



Ευρωπαϊκή
Επιτροπή



ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΤΟΥ ΕΔΜ

Η αποτελεσματικότητα της επιστροφής στα Κράτη Μέλη της ΕΕ

Η επιστροφή των πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα στην ΕΕ είναι ένας από τους πυλώνες της πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση και το άσυλο. Πρόσφατα στοιχεία της Eurostat καταδεικνύουν ωστόσο ότι τα ποσοστά επιστροφής σε επίπεδο ΕΕ δεν έχουν βελτιωθεί, παρά τη σημαντική αύξηση, όχι μόνο του αριθμού αιτήσεων ασύλου που απορρίπτονται, αλλά και του αριθμού αποφάσεων επιστροφής από το 2014 και μετά. Η Επιτροπή, τόσο στο πλαίσιο του Σχεδίου Δράσης για την Επιστροφή του 2015 όσο και στην επακόλουθη Ανακοίνωση του 2017 για μια πιο αποτελεσματική πολιτική επιστροφής και στη συνοδευτική της Σύσταση, τόνισε με έμφαση την ανάγκη ενίσχυσης των κανόνων της ΕΕ για την επιστροφή με σκοπό την γενικότερη αύξηση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής για την επιστροφή της ΕΕ. Το ΕΔΜ πραγματοποίησε τη μελέτη αυτή με σκοπό να διερευνήσει καλές πρακτικές και προκλήσεις στην εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για την επιστροφή και τα ισοδύναμα πρότυπα από τα Κράτη Μέλη.

ΒΑΣΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ

Οι εθνικές συζητήσεις εστιάζουν όλο και περισσότερο στην επιστροφή ως ιδιαίτερη προτεραιότητα μεταξύ των Κρατών Μελών. Οι εθνικές πρακτικές για την εφαρμογή του πλαισίου της ΕΕ - ή ισοδύναμων προτύπων - ποικίλουν μεταξύ των Κρατών Μελών, λόγω ανομοιογενών διοικητικών πρακτικών και διαφορετικής ερμηνείας των κανόνων και της νομολογίας της ΕΕ. Όπως αποδεικνύεται από τα σχετικά ποσοστά επιστροφής στην ΕΕ τα τελευταία χρόνια, παραμένουν ακόμα προκλήσεις στην αποτελεσματική εφαρμογή της επιστροφής, στις οποίες περιλαμβάνεται η υλοποίηση των κανόνων της ΕΕ και των ισοδύναμων προτύπων.

Οι προκλήσεις που συνδέονται με την αποτελεσματικότητα της επιστροφής αφορούν κυρίως τον κίνδυνο διαφυγής ενός πολίτη τρίτης χώρας - ακόμα και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου και της προθεσμίας εθελούσιας αναχώρησης, τη δυσκολία οργάνωσης εθελούσιας αναχώρησης στις προθεσμίες που ορίζουν οι κανόνες και τα πρότυπα, ή τα ισοδύναμα με αυτά της ΕΕ, την εφαρμογή των κανόνων, των προτύπων και της νομολογίας του ΔΕΕ σχετικά με την κράτηση, την ικανότητα και τους πόρους που χρειάζονται για την κράτηση πολιτών τρίτων χωρών στο πλαίσιο των διαδικασιών επιστροφής, τη διάρκεια των διαδικασιών επιστροφής, ιδίως όταν η σχετική απόφαση έχει προσβληθεί δικαστικά.

Ενώ είναι δύσκολη η εξαγωγή συμπερασμάτων, δεδομένου ότι λείπουν αποδεικτικά στοιχεία αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των διαφόρων εθνικών μέτρων των Κρατών Μελών για ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της επιστροφής, στη μελέτη επισημαίνονται ωστόσο ορισμένες καλές πρακτικές, για παράδειγμα:

- › Η υιοθέτηση ευέλικτης προσέγγισης των κανόνων επιστροφής και η προσαρμογή τους στην ουσία κάθε περίπτωσης αναφέρεται ως καλή πρακτική για την επίσπευση ορισμένων διαδικασιών επιστροφής. Αυτό μπορεί να γίνει επιταχύνοντας τη διαδικασία επιστροφής (π.χ. συντομεύοντας τις προθεσμίες για την κατάθεση προσφυγών ή για την εθελούσια αναχώρηση), όπου αυτό θεωρείται αναγκαίο.

