



ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 2014



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

Ειδική Έκθεση 2014

(άρθρο 23 παρ. 6 Ν. 3907/2011)

Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος καλείται να συμβάλει στην αναγκαία λογοδοσία και διαφάνεια των διαδικασιών επιστροφής¹ αλλοδαπών στις χώρες καταγωγής τους από την ελληνική πολιτεία. Η αξιοπιστία και βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος επιστροφών με σεβασμό της νομιμότητας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αποτελεί κοινή επιδίωξη με την ελληνική διοίκηση και οι προτάσεις της παρούσας έκθεσης, οι οποίες επικεντρώνονται στην κράτηση αλλοδαπών εν όψει απομάκρυνσης, αποσκοπούν να διασφαλίσουν μια κοινή βάση διαλόγου με τα αρμόδια όργανα επιστροφών.

Το νομικό πλαίσιο του εξωτερικού ελέγχου των επιστροφών αλλοδαπών στις χώρες καταγωγής τους

Με τον Ν. 3907/2011 (άρθρο 23 παρ. 6)² προβλέφθηκε ένα σύστημα εξωτερικού ελέγχου στις διαδικασίες απομάκρυνσης των πολιτών τρίτων χωρών, το οποίο λειτουργεί με μέριμνα του Συνηγόρου, σε συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ). Ο νόμος πρόβλεψε επίσης ότι με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης, που εκδίδεται κατόπιν πρότασης του Συνηγόρου, ρυθμίζεται η οργάνωση και η λειτουργία του ως άνω συστήματος ελέγχου. Η ρύθμιση αυτή ακολουθεί τη σχετική πρόβλεψη της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ (άρθρο 8 παρ. 6) η οποία, καθιερώνοντας κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη-μέλη για την «επιστροφή» των παράτυπα διαμενόντων αλλοδαπών στις χώρες καταγωγής τους («Οδηγία Επιστροφών», "Return Directive"), προβλέπει μεταξύ άλλων κι ένα αποτελεσματικό σύστημα εξωτερικού³ ελέγχου (monitoring), με στόχο οι διαδικασίες απομάκρυνσης των αλλοδαπών να καταστούν δίκαιες και διαφανείς (παρ. 6 του προοιμίου της Οδηγίας).

Καθώς δεν προκύπτει να υπάρχουν κοινοί κανόνες και κριτήρια εξωτερικού ελέγχου των επιχειρήσεων απομάκρυνσης στα κράτη-μέλη της ΕΕ, είναι κρίσιμη η εμπειρία του Συνηγόρου από τη μακρόχρονη ενασχόλησή του με ζητήματα του δικαίου αλλοδαπών, και ιδίως θέματα νομιμότητας παραμονής, διαδικασιών απέλασης, διοικητικής κράτησης αλλοδαπών καθώς και θέματα αστυνομικής συμπεριφοράς και αναλογικότητας στην επιβολή διοικητικών μέτρων.

Στην προπαρασκευαστική φάση εφαρμογής της νέας αυτής αρμοδιότητας ο Συνήγορος:

- Διοργάνωσε συνάντηση εργασίας τον Δεκέμβριο 2012 με τη συνδρομή της Υπηρεσίας Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, (βλ. Ετήσια Έκθεση 2012, σελ. 35 & 147) με συμμετέχοντες από άλλα ευρωπαϊκά κράτη που είχαν ήδη εγκαταστήσει ένα λειτουργικό σύστημα ελέγχου επιστροφών.
- Μετέχει από το 2013 σε πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής

Επιτροπής για τις αναγκαστικές επιστροφές (FReM) που υλοποιεί το International Centre for Migration Policy Development. Το πρόγραμμα αποσκοπεί στη δημιουργία κοινών προδιαγραφών για εξωτερικούς ελεγκτές (monitors) επιχειρήσεων απομάκρυνσης καθώς και εγχειριδίου με συγκεκριμένες κατευθύνσεις για τη διενέργεια εξωτερικού ελέγχου επιστροφών.

