

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΕΔΑ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ
ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ
ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ
ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΑΣΥΛΟ

Εύα Τζαβαλά¹
Γιώργος Κεμερλής²

1. Ο ρόλος της ΕΕΔΑ

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) συνιστά το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας στα ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ελλάδα.³ Από την ίδρυσή της με το ν. 2667/1998,⁴ κατ' εφαρμογή των Αρχών των Παρισίων⁵ που υιοθετήθηκαν από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ με την απόφαση 48/134 της 20ης Δεκεμβρίου 1993, η ΕΕΔΑ αναγνωρίζεται ως ο Εθνικός Θεσμός Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΘΑΔ) της χώρας, επιτελώντας συστηματικό και πολύπλευρο έργο στην προστασία και προώθηση των ανθρωπίνων

1. Ειδική εμπειρογνώμονας ανθρωπίνων δικαιωμάτων, Συντονίστρια Επιστημονικού Προσωπικού ΕΕΔΑ.

2. Απόφοιτος ΔΕΣ ΠΑΠΕΙ, ερευνητής.

3. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την ΕΕΔΑ βλ. <https://www.nchr.gr/>.

4. Βλ. ν. 2667/1998, Σύσταση Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΦΕΚ Α' 281/18.12.1998, διαθέσιμο σε: https://www.nchr.gr/images/docs/Kodikopoihsi_nomou_eeda_7_2019.pdf.

5. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), διαθέσιμο σε: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>.

δικαιωμάτων. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με το νόμο της, η κύρια αποστολή της ΕΕΔΑ συνίσταται στη διαρκή παρακολούθηση των θεμάτων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τη δημόσια ενημέρωση και την προώθηση της σχετικής έρευνας· στην ανταλλαγή εμπειριών σε υπερεθνικό και διεθνές επίπεδο με ανάλογα όργανα άλλων κρατών, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνείς οργανισμούς, όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης, τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη και τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών· και στη διαμόρφωση προτάσεων πολιτικής σε θέματα του αντικειμένου της.⁶ Οι ΕΘΑΔ ιδρύονται από τα κράτη με σκοπό την προώθηση και την υπεράσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε εθνικό επίπεδο και αναγνωρίζονται ως ένα από τα σημαντικότερα μέσα με τα οποία τα κράτη γεφυρώνουν το χάσμα μεταξύ των διεθνών υποχρεώσεων του για τα ανθρώπινα δικαιώματα και της πραγματικής απόλαυσης αυτών στην πράξη από όλους όσους διαβιούν στην επικράτειά τους. Τα κράτη ελέγχονται για την ίδρυση και την αποτελεσματική λειτουργία των ΕΘΑΔ μέσω της ενίσχυση αυτών με πόρους και εργαλεία από τα κράτη.

Ο ν. 4780/2021⁷ μετέβαλε το νομικό καθεστώς της ΕΕΔΑ, εξασφαλίζοντάς της νομική προσωπικότητα, λειτουργική ανεξαρτησία και διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Η ΕΕΔΑ διαθέτει από τον Δεκέμβριο του 2023 πλήρη οικονομική αυτοτέλεια και λειτουργεί ως φορέας Γενικής Κυβέρνησης και Ανε-

6. Βλ. σχετική ιστοσελίδα, διαθέσιμη σε : <https://www.nchr.gr/eeda.html>.

7. Ν. 4780/2021, Εθνική Αρχή Προσβασιμότητας, Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής και Τεχνηθικής, ΦΕΚ Α' 30/28.02.2021, διαθέσιμος σε: https://www.nchr.gr/images/nomothesia_thesmiko_plaisio/4780_2021_1.pdf.

ξάρτητη Διοικητική Αρχή. Τα ζητήματα εσωτερικής λειτουργίας των οργανωτικών μονάδων της ΕΕΔΑ ρυθμίζονται με τον νέο Οργανισμό της ΕΕΔΑ (π.δ. 74/2023, Α' 128) που εκδόθηκε το 2023.⁸

Η ΕΕΔΑ ερμηνεύει με ευρύ και εποικοδομητικό τρόπο την εντολή της ως οφείλει ως ΕΘΑΔ, ώστε να προωθείται ένας πιο προοδευτικός ορισμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου που να περιλαμβάνει το σύνολο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως αυτά ορίζονται σε διεθνή, περιφερειακά και εθνικά κείμενα και ερμηνεύονται από τα αρμόδια διεθνή δικαιοδοτικά και οιοιεί δικαιοδοτικά όργανα. Κατά τον τρόπο αυτό πραγματώνεται η θεμελιώδης αρχή του δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου, σύμφωνα με την οποία όλα τα δικαιώματα είναι οικουμενικά, αδιαίρετα και αλληλοεξαρτώμενα. Τα τελευταία χρόνια, η ΕΕΔΑ δραστηριοποιείται και σε σύγχρονα πεδία δικαιωμάτων όπως το περιβάλλον, η τεχνητή νοημοσύνη, επιχειρήσεις και ανθρωπίνια δικαιώματα.⁹

Πέραν της ρητής κατοχύρωσης της ανεξαρτησίας της ΕΕΔΑ από το νόμο, πρόσθετη εγγύηση της ανεξαρτησίας της αποτελεί η πλουραλιστική της σύνθεση, με την οποία πραγματώνεται ο ρόλος της ως «γεφυροποιού» μεταξύ διαφόρων φορέων της Κοινωνίας των πολιτών και της Πολιτείας. Προάγοντας τον διάλογο και την πολυφωνία σε θέματα που αφορούν στα δικαιώματα του ανθρώπου, το συλλογικό αυτό όργανο που περιλαμβάνει 20 τακτικά μέλη και 20 αναπληρωματικά, ορισμένα μεταξύ άλλων από ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και

8. Βλ. Ετήσια Έκθεση 2023, σ.27, διαθέσιμη σε : <https://www.nchr.gr/eeda/annual-reports-el.html>.

9. Βλ. Ετήσια Έκθεση 2023, σ.29, διαθέσιμη σε : <https://www.nchr.gr/eeda/annual-reports-el.html>.

πολιτικών επιστημών, δικηγορικούς συλλόγους, συνδικαλιστικές οργανώσεις, μη κυβερνητικές οργανώσεις εξασφαλίζει ένα πολύ υψηλό επίπεδο εμπειρογνωμοσύνης, πολύ κοντά στις ανάγκες και τις προκλήσεις του πεδίου. Η Βουλή των Ελλήνων, τα πολιτικά κόμματα που εκπροσωπούνται στη Βουλή και τα Υπουργεία ορίζουν λειτουργικούς συνδέσμους με την ΕΕΔΑ. Η θητεία των Μελών είναι τετραετής. Η εκλογή του Προέδρου και των δύο Αντιπροέδρων από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ συνιστά ένα ακόμα εχέγγυο ανεξαρτησίας.

Υπό τον θεσμικό της ρόλο ως ΕΘΑΔ, η ΕΕΔΑ αποτελεί μέρος τόσο του παγκόσμιου δικτύου των ΕΘΑΔ (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI),¹⁰ όσο και του ευρωπαϊκού (European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI).¹¹ Το Παγκόσμιο Συντονιστικό Όργανο των ΕΘΑΔ (GANHRI) αξιολογεί – και κατά τακτά χρονικά διαστήματα, επαναξιολογεί – τους ΕΘΑΔ ως προς τη συμμόρφωση αυτών με τις Αρχές των Παρισίων. Με βάση την αξιολόγηση αυτή τους αποδίδεται status A (πλήρης συμμόρφωση) ή status B (ελλιπής συμμόρφωση), το οποίο και καθορίζει τη δυνατότητά τους να συμμετέχουν σε μία σειρά από μηχανισμούς του ΟΗΕ, του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ΕΕΔΑ διαθέτει από το 2001 βαθμό διαπίστευσης Α' το οποίο της έχει αποδώσει η αρμόδια διεθνής Υποεπιτροπή Διαπίστευσης του GANHRI, που λειτουργεί υπό την αιγίδα και σε συνεργασία με το Γραφείο του Υπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (OHCHR).¹² Κατά την πιο πρόσφα-

10. Για πληροφορίες για το GANHRI, βλ. σχετική ιστοσελίδα, διαθέσιμη σε : <https://ganhri.org/>.