- › Η συμμετοχή παραγόντων της κοινωνίας των πολιτών, ΜΚΟ και διεθνών οργανισμών στον χειρισμό υποθέσεων επιστροφής και στα κέντρα κράτησης, βοηθά στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης με τους πολίτες τρίτων χωρών και παρέχει σε αυτούς την κατάλληλη και εξατομικευμένη στήριξη.
- › Με το ίδιο πνεύμα, ορισμένα Κράτη Μέλη επενδύουν στη διαχείριση των εγκαταστάσεων κράτησης και στην κατάρτιση του προσωπικού, υιοθετώντας διεπιστημονική προσέγγιση ικανοποίησης των αναγκών του ατόμου που κρατείται (ιδίως για άτομα με ειδικές ανάγκες) και διευκολύνουν τη διαδικασία επιστροφής.

ΒΑΣΙΚΑ ΕΥΡΗΜΑΤΑ

Ποιες αλλαγές αναφέρθηκαν πρόσφατα από Κράτη Μέλη στο νομικό τους πλαίσιο και/ή στο πλαίσιο πολιτικής;

Μεταξύ 2015 και 2017, δεκαπέντε Κράτη Μέλη (AT, BE, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, NL, SE, UK) ανέφεραν πρόσφατες αλλαγές στο εθνικό νομικό πλαίσιο και/ή στο πλαίσιο πολιτικής (π.χ. λόγω της μεταναστευτικής κατάστασης του 2015-2016 ή της Σύστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του Μαρτίου 2017), στις οποίες περιλαμβάνονται τροποποιήσεις σε νόμους και σε πολιτικές μετανάστευσης ή ασύλου. Πρόσφατα, το επίκεντρο των εθνικών συζητήσεων μετακινήθηκε προς το θέμα της επιστροφής, με συμμετοχή τόσο των θεσμικών παραγόντων (Υπουργεία, κυβερνητικές υπηρεσίες) όσο και του ευρύτερου κοινού, των ΜΚΟ και των διεθνών οργανισμών που εμπλέκονται στα θέματα μετανάστευσης, καθώς επίσης και των μέσων ενημέρωσης. Όλα σχεδόν τα Κράτη Μέλη (εκτός της Κροατίας) ανέφεραν ότι η επιστροφή των παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών αποτελεί εθνική προτεραιότητα.

Τα Κράτη Μέλη εκδίδουν συστηματικά απόφαση επιστροφής για παράτυπα διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών;

Η Οδηγία για την Επιστροφή ισχύει για όλους τους πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν παράτυπα στην επικράτεια Κράτους Μέλους της ΕΕ που δεσμεύεται από την Οδηγία,¹ αν και τα Κράτη Μέλη μπορούν να αποφεύγουν την εφαρμογή της Οδηγίας σε πολίτες τρίτων χωρών που έχουν απαγόρευση εισόδου, που συλλαμβάνονται στην προσπάθεια παράτυπης διέλευσης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και δεν έχουν δικαίωμα ή εξουσιοδότηση διαμονής, που υποχρεούνται να επιστρέψουν λόγω ποινικών κυρώσεων ή υπόκεινται σε διαδικασία έκδοσης (παρεκκλίσεις του Άρθρου 2(2)(α) και (β) της Οδηγίας για την Επιστροφή). Μια πλειοψηφία των Κρατών Μελών χρησιμοποιεί αυτές τις παρεκκλίσεις και αρνείται την είσοδο στα σύνορα ή οδηγεί σε αναγκαστική επιστροφή αυτούς τους πολίτες τρίτης χώρας.

Η πλειοψηφία των Κρατών Μελών εκδίδει αποφάσεις επιστροφής όταν:

- Ο τόπος διαμονής του πολίτη τρίτης χώρας δεν είναι γνωστός (AT, BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LU, NL, SE, SI, SK, UK);
- Ο πολίτης τρίτης χώρας δεν διαθέτει ταξιδιωτικά έγγραφα ή έγγραφα ταυτότητας (AT, BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK, UK); or
- Σε έλεγχο εξόδου διαπιστώνεται η παράτυπη διαμονή (AT, CZ, EE, ES, FI, HR, HU, LT, LU, LV, NL, MT, SE, SK). Ωστόσο, αν και η νομοθεσία των Κρατών Μελών παρέχει αυτή τη δυνατότητα έκδοσης αποφάσεων επιστροφής, οι σχετικές πρακτικές ποικίλουν.

