



Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου

**ΥΠΟΜΝΗΜΑ
ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ**



**Για τη συζήτηση και ψήφιση του Σχεδίου Νόμου
του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη με τίτλο:**

***«Αναμόρφωση πλαισίου και διαδικασιών επιστροφών πολιτών τρίτων
χωρών-Λοιπές ρυθμίσεις του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου»***

29 Αυγούστου 2025



Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας και ο Εθνικός Θεσμός σε θέματα προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Έχει ιδρυθεί με το Ν 2667/1998 βάσει κανόνων των Ηνωμένων Εθνών (Αρχές των Παρισίων) όπως αυτός αντικαταστάθηκε με τον Ν 4780/2021.. Σε αυτήν μετέχουν πρόσωπα οριζόμενα από είκοσι φορείς (ανεξάρτητες Αρχές, συνδικαλιστικές οργανώσεις, δικηγορικοί σύλλογοι, οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και ερευνητικά ιδρύματα).

Νεοφύτου Βάμβα 6, 106 74 Αθήνα

T: 210 72 33 221-2, W: www.nchr.gr, E: info@nchr.gr

Ι.ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), εθνικός θεσμός για τα δικαιώματα του ανθρώπου και ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας σε θέματα προστασίας και προώθησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου, είναι, σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο, το κατ' εξοχήν αρμόδιο όργανο για την παροχή γνωμοδοτήσεων επί προωθούμενων μεταρρυθμίσεων εθνικής νομοθεσίας που άπτονται ζητημάτων προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή/και με αντίκτυπο σε αυτά.

Ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της, ασχολείται συστηματικά με ζητήματα μεταχείρισης πολιτών τρίτων χωρών, αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στο θεσμό της διεθνούς προστασίας. Το 2019 εξέδωσε την πρώτη Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα συμπυκνώνοντας τις θέσεις και προτάσεις της,¹ ενώ έχει συμβάλει σε εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Δικτύου Εθνικών Θεσμών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, διεθνών και ευρωπαϊκών οργάνων, συμπεριλαμβανομένων αποφάσεων ευρωπαϊκών δικαστηρίων². Από τότε, η ΕΕΔΑ παρακολουθεί τις εξελίξεις τόσο σε νομοθετικό επίπεδο όσο και στο πεδίο³, αναγνωρίζοντας την ιδιαίτερη σημασία της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου που σχετίζονται με τους ως άνω τομείς, μια διάσταση που αποτυπώνεται και στη νομολογία διεθνών και εθνικών δικαστηρίων και λοιπών δικαιοδοτικών οργάνων.

Στις 8.8.2025 κατατέθηκε προς συζήτηση και ψήφιση στη Βουλή το σχέδιο νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου με τίτλο «Αναμόρφωση πλαισίου και διαδικασιών επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών-Λοιπές ρυθμίσεις του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου». Αξίζει να σημειωθεί ότι για μια ακόμη φορά η Εθνική Επιτροπή δεν κλήθηκε εκ των προτέρων να καταθέσει τις απόψεις της, σε αντίθεση με τον σκοπό που επιτελεί βάσει του καταστατικού της νόμου⁴, των σχετικών συστάσεων διεθνών οργανισμών, όπως του

1 Η Έκθεση αυτή επικαιροποιήθηκε το 2020 (ΕΕΔΑ, Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και το Μεταναστευτικό Ζήτημα – Μέρος Β', Σεπτέμβριος 2020). Το 2021 η ΕΕΔΑ εξέδωσε ειδική έκθεση στα αγγλικά για την κατάσταση των δικαιωμάτων των μεταναστών στα σύνορα (GNCHR, [National Report on the situation of human rights at the borders – Greece](#), May 2021). Πιο πρόσφατα, κατόπιν επιτόπιων επισκέψεων στο πεδίο η ΕΕΔΑ δημοσίευσε τα πορίσματα και τις συστάσεις της για τα θέματα υποδοχής αιτούντων άσυλο (ΕΕΔΑ, [Επιτόπια Επίσκεψη στην Ελεγχόμενη Δομή Προσωρινής Φιλοξενίας Αιτούντων Άσυλο Ριτσώνας: Μια απομακρυσμένη φιλοξενία με ελλείψεις εγγυήσεων υποδοχής](#), Φεβρουάριος 2025. ΕΕΔΑ, [Επιτόπια επίσκεψη ΕΕΔΑ στη Σάμο: Μη σύμφωνες με τα βασικά πρότυπα οι συνθήκες υποδοχής στην ΚΕΔ Σάμου](#), 9.4.2024).

2 Ενδεικτικά: ENNHRI, [The human rights of migrants at borders – Regional report](#), 2021. GNCHR, [Input to the OHCHR study on human rights monitoring in the context of migration, including at international borders](#), January 2025. ΕΕΔΑ, [Δελτίο Τύπου: Έκθεση της ΕΕΔΑ στην απόφαση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση M.L. κατά Ελλάδας](#), 21.12.2023.

3 Βλ. ενδεικτικά ΕΕΔΑ, [Η ΕΕΔΑ στη Βουλή για το νομοσχέδιο του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου "Κώδικας Μετανάστευσης"](#), 24.3.2023. Η ΕΕΔΑ διατηρεί από κοινού με την Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες το Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας με τη συμμετοχή 55 οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Πρόσφατα ίδρυσε και τον Μηχανισμό Καταγραφής Άτυπων Αναγκαστικών Επιστροφών με τη συμμετοχή 12 οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Τα δυο αυτά όργανα παρέχουν την αναγκαία τεκμηρίωση από το πεδίο για τις προτάσεις της ΕΕΔΑ στα ζητήματα ρατσιστικής βίας και άτυπων αναγκαστικών επιστροφών που αφορούν και τον μεταναστευτικό και προσφυγικό πληθυσμό.

4 Βλ. άρθρο 12 παρ. β' του [v. 4780/2021](#).

Συμβουλίου της Ευρώπης⁵ καθώς και τις κατευθυντήριες γραμμές του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2019).

II. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Η ΕΕΔΑ έχει επανειλημμένα διατυπώσει τη σύσταση η αντιμετώπιση από την Πολιτεία του προσφυγικού και μεταναστευτικού ζητήματος να **γίνεται με ολιστικό και ανθρωποκεντρικό τρόπο** καθώς οι πολιτικές νόμιμης μετανάστευσης συνδέονται άρρηκτα με το φαινόμενο της παράτυπης μετανάστευσης, το οποίο θέτει σε διακινδύνευση τα δικαιώματα των ανθρώπων που μετακινούνται και δημιουργεί αντίστοιχα σοβαρά προβλήματα στις κοινότητες υποδοχής. Τα ζητήματα επαναπατρισμού, εθελούσιας ή αναγκαστικής επιστροφής πολιτών τρίτων χωρών σχετίζονται άμεσα με τα ζητήματα εισόδου, υποδοχής, ασύλου και διαμονής πολιτών τρίτων χωρών καθώς αποτελούν ενδεχομένως τον τελευταίο κρίκο στην αλυσίδα της μετανάστευσης. Για ένα βιώσιμο σύστημα υποδοχής και ασύλου πρέπει να υπάρχει αντίστοιχα και ένα αποτελεσματικό σύστημα επιστροφών. Ωστόσο οι επιστροφές πρέπει να γίνονται με σεβασμό στον άνθρωπο και την αξιοπρέπεια αυτού και να συνδέονται με πολιτικές ενθάρρυνσης (οικειοθελείς επιστροφές) και μέτρα επανένταξης στη χώρα καταγωγής.

Σκοπός των προωθούμενων ρυθμίσεων με το υπό συζήτηση Σχέδιο Νόμου (ΣχΝ) αποτελεί η «ενίσχυση της διαδικασίας αποτελεσματικών επιστροφών» (άρθρο 2) με την τροποποίηση, για 2^η φορά του Ν. 3907/2011 ο οποίος ενσωμάτωσε στο ελληνικό δίκαιο τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ (προηγούμενη τροποποίηση με το Ν. 4825/2021).

Η επιλογή του χρόνου εισαγωγής νέων ρυθμίσεων για τις επιστροφές είναι μάλλον απρόσφορη καθώς αφενός συζητείται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης η αναμόρφωση του νομικού πλαισίου των επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών με την έκδοση ενός νέου Κανονισμού και αφετέρου εκκρεμεί η ενσωμάτωση του πακέτου των νομοθετικών ρυθμίσεων του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (2024) μέχρι τα μέσα του 2026 – στο οποίο περιλαμβάνονται και διατάξεις για τις επιστροφές.

Στην αιτιολογική έκθεση και στον ίδιο το ΣχΝ γίνεται αναφορά στις «κατευθύνσεις της πρότασης του νέου κανονισμού επιστροφών COM (2025) 101 final». Η εν λόγω διευκρίνιση δεν εξασφαλίζει τη συμμόρφωση των προτεινόμενων διατάξεων με το εν γένει ενωσιακό δίκαιο καθώς δεν έχει ολοκληρωθεί η νομοπαρασκευαστική εργασία σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και ενδέχεται να υπάρξουν αλλαγές στο κείμενο. Σε κάθε περίπτωση, οι διατάξεις του πρότασης του νέου Κανονισμού Επιστροφών δεν μπορούν να αποτελέσουν νομιμοποιητική

⁵ Σύσταση [CM/Rec\(2021\)1](#) της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη για την ανάπτυξη και ενίσχυση αποτελεσματικών, πλουραλιστικών και ανεξάρτητων εθνικών θεσμών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, 31 Μαρτίου 2021 (Παράρτημα II, παρ. 8).

βάση ή δικαιολόγηση για τις νομοθετικές αλλαγές που εισάγει το ΣχΝ και υπερβαίνουν το πλαίσιο των διατάξεων της εν ισχύ Οδηγίας περί Επιστροφών.

Οι ρυθμίσεις που εισάγονται με το υπό συζήτηση ΣχΝ κινούνται στην κατεύθυνση όχι μόνο της αυστηροποίησης της μεταναστευτικής πολιτικής αλλά στην **αποψίλωση του θεσμικού πλαισίου από τον ανθρωπιστικό εγγενή χαρακτήρα της διαχείρισης ευάλωτων ατόμων προσφυγικού ή μεταναστευτικού προφίλ**. Ο κατασταλτικός, «τιμωρητικός» χαρακτήρας του νομοθετήματος είναι διάχυτος στις προωθούμενες ρυθμίσεις. Αύξηση χρονικών ορίων κράτησης, σύντμηση προθεσμιών για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων, συρρίκνωση διαδικαστικών εγγυήσεων, δυσανάλογες συνέπειες από την παραβίαση υποχρεώσεων και αυξημένες ποινικές κυρώσεις προωθούν μια κουλτούρα «ασφαλειοποίησης» της μετανάστευσης.

Συγκεκριμένα, καταργείται η δυνατότητα νομιμοποίησης της παραμονής αλλοδαπού στη χώρα μας για εξαιρετικούς λόγους (άρθρο 29) αφαιρώντας κάθε δυνατότητα ένταξης για ανθρώπους που έχουν δημιουργήσει σταθερούς κοινωνικούς και οικογενειακούς δεσμούς στη χώρα, καταδικάζοντάς τους σε καθεστώς μόνιμης επισφάλειας. Έμφαση δίνεται στο ΣχΝ στη διεύρυνση της κράτησης (άρθρα 16–18), στη χρήση μέτρων όπως η ηλεκτρονική επιτήρηση κατά την προθεσμία αναχώρησης (άρθρο 8), καθώς και στην ποινικοποίηση διοικητικών καταστάσεων (άρθρο 10), δημιουργώντας ένα πλαίσιο **υπέρμετρα κατασταλτικό**, το οποίο υπονομεύει την αρχή της αναλογικότητας. Η πρόβλεψη αυστηρότερων όρων χωρίς επαρκείς ασφαλιστικές δικλείδες για τις **ευάλωτες ομάδες** (ανήλικοι, οικογένειες, μακροχρόνιοι διαμένοντες) ενέχει σοβαρούς κινδύνους παραβίασης διεθνών υποχρεώσεων της χώρας, όπως η Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και το ίδιο το ευρωπαϊκό κεκτημένο.

Πολλές διατάξεις υπερβαίνουν το πλαίσιο της Οδηγίας και περιορίζουν ουσιαστικά τα περιθώρια ασφαλών και αξιοπρεπών επιστροφών. Ο νομοθέτης μεταφέρει το βάρος συμμόρφωσης σχεδόν αποκλειστικά στον πολίτη τρίτης χώρας, συρρικνώνοντας παράλληλα τα ένδικα βοηθήματα και τις διαδικαστικές εγγυήσεις. Έτσι, η λογική της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που διαπνέει το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, υποβαθμίζεται σε τυπική αναφορά χωρίς ουσιαστικό αντίκρισμα. Η συνολική εικόνα του ΣχΝ είναι αυτή ενός πλαισίου που ευνοεί την αυστηρότητα εις βάρος της δικαιοσύνης και της αναλογικότητας. Πρόκειται, επομένως, για μια νομοθετική πρωτοβουλία που, αντί να εξισορροπεί την ανάγκη αποτελεσματικών επιστροφών με τον σεβασμό των δικαιωμάτων, τείνει να υπονομεύει τον δεύτερο πόλο, θέτοντας σε αμφισβήτηση τη συμμόρφωση της χώρας με το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο.

III. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΕ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Αναλυτικότερα η Εθνική Επιτροπή εστιάζει στις παρακάτω διατάξεις του ΣχΝ:

1. Διεύρυνση της έννοιας της «χώρας επιστροφής» και «κίνδυνος διαφυγής» (Άρθρο 4 ΣχΝ)

Το Σχέδιο Νόμου διευρύνει τον κατάλογο δυνητικών χωρών προς επιστροφή προσθέτοντας τη χώρα συνήθους διαμονής, την ασφαλή τρίτη χώρα (γδ') και την πρώτη χώρα ασύλου (γε'). Αυτή η διεύρυνση υπερβαίνει το γράμμα της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ (άρθρο 4 περ. 3) και ενδεχομένως και το πνεύμα, εγείροντας ερωτηματικά ως προς τη συμβατότητα με το ενωσιακό δίκαιο. Η ΕΕΔΑ συστήνει να περιοριστεί ο ορισμός στις ρητά προβλεπόμενες περιπτώσεις της Οδηγίας.

Ως προς τον κίνδυνο διαφυγής, το ΣχΝ προσθέτει στον κατάλογο ενδεικτικών βάσιμων λόγων για τους οποίους εικάζεται ότι συντρέχει κίνδυνος διαφυγής τις περιπτώσεις ζι', ζκ' και ζλ' που αφορούν την έλλειψη κατοικίας ή γνωστής διαμονής, την μη ενημέρωση των αρχών για την μεταβολή αυτής και την άρνηση υποβολής σε ταυτοποίηση στο πλαίσιο της επιστροφής. Η έλλειψη σταθερής κατοικίας ή γνωστής διαμονής δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται αυτομάτως ως τεκμήριο κινδύνου διαφυγής, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για άτομα που μόλις έχουν εισέλθει στη χώρα με σκοπό την υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας για τα οποία, κατά συνήθη διοικητική πρακτική, εκδίδονται αυτομάτως πράξεις απέλασης ή επιστροφής. Σε κάθε περίπτωση, τα παραπάνω κριτήρια αποτελούν «ενδείξεις» σύμφωνα με τη Εγχειρίδιο της ΕΕ περί Επιστροφών⁶ και πρέπει σε κάθε περίπτωση να διενεργείται εξατομικευμένη αξιολόγηση λαμβάνοντας υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της ηλικίας, της κατάστασης της υγείας και της κοινωνικής κατάστασης των ενδιαφερομένων προσώπων που μπορεί να επηρεάζουν άμεσα τον κίνδυνο να διαφύγει ο υπήκοος τρίτης χώρας, και ενδέχεται σε ορισμένες περιπτώσεις να οδηγήει στο συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται κίνδυνος διαφυγής ακόμη και αν πληρούνται ένα ή περισσότερα από τα κριτήρια που ορίζονται στο εθνικό δίκαιο.

2. Απόφαση επιστροφής (Άρθρο 7 ΣχΝ)

Το ΣχΝ εισάγει τη δυνατότητα έκδοσης απόφασης επιστροφής, χωρίς σαφή προσδιορισμό της συγκεκριμένης χώρας προς την οποία καλείται ο ενδιαφερόμενος να επιστρέψει (τελευταίο εδάφιο της παρ. 1: «Εφόσον, κατά τον χρόνο έκδοσης της απόφασης επιστροφής από τις αρμόδιες αρχές, δεν μπορεί να προσδιοριστεί με βεβαιότητα η χώρα επιστροφής, τότε η απόφαση

⁶ Σύσταση (ΕΕ) 2017/2338 της Επιτροπής, της 16ης Νοεμβρίου 2017, για την καθιέρωση κοινού «εγχειριδίου περί επιστροφής» προς χρήση από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά την εκτέλεση σχετικών με την επιστροφή καθηκόντων C/2017/6505.

μπορεί να ορίζει περισσότερες από μία χώρες, στηριζόμενη στις πληροφορίες που έχουν στη διάθεσή τους οι αρχές»). Η δυνατότητα αυτή δεν παρέχεται από το ενωσιακό δίκαιο καθώς όπως έχει ερμηνευθεί από το ΔΕΕ⁷ η “απόφαση επιστροφής” που ορίζεται στο άρθρο 3 περ. 4 της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ πρέπει να περιλαμβάνει τον προσδιορισμό του προορισμού, δηλαδή μία από τις χώρες που αναφέρονται αποκλειστικά στην περ. 3 (χώρα καταγωγής, χώρα προέλευσης ή άλλη τρίτη χώρα στην οποία αποφασίζει εθελοντικά να επιστρέψει ο πολίτης τρίτης χώρας και θα γίνει δεκτός). Επομένως η ΕΕΔΑ προτείνει την απαλοιφή του συγκεκριμένου εδαφίου από το ΣχΝ.

3. Οικειοθελής αναχώρηση (Άρθρο 8 & 22 ΣχΝ)

Το Σχέδιο Νόμου μειώνει την προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης σε από 7-25 σε 7-14 ημέρες. Μολονότι μια τέτοια προσέγγιση είναι συμβατή με την Οδηγία, αμφιβολίες γεννώνται για την εφαρμοσιμότητά της, λαμβανομένου υπόψη μάλιστα του χρόνου που απαιτείται στην πράξη για την προετοιμασία και υλοποίηση μιας οικειοθελούς αναχώρησης πολίτη τρίτης χώρας από την Ελλάδα στη χώρα καταγωγής του, ακόμα και όταν ο τελευταίος συναινεί και συνεργάζεται με τις Αρχές. Οι συντομευμένες προθεσμίες δυσχεραίνουν την ουσιαστική πρόσβαση σε ένδικα βοηθήματα και την οργάνωση αξιοπρεπούς επιστροφής και υπονομεύουν ουσιαστικά τη δυνατότητα προσφυγής, καθώς οι διαδικασίες πρόσβασης σε νομική συνδρομή είναι ήδη χρονοβόρες.

Ομοίως μειώνεται η μέγιστη δυνατή παράταση του διαστήματος αυτού από 120 σε 60 ημέρες. Οι 60 μέρες, κατά την Εθνική Επιτροπή, είναι ένα εξαιρετικά μικρό διάστημα για την επίτευξη του σκοπού για τον οποίο προβλέπεται η δυνατότητα παράτασης, δηλαδή για τη διασφάλιση των βιοτικών σχέσεων και τη συνέχιση της φοίτησης των τέκνων αυτών στο σχολείο.

Με το υπό συζήτηση ΣχΝ προστίθενται στα μέτρα που μπορεί να λάβει ένα κράτος κατά το διάστημα της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης η επιβολή, κατ’ επιλογή, της ηλεκτρονικής επιτήρησης των πολιτών τρίτων χωρών για την αποφυγή του κινδύνου διαφυγής. Η ηλεκτρονική επιτήρηση διαφέρει ουσιωδώς από την τακτική εμφάνιση στις αρχές καθώς αποτελεί επαχθέστερο μέτρο που περιορίζει ακόμα περισσότερο την προσωπική ελευθερία του επιτηρούμενου. Επίσης δεν προβλέπεται από το κείμενο της Οδηγίας περί Επιστροφών και επομένως δεν μπορεί να γίνει δεκτό τη δεδομένη χρονική στιγμή. Η δε πρόταση Κανονισμού περί Επιστροφών που περιλαμβάνει το εν λόγω μέτρο προσδιορίζει επακριβώς τον τρόπο και τις προϋποθέσεις εφαρμογής του, εγγυήσεις οι οποίες δεν υπάρχουν στο παρόν ΣχΝ.

Ως συστάσεις, η ΕΕΔΑ κρίνει ότι απαιτείται η διατήρηση μεγαλύτερου εύρους προθεσμιών (τουλάχιστον 30 ημέρες ως βασικό πλαίσιο), ρητή πρόβλεψη για επιμήκυνση σε περιπτώσεις

⁷ ΔΕΕ C-924/19 PPU Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, 14-05-2020, σκ. 115.

παιδιών, οικογενειών και ευάλωτων ομάδων και απαλοιφή του μέτρου ηλεκτρονικής επιτήρησης ή πρόβλεψη αυτού με αυστηρές προϋποθέσεις και εγγυήσεις όπως ο δικαστικός έλεγχος.

4. Ασυνόδετοι ανήλικοι (Άρθρο 11 ΣχΝ)

Το ΣχΝ επαναλαμβάνει προϋσχύουσες διατάξεις χωρίς να λαμβάνει υπόψη την εξέλιξη σε εθνικό και διεθνές επίπεδο στην παιδική προστασία, όπου έχει κριθεί ότι η επιστροφή δεν αποτελεί ποτέ λύση που υπηρετεί το “βέλτιστο συμφέρον του παιδιού” και οι ασυνόδετοι ανήλικοι επιστρέφουν μόνο στις χώρες καταγωγής τους (και όχι σε τρίτες ή άλλες χώρες) μόνο εφόσον το επιθυμούν και πληρούνται σωρευτικά ορισμένες εγγυήσεις που προβλέπονται από το νόμο. Στο πνεύμα αυτό, η ΕΕΔΑ προτείνει ότι αν ο νομοθέτης επιθυμεί να εκσυγχρονίσει το πλαίσιο επιστροφών ασυνόδευτων ανηλίκων πρέπει να προβλέψει την παρουσία επιτρόπου καθ’όλα τα στάδια της διαδικασίας, την προηγούμενη ακρόαση του παιδιού και την αξιολόγηση εναλλακτικών λύσεων πριν από οποιαδήποτε επιστροφή (π.χ. οικογενειακή επανένωση σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ, πρόγραμμα προστασίας ανηλίκων).

5. Ένδικα βοηθήματα (Άρθρο 14 ΣχΝ)

Η προθεσμία για την κατάθεση αίτησης θεραπείας κατά των αποφάσεων επιστροφής μειώνεται από τις 60 ημέρες (γενικός κανόνας του διοικητικού δικαίου) στις 10 ημέρες. Όπως διατύπωσαν και οι ίδιες οι επιστημονικές ενώσεις δικηγόρων κατά τη διαβούλευση του ΣχΝ «η πρόβλεψη σύντομων προθεσμιών για την άσκηση των ένδικων βοηθημάτων ακυρώνουν στην πράξη το σχετικό δικαίωμα. Ειδικότερα, οι 10 μέρες για την κατάθεση αίτηση θεραπείας [...] αποτελούν ελάχιστο χρόνο για τη συγκέντρωση εγγράφων που να στηρίζουν μια επαρκή τεκμηρίωση για την τελική χορήγηση της άδειας παραμονής” (Ένωση Δικαίου Αλλοδαπών και Μετανάστευσης).

6. Κράτηση (Άρθρα 16–18 ΣχΝ)⁸

Το ΣχΝ διευρύνει τα κριτήρια «κινδύνου διαφυγής» (π.χ. έλλειψη διεύθυνσης, κατοχή πλαστών εγγράφων), οδηγώντας σε εκτεταμένη χρήση της κράτησης ως διοικητικό μέτρο, το οποίο αποτελεί εξαιρετικό μέτρο. Η νομοθετική παρέμβαση αντί να δίνει έμφαση σε εναλλακτικά της κράτησης μέτρα όπως επανειλημμένα έχει προτείνει η ΕΕΔΑ και διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα, αυξάνει τον κίνδυνο γενικευμένης και παρατεταμένης στέρησης ελευθερίας, χωρίς ουσιαστικό έλεγχο αναγκαιότητας και αναλογικότητας. Η ΕΕΔΑ συστήνει τον ρητό περιορισμό της κράτησης ως έσχατο μέτρο και την εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων κράτησης (εγγύηση,

⁸ Βλ. ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου "Βελτίωση Μεταναστευτικής Νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α'169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις, Απρίλιος 2020.

τακτική εμφάνιση, στέγαση σε ανοιχτές δομές)⁹. Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι και οι οικογένειες με ανήλικους μπορούν να κρατούνται μόνο ως έσχατη λύση και μόνο εφόσον δεν μπορούν να εφαρμοστούν άλλα λιγότερα επαχθή μέτρα και εναλλακτικές λύσεις έναντι της κράτησης και για το ελάχιστο απαιτούμενο χρονικό διάστημα, λαμβάνοντας υπόψη το βέλτιστο συμφέρον τους.

Τα ανώτατα όρια κράτησης είναι αντίθετα στο άρθρο 15 παρ. 5 και παρ. 6 της Οδηγίας Επιστροφών, άρθρο 6 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, άρθρο 5 ΕΣΔΑ και το άρθρο 9 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων. Το ΔΕΕ έχει ήδη κρίνει ότι η Οδηγία Επιστροφών δεν επιτρέπει υπέρβαση του ανώτατου χρονικού ορίου κράτησης που προβλέπουν οι διατάξεις του άρθρου 15 παρ. 5 και 6¹⁰. Η δε κράτηση ανηλίκων δεν είναι ποτέ προς το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού όπως προαναφέρθηκε¹¹.

7. Ρύθμιση θεμάτων απομάκρυνσης (Άρθρο 23 ΣχΝ)

Το εδάφιο β' της παρ. 4 του άρθρου προβλέπει ότι στην περίπτωση που η απομάκρυνση δεν είναι δυνατή για τεχνικούς λόγους, ο φάκελος του πολίτη τρίτης χώρας διαβιβάζεται στην αρμόδια εισαγγελική αρχή, προκειμένου να κινήσει ποινική δίωξη για το αδίκημα της παρ. 4 του άρθρου 83 του Ν. 3386/2005. Η απειλή ποινικής δίωξης επειδή ένα πρόσωπο δεν κατέστη δυνατόν να απομακρυνθεί για λόγους που δεν οφείλονται σε δική του υπαιτιότητα είναι δυσανάλογη και ακυρώνει στην πράξη την προστασία που παρέχει το άρθρο χορηγώντας την αναβολή απομάκρυνσης.

⁹ Βλ. αναλυτικά ΕΕΔΑ, Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και το Μεταναστευτικό Ζήτημα – Μέρος Β', Σεπτέμβριος 2020.

¹⁰ Βλ. ΔΕΕ, C-357/09 PPU, Kadzoev, παρ. 60 και 69 και ΔΕΕ, C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, παρ. 279.

¹¹ Επιτροπή του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού, Γενικό Σχόλιο υπ' αριθ. 6, παρ. 61 και 63. UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, σελ. 34-37, παρ. 51-57. Ειδικός Εισηγητής του ΟΗΕ για τα Βασανιστήρια στη θεματική αναφορά για τα βασανιστήρια και την κακομεταχείριση παιδιών που στερούνται της ελευθερίας τους, A/HRC/28/68, παρ. 80: «Στο πλαίσιο της επιβολής διοικητικής κράτησης, είναι πλέον σαφές ότι η αποστέρηση ελευθερίας παιδιών με βάση το δικό τους νομικό καθεστώς ή αυτό των γονιών τους δεν είναι ποτέ στο βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, υπερβαίνει τα όρια του αναγκαίου, καθίσταται κατάφωρα δυσανάλογη και μπορεί να αποτελεί σκληρή, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση παιδιών με μεταναστευτικό υπόβαθρο [...]». ΕΔΔΑ, Μ.Υ. και λοιποί κατά Ελλάδα, αριθμ. πρ. 51980/19 και Α.Ι. και λοιποί κατά Ελλάδα, αριθμ. πρ. 11588/20. Κοινό γενικό σχόλιο αρ. 4 (2017) της Επιτροπής του ΟΗΕ για την Προστασία των Δικαιωμάτων όλων των Μεταναστών Εργαζομένων και των Μελών της Οικογένειάς τους και αρ. 23 (2017) της Επιτροπής του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού σχετικά με τις υποχρεώσεις των Κρατών αναφορικά με τα δικαιώματα των παιδιών στο πλαίσιο της διεθνούς μετανάστευσης στις χώρες καταγωγής, διέλευσης, προορισμού και επιστροφής, παρ. 5: «Οποιαδήποτε μορφή διοικητικής κράτησης παιδιού θα πρέπει να απαγορεύεται από τον νόμο και αυτή η απαγόρευση θα πρέπει να εφαρμόζεται πλήρως στην πράξη.»

8. Μέρος Β: Ρύθμιση θεμάτων επιστροφών παρανόμως διαμενόντων, ανεπιθύμητοι αλλοδαποί και ποινικές κυρώσεις

Το Μέρος Β' του Σχεδίου Νόμου επικεντρώνεται στη ρύθμιση θεμάτων επιστροφών παρανόμως διαμενόντων, στην κατηγοριοποίηση «ανεπιθύμητων αλλοδαπών» και στην εισαγωγή/τροποποίηση ποινικών κυρώσεων (άρθρα 20–27). Το πλαίσιο αυτό συνιστά σαφή αυστηροποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής, καθώς ενισχύεται ο κατασταλτικός χαρακτήρας των διαδικασιών επιστροφής και ενισχύονται τα μέτρα απομάκρυνσης με περιορισμένες δυνατότητες εξατομικευμένης κρίσης. Ενδεικτικό είναι ότι η ίδια η αιτιολογική έκθεση παραπέμπει στην ανάγκη ταχείας και αποτελεσματικής διαχείρισης επιστροφών, χωρίς όμως να δίνεται έμφαση σε εγγυήσεις δικαιωμάτων και σε ουσιαστικά ένδικα μέσα. Έτσι, η έμφαση μετατοπίζεται από μια ισορροπία μεταξύ αποτελεσματικότητας και προστασίας δικαιωμάτων σε μια μονομερή προτεραιότητα της «αποτρεπτικότητας» και της επιβολής κυρώσεων.

Η ενότητα αυτή εισάγει επίσης εντατική ποινικοποίηση της παράνομης εισόδου, εξόδου και παραμονής (άρθρο 27), αντικαθιστώντας το ισχύον άρθρο 83 ν. 3386/2005, με βαρύτερες ποινικές συνέπειες. Το γεγονός ότι η διοικητική παρατυπία –η έλλειψη νομιμοποιητικών εγγράφων– μετατρέπεται σε ποινικό αδίκημα, εγείρει σοβαρά ζητήματα αναλογικότητας, ιδίως για άτομα που τελούν σε κατάσταση ανάγκης, όπως αιτούντες διεθνή προστασία ή μακροχρόνιοι διαμένοντες που έχασαν για τεχνικούς λόγους το καθεστώς νομιμότητάς τους. Η χρήση του ποινικού δικαίου ως μέσου ελέγχου της μετανάστευσης οδηγεί σε στιγματισμό και εγκληματοποίηση ολόκληρων ομάδων πληθυσμού, αντί να περιορίζεται σε πραγματικά επιβλαβείς συμπεριφορές. Αυτό το μοντέλο αυστηροποίησης, εάν δεν συνοδευτεί από σαφείς ασφαλιστικές δικλίδες, κινδυνεύει να παραβιάσει τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας (ΕΣΔΑ, ΔΣΑΠΔ) και να ενισχύσει φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού, αντί να συμβάλει σε μια δίκαιη και ισορροπημένη διαχείριση της μετανάστευσης.

9. Κατάργηση άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους (Άρθρο 29 ΣχΝ)

Έχοντας αναφερθεί με προηγούμενες θέσεις της σχετικά με τις αλλαγές του εν λόγω καθεστώτος¹², η ΕΕΔΑ υπογραμμίζει έντονα ότι η κατάργηση της παρ. 5 του άρθρου 134 Κώδικα Μετανάστευσης στερεί από μακροχρόνια διαμένοντες και οικογένειες με ισχυρούς δεσμούς το δικαίωμα νομιμοποίησης, οδηγώντας σε κοινωνικό αποκλεισμό και ποινικοποίηση. Επιφέρει μια ουσιαστική ανατροπή, καθώς η διάταξη κάλυπτε περιπτώσεις ανθρώπων με

¹² ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στη νομοθετική πρωτοβουλία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου υπό τον τίτλο «Κώδικας Μετανάστευσης», Μάρτιος 2023. Βλ. και ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «Βελτίωση Μεταναστευτικής Νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις», Απρίλιος 2020.

ισχυρούς κοινωνικούς, οικογενειακούς και εργασιακούς δεσμούς με τη χώρα. Η κατάργηση τους αφήνει μετέωρους σε ένα καθεστώς παρανομίας ανεξάρτητα από τη συμβολή τους στην κοινωνία ή το γεγονός ότι έχουν δημιουργήσει οικογένεια και κοινωνικό ιστό στην Ελλάδα. Η σύσταση της ΕΕΔΑ εστιάζει στη διατήρηση και ενίσχυση της δυνατότητας αδειών διαμονής για εξαιρετικούς λόγους, ώστε να μην εγκλωβίζονται άνθρωποι σε ένα παράνομο καθεστώς παρά την κοινωνική τους ένταξη. Συνεπώς, η διατήρηση του θεσμού των αδειών διαμονής για εξαιρετικούς λόγους δεν αποτελεί μόνο εγγύηση προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αλλά και μέτρο ρεαλιστικής διαχείρισης της μετανάστευσης.

10. Χρήση πληροφοριακών συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης (Άρθρο 32 και 33 ΣχΝ)

Η εισαγωγή της τεχνητής νοημοσύνης σε διαδικασίες που αφορούν την εξέταση αιτημάτων διεθνούς προστασίας και τις διαδικασίες επιστροφής εγείρει σοβαρά ζητήματα και ενδεικτικά αναφέρονται τα ακόλουθα: η συμμόρφωση με το ενωσιακό δίκαιο, η διαφάνεια, η λογοδοσία, το δικαίωμα ακρόασης του αιτούντος. Ο Κανονισμός της ΕΕ για την Τεχνητή Νοημοσύνη (AI Act)¹³ θέτει αυστηρούς κανόνες για τη χρήση ΤΝ σε ευαίσθητους τομείς όπως η μετανάστευση και το άσυλο, χαρακτηρίζοντας τα συστήματα ως «υψηλού κινδύνου». Η εισαγωγή της ΤΝ χωρίς σαφή μηχανισμό αξιολόγησης, εποπτείας και ελέγχου κινδυνεύει να αντιβαίνει στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Δεν υπάρχει σαφής πρόβλεψη για τη διαφάνεια των αλγορίθμων ή για το πώς οι αιτούντες θα μπορούν να κατανοήσουν και να αμφισβητήσουν αποφάσεις που στηρίζονται σε συστήματα ΤΝ. Αυτό ενέχει κίνδυνο «αδιαφανούς διοίκησης» και στερεί το δικαίωμα σε αποτελεσματικό ένδικο μέσο.

Η ΕΕΔΑ συστήνει τη συμμόρφωση των διατάξεων με τον Κανονισμό της ΕΕ για την Τεχνητή Νοημοσύνη με βάση, μεταξύ άλλων, α) τον περιορισμό εφαρμογής σε ευαίσθητες διαδικασίες, σύμφωνα με τον οποίο η χρήση ΤΝ σε κρίσιμες διαδικασίες, όπως οι συνεντεύξεις αιτούντων άσυλο (Άρθρο 33), θα πρέπει να απορριφθεί ή να περιοριστεί αυστηρά, με βάση τα εχέγγυα του ως άνω Κανονισμού, καθώς επηρεάζει άμεσα την αξιοπιστία της διαδικασίας, β) τη ρητή διασφάλιση ανθρώπινης εποπτείας, δηλαδή να καθιερωθεί ότι κάθε χρήση ΤΝ λειτουργεί μόνο επικουρικά, με τις αποφάσεις να λαμβάνονται αποκλειστικά από φυσικά πρόσωπα που φέρουν ευθύνη και λογοδοσία, γ) τη διαφάνεια και πρόσβαση, δηλαδή να υπάρξει πρόβλεψη ώστε οι αιτούντες να ενημερώνονται όταν χρησιμοποιούνται εργαλεία ΤΝ και να έχουν δικαίωμα πρόσβασης στις σχετικές πληροφορίες, προκειμένου να μπορούν να ασκήσουν ένδικα μέσα, δ) να προβλεφθεί ειδική αξιολόγηση αντικτύπου (fundamental rights impact assessment) για κάθε χρήση ΤΝ σε διαδικασίες μετανάστευσης και ασύλου, με εποπτεία από

¹³ Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1689 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2024, για τη θέσπιση εναρμονισμένων κανόνων σχετικά με την τεχνητή νοημοσύνη και την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 300/2008, (ΕΕ) αριθ. 167/2013, (ΕΕ) αριθ. 168/2013, (ΕΕ) 2018/858, (ΕΕ) 2018/1139 και (ΕΕ) 2019/2144 και των οδηγιών 2014/90/ΕΕ, (ΕΕ) 2016/797 και (ΕΕ) 2020/1828 (κανονισμός για την τεχνητή νοημοσύνη)

ανεξάρτητη αρχή σύμφωνα με το εθνικό πλαίσιο διακυβέρνησης της τεχνητής νοημοσύνης, το οποίο βρίσκεται σε εξέλιξη.

Συνοψίζοντας, το Σχέδιο Νόμου, αν και διακηρύσσει τη συμμόρφωση με την Οδηγία 2008/115/ΕΚ και με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας – ακόμα και με όσες ακόμα δεν έχουν γεννηθεί -, κινείται στα όρια νομιμότητας, υπονομεύοντας τα θεμελιώδη δικαιώματα και εγγυήσεις του κράτους δικαίου όπως είναι η αρχή της αναλογικότητας και η ένδικη προστασία. Για να διασφαλιστεί η αναλογικότητα, η συμμόρφωση με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, είναι αναγκαία η αναθεώρηση κρίσιμων διατάξεων, ιδίως ως προς την οικειοθελή αναχώρηση, την κράτηση, την προστασία των ευάλωτων ομάδων και την πρόσβαση σε ουσιαστικά ένδικα μέσα.

Το πλαίσιο της αυξημένης ποινικοποίησης του ΣχΝ θα οδηγήσει σε απάνθρωπες και εξευτελιστικές συνθήκες για τα συγκεκριμένα άτομα σε χώρους κράτησης στην Ελλάδα που έχουν επανειλημμένα καταγγελλθεί για υπερπληθυσμό, έλλειψη υγιεινής και απουσία πρόσβασης σε ιατρική περίθαλψη. Η ΕΕΔΑ υπενθυμίζει **τους ειδικούς κανόνες συνθηκών κράτησης**, όπως τις *Βασικές Αρχές για τη Μεταχείριση των Κρατουμένων* (1990)¹⁴, τους *Πρότυπους Ελάχιστους Κανόνες των Ηνωμένων Εθνών για τη Μεταχείριση των Κρατουμένων* (2015)¹⁵, τους Αναθεωρημένους Ευρωπαϊκούς Κανόνες για τις φυλακές (2020)¹⁶, τα πρότυπα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης (CPT)¹⁷, τις πρόσφατες εκθέσεις της CPT για τη χώρα μας συνδυαστικά με τις καταδικαστικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για την Ελλάδα¹⁸ για την παραβίαση του άρθρου 3.

Η ΕΕΔΑ θα εξακολουθήσει να παρακολουθεί στενά ζητήματα που αφορούν τη μετανάστευση και το άσυλο και τα δικαιώματα μεταναστών και προσφύγων και την εναρμόνισή των εθνικών κανόνων με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο και παραμένει στη διάθεση του νομοθετικού

¹⁴ UN General Assembly, [Basic Principles for the Treatment of Prisoners: resolution](#) / adopted by the General Assembly, 28 March 1991, A/RES/45/111.

¹⁵ [The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners \(unodc.org\)](#).

¹⁶ [Recommendation Rec\(2006\)2-rev](#) of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006, at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020 at the 1380th meeting of the Ministers' Deputies)

¹⁷ [Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας \(ΕΠΒ-CPT\)](#), Πρότυπα.

¹⁸ Ενδεικτικά αναφέρονται: *Κωνσταντόπουλος και λοιποί κατά Ελλάδας*, 69781/13, 22 Νοεμβρίου 2018, *Igbo κ.ά. κατά Ελλάδας*, 60042/13, 9 Φεβρουαρίου 2017, *M. κατά Ελλάδας*, 44559/15, 16 Φεβρουαρίου 2017, *Singh και άλλοι κατά Ελλάδας*, 60041/13, 19 Ιανουαρίου 2017, *Kalandia κατά Ελλάδας*, 48684/15, 6 Οκτωβρίου 2016, *Αλεξόπουλος κ.ά. κατά Ελλάδας*, 41804/13, 6 Οκτωβρίου 2016, *Niazai κ.ά. κατά Ελλάδας*, 36673/13, 29 Οκτωβρίου 2015, *Λαυρεντιάδης κατά Ελλάδας*, 29896/13, 22 Σεπτεμβρίου 2015, *Παπαδάκης κ.ά. κατά Ελλάδας*, 34083/13, 25 Φεβρουαρίου 2016, *Μαρτζακλής κ.ά. κατά Ελλάδας*, 20378/13, 9 Ιουλίου 2015, *Παπακωνσταντίνου κατά Ελλάδας*, 50765/11, 13 Νοεμβρίου 2014.



σώματος για την παροχή αναλυτικότερων στοιχείων επί των ανωτέρω ζητημάτων που ακροθιγώς τίθενται στο παρόν υπόμνημα. Όλες οι θέσεις της ΕΕΔΑ όπως έχουν υιοθετηθεί από την Ολομέλεια της και έχουν ευρέως δημοσιοποιηθεί, βρίσκονται αναρτημένες στον ιστότοπο της Εθνικής Επιτροπής. Ευχαριστούμε για την προσοχή σας.