- Ολοκλήρωσε τον Οκτώβριο 2013 την επεξεργασία σχεδίου διατάξεων με τις λεπτομέρειες εφαρμογής της αρμοδιότητας εξωτερικού ελέγχου και υπέβαλε σχετική πρόταση στα συναρμόδια υπουργεία για την έκδοση της ως άνω κοινής υπουργικής απόφασης (ΚΥΑ).
- Συναντήθηκε με την υπεύθυνη θεμελιωδών δικαιωμάτων της FRONTEX τον Μάρτιο 2014 στην Αθήνα για ενημέρωση σχετικά με τον Κώδικα Δεοντολογίας στις κοινές επιχειρήσεις επιστροφών (JRO).

Η πλήρης ενεργοποίηση της πρόσθετης αυτής αρμοδιότητας του Συνηγόρου, η οποία συμπληρώνει την κατά νόμο (Ν. 3094/2003) γενική αρμοδιότητά του, επετεύχθη πολύ αργότερα, με την έκδοση της ΚΥΑ τον Οκτώβριο 2014 (ΦΕΚ Β' 2870/24.10.2014). Σύμφωνα με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA)⁴, για το προβλεπόμενο από τη σχετική Οδηγία «αποτελεσματικό σύστημα εξωτερικού ελέγχου» των επιστροφών, απαιτούνται έλεγχοι όλων των σταδίων των διαδικασιών επιστροφής, από ανεξάρτητο φορέα και με συστηματικό τρόπο. Η ΚΥΑ πληροί τα κριτήρια αυτά, δεδομένου ότι ο Συνήγορος, συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή, έχει πλέον αρμοδιότητα τακτικού εξωτερικού ελέγχου όλης της διαδικασίας, από την έκδοση της απόφασης επιστροφής αλλοδαπού μέχρι και την υλοποίησή της με χερσαία, θαλάσσια ή αεροπορική μεταφορά στη χώρα καταγωγής του.

Η ΚΥΑ προβλέπει σταθερή ροή δεδομένων από όλες τις αρμόδιες για τις επιστροφές υπηρεσίες, η οποία περιλαμβάνει όλες τις πράξεις των αρμόδιων αρχών, οι οποίες αποσκοπούν στην υλοποίηση με μέσα καταναγκασμού της επιστροφής του αλλοδαπού στην χώρα προέλευσής του, συμπεριλαμβανομένης και της απόφασης απέλασης, καθώς και των διαδικασιών επανεισδοχής. Ο Συνήγορος προβαίνει

¹ Κατά την κοινοτική ορολογία, βλ. σχετική Οδηγία 2008/115/ΕΚ

² «Οι διαδικασίες της απομάκρυνσης υπόκεινται σε σύστημα εξωτερικού ελέγχου, που λειτουργεί με μέριμνα της Ανεξάρτητης Αρχής "Συνήγορος του Πολίτη", η οποία συνεργάζεται για τον σκοπό αυτόν με διεθνείς οργανισμούς και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις»

³ Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, 10 κράτη μέλη έχουν επιλέξει να αναθέσουν την αρμοδιότητα του φορέα εξωτερικού ελέγχου απευθείας σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, εκ των οποίων 6 Μη Κυβερνητικές οργανώσεις, έναντι 8 χωρών που έχουν αναθέσει την αρμοδιότητα αυτή στον αντίστοιχο Συνήγορο (βλ. συγκριτική μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 10.11.2011 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/Forced%20Return%20Monitoring%20Study%20Final%20Report.pdf σελ. 24 και ετήσια έκθεση για το 2011 του FRA <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/fundamental-rights-challenges-and-achievements-2011>

⁴ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-annual-report-2013-0_en.pdf σελ. 45 σελ. 52