Επιπλέον, δεκαεννέα Κράτη Μέλη (AT, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, MT, SE, SK και UK) διαθέτουν μέτρα αποτελεσματικού εντοπισμού και σύλληψης παράνομα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών οι οποίοι είναι άγνωστου τόπου διαμονής. Σε δεκαοκτώ Κράτη Μέλη (AT, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, NL, SE, SI και HB), η απόφαση επιστροφής εκδίδεται παράλληλα με την απόφαση λήξης της νόμιμης διαμονής πολίτη τρίτης χώρας. Εξαρτάται από τα Κράτη Μέλη και από την συγκεκριμένη διαδικασία αν οι αποφάσεις αυτές εκδίδονται με το ίδιο έγγραφο και/ή ταυτόχρονα.

¹ Η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν δεσμεύονται από την Οδηγία για την Επιστροφή και, επομένως, τα σχετικά μέτρα και οι πρακτικές διαφέρουν από άλλα Κράτη Μέλη. Αυτό επισημαίνεται σε όλη τη Συνθετική Έκθεση.

Οι αποφάσεις επιστροφής είχαν απεριόριστη ισχύ σε 12 Κράτη Μέλη (BE, DE, EE, ES, FI, FR, IE, LT, LU, NL, SI και SK).

Στα περισσότερα Κράτη Μέλη ωστόσο (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, SE, SI, SK και UK) προβλέπεται η δυνατότητα χορήγησης άδειας διαμονής ή άλλης εξουσιοδότησης διαμονής για λόγους ευσπλαχνίας, ανθρωπιστικούς ή άλλους λόγους σε πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν παράτυπα στην επικράτειά τους, σε συγκεκριμένες συνθήκες. Η πλειοψηφία των Κρατών Μελών ανέφερε επίσης ότι διαθέτει μηχανισμούς για να λαμβάνει υπόψη τις αλλαγές στην ατομική κατάσταση πολιτών τρίτων χωρών πριν επιβάλει την απομάκρυνση.

Με ποιο τρόπο αξιολογείται ο κίνδυνος διαφυγής από τα Κράτη Μέλη;

Τα περισσότερα Κράτη Μέλη έχουν προβλέψει αντικειμενικά κριτήρια στην εθνική τους νομοθεσία για να αξιολογούν αν ένας πολίτης τρίτης χώρας είναι ύποπτος διαφυγής, με την εξαίρεση δύο Κρατών Μελών (IE και UK).

Τα μέτρα που αποβλέπουν στην πρόληψη του κινδύνου διαφυγής, σύμφωνα με το Άρθρο 7(3) της Οδηγίας για την Επιστροφή, καλύπτουν καταστάσεις όπου ο πιθανός κίνδυνος διαφυγής μπορεί να αποτρέπεται επιβάλλοντας ορισμένες υποχρεώσεις στον πολίτη τρίτης χώρας κατά τη διάρκεια της περιόδου εθελούσιας αναχώρησης. Τα μέτρα που χρησιμοποιούνται περισσότερο στα Κράτη Μέλη είναι η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών και η κατάθεση των εγγράφων στις αρχές.

Η αξιολόγηση του κινδύνου διαφυγής αναφέρθηκε ως ιδιαίτερο πρόβλημα από ορισμένα Κράτη Μέλη, με την έννοια ότι η πρακτική αξιολόγηση του κινδύνου είναι δύσκολη με βάση τα αντικειμενικά κριτήρια και/ή τις υψηλές απαιτήσεις που επιβάλλονται από τις εθνικές δικαστικές αρχές σε ορισμένα Κράτη Μέλη.

Με ποιον τρόπο τα Κράτη Μέλη εκτελούν αποτελεσματικά τις αποφάσεις επιστροφής;

Ορισμένα Κράτη Μέλη επισήμαναν ότι επιβάλλουν κυρώσεις κατά πολιτών τρίτων χωρών που δεν συμμορφώνονται με απόφαση επιστροφής και/ή παρεμποδίζουν εκούσια τη διαδικασία επιστροφής. Οι κυρώσεις αυτές μπορεί να λαμβάνουν τη μορφή προστίμων, φυλάκισης, κατ' οίκον περιορισμού σε περίπτωση παρεμπόδισης της διαδικασίας επιστροφής, ή περικοπών επιδομάτων. Η προσφυγή στην κράτηση, ενώ δεν αποτελεί κυριολεκτικά κύρωση στη συγκεκριμένη περίπτωση, αναφέρθηκε ωστόσο από ορισμένα Κράτη Μέλη ως τρόπος ενθάρρυνσης της συνεργασίας κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επιστροφής.

Τα περισσότερα Κράτη Μέλη ανέφεραν ότι η εθνική τους νομοθεσία προβλέπει επίσης τη δυνατότητα αναγνώρισης απόφασης επιστροφής πολίτη τρίτης χώρας από άλλο Κράτος Μέλος (AT, BE, CZ, DE, EL, ES, EE, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, SI, SK) σε συγκεκριμένες συνθήκες. Στην πράξη όμως, πολλά από αυτά τα Κράτη Μέλη επισήμαναν επίσης ότι δεν είχαν ποτέ ή σχεδόν ποτέ εκτελέσει μια τέτοια απόφαση επιστροφής. Το βασικό πρόβλημα που ανέφεραν για την αμοιβαία αναγνώριση είναι η δυσκολία να γνωρίζουν αν μια απόφαση επιστροφής έχει πράγματι εκδοθεί και αν είναι εκτελεστή.

Πολλά Κράτη Μέλη ανέφεραν ότι θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν τα ταξιδιωτικά έγγραφα της ΕΕ για την επιστροφή σύμφωνα με τον Κανονισμό 2016/1953² (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LT, LU, LV, NL, UK). Από την άλλη πλευρά, οκτώ Κράτη Μέλη δήλωσαν ότι δεν χρησιμοποιούν καθόλου τα ταξιδιωτικά έγγραφα της ΕΕ (CY, CZ, EL, ES, HR, HU, IE, MT, SK). Στην πράξη, ορισμένα Κράτη Μέλη ανέφεραν ότι υπήρχαν διαφοροποιήσεις στην αποδοχή ταξιδιωτικών εγγράφων της ΕΕ από ορισμένες τρίτες χώρες, και ότι λίγες ήταν οι τρίτες χώρες που τα αποδέχονταν.

Όλα τα Κράτη Μέλη κάνουν χρήση της κράτησης, σε συγκεκριμένες συνθήκες, κατά τη διάρκεια των διαδικασιών επιστροφής. Οι βασικοί λόγοι προσφυγής στην κράτηση στο πλαίσιο των διαδικασιών επιστροφής που επικαλούνται τα Κράτη Μέλη είναι:

- Κίνδυνος διαφυγής (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, SE, SI, SK, UK),
- Πολίτες τρίτης χώρας που αποφεύγουν/παρεμποδίζουν την προετοιμασία των διαδικασιών επιστροφής/απομάκρυνσης (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LV, LU, NL, SE, SI, SK, UK),
- Μη συμμόρφωση με την περίοδο εθελούσιας αναχώρησης ή με τους όρους της απόφασης επιστροφής (AT, BE, EE, EL, FR, IE, LT, LU),

² Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1953 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2016 για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού ταξιδιωτικού εγγράφου για την επιστροφή παράνομα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών και την κατάργηση της Σύστασης της 30ης Νοεμβρίου 1994.

- Απειλή για τη δημόσια τάξη/ασφάλεια και/ή διάπραξη ποινικού αδικήματος (BE, CY, DE, EE, EL, FI, HU, IE, IT, LT, SE, SI, UK).

Τα περισσότερα Κράτη Μέλη μετέφεραν στο εθνικό δίκαιο τη μέγιστη δυνατή περίοδο κράτησης που επιτρέπεται από την Οδηγία για την Επιστροφή. Πράγματι, η απόλυτη μέγιστη διάρκεια κράτησης που επιτρέπεται είναι οι 18 μήνες, σύμφωνα με το Άρθρο 15 της Οδηγίας για την Επιστροφή, και εφαρμόζεται σε 13 Κράτη Μέλη (BE, CY, CZ, DE, EE, EL, HR, LT, LU, LV, MT, NL, SK). Σε άλλα Κράτη Μέλη, αναφέρθηκαν οι εξής μέγιστες διάρκειες περιόδων κράτησης: Σε τέσσερα Κράτη Μέλη 12 μήνες (FI, HU, SE, SI), 10 μήνες (AT), 6 μήνες (HU, LU), οκτώ εβδομάδες (IE), 90 ημέρες (IT), 60 ημέρες (ES) και 45 ημέρες (FR). Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο δεν δεσμεύεται από την Οδηγία για την Επιστροφή, δεν υπάρχει καταστατικό όριο για τη διάρκεια της κράτησης. Η επανεξέταση της νομιμότητας των αποφάσεων κράτησης προβλέπεται σε όλα τα Κράτη Μέλη που απάντησαν, ιδίως σε περιπτώσεις που η σχετική απόφαση λαμβάνεται από διοικητικές αρχές, είτε αυτεπάγγελα, είτε μετά από αίτηση του πολίτη της τρίτης χώρας. Σε όλα τα Κράτη Μέλη, η διάρκεια και/ή η καταλληλότητα της κράτησης επανεξετάζονται επίσης σε τακτική βάση από διοικητική ή από δικαστική αρχή ή και από τις δύο αρχές.

Οι πολίτες τρίτων χωρών που διατάσσονται να εγκαταλείψουν την επικράτεια φιλοξενούνται σε ειδικές εγκαταστάσεις για πολίτες τρίτων χωρών σε δεκαεπτά Κράτη Μέλη (BE, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LV, LU, NL, SE, SK, UK). Επιστημάνθηκαν ορισμένες εξαιρέσεις στον κανόνα αυτό, όπως για παράδειγμα, οι παράτυπα διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών που φυλακίζονται για ποινικά αδικήματα ή αποτελούν απειλή για τη δημόσια ασφάλεια, δημιουργούν κινδύνους για τη δημόσια τάξη στην εγκατάσταση κράτησης ή επίσης άτομα με ψυχικές ασθένειες που μπορούν να φιλοξενοούνται σε μονάδες περίθαλψης.

Ποιες είναι οι διαδικαστικές διασφαλίσεις και τα ένδικα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους οι πολίτες τρίτων χωρών στη διάρκεια της διαδικασίας επιστροφής;

Στα περισσότερα Κράτη Μέλη, αξιολογήθηκε συστηματικά η αρχή της μη επαναπροώθησης ή η αρχή του Άρθρου 3 της ΕΣΔΑ, ως μέρος της απόφασης για την επιστροφή ή τη μη επιστροφή ενός παράτυπα διαμένοντος πολίτη τρίτης χώρας. Τα Κράτη Μέλη που ανέφεραν ότι δεν αξιολογούν συστηματικά τις αρχές που αναφέρθηκαν επισήμαναν ωστόσο ότι τις αξιολογούν τουλάχιστον σε ένα στάδιο της διαδικασίας.

Χρονικές προθεσμίες για την προσφυγή κατά της απόφασης επιστροφής υπήρχαν σε όλα τα Κράτη Μέλη, αλλά με πολλές και σημαντικές διαφορές, ενώ ορισμένα Κράτη Μέλη προέβλεπαν διαφορετικές χρονικές προθεσμίες ανάλογα με τις διάφορες περιστάσεις, από μια εβδομάδα έως 75 ημέρες από την κοινοποίηση της απόφασης. Στα περισσότερα Κράτη Μέλη, η προσφυγή εναντίον απόφασης επιστροφής είχε ανασταλτικό αποτέλεσμα, αν και σε ορισμένα Κράτη Μέλη ήταν δυνατή η άρση της αναστολής εκτέλεσης της απόφασης ανάλογα με την ουσία της υπόθεσης.

Στα περισσότερα Κράτη Μέλη προβλέπεται ακρόαση του πολίτη της τρίτης χώρας σχετικά με μια απόφαση επιστροφής. Η δυνατότητα διεξαγωγής ακρόασης για επιστροφή σε συνδυασμό με άλλα είδη ακροάσεων δεν προβλεπόταν σε ορισμένα Κράτη Μέλη (CY, CZ, EL, HR, HU, LV, LU και SK). Υπήρχε όμως η δυνατότητα διοργάνωσης κοινών ακροάσεων για την επιστροφή στο πλαίσιο διαφόρων διαδικασιών:

- Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου, αν φαίνεται πιθανή η απόρριψη της αίτησης (AT, EE, EL, FI, NL),
- Κατά τη διαδικασία χορήγησης άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους (AT),
- Στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης άδειας διαμονής (FI, SI).

Επιπλέον, σε λίγα Κράτη Μέλη, προβλεπόταν η δυνατότητα κοινής ακρόασης για την επιστροφή και την κράτηση (AT, MT and NL).

Όλα τα Κράτη Μέλη ανέφεραν ότι χρησιμοποιούσαν ορισμένες εναλλακτικές λύσεις σχετικά με την κράτηση στο πλαίσιο των διαδικασιών επιστροφής. Τα πιο κοινά μέσα εντοπισμού και παρακολούθησης ενός πολίτη τρίτης χώρας για την επιστροφή του ήταν η επιβολή υποχρέωσης να εμφανίζεται σε τακτική βάση ενώπιον των αρχών. Μια πλειοψηφία των Κρατών Μελών απαιτούσε επίσης από τον πολίτη τρίτης χώρας να παραδίδει το διαβατήριό του και/ή τα ταξιδιωτικά έγγραφα και/ή να φιλοξενείται σε γνωστή τοποθεσία.

Τα προβλήματα που επιστημάνθηκαν αφορούσαν την πρακτική αδυναμία αποφυλάκισης πολίτη τρίτης χώρας με καταβολή εγγύησης επειδή δεν το επέτρεπε η οικονομική του κατάσταση, την πιθανότητα διαφυγής του ατόμου αυτού εφόσον χρησιμοποιούνταν η εναλλακτική λύση και τον προσδιορισμό σταθερής διεύθυνσης διαμονής για την τοποθέτηση των πολιτών τρίτης χώρας σε κατ' οίκον περιορισμό. Οι καλές πρακτικές που επιστημάνθηκαν



από τα Κράτη Μέλη περιλαμβάνουν τη συμμετοχή των ΜΚΟ στη φροντίδα των κρατουμένων, την αποκλιμάκωση των συγκρούσεων και την αποφυγή επεισοδίων, καθώς επίσης και την καλή διαχείριση των ειδικών κέντρων κράτησης και των ανοικτών κέντρων.

Ποια ειδικά μέτρα υιοθετήθηκαν από τα Κράτη Μέλη για να διασφαλίσουν την οικογενειακή ζωή και την ευεξία των πολιτών τρίτων χωρών και για να διασφαλίσουν τις κατάλληλες συνθήκες διαβίωσης των παιδιών στις διαδικασίες επιστροφής;

Τα περισσότερα Κράτη Μέλη προέβλεψαν στη νομοθεσία τους έναν ορισμό ευάλωτων κατηγοριών ατόμων στο πλαίσιο της διαδικασίας επιστροφής.

Η κράτηση ανηλίκων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από ειδικές περιστάσεις και ορισμένα Κράτη Μέλη δεν την επιτρέπουν σε καμία περίπτωση (CY, IE, IT, MT). Πιο συγκεκριμένα, η κράτηση ασυνόδευτων ανηλίκων επιτρέπεται σε λίγα Κράτη Μέλη ως έσχατο μέσο που θα αποτρέψει τη διαφυγή τους ή για λόγους δημόσιας ασφάλειας. Η κράτηση ανηλίκων που συνοδεύονται είναι σε γενικές γραμμές αποδεκτή αλλά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για να διατηρηθεί η οικογενειακή ενότητα, να αποτραπεί η διαφυγή, ή μόνο πριν την αναχώρηση.

Σε ορισμένα Κράτη Μέλη, άλλες ευάλωτες ομάδες, όπως θύματα βασανισμού, άσκησης ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας μπορούν να κρατούνται, και μάλιστα ορισμένα από τα Κράτη Μέλη έχουν προβλέψει ώστε να παρέχουν ειδικές εγκαταστάσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές ανάγκες των ατόμων αυτών. Σε άλλα Κράτη Μέλη, οι ευάλωτες ομάδες δεν κρατούνται, εκτός αν αυτό είναι απαραίτητο ως έσχατο μέσο ή για μικρό χρονικό διάστημα πριν την επιστροφή τους.

Η υποχρέωση να λαμβάνεται υπόψη το μείζον συμφέρον του παιδιού εφαρμόζεται από όλα τα Κράτη Μέλη στην πολιτική τους ή στο νομικό τους πλαίσιο. Στην αξιολόγηση του μείζονος συμφέροντος του παιδιού, τα περισσότερα Κράτη Μέλη έλαβαν υπόψη τους ένα συνδυασμό παραγόντων, ιδίως την ταυτότητα και την οικογενειακή ζωή του παιδιού, την άποψη του ίδιου του παιδιού και των γονέων (ή εκείνου που φροντίζει το παιδί), την προστασία και την ασφάλειά του, την πιθανότητα άλλων παραγόντων ευαισθησίας, το δικαίωμα του παιδιού στην υγεία και την πρόσβασή του στην εκπαίδευση. Ενώ η επιστροφή ανηλίκων θεωρείται σε γενικές γραμμές ως πιθανή βιώσιμη λύση τόσο για τους συνοδευόμενους όσο και για τους ασυνόδευτους ανήλικους, ορισμένα Κράτη Μέλη ανέφεραν ωστόσο ότι διασφαλίζουν το μείζον συμφέρον απαγορεύοντας την επιστροφή των ανηλίκων, των ασυνόδευτων κυρίως, εκτός αν αυτό χρησιμεύει για την οικογενειακή ενότητα ή γίνεται μετά από σχετικό αίτημα οικειοθελούς επιστροφής από μέλη της οικογένειάς τους στην χώρα καταγωγής ή από τον κηδεμόνα τους (BE, CY, CZ, FR, IT, MT, SK). Για τις εγγυήσεις που παρέχονται στους ασυνόδευτους ανήλικους κατά την διάρκεια της αξιολόγησης του μείζονος συμφέροντος, ορισμένα Κράτη Μέλη προβλέπουν τον ορισμό κηδεμόνα που είναι υπεύθυνος να ξεκινήσει τη διαδικασία αξιολόγησης του μείζονος συμφέροντος και να συνεισφέρει στην αξιολόγηση της όλης υπόθεσης (BE, CZ, EE, ES, FI, IT, LT, LV, HU, LU, NL). Άλλα Κράτη Μέλη παρέχουν ειδικές εγκαταστάσεις φιλοξενίας με πρόσβαση σε συγκεκριμένες υπηρεσίες για να βοηθήσουν τους ασυνόδευτους ανήλικους σε όλη τη διάρκεια αξιολόγησης του μείζονος συμφέροντος (EE, FI, HU). Σε γενικές γραμμές, τα προγράμματα Υποβοηθούμενης Εθελοντικής Επιστροφής και Επανάταξης και άλλα προγράμματα στήριξης της επιστροφής δεν εστίαζαν ειδικά σε ασυνόδευτους ανήλικους, αλλά αυτοί ήταν ωστόσο επιλέξιμοι να υποβάλουν σχετική αίτηση και επομένως να επωφεληθούν από τη συγκεκριμένη αρωγή.

Όλα τα Κράτη Μέλη που απάντησαν, εκτός της Τσεχίας, προέβλεπαν τη δυνατότητα χρονικής μετάθεσης της απομάκρυνσης πολιτών τρίτων χωρών που είχαν προβλήματα υγείας. Η συγκεκριμένη αναστολή εκτέλεσης της απόφασης επιστροφής επιτρεπόταν γενικά αποκλειστικά και μόνο για το χρονικό διάστημα μέχρι να βελτιωθεί η υγεία των ατόμων αυτών ώστε να μπορούν να ταξιδέψουν.

Με ποιον τρόπο ρυθμίζουν τα Κράτη Μέλη το χρονικό διάστημα για εθελούσια αναχώρηση;

Η περίοδος εθελούσιας αναχώρησης παρέχεται αυτόματα με την απόφαση για την επιστροφή στα περισσότερα Κράτη Μέλη (AT, BE, DE, CY, EE, EL, FI, HR, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK), ενώ έξι Κράτη Μέλη (CZ, IT, HU, LV, MT, UK) ανέφεραν ότι η διαδικασία εθελούσιας αναχώρησης ξεκινούσε μετά από σχετικό αίτημα του ενδιαφερόμενου πολίτη τρίτης χώρας.

Σε όλα τα Κράτη Μέλη, η περίοδος που παρέχεται για εθελούσια αναχώρηση στους πολίτες τρίτων χωρών κυμαίνεται μεταξύ επτά και τριάντα ημερών. Σχεδόν όλα τα Κράτη Μέλη, εκτός της Ιταλίας και της Σλοβενίας, ανέφεραν ότι, ορισμένες φορές, συντόμευαν την περίοδο εθελούσιας αναχώρησης σε λιγότερες από επτά ημέρες. Ορισμένα Κράτη Μέλη προβλέπουν τη δυνατότητα να μην εφαρμόζουν και να συντομεύουν την περίοδο αναχώρησης ενώ άλλα προβλέπουν μόνο τη μη εφαρμογή της περιόδου εθελούσιας αναχώρησης.



Σχεδόν τα μισά Κράτη Μέλη προβλέπουν ελεγκτικούς μηχανισμούς που ελέγχουν αν οι πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν παράτυπα στην ΕΕ έχουν αναχωρήσει μέσα στην προθεσμία που παρέχεται για εθελούσια αναχώρηση. Για τον σκοπό αυτόν, ορισμένα Κράτη Μέλη επιβάλλουν υποχρέωση να δηλώνεται η αναχώρηση στο σημείο διέλευσης των συνόρων με επιτόπου ταυτοποίηση, να υποβάλλεται πιστοποίηση της διέλευσης των συνόρων που έχει από πριν χορηγηθεί στον πολίτη τρίτης χώρας, ή να καταχωρείται η αναχώρηση στο μπρώο αλλοδαπών.

Ποιοι είναι οι λόγοι και οι προϋποθέσεις απαγόρευσης εισόδου σε Κράτη Μέλη;

Τα περισσότερα Κράτη Μέλη ανέφεραν ότι επιβάλλουν αυτόματα απαγόρευση εισόδου στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το Άρθρο 11(1) της Οδηγίας για την Επιστροφή, ενώ τέσσερα Κράτη Μέλη (CZ, EE, ES, HR και IT) επιβάλλουν αυτόματα απαγόρευση εισόδου για όλες τις αποφάσεις επιστροφής που εκδίδονται. Η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, που δεν δεσμεύονται από την Οδηγία για την Επιστροφή, επιβάλλουν επίσης συστηματικά απαγόρευση εισόδου με τη διαταγή απέλασης.

Απαγόρευση εισόδου μπορεί επίσης να επιβάλλεται σε περιπτώσεις όπου:

- Υπάρχει κίνδυνος διαφυγής (BE, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, LU, MT, NL, SI, SE, SK),
- Ο πολίτης της τρίτης χώρας προκαλεί κίνδυνο για τη δημόσια πολιτική, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LV, LT, LU, MT, NL, SE, SI, SK, UK),
- Η αίτηση για νόμιμη διαμονή απορρίφθηκε ως πρόδηλα αβάσιμη ή δόλια (AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, LV, LT, LU, NL, SK, SE, UK).

Η εθνική νομοθεσία σε όλα τα Κράτη Μέλη - με εξαίρεση την Ιρλανδία και τη Μάλτα - προβλέπει διάφορες διάρκειες απαγορεύσεων εισόδου ανάλογα με τους λόγους για τους οποίους αυτές επιβάλλονται. Στα περισσότερα Κράτη Μέλη, η διάρκεια απαγορεύσεων εισόδου δεν υπερβαίνει τα πέντε χρόνια για περιπτώσεις που ένας πολίτης τρίτης χώρας έχει παραβεί τους νόμους για τη μετανάστευση (βλ. επίσης Παράρτημα Ι). Οι απαγορεύσεις εισόδου που υπερβαίνουν τη διάρκεια των πέντε χρόνων που ορίζεται στην Οδηγία για την Επιστροφή επιβάλλονται συνήθως σε περιπτώσεις που δεν αφορούν την Οδηγία και όταν καθορίζεται ότι ένας πολίτης τρίτης χώρας αποτελεί ιδιαίτερα σοβαρή απειλή για τη δημόσια πολιτική ή τη δημόσια ασφάλεια. Η διάρκεια των απαγορεύσεων εισόδου αρχίζει να μετρά από την ημέρα που ο πολίτης της τρίτης χώρας εγκαταλείπει την ΕΕ (AT, CY, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LV, MT, SI, SK) ή από την ημέρα που ο πολίτης της τρίτης χώρας έχει ήδη εγκαταλείψει την επικράτειά της (AT, DE, HU, NL, LT, UK).

Σε πολίτη τρίτης χώρας που αγνοεί την απαγόρευση εισόδου επιβάλλονται κυρώσεις ή αυτό εκλαμβάνεται ως ποινικό αδίκημα στα περισσότερα Κράτη Μέλη (AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, LV, LU, MT, NL, SK, SE).

Τα βασικά προβλήματα που επισημαίνονται από τα Κράτη Μέλη αφορούν τη συμμόρφωση των εμπλεκόμενων πολιτών τρίτων χωρών με τις απαγορεύσεις εισόδου. Το γεγονός αυτό μπορεί να οφείλεται, εν μέρει, στην εθνική νομοθεσία των Κρατών Μελών, όπου οι απαγορεύσεις εισόδου τίθενται σε ισχύ μόνο τη στιγμή της κοινοποίησης μιας απόφασης επιστροφής. Αυτό αποτελεί ειδικότερα θέμα για πολίτες τρίτων χωρών για τους οποίους έχει εκδοθεί απόφαση επιστροφής και απαγόρευση εισόδου, αλλά έχουν παραμείνει στην επικράτεια της ΕΕ, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει καμία έννομη συνέπεια από την απαγόρευση εισόδου. Ένα άλλο πρόβλημα ήταν η παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τις απαγορεύσεις εισόδου και η συνεργασία με άλλα Κράτη Μέλη στους ελέγχους εισόδου.

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ

Φεβρουάριος 2018

Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης (2018). Η αποτελεσματικότητα της επιστροφής στα Κράτη Μέλη της ΕΕ. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης.

Για περισσότερα στοιχεία:

EMN website: <http://ec.europa.eu/emn>

EMN LinkedIn page: <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