11. ENNHRI, <https://ennhri.org/>.

12. Βλ. Ετήσια Έκθεση 2023, σ.27-29.

τη αξιολόγησή της τον Νοέμβριο του 2024, η ΕΕΔΑ επαναδιαπιστεύθηκε με status A από την αρμόδια διεθνή Υποεπιτροπή, αποδεικνύοντας έμπρακτα ότι εκπληρώνει την αποστολή της, προωθώντας και προστατεύοντας τα δικαιώματα του ανθρώπου.¹³

2. Η ΕΕΔΑ για το Άσυλο και τη Μετανάστευση

Η ΕΕΔΑ παρακολουθεί στενά, από την ίδρυση της, τα ζητήματα μεταχείρισης αλλοδαπών τονίζοντας τον απαρέγκλιτο σεβασμό των δικαιωμάτων όλων όσων βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια και αποδίδοντας ύψιστη σημασία στη διαφύλαξη των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων. Ακολούθως, ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της, έχει ασχοληθεί με ζητήματα εισόδου και διαμονής αλλοδαπών, συνθηκών υποδοχής στα νησιά και την ενδοχώρα, διαδικασιών ασύλου και πολιτογράφησης, ασυνόδευτων ανηλίκων, κράτησης των αιτούντων διεθνή προστασία και προς επιστροφή πολιτών τρίτων χωρών, πρόσβασης στην εκπαίδευση και την εργασία, υγειονομικής περίθαλψης και κοινωνικοασφαλιστικής κάλυψης, στέγασης και ένταξης κ.α.¹⁴ Στην ΕΕΔΑ λειτουργεί ειδικό τμήμα για την εφαρμογή των δικαιωμάτων του ανθρώπου στους αλλοδαπούς (Γ' Τμήμα).¹⁵

13. Απονομή του βαθμού διαπίστευσης Α στην ΕΕΔΑ κατά τη Γενική Συνέλευση του GANHRI στη Γενεύη, 14.03.2025, διαθέσιμη σε: <https://www.nchr.gr/ta-nea-mas/1954-ganhri.html>.

14. Έκθεση Αναφοράς της ΕΕΔΑ για το προσφυγικό και το μεταναστευτικό ζήτημα, Μέρος Β', Σεπτέμβριος 2020, σ. 4, διαθέσιμη σε : https://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Ekthesi_Anaforas_Prosfugiko_el_compressed.pdf.

15. Βλ. σύνθεση και οργάνωση ΕΕΔΑ, διαθέσιμη σε : <https://www.nchr.gr/eeda/ds-eeda.html>.

Τα τελευταία έτη – και ιδίως την περίοδο της προσφυγικής κρίσης – το μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα βρίσκεται σταθερά στις προτεραιότητες της Εθνικής Επιτροπής. Η ΕΕΔΑ έχει αναπτύξει πολυεπίπεδες δράσεις, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο για την παρακολούθηση των ζητημάτων ασύλου και μετανάστευσης, αξιοποιώντας όλα τα εργαλεία που της έχει δώσει ο Έλληνας νομοθέτης.

Αναλυτικότερα, σε ό,τι αφορά στη παροχή συμβουλευτικής (*consulting*) προς τα όργανα της Πολιτείας σε θέματα προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου, αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο «προληπτικής» δράσης για την εναρμόνιση των νομοθετικών, διοικητικών ή άλλων μέτρων με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας.¹⁶ Η ΕΕΔΑ, ανταποκρινόμενη με ευθύνη και συνέπεια στο ρόλο αυτό, παρακολουθεί τις νομοθετικές και πολιτικές εξελίξεις και προτείνει στην Πολιτεία λύσεις, προτάσεις και πρωτοβουλίες συμβατές με τα ανθρώπινα δικαιώματα (*human rights based approach*). Μολονότι η εν λόγω δράση της ΕΕΔΑ δεν αποτυπώνεται πάντα σε γραπτά κείμενα, χαρακτηριστικό παράδειγμα «προληπτικής δράσης» αποτελεί η υποβολή γνωμοδοτήσεων σε σχέδια νόμου, εθνικά σχέδια δράσης ή εκθέσεις που πρόκειται να υποβάλλει η Ελλάδα ενώπιον οργάνων ελέγχου εφαρμογής διεθνών και ευρωπαϊκών/περιφερειακών συμβάσεων προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ενδεικτικά, μεταξύ των πιο πρόσφατων δράσεων που έχει αναλάβει η ΕΕΔΑ στο πλαίσιο του συμβουλευτικού της ρόλου προς την Πολιτεία συγκαταλέγεται η συμμετοχή της στη συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής κατά τη συζήτηση επί

16. Έκθεση Αναφοράς της ΕΕΔΑ για το προσφυγικό και το μεταναστευτικό ζήτημα, Μέρος Β', Σεπτέμβριος 2020, σ. 5.

του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «*Αναμόρφωση πλαισίου και διαδικασιών επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών-Λοιπές ρυθμίσεις του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου*» και η υποβολή σχετικού Υπομνήματος.¹⁷ Αντίστοιχα, στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται η υποβολή γραπτών παρατηρήσεων εκ μέρους της ΕΕΔΑ στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «*Κώδικας Μετανάστευσης*»,¹⁸ καθώς και η υποβολή υπομνήματος ενώπιον της Βουλής των Ελλήνων για τη συζήτηση και ψήφιση του Σχεδίου Νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου με τίτλο «*Κύρωση Κώδικα Νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών*».¹⁹ Σε όλες τις ανωτέρω παρεμβάσεις της ΕΕΔΑ, καθώς και σε άλλες προηγούμενων ετών,²⁰ περιλαμβάνονται

17. Βλ. σχετική ανακοίνωση «*Η ΕΕΔΑ στη συνεδρίαση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής επί του νομοσχεδίου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου*», 29.08.2025, διαθέσιμη σε: <https://www.nchr.gr/2020-02-26-05-51-20/57-prosfyges-metanastes/2076-i-eeda-sti-synedriasi-tis-koinovouleftikis-epitropis-epi-tou-nomosxediou-tou-ypourgeiou-metanastefsis-kai-asylou.html>.

18. Βλ. σχετική ανακοίνωση, «*Παρατηρήσεις της ΕΕΔΑ στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «Κώδικας Μετανάστευσης»*», 27.03.2025, διαθέσιμη σε : <https://www.nchr.gr/2020-02-26-05-51-20/57-prosfyges-metanastes/1582-paratiriseis-tis-eeda-sto-sxedio-nomou-tou-ypourgeiou-metanastefsis-kai-asylou-kodikas-metanastefsis.html>.

19. *Υπόμνημα της ΕΕΔΑ επί του Σχεδίου Νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου*, 07.06.2022.

20. Βλ. Έκθεση Αναφοράς της ΕΕΔΑ για το προσφυγικό και το μεταναστευτικό ζήτημα, Μέρος Β', Σεπτέμβριος 2020, σ. 5-6.

σχόλια και προτάσεις για την αποτελεσματική προστασία και την αδιάκριτη εφαρμογή των δικαιωμάτων που κατοχυρώνουν οι διεθνείς και ευρωπαϊκές συνθήκες προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου σε όλους όσους διαβιούν στην ελληνική επικράτεια, με έμφαση στις ευάλωτες ομάδες πληθυσμού όπως οι αιτούντες άσυλο, οι πρόσφυγες και οι μετανάστες.

