040), που προβάλλουν ιδίως ζητήματα κακομεταχείρισης, αφαίρεσης χρημάτων, κινητών και προσωπικών ειδών, παράνομης κράτησης, άτυπης επιστροφής σε χώρες όπου υπέχουν κίνδυνο δίωξης και παραβίασης του δικαιώματος non-refoulement και διεθνούς προστασίας και αντίστοιχες παραβιάσεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

Το σύνολο των αναφορών αυτών ερευνάται από τον Συνήγορο με την ειδική αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας, ο οποίος έχει προκαλέσει την επίσημη έρευνα των καταγγελλόμενων περιστατικών από την ΕΛ.ΑΣ<sup>56</sup>. Ο Συνήγορος παρακολουθεί τις διοικητικές έρευνες, αποτιμώντας την πληρότητα ή την ανάγκη συμπλήρωσής τους, και επιφυλασσόμενος των δικών του ενεργειών, όπως ορίζει ο νόμος<sup>57</sup>. Ο Συνήγορος επισημαίνει ότι η διεξοδική και αμερόληπτη έρευνα από τις κρατικές αρχές παρόμοιων καταγγελιών αποτελεί ουσιαστικό ζητούμενο για το κράτος δικαίου<sup>58</sup>.

55. Δύο εκ των οποίων ερευνώνταν ήδη από τον Συνήγορο, στον οποίο είχαν υποβληθεί χωριστά οι σχετικές καταγγελίες.

56. Για τις πολύ περισσότερες αναφορές που ερευνά ο Συνήγορος συνολικά για παράνομη επαναπροώθηση αλλοδαπών στα χερσαία ή θαλάσσια σύνορα της χώρας, βάσει και απευθείας αναφοράς στην Ανεξάρτητη Αρχή των φερόμενων θυμάτων, βλ. το σχετικό κεφάλαιο στην ειδική έκθεση του Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας έτους 2021 σ. 85 επ. <https://www.synigoros.gr/el/category/ekdoseis-ek8eseis/post/emhdipa-%22eidikh-ek8esh-toy-synhgoroy-toy-polithws-e8nikoy-mhxanismo-y-diereynhshs-peristatikwn-ay8airesias-gia-to-2021%22>

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

58. Βλ. και απόφαση ΕΔΔΑ Β.Υ. κατά Ελλάδα, της 26.1.2023, που καταδίκασε τη χώρα για την παραβίαση του διαδικαστικού σκέλους του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ λόγω έλλειψης αποτελεσματικής έρευνας για επαναπροώθηση τούρκου πολίτη το 2013 σε υπόθεση που η επί της ουσίας παραβίαση δεν αποδείχθηκε.

### 4.3. Κατευθυντήριες αρχές για τους ανεξάρτητους μηχανισμούς ελέγχου των συνόρων

Σύμφωνα με την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>59</sup>, τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να δημιουργήσουν κατάλληλους μηχανισμούς για τον έλεγχο της συμμόρφωσης με τα θεμελιώδη δικαιώματα στα σύνορα της ΕΕ. Για τον αποτελεσματικό αυτόν έλεγχο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζήτησε από τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (FRA) να εκδώσει κατευθυντήριες οδηγίες προς τα κράτη μέλη. Ο ευρωπαϊκός αυτός οργανισμός εξέδωσε σχετικό Οδηγό<sup>60</sup> το 2022, σύμφωνα με τον οποίο οι εθνικοί μηχανισμοί ελέγχου των συνόρων θα πρέπει, πληρώντας οκτώ (8) βασικούς δείκτες, να διαθέτουν<sup>61</sup>:

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

Με τις κατευθυντήριες αυτές αρχές προς τα κράτη μέλη, ο ευρωπαϊκός οργανισμός συστήνει η αρμοδιότητα αυτή να είναι πλήρης σε έκταση και αποτελεσματική σε ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους και να αξιοποιήσει την υφιστάμενη

59. Στο Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, της 23.9.2020, Ανακοίνωση της Επιτροπής [COM (2020) 609 final της 23.9.2020], [https://ec.europa.eu/home-affairs/news20200923/new-pact-migration-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/news20200923/new-pact-migration-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach_en)

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

61. <https://fra.europa.eu/en/news/2022/8-key-requirements-monitoring-fundamental-rights-eu-external-borders>

αρμοδιότητα και τεχνογνωσία εθνικών μηχανισμών, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, με τα μέγιστα εκέγγυα ανεξαρτησίας<sup>62</sup>.

Οι κατευθυντήριες αυτές αρχές του FRA για τους εθνικούς μηχανισμούς ελέγχου των συνόρων ενισχύουν πλέον και από πλευράς ΕΕ τις επισημάνσεις των διεθνών οργανισμών (ΟΗΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης) για την ανάγκη ανεξαρτησίας, διαφάνειας, ευρείας αρμοδιότητας, εξειδικευμένου προσωπικού και επάρκειας πόρων των εθνικών μηχανισμών που θα κληθούν να επιτελέσουν τον ρόλο του ανεξάρτητου ελέγχου των συνόρων<sup>63</sup>. Καθίσταται, έτσι, σαφές ότι τυχόν εσωτερικά όργανα της Διοίκησης, μεμονωμένα όργανα ή διοικητικές επιτροπές, δεν πληρούν το βασικό προαπαιτούμενο του εξωτερικού χαρακτήρα του ελέγχου με ουσιαστικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας από τις κυβερνήσεις, όπως είχε την ευκαιρία να επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη με επιστολή του προς τον υπουργό Μετανάστευσης και Ασύλου<sup>64</sup>.

