



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 28.3.2014
COM(2014) 199 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

σχετικά με την πολιτική επιστροφής της ΕΕ

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

Μέρος I - Εισαγωγή

Από το 1999, η ΕΕ καταβάλλει προσπάθειες για την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης της μετανάστευσης, η οποία θα καλύπτει την εναρμόνιση των προϋποθέσεων εισδοχής, τα δικαιώματα των νόμιμα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών¹, την κατάρτιση νομικών μέτρων και την ανάπτυξη πρακτικής συνεργασίας για την πρόληψη παράτυπων μεταναστευτικών ροών.

Η παρούσα ανακοίνωση εστιάζει την προσοχή της στην πολιτική της ΕΕ σχετικά με την επιστροφή των παράτυπων μεταναστών, η οποία —παράλληλα με την αποτελεσματική διαχείριση των συνόρων, τις αποτελεσματικές κυρώσεις κατά των εργοδοτών παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και την καταπολέμηση της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων— αποτελεί σημαντικό εργαλείο για την αντιμετώπιση της πρόκλησης της παράτυπης μετανάστευσης, διασφαλίζοντας παράλληλα τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας των ενδιαφερόμενων ατόμων, σύμφωνα με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και όλες τις άλλες συναφείς διεθνείς συμβάσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η επιστροφή των υπηκόων τρίτων χωρών που δεν προβάλλουν νομικούς λόγους για την παραμονή τους στην ΕΕ ούτε χρήζουν προστασίας είναι καίριας σημασίας για την αξιοπιστία της πολιτικής της ΕΕ στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης και της χορήγησης ασύλου.

Στην παρούσα ανακοίνωση καταγράφονται οι μεταβολές στην πολιτική επιστροφής της ΕΕ κατά τα τελευταία έτη, αναλύεται ο αντίκτυπός τους και παρουσιάζονται ορισμένες ιδέες για μελλοντική εξέλιξη. Η ανακοίνωση ανταποκρίνεται αφενός στην υποχρέωση της Επιτροπής να υποβάλει έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας για την επιστροφή, που αποτελεί την κύρια πράξη του ενωσιακού κεκτημένου στον τομέα της επιστροφής² (βλέπε το αναλυτικό μέρος IV της παρούσας ανακοίνωσης), και αφετέρου στην πολιτική δέσμευση που ανέλαβε η Επιτροπή κατά την έκδοση του τροποποιημένου κανονισμού FRONTEX το 2011 να υποβάλει έκθεση σχετικά με την παρακολούθηση των επιχειρήσεων επιστροφής που συντονίζονται από τον FRONTEX (βλέπε ενότητα II.4.2).

Η πολιτική επιστροφής συνδέεται στενά με την πολιτική επανεισδοχής και επανένταξης, και αμφότερες αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της *Συνολικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας (ΣΠΜΚ)*³, η οποία αποτελεί το γενικό πλαίσιο για την εξωτερική πολιτική ασύλου και μετανάστευσης. Μέσω της ΣΠΜΚ η ΕΕ προσπαθεί να ενισχύσει τον πολιτικό διάλογο και την επιχειρησιακή της συνεργασία με χώρες εκτός ΕΕ όσον αφορά ζητήματα μετανάστευσης, περιλαμβανομένων της επιστροφής και επανεισδοχής, με πνεύμα συνεργασίας και βάσει κοινών συμφερόντων. Μολονότι στην παρούσα ανακοίνωση δεν εξετάζεται αναλυτικά η πολιτική επανεισδοχής της ΕΕ⁴, η εξωτερική διάσταση της πολιτικής επιστροφής αποτελεί βασικό στοιχείο για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητάς της και

¹ «Υπήκοος τρίτης χώρας»: κάθε πρόσωπο που δεν είναι υπήκοος της ΕΕ και δεν είναι πρόσωπο που απολαύει του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης.

² Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, ΕΕ L 348/98 της 24.12.2008.

³ Ανακοίνωση «Η συνολική προσέγγιση της μετανάστευσης και της κινητικότητας» — COM(2011) 743.

⁴ Για περαιτέρω ανάλυση αυτού του ζητήματος, βλέπε την ανακοίνωση σχετικά με την αξιολόγηση των συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ (ΣΕΕΕ), COM(2011) 76 της 23.2.2011

την αντιμετώπιση ζητημάτων όπως η οικειοθελής αναχώρηση και η επανένταξη των επαναπατριζόμενων στις χώρες καταγωγής τους, καθώς και η ταυτοποίηση και τεκμηρίωση των επαναπατριζόμενων.

Μέρος II - Η πολιτική επιστροφής της ΕΕ μέχρι σήμερα

1. Στοιχεία και αριθμοί

Ο αριθμός των συλλήψεων παράτυπων μεταναστών στην ΕΕ μειώνεται σε ετήσια βάση από το 2008, με τη συνολική μείωση μεταξύ των ετών 2008 και 2012 να φθάνει σχεδόν το 30%. Ο αριθμός αυτός έχει σήμερα μειωθεί από 610 000 συλλήψεις το 2008 σε περίπου 440 000. Είναι δύσκολο να εκτιμηθεί η ακριβής αιτία της εν λόγω μείωσης, αλλά στη μεταβολή αυτή έχουν συμβάλει ορισμένοι παράγοντες, όπως η αναβάθμιση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, η οικονομική κρίση στην Ευρώπη και η βελτίωση της οικονομικής κατάστασης σε ορισμένες σημαντικές χώρες προέλευσης. Παρά τη μείωση, ωστόσο, η παράτυπη μετανάστευση θα εξακολουθήσει αναμφίβολα να θέτει προκλήσεις στην ΕΕ, δεδομένης της περιπλοκότητας και της πολύπλευρης φύσης του ζητήματος. Η παράτυπη μετανάστευση είναι, εξ ορισμού, πιθανόν να εμφανίζει απρόβλεπτες διακυμάνσεις, τόσο ποσοτικές (αριθμός μεταναστών) όσο και γεωγραφικές (χώρες προέλευσης εκτός ΕΕ και κράτη μέλη που τη δέχονται) και ποιοτικές (κίνητρα της μετανάστευσης). Όσον αφορά την επιστροφή των προσώπων χωρίς δικαίωμα παραμονής στην ΕΕ, από τα στατιστικά στοιχεία καταδεικνύεται ότι υφίσταται σημαντικό χάσμα μεταξύ των προσώπων για τα οποία εκδίδεται απόφαση επιστροφής (484 000 το 2012, 491 000 το 2011 και 540 000 το 2010) και των προσώπων που εγκατέλειψαν την ΕΕ συνεπεία σχετικής απόφασης (περίπου 178 000 το 2012, 167 000 το 2011 και 199 000 το 2010).⁵ Προσωρινά δεδομένα του 2013 επιβεβαιώνουν αυτή την τάση, με ελαφρά καθοδική τάση όσον αφορά τις συλλήψεις σε σύγκριση με το 2012, ενώ εξακολουθεί να υφίσταται μεγάλο χάσμα μεταξύ των αποφάσεων επιστροφής που εκδόθηκαν και των επιστροφών που πραγματοποιήθηκαν.

Υπάρχουν διάφοροι λόγοι που εξηγούν αυτό το χάσμα, μεταξύ των οποίων ιδίως η απουσία συνεργασίας από μέρους της τρίτης χώρας προέλευσης ή διέλευσης (π.χ. προβλήματα όσον αφορά την πρόσβαση στα απαραίτητα έγγραφα τεκμηρίωσης από προξενικές αρχές τρίτων χωρών), καθώς και η απουσία συνεργασίας από μέρους του ενδιαφερομένου (π.χ. αποκρύπτει την ταυτότητά του ή διαφεύγει).

2. Το νομικό πλαίσιο της ΕΕ σχετικά με την επιστροφή

Κατά τα τελευταία έτη έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος προς τη θέσπιση ενός συνεκτικού νομικού πλαισίου σε ολόκληρη την ΕΕ για τα μέτρα επιστροφής που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη, συγκεκριμένα με την έγκριση της **οδηγίας για την επιστροφή**. Στόχος της οδηγίας είναι να διασφαλίσει την αποτελεσματική υλοποίηση της επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών που δεν έχουν νομικούς λόγους παραμονής στην ΕΕ, μέσω δίκαιων και διαφανών διαδικασιών με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας των ενδιαφερομένων. Με σειρά αποφάσεων του ΔΕΕ αποσαφηνίστηκαν

⁵ Στοιχεία EUROSTAT: Εντούτοις, είναι πιθανόν τα στατιστικά στοιχεία να παρέχουν στρεβλή εικόνα, καθώς δεν υφίσταται υποχρέωση για τα κράτη μέλη να συλλέγουν δεδομένα σχετικά με τις οικειοθελείς επιστροφές, οι οποίες επίσης δεν καταγράφονται ούτε σε εθελούσια βάση. Αυτό το στατιστικό χάσμα μπορεί να γεφυρωθεί μόνο με τη θέσπιση συστηματικής καταγραφής των οικειοθελών αναχωρήσεων. Το σύστημα εισόδου-εξόδου της ΕΕ, που επί του παρόντος αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης, μπορεί να διευκολύνει σημαντικά τη συλλογή αυτών των δεδομένων.

ορισμένα καίρια στοιχεία της οδηγίας (π.χ. η κράτηση), με σημαντικό αντίκτυπο στην εφαρμογή της ίδιας της οδηγίας από τα κράτη μέλη. Στο μέρος IV της παρούσας ανακοίνωσης παρέχεται αναλυτική αξιολόγηση του αντικτύπου της οδηγίας για την επιστροφή στις πολιτικές και τις πρακτικές επιστροφής των κρατών μελών⁶, καθώς και επισκόπηση της νομολογίας του ΔΕΕ.

Άλλες «**συνοδευτικές**» **νομικές πράξεις** που εγκρίθηκαν σε επίπεδο ΕΕ διαδραματίζουν επίσης σημαντικό ρόλο στον τομέα της επιστροφής. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 767/2008 για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) αναμένεται να αποδειχθεί σημαντικό εργαλείο για την ταυτοποίηση και τη δημιουργία φακέλων για τους επαναπατριζόμενους. Ένας από τους στόχους του, σύμφωνα με το άρθρο 2 στοιχείο ε) είναι «να βοηθά στον εντοπισμό των προσώπων που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους που διέπουν την είσοδο, την παραμονή ή την κατοικία στο έδαφος των κρατών μελών». Το άρθρο 19 παράγραφος 1 και το άρθρο 20 παράγραφος 1 επιτρέπουν στις αρμόδιες για τη μετανάστευση αρχές να έχουν πρόσβαση σε ορισμένα δεδομένα VIS για σκοπούς επαλήθευσης και εξακρίβωσης ταυτότητας. Το άρθρο 31 παράγραφος 2⁷ επιτρέπει τη μεταβίβαση και διάθεση των εν λόγω δεδομένων σε τρίτη χώρα για τον σκοπό της απόδειξης της ταυτότητας υπηκόων τρίτων χωρών για λόγους επιστροφής τους. Σύμφωνα με πρόσφατη *ad hoc* έρευνα του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης⁸, ορισμένα κράτη μέλη έχουν ήδη αρχίσει να χρησιμοποιούν τα δεδομένα VIS για σκοπούς επιστροφής και επανεισδοχής και αυτό φαίνεται να έχει θετικό αντίκτυπο όσον αφορά τόσο τη διάρκεια των διαδικασιών επιστροφής όσο και τα ποσοστά επιστροφής. Το VIS αναφέρεται επίσης ρητά ως ένα από τα πιθανά αποδεικτικά μέσα της υπηκοότητας στο πλαίσιο ορισμένων από τις πιο πρόσφατες συμφωνίες επανεισδοχής της ΕΕ (ΣΕΕΕ).

Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) αποδείχθηκε χρήσιμο εργαλείο για την αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής διάστασης των απαγορεύσεων εισόδου που εκδίδονται δυνάμει της οδηγίας για την επιστροφή. Οι εν λόγω απαγορεύσεις εισόδου που ισχύουν συνολικά για τον χώρο Σένγκεν λειτουργούν κατά κύριο λόγο προληπτικά. Κατά το διάστημα 2008-2013 αποθηκεύτηκαν στο σύστημα κατά μέσο όρο περίπου 700 000 απαγορεύσεις εισόδου στον χώρο Σένγκεν συνολικά. Εντούτοις, ακόμη και η αποτελεσματικότερη χρήση αυτών των εργαλείων δεν πρόκειται να επιλύσει όλα τα ζητήματα που άπτονται της εξακρίβωσης της ταυτότητας και της εκ νέου έκδοσης εγγράφων για παράτυπους μετανάστες που εισήλθαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση χωρίς θεώρηση ή εισήλθαν απλώς χωρίς έγγραφα και διεκδικούν πλαστή ταυτότητα ή πραγματική ταυτότητα που δεν μπορεί να επαληθευτεί. Για

⁶ Ο όρος «*κράτη μέλη*» όπως χρησιμοποιείται στο πλαίσιο της οδηγίας για την επιστροφή αναφέρεται σε 30 κράτη: τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ πλην του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, και περιλαμβανομένων των CH, NO, Icl και Lie. *Επεξήγηση*: Η οδηγία για την επιστροφή αποτελεί υβριδικό νομικό μέσο και αφενός εντάσσεται στο κεκτημένο Σένγκεν. Κατά συνέπεια εφαρμόζεται στην Ελβετία, τη Νορβηγία, την Ισλανδία και το Λίχτενσταϊν. Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεν δεσμεύονται από το αντίστοιχο τμήμα του κεκτημένου Σένγκεν, δυνάμει του πρωτοκόλλου 19. Αφετέρου, η οδηγία για την επιστροφή αποτελεί εξέλιξη του κεκτημένου που καλύπτεται από τον Τίτλο V του τρίτου μέρους της Συνθήκης, στο οποίο το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία μπορούν να επιλέξουν να ενταχθούν, δυνάμει του πρωτοκόλλου 21. Εντούτοις, τα εν λόγω κράτη μέλη δεν έχουν ασκήσει αυτό το δικαίωμά τους.

⁷ Το άρθρο 31 παράγραφος 2 του κανονισμού VIS παρέχει παρέκκλιση από τη γενική αρχή ότι τα δεδομένα τα οποία υφίστανται επεξεργασία στο VIS δεν μεταβιβάζονται ούτε διατίθενται σε τρίτη χώρα ή σε διεθνή οργανισμό: ορισμένα δεδομένα μπορούν να μεταβιβάζονται ή να διατίθενται σε τρίτη χώρα εφόσον αυτό απαιτείται σε επιμέρους περιπτώσεις με σκοπό την απόδειξη της ταυτότητας υπηκόων τρίτων χωρών, μεταξύ άλλων και για λόγους επιστροφής, μόνον εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις ώστε να διασφαλίζεται η συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις της προστασίας των δεδομένων στην ΕΕ.

⁸ Διατίθεται στο τμήμα των ειδικών ερευνών στον ιστότοπο του ΕΔΜ: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm

αυτές τις περιπτώσεις —που απασχολούν σε μεγάλο βαθμό τις αρμόδιες για τη μετανάστευση αρχές και αποτελούν μείζονα πρόκληση ως προς τη διαχείριση της επιστροφής— θα πρέπει να εξευρεθούν νέες, καινοτόμες λύσεις, βάσει της ενίσχυσης της συνεργασίας με τρίτες χώρες και με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

3. Χρηματοδοτική στήριξη σε επίπεδο ΕΕ

Το Ταμείο Επιστροφής (2008-2013) εξασφάλισε έναν μηχανισμό χρηματοδοτικής στήριξης που κατέστησε δυνατή τη διοχέτευση σημαντικών ενωσιακών πόρων προς τα κράτη μέλη, ώστε να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις στον τομέα διαχείρισης της επιστροφής. Το ποσό που διατέθηκε συνολικά σε όλα τα κράτη μέλη κατά το διάστημα 2008-2013 ανήλθε σε 674 εκατομμύρια ευρώ. Από την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού το 2008 έχουν εξελιχθεί σημαντικά τα ετήσια προγράμματα στα κράτη μέλη. Περιλαμβάνουν ευρύτερο φάσμα μέτρων που αποδίδουν ιδιαίτερη έμφαση στα προγράμματα οικειοθελούς επιστροφής και στη συμμόρφωση προς τα κοινά πρότυπα της οδηγίας για την επιστροφή, περιλαμβανομένων των ανθρώπινων και αξιοπρεπών συνθηκών κράτησης και της προώθησης της βιώσιμης επιστροφής και επανεισδοχής.⁹ Οι ΜΚΟ έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην υλοποίηση δράσεων και έργων στήριξης των επαναπατριζόμενων. Οι ΜΚΟ διαθέτουν πρόσβαση στις κοινότητες των μεταναστών στη διασπορά, έχουν πείρα στον τομέα των παράτυπων μεταναστών και θεωρούνται διαμεσολαβητές που δεν εκπροσωπούν το κράτος. Συχνά κατορθώνουν να αποκλιμακώσουν μια κατάσταση, να εδραιώσουν σχέση εμπιστοσύνης και καλύτερη συνεργασία μεταξύ των αρχών και των επαναπατριζόμενων και να βελτιώσουν την κατάσταση των παράτυπων μεταναστών γενικά. Το προς σύσταση Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME) θα αξιοποιήσει την πείρα που αποκομίσθηκε τα τελευταία έξι έτη και θα συνεχίσει την παροχή χρηματοδοτικής στήριξης σε προσπάθειες επίτευξης των στόχων της πολιτικής επιστροφής της ΕΕ, στηρίζοντας, μεταξύ άλλων, εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης, την παροχή κοινωνικής αρωγής, συμβουλών και νομικής συνδρομής, την παροχή ειδικής αρωγής για ευάλωτα άτομα, την ανεξάρτητη και αποτελεσματική παρακολούθηση της αναγκαστικής επιστροφής, τη βελτίωση των υποδομών, υπηρεσιών και συνθηκών υποδοχής, καθώς και την κατάρτιση του προσωπικού.

Στο πλαίσιο των μέσων εξωτερικής συνεργασίας που διαθέτει, η ΕΕ έχει επίσης στηρίξει την ανάπτυξη ικανοτήτων σε τρίτες χώρες όσον αφορά διάφορες πτυχές της διαχείρισης της επιστροφής, συμπεριλαμβανομένης της ένταξης των επαναπατριζόμενων.

Από το 2005, η Επιτροπή έχει χρηματοδοτήσει περισσότερα από 40 έργα στο πλαίσιο μέσων αναπτυξιακής συνεργασίας της ΕΕ, εστιάζοντας ιδιαίτερα στην ανάπτυξη ικανοτήτων για την επιστροφή και την επανένταξη των επαναπατριζόμενων, με ποσό άνω των 70 εκατομμυρίων ευρώ.

4. Πρακτική και επιχειρησιακή συνεργασία

4.1. Προγράμματα που προάγουν την οικειοθελή αναχώρηση

Μεταξύ των βασικών στοιχείων της βιώσιμης επιστροφής περιλαμβάνονται η παροχή συμβουλών σχετικά με την οικειοθελή επιστροφή, οι κατά περίπτωση οργανωμένες

⁹ Αναλυτική αξιολόγηση των πρώτων ετών πρακτικής υλοποίησης του Ταμείου Επιστροφής περιλαμβάνεται στην έκθεση της Επιτροπής την άνοιξη του 2014 με τίτλο «Έκθεση για τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν και τις ποιοτικές και ποσοτικές πτυχές της υλοποίησης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής για την περίοδο 2008-2010».

επιστροφές, η αποτελεσματική συνδρομή για την επανένταξη και η παροχή πληροφοριών σχετικά με τις δυνατότητες για νόμιμη μετανάστευση. Οι αρμόδιοι κυβερνητικοί και μη κυβερνητικοί φορείς, ειδικότερα ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ), έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο για τη διευκόλυνση της οικειοθελούς αναχώρησης, υλοποιώντας **προγράμματα Υποβοηθούμενης Οικειοθελούς Επιστροφής (ΥΟΕ)**, που παρέχουν ολοκληρωμένη συνδρομή κατά την επιστροφή και περιλαμβάνουν δραστηριότητες με στόχο τη διασφάλιση της βιώσιμης επανένταξης στις χώρες καταγωγής. Ο ΔΟΜ επί του παρόντος εκτελεί 70 έργα ΥΟΕ σε 26 κράτη μέλη. Κατά τα τελευταία έξι έτη περίπου 148 000 μετανάστες έχουν λάβει βοήθεια ώστε να επιστρέψουν οικειοθελώς. Κατά την εκτέλεση των προγραμμάτων, ο ΔΟΜ τόνισε τη σημασία της συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής και της διατήρησης σύνδεσης με τις εν εξελίξει προσπάθειες της ΕΕ και των κρατών μελών να αντιμετωπίσουν μέσω εταιρικών σχέσεων την επιστροφή και άλλα συναφή ζητήματα μετανάστευσης. Το 2012 η αναλογία μεταξύ των οικειοθελών και των αναγκαστικών αναχωρήσεων (σύμφωνα με ετήσια δεδομένα ανάλυσης κινδύνου του FRONTEX του 2013¹⁰) στην ΕΕ ήταν περίπου 44:56. Η περαιτέρω προώθηση της οικειοθελούς αναχώρησης θα εξακολουθήσει να αποτελεί έναν από τους κύριους στόχους της πολιτικής επιστροφής της ΕΕ.

4.2. Κοινές επιχειρήσεις επιστροφής που συντονίζονται από τον FRONTEX

Στο πλαίσιο των μέτρων επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, τα κράτη χρησιμοποίησαν ολοένα και συχνότερα κοινές πτήσεις για την απομάκρυνση. Σε αυτό το πλαίσιο, ο οργανισμός FRONTEX διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο ως όχημα προαγωγής των κοινών επιχειρήσεων επιστροφής. Μεταξύ του 2006 και του Δεκεμβρίου του 2013, ο FRONTEX συντόνισε 209 κοινές επιχειρήσεις επιστροφής (ΚΕΕ) κατά τις οποίες επέστρεψαν 10 855 άτομα.¹¹ Από το 2007, ο FRONTEX παρέχει τυποποιημένη κατάρτιση για αρμόδιους για την επιστροφή υπαλλήλους, με επίκεντρο τη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας των επαναπατριζόμενων κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων αναγκαστικής επιστροφής.¹² Από το 2010, έτος κατά το οποίο το άρθρο 8 παράγραφος 6 της οδηγίας για την επιστροφή σχετικά με την παρακολούθηση των αναγκαστικών επιστροφών απέκτησε δεσμευτική ισχύ, το ήμισυ των ΚΕΕ υπόκειται σε παρακολούθηση από ανεξάρτητους επιτηρητές, οι οποίοι παρίστανται από την έναρξη της επιχείρησης έως την άφιξη στον αερολιμένα προορισμού. Μέχρι σήμερα, από τις εν λόγω δράσεις παρακολούθησης δεν έχουν αναφερθεί παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επαναπατριζόμενων.

Πίνακας 1: Παρακολούθηση των ΚΕΕ που συντονίζονται από τον FRONTEX:

Αριθμός ΚΕΕ + συνολικός αριθμός επαναπατριζόμενων	Αριθμός ΚΕΕ παρουσία των επιτηρητών	Ποσοστό ΚΕΕ με παρουσία επιτηρητών	Ποσοστό επαναπατριζόμενων σε ΚΕΕ που τυγχάνουν παρακολούθησης	Εθνικότητα παρατηρητών (Σημείωση: σε ορισμένες ΚΕΕ ήταν παρόντες 2 ή 3 επιτηρητές)
---	-------------------------------------	------------------------------------	---	--

¹⁰ Δημοσιεύεται στη διεύθυνση: <http://frontex.europa.eu/publications> («FRAN»).

¹¹ Από το 2010 η «Ετήσια έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μετανάστευση και το άσυλο» προβλέπει την τακτική υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις ΚΕΕ που συντονίζονται από τον FRONTEX.

¹² Μεταξύ 2007 και 2013 εκπαιδεύτηκαν 225 επικεφαλής συνοδοί επιστροφής.

2011	39 ΚΕΕ με 2 059 επαναπατριζό μενους	23 ΚΕΕ με 1 147 επαναπατριζό μενους	59%	56%	AT: 15· NL: 7· UK: 4· LV: 3· BE: 2· DK: 1· FR: 1· LU: 1
2012	38 ΚΕΕ με 2 110 επαναπατριζό μενους	23 ΚΕΕ με 1 059 επαναπατριζό μενους	60%	50%	AT: 21· NL: 3· LV: 2· LU: 1· NO: 1
2013	39 ΚΕΕ με 2 152 επαναπατριζό μενους	20 ΚΕΕ με 937 επαναπατριζό μενους	51%	44%	AT: 10· DE: 3· NL: 3· IE: 1· UK: 1· CH: 1· BE:2· ES:1· IS: 1·

Στις 7 Οκτωβρίου 2013 εγκρίθηκε ο κώδικας δεοντολογίας (ΚΔ) του FRONTEX για τις ΚΕΕ, με εστίαση στις αποτελεσματικές διαδικασίες παρακολούθησης της αναγκαστικής επιστροφής και στον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας των επαναπατριζόμενων κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων επιστροφής. Ο ΚΔ ορίζει ότι ο επιτηρητής (ανεξάρτητος εξωτερικός παρατηρητής που συχνά εκπροσωπεί ΜΚΟ ή άλλον ανεξάρτητο φορέα παρακολούθησης στον οποίο ένα κράτος μέλος αναθέτει καθήκοντα παρακολούθησης της αναγκαστικής επιστροφής δυνάμει του άρθρου 8 παράγραφος 6 της οδηγίας) λαμβάνει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες πριν από την έναρξη της επιχείρησης και συμμετέχει στη διαδικασία της επιστροφής από το στάδιο προ της επιστροφής (εσωτερικές ενημερώσεις) έως το στάδιο μετά την επιστροφή (συνεδρίαση απολογισμού). Ο επιτηρητής διαθέτει πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες και φυσική πρόσβαση σε όποια μέρη επιθυμεί. Οι παρατηρήσεις/εκθέσεις του επιτηρητή συμπεριλαμβάνονται στην έκθεση που υποβάλλεται σχετικά με την ΚΕΕ. Μολονότι αυτό δεν απαιτείται ρητά από την ισχύουσα νομοθεσία, η Επιτροπή θεωρεί ότι, δεδομένης της προβολής και της ευαίσθητης φύσης αυτών των επιχειρήσεων, ανεξάρτητος επιτηρητής θα πρέπει να είναι παρών σε *κάθε* ΚΕΕ. Επομένως η αναθεώρηση του κώδικα δεοντολογίας θα πρέπει να θεωρηθεί προτεραιότητα.

Ένα έργο χρηματοδοτούμενο από την ΕΕ και υλοποιούμενο από το Διεθνές Κέντρο για την Ανάπτυξη Μεταναστευτικής Πολιτικής (ICMPD)¹³ αποσκοπεί επί του παρόντος στην περαιτέρω εναρμόνιση των διαφορετικών προσεγγίσεων της παρακολούθησης από τα κράτη μέλη. Στόχος του είναι η ανάπτυξη αντικειμενικών, διαφανών κριτηρίων και κοινών κανόνων για την παρακολούθηση, καθώς και η εξασφάλιση δεξαμενής ανεξάρτητων επιτηρητών στα κράτη μέλη που μπορούν επίσης να χρησιμοποιούνται και στις ΚΕΕ.

Το 2012 δημιουργήθηκε η θέση του ανεξάρτητου υπευθύνου θεμελιωδών δικαιωμάτων (ΥΘΔ) του FRONTEX και στις 17 Δεκεμβρίου 2012 διορίστηκε ο πρώτος ΥΘΔ. Ρόλος του είναι η παρακολούθηση, αξιολόγηση και διατύπωση συστάσεων σχετικά με την προστασία και τις διασφαλίσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλες τις δραστηριότητες και επιχειρήσεις του FRONTEX, συμπεριλαμβανομένων όσων σχετίζονται με ΚΕΕ. Ο ΥΘΔ θα πρέπει να διαθέτει πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες που άπτονται ζητημάτων που επηρεάζουν τα θεμελιώδη δικαιώματα για το σύνολο των δραστηριοτήτων του FRONTEX.

Μέρος ΙΙΙ - Μελλοντικές εξελίξεις

¹³ Βλέπε: <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html>.

Η πολιτική επιστροφής της ΕΕ έχει εξελιχθεί σημαντικά τα τελευταία έτη, κυρίως λόγω της μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο και της εφαρμογής από τα κράτη μέλη της οδηγίας για την επιστροφή, η οποία έχει οδηγήσει σε βελτιωμένη και πιο συνεκτική πρακτική στον εν λόγω τομέα. Από την έκθεση υλοποίησης που αποτελεί μέρος της παρούσας ανακοίνωσης προκύπτει ότι σε πολλά κράτη μέλη εξακολουθούν να παρατηρούνται ανεπάρκειες, όπως πτυχές που άπτονται των συνθηκών κράτησης σε ορισμένα κράτη μέλη και η απουσία ανεξάρτητων συστημάτων παρακολούθησης της αναγκαστικής επιστροφής. Επιπροσθέτως, υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης σε πολλά κράτη μέλη, εάν χρησιμοποιηθούν συστηματικότερα εναλλακτικές λύσεις αντί για την κράτηση και εάν προωθηθεί η οικειοθελής αναχώρηση.

Η Επιτροπή θα δώσει συνέχεια σε όλες τις ανεπάρκειες που εντοπίστηκαν στην έκθεση υλοποίησης και θα στρέψει την προσοχή της στην εφαρμογή από τα κράτη μέλη των διατάξεων της οδηγίας που άπτονται της κράτησης των επαναπατριζόμενων, των εγγυήσεων και των ένδικων μέσων προσφυγής, καθώς και της μεταχείρισης ανηλίκων και άλλων ευάλωτων προσώπων κατά τις διαδικασίες επιστροφής. Το σύστημα αξιολόγησης που θεσπίστηκε στο πλαίσιο του νέου μηχανισμού αξιολόγησης Σένγκεν, υπό τον συντονισμό και την εποπτεία της Επιτροπής, θα παράσχει νέες ευκαιρίες για εξέταση και αξιολόγηση των συγκεκριμένων πρακτικών των κρατών μελών σε αυτούς τους τομείς και για τον έλεγχο της πλήρους συμμόρφωσης των κρατών μελών με την οδηγία και τα διεθνή πρότυπα στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η πολιτική επιστροφής δεν αρκεί από μόνη της για την αποτελεσματική διαχείριση των παράτυπων μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ, αλλά θα πρέπει να ενταχθεί σε μια συνολικότερη προσέγγιση, περιλαμβανομένης της ΣΠΜΚ, η οποία θα δίνει έμφαση στην:

- βελτίωση του διαλόγου και της συνεργασίας με τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης σχετικά με μεταναστευτικά ζητήματα, με στόχο τη σύσταση εταιρικών σχέσεων βάσει αμοιβαίων συμφερόντων·
- αύξηση της πρακτικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, με τον FRONTEX και με διεθνείς οργανισμούς και ΜΚΟ·
- παράλληλη αναβάθμιση άλλων εργαλείων και πολιτικών, όπως η αποτελεσματική διαχείριση των συνόρων, η καταπολέμηση της εμπορίας και διακίνησης ανθρώπων·
- ενσωμάτωση πτυχών της εξωτερικής πολιτικής στη μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ και την εξασφάλιση της σύνδεσης των εσωτερικών διαστάσεων με τις εξωτερικές. Θα πρέπει να αξιοποιηθούν τα πλεονεκτήματα που παρέχει η επισκόπηση εκ μέρους της ΕΥΕΔ επί του συνόλου των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ.

Κάθε μελλοντική δράση με στόχο την εξέλιξη της πολιτικής επιστροφής της ΕΕ θα πρέπει επομένως να λαμβάνει υπόψη όλα αυτά τα ζητήματα και στοιχεία.

Η μελλοντική δράση θα εστιάζεται στα ζητήματα και τις συστάσεις που παρατίθενται κατωτέρω.

1. Διασφάλιση της ορθής και αποτελεσματικής εφαρμογής της οδηγίας για την επιστροφή

Μία από τις καίριες προτεραιότητες για το μέλλον θα είναι η ενίσχυση της παρακολούθησης της εφαρμογής της οδηγίας για την επιστροφή. Η Επιτροπή θα παρακολουθεί συστηματικά όλες τις ανεπάρκειες που εντοπίζονται. Έχουν ήδη κινηθεί διάφορες διαδικασίες μέσω του «EU Pilot» αναφορικά με ζητήματα που καλύπτονται από την έκθεση και άλλες θα δρομολογηθούν στο άμεσο μέλλον. Τα εθνικά δικαστήρια διαδραματίζουν ήδη πολύ θετικό ρόλο σε αυτή τη διαδικασία, ως ένα πρώτο σημείο αναφοράς για την έμπρακτη εφαρμογή του

ενωσιακού δικαίου στα κράτη μέλη και υποβάλλοντας, κατά περίπτωση, ερωτήματα για την ερμηνεία του μέσω αιτήσεων έκδοσης προδικαστικών αποφάσεων από το ΔΕΕ.

Πολλά μέρη πρόκειται να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στην περαιτέρω **βελτίωση** της εφαρμογής της οδηγίας για την επιστροφή:

⇒ Πρωτίστως, η Επιτροπή, ως **θεματοφύλακας του ενωσιακού δικαίου**, σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που διαθέτει δυνάμει του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ·

⇒ Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη, αποδίδοντας μεγαλύτερη έμφαση στη συμμόρφωση με το ενωσιακό κεκτημένο στον τομέα της επιστροφής στο πλαίσιο του νέου **μηχανισμού αξιολόγησης Σένγκεν**·

⇒ **Οι εθνικοί φορείς παρακολούθησης της αναγκαστικής επιστροφής** δυνάμει του άρθρου 8 παράγραφος 6 της οδηγίας, ανταποκρινόμενοι στον ρόλο τους ως ενσωματωμένοι μηχανισμοί ελέγχου των πρακτικών επιστροφής σε καθημερινή βάση.

2. Προαγωγή συνεκτικότερων πρακτικών περισσότερο συμβατών με τα θεμελιώδη δικαιώματα

Πέραν των εργασιών για τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής του κεκτημένου, η Επιτροπή σκοπεύει να καταρτίσει **κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις** σχετικά με τα ακόλουθα ζητήματα, οι οποίες θα προαγάγουν συνεκτικότερες πρακτικές επιστροφής, σε πλήρη συμμόρφωση με τα πρότυπα στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

⇒ Η Επιτροπή θα εγκρίνει εντός ενός έτους **«Εγχειρίδιο για την επιστροφή»**, επί του οποίου θα ζητηθεί η γνώμη της ομάδας επαφής για την επιστροφή. Το εγχειρίδιο θα περιέχει κοινές κατευθυντήριες γραμμές, βέλτιστες πρακτικές και συστάσεις που πρέπει να χρησιμοποιούνται από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά τη διενέργεια δραστηριοτήτων στο πλαίσιο επιστροφών και ως σημείο αναφοράς για τις αξιολογήσεις Σένγκεν στο πλαίσιο επιστροφών. Θα παραπέμπει στο ενωσιακό κεκτημένο στον τομέα της επιστροφής και σε συναφή διεθνή πρότυπα, όπως αυτά που καταρτίστηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και το Γενικό Σχόλιο αριθ. 14 (2013) της Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα του παιδιού, σχετικά με το δικαίωμα του παιδιού να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη το υπέρτατο συμφέρον του, και θα καλύπτει μεταξύ άλλων την προώθηση της οικειοθελούς αναχώρησης, την αναλογική χρήση αναγκαστικών μέτρων, την παρακολούθηση της αναγκαστικής επιστροφής, την αναβολή της απομάκρυνσης, την επιστροφή των ανηλίκων, τα αποτελεσματικά ένδικα μέσα προσφυγής, τις εγγυήσεις ενόσω εκκρεμεί η επιστροφή, τις ανθρώπινες και αξιοπρεπείς συνθήκες κράτησης, καθώς και εγγυήσεις για τα ευάλωτα άτομα.

⇒ **Πρακτικές σύλληψης συμβατές με τα θεμελιώδη δικαιώματα:** Η Επιτροπή θα συνεχίσει την εξέταση αυτού του ζητήματος στο πλαίσιο της ομάδας επαφής και θα συμπεριλάβει στο Εγχειρίδιο για την επιστροφή συστάσεις βάσει μελέτης του 2012 του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA).

⇒ **Προώθηση εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης:** Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης πρόκειται να διενεργήσει εντός του 2014 μελέτη σχετικά με τις εναλλακτικές λύσεις αντί της κράτησης, προκειμένου να εντοπιστούν και να διαδοθούν οι βέλτιστες πρακτικές σε αυτόν τον τομέα.

⇒ **«Ποινικοποίηση» της παράτυπης διαμονής επαναπατριζόμενων:** Η Επιτροπή πρόκειται να συμπεριλάβει στο Εγχειρίδιο για την επιστροφή νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με τα όρια και τους περιορισμούς για τα κράτη μέλη όσον αφορά τις ποινικές κυρώσεις για τους επαναπατριζόμενους.

⇒ **Επαναπατριζόμενοι «που δεν μπορούν να απομακρυνθούν»:** Η Επιτροπή πρόκειται να συλλέξει τις βέλτιστες πρακτικές, βάσει των υφιστάμενων βέλτιστων πρακτικών σε εθνικό επίπεδο, προκειμένου να αποφευχθούν οι χρόνιες περιπτώσεις και να διασφαλιστεί ότι τα άτομα που δεν μπορούν να απομακρυνθούν δεν εγκαταλείπονται επ' αόριστον χωρίς θεμελιώδη δικαιώματα και ότι δεν διατρέχουν τον κίνδυνο παράτυπης εκ νέου κράτησης.

⇒ **Κωδικοποιημένα πρότυπα κράτησης του Συμβουλίου της Ευρώπης:** Η Επιτροπή στηρίζει τη διακήρυξη των Ευρωπαϊκών Εθνικών Μηχανισμών πρόληψης των βασανιστηρίων που εκδόθηκε στο πλαίσιο της Διάσκεψης για την κράτηση μεταναστών στην Ευρώπη (Στρασβούργο, 21-22 Νοεμβρίου 2013), η οποία ζητεί από το Συμβούλιο της Ευρώπης να κωδικοποιήσει ένα σύνολο αναλυτικών κανόνων για την κράτηση μεταναστών βάσει των υφιστάμενων διεθνών και περιφερειακών προτύπων στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που θα ισχύουν όσον αφορά τη στέρηση της ελευθερίας του ατόμου επειδή διαθέτει καθεστώς μετανάστη.

3. Περαιτέρω εξέλιξη του διαλόγου και της συνεργασίας με τρίτες χώρες

Η συνεργασία με τις τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης των μεταναστών είναι καίριας σημασίας για τη βελτίωση των ικανοτήτων διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και της αντιμετώπισης των προκλήσεων που σχετίζονται με την επιστροφή των υπηκόων τρίτων χωρών που δεν διαθέτουν (ή δεν διαθέτουν πλέον) νόμιμο δικαίωμα παραμονής στην ΕΕ.

Η ΕΕ συμμετέχει σε τεράστιο αριθμό διμερών και περιφερειακών διαλόγων και πλαισίων συνεργασίας με τρίτες χώρες με σκοπό την οικοδόμηση αμοιβαία επωφελούς συνεργασίας στον εν λόγω τομέα. Στο πλαίσιο αυτών καλύπτεται ευρύ φάσμα ζητημάτων, από την οικοδόμηση θεσμών και ικανοτήτων και την αποτελεσματική ένταξη των νόμιμων μεταναστών έως τη διαχείριση της επιστροφής και την αποτελεσματική εφαρμογή των υποχρεώσεων επανεισδοχής. Σύμφωνα με τη ΣΠΜΚ, οι χώρες καταγωγής και διέλευσης θα πρέπει επίσης να προτρέπονται να παρέχουν διεθνή προστασία σε πρόσωπα που την χρειάζονται σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, να βελτιώσουν τις ικανότητες παροχής ασύλου και υποδοχής, να αναπτύξουν λειτουργικά συστήματα μετανάστευσης και να μεριμνήσουν για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών, αποδίδοντας ιδιαίτερη προσοχή στους ευάλωτους μετανάστες, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα θύματα της εμπορίας ανθρώπων, οι γυναίκες και τα παιδιά. Σε αυτές τις χώρες θα πρέπει να παρασχεθεί αναπτυξιακή βοήθεια προκειμένου να στηριχθούν οι προσπάθειές τους σε αυτόν τον τομέα, και η ΕΕ θα πρέπει να επεκτείνει τη συνεργασία της με συναφείς τρίτες χώρες ώστε να αναπτυχθούν ικανότητες στον τομέα της επιστροφής και της επανεισδοχής και να ενισχυθούν οι χώρες-εταίροι κατά τις διαπραγματεύσεις συμφωνιών επανεισδοχής με άλλες τρίτες χώρες.

⇒ **Η πολιτική επιστροφής θα συνεχίσει να αποτελεί πάγιο στοιχείο της υλοποίησης και ανάπτυξης της ΣΠΜΚ, περιλαμβανομένων των εταιρικών σχέσεων για την κινητικότητα και των κοινών θεματολογίων για τη μετανάστευση και την κινητικότητα με τρίτες χώρες·**

⇒ **Κίνητρα:** Θα ληφθεί μέριμνα ώστε να διασφαλιστεί ότι η συνεργασία επί ζητημάτων επιστροφής, επανεισδοχής και επανένταξης εντάσσεται σε μια ισορροπημένη και ολοκληρωμένη πολιτική της ΕΕ έναντι τρίτης χώρας, βάσει κοινού συμφέροντος, π.χ. σε σύνδεση με βελτίωση των διατάξεων περί κινητικότητας και άλλους τομείς πολιτικής όπως το εμπόριο, η επιχειρηματικότητα και η βιομηχανία.

⇒ **Ανάπτυξη ικανοτήτων:** Θα πρέπει να ενισχυθούν οι προσπάθειες για την ανάπτυξη ικανοτήτων σε τρίτες χώρες στον τομέα της επιστροφής και της επανεισδοχής, βελτιώνοντας για παράδειγμα την ικανότητα των αρμόδιων αρχών στις χώρες-εταίρους να ανταποκρίνονται έγκαιρα σε αιτήσεις επανεισδοχής, να εξακριβώνουν την ταυτότητα των προσώπων που πρόκειται να επιστρέψουν και να παρέχουν τη δέουσα βοήθεια και ενίσχυση επανένταξης στους επαναπατριζόμενους.

⇒ Στο πλαίσιο του Ταμείου για το Άσυλο, τη Μετανάστευση και την Ένταξη θα δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στη **βιώσιμη επιστροφή και επανένταξη** των παράτυπων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους, αναπτύσσοντας μεταξύ άλλων την ικανότητα αυτών των χωρών να διαχειρίζονται καλύτερα τις περιπτώσεις επιστροφής και επανένταξης.

⇒ Η Επιτροπή θα παρακολουθεί ενεργά τις προκλήσεις που εντοπίστηκαν στην **Αξιολόγηση του 2011 των συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ**, και στις συστάσεις της, όπως η προτίμηση της οικειοθελούς επιστροφής (σύσταση αριθ. 13) και η εγκαινίαση πιλοτικού έργου για την παρακολούθηση της κατάστασης των ατόμων αυτών μετά την επιστροφή τους (σύσταση αριθ. 15).

4. Βελτίωση της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της επιστροφής

Οι διαδικασίες επιστροφής που συνάδουν με τα ανθρώπινα δικαιώματα και οι συνεκτικές πολιτικές επιστροφής θα ενισχυθούν με την πρακτική και επιχειρησιακή συνεργασία σε τομείς όπως:

- προώθηση της οικειοθελούς αναχώρησης·
- σεβασμός του υπέρτατου συμφέροντος του παιδιού στις διαδικασίες επιστροφής·
- αλληλεπίδραση μεταξύ των εθνικών φορέων παρακολούθησης·
- βελτίωση των στατιστικών δεδομένων·
- ανταλλαγή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα·
- έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων.

⇒ Η Επιτροπή θα χρησιμοποιήσει το **Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης ως πλατφόρμα** για τη διευκόλυνση της ενισχυμένης συνεργασίας μεταξύ των κρατών και των ενδιαφερομένων μερών, ειδικότερα **στον τομέα της οικειοθελούς αναχώρησης**, ως βασικό εργαλείο για τη συλλογή και ανταλλαγή πληροφοριών.

⇒ Το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης θα εστιάσει το ενδιαφέρον του σε μέτρα για την **ενθάρρυνση της οικειοθελούς αναχώρησης**, μεριμνώντας παράλληλα ώστε τα κίνητρα οικειοθελούς επιστροφής να μην προκαλούν ανεπιθύμητο φαινόμενο έλξης. Επίσης, σε στενή συνεργασία με τρίτες χώρες, θα προωθηθούν μέτρα για τη διευκόλυνση της χορήγησης ταξιδιωτικών εγγράφων σε επαναπατριζόμενους.

⇒ Όσον αφορά τη **χερσαία διέλευση οικειοθελώς επαναπατριζόμενων**, θα μπορούσαν να σημειωθούν βελτιώσεις μέσω της χρήσης του παραρτήματος 39 του Εγχειριδίου Σένγκεν (Πρότυπο αναγνώρισης απόφασης επιστροφής για τους σκοπούς της χερσαίας διέλευσης). Τα κράτη μέλη που δεν χρησιμοποιούν ακόμη το εν λόγω παράρτημα ενθαρρύνονται να το πράξουν.

⇒ Θα πρέπει να προαχθεί η περαιτέρω επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των κρατών μελών και των τρίτων χωρών κατά την εφαρμογή των διαδικασιών επιστροφής και επανένταξης στην περίπτωση **ασυνόδευτων ανηλίκων**. Θα πρέπει επίσης να ενθαρρυνθεί η συνεργασία μεταξύ των συστημάτων προστασίας του παιδιού των κρατών μελών και τρίτων χωρών, κάνοντας βέλτιστη χρήση των δυνατοτήτων χρηματοδότησης από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης.

⇒ Έμφαση θα δοθεί στη **βελτίωση των στατιστικών δεδομένων σχετικά με την επιστροφή**, ειδικότερα αξιοποιώντας τις αναλυτικές πληροφορίες τις οποίες έχει αρχίσει να λαμβάνει ο FRONTEX από τα κράτη μέλη, εξετάζοντας τρόπους βελτίωσης των δεδομένων σχετικά με τις εθελούσιες αναχωρήσεις και ενθαρρύνοντας τη συνεκτικότερη συλλογή δεδομένων.

⇒ Η Επιτροπή θα ενθαρρύνει **την ενίσχυση της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των εθνικών φορέων παρακολούθησης της αναγκαστικής επιστροφής** δυνάμει του άρθρου 8 παράγραφος 6 της οδηγίας, για την προαγωγή της συνεκτικότερης παρακολούθησης, ειδικότερα δε στο πλαίσιο των κοινών επιχειρήσεων που συντονίζονται από τον FRONTEX.

⇒ **Θα πρέπει να βελτιωθούν περαιτέρω οι δυνατότητες των συστημάτων VIS και SIS στον τομέα της πολιτικής επιστροφής**. Ειδικότερα η αναθεώρηση του SIS II, που πρέπει να έχει υλοποιηθεί έως το 2016, θα αποτελέσει ευκαιρία να βελτιωθεί η συνοχή μεταξύ της πολιτικής επιστροφής και του SIS II και να διατυπωθεί πρόταση για τη θέσπιση υποχρέωσης για τα κράτη μέλη να εγκαταστήσουν μηχανισμό προειδοποίησης για την άρνηση εισόδου στο SIS II όσον αφορά τις απαγορεύσεις εισόδου που εκδίδονται δυνάμει της οδηγίας επιστροφής.

⇒ Θα προαχθεί η επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών, με ιδιαίτερη εστίαση στην **εξακρίβωση της ταυτότητας και την έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων** σύμφωνα με τις απαιτήσεις για την προστασία των δεδομένων.

⇒ Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης το 2014 πρόκειται να διενεργήσει μελέτη σχετικά με τις **«Βέλτιστες πρακτικές στον τομέα της επιστροφής και επανένταξης των παράτυπων μεταναστών: απαγορεύσεις εισόδου των κρατών μελών, πολιτική και χρήση συμφωνιών επανεισδοχής»**. Στόχος της εν λόγω μελέτης είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών επιστροφής μέσω της συγκέντρωσης και σύγκρισης των εμπειριών των κρατών μελών όσον αφορά αυτές τις συγκεκριμένες πτυχές της διαδικασίας επιστροφής.

5. Αναβάθμιση του ρόλου του FRONTEX στον τομέα της επιστροφής

Η από κοινού εκτέλεση ορισμένων επιχειρησιακών πτυχών σε επίπεδο Ένωσης συνεπάγεται σαφή προστιθέμενη αξία. Ο FRONTEX έχει σημαντικό συντονιστικό ρόλο σε αυτόν τον τομέα και θα πρέπει να συνεχίσει να τον αξιοποιεί προδραστικά. Ο FRONTEX, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, πρέπει επίσης να διασφαλίζει ότι οι επιχειρήσεις εκτελούνται

σύμφωνα με το ενωσιακό κεκτημένο και με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

⇒ Ο FRONTEX θα πρέπει να αυξήσει περαιτέρω τον συντονισμό των ΚΕΕ κατά τρόπο ο οποίος θα διασφαλίζει ότι πληρούνται υποδειγματικά **τα κοινά πρότυπα αναφορικά με την ανθρώπινη και αξιοπρεπή μεταχείριση των επαναπατριζόμενων**, πέρα από την απλή συμμόρφωση με τις νομικές υποχρεώσεις. Η Επιτροπή ζητεί επομένως, ως ζήτημα προτεραιότητας, από τον **FRONTEX να προσαρμόσει τον κώδικα δεοντολογίας του σχετικά με τις ΚΕΕ** και να αναφέρει ρητά ότι κάθε επιμέρους ΚΕΕ θα υπόκειται σε ανεξάρτητη παρακολούθηση.

⇒ Ο FRONTEX ενθαρρύνεται να συνεχίσει να στηρίζει τα κράτη μέλη, παρέχοντας **κατάρτιση επί ζητημάτων επιστροφής**, εστιάζοντας ιδιαίτερα στη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επαναπατριζόμενων κατά τη διαδικασία επιστροφής.

Μέρος IV - Έκθεση υλοποίησης: Ο αντίκτυπος της οδηγίας 2008/115/EK σχετικά με την επιστροφή στις πολιτικές και πρακτικές επιστροφής των κρατών μελών

Η προθεσμία εφαρμογής της οδηγίας για την επιστροφή έληξε στις 24 Δεκεμβρίου 2010. Με την εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, όλα τα κράτη μέλη, καθώς και οι τέσσερις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν, δεσμεύονται από την οδηγία. Τέσσερα κράτη μέλη (EE, ES, PT, SK) γνωστοποίησαν την πλήρη μεταφορά της οδηγίας πριν από την παρέλευση της προθεσμίας. Δεκαεννέα κράτη μέλη γνωστοποίησαν τη μεταφορά το 2011 και πέντε (BE, LT, NL, PL και SE) το 2012. Η Επιτροπή κίνησε 20 διαδικασίες επί παραβάσει για μη γνωστοποίηση, και όλες περατώθηκαν αφού τα κράτη μέλη κοινοποίησαν με καθυστέρηση τα οικεία εθνικά μέτρα μεταφοράς¹⁴. Μόνον η Ισλανδία δεν έχει κοινοποιήσει την πλήρη μεταφορά.

Από την έγκριση της οδηγίας και εξής, οι υπηρεσίες της Επιτροπής έχουν πραγματοποιήσει 14 συνεδριάσεις της **ομάδας επαφής**¹⁵ με τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών. Στόχος της ομάδας επαφής είναι να διευκολύνει τον έγκαιρο εντοπισμό πιθανών προβλημάτων και αναπάντητων ερωτημάτων και να δώσει την ευκαιρία για ανοικτή και άτυπη συζήτηση. Οι συνεδριάσεις συνέβαλαν σημαντικά στη συνεκτική εφαρμογή της οδηγίας σε εθνικό επίπεδο. Με αφορμή τη συζήτηση σε επίπεδο ομάδας επαφής διενεργήθηκαν έξι **συγκριτικές μελέτες**¹⁶ με τα εξής θέματα:

1. *Ανήλικοι στις διαδικασίες επιστροφής*
2. *Παρακολούθηση της αναγκαστικής επιστροφής*
3. *Επανένταξη των επαναπατριζόμενων*
4. *Κατάσταση των επαναπατριζόμενων που δεν μπορούν να απομακρυνθούν*
5. *Ορθή μεταφορά από τα κράτη μέλη της οδηγίας για την επιστροφή στο εθνικό τους δίκαιο*
6. *Ο πρακτικός αντίκτυπος της οδηγίας για την επιστροφή*

Βάσει των πορισμάτων της μελέτης σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας για την επιστροφή στο εθνικό δίκαιο, η Επιτροπή υλοποίησε **οργανωμένο πρόγραμμα εργασίας σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας για την επιστροφή (2012-2013)**, κατά την οποία ζήτησε από τα κράτη μέλη να αναφέρουν τυχόν εκκρεμή ζητήματα όσον αφορά τη μεταφορά της οδηγίας. Σε τεχνικές διμερείς συνεδριάσεις συζητήθηκαν αναλυτικά οι ελλείψεις που διαπιστώθηκαν, καθώς και πιθανές λύσεις. Οι εν λόγω συνεδριάσεις και συζητήσεις αποδείχθηκαν ιδιαίτερα χρήσιμες και στάθηκε δυνατή η διευθέτηση της πλειονότητας των ζητημάτων που άπτονταν της μεταφοράς. Τα εκκρεμή ζητήματα αφορούσαν συγκεκριμένα τις ακόλουθες διατάξεις:

- ισχύς των απαγορεύσεων εισόδου σε ολόκληρη την ΕΕ·
- ορισμός του κινδύνου διαφυγής·

¹⁴ Σύνδεσμοι στα εθνικά μέτρα μεταφοράς διατίθενται στο τμήμα MNE του EUR-Lex:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:EL:NOT>.

¹⁵ Τα συγκεντρωτικά πρακτικά των εν λόγω συνεδριάσεων της Ομάδας επαφής (με τη μορφή εγγράφου ερωταπαντήσεων) είναι προσβάσιμα μέσω του Μητρώου Ομάδων Εμπειρογνομόνων της Επιτροπής.

¹⁶ Οι μελέτες αυτές διατίθενται στην πλειονότητά τους στην ηλεκτρονική βιβλιοθήκη της ΓΔ HOME στον κόμβο Europa στη διεύθυνση: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies.

- κριτήρια παράτασης της προθεσμίας για οικειοθελή αναχώρηση·
- κανόνες που πρέπει να τηρούνται κατά την απομάκρυνση με αεροπορική πτήση·
- παρακολούθηση της αναγκαστικής επιστροφής·
- κριτήρια για την επιβολή κράτησης·
- όροι κράτησης.

Αναφορικά με τα εν λόγω εκκρεμή ζητήματα, επτά κράτη μέλη έχουν ήδη τροποποιήσει τις εθνικές τους νομοθεσίες προκειμένου να συμμορφωθούν προς τα αιτήματα της Επιτροπής. Δεκατρία κράτη μέλη βρίσκονται επί του παρόντος στην αντίστοιχη διαδικασία προσαρμογής και έξι κράτη μέλη έχουν δεσμευτεί επίσημα ότι θα τροποποιήσουν την εθνική τους νομοθεσία στο άμεσο μέλλον, στο πλαίσιο στενής εποπτείας (υποβολή έκθεσης ανά δίμηνο) από την Επιτροπή.

Ήδη έχουν παραχθεί απτά αποτελέσματα από αυτό το οργανωμένο πρόγραμμα, ιδίως όσον αφορά την κράτηση:

- Έξι κράτη μέλη, από τα έντεκα που δεν είχαν μεταφέρει πλήρως το άρθρο 3 παράγραφος 7 και το άρθρο 15 παράγραφος 1, τροποποίησαν τη νομοθεσία τους ώστε να ορίζονται βάσει νόμου αντικειμενικά κριτήρια αξιολόγησης του κατά πόσον υπάρχουν λόγοι να εικάζεται ότι ένας παράτυπος μετανάστης πρόκειται να διαφύγει. Αυτό συμβάλλει στη μείωση του αριθμού των μεταναστών που τελούν υπό κράτηση.

- Έξι κράτη μέλη, από τα επτά που δεν είχαν μεταφέρει πλήρως το άρθρο 15 παράγραφος 4 της οδηγίας, έχουν ήδη ολοκληρώσει ή συνεχίζουν την τροποποίηση της εθνικής τους νομοθεσίας ώστε να προβλέπει τη διακοπή της κράτησης, εάν δεν υπάρχει εύλογη προοπτική απομάκρυνσης.

- Τέσσερα κράτη μέλη, από τα έξι που δεν επέτρεπαν σε ΜΚΟ και διεθνείς οργανισμούς να επισκέπτονται τα κέντρα κράτησης, έχουν τροποποιήσει ή βρίσκονται στο στάδιο τροποποίησης της νομοθεσίας τους.

- Τέσσερα κράτη μέλη, από τα έξι που δεν το είχαν πράξει, έχουν αναθεωρήσει πλέον τους κανόνες τους όσον αφορά την πρόσβαση σε δωρεάν νομική συνδρομή (άρθρο 13 παράγραφος 4).

- Δεκατρία κράτη μέλη, από τα δεκαέξι που δεν είχαν μεταφέρει το άρθρο 8 παράγραφος 6, έχουν ήδη εγκρίνει ή βρίσκονται στο στάδιο έγκρισης νομοθεσίας για τη θέσπιση συστήματος παρακολούθησης της αναγκαστικής επιστροφής·

- Έντεκα κράτη μέλη, από τα δεκατέσσερα που δεν το είχαν πράξει, επισημοποίησαν ή επισημοποιούν επί του παρόντος τη δέσμευση ότι κάθε απομάκρυνση με αεροπορική πτήση θα εκτελείται σύμφωνα με τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα μέτρα ασφαλείας των κοινών απομακρύνσεων διά αέρος, που προσαρτώνται στην απόφαση 2004/573/ΕΚ.

Στις υπόλοιπες υποθέσεις, στις οποίες δεν στάθηκε δυνατή η επίτευξη συμφωνίας και η διατύπωση δέσμευσης εκ μέρους των κρατών μελών ότι θα τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους σύμφωνα με τα αιτήματα της Επιτροπής, έχουν ήδη κινηθεί διάφορες διαδικασίες μέσω του «EU Pilot».

Αναφορικά με την **πρακτική εφαρμογή της οδηγίας για την επιστροφή στα κράτη μέλη**, το διάστημα 2012-2013 διενεργήθηκε μελέτη η οποία ολοκληρώθηκε τον Οκτώβριο του 2013. Η εν λόγω μελέτη σχεδιάστηκε ως «μετα-μελέτη» βάσει διαφόρων ειδών υφιστάμενων πληροφοριών και μελετών, καθώς και βάσει εισροών από όλους τους συναφείς ενδιαφερόμενους.¹⁷

Για να έχει μια ευρύτερη εικόνα της κατάστασης επιτόπου, η Επιτροπή εξέτασε επίσης στοχευμένες μελέτες και εκθέσεις, π.χ. από τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, φορείς του Συμβουλίου της Ευρώπης, την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και από ΜΚΟ (Διεθνής Αμνηστία, Human Rights Watch, Pro-Asyl και άλλες) σχετικά με την πραγματική κατάσταση που επικρατεί στα κράτη μέλη. Μια σημαντική δυσκολία που ανέκυψε κατά τη συγκέντρωση πληροφοριών ήταν ότι λίγα ποσοτικά δεδομένα συλλέγονται συστηματικά σε επίπεδο κρατών μελών σχετικά με τα περισσότερα ζητήματα που καλύπτει η μελέτη. Για παράδειγμα, δεδομένα σχετικά με βασικές παραμέτρους, όπως η μέση διάρκεια της κράτησης, οι λόγοι κράτησης, ο αριθμός των μη επιτυχών επιστροφών και η χρήση απαγορεύσεων εισόδου, αποδείχθηκε ότι διατίθενται μόνο σε περιορισμένο αριθμό κρατών μελών. Επιπλέον, συχνά δεν υπάρχουν κοινοί ορισμοί και κοινές προσεγγίσεις ως προς τη συλλογή των δεδομένων, γεγονός που επηρεάζει τη συγκρισιμότητα αυτών των δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ.

Όπως τονίζεται ανωτέρω, η **Επιτροπή πρόκειται να παρακολουθεί συστηματικά όλες τις ανεπάρκειες που διαπιστώνονται στην παρούσα έκθεση υλοποίησης**. Έχει ήδη κινηθεί σειρά διαδικασιών μέσω του «EU Pilot» αναφορικά με ζητήματα που διαπιστώνονται στην παρούσα έκθεση, ενώ άλλες θα κινηθούν στο άμεσο μέλλον.

1. Κράτηση επαναπατριζόμενων με σκοπό την απομάκρυνση

α) Λόγοι και διάρκεια της κράτησης (άρθρο 15)

Το άρθρο 15 της οδηγίας ορίζει ότι υπήκοος τρίτης χώρας υποκείμενος σε διαδικασίες επιστροφής μπορεί να τίθεται απλώς υπό κράτηση —για τη «μικρότερη δυνατή διάρκεια» και «καθόσον χρόνο η διαδικασία απομάκρυνσης εξελίσσεται»— εάν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής ή εάν ο ενδιαφερόμενος αποφεύγει ή παρεμποδίζει την προετοιμασία της επιστροφής ή τη διαδικασία απομάκρυνσης. Η κράτηση, η οποία διατάσσεται με απόφαση των διοικητικών ή δικαστικών αρχών, «επανεξετάζεται ανά εύλογα χρονικά διαστήματα» και παύει «οσάκις καθίσταται πρόδηλο ότι δεν υφίσταται πλέον λογικά προοπτική απομάκρυνσης για νομικούς ή άλλους λόγους». Τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίζουν μέγιστη περίοδο κράτησης, η οποία δεν μπορεί κατά κανόνα να υπερβαίνει τους έξι μήνες και, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, τους

¹⁷ Οι ενδιαφερόμενοι τη γνώμη των οποίων έπρεπε να ζητήσουν οι ανάδοχοι ήταν:

1. Οι δικαστικές αρχές/δικαστές αρμόδιοι για την παρακολούθηση/εξέταση αιτημάτων αναίρεσης σχετικά με την πολιτική επιστροφής (μέσω εθνικών και διεθνών ενώσεων δικαστών)·
2. Οι δικηγόροι και τα ιδρύματα που παρέχουν νομική συνδρομή σε επαναπατριζόμενους (μέσω εθνικών και διεθνών ενώσεων δικηγόρων)·
3. Οι φορείς παρακολούθησης της επιστροφής (φορείς που συστάθηκαν δυνάμει του άρθρου 8 παράγραφος 6 της οδηγίας για την επιστροφή)·
4. Οι ενδιαφερόμενοι που παρέχουν συνδρομή σε μετανάστες ή προασπίζουν τα δικαιώματά τους (ΜΚΟ, φορείς προάσπισης)·
5. Οι ενδιαφερόμενοι που υποβάλλουν παρατηρήσεις / μελέτες σχετικά με την πολιτική επιστροφής (ΜΚΟ, πανεπιστημιακή κοινότητα, κ.λπ.)·
6. Διεθνείς οργανισμοί (Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, ΔΟΜ, Ερυθρός Σταυρός, κ.λπ.) που ασχολούνται με ζητήματα επιστροφής.

18 μήνες συνολικά. Η νομολογία του ΔΕΕ αποσαφηνίσε ορισμένες πτυχές των διατάξεων της οδηγίας σχετικά με την κράτηση. Στην απόφασή του στην υπόθεση C-357/09 (Kadzoev), το ΔΕΕ επιβεβαίωσε ρητά τα προστατευτικά στοιχεία των άρθρων της οδηγίας για την επιστροφή που άπτονται της **κράτησης**, τονίζοντας ότι **εάν δεν υφίσταται πραγματική προοπτική απομάκρυνσης σε τρίτη χώρα εντός της νόμιμης μέγιστης περιόδου κράτησης, η κράτηση παύει να δικαιολογείται και ο ενδιαφερόμενος πρέπει να απολύεται άμεσα**. Επιπλέον, το ΔΕΕ διευκρίνισε ότι **λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται ως έρεισμα της κράτησης δυνάμει της οδηγίας για την επιστροφή**. Στην απόφαση για την υπόθεση C 534-11 (Arslan) εξετάστηκε η σχέση μεταξύ της κράτησης για λόγους επιστροφής και της κράτησης για λόγους ασύλου (δυνάμει της οδηγίας 2003/9) και **αποσαφηνίστηκε ότι η ύπαρξη δύο διαφορετικών καθεστώτων δεν συνεπάγεται υποχρέωση για τα κράτη μέλη να απολύουν αυτόματα επαναπατριζόμενους υπό κράτηση μόλις αυτοί υποβάλουν αίτηση χορήγησης ασύλου, υπό τον όρο ότι τα κράτη λαμβάνουν άμεσα απόφαση δυνάμει του εθνικού δικαίου για τη συνέχιση της κράτησης σύμφωνα με το κεκτημένο στον τομέα του ασύλου**.

Από την αξιολόγηση έχει καταδειχθεί ότι, μολονότι τα κράτη μέλη έχουν εν γένει τροποποιήσει τη νομοθεσία τους ώστε να συνάδει με το άρθρο 15, παρατηρείται **έντονη διακύμανση** όσον αφορά την εφαρμογή στην πράξη. Για παράδειγμα, υπάρχει έντονη διαφοροποίηση όσον αφορά την ερμηνεία του τι συνιστά «εύλογα χρονικά διαστήματα» ανά τα οποία πρέπει να **επανεξετάζεται η κράτηση**. Σε ορισμένα κράτη μέλη η επανεξέταση διενεργείται σε εβδομαδιαία βάση, ενώ σε άλλα εξασφαλίζεται μόνο κατά τη λήξη της περιόδου κράτησης (δηλαδή έως και έξι μήνες). Κατά συνέπεια, πρόκειται για έναν τομέα όπου απαιτείται μεγαλύτερη συνοχή και όπου διάφοροι ενδιαφερόμενοι έχουν ζητήσει περαιτέρω καθοδήγηση όσον αφορά την ερμηνεία των «εύλογων χρονικών διαστημάτων».

Αφετέρου, παρατηρείται μεγαλύτερη ομοιογένεια στην πράξη όσον αφορά τους **λόγους που υπαγορεύουν την κράτηση των επαναπατριζόμενων**: οι κίνδυνοι διαφυγής και/ή παρεμπόδισης της επιστροφής είναι οι κύριοι λόγοι στα περισσότερα κράτη μέλη. Ένας άλλος λόγος που αναφέρεται συχνά είναι η ανάγκη αποσαφηνίσης των εγγράφων και εξακρίβωσης της ταυτότητας του ενδιαφερομένου σε συνεργασία με τρίτες χώρες. Η **έννοια του «κινδύνου διαφυγής»**, του άρθρου 3 παράγραφος 7 της οδηγίας, έχει επηρεάσει τον προσδιορισμό και τη χρήση από τα κράτη μέλη των κριτηρίων επί των οποίων βασίζονται οι αποφάσεις κράτησης, με αποτέλεσμα να εξασφαλίζεται —σε διαφορετικούς βαθμούς— μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου. Στα περισσότερα κράτη μέλη, η «απουσία εγγράφων» που καλούνται να υποβάλουν οι επαναπατριζόμενοι ή «η χρήση ψευδούς ταυτότητας» είναι οι βασικοί λόγοι επί των οποίων αξιολογείται ο κίνδυνος διαφυγής. Άλλα κριτήρια που εφαρμόζονται συχνά για την αξιολόγηση του κινδύνου διαφυγής είναι:

- χρήση πλαστών εγγράφων ή καταστροφή εγγράφων·
- έλλειψη τόπου διαμονής·
- ρητή δήλωση της πρόθεσης για μη συμμόρφωση·
- προηγούμενες καταδίκες για ποινικά αδικήματα.

Πίνακας 2: Κριτήρια για την αξιολόγηση του «κινδύνου διαφυγής»

Κριτήρια που χρησιμοποιούνται συχνά για τον προσδιορισμό του «κινδύνου διαφυγής»	Αριθμός των κρατών μελών που εφαρμόζουν τα κριτήρια
Έλλειψη εγγράφων	13
Μη συνεργασία του ενδιαφερομένου για τον προσδιορισμό της	11

Κριτήρια που χρησιμοποιούνται συχνά για τον προσδιορισμό του «κινδύνου διαφυγής»	Αριθμός των κρατών μελών που εφαρμόζουν τα κριτήρια
ταυτότητάς του	
Έλλειψη τόπου διαμονής·	7
Χρήση πλαστών εγγράφων ή καταστροφή υφιστάμενων εγγράφων·	7
Κατ' εξακολούθηση μη εμφάνιση στις αρμόδιες αρχές	7
Ρητή δήλωση της πρόθεσης για μη συμμόρφωση·	6
Προηγούμενες καταδίκες για ποινικά αδικήματα.	6
Μη συμμόρφωση προς ισχύουσα απαγόρευση εισόδου	5
Παραβίαση απόφασης επιστροφής	5
Προηγούμενη διαγωγή (π.χ. διαφυγή)	4
Έλλειψη χρηματοδοτικών πόρων	4
Υπαγωγή σε απόφαση επιστροφής που έχει εκδοθεί σε άλλο κράτος μέλος	4
Μη συμμόρφωση προς υποχρέωση οικειοθελούς αναχώρησης	3

Πηγή: από το MATRIX 2013

Πρέπει να σημειωθεί ότι παρατηρείται επίσης μια συνεκτική τάση προς την **ευρύτερη εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης** σε όλα τα κράτη μέλη που εξετάστηκαν. Πολλά κράτη μέλη παρέχουν πλέον στην εθνική τους νομοθεσία εναλλακτικές επιλογές αντί της κράτησης. Από την έρευνα έχει διαφανεί ότι οι εναλλακτικές επιλογές αντί της κράτησης ενδέχεται να συνεπάγονται αρκετά οφέλη σε σύγκριση με την κράτηση και, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, μπορεί να επιφέρουν σημαντική εξοικονόμηση πόρων. Στην πράξη, ωστόσο, μόνο ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις εναλλακτικές επιλογές αντί της κράτησης, και αυτό σε σπάνιες περιπτώσεις. Οι βασικές εναλλακτικές επιλογές που εφαρμόζονται στην πράξη φαίνεται να απαιτούν την «τακτική ενημέρωση των αρχών» και «εντολή στέγασης σε χώρους που ορίζονται από τις αρχές». Η «υποχρέωση παράδοσης διαβατηρίων και εγγράφων» είναι επίσης μία από τις εναλλακτικές επιλογές αντί της κράτησης που εφαρμόζονται συχνότερα.

Πίνακας 3: Νομική και πρακτική εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων έναντι της κράτησης

	Περιορισμοί ως προς τη διαμονή		Τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών		Υποχρέωση προσκόμισης εγγράφων		Καταβολή χρηματικής εγγύησης		Ηλεκτρονική παρακολούθηση	
	Νομική εφαρμογή	Πρακτική εφαρμογή	Νομική εφαρμογή	Πρακτική εφαρμογή	Νομική εφαρμογή	Πρακτική εφαρμογή	Νομική εφαρμογή	Πρακτική εφαρμογή	Νομική εφαρμογή	Πρακτική εφαρμογή
AT	ναι	ναι	ναι	ναι	όχι	όχι	ναι	ναι	όχι	όχι
BE ¹⁸	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι
BG	όχι	όχι	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	όχι	όχι	όχι	όχι
CY	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι
CZ	όχι	όχι	ναι	ναι	όχι	όχι	ναι	όχι	όχι	όχι
DE	ναι	δ.δ.σ.	ναι	ναι	ναι	ναι	όχι	όχι	όχι	όχι
DK	ναι	ναι	ναι	ναι	ναι	ναι	ναι	όχι	ναι	όχι
EE	ναι	ναι	ναι	ναι	ναι	ναι	όχι	όχι	όχι	όχι
EL	ναι	όχι	ναι	όχι	ναι	όχι	ναι	όχι	όχι	όχι

¹⁸ Μολονότι το Βέλγιο δεν εφαρμόζει καμία από τις αναγραφόμενες εναλλακτικές της κράτησης λύσεις, από το 2008 προσφέρει ειδική στέγαση και παροχή συμβουλών για οικογένειες, γεγονός που επισημάνθηκε ως βέλτιστη πρακτική σε πρόσφατο δημοσίευμα μη κυβερνητικής οργάνωσης.

ES	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	ναι	όχι	όχι	όχι	όχι
FI	όχι	όχι	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	όχι	όχι
FR	ναι	δ.δ.σ.	ναι	όχι	ναι	ναι	όχι	όχι	ναι	δ.δ.σ.
HU	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	όχι	όχι	όχι	όχι
IT	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	όχι	όχι
LT	ναι	ναι	ναι	ναι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι
LU	ναι	όχι	ναι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι
LV	όχι	όχι	ναι	ναι	ναι	ναι	όχι	όχι	όχι	όχι
MT	όχι	όχι	ναι	ναι	όχι	όχι	ναι	ναι	όχι	όχι
NL	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	ναι	όχι	όχι
PL	ναι	όχι	ναι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι
PT	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.
RO	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι	όχι
SE	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	όχι	όχι	όχι	όχι
SI	ναι	ναι	ναι	ναι	ναι	όχι	ναι	όχι	όχι	όχι
SK	ναι	όχι	ναι	όχι	όχι	όχι	ναι	όχι	όχι	όχι
CH	ναι	όχι	ναι	ναι	ναι	όχι	ναι	όχι	όχι	όχι
IS	ναι	δ.δ.σ.	ναι	ναι	ναι	δ.δ.σ.	όχι	όχι	όχι	όχι
LI	ναι	ναι	όχι	όχι	ναι	ναι	όχι	όχι	όχι	όχι
NO	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	όχι	όχι	όχι	όχι
IE	ναι	δ.δ.σ.	ναι	ναι	ναι	δ.δ.σ.	ναι	όχι	όχι	όχι
UK	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.	ναι	δ.δ.σ.

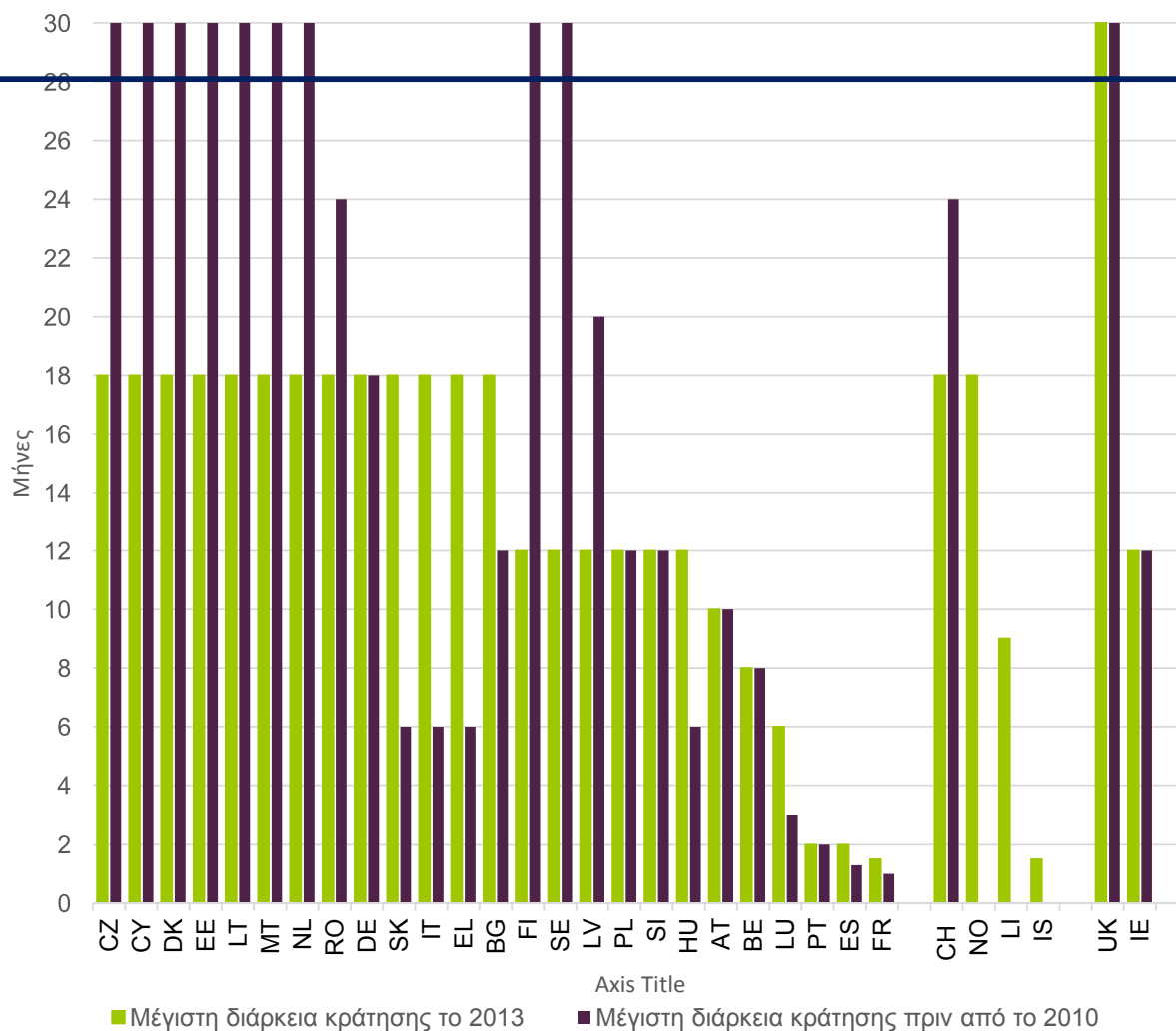
δ.δ.σ.: «δεν διατίθενται στοιχεία»

Πηγή: από το MATRIX 2013

Στα περισσότερα κράτη μέλη υπάρχει έλλειψη δημόσιων δομών στήριξης για τους παράτυπους μετανάστες που αφήνονται ελεύθεροι λόγω απουσίας εύλογης προοπτικής απομάκρυνσης. Απουσία συγκεκριμένης νομικής υποχρέωσης να μεριμνούν τα κράτη μέλη για τη συντήρηση αυτής της κατηγορίας ατόμων, τα άτομα αυτά βρίσκονται σε κατάσταση «νομικού κενού», και εξαρτώνται αποκλειστικά από τον ιδιωτικό τομέα ή από εθελοντικές πρωτοβουλίες, ή αναγκάζονται ενδεχομένως να καταφύγουν σε παράτυπη εργασία για να συντηρηθούν. Λιγοστά κράτη μέλη αποτελούν επί του παρόντος παράδειγμα προς μίμηση, παρέχοντας μηνιαίο επίδομα σε αυτά τα άτομα και βοήθεια για την εξασφάλιση στέγης.

Πριν από την έγκριση της οδηγίας για την επιστροφή, η **μέγιστη διάρκεια κράτησης** εμφάνιζε σημαντικές διακυμάνσεις μεταξύ των κρατών μελών και σε τουλάχιστον **εννέα κράτη μέλη δεν υπήρχε ανώτατο χρονικό όριο** όσον αφορά την κράτηση των επαναπατριζόμενων. Η οδηγία για την επιστροφή επέφερε σύγκλιση —και εν γένει μείωση— των μέγιστων διαστημάτων κράτησης σε ολόκληρη την ΕΕ.

Πίνακας 4: Μέγιστη διάρκεια κράτησης πριν από και μετά τη μεταφορά της οδηγίας για την επιστροφή



Πηγή: MATRIX 2013.

Ενώ σε οκτώ κράτη μέλη αυξήθηκαν τα προβλεπόμενα από τη νομοθεσία όρια κράτησης, σε 12 κράτη μέλη μειώθηκαν. Πρέπει να σημειωθεί ότι η μέση διάρκεια κράτησης που εφαρμόζεται στην πράξη φαίνεται να είναι σημαντικά χαμηλότερη από τη μέγιστη προβλεπόμενη διάρκεια.

Πίνακας 5: Διάρκεια κράτησης στην πράξη

ΚΜ	Διάρκεια κράτησης στην πράξη (ημέρες)	Πηγή	Περίοδος
AT	16,6*	Εθνικά στατιστικά στοιχεία	2012
BG	64*	Μελέτη ΜΚΟ	2011
DE	Λιγότερες από 42	Εθνικά στατιστικά στοιχεία	2011
DK	31*	Μελέτη ΜΚΟ	2011
EE	85*	Εθνικά στατιστικά στοιχεία	2011
EL	Τουλάχιστον 180**	Διεθνής οργανισμός	2012
FI	5-6**	Εθνικές δημόσιες αρχές	-
FR	13*	Εθνικές δημόσιες αρχές	-
IT	31*	Δημόσιες αρχές στο δήμο της Μπολόνιας	-
LU	16*	Εθνικές δημόσιες αρχές	-
NL	120-180**	ΜΚΟ και διεθνής οργανισμός	-

KM	Διάρκεια κράτησης στην πράξη (ημέρες)	Πηγή	Περίοδος
RO	50*	Εθνικά στατιστικά στοιχεία	2012
SE	Λιγότερες από 14**	Υπουργείο Δικαιοσύνης	-
IS	1**	Δημόσιες αρχές και ΜΚΟ	-
LI	1-2**	Δημόσιες αρχές και ΜΚΟ	-
UK	7**	Εθνικές δημόσιες αρχές	-

* Υπολογισμός μέσου όρου βάσει των διαθέσιμων δεδομένων. Η πηγή των δεδομένων παρέχεται στην τρίτη στήλη από τα αριστερά.

** Η συχνότερα εφαρμοζόμενη διάρκεια κράτησης όπως εκτιμάται από ενδιαφερόμενα μέρη τα οποία ερωτήθηκαν.

*** Στη Γερμανία το 73 % των κρατούμενων κρατούνται για λιγότερες από 42 ημέρες σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία.

Πηγή: Matrix 2013.

β) Όροι κράτησης, περιλαμβανομένων ανηλίκων και οικογενειών (άρθρα 16 και 17)

Η οδηγία θέτει ορισμένους **βασικούς όρους** οι οποίοι πρέπει να τηρούνται ως προς την κράτηση των επαναπατριζόμενων, όπως το γεγονός ότι πρέπει να κρατούνται σε ειδικές εγκαταστάσεις (όχι σε σωφρονιστικό κατάστημα) ή τουλάχιστον να κρατούνται χωριστά από τους κρατούμενους του κοινού δικαίου. Στους επαναπατριζόμενους που κρατούνται πρέπει να παρέχεται επείγουσα υγειονομική περίθαλψη και η απαραίτητη θεραπευτική αγωγή και πρέπει να τους επιτρέπεται η επικοινωνία με τους νόμιμους αντιπροσώπους τους, τα μέλη της οικογένειάς τους και τις προξενικές αρχές. ΜΚΟ και φορείς πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να επισκέπτονται επαναπατριζόμενους, υπό τυχόν προϋποθέσεις που θέτουν τα κράτη μέλη για εκ των προτέρων αδειοδότηση. Οι επαναπατριζόμενοι πρέπει να λαμβάνουν επαρκείς πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Αναφορικά με τους **ανηλίκους** (τόσο ασυνόδευτους όσο και όσους συνοδεύονται από τις οικογένειές τους) —οι οποίοι κρατούνται μόνον ως «έσχατη λύση» και «για το ελάχιστο απαιτούμενο χρονικό διάστημα»— πρέπει να λαμβάνονται ιδιαίτερα υπόψη οι ανάγκες τους («τα βέλτιστα συμφέροντα του παιδιού λαμβάνονται πρωτίστως υπόψη») και πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να ασχολούνται με δραστηριότητες ελεύθερου χρόνου και (ανάλογα με τη διάρκεια της παραμονής τους) να έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση.

Η οδηγία δεν ρυθμίζει αναλυτικά ζητήματα όπως το μέγεθος των δωματίων, η πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υγιεινής, η πρόσβαση σε υπαίθριους χώρους, η διατροφή κ.λπ. κατά τη διάρκεια της κράτησης. Στην αιτιολογική σκέψη (17) ορίζεται, ωστόσο ότι οι κρατούμενοι θα πρέπει να **τυγχάνουν «ανθρώπινης και αξιοπρεπούς μεταχείρισης»**, με σεβασμό των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων και σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Όταν τα κράτη μέλη επιβάλλουν την κράτηση δυνάμει των άρθρων 15-17 της οδηγίας, πρέπει να τηρούνται οι όροι που συνάδουν με το άρθρο 4 του Χάρτη της ΕΕ, το οποίο απαγορεύει την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Ο πρακτικός αντίκτυπος αυτής της υποχρέωσης για τα κράτη μέλη ορίζεται αναλυτικά στα πρότυπα που έχει θεσπίσει η Επιτροπή του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων («πρότυπα ΕΠΒ»¹⁹). Τα εν λόγω πρότυπα συνιστούν μια ευρέως παραδεκτή περιγραφή των υποχρεώσεων των κρατών μελών στο πλαίσιο της κράτησης για κάθε επιμέρους περίπτωση ως απόλυτο ελάχιστο πρότυπο, ώστε να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις που ορίζονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Χάρτη της ΕΕ κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Η Επιτροπή θα παρακολουθεί την κατάσταση στενά και, συγκεκριμένα, θα αξιοποιήσει τις δυνατότητες που παρέχει ο νέος **μηχανισμός αξιολόγησης Σένγκεν** για την αξιολόγηση των εγκαταστάσεων που χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για την κράτηση με σκοπό την απομάκρυνση, ώστε να διασφαλιστεί ότι τα εν λόγω πρότυπα αναφοράς τηρούνται από όλα τα κράτη μέλη. Για την αντιμετώπιση των πιο

¹⁹ Έγγραφο CPT/Inf/E (2002) 1 — Αναθ. 2013, διατίθεται στη διεύθυνση: www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm

κραυγαλέων περιπτώσεων απάνθρωπων συνθηκών κράτησης, η Επιτροπή έχει κινήσει τους τελευταίους μήνες διαδικασίες μέσω του «EU Pilot» κατά διαφόρων κρατών μελών.

Εννέα κράτη μέλη έχουν νομοθεσία η οποία δεν συμμορφώνεται πλήρως προς το άρθρο 16 παράγραφος 1, το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη τον **αυστηρό διαχωρισμό των κρατουμένων από τους κρατούμενους του κοινού δικαίου**. Δύο από τα εν λόγω κράτη μέλη έχουν δεσμευτεί να τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους. Διαδικασίες μέσω του «EU Pilot» έχουν ήδη κινηθεί ή θα πρέπει να κινηθούν κατά των υπολοίπων κρατών μελών. Στην πράξη, μόνο τα μισά κράτη μέλη παρέχουν πάντοτε ειδικές εγκαταστάσεις κράτησης. Τα υπόλοιπα εξακολουθούν να κρατούν παράτυπους μετανάστες, περιστασιακά ή συχνά, σε σωφρονιστικά καταστήματα. Εν προκειμένω, τα γερμανικά δικαστήρια υπέβαλαν το 2013 στο ΔΕΕ τρία αιτήματα για έκδοση προδικαστικής απόφασης. Στις υποθέσεις C 473-13 (Bero) και C 514-13 (Bouzalmate) το Δικαστήριο ερωτήθηκε εάν βάσει του άρθρου 16 παράγραφος 1 της οδηγίας το κράτος μέλος υποχρεούται να εξασφαλίζει ότι η κράτηση επαναπατριζόμενων λαμβάνει χώρα σε ειδικές εγκαταστάσεις κράτησης, ακόμη και όταν τέτοιες εγκαταστάσεις υφίστανται μόνο σε ορισμένες περιφερειακές διοικητικές ενότητες (και σε άλλες όχι). Η υπόθεση C-474/13 (Thi Ly Pham) αφορά το συμβιβάσιμο του άρθρου 16 παράγραφος 1 με εθνική διοικητική πρακτική η οποία συνίσταται στην κράτηση προσώπου που πρόκειται να απομακρυνθεί με κρατούμενους του κοινού δικαίου εάν το εν λόγω πρόσωπο συναινεί ως προς αυτές τις συνθήκες κράτησης. Οι τρεις αυτές υποθέσεις ακόμη εκκρεμούν ακόμη ενώπιον του ΔΕΕ.

Η υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 16 παράγραφος 2 να επιτρέπεται στους κρατούμενους **η επικοινωνία με τους νόμιμους αντιπροσώπους τους, τα μέλη της οικογένειάς τους και τις προξενικές αρχές** μεταφέρθηκε ορθά από όλα τα κράτη μέλη. Σύμφωνα με τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν, στην πράξη δεν παρέχεται πάντοτε αυτή η δυνατότητα σε δύο κράτη μέλη. Η υποχρέωση δυνάμει του άρθρου 16 παράγραφος 3 να εξασφαλίζεται **πρόσβαση σε υγειονομικές υπηρεσίες σε περιπτώσεις επείγουσας ανάγκης** μεταφέρθηκε επίσης από όλα τα κράτη μέλη. Υπάρχουν, ωστόσο, ισχυρισμοί ότι σε έξι κράτη μέλη ενίοτε παρακωλύεται στην πράξη η πρόσβαση σε αυτό το δικαίωμα. Η Επιτροπή θα εξασφαλίσει ότι δίδεται συνέχεια σε όλες τις ελλείψεις που εντοπίστηκαν.

Η μεταφορά στη νομοθεσία της δυνατότητας που παρέχεται αυτοδικαίως δυνάμει του άρθρου 16 παράγραφος 4 σε εθνικές, διεθνείς και μη κυβερνητικές οργανώσεις και όργανα να έχουν **πλήρη πρόσβαση στα κέντρα κράτησης** εξακολουθεί να παρουσιάζει προβλήματα σε επτά κράτη μέλη. Τρία από τα εν λόγω κράτη μέλη έχουν δεσμευθεί να τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους. Η πρακτική στα υπόλοιπα τέσσερα κράτη μέλη δεν φαίνεται να συμμορφώνεται πλήρως προς τις απαιτήσεις.

Η νομοθεσία σε όλα τα κράτη μέλη συμμορφώνεται προς τους κανόνες του άρθρου 17 σχετικά με την **κράτηση ανηλίκων και οικογενειών**. Στην πράξη, ωστόσο, αναφέρθηκαν ελλείψεις όσον αφορά τις χωριστές εγκαταστάσεις για οικογένειες σε δύο κράτη μέλη, την πρόσβαση σε δραστηριότητες ελεύθερου χρόνου σε τρία κράτη μέλη και την πρόσβαση στην εκπαίδευση σε πέντε κράτη μέλη. Αναφορικά με την πρακτική εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 17 για την κράτηση ανηλίκων ως έσχατη λύση, από τα πορίσματα της αξιολόγησης καταδεικνύεται ότι δεκαεπτά κράτη μέλη κρατούν —ενίοτε τουλάχιστον— ασυνόδευτους ανηλίκους, ενώ δεκαεννέα κράτη μέλη κρατούν —ενίοτε τουλάχιστον— οικογένειες με ανηλίκους. Εφόσον ο ορισμός του «μέτρου έσχατης λύσης» στην οδηγία για την επιστροφή αφήνει περιθώρια ερμηνείας, ορισμένοι ενδιαφερόμενοι πρότειναν να ενθαρρύνονται τα κράτη μέλη να περιλαμβάνουν στην εθνική τους νομοθεσία ένα τεκμήριο κατά της κράτησης

παιδιών και να εφαρμόζουν εναλλακτικές λύσεις αντί της κράτησης για ασυνόδευτους ανηλίκους και οικογένειες με παιδιά.

Αναφορικά με τη **βοήθεια προς ασυνόδευτους ανηλίκους** (άρθρο 10), από την αξιολόγηση προέκυψε ότι αυτή η βοήθεια παρέχεται με διαφορετικούς τρόπους και από ευρύ φάσμα διαφορετικών φορέων.

Πίνακας 6: Αρχή αρμόδια για την παροχή συνδρομής σε ασυνόδευτους ανηλίκους (ΑΑ)

Χώρες	ΜΚΟ Διεθνείς Οργανισμός Μετανάστευση Εξειδικευμένο για παράτυπους απενάδευτους Υπουργείο της Κυβέρνησης κοινωνικές υπηρεσίες ή υπηρεσίες	Τοπική αυτοδιοίκηση	Γενικές υπηρεσίες ασύλου ή μεταναστών	Εισαγγελία ή δικαστήριο	Αστυνομία ή συνοριοφυλάκ ή	Κανένας επίσημα αρμόδιος φορέας
AT						
BE		✓				
BG			✓			
CZ	✓		✓			
CY			✓			
DE			✓			
DK	✓	✓		✓		
EE			✓	✓		
EL	✓	✓			✓	
ES				✓		
FI						✓
FR			✓			
HU		✓				
IT	✓					
LT				✓		
LU	✓					
LV				✓	✓	
MT			✓			
NL	✓		✓			
PL	✓			✓	✓	
PT	✓		✓			
RO	✓					
SI			✓			
SK		✓				
SE		✓				
CH			✓			
IS		✓	✓			
LI		✓				
NO ²⁰	✓	✓	✓			
IE			✓			

²⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013) Αξιολόγηση συμμόρφωσης της οδηγίας 2008/115/ΕΚ Νορβηγία Έκδοση 3.0 – 20.6.2013 Αδημοσίευτο άρθρο 10 παράγραφος 1.

Χώρες	ΜΚΟ	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης	Εξειδικευμένο για παράτυπους απειράδεις	Υπουργείο της Κυβέρνησης	κοινωνικές υπηρεσίες ή υπηρεσίες	Τοπική αυτοδιοίκηση	Γενικές υπηρεσίες ασύλου ή μεταναστών	Εισαγγελία ή δικαστήριο	Αστυνομία ή συνοριοφυλάκ	Κανένας επίσημα αρμόδιος φορέας
UK					✓	✓				

Πηγή: MATRIX 2013.

Μολονότι τα περισσότερα κράτη μέλη προβαίνουν στην επιστροφή ανηλίκων στην πράξη, μόνον επτά κράτη μέλη αναφέρουν ότι έχουν κάνει χρήση της επιλογής για επιστροφή των ασυνόδευτων ανηλίκων σε κέντρα υποδοχής ή κοινωνικές υπηρεσίες στην χώρα καταγωγής τους.

Οι βασικοί τομείς όπου διαπιστώθηκαν μεταβολές στον τομέα της κράτησης λόγω της εφαρμογής της οδηγίας για την επιστροφή είναι οι ακόλουθοι:

Πίνακας 7: Βασικοί τομείς όπου επήλθαν μεταβολές όσον αφορά την κράτηση λόγω της εφαρμογής της οδηγίας για την επιστροφή

Μεταβολή	Κράτος μέλος
Μικρότερη διάρκεια κράτησης	BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO
Μεγαλύτερη διάρκεια κράτησης	EL, ES, FI, FR, IT, LU
Ειδική πολιτική για ανηλίκους και για οικογένειες με ανηλίκους (και για ευάλωτα άτομα)	AT, CZ, SI
Καλύτερες συνθήκες στα κέντρα κράτησης	DK, LU, LV, RO,
Ειδικές εγκαταστάσεις κράτησης/διαχωρισμός από τους κρατούμενους κοινού δικαίου	DE, DK, LU
Χρήση εναλλακτικών επιλογών	BE, DE, LV, NL
Παροχή νομικών συμβουλών	AT, SK
Συγκεκριμένη προθεσμία για δικαστικό έλεγχο/δικαστική απόφαση	CZ, SK
Δυνατότητα άσκησης ενδίκων μέσων	LV
Γραπτή απόφαση	DK

Πηγή: MATRIX 2013.

2. Οικειοθελής αναχώρηση (άρθρο 7) και παρακολούθηση της αναγκαστικής επιστροφής (άρθρο 8 παράγραφος 6)

Η θέσπιση της οδηγίας για την επιστροφή έχει επηρεάσει θετικά το εθνικό δίκαιο και την πρακτική σχετικά με την **οικειοθελή αναχώρηση**. Το άρθρο 7 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέπουν κατάλληλο χρονικό διάστημα για την οικειοθελή αναχώρηση μεταξύ επτά και τριάντα ημερών. Σε ορισμένα κράτη μέλη δεν προβλεπόταν από την εθνική νομοθεσία χρονικό διάστημα για την οικειοθελή αναχώρηση ή δεν προσδιοριζόταν η διάρκειά του. Πλέον όλα τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει ανώτατη διάρκεια. Στα περισσότερα κράτη μέλη που εξετάστηκαν, το χρονικό διάστημα για την οικειοθελή αναχώρηση χορηγείται **αυτόματα**: μόνο τρία κράτη μέλη αξιοποίησαν την επιλογή που παρέχεται στο άρθρο 7 παράγραφος 1 της οδηγίας να χορηγείται το χρονικό αυτό διάστημα μόνο κατόπιν αίτησης. Τον Οκτώβριο του 2013 δικαστήριο των Κάτω Χωρών υπέβαλε αίτημα έκδοσης προδικαστικής απόφασης

στο ΔΕΕ (υπόθεση C-554/13) σχετικά με τη διάταξη του άρθρου 7 παράγραφος 4 για μη χορήγηση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης για λόγους δημόσιας τάξης.

Η μελέτη επίσης καταδεικνύει ότι η οδηγία για την επιστροφή αποτέλεσε κίνητρο για την πραγματοποίηση αλλαγών όσον αφορά την **παρακολούθηση της αναγκαστικής επιστροφής**. Πολλά κράτη μέλη έχουν συστήσει φορείς παρακολούθησης συνεπεία της οδηγίας, συχνά λαμβάνοντας ενίσχυση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής. Επτά κράτη μέλη δεν συμμορφώθηκαν με την υποχρέωση για τη θέσπιση συστήματος παρακολούθησης της αναγκαστικής επιστροφής και η Επιτροπή έχει ήδη κινήσει (ή πρόκειται να κινήσει σύντομα) διαδικασίες «EU Pilot». Μεταξύ των κρατών μελών που διαθέτουν φορέα παρακολούθησης, συνήθως παρατηρείται μεγάλη απόκλιση μεταξύ της παρακολούθησης που γίνεται από την κοινωνία των πολιτών (ΜΚΟ για τα ανθρώπινα δικαιώματα), τους Διαμεσολαβητές ή τις αρχές που πρόσκεινται σε εθνικό υπουργείο. Τα συστήματα παρακολούθησης προβλέπονται είτε από τη νομοθεσία είτε από συμφωνία συνεργασίας. Από την αξιολόγηση καταδεικνύεται ότι η οδηγία για την επιστροφή είχε σημαντικό αντίκτυπο στη σύσταση φορέων παρακολούθησης της επιστροφής και ότι υπάρχουν διαρκείς εξελίξεις καθώς εδραιώνονται τα συστήματα παρακολούθησης. Οι εν λόγω φορείς παρακολούθησης θα διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο ως ενσωματωμένος μηχανισμός ελέγχου για τη διαχείριση σε καθημερινή βάση των εθνικών πρακτικών επιστροφής.

Πίνακας 8: Φορείς παρακολούθησης αναγκαστικής επιστροφής

Χώρα	Φορέας παρακολούθησης	Είδος φορέα παρακολούθησης
AT	✓	Διαμεσολαβητής και ΜΚΟ
BE	✓	Φορέας που πρόσκειται στη Βελγική Αστυνομία
BG	✓ ²¹	Διαμεσολαβητής και ΜΚΟ
CY	✓	Διαμεσολαβητής
CZ	✓	Φορέας που πρόσκειται στο Τσεχικό Κοινοβούλιο
DE	Άτυπα	ΜΚΟ
DK	✓	Διαμεσολαβητής και ΜΚΟ
EE	✓	ΜΚΟ
EL	✓	Διαμεσολαβητής
ES	✓	Διαμεσολαβητής
FI	✓	Διαμεσολαβητής
FR	Όχι	-
HU	✓	Διαμεσολαβητής
IT	Όχι	-
LT	✓	ΜΚΟ
LU	✓	ΜΚΟ
LV	✓	Διαμεσολαβητής
MT	✓	Φορέας που πρόσκειται στο Υπουργείο Εσωτερικών και Εθνικής Ασφάλειας
NL	✓	Φορέας που πρόσκειται στο Υπουργείο Ασφάλειας και Δικαιοσύνης
PL	✓	Διαμεσολαβητής και ΜΚΟ
PT	✓	Φορέας που πρόσκειται στο Υπουργείο Εσωτερικών
RO	✓	ΜΚΟ

²¹ Μόνο πρόταση (δεδομένα του 2012 μέσω FRA).

Χώρα	Φορέας παρακολούθησης	Είδος φορέα παρακολούθησης
SE	Όχι	Τα Δικαστήρια, ο Κοινοβουλευτικός Διαμεσολαβητής και ο Καγκελάριος Δικαιοσύνης εκτελούν εν μέρει αρμοδιότητες φορέα παρακολούθησης
SI	Όχι ²²	-
SK	✓	Διαμεσολαβητής και ΜΚΟ
CH	✓	Φορέας που πρόσκειται στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Δικαιοσύνης και Αστυνομίας
IS	Όχι	-
LI	Όχι	-
NO	✓	Διαμεσολαβητής
IE	Όχι	-
UK	✓	Φορείς που πρόσκεινται στο Υπουργείο Δικαιοσύνης

Πηγή: MATRIX 2013.

3. Εγγυήσεις (άρθρα 12 και 14) και ένδικο μέσο (άρθρο 13)

Από την αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι η πλειονότητα των κρατών μελών που εξετάστηκαν κάνουν χρήση της επιλογής να **εφαρμόσουν παρέκκλιση από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας δυνάμει του άρθρου 2 παράγραφος 2.**²³ Επίσης διαπιστώθηκε ότι οι υποχρεώσεις παροχής προστασίας δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφος 4 εφαρμόζονται στις περισσότερες περιπτώσεις και ότι υφίσταται παρεμφερές επίπεδο προστασίας μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και των «διασυνοριακών περιπτώσεων» που αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής της από τα κράτη μέλη.

Από την αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι οι **δικονομικές εγγυήσεις** που σχετίζονται με τα δικαιώματα των παράτυπων μεταναστών κατά τη διαδικασία επιστροφής κατά κανόνα εφαρμόζονται στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών. Από τα πορίσματα της έρευνας καταδεικνύεται ότι οι εγγυήσεις του άρθρου 12 παράγραφος 1 της οδηγίας σχετικά με τη μορφή της απόφασης επιστροφής (εγγράφως, παρέχοντας τους νομικούς και πραγματικούς λόγους και πληροφορίες για τα διαθέσιμα ένδικο μέσο) επίσης εφαρμόζονται εν γένει στην πράξη. Εντούτοις, έχουν εκφραστεί προβληματισμοί μεταξύ των ενδιαφερομένων σχετικά με τη διατύπωση των λόγων της απόφασης (ανεπαρκής ανάλυση και αιτιολόγηση). Σε περισσότερα από τα μισά κράτη μέλη που εφαρμόζουν την οδηγία, οι ενδιαφερόμενοι επεσήμαναν ως τομείς για πιθανές βελτιώσεις τη μετάφραση (των βασικών στοιχείων της απόφασης επιστροφής) και, σε μικρότερο βαθμό, τη διερμηνεία.

Από την αξιολόγηση δεν στάθηκε δυνατό να εντοπιστούν μείζονες τάσεις ή να καταγραφούν οι μεταβολές που επήλθαν με την πάροδο του χρόνου όσον αφορά τις **εγγυήσεις ενόψει της επιστροφής**. (Το άρθρο 14 της οδηγίας καλύπτει την οικογενειακή ενότητα, την υγειονομική

²² Επί του παρόντος συζητείται στην κυβέρνηση ένα διπλό σύστημα παρακολούθησης το οποίο προβλέπει παρακολούθηση από τον Διαμεσολαβητή από κοινού με ΜΚΟ.

²³ Το άρθρο 2 παράγραφος 2 επιτρέπει στα κράτη μέλη να μην εφαρμόζουν την οδηγία σε ορισμένες «διασυνοριακές καταστάσεις» (πρόσωπα που δεν τους επιτρέπεται η είσοδος στα σύνορα και πρόσωπα που συλλαμβάνονται λόγω παράτυπης διέλευσης των συνόρων). Σε αυτή την περίπτωση εξακολουθεί να ισχύει ένα σύνολο βασικών ελάχιστων εγγυήσεων που παρατίθενται στο άρθρο 4 παράγραφος 4. Το άρθρο 2 παράγραφος 2 στοιχείο β) επιτρέπει στα κράτη μέλη να μην εφαρμόζουν την οδηγία σε ορισμένες «καταστάσεις ποινικού δικαίου» (πρόσωπα που υπόκεινται σε απόφαση επιστροφής ως ποινική κύρωση ή πρόσωπα που υπόκεινται σε διαδικασίες έκδοσης).

περίθαλψη, την πρόσβαση στη βασική εκπαίδευση, τις ανάγκες των ευάλωτων ατόμων, καθώς και το δικαίωμα παροχής γραπτής βεβαίωσης σε περίπτωση αναβολής της εκτέλεσης της απόφασης επιστροφής). Οι βασικές εγγυήσεις κατά τα φαινόμενα παρέχονται κατά κύριο λόγο μέσω της εφαρμογής των διεθνών συμβάσεων και της νομοθεσίας περί καθολικής πρόσβασης (ειδικότερα στην υγειονομική περίθαλψη και τη βασική εκπαίδευση).

Αναφορικά με την υποχρέωση των κρατών μελών να παρέχουν στους επαναπατριζόμενους **αποτελεσματικά ένδικα μέσα προσφυγής**, δυνάμει του άρθρου 13, από την αξιολόγηση προκύπτει το συμπέρασμα ότι μολονότι στο εθνικό δίκαιο όλων των κρατών μελών υφίσταται νομική διάταξη που προβλέπει την προσφυγή, στην πράξη εμπλέκονται διάφοροι παράγοντες που διακυβεύουν το δικαίωμα σε αποτελεσματικά ένδικα μέσα προσφυγής. Κατά πρώτον, οι πληροφορίες σχετικά με τα διαθέσιμα ένδικα μέσα —και παρά την ορθή νομική μεταφορά της οδηγίας— δεν γνωστοποιούνται πάντοτε επαρκώς στην πράξη στους υπηκόους τρίτων χωρών σε όλα τα κράτη μέλη σε γλώσσα κατανοητή από τον επαναπατριζόμενο (μετάφραση και εξήγηση/νομική αρωγή). Κατά δεύτερον, σε σχέση με το προηγούμενο σημείο, η δυνατότητα αποτελεσματικής προσφυγής ενδέχεται να θίγεται λόγω αναποτελεσματικής παροχής νομικής αρωγής, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη κάνουν υπέρμετρη χρήση της διάταξης του άρθρου 13 παράγραφος 4 της οδηγίας που τους επιτρέπει να ορίζουν ότι η δωρεάν νομική αρωγή υπόκειται στους όρους του άρθρου 15 παράγραφοι 3 έως 6 της οδηγίας 2005/85/EK. Από την αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι, κατά συνέπεια, σε αρκετά κράτη μέλη δεν ασκείτο συχνά προσφυγή κατά αποφάσεων επιστροφής ή ότι οι προσφυγές ήταν λιγότερες από το αναμενόμενο. Η Επιτροπή θα δώσει τη δέουσα συνέχεια στο εν λόγω ζήτημα.

Η οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη να αποφασίζουν εάν μια προσφυγή έχει αυτόματο **ανασταλτικό αποτέλεσμα** ή εάν το αποτέλεσμα αυτό χορηγείται μόνον ανά περίπτωση από τον φορέα εξέτασης της προσφυγής. Η αξιολόγηση έκρινε ότι μια προσφυγή κατά κανόνα συνεπάγεται την προσωρινή αναστολή της επιβολής της απόφασης επιστροφής και/ή απομάκρυνσης αυτόματα δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας μόνο σε εννέα κράτη μέλη. Στα περισσότερα κράτη μέλη ο μετανάστης οφείλει να ζητήσει το προσωρινό ανασταλτικό αποτέλεσμα, το οποίο απορρίπτεται (ή χορηγείται) από τον δικαστή υπό συγκεκριμένες περιστάσεις.

Πίνακας 9: Ανασταλτικό αποτέλεσμα προσφυγής

Προσωρινό ανασταλτικό αποτέλεσμα της εκτέλεσης της απόφασης επιστροφής όταν ασκείται προσφυγή	
Ναι: αυτόματα	AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI, UK
Ενίοτε: Σε απόφαση αρμόδιας δικαστικής ή διοικητικής αρχής	BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO, IE

Πηγή: MATRIX 2013.

Εν προκειμένω, είναι σημαντικό να τονίσουμε ότι το ΔΕΕ, στην απόφασή του στην υπόθεση C- 383/13 PPU (G και R),²⁴ επιβεβαίωσε ότι πρέπει να τηρούνται **τα δικαιώματα του κατηγορουμένου που αναφέρονται στο άρθρο 41 παράγραφος 2 του Χάρτη της ΕΕ** (το

²⁴ Δύο άλλες αιτήσεις για έκδοση προδικαστικής απόφασης που εκκρεμούν —C 166/13 (Mukarubega) και C 249/13 (Boudjilida)— αφορούν παρεμφερή ερωτήματα.

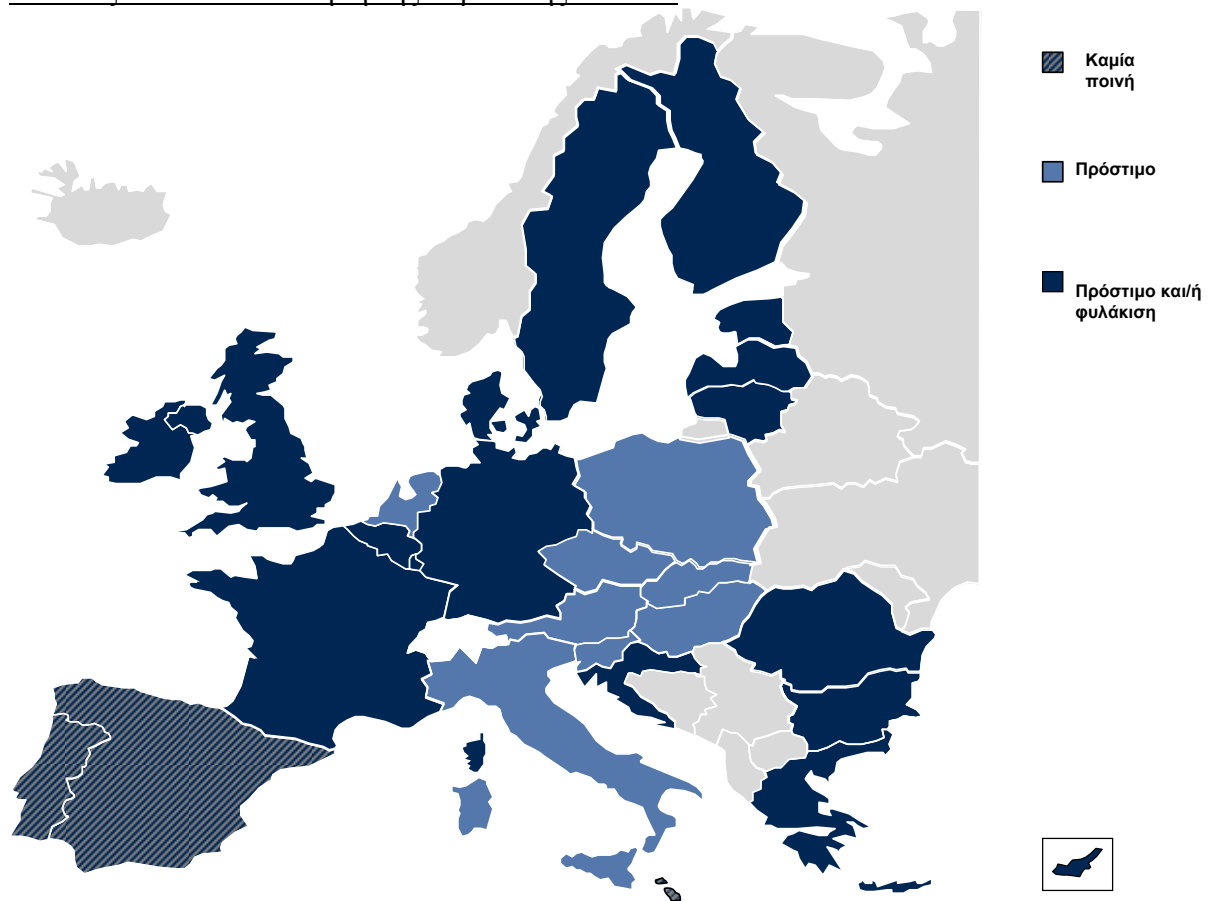
δικαίωμα ακρόασης και το δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο) κατά τη λήψη αποφάσεων δυνάμει της οδηγίας για την επιστροφή ακόμη και εάν δεν προβλέπονται ρητά από την ίδια την οδηγία.

4. Ποινικοποίηση της παράτυπης εισόδου και διαμονής

Από τα πορίσματα της αξιολόγησης, καθώς και από πρόσφατη μελέτη που εκπόνησε ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA), καταδεικνύεται ότι έχουν θεσπιστεί νόμοι που **ποινικοποιούν την «παράτυπη είσοδο και/ή διαμονή»**, με διάφορες μορφές, στα περισσότερα κράτη μέλη. Ούτε η οδηγία για την επιστροφή ούτε άλλο νομικό μέσο της ΕΕ δεν στερούν από τα κράτη μέλη τη δυνατότητα να θεωρούν την παράτυπη είσοδο και/ή διαμονή ποινικό αδίκημα δυνάμει του εθνικού ποινικού τους δικαίου. Εντούτοις, διάφορες αποφάσεις του ΔΕΕ έχουν θέσει όρια και περιορισμούς στην ικανότητα των κρατών μελών να κρατούν τους επαναπατριζόμενους σε σωφρονιστικά καταστήματα λόγω αυτής της δυνατότητας. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση C-61/11 (El Dridi) το ΔΕΕ έκρινε ότι η οδηγία για την επιστροφή απαγορεύει νομοθεσία κράτους μέλους η οποία ποινικοποιεί την παράτυπη παραμονή *εφόσον* κάτι τέτοιο υπονομεύει την αποτελεσματικότητα της οδηγίας για την επιστροφή. Εν προκειμένω, το ΔΕΕ έκρινε ότι η επιβολή ποινής φυλάκισης σε παράτυπα διαμένοντα υπήκοο τρίτης χώρας, του οποίου μοναδικό αδίκημα είναι η μη συμμόρφωση προς εντολή εξόδου από την εθνική επικράτεια, αντίκειται στην οδηγία. Απόφαση σε παρεμφερή υπόθεση (C-329/11 Achoughbabian) επιβεβαίωσε τα πορίσματα της απόφασης El Dridi και έκρινε ότι το εθνικό δίκαιο που ποινικοποιεί την απλώς και μόνο παράτυπη παραμονή με απειλή ποινικής φυλάκισης δεν συνάδει με την οδηγία για την επιστροφή. Η απόφαση στην υπόθεση C-430/11 (Sagor) επιβεβαίωσε ότι μπορούν να εφαρμοστούν οι κυρώσεις του ποινικού δικαίου με τη μορφή χρηματικού προστίμου, οι οποίες μπορούν να αντικατασταθούν από εντολή απέλασης, υπό τον όρο ότι η διαδικασία απέλασης τηρεί όλες τις συναφείς δικονομικές εγγυήσεις της οδηγίας για την επιστροφή, και ότι η κύρωση του ποινικού δικαίου για επιβολή κατ' οίκον κράτησης μπορεί να εφαρμόζεται μόνον εφόσον υπάρχουν εγγυήσεις ότι κάτι τέτοιο δεν συνεπάγεται καθυστέρηση της επιστροφής.

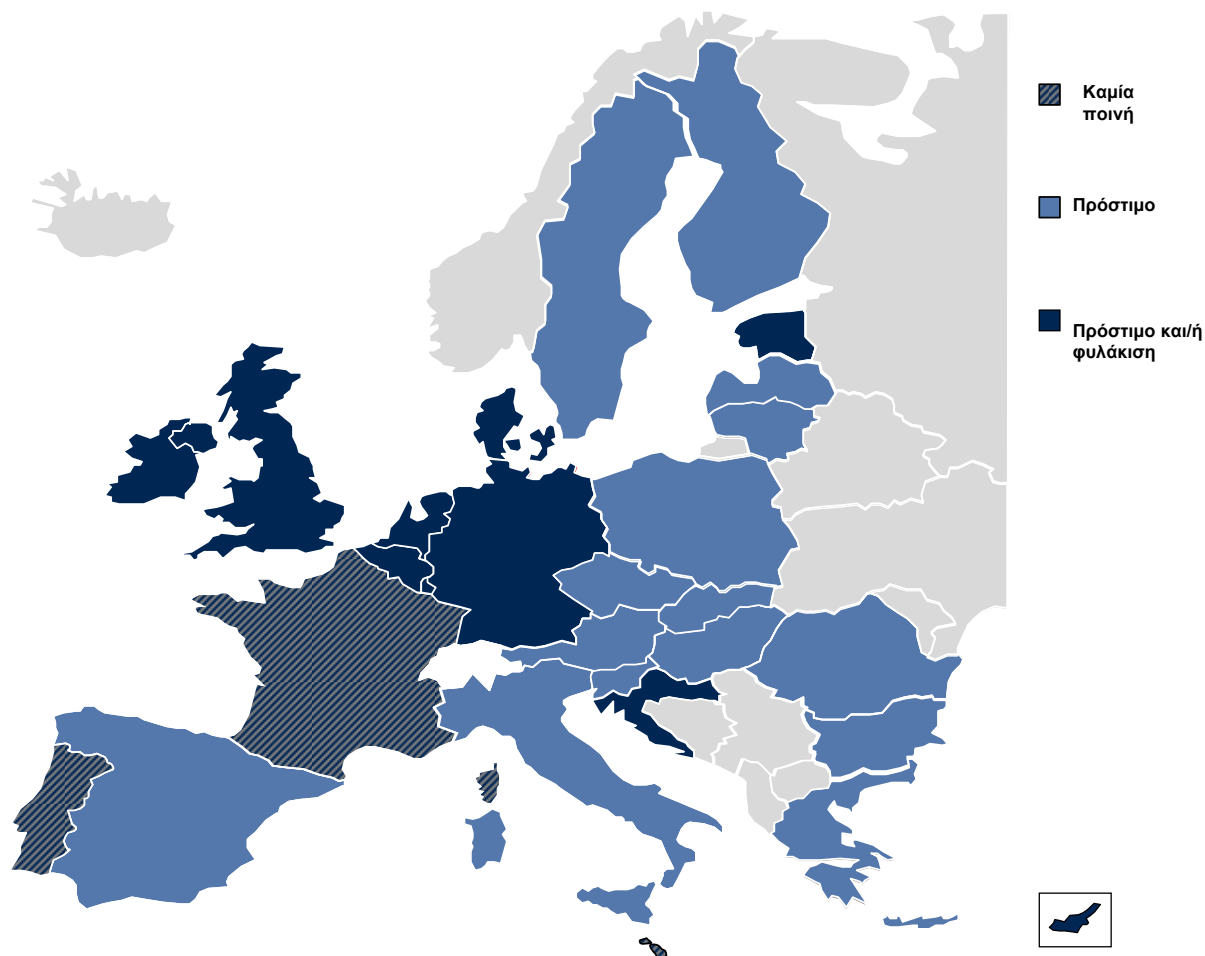
Οι ανωτέρω αποφάσεις είχαν ως αποτέλεσμα **ευρύ φάσμα τροποποιήσεων στην εθνική νομοθεσία** στις χώρες που εξετάστηκαν, ορισμένα δε κράτη μέλη έχουν ήδη τροποποιήσει τη νομοθεσία τους συνεπεία της εν λόγω νομολογίας. Η Επιτροπή παρακολουθεί την κατάσταση επισταμένα και έχει ήδη κινήσει διαδικασίες μέσω του «EU Pilot» κατά ορισμένων κρατών μελών.

Πίνακας 10: Ποινικοποίηση της παράτυπης εισόδου



Πηγή: FRA 2014

Πίνακας 11: Ποινικοποίηση της παράτυπης παραμονής



Πηγή: FRA 2014

5. Κίνηση διαδικασιών επιστροφής (άρθρο 6) και απαγορεύσεις εισόδου (άρθρο 11)

Αναφορικά με το άρθρο 6 της οδηγίας για την επιστροφή, παρατηρείται υψηλό επίπεδο συνοχής μεταξύ των κρατών μελών ως προς τον **ορισμό της παράτυπης παραμονής**. Στα περισσότερα κράτη μέλη η εθνική νομοθεσία ορίζει αναλυτικούς καταλόγους περιστάσεων υπό τις οποίες ένας υπήκοος τρίτης χώρας μπορεί να θεωρηθεί ότι διαμένει παράτυπα στη χώρα, με τις πέντε βασικές κατηγορίες να είναι οι εξής: λήξη θεώρησης· λήξη άδειας παραμονής· ανάκληση άδειας παραμονής· αφαίρεση του καθεστώτος πρόσφυγα· παράτυπη είσοδος στη χώρα. Τα περισσότερα κράτη μέλη εφαρμόζουν ευνοϊκότερους κανόνες σε πρόσωπα για τα οποία εκκρεμεί η διαδικασία χορήγησης ή ανανέωσης άδειας ή θεώρησης. Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν επιλέξει τη **διαδικασία σε ένα στάδιο** κατά την οποία η απόφαση επιστροφής και η απόφαση απομάκρυνσης εκδίδονται σε μία ενιαία (διοικητική) πράξη, και μόνο εννέα κράτη μέλη (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE, UK) εφαρμόζουν διαδικασία σε δύο στάδια. Η οδηγία έχει επίσης αυξήσει την εναρμόνιση σε επίπεδο ΕΕ ως προς το ζήτημα των αδειών διαμονής ή άλλης άδειας που παρέχει **δικαίωμα παραμονής για λόγους φιλευσπλαχνίας, ανθρωπιστικούς ή άλλους λόγους** σε υπηκόους τρίτης χώρας οι οποίοι διαμένουν παράτυπα στο έδαφός τους. Όλα τα κράτη μέλη προβλέπουν αυτή τη δυνατότητα στο νομικό τους πλαίσιο. Η **υποχρέωση κίνησης διαδικασίας επιστροφής** δεν έχει μεταβάλει ουσιαστικά την πρακτική της σύλληψης υπηκόων τρίτων χωρών ούτε τον αριθμό των συλλήψεων. Η οδηγία δεν προσδιορίζει εάν ένα κράτος μέλος αναζητεί τους παράτυπα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών μέσω τακτικών ενεργειών της γενικής

αστυνομικής υπηρεσίας ή σε *ad hoc* βάση, αλλά αντιθέτως το ζήτημα αυτό εξαρτάται από εγχώριους παράγοντες και προβληματισμούς που λαμβάνονται υπόψη. Εφόσον η οδηγία δεν ορίζει ρητά την έννοια της **σύλληψης**, ούτε παρέχει καθοδήγηση σχετικά με την εκτέλεση αυτών των διαδικασιών, τα κράτη μέλη έχουν αφήσει σχεδόν άθικτο το υφιστάμενο θεσμικό τους πλαίσιο. Δύο είναι οι βασικές μορφές εφαρμογής της σύλληψης στα κράτη μέλη: Πρώτον, σύλληψη στο πλαίσιο αστυνομικών ελέγχων ρουτίνας ή στοχευμένων επιχειρήσεων σε μέρη όπου υφίσταται εύλογη υποψία ότι ευρίσκονται μετανάστες χωρίς έγγραφα. Δεύτερον, συλλήψεις που εκτελούνται κατόπιν αιτήματος των μεταναστευτικών αρχών για άτομα που δεν τηρούν εντολή εξόδου από τη χώρα ή που δεν συμμορφώνονται με απόφαση για οικειοθελή αναχώρηση.

Η οδηγία για την επιστροφή ζητεί από τα κράτη μέλη να εκδίδουν απαγόρευση εισόδου με απόφαση επιστροφής όταν δεν έχει χορηγηθεί προθεσμία για την οικειοθελή αναχώρηση²⁵ ή όταν η υποχρέωση επιστροφής δεν έχει εκπληρωθεί. Σε άλλες περιπτώσεις είναι προαιρετική η έκδοση απαγόρευσης εισόδου. Όσον αφορά τον προσδιορισμό της διάρκειας της απαγόρευσης εισόδου, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλες οι σχετικές περιστάσεις, και η μέγιστη διάρκεια των πέντε ετών μπορεί να επεκτείνεται μόνον εάν το πρόσωπο συνιστά μείζονα απειλή για τη δημόσια πολιτική, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια. Από την αξιολόγηση διαφάνηκε ότι συνολικά η οδηγία για την επιστροφή επέφερε σύγκλιση μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την (μέγιστη) πενταετή **διάρκεια των απαγορεύσεων εισόδου στο πλαίσιο επιστροφής**, όπως ορίζει το άρθρο 11 παράγραφος 2 της οδηγίας. Τα περισσότερα κράτη μέλη επίσης ορίζουν μέγιστη διάρκεια απαγόρευσης εισόδου για περιπτώσεις στις οποίες ο επαναπατριζόμενος θεωρείται απειλή για την εθνική ασφάλεια και στις οποίες, σύμφωνα με την οδηγία, η διάρκεια μπορεί κατ' εξαίρεση να υπερβεί τα πέντε έτη. Σε οκτώ κράτη μέλη μειώθηκε η διάρκεια των απαγορεύσεων εισόδου συνεπεία της εφαρμογής της οδηγίας. Εντούτοις, από την έρευνα επίσης προέκυψε ότι σε έξι κράτη μέλη έχει αυξηθεί ο αριθμός των απαγορεύσεων εισόδου που εκδίδονται για επαναπατριζόμενους. Στην πράξη, όλα τα κράτη μέλη παρέχουν στους παράτυπους μετανάστες την ευκαιρία να ζητήσουν άρση ή αναστολή της απαγόρευσης εισόδου εάν συντρέχουν εξαιρετικές ανθρωπιστικές περιστάσεις. Κάθε απόφαση απαγόρευσης εισόδου καταχωρίζεται στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, ώστε να αποτραπεί η εκ νέου είσοδος μεταναστών στον χώρο Σένγκεν. Στην απόφασή του στην υπόθεση C 297/12 (Filev/Osmani) το ΔΕΕ επιβεβαίωσε ότι οι μέγιστες προθεσμίες για τις απαγορεύσεις εισόδου που ορίζονται στην οδηγία ισχύουν και για τις «ιστορικές απαγορεύσεις εισόδου» που είχαν εκδοθεί πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας.

Πίνακας 12: Απαγορεύσεις εισόδου

Λόγοι για τη χρήση των απαγορεύσεων εισόδου	Κράτη μέλη που χρησιμοποιούν αυτούς τους λόγους
Η απαγόρευση εισόδου επιβάλλεται αυτόματα σε όλες τις υποθέσεις απόφασης επιστροφής	AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE, UK
Η απαγόρευση εισόδου δεν επιβάλλεται σε όλες τις περιπτώσεις, αλλά (τουλάχιστον)	BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH, NO

²⁵ Αυτό μπορεί να αφορά περίπτωση όπου υφίσταται κίνδυνος διαφυγής ή εάν η αίτηση για χορήγηση άδειας νόμιμης διαμονής έχει απορριφθεί ως προδήλως αβάσιμη ή ψευδής, ή εάν ο ενδιαφερόμενος συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια πολιτική, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια.

εκδίδεται αυτόματα α) εάν δεν έχει χορηγηθεί προθεσμία για την οικειοθελή αναχώρηση β) εφόσον δεν έχει εκπληρωθεί η υποχρέωση επιστροφής	
Οι απαγορεύσεις εισόδου εκδίδονται ανά περίπτωση (διαφορετικοί λόγοι)	FR, SI, LI

Τροποποιήσεις λόγω της οδηγίας για την επιστροφή	Κράτος μέλος
Μείωση της διάρκειας των απαγορεύσεων εισόδου	DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH, NO
Αύξηση του αριθμού των απαγορεύσεων εισόδου που εκδίδονται	AT, BE, DK, FI, NL, CH
Ειδική ρύθμιση σχετικά με τις απαγορεύσεις εισόδου/τυποποίηση σε επίπεδο χώρας	LT, MT, SI
Δυνατότητα απόσυρσης	ES, PL
Έγγραφη απαγόρευση εισόδου	LU, PL
Μείωση του αριθμού των απαγορεύσεων εισόδου που εκδίδονται	SK

Πηγή: MATRIX 2013.

6. Νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με την οδηγία για την επιστροφή

Κατά την τελευταία πενταετία, τα εθνικά δικαστήρια έχουν υποβάλει στο ΔΕΕ διάφορα αιτήματα για έκδοση προδικαστικής απόφασης σχετικά με την ερμηνεία της οδηγίας για την επιστροφή:

Σχετικά με την κράτηση:

Στην απόφασή του της 30ής Νοεμβρίου 2009 στην υπόθεση C-357/09 (Kadzoev) το ΔΕΕ επιβεβαίωσε ρητά τα στοιχεία προστασίας των διατάξεων περί κράτησης της οδηγίας για την επιστροφή, ειδικότερα δε την υποχρέωση άμεσης απόλυσης του ενδιαφερομένου εφόσον δεν συντρέχουν πλέον οι λόγοι που περιγράφονται στην οδηγία.

Το καλοκαίρι του 2013 υποβλήθηκαν τρία αιτήματα για έκδοση προδικαστικής απόφασης από γερμανικά δικαστήρια: Στις υποθέσεις C 473-13 (Bero) και C 514-13 (Bouzalmate) (εκκρεμεί) το Δικαστήριο ερωτήθηκε εάν το άρθρο 16 παράγραφος 1 της οδηγίας συνεπάγεται υποχρέωση κράτους μέλους να εξασφαλίζει ότι η κράτηση επαναπατριζόμενων λαμβάνει χώρα σε ειδικές εγκαταστάσεις κράτησης, ακόμη και όταν τέτοιες εγκαταστάσεις υφίστανται μόνο σε ορισμένες ομόσπονδες διοικητικές ενότητες (και σε άλλες όχι). Η υπόθεση C-474/13 (Thi Ly Pham) (εκκρεμεί) αφορά το συμβιβάσιμο του άρθρου 16 παράγραφος 1 της οδηγίας με εθνική διοικητική πρακτική η οποία συνίσταται στην κράτηση προσώπου, που πρόκειται να απομακρυνθεί, με κρατούμενους του κοινού δικαίου εάν το εν λόγω πρόσωπο συναινεί ως προς αυτές τις συνθήκες κράτησης.

Σχετικά με την ποινικοποίηση της παράτυπης διαμονής:

Στις 28 Απριλίου 2011, το ΔΕΕ εξέδωσε απόφαση για την υπόθεση C-61/11 (El Dridi). Σε αυτή την καθοριστική απόφαση, το ΔΕΕ έκρινε ότι η οδηγία για την επιστροφή απαγορεύει νομοθεσία κράτους μέλους η οποία προβλέπει την επιβολή ποινής φυλακίσεως σε παρανόμως διαμένοντα υπήκοο τρίτου κράτους ο οποίος δεν συμμορφώνεται προς εντολή εξόδου από την εθνική επικράτεια, διότι μια τέτοια ποινή είναι ικανή να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη του σκοπού της καθιέρωσης μιας αποτελεσματικής πολιτικής απομακρύνσεως και επαναπατρισμού με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Απόφαση σε παρόμοια υπόθεση (C-329/11 Achoughbabian) σχετικά με την κατάσταση στη Γαλλία εκδόθηκε τον Δεκέμβριο του 2011. Επιβεβαίωσε τις διαπιστώσεις της απόφασης El Dridi και έκρινε ασυμβίβαστη με την οδηγία για την επιστροφή την εθνική νομοθεσία που *ποινικοποιεί την παράνομη διαμονή* με απειλή ποινής φυλακίσεως. Η απόφαση στην υπόθεση C-430/11 (Sagor) (σχετικά με τον συμβιβάσιμο των διατάξεων της ιταλικής εθνικής νομοθεσίας που επιβάλλει τις ποινικές κυρώσεις της κατ' οίκον κράτησης και της άμεσα εκτελεστής απέλασης για παράνομη διαμονή) εκδόθηκε τον Δεκέμβριο του 2012 και διευκρίνισε περαιτέρω τη νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με αυτό το ζήτημα. Στην εντολή του της 21.3.2013 στην υπόθεση C-522/11 (Mbaye) το ΔΕΕ παρέπεμψε στην ως άνω νομολογία και επανέλαβε τα συμπεράσματά του. Η υπόθεση C 189/13 (Da Silva) (εκκρεμεί) αποτελεί συνέχεια της υπόθεσης Achoughbabian και αφορά το συμβιβάσιμο της οδηγίας για την επιστροφή με το εθνικό δίκαιο που *ποινικοποιεί την παράνομη είσοδο* με απειλή ποινής φυλακίσεως.

Σχετικά με τη σχέση μεταξύ της οδηγίας για την επιστροφή και του κεκτημένου στον τομέα του ασύλου:

Η απόφαση του Μαΐου του 2013 στην υπόθεση C 534-11 (Arslan) αφορούσε τη σχέση μεταξύ της κράτησης για λόγους επιστροφής (δυνάμει της οδηγίας 2008/115/EK) και της κράτησης για λόγους ασύλου (δυνάμει της οδηγίας 2003/9/EK) όταν υπήκοος τρίτης χώρας

κρατείται δυνάμει της οδηγίας για την επιστροφή και υποβάλλει αίτηση χορήγησης ασύλου με σκοπό την αναβολή της επιστροφής του. Η απόφαση επιβεβαιώνει ότι η κράτηση για λόγους ασύλου και η κράτηση για λόγους επιστροφής διέπονται από δύο διαφορετικά νομικά καθεστώτα με αντίστοιχες νομικές εγγυήσεις προσαρμοσμένες στην ειδική κατάσταση των αιτούντων άσυλο και των επαναπατριζόμενων. Το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι η ύπαρξη αυτών των δύο διαφορετικών καθεστώτων δεν επισύρει υποχρέωση για τα κράτη μέλη να απολύουν αυτόματα τους κρατούμενους επαναπατριζόμενους εφόσον υποβάλουν αίτηση χορήγησης ασύλου. Η απόφαση επιβεβαιώνει ρητά ότι η κράτηση μπορεί να συνεχισθεί, υπό τον όρο ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν αμελλητί απόφαση δυνάμει του εθνικού δικαίου να συνεχίσουν την κράτηση σύμφωνα με το κεκτημένο περί ασύλου.

Σχετικά με τις απαγορεύσεις εισόδου:

Η απόφαση της 19.9.2013 στην υπόθεση C 297/12 (Filev/Osmani) αφορά την ισχύ των «ιστορικών» απαγορεύσεων εισόδου πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας για την επιστροφή, καθώς και των κανόνων σχετικά με τη διάρκεια των απαγορεύσεων εισόδου. Στην εν λόγω απόφαση το ΔΕΕ

- επιβεβαίωσε ότι το άρθρο 11 παράγραφος 2 αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία εξαρτά τον περιορισμό της διάρκειας μιας απαγόρευσης εισόδου από την υποβολή *αίτησης* για την παροχή του ευεργετήματος που επάγεται ένας τέτοιος περιορισμός.
- διευκρίνισε ότι μια απαγόρευση εισόδου η οποία επιβλήθηκε πριν από πέντε και πλέον έτη από την έναρξη ισχύος της εθνικής ρύθμισης για την εφαρμογή της οδηγίας δεν συνεπάγεται περαιτέρω αποτελέσματα, εκτός εάν ο ενδιαφερόμενος συνιστά σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια.
- δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να αποκλείσουν από την εφαρμογή του άρθρου 2 παράγραφος 2 στοιχείο β) της εν λόγω οδηγίας άτομα τα οποία, κατά την ημερομηνία κατά την οποία η οδηγία αυτή έπρεπε να μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο και κατά την ημερομηνία κατά την οποία όντως μεταφέρθηκε στην εθνική έννομη τάξη, απόλαβαν ευνοϊκότερου άμεσου αποτελέσματος της οδηγίας.

Σχετικά με την οικειοθελή αναχώρηση:

Αίτημα έκδοσης προδικαστικής απόφασης του Raad van State των Κάτω Χωρών υποβλήθηκε τον Οκτώβριο του 2013 στην υπόθεση C-554/13 (Zh. και O.) (εκκρεμεί), σχετικά με την ερμηνεία της έννοιας «κίνδυνος για τη δημόσια τάξη» ως αιτία για τη μη παροχή προθεσμίας για οικειοθελή αναχώρηση στο πλαίσιο του άρθρου 7.

Σχετικά με το δικαίωμα ακρόασης (άρθρο 41 του Χάρτη της ΕΕ) στο πλαίσιο της οδηγίας για την επιστροφή:

-Δύο αιτήσεις για έκδοση προδικαστικής απόφασης υποβλήθηκαν από γάλλους δικαστές επί αυτού του ζητήματος την άνοιξη του 2013: Στις υποθέσεις C 166/13 (Mukarubega) και C 249/13 (Boudjilida) (εκκρεμεί) το Δικαστήριο ερωτήθηκε εάν το δικαίωμα ακρόασης πριν από την έκδοση απόφασης, δυνάμει του άρθρου 41 παράγραφος 2 του Χάρτη, ισχύει για τις διαδικασίες επιστροφής (Mukarubega) και του ζητήθηκε να διευκρινίσει το ακριβές περιεχόμενο του εν λόγω δικαιώματος (Boudjilida).

Στην απόφασή του της 10.9.2013 στην υπόθεση C- 383/13 PPU (G και R), το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας πρέπει να τηρείται όταν λαμβάνεται απόφαση παράτασης της κράτησης. Διευκρίνισε ότι κάθε πλημμέλεια κατά την άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας δεν δύναται να αποτελέσει ακύρωση της απόφασης. Αυτό θα συνέβαινε

μόνον εάν το εθνικό δικαστήριο κρίνει ότι η εν λόγω προσβολή θα είχε πράγματι οδηγήσει σε διαφορετική έκβαση.

Μέρος V - Συμπεράσματα

Η παρούσα ανακοίνωση και η επισυναπτόμενη έκθεση υλοποίησης καταδεικνύουν ότι η θεμελίωση ενωσιακού κεκτημένου στον τομέα της επιστροφής κατά την τελευταία δεκαετία έχει επιφέρει σημαντικές νομοθετικές και πρακτικές μεταβολές σε όλα τα κράτη μέλη. Η οδηγία για την επιστροφή έχει επηρεάσει θετικά τα εθνικά δίκαια και τις εθνικές πρακτικές όσον αφορά την οικειοθελή αναχώρηση και έχει αποτελέσει κινητήριο δύναμη για αλλαγές στην παρακολούθηση της αναγκαστικής επιστροφής. Συνέβαλε στη σύγκλιση —και συνολικά στη μείωση— του μέγιστου διαστήματος κράτησης σε ολόκληρη την ΕΕ, ενώ επίσης σημειώθηκε συνεκτική εξέλιξη προς μια ευρύτερη εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης στα διάφορα κράτη μέλη. Επίσης έχει περιορίσει τη δυνατότητα των κρατών μελών να ποινικοποιούν την παράτυπη διαμονή καθ' εαυτή, και οι δικονομικές εγγυήσεις της οδηγίας έχουν αυξήσει την ασφάλεια δικαίου.

Ο προβληματισμός, που εκφράστηκε από ορισμένα κράτη μέλη κατά την έγκριση της οδηγίας, ότι δηλ. οι προστατευτικές της διατάξεις θα υπονομεύσουν την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών επιστροφής, δεν δικαιώθηκε. Από την εμπειρία επιβεβαιώνεται ότι οι διαδικασίες που ορίζονται στην οδηγία για την επιστροφή δίνουν τη δυνατότητα για αποφασιστική δράση. Οι βασικοί λόγοι της μη επιστροφής σχετίζονται με πρακτικά προβλήματα κατά τον εντοπισμό των επαναπατριζόμενων και κατά την απόκτηση των απαραίτητων εγγράφων από τις αρχές τρίτων χωρών.

Σταδιακά έχει αναπτυχθεί μια αίσθηση κοινής ευθύνης και υποστήριξης των βασικών στόχων αυτής της νέας πολιτικής της ΕΕ. Όλα τα κράτη μέλη αποδέχονται πλέον τους ακόλουθους στόχους πολιτικής:

- *σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων*
- *δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες*
- *μείωση των περιπτώσεων κατά τις οποίες οι μετανάστες παραμένουν χωρίς σαφές νομικό καθεστώς*
- *υπερίσχυση της οικειοθελούς αναχώρησης*
- *προαγωγή της επανένταξης και προώθηση εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης.*

Τούτο κατέστη σαφές κατά τους πρόσφατους διαλόγους πολιτικής με τα κράτη μέλη οι οποίοι πραγματοποιήθηκαν το 2013. Αυτές οι θετικές αλλαγές επιβεβαιώθηκαν επίσης στην όγδοη έκθεση της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με την απέλαση αλλοδαπών, όπου ο ειδικός εισηγητής των Ηνωμένων Εθνών αναγνωρίζει ότι η οδηγία της ΕΕ για την επιστροφή περιέχει εξαιρετικά προοδευτικές διατάξεις επ' αυτών των ζητημάτων, κατά πολύ πιο εξελιγμένες από τα πρότυπα που απαντώνται σε άλλες περιοχές του κόσμου.

Παρά τις θετικές αυτές εξελίξεις και παρά το γεγονός ότι τα κράτη μέλη έχουν μεριμνήσει εν γένει για τη μεταφορά της οδηγίας για την επιστροφή στο εθνικό τους δίκαιο, εξακολουθούν να υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης ως προς την πρακτική εφαρμογή της οδηγίας και των πολιτικών επιστροφής γενικά, διασφαλίζοντας τον σεβασμό των προτύπων για τα θεμελιώδη δικαιώματα (π.χ. συνθήκες κράτησης, αποτελεσματικά ένδικα μέσα προσφυγής) και την αποτελεσματικότητα (π.χ. ταχύτερες διαδικασίες και υψηλότερα ποσοστά —οικειοθελούς— επιστροφής).

Η δράση που παρουσιάζεται στην παρούσα ανακοίνωση εστιάζεται στη διασφάλιση της ορθής και αποτελεσματικής εφαρμογής των υφιστάμενων κανόνων, στην προώθηση πρακτικών που συνάδουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα, στη συνεργασία μεταξύ των κρατών

μελών, καθώς και στη συνεργασία με τρίτες χώρες. Η εν λόγω δράση θα διασφαλίσει την καλύτερη υλοποίηση και πρακτική εφαρμογή των πολιτικών επιστροφής, εδραιώνοντας και εμβαθύνοντας τα επιτεύγματα της πολιτικής επιστροφής της ΕΕ κατά τα επόμενα έτη, με πλήρη σεβασμό των αναπαλλοτρίωτων δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας όλων των ανθρώπων - ανεξάρτητα από το μεταναστευτικό τους καθεστώς.