Σε δεύτερο επίπεδο, στο πλαίσιο του γενικού καθήκοντος της παρακολούθησης της συμμόρφωσης των αρμόδιων κρατικών αρχών με τα διεθνή, περιφερειακά και εθνικά πρότυπα για τα δικαιώματα του ανθρώπου (monitoring), η ΕΕΔΑ παρεμβαίνει δημόσια με δηλώσεις, ανακοινώσεις κ.ά. όπου κρίνει απαραίτητο και σύμφωνα με τις εσωτερικές δημοκρατικές διαδικασίες που προβλέπει ο ιδρυτικός της νόμος και ο Κανονισμός της. Άλλωστε, η πλουραλιστική σύνθεση της ΕΕΔΑ, στην οποία συμμετέχουν πρόσωπα διαφορετικής προέλευσης και διαφορετικών απόψεων, με γνώσεις και εμπειρία σε ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ανεξαρτησία γνώμης εγγυάται τη σφαιρική αντιμετώπιση των ζητημάτων. Η Ολομέλεια της ΕΕΔΑ αποτελεί μια «μικρογραφία» της κοινωνίας όπου γίνεται μια γόνιμη ζύμωση διαφορετικών απόψεων, όλες οι θέσεις της ΕΕΔΑ δοκιμάζονται και εφόσον επιτευχθεί μια ευρεία συναίνεση, εντέλει υιοθετούνται και δημοσιεύονται.²¹ Μεταξύ ανάλογων πρόσφατων παρεμβάσεων της ΕΕΔΑ σε περιπτώσεις άμεσης διακινδύνευσης κατοχυρωμένων δικαιωμάτων προσφύγων και μεταναστών μπορούν να μνημονευτούν η Κοινή Δήλωση του Γραφείου Ελλάδας της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR) και της ΕΕΔΑ για την κλιμάκωση της αρνητικής ρητορικής και του δυσμενούς κλίματος που διαμορφώνεται σε

21. Έκθεση Αναφοράς της ΕΕΔΑ για το προσφυγικό και το μεταναστευτικό ζήτημα, Μέρος Β', Σεπτέμβριος 2020, σ. 6.

βάρος των προσφύγων, των μεταναστών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που τους υποστηρίζουν,²² η Δήλωση της ΕΕΔΑ για την αναστολή της υποβολής αιτήσεων ασύλου,²³ η Έκθεση της ΕΕΔΑ σε συνέχεια της επιτόπιας επίσκεψης που πραγματοποίησε αντιπροσωπεία της στην Ελεγχόμενη Δομή Προσωρινής Φιλοξενίας Αιτούντων Άσυλο Ριτσώνας,²⁴ η Έκθεση της ΕΕΔΑ σε συνέχεια της επιτόπιας επίσκεψης που πραγματοποίησε η αντιπροσωπεία της στη Σάμο,²⁵ καθώς και η ίδια

22. Η Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου εκφράζουν την ανησυχία τους για τη ρητορική σε βάρος της κοινωνίας των πολιτών, 28.08.2025, διαθέσιμο σε: <https://www.nchr.gr/2020-02-26-05-51-20/57-prosfyges-metanastes/2074-i-ypati-armosteia-tou-oie-gia-tous-prosfyges-kai-i-ethniki-epitropi-gia-ta-dikaiomata-tou-anthropou-ekfrazoun-tin-anisixia-tous-gia-ti-ritoriki-se-varos-tis-koinonias-ton-politon.html>.

23. Η αναστολή της υποβολής αιτήσεων ασύλου και η παραβίαση του διεθνούς δικαίου, 11.07.2025, διαθέσιμο σε: https://www.nchr.gr/2020-02-26-05-51-20/57-prosfyges-metanastes/2056-dilositis-ceeda-i-anastoli-tis-yponolis-aitiseon-asylou-kai-i-paraviasi-tou-diethnoys-dikaiou.html#_ftn1.

24. Επιτόπια επίσκεψη ΕΕΔΑ στην Ελεγχόμενη Δομή Προσωρινής Φιλοξενίας Αιτούντων Άσυλο Ριτσώνας: Μια απομακρυσμένη φιλοξενία με ελλείψεις εγγυήσεων υποδοχής, Φεβρουάριος 2025, διαθέσιμο σε: <https://www.nchr.gr/2020-02-26-05-51-20/57-prosfyges-metanastes/1945-epitopia-episkepsi-eeda-stin-elegxomeni-domi-prosorinis-filoksenias-aitoynton-asylo-ritsonas-mia-apomakrysmeni-filoksenia-me-elleipseis-egguyiseon-ypodoxis.html>.

25. Επιτόπια επίσκεψη ΕΕΔΑ στη Σάμο: Μη σύμφωνες με τα βασικά πρότυπα οι συνθήκες υποδοχής στην ΚΕΔ Σάμου, 02.04.2024, διαθέσιμο σε: <https://www.nchr.gr/2020-02-26-05-51-20/57-prosfyges-metanastes/1735-epitopia-episkepsi-eeda-sti-samo-mi-symfones-me-ta-vasika-protypa-oi-synthikes-ypodoxis-stin-ked-samou.html>.

η Έκθεση Αναφοράς για το προσφυγικό και το μεταναστευτικό ζήτημα.

Ειδικότερης αναφοράς στο πλαίσιο του καθήκοντος εκ μέρους της ΕΕΔΑ παρακολούθησης της συμμόρφωσης της Πολιτείας με τα ισχύοντα πρότυπα για τα δικαιώματα του ανθρώπου χρήζει η λειτουργία του *Μηχανισμού Καταγραφής Περιστατικών Άτυπων Αναγκαστικών Επιστροφών*. Αξιοποιώντας την εμπειρία από την ίδρυση και την 10ετή πορεία του *Δικτύου Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας*,²⁶ και στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου ως γέφυρα μεταξύ της Πολιτείας και της Κοινωνίας των Πολιτών, η ΕΕΔΑ αποφάσισε να προχωρήσει στη σύσταση του *Μηχανισμού Καταγραφής Περιστατικών Άτυπων Αναγκαστικών Επιστροφών* τον Σεπτέμβριο 2021.²⁷

Ο *Μηχανισμός Καταγραφής* αποσκοπεί στην παρακολούθηση, καταγραφή και ανάδειξη του φαινομένου των Άτυπων Αναγκαστικών Επαναπροωθήσεων (ΑΑΕ) πολιτών τρίτων χωρών από την Ελλάδα σε άλλες χώρες. Επιδιώκει την προώθηση και

26. Το Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας δημιουργήθηκε με πρωτοβουλία της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) και του Γραφείου της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα (ΥΑ), και με συμμετοχή μη-κυβερνητικών οργανώσεων και φορέων. Σήμερα, συμμετέχουν 55 μη-κυβερνητικές οργανώσεις που παρέχουν νομικές, ιατρικές, κοινωνικές ή άλλες υποστηρικτικές υπηρεσίες και έρχονται σε επαφή με θύματα ρατσιστικής βίας, και 2 φορείς ως παρατηρητές. Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. <https://rvrn.org/el/>.

27. Ετήσια Έκθεση 2024 του Μηχανισμού Καταγραφής Περιστατικών Άτυπων Αναγκαστικών Επιστροφών, Ιούλιος 2025, σ. 76, διαθέσιμη σε: <https://www.nchr.gr/2020-02-26-05-51-20/57-prosfyges-metanastes/2063-2024.html>.

εμπέδωση του σεβασμού της αρχής της μη επαναπροώθησης και τη διασφάλιση των εγγυήσεων και των νόμιμων διαδικασιών. Στόχο του Μηχανισμού Καταγραφής αποτελεί η ενίσχυση της λογοδοσίας για τις δηλούμενες παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αναφέρεται ότι συντελούνται κατά τη διάρκεια πραγματοποίησης περιστατικών ΑΑΕ πολιτών τρίτων χωρών από την Ελλάδα σε άλλες χώρες. Μέσω της υιοθέτησης μιας κοινής, διαφανούς και επιστημονικής μεθοδολογίας, ο Μηχανισμός Καταγραφής επιδιώκει να συμβάλλει στην ενίσχυση της αξιοπιστίας των καταγγελλόμενων περιστατικών. Στον Μηχανισμό Καταγραφής συμμετέχει ως συνεργαζόμενος φορέας, στα πλαίσια της εντολής της, η Ύπατη Αρμοστέα του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, προσφέροντας στον Μηχανισμό Καταγραφής τεχνογνωσία και τεχνική υποστήριξη.²⁸ Για την εκπλήρωση του στόχου του, ο Μηχανισμός Καταγραφής δημοσιεύει Ετήσιες Εκθέσεις (όπως και Ενδιάμεσες Εκθέσεις),²⁹ στις οποίες κατατίθενται όλα τα ευρήματα που προκύπτουν από μαρτυρίες σχετικά με τα περιστατικά ΑΑΕ πολιτών τρίτων χωρών από την Ελλάδα σε άλλες χώρες κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Ο Μηχανισμός Καταγραφής της ΕΕΔΑ έχει αναγνωριστεί ως καλή πρακτική από όργανα και οργανισμούς του ΟΗΕ,³⁰ του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία

28. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τον Μηχανισμό Καταγραφής Άτυπων Αναγκαστικών Επιστροφών, βλ. <https://nchr.gr/index.php/mixanismos-katagrafis.html>.

29. Βλ. Ενδιάμεση Έκθεση, Ιανουάριος 2023, διαθέσιμη σε : <https://nchr.gr/ektheseis.html>.

30. Αναφορά στον Μηχανισμό της ΕΕΔΑ ως καλής πρακτικής σε έκθεση του OHCHR, 26.09.2025, διαθέσιμη σε : <https://www.nchr.gr/ta-nea-mas/2088-ohchr-3.html>. Πρόκειται για την έκθεση “Study on human rights monitoring in the context of migration”, η οποία πα-

στην Ευρώπη,³¹ της Ευρωπαϊκής Ένωσης³² και του Συμβουλίου της Ευρώπης.³³

Παράλληλα με την παροχή συμβουλευτικής προς την Πολιτεία και την παρακολούθηση συμμόρφωσης αυτής με τα πρότυπα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η ΕΕΔΑ αναλαμβάνει σταθερά δράσεις για την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο

ρουσιάστηκε στο Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ (8 Σεπτεμβρίου – 3 Οκτωβρίου 2025), A/HRC/60/57, 15 July 2025, διαθέσιμη σε: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc6057-study-human-rights-monitoring-context-migration-report-office>, σ. 6.

31. OSCE, Border police monitoring in South-Eastern Europe: New opportunities, 26.03.2023, σ. 27, διαθέσιμο σε : <https://www.osce.org/odihr/556554>.

32. FRA – EU Agency for Fundamental Rights: Guidance on investigating alleged ill-treatment at borders, 30 July 2024, διαθέσιμο σε: <https://tinyurl.com/5h6uzb8j> · FRA – EU Agency for Fundamental Rights: Asylum and migration: Progress achieved and remaining challenges, 30.03.2023, διαθέσιμο σε : <http://tinyurl.com/5f85uay9> · European Parliament - Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Draft Mission Report following the LIBE mission to Athens, Greece, 6 to 8 March 2023, 11.04.2023, σ.15, διαθέσιμο σε : <https://tinyurl.com/yw7zp2uk> · EU Commission, 2023 Rule of Law Report - Country Chapter on the rule of law situation in Greece, 05.07.2023, διαθέσιμο σε : <http://tinyurl.com/muyxw2a>.

33. ΕΕΔΑ, Δημοσίευση αποφάσεων ΕΔΔΑ για τις υποθέσεις A.R.E. κ. Ελλάδας και G.R.J. κ. Ελλάδας, 07.01.2025, διαθέσιμο σε : <https://www.nchr.gr/ta-nea-mas/1914-a-r-e-g-r-j.html> · Council of Europe Commissioner for Human Rights, Recommendation: Pushed beyond the limits – Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe’s borders, April 2022, σ. 35, διαθέσιμο σε : <https://rm.coe.int/pushed-beyond-the-limits-urgent-action-needed-to-end-human-rights-viol/1680a5a14d>.

πεδίο του ασύλου και της μετανάστευσης (*promoting*). Μεταξύ των δράσεων αυτών κατατάσσονται εκπαιδευτικά σεμινάρια, όπως η πρόσφατη συμμετοχή της σε εκπαιδευτική δράση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες για τα ευρωπαϊκά ταμεία και τα θεμελιώδη δικαιώματα,³⁴ ερευνητικά προγράμματα (R4R – Rooting for Rights), καμπάνιες ευαισθητοποίησης, επιστημονικές εκδηλώσεις κ.α.³⁵

Τέλος, σε ό,τι αφορά στη διεθνή δράση της ΕΕΔΑ στα ζητήματα του ασύλου και της μετανάστευσης, η ΕΕΔΑ μετέχει με την ιδιότητά της ως ΕΘΑΔ σε διεθνή και ευρωπαϊκά δίκτυα ομόλογων θεσμών, όπου έχει εκλεγεί μάλιστα μέλος των Διοικητικών Συμβουλίων αυτών. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, υπό τη σκέπη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Εθνικών Θεσμών Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ENNHRI) λειτουργεί η Ομάδα Εργασίας για το Άσυλο και τη Μετανάστευση όπου η ΕΕΔΑ μετέχει ως ενεργό μέλος στις διαδικασίες αυτής, ενώ κατά τις περιόδους 2016-2017³⁶ και 2021-2024,³⁷ η ΕΕΔΑ είχε εκλεγεί ως Προεδρεύου-

34. Συμμετοχή της ΕΕΔΑ σε εκπαιδευτική δράση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες για τα ευρωπαϊκά ταμεία και τα θεμελιώδη δικαιώματα, 30.07.2025, διαθέσιμο σε: <https://nchr.gr/ta-nea-mas/2068-symmetoxi-tis-eeda-se-ekpaideftiki-drasi-tou-ellinikoy-symvouliou-gia-tous-prosfyges-gia-ta-evropaika-tameia-kai-ta-themeliodi-dikaiomata.html>.

35. Για περισσότερες δράσεις προώθησης των δικαιωμάτων των προσφύγων και των μεταναστών από την ΕΕΔΑ, βλ. <https://www.nchr.gr/ta-nea-mas.html>.

36. Έκθεση Αναφοράς της ΕΕΔΑ για το προσφυγικό και το μεταναστευτικό ζήτημα, Μέρος Β', Σεπτέμβριος 2020, σ. 8.

37. Ομάδες Εργασίας του ENNHRI Άσυλο και Μετανάστευση, βλ. σχετική ιστοσελίδα, διαθέσιμη σε : <https://nchr.gr/ennhri-asylo-kai-metanastefsi.html> · GNCHR, End of the term of Eva Tzavala as Chair

σα, εκπροσωπώντας σε παγκόσμιο επίπεδο τους ευρωπαϊκούς ΕΘΑΔ. Παράλληλα, η ΕΕΔΑ πραγματοποιεί παρεμβάσεις τρίτου μέρους ενώπιον διεθνών και περιφερειακών δικαιοδοτικών οργάνων σε υποθέσεις που άπτονται του ασύλου και της μετανάστευσης, όπως στην περίπτωση των υποθέσεων A.R.E. κ Ελλάδας (15783/21) και G.R.J. κ Ελλάδας (15067/21), κατά τις οποίες η ΕΕΔΑ προσκλήθηκε από το ίδιο το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) να απαντήσει στο γενικό ερώτημα κατά πόσον υπάρχει συστηματική πρακτική επαναπροωθήσεων αλλοδαπών πολιτών από τις ελληνικές Αρχές προς την Τουρκία στα χερσαία και θαλάσσια σύνορα, σε αναγνώριση της ανεξαρτησίας της και της αποτελεσματικής άσκησης των αρμοδιοτήτων της.³⁸ Η υποβολή σκιωδών εκθέσεων ενώπιον διεθνών οργάνων ελέγχου, καθώς και η συνεργασία με εποπτικά όργανα του ΟΗΕ, του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν ένα πρόσθετο μέσο, με το οποίο η ΕΕΔΑ παρεμβαίνει σε διεθνές επίπεδο. Παραδείγματα προσφάτων τέτοιων παρεμβάσεων συνιστούν η συμμετοχή της ΕΕΔΑ στην περιοδική αξιολόγηση της χώρας από την Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Διεθνούς Συμφώνου του ΟΗΕ για τα Αστικά και Πολιτικά Δικαιώματα,³⁹ η Συμβο-

of ENNHRI's Asylum and Migration Working Group, 03.04.2024, διαθέσιμο σε : <https://www.nchr.gr/en/news/1730-end-of-the-term-of-eva-tzavala-as-chair-of-ennhri-s-asylum-and-migration-working-group.html>.

38. Βλ. σχετική ανακοίνωση, «Σχετικά με τη δημοσίευση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ: A.R.E. κ Ελλάδας και G.R.J. κ Ελλάδας», 22.01.2025, διαθέσιμη σε : <https://www.nchr.gr/2020-02-26-05-51-20/57-prosfyges-metanastes/1920-r-e-g-r-j.html>.

39. ΕΕΔΑ, Συμμετοχή της ΕΕΔΑ στην Επιτροπή Α.Δ. του ΟΗΕ - 3η περιοδική έκθεση της Ελλάδας για την εφαρμογή του

λή της ΕΕΔΑ στη μελέτη του Γραφείου του Υπατου Αρμοστή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα των Ηνωμένων Εθνών για την παρακολούθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο της μετανάστευσης,⁴⁰ η Συμβολή της ΕΕΔΑ προς την Ειδική Εισηγήτρια του ΟΗΕ για την κατάσταση των Υπερασπιστών των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων⁴¹ και η Δήλωση της ΕΕΔΑ για την έκτακτη ανθρωπιστική κατάσταση στη Μόρια κατά την 45η Σύνοδο του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών.⁴²

3. Η ΕΕΔΑ και το Σύμφωνο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (2024)

Το Σύμφωνο της ΕΕ για τη Μετανάστευση και το Άσυλο που υιοθετήθηκε το 2024 είναι ένα σύνολο 10 νέων νομοθετημάτων για τη διαχείριση της μετανάστευσης και τη θέσπιση ενός κοινού συστήματος ασύλου, ενισχύοντας ακόμη περισσότερο τη σύγκλιση των εθνικών εννόμων τάξεων στα ζητήματα αυτά.

ΔΣΑΠΔ, 22.10.2024, διαθέσιμο σε : <https://www.nchr.gr/ta-neamas/1858-3-4.html>.

40. Input to the OHCHR study on human rights monitoring in the context of migration, including at international borders, January 2025, διαθέσιμο σε : <https://www.nchr.gr/2020-02-26-05-51-20/57-prosfiges-metanastes/1918-ohchr-2.html>.

41. Reply to the call for inputs of the UN Special Rapporteur on the situation of human rights defenders in preparation of her Report on human rights defenders working on issues related to migration, refugees and asylum, June 2022.

42. ΕΕΔΑ, Δήλωση της Προέδρου της ΕΕΔΑ Μαρίας Γαβουνέλη για την έκτακτη ανθρωπιστική κατάσταση στη Μόρια, κατά την 45η Σύνοδο του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών, 25.9.2020.

Ήδη από το 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε θέσει υπόψη του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου την πρότασή της για την αναθεώρηση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ)⁴³, το οποίο είχε τελευταία φορά αναθεωρηθεί το 2013, ενώ είχαν μεσολαβήσει σημαντικά γεγονότα όπως η κρίση του 2015 και η πίεση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών στα συστήματα υποδοχής και ασύλου των κρατών μελών της ΕΕ. Η πρόταση αυτή δεν προχώρησε καθώς οι συζητήσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου της ΕΕ κατέληξαν σε αδιέξοδο. Το 2020 η Επιτροπή επανήλθε με νέα πρόταση για την υιοθέτηση ενός πακέτου συμφωνίας (package deal): όλα ή τίποτα. Και ενώ ορισμένες πτυχές της συμφωνίας είχαν ήδη κλείσει, τα ζητήματα του μηχανισμού αλληλεγγύης και του διαμοιρασμού της ευθύνης των κρατών μελών (πεδίο εφαρμογής Κανονισμού Δουβλίνο III) καθυστέρησαν την πολιτική συμφωνία σε επίπεδο Συμβουλίου μέχρι την τελευταία στιγμή. Ενόψει ευρωπαϊκών εκλογών τον Ιούνιο του 2024, η συμφωνία κλείδωσε τον Δεκέμβριο του 2023 και το νέο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο υιοθετήθηκε Απρίλιο και Μάιο του 2024 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αντιστοίχως.

Το νέο οικοδόμημα του ΚΕΣΑ στηρίζεται σε τέσσερις πυλώνες: (1) ασφαλή εξωτερικά σύνορα, (2) ταχείες και αποτελε-

43. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Towards a reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe”, COM(2016) 197 final, 06.04.2016, διαθέσιμο σε : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197> · European Commission, Press release: Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy, διαθέσιμο σε : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_2433.

σματικές διαδικασίες, (3) αποτελεσματικό σύστημα αλληλεγγύης και ευθύνης και (4) ενσωμάτωση της μετανάστευσης στις διεθνείς εταιρικές σχέσεις.⁴⁴ Βασική συνιστώσα αυτών αποτελεί η ενίσχυση των θεσμικών εγγυήσεων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως στις διαδικασίες ασύλου και τις διαδικασίες συνόρων, όπου καταγράφονται και οι περισσότερες παραβιάσεις μέχρι σήμερα.

Την ευθύνη για την εφαρμογή στην πράξη ενός ενισχυμένου συστήματος προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων αναλαμβάνουν τα κράτη μέσω της υποχρέωσης σύστασης και λειτουργίας ενός εθνικού ανεξάρτητου μηχανισμού παρακολούθησης (*national independent monitoring mechanism*). Εν προκειμένω, στο άρθρο 10 του Κανονισμού Διαλογής⁴⁵ προβλέπεται κατ' αρχάς η υποχρέωση των κρατών να θεσπίζουν διατάξεις για τη διερεύνηση ισχυρισμών περί μη σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις διαδικασίες ελέγχου διαλογής και να διασφαλίζουν την παραπομπή για την εκκίνηση δικαστικών διαδικασιών σε περιπτώσεις μη σεβασμού ή μη επιβολής θεμελιωδών δικαιωμάτων σύμφωνα με τα εθνικά τους δίκαια. Επιπλέον, το κάθε κράτος μέλος υποχρεούνται να προβλέψει έναν ανεξάρτητο μηχανισμό παρακολούθησης, ο οποίος θα είναι επιφορτισμένος να διασφαλίζει τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τη διάρκεια του ελέγχου διαλογής, δηλαδή «της συμμόρφωσης

44. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μετανάστευση και Εσωτερικές Υποθέσεις, Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, για περισσότερες πληροφορίες, βλ. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_el.*

45. Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1356 τη θέσπιση ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 767/2008, (ΕΕ) 2017/2226, (ΕΕ) 2018/1240 και (ΕΕ) 2019/817

με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, συμπεριλαμβανομένου του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ». Η πρόβλεψη αυτή δεν υπήρχε στο πακέτο προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2016 αλλά προστέθηκε το 2020 ως πρόσθετη διασφάλιση της αποτελεσματικής πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, κατόπιν πιέσεων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ενδείξεων για επαναπροωθήσεις στα εσωτερικά και εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.⁴⁶

Παράλληλα είχε προηγηθεί και η εμπειρία της Κροατίας: Το 2018 είχε εγκριθεί έκτακτη ευρωπαϊκή χρηματοδότηση στην Κροατία για την ενίσχυση της φύλαξης των συνόρων ενόψει της ένταξης της στο χώρο Σένγκεν από 1η Ιανουαρίου 2023. Η απαίτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από την Κροατία για τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου μηχανισμού παρακολούθησης των συνόρων παρουσιάστηκε ως εγγύηση για τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις δραστηριότητες αυτές. Ο μηχανισμός αυτός δημιουργήθηκε τελικά το 2021. Πρόκειται για ένα Συντονιστικό όργανο με μέλη εκπροσώπους από την Ένωση της Κροατικής Ακαδημίας Ιατρικών Επιστημών, την Ένωση της Κροατικής Ακαδημίας Νομικών Επιστημών, την Ένωση του Κέντρου Πολιτιστικού Διαλόγου, την Ένωση του Κροατικού Ερυθρού Σταυρού καθώς και από έναν καθηγητή/μία καθηγήτρια από τη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου του Ζάγκρεμπ. Έντονη κριτική έχει ασκηθεί ως προς την ανεξαρτησία και την αποτελεσματικότητα του εν λόγω οργάνου.⁴⁷ Η Ευρωπαϊκά

46. *The Left – European Parliamentary Group*, Το Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου, Μια αριστερή κριτική ματιά στο αφήγημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, December 2020, σ. 8 επ.

47. *M. Jaeger/ A. Fotiadis/ El. Guild/ L. Vidovic*, Feasibility

Διαμεσολαβήτρια ξεκίνησε σχετική έρευνα το Νοέμβριο του 2020,⁴⁸ η οποία έκλεισε το 2022 με την σύσταση προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να παρακολουθεί κατά πόσον ο μηχανισμός αυτός είναι πράγματι ανεξάρτητος και αποτελεσματικός και να ενημερώνει τη Διαμεσολαβήτρια σε ετήσια βάση.

Στη συνέχεια, λαμβανομένων υπόψη διεθνών εκθέσεων για σωρεία παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα ελληνοτουρκικά σύνορα, το ενδιαφέρον στράφηκε προς την Ελλάδα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε τον Σεπτέμβριο του 2020 ότι η Ελλάδα πρόκειται να συστήσει έναν μηχανισμό παρακολούθησης συνόρων για την πρόληψη παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων και την αποτελεσματική διερεύνηση σχετικών καταγγελιών.⁴⁹ Οι πληροφορίες στο εσωτερικό της Ελλάδας για το ποιος είναι αυτός ο μηχανισμός ήταν λιγοστές και συγκεχυμένες. Αρχικά είχε δοθεί η εντύπωση ότι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας είχε επιφορτιστεί με την αρμοδιότητα διερεύνησης καταγγελιών για παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα δεδομένης της παραπομπής σε αυτήν της υπόθεσης που ανέδειξε το Lighthouse Reports.⁵⁰ Η αποτελεσματικότητα της

Study on the setting up of a robust and independent human rights monitoring mechanism at external borders of the European Union, 4 May 2022, διαθέσιμο σε : <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Feasibility-Study-FINAL.pdf>, σ. 40 επ.

48. *European Ombudsman*, Case 1598/2020/VS, Ombudsman inquiry opened on how European Commission seeks to ensure protection of fundamental rights in border management operations by Croatian authorities, διαθέσιμο σε : <https://link.europa.eu/Xw69pd>.

49. *OSCE*, Border Police Monitoring in South-Eastern Europe – New Opportunities, 25 November 2023, διαθέσιμο σε : https://www.osce.org/files/f/documents/0/5/556554_0.pdf, σ. 26.

50. Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Δελτίο Τύπου: Ολοκλήρωση έρευνας

ΕΑΔ στη διερεύνηση περιστατικών επαναπροωθήσεων έχει αμφισβητηθεί από διάφορες οργανώσεις και φορείς, μεταξύ αυτών και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.⁵¹ Έπειτα, με τον ν. 4960/2022 θεσπίστηκαν στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου δύο νέα όργανα, επιφορτισμένα με την παρακολούθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα: ο Υπεύθυνος Προστασίας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η Ειδική Επιτροπή για τη Συμμόρφωση με τα Θεμελιώδη Δικαιώματα (άρθρα 49 και 50 του νόμου). Η Υπατη Αρμοστέα του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR), το Γραφείο του Υπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (OHCHR) και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εθνικών Θεσμών Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ENNHRI) είχαν ήδη μοιραστεί με την ελληνική Κυβέρνηση ένα κείμενο «Δέκα Σημείων» για τη δημιουργία ενός Ανεξάρτητου Εθνικού Μηχανισμού Παρακολούθησης στα Σύνορα στην Ελλάδα.⁵² Με οδηγό τα δέκα αυτά σημεία, οι ανωτέρω μηχανισμοί του ν. 4960/2022 δε φαίνεται να πληρούν τις προϋποθέσεις. Αξίζει να σημειωθεί ότι η ΕΕΔΑ, μαζί με τον Συνήγορο του Πολίτη και την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (από πλευράς ανεξαρτήτων αρχών) έχουν οριστεί ως μέλη της Ειδικής Επιτροπής για τη Συμμόρφωση με τα Θεμελιώδη Δικαιώματα και της Επιτροπής Αξιολόγησης των υποψηφίων για τη θέση του Υπεύθυνου Θε-

ως προς τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στην ελληνική επικράτεια και τα διαλαμβανόμενα σε δημοσίευμα περί άτυπων αναγκαστικών επιστροφών (επαναπροωθήσεων), 29 Μαρτίου 2022.

51. ΕΔΔΑ, *A.R.E. κατά Ελλάδας*, (πρ. 15783/21), 07.01.2024, σκ. 227-228.

52. UNHCR/ OHCHR/ ENNHRI, Δέκα σημεία για τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου και αποτελεσματικού εθνικού μηχανισμού παρακολούθησης θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα στην Ελλάδα, 14.09.2021, διαθέσιμο σε : <https://www.unhcr.org/gr/node/198>.

μελιωδών Δικαιωμάτων. Η ΕΕΔΑ ωστόσο δε συμμετέχει μέχρι σήμερα στις συνεδριάσεις της Ειδικής Επιτροπής του ΥΜΑ εκφράζοντας επιφυλάξεις ως προς το περιεχόμενο και τα όρια της θεσμικής της συμμετοχής και ζητώντας να αλλάξει το καθεστώς συμμετοχής της σε αυτή (από πλήρες μέλος σε καθεστώς παρατηρητή) ώστε να συνάδει με τη φύση και την εντολή της ως ανεξάρτητη αρχή και εθνικός θεσμός ανθρωπίνων δικαιωμάτων.⁵³ Και ο Συνήγορος του Πολίτη απέχει από τις συνεδριάσεις της Ειδικής Επιτροπής του ΥΜΑ.⁵⁴

Οι ΕΘΑΔ από τη φύση, την ευρεία εντολή και τις αρμοδιότητές τους επιτελούν ήδη το ρόλο των ανεξάρτητων εθνικών μηχανισμών παρακολούθησης θεμελιωδών δικαιωμάτων στα κράτη μέλη της ΕΕ – λειτουργούν ΕΘΑΔ σε όλα τα κράτη πλην της Ιταλίας.⁵⁵ Το δημοσιευμένο έργο τους αποδεικνύει την έντονη παρουσία τους στα σύνορα και την ενεργή ενασχόλησή τους με τα δικαιώματα των μεταναστών.⁵⁶ Με τη δημοσίευση της

53. *ΕΕΔΑ*, Επιστολές προς τον Γ.Γ. Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υποδοχής και Ασύλου στις 21 Οκτωβρίου 2022 και 11 Απριλίου 2023 (δημοσιευμένες στην ιστοσελίδα της Επιτροπής).

54. Επιστολή Συνηγόρου του Πολίτη προς τον Υπουργό Μετανάστευσης και Ασύλου με θέμα «άρθρα 49 και 50 ν. 4960/2020», 29 Ιουλίου 2022 (δημοσιευμένη στο www.synigoros.gr).

55. Βλ. σχετική ιστοσελίδα, ENNHRI Membership, διαθέσιμη σε : <https://ennhri.org/our-members/>.

56. Ενδεικτικά: ENNHRI, Strengthening Human Rights Accountability at borders, July 2022, διαθέσιμο σε: https://ennhri.org/wp-content/uploads/2022/07/ENNHRI_Strengthening_Accountability-at-Borders_Report_final.pdf · ENNHRI, Regional report on the human rights of migrants at borders, July 2021, διαθέσιμο σε : https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/09/The-human-rights-of-migrants-at-borders_Regional-report.pdf. Οι ΕΘΑΔ της

Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία απηύθυνε σύσταση προς τα κράτη να ιδρύσουν σχετικούς μηχανισμούς, οι ευρωπαϊκοί ΕΘΑΔ τοποθετήθηκαν δημόσια και συλλογικά, μέσω του ευρωπαϊκού τους δικτύου (ENNHRI). Δήλωσαν πώς δεν χρειάζεται να «ξανανακαλύψει κανείς τον τροχό» αλλά να ενισχυθούν οι υφιστάμενοι μηχανισμοί παρακολούθησης ανθρωπίνων δικαιωμάτων όπως οι ΕΘΑΔ, οι οποίοι: (α) αξιολογούνται τακτικά από διεθνή όργανα ως προς την ανεξαρτησία και την αποτελεσματικότητά τους, (β) έχουν την εμπειρία, την τεχνογνωσία και τη μεθοδολογία για την εκτέλεση της σχετικής αρμοδιότητας, (γ) συνεργάζονται ήδη σε σταθερή βάση με άλλους φορείς (αρχές, κοινωνία των πολιτών, διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα ελέγχου) και (δ) είναι κομμάτι ενός ευρύτερου συστήματος ελέγχου και ισορροπιών.⁵⁷ Το ENNHRI υπό την ηγεσία της ΕΕΔΑ και με τη συμμετοχή όλων των ΕΘΑΔ από τα κράτη μέλη της ΕΕ εξέδωσε το 2021 την πρώτη «Γνωμοδότηση σχετικά με τους ανεξάρτητους μηχανισμούς παρακολούθησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα στο πλαίσιο του Συμφώνου της ΕΕ» για τη μετανάστευση και το άσυλο, η οποία περιλάμβανε δέκα συστάσεις προς τα ευρωπαϊκά όργανα, τις εθνικές αρχές και κάθε ενδιαφερόμενο. Οι συστάσεις αυτές έδιναν έμφαση στην ανεξαρτησία, την ευρεία εντολή, τις ισχυρές εξουσίες διερεύνησης, τη συμπερίληψη των ΕΘΑΔ και

Κροατίας, της Γαλλίας, της Ελλάδας, της Σερβίας και της Σλοβενίας έχουν δημοσιεύσει ειδικές εκθέσεις για τα δικαιώματα των μεταναστών στα σύνορα, ενδεικτικά βλ. <https://ennhri.org/rights-at-borders/>.

57. ENNHRI, Stronger human rights monitoring at Europe's borders – why NHRIs are part of the solution, 27 May 2020, διαθέσιμο σε : <https://ennhri.org/our-work/topics/asylum-and-migration/stronger-human-rights-monitoring-at-europes-borders-why-nhris-are-part-of-the-solution/>.

το σεβασμό της εντολής τους σε περίπτωση ίδρυσης ή ανάθεσης της εντολής σε άλλο όργανο, την επάρκεια των πόρων και των απαραίτητων δεξιοτήτων και εμπειρογνομosύνης, τη προσβασιμότητα και την διαφάνεια, τη διατήρηση ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για τη λειτουργία τους, την ενίσχυση της προστασίας και της λογοδοσίας κ.ά.⁵⁸ Μελέτες εμπειρογνομosύμων έχουν ρητά προτείνει την ανάθεση της σχετικής αρμοδιότητας σε υφιστάμενα ανεξάρτητα εθνικά όργανα ελέγχου, όπως είναι οι εθνικοί θεσμοί ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι εθνικοί διαμεσολαβητές και οι εθνικοί μηχανισμοί πρόληψης.⁵⁹ Το ίδιο το κείμενο του Κανονισμού Διαλογής προβλέπει σχετικά:

«Οι εθνικοί διαμεσολαβητές και οι εθνικοί οργανισμοί ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των εθνικών μηχανισμών πρόληψης, που έχουν συσταθεί δυνάμει του προαιρετικού πρωτοκόλλου στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών του 1984 κατά των βασανιστηρίων ή άλλης σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας, συμμετέχουν στη λειτουργία του ανεξάρτητου μηχανισμού παρακολούθησης, μπορούν δε να ανατεθούν σε αυτούς όλα ή μέρος των καθηκόντων του ανεξάρτητου μηχανισμού παρα-

58. ENNHRI, Opinion on Independent Human Rights Monitoring Mechanisms at Borders under the EU Pact on Migration and Asylum, 10 March 2021, διαθέσιμο σε : <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/03/ENNHRI-Opinion-on-Independent-Human-Rights-Monitoring-Mechanisms-at-Borders-under-the-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf>.

59. Ό.π. M. Jaeger/ A. Fotiadis/ El. Guild/ L. Vidovic · Βλ επίσης International Rescue Committee (A. Fotiadis), Mapping potential elements of an independent border monitoring mechanism in Greece, October 2021, διαθέσιμο σε : <https://www.rescue.org/sites/default/files/2022-04/Greece%20IBMM%20Report%20final.pdf>.

κολούθησης. Ο ανεξάρτητος μηχανισμός παρακολούθησης μπορεί επίσης να περιλαμβάνει σχετικές διεθνείς και μη κυβερνητικές οργανώσεις και δημόσιους φορείς που είναι ανεξάρτητοι από τις αρχές που διενεργούν τον έλεγχο διαλογής. Στο μέτρο που ένας ή περισσότεροι από τους εν λόγω φορείς ή οργανισμούς δεν συμμετέχουν άμεσα στον ανεξάρτητο μηχανισμό παρακολούθησης, ο ανεξάρτητος μηχανισμός παρακολούθησης δημιουργεί και διατηρεί στενούς δεσμούς μαζί τους. Ο ανεξάρτητος μηχανισμός παρακολούθησης δημιουργεί και διατηρεί στενούς δεσμούς με τις εθνικές αρχές προστασίας δεδομένων και τον Ευρωπαϊό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων» (άρθρο 10).

Η πρόβλεψη αυτή είναι ακριβώς σαφής ώστε να μην υπάρχει αμφιβολία για τη συμπερίληψη των ΕΘΑΔ σε όποιο εθνικό μηχανισμό ανατεθεί η εν λόγω αρμοδιότητα. Παράλληλα είναι και αρκετά ευρεία ώστε να μπορεί να προσαρμόζεται σε κάθε διαφορετική εσωτερική έννομη τάξη. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι τρεις αυτές αρμοδιότητες (ΕΘΑΔ, Διαμεσολαβητής και Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης) έχουν ανατεθεί στο ίδιο όργανο ενώ σε άλλες, όπως στην Ελλάδα, σε διαφορετικά. Ο ελληνικός ΕΘΑΔ είναι η ΕΕΔΑ, ενώ ο Έλληνας Διαμεσολαβητής, ο οποίος έχει και την αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης είναι ο Συνήγορος του Πολίτη.

Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει την αρμοδιότητα από τον Κανονισμό Διαλογής να εκδίδει γενικές κατευθυντήριες γραμμές για τα κράτη μέλη σχετικά με τη σύσταση του μηχανισμού παρακολούθησης και την ανεξάρτητη λειτουργία του. Ο FRA εξέδωσε το 2022 έναν οδηγό προς τα κράτη μέλη, τον οποίο επικαιροποίησε το 2024.⁶⁰

60. FRA, Παρακολούθηση της τήρησης των θεμελιωδών δικαιω-

Ο Οδηγός περιλαμβάνει 9 δομικά στοιχεία (*building blocks*) για έναν ανεξάρτητο εθνικό μηχανισμό παρακολούθησης και την αποτελεσματική λειτουργία του. Αναφέρει ως προς τους ΕΘΑΔ ότι θα πρέπει να συμμετέχουν στη λειτουργία του μηχανισμού και μάλιστα να προτεραιοποιούνται όταν εξετάζεται το ποιος φορέας θα οριστεί ως αρμόδιος για την παρακολούθηση (σημείο 1.1). Ως προς τον απαραίτητο βαθμό ανεξαρτησίας, πρότυπο για τον μηχανισμό πρέπει να είναι οι εγγυήσεις που παρέχουν οι Αρχές των Παρισίων των Ηνωμένων Εθνών που διέπουν τη σύσταση και λειτουργία των ΕΘΑΔ (σημείο 1.2). Η δε αποδοτική, αποτελεσματική και ανεξάρτητη λειτουργία του θα πρέπει να αξιολογείται περιοδικά βάσει αντικειμενικών δεικτών, προτύπων και κριτηρίων αντιστοίχων με τη διαδικασία διαπίστευσης των ΕΘΑΔ (σημείο 7.6). Ο μηχανισμός θα πρέπει να δρα συμπληρωματικά με τους ΕΘΑΔ να διατηρεί ένα σχήμα συνεργασίας και σχέσεων εργασίας μαζί του σε περίπτωση που δεν έχει οριστεί ο ίδιος ο ΕΘΑΔ ως Μηχανισμός Παρακολούθησης ή δε συμμετέχει σε αυτόν (σημείο 8.1). Ο μηχανισμός οφείλει να λαμβάνει υπόψη του πληροφορίες και από άλλες πηγές όπως οι ΕΘΑΔ (σημείο 8.2). Τέλος, ο σχεδιασμός των καθηκόντων και δραστηριοτήτων του μηχανισμού πρέπει να γίνεται με βάση τις υφιστάμενες εντολές στους ΕΘΑΔ ώστε να αποφευχθεί η επικάλυψη (σημείο 8.3).

Το 2024 το ENNHRI επικαιροποίησε τη Γνωμοδότηση του 2021 για τους ανεξάρτητους εθνικούς μηχανισμούς παρακολού-

μάτων κατά τον έλεγχο διαλογής και τη διαδικασία ασύλου στα σύνορα — Οδηγός για εθνικούς ανεξάρτητους μηχανισμούς, Πρακτική καθοδήγηση – έκδοση 2024, διαθέσιμο σε : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_el.pdf.

θησης υιοθετώντας κοινή θέση και συστάσεις για τη διασφάλιση της προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων και μεταναστών κατά την εφαρμογή του Συμφώνου. Στόχος της γνωμοδότησης υπήρξε η ενημέρωση και υποστήριξη των κρατών σχετικά με τις βασικές διατάξεις και εγγυήσεις που πρέπει να θεσπιστούν για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική δημιουργία και λειτουργία των μηχανισμών παρακολούθησης, με ιδιαίτερη έμφαση στον ρόλο των ΕΘΑΔ. Συμπερασματικά, λόγω της φύσης, της εντολής, της εμπειρίας και του έργου των ΕΘΑΔ στα θέματα ασύλου και μετανάστευσης, είναι φυσικό να προτιμηθούν από τα κράτη ως προς τον ορισμό τους ως μηχανισμοί παρακολούθησης της εφαρμογής του Κανονισμού Διαλογής (με ρόλο και στις διαδικασίες ασύλου).⁶¹ Προφανώς, κάθε ανάθεση πρέπει να προηγηθεί διαβούλευση με τον εκάστοτε ΕΘΑΔ ώστε να εξασφαλιστεί η συναίνεση του ίδιου του Θεσμού αλλά και να συμφωνηθούν οι πόροι και τα εργαλεία που αυτός θα χρειαστεί για την αποτελεσματική άσκηση της πρόσθετης αρμοδιότητας. Σε περίπτωση που αυτό δεν συμβεί, πρέπει να εξασφαλιστεί νομοθετικά και πρακτικά η στενή συνεργασία του ΕΘΑΔ με τον μηχανισμό παρακολούθησης για την αποφυγή αλληλοεπικαλύψεων ή κενών στην προστασία των ομάδων στόχου.

Στην Ελλάδα συγκεκριμένα, ο ελληνικός ΕΘΑΔ – η ΕΕΔΑ εν προκειμένω – συγκεντρώνει δύο ξεχωριστά χαρακτηριστικά: (1) αφενός ο Συνήγορος του Πολίτη ο οποίος είναι ο Έλληνας Διαμεσολαβητής και ο Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης στην Ελλάδα είναι μέλος της ΕΕΔΑ (με δικαίωμα ψήφου και

61. Βλ. Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1348 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαΐου 2024, για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάρτιση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ (Κανονισμός Διαδικασιών Ασύλου).

συμμετοχής στο αποφασίζον όργανο), (2) αφετέρου ο Μηχανισμός Καταγραφής Άτυπων Αναγκαστικών Επιστροφών που λειτουργεί στους κόλπους της, παρέχει μια μόνιμη πλατφόρμα συνεργασίας με μη κυβερνητικές οργανώσεις που παρέχουν ιατρικές, νομικές και κοινωνικές υπηρεσίες στο πεδίο σε αιτούντες διεθνή προστασία και εξ αυτού του λόγου βρίσκονται κοντά στα φερόμενα θύματα, τεκμηριώνοντας πολλές φορές παραβιάσεις των δικαιωμάτων τους (συμπεριλαμβανομένων των συνόρων). Επομένως, ο ορισμός της ΕΕΔΑ ως ο ανεξάρτητος μηχανισμός παρακολούθησης του Συμφώνου στην Ελλάδα πληροί τόσο τυπικά όσο και ουσιαστικά τα κριτήρια που έχει θέσει ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων για τα όργανα αυτά, ενώ παρουσιάζει το πλεονέκτημα μιας ήδη διαμορφωμένης πλατφόρμας συνεργασίας μεταξύ ΕΘΑΔ, Διαμεσολαβητή και Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψη, δημοσίων φορέων, διεθνών και μη κυβερνητικών οργανισμών.

Σε κάθε περίπτωση, ακόμα κι αν η ΕΕΔΑ δεν οριστεί η ίδια ως ο εθνικός μηχανισμός παρακολούθησης του Συμφώνου, καλείται να επιτελέσει τον συμβουλευτικό και ελεγκτικό ρόλο της προς την Πολιτεία σχετικά με την εφαρμογή του Συμφώνου της ΕΕ για τη Μετανάστευση και το Άσυλο στην ελληνική επικράτεια. Η ΕΕΔΑ, ήδη κατά την προετοιμασία του Εθνικού Σχεδίου Εφαρμογής συμμετείχε στις προπαρασκευαστικές Ομάδες Εργασίας (10 ομάδες εργασίας ανά building block),⁶²

62. Βλ. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Κοινό Σχέδιο Εφαρμογής για το Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum, SWD (2024) 251 final, 12.06.2024).

καταθέτοντας και σχετικό Υπόμνημα με τις θέσεις και τις προτάσεις της. Ο συμβουλευτικός της ρόλος δεν εξαντλείται στα προπαρασκευαστικά στάδια αλλά εκτείνεται σε όλα τα στάδια (σχεδιασμού, υλοποίησης και εφαρμογής νομοθετικών πράξεων και πολιτικών) με ειδικό σημαίνοντα ρόλο κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, δηλαδή την ενσωμάτωση των Οδηγιών στην ελληνική νομοθεσία ή τη λήψη των εθνικών εφαρμοστικών μέτρων που συνοδεύουν τη θέση σε ισχύ των Κανονισμών. Η ΕΕΔΑ είναι άλλωστε επιφορτισμένη με την παρακολούθηση της εθνικής νομοθεσίας και πρακτικής και τον έλεγχο συμβατότητας αυτών με το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Εφόσον κρίνει ότι ρυθμίσεις που προωθούνται είναι αντίθετες με το ενωσιακό δίκαιο (πρωτογενές και δευτερογενές) ή ενδέχεται να δημιουργούν ζητήματα σύγκρουσης με άλλες διεθνείς υποχρεώσεις της Ελλάδας (από την ΕΣΔΑ ή άλλες διεθνείς συμβάσεις) οφείλει να ενημερώνει τις αρχές και να διατυπώνει σχετικές συστάσεις για την πρόληψη τυχόν παραβιάσεων.