Σημειώνεται ότι η Επιτροπή Ατομικών Ελευθεριών (LIBE) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επιφέροντας τον Μάρτιο του 2023 τροποποιήσεις στην πρόταση κανονισμού διαλογής στα σύνορα (screening), εξήρε την ανάγκη δημιουργίας ανεξάρτητων μηχανισμών ελέγχου των εθνικών συνόρων, με ειδική μνεία των εθνικών Συνηγόρων (Ombudspersons), σε κάθε στάδιο και πέραν της διαδικασίας διαλογής, συμπεριλαμβανομένης της επιτήρησης των συνόρων, της κράτησης κ.ά., με ευρείες μάλιστα αρμοδιότητες πρόσβασης σε κάθε χώρο, πρόσωπο και αρχείο<sup>65</sup>.

62. <https://fra.europa.eu/en/news/2022/establishing-independent-and-effective-national-border-monitoring-mechanisms-expert>

63. Βλ. τα προαπαιτούμενα για τους ανεξάρτητους μηχανισμούς ελέγχου συνόρων στα οποία συγκλίνουν η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR), το Γραφείο του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (OHCHR) και η Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων του Συμβουλίου τη Ευρώπης (CPT), στην Έκθεση Επιστροφών 2021 σ. 38-39 <https://www.synigoros.gr/el/category/eidikes-ektheseis/post/eidikh-ekthesh-epistrofes-allodapwn-2021>. Επίσης, ετήσια έκθεση CPT 2022 παράγραφοι 101-105 <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/the-council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-calls-for-an-end-to-illegal-pushback-practices-and-for-increased-safeguards-against-ill-treatment>

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

65. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230327IPR78519/new-rules-on-screening-of-irregular-migrants-and-faster-asylum-procedures>

## Εν κατακλείδι

Συνταγματικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας και λογοδοσία στο Κοινοβούλιο, διαφανής λειτουργία, αρμοδιότητα ελέγχου κάθε διαδικασίας και πρόσβασης σε κάθε στοιχείο, εξειδικευμένο προσωπικό και εμπειρία διερεύνησης θεμάτων αλλοδαπών, αστυνομίας και ασύλου, αποτελούν βασικά χαρακτηριστικά του Συνηγόρου του Πολίτη ως Εθνικού Μηχανισμού Εξωτερικού Ελέγχου Αναγκαστικών Επιστροφών, αλλά και βασικά προαπαιτούμενα κάθε εθνικού μηχανισμού ελέγχου συνόρων που καλούνται να θεσπίσουν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>66</sup>, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του FRA και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

---

66. Επί του πιεστηρίου: στο συμβούλιο Υπουργών ΕΕ στις 8-9.06.2023 επιτεύχθηκε κατ' αρχήν συμφωνία για δύο βασικά σημεία του Νέου Συμφώνου για το Άσυλο και τη Μετανάστευση, τις προτάσεις Κανονισμών για το Άσυλο και τη Μετανάστευση και για τις διαδικασίες ασύλου. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2023/06/08-09/>

## Συντομογραφίες

<b>ΑΕΜΥ</b>	Ανώνυμη Εταιρεία Μονάδων Υγείας
<b>ΔΟΜ</b>	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
<b>Ε.Δ.Δ.Α.</b>	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
<b>Ε.Ε.</b>	Ευρωπαϊκή Ένωση
<b>ΕΛ.ΑΣ.</b>	Ελληνική Αστυνομία
<b>Ε.Μ.Π.</b>	Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης Βασανιστηρίων και απάνθρωπης μεταχείρισης (Ν. 4228/2014 – OPCAT)
<b>Ε.ΜΗ.ΔΙ.Π.Α.</b>	Εθνικός Μηχανισμός Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας
<b>Ε.Σ.Δ.Α.</b>	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
<b>Κ.Υ.Τ.</b>	Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης
<b>Κ.Υ.Α.</b>	Κοινή Υπουργική Απόφαση
<b>Κ.Ε.Δ.</b>	Κλειστή Ελεγχόμενη Δομή
<b>Μ.Κ.Ο.</b>	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
<b>Ν.</b>	Νόμος
<b>ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.</b>	Προαναχωρησιακό Κέντρο Κράτησης Αλλοδαπών
<b>ΣτΠ</b>	Συνήγορος του Πολίτη
<b>ΤΔΜ</b>	Τμήμα Διαχείρισης Μετανάστευσης
<b>ΤΠ</b>	Τεχνολογία Πληροφοριών
<b>ΤΣΦ</b>	Τμήμα Συνοριακής Φύλαξης
<b>Φ</b>	Φάκελος
<b>СРТ</b>	Επιτροπή Πρόληψης Βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης
<b>ECRI</b>	Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας του Συμβουλίου της Ευρώπης
<b>ECRE</b>	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Εκτοπισθέντων και Προσφύγων
<b>FRA</b>	Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
<b>FRONTEX</b>	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής
<b>JRO</b>	Κοινή Ευρωπαϊκή Επιχείρηση Επιστροφής
<b>LIBE</b>	Επιτροπή Ατομικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου



<b>NRO</b>	Εθνική Επιχείρηση Επιστροφής
<b>OPCAT</b>	Πρόσθετο Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση του ΟΗΕ κατά των Βασανιστηρίων
<b>OHCHR</b>	Ύπατος Αρμοστής του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα
<b>UNHCR</b>	Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες