

ΣΥΝΟΨΗ

Το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, τον Δεκέμβριο του 2015, δημοσίευσε κείμενο πολιτικής με θέμα «Εφαρμόζοντας τα Εναλλακτικά μέτρα της Κράτησης στην Ελλάδα». Το κείμενο αυτό αποσκοπεί στην προώθηση της χρήσης εναλλακτικών μέτρων έναντι της διοικητικής κράτησης πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα. Βασίζεται σε βιβλιογραφική έρευνα ενός όλο και διαρκώς αυξανόμενου αριθμού διεθνών πηγών, σε στοιχεία που χορηγήθηκαν από τις ελληνικές αρχές, στην ανταλλαγή εμπειρίας και θέσεων με αρμόδιους φορείς και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, στην εξέταση παραδειγμάτων και υφιστάμενων καλών πρακτικών που θα μπορούσαν να ενταχθούν σε μια στρατηγική αποτελεσματικής εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων και τέλος στην πολυετή εμπειρία της Νομικής Υπηρεσίας του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες στην υποστήριξη ατομικών περιπτώσεων διοικητικά κρατούμενων προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασία.

Με το εν λόγω κείμενο το Ελληνικό Συμβούλιο για του Πρόσφυγες επιχειρεί να καταθέσει μια ολοκληρωμένη και αρκούντως επιχειρησιακή πρόταση για την εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων της κράτησης στην Ελλάδα.

Στο πλαίσιο της πρότασης αυτής το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, μεταξύ άλλων υπογραμμίζει ότι:

- Κάθε πολιτική για το άσυλο και τη μετανάστευση **οφείλει να βασίζεται σε αξιόπιστα στοιχεία και όχι σε υποθέσεις** σχετικά με την ενδεχόμενη συμπεριφορά μια ομάδας. Όπως υπογραμμίζει ο Ειδικός Εισηγητής του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των Μεταναστών *«δεν υπάρχει κανένα εμπειρικό στοιχείο ότι η κράτηση αποτρέπει την παράτυπη μετανάστευση ή αποθαρρύνει την κατάθεση αιτήματος άσυλο. Παρά τις όλο και πιο αυστηρές πολιτικές που εισήχθησαν τα τελευταία είκοσι χρόνια παγκοσμίως, ο αριθμός των παράτυπων αφίξεων δεν μειώθηκε¹»*. Αυτό το συμπέρασμα επιβεβαιώνεται και στην περίπτωση της Ελλάδας, όπου π.χ. η βασική υπόθεση των ελληνικών αρχών ότι η αυστηροποίηση της πολιτικής για την κράτηση (2012-2014) θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα του συστήματος επιστροφών και θα αποθαρρύνει νέες εισόδους, δεν επιβεβαιώθηκε από τα διαθέσιμα στοιχεία. Αντίθετα, **σημαντικά εμπειρικά στοιχεία καταδεικνύουν ότι μεταξύ άλλων ότι τα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης εγγυώνται την ευημερία και τον σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου, εξασφαλίζουν μεγαλύτερο βαθμό συμμόρφωσης στις διαδικασίες σχετικά με το καθεστώς παραμονής** (συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας ασύλου και της διαδικασίας απομάκρυνσης) **και είναι λιγότερο δαπανηρά από την κράτηση**.
- Η υποχρέωση εξέτασης και εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων, **αποτελεί νομική υποχρέωση των ελληνικών αρχών με βάση το εθνικό και διεθνές δίκαιο**. Υπό αυτήν την έννοια, η εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων της κράτησης δεν εναπόκειται στην διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών αλλά συνιστά υποχρέωση τους με βάση τον νόμο και τις διεθνείς συμβάσεις. **Η υποχρέωση αυτή αφορά, όχι μόνο τα πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες αλλά όλους ανεξαιρέτως τους πολίτες τρίτων χωρών** εις βάρος των οποίων ενδέχεται να επιβληθεί μέτρο κράτησης.

¹ François Crépeau, Ειδικός Εισηγητής των ΟΗΕ για τα δικαιώματα των μεταναστών, UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 2 April 2012, A/HRC/20/24.

- Για την εφαρμογή τους είναι αναγκαίο να προβλεφθεί μια διαδικασία για την **εξατομικευμένη αξιολόγηση** κάθε περίπτωσης (*individual assessment*), προκειμένου τα ατομικά χαρακτηριστικά του κάθε προσώπου (π.χ. ευαλωτότητες, όπως προβλήματα υγείας, ηλικία κτλ.), που ενδέχεται να υποβληθεί σε μέτρο κράτησης ή εναλλακτικό μέτρο της κράτησης να μπορούν να ληφθούν υπόψη από το αρμόδιο διοικητικό όργανο που είναι υπεύθυνο για την λήψη της σχετικής απόφασης.
- **Η επιτυχία ενός εναλλακτικού μέτρου απαιτεί τη συνδρομή ορισμένων προϋποθέσεων, οι οποίες διασφαλίζουν την απόλαυση βασικών δικαιωμάτων και αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης.** Η αντιμετώπιση του προσώπου με αξιοπρέπεια είναι εκτός των άλλων αναγκαίος όρος για την οικοδόμηση της εμπιστοσύνης του προσώπου προς το σύστημα ασύλου και συνολικά διαχείρισης της μετανάστευσης. Πολλές από αυτές τις προϋποθέσεις συνιστούν ήδη θετικές υποχρεώσεις των ελληνικών αρχών (π.χ. παροχή συνθηκών υποδοχής, στέγης κτλ. σε αιτούντες άσυλο), και συνεπώς αυτό που καταρχήν απαιτείται είναι η συνάρθρωση τους στο πλαίσιο ενός συνεκτικού και αποτελεσματικού σχεδίου για την εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων της κράτησης.
- **Η επιβολή εναλλακτικών μέτρων ενέχει σε πολλές περιπτώσεις περιορισμό της ελευθερίας και συνεπώς θα πρέπει να προβλέπονται εγγυήσεις για την αποφυγή του κινδύνου της αυθαιρεσίας.** Μεταξύ άλλων αυτές περιλαμβάνουν την επιβολή εναλλακτικών μέτρων μόνο μετά από εξατομικευμένη και αιτιολογημένη κρίση και υπό την προϋπόθεση ότι το μέτρο είναι απολύτως πρόσφορο και αναγκαίο. Μια εθνική πρακτική σύμφωνα με την οποία ένα εναλλακτικό μέτρο επιβάλλεται με τρόπο συστηματικό ή/και γενικευμένο είναι ένδειξη ότι το σύστημα λειτουργεί αυθαίρετα.
- Λαμβάνοντας υπόψη ότι κάθε απόφαση των αρμόδιων αρχών ιδίως σε ότι αφορά τις πιο ευάλωτες περιπτώσεις πολιτών τρίτων χωρών, τους **ασυνόδευτους ανήλικους** και τις **οικογένειες με παιδιά**, οφείλει να διασφαλίζει το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού και ότι αυτό δεν μπορεί να επιτευχθεί ποτέ με την επιβολή μέτρου κράτησης, το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες καλεί τις αρμόδιες αρχές να λάβουν άμεσες πρωτοβουλίες για την προστασία των παιδιών. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται η απαγόρευση της κράτησης ασυνόδευτων παιδιών (ήδη το 1/3 των κρατών μελών της ΕΕ δεν εφαρμόζει μέτρα κράτησης εις βάρος ασυνόδευτων), και οικογενειών με παιδιά και η αναζήτηση βιώσιμων λύσεων μεταβατικής (transit) φιλοξενίας και ενίσχυσης των δομών φιλοξενίας.
- Τέλος σε ότι αφορά τους **αιτούντες άσυλο**, πρέπει να επισημανθεί ότι τα στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου στην Ελλάδα καταδεικνύουν **εξαιρετικά υψηλά ποσοστά συμμόρφωσης στις υποχρεώσεις** που τους επιβάλλονται στο πλαίσιο της διαδικασίας ασύλου και ιδίως στις υποχρεώσεις εμφάνισης τους ενώπιον των αρμόδιων αρχών (για την ανανέωση εγγράφων, τη διεξαγωγή σχετικής συνέντευξης κτλ.). Σύμφωνα με αυτά τα στοιχεία το 2015, παρά τις διαπιστωμένες ανεπάρκειες των συνθηκών υποδοχής των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα και τις ιδιαίτερες συνθήκες που διαμορφώθηκαν σχετικά με τις δυνατότητες δευτερογενούς μετακίνησης, ένα ποσοστό σχεδόν 80% των αιτούντων άσυλο συμμορφώθηκαν πλήρως στις υποχρεώσεις τους έναντι των αρχών, χωρίς το ποσοστό να διαφοροποιείται σημαντικά για την περίπτωση που το αίτημα ασύλου κατατέθηκε εν ελευθερία ή υπό κράτηση. **Αυτό το στοιχείο θα πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη για το σχεδιασμό στοχευόμενων πολιτικών για τους**

αιτούντες άσυλο και αμφισβητεί το κατά πόσο η κράτηση τους είναι απολύτως αναγκαία και δικαιολογημένη.

ΕΠΙΚΑΙΡΟΠΟΙΗΣΗ (Σεπτέμβριος 2016): Επιπτώσεις της εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας στις πρακτικές των ελληνικών αρχών

Η Κοινή Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονης κριτικής ως προς την συμβατότητα της με το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων². Η έναρξη εφαρμογής της συνδέθηκε με δραματικές αλλαγές σε νομοθεσία και πρακτική όσο και στην δυνατότητα πραγματικής πρόσβασης σε προστασία. Μεταξύ άλλων, η έναρξη εφαρμογής της Δήλωσης, είχε ως αποτέλεσμα την μετατροπή των λεγόμενων hotspot σε κλειστά κέντρα κράτησης και την συστηματική και αδιάκριτη εφαρμογή του μέτρου της κράτησης εις βάρος όλων των νεοεισερχομένων, συμπεριλαμβανομένων προσώπων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες (πχ. ασυνόδευτοι ανήλικοι, οικογένειες με παιδιά, ασθενείς κτλ.). Εξαιτίας δε της παραπάνω πρακτικής, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, επαναπροσδιόρισε τον ρόλο της, διακόπτοντας ορισμένες από τις δράσεις της, «σύμφωνα με την πολιτική [της] ενάντια στην υποχρεωτική κράτηση»³. Παρομοίως, πολλές από τις οργανώσεις που παρείχαν υπηρεσίες στα λεγόμενα “hotspot”, αποχώρησαν από αυτά⁴ επισημαίνοντας ότι «έχουν μετατραπεί σε προαναχωρησιακά κέντρα που προσφέρουν ανεπαρκείς εγγυήσεις για τον σεβασμό των βασικών δικαιωμάτων των ανθρώπων»⁵.

Η Δήλωση βασίστηκε στην υπόθεση ότι το σύνολο της διαδικασίας επανεισδοχής στην Τουρκία θα ολοκληρωνόταν σε ταχύ χρονικό διάστημα ενώ προς τον σκοπό αυτό, η Ελλάδα αναθεώρησε την νομοθεσία της έτσι ώστε να προβλεφθεί μια fast track διαδικασία για τις αιτήσεις που υποβάλλονται σε hotspot και εξετάζονται υπό το πρίσμα της ‘άσφαλους τρίτης χώρας’. Ο Ειδικός Εισηγητής του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των Μεταναστών πρόσφατα υπογράμμισε ότι η fast-track διαδικασία δεν παρέχει επαρκείς εγγυήσεις⁶. Επιπλέον στην πράξη, η υπόθεση αυτή αποδείχτηκε εσφαλμένη και εκτός της πραγματικότητας του ελληνικού συστήματος ασύλου. Εξαιτίας των δομικών δυσλειτουργιών, ακόμη και η απλή καταγραφή των αιτημάτων ασύλου καθυστερεί σημαντικά, με αποτέλεσμα οι κρατούμενοι στα hotspots να ξεπεράσουν κατά πολύ την χωρητικότητα αυτών, και σε αυτούς να επιβληθεί διοικητικός περιορισμός παραμονής στο νησί σε συνδυασμό με την υποχρέωση να διαμένουν στις εγκαταστάσεις των hotspots. Πλέον περισσότεροι από 10 χιλιάδες

² Ενδεικτικά Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2109 (2016), *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22738&lang=en>

³ UNHCR, “Η Υ.Α. επαναπροσδιορίζει τον ρόλο της στην Ελλάδα καθώς τίθεται σε εφαρμογή η συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας”, 22/3/2016, <https://www.unhcr.gr/nea/artikel/58bffa521feb53a829ef6a90c35809f9/i-ya-epanaprosdior.html?L=0>.

⁴ Ekathimerini.com, “Idomeni in tense state as NGO withdrawal continues”, 23.3.2016, <http://www.ekathimerini.com/207280/article/ekathimerini/news/idomeni-in-tense-state-as-ngo-withdrawal-continues>.

⁵ Γιατροί Χωρίς Σύνορα, «9 απαντήσεις για την αποχώρηση των Γιατρών Χωρίς Σύνορα από τα hotspot», 08/04/2016, <https://www.msf.gr/magazine/9-apantiseis-gia-tin-apohorisi-ton-giatron-horis-synora-apo-ta-hotspot>.

⁶ United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner, *UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his follow up country visit to Greece*, 17.5.2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19972&LangID=E#sthash.UtAn6Vjd.dpuf>.

νεοεισερχόμενοι μετά την 20η Μαρτίου 2016⁷ παραμένουν υπό διοικητικό περιορισμό στα νησιά, ενώ ήδη αναφέρεται ότι προγραμματίζεται η μεταφορά μέρους του ⁸πληθυσμού αυτού στην ενδοχώρα για να “αποσυμφορηθούν τα νησιά της ανατολικής παραμεθορίου”

Σε σχέση με τις εφαρμοζόμενες πολιτικές σε ότι αφορά την κράτηση πολιτών τρίτων χωρών και την εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων στο πλαίσιο της Δήλωσης ΕΕ αξίζει να αναφέρουμε τα εξής:

1. Η πρακτική της αυτόματης και υποχρεωτικής επιβολής μέτρου κράτησης, είναι αντίθετη στο εθνικό δίκαιο και το διεθνές πλαίσιο που δεσμεύει τις ελληνικές αρχές⁹. Πλέον της εφαρμοζόμενης πρακτικής, η ίδια η εθνική νομοθεσία για τις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης, στο βαθμό που προβλέπει την υποχρεωτικό τριήμερο (3) περιορισμό όλων των νεοεισερχομένων¹⁰, δεν ευθυγραμμίζεται με τις εγγυήσεις αυτές.

2. Η επιβολή μέτρου περιορισμού διαμονής στην διοικητική περιφέρεια κάθε νησιού, συνιστά ένα μέτρο περιορισμού της ελευθερίας. Ενδέχεται, λαμβάνοντας υπόψη την «συγκεκριμένη κατάσταση του προσώπου» και «μια σειρά από κριτήρια, όπως το είδος, η διάρκεια, τα αποτελέσματα και ο τρόπος εκτέλεσης του εφαρμοζόμενου μέτρου»¹¹, ο περιορισμός αυτός να κριθεί ως εναλλακτική μορφή κράτησης και όχι ως εναλλακτικό μέτρο της κράτησης. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και ως εναλλακτικό μέτρο το οποίο ενέχει περιορισμό της ελευθερίας, αυτό θα πρέπει να επιβάλλεται μόνο κατόπιν αξιολογημένης κρίσης, και υπό την προϋπόθεση ότι το μέτρο είναι απολύτως αναγκαίο και εύλογο. Η συστηματική επιβολή ενός εναλλακτικού μέτρου κράτησης «αποτελεί ένδειξη ότι το σύστημα είναι αυθαίρετο και δεν εξατομικεύεται ανάλογα με την περίπτωση¹²».

3. Καθώς σύμφωνα με το ελληνικό δίκαιο, αιτών διεθνή προστασία “είναι ο αλλοδαπός ή ανιθαγενής, ο οποίος δηλώνει προφορικά ή εγγράφως ενώπιον οποιασδήποτε ελληνικής αρχής [...] ότι ζητά άσυλο ή επικουρική προστασία ή με οποιονδήποτε τρόπο ζητά να μην απελαθεί¹³”, και λαμβάντας υπόψη ότι σχεδόν το σύνολο των προσώπων που παραμένουν στα νησιά έχουν δηλώσει τη βούληση τους να καταθέσουν αίτημα διεθνούς προστασίας, τα πρόσωπα αυτά έχουν την ιδιότητα του αιτούντα διεθνή προστασία. Ανεξαρτήτως της αδυναμίας της ελληνικής διοίκησης να καταγράψει εγκαίρως το αίτημα ασύλου τους, η οποία σε κάθε περίπτωση είναι ελέγξιμη από την σκοπία της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, οι ελληνικές αρχές έχουν με βάση το ελληνικό και κοινοτικό δίκαιο τη θετική υποχρέωση παροχής συνθηκών υποδοχής στα πρόσωπα αυτά. Συνεπώς η μη εξασφάλιση συνθηκών υποδοχής για τα πρόσωπα αυτά συνιστά καθέαυτή παραβίαση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου. Υπενθυμίζεται άλλωστε ότι οι ελληνικές αρχές έχουν ήδη

⁷ UNCHR, Regional Bureau Europe, Weekly Report September 7, 2016, <http://data.unhcr.org/mediterranean/>.

⁸ Υπουργείο Εσωτερικών, 1870/5-8-2016, Κοινοβουλευτικός Έλεγχος, <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/9680122.pdf>.

⁹ βλ. ν. 3907/2011, άρθρο 9 Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα κτλ.

¹⁰ Άρθρο 14 ν. 4375/2016.

¹¹ βλ. ενδεικτικά ΕΔΔΑ, *Guzzardi κατά Ιταλίας*, 6.11.1980, παρ. 92-93.

¹² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012, <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>, σελ. 43.

¹³ Άρθρο 34(5), ν. 4375/2016.

καταδικαστεί εξαιτίας των συνθηκών διαβίωσης που αντιμετώπισαν αιτούντες διεθνή προστασία στην Ελλάδα¹⁴.

4. Σε ότι αφορά τα ανήλικα παιδιά, τα οποία αποτελούν το 38% των νεοεισερχομένων για το πρώτο 8μηνο του 2016¹⁵, ολιστικές λύσεις προστασίας θα πρέπει να σχεδιαστούν άμεσα προκειμένου να καλύψουν το διαπιστωμένο σημαντικό κενό που υφίσταται στην Ελλάδα. Αυτές οι λύσεις θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να λαμβάνουν υπόψη ότι “detention can never ever be in the best interest of a child. Even under the guise of “protective custody”, it is utterly unacceptable for children to be administratively detained”¹⁶ και ότι οι υποχρεώσεις των εθνικών αρχών δεν περιορίζονται στο να μην θέτουν υπό κράτηση παιδιά αλλά επιπλέον αφορούν στην παροχή ενός πλαισίου προστασίας.

Η αρχικά υποχρεωτική κράτηση όλων των νεοεισερχομένων μετά την 20η Μαρτίου 2016 και η εν συνεχεία επιβολή υποχρέωσης διαμονής στα νησιά του βορειανατολικού Αιγαίου, αποτελούν μέτρα τα οποία επιβλήθηκαν για τη διαχείριση μιας οριακής κατάστασης, η οποία δημιουργήθηκε εξαιτίας της έναρξης εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας. Λαμβάνοντας υπ’ όψη τους ανωτέρω προβληματισμούς από την σκοπία της υποχρέωσης τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι οι εφαρμοζόμενες πρακτικές κράτησης ή/και πολύμηνου, μη χρονικά προσδιορισμένου διοικητικού περιορισμού των νεοεισερχομένων στα νησιά των ανατολικών Αιγαίου, αποτελούν ακόμη ένα παράδειγμα που καταδεικνύει ότι η εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας δημιουργεί μείζονα ζητήματα σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ή αλλιώς ότι η εφαρμογή της Συμφωνίας οδηγεί την Ελληνική Διοίκηση σε πρακτικές η οποίες δύσκολα μπορούν να θεωρηθούν συμβατές με τους βασικούς κανόνες προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας.

¹⁴ ενδεικτικά Μ.Σ.Σ. κατά Βελγίου και Ελλάδας, αριθμ. προσφ. 30696/09, 21.1.2010.

¹⁵ UNHCR, Mapping of Unaccompanied Children (UAC): UNHCR Intervention as of 23 August 2016, <http://data.unhcr.org/mediterranean/>.

¹⁶ United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner, *UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his follow up country visit to Greece*, 17.5.2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19972&LangID=E#sthash.UtAn6Vjd.dpuf>.