σε έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων, παραλείψων και υλικών ενεργειών των αρμοδίων υπηρεσιών σε όλα τα στάδια της προβλεπόμενης από το νόμο διαδικασίας, διαθέτοντας παράλληλα όλα τα θεσμικά εργαλεία που προβλέπουν οι καταστατικές του διατάξεις (Ν. 3094/2003, ως ισχύει). Σημειώνεται ότι έχει απρόσκοπτη πρόσβαση σε κάθε χώρο κράτησης, αναμονής ή διέλευσης (transit) σε όλη την επικράτεια, ενώ μπορεί να συμμετέχει ως παρατηρητής στις επιχειρήσεις εκτέλεσης αποφάσεων. Ο Συνήγορος απευθύνει επιμέρους εκθέσεις και προτάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών επιστροφής προς τη διοίκηση, η οποία υπέχει υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης. Επίσης υποβάλλει στη Βουλή των Ελλήνων και δημοσιοποιεί την κατ' έτος ειδική έκθεσή του με τη συνολική εικόνα των διαπιστώσεων και προτάσεών του. Παράλληλα, για το σκοπό αυτό συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς, καθώς επίσης και με ΜΚΟ και κοινότητες μεταναστών, σε επίπεδο τακτικού διαλόγου που διασφαλίζεται με τη δημιουργία σχετικού δικτύου αλλά και με δυνατότητα ανάθεσης επιμέρους έργων.

Στοιχεία για το πεδίο εφαρμογής του νόμου

Ο Συνήγορος αμέσως μετά τη δημοσίευση της ανωτέρω ΚΥΑ, ξεκίνησε συνεργασία με τον Κλάδο Αλλοδαπών και Προστασίας Συνόρων της Ελληνικής Αστυνομίας (ΕΛΑΣ) για τη διαβίβαση συγκεκριμένων στοιχείων επιστροφών με ποσοτικές και ποιοτικές παραμέτρους, προς εξαγωγή αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων και προς άμεση ενημέρωση του Συνηγόρου για τον προγραμματισμό και τη διαδικασία επιχειρήσεων απομάκρυνσης.

Η γενικότερη εικόνα για το πεδίο εφαρμογής του Ν. 3907/2011 έχει ως εξής. Σύμφωνα με τα δημοσιευμένα στατιστικά στοιχεία της ΕΛΑΣ⁵, ο αριθμός συλλήψεων αλλοδαπών για παράνομη είσοδο και παραμονή στη χώρα παρουσιάζει μεγάλη αύξηση κατά το 2014, συγκεκριμένα 25,7% για το πρώτο εξάμηνο του 2014, σε σύγκριση με το αντίστοιχο εξάμηνο του 2013. Ο αριθμός συλλήψεων για το εξάμηνο αυτό ανέρχεται σε 24.344 άτομα και είναι χαρακτηριστικός των αυξημένων μεταναστευτικών πιέσεων που δέχεται η Ελλάδα σε σχέση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη.

Ωστόσο, στον αριθμό συλλήψεων της ΕΛΑΣ πρέπει να συνυπολογιστεί και ο αριθμός συλλήψεων από το Λιμενικό. Έτσι, σύμφωνα με ενημέρωση της ΕΛΑΣ, για τους πρώτους 10 μήνες του 2014 ο αριθμός συλλήψεων της ΕΛΑΣ ήταν 35.246, αντίστοιχα του Λιμενικού 29.750 και ο συνολικός αριθμός συλλήψεων για παράνομη είσοδο και παραμονή 65.000 περίπου (64.996).

Υπό το πρίσμα αυτό πρέπει να εξεταστεί και το δύσκολο εγχείρημα της τήρησης των προβλέψεων της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ όσον αφορά το μεγάλο αριθμό αλλοδαπών προς επιστροφή στις χώρες καταγωγής τους. Το πρώτο εξάμηνο 2014 πραγματοποιήθηκαν 11.531 επιστροφές παράτυπα διαμενόντων μεταναστών, έναντι 13.065 το αντίστοιχο

περσινό διάστημα. Από αυτές, οι 7.778 περιπτώσεις πραγματοποιήθηκαν μέσω των προγραμμάτων αναγκαστικής επιστροφής και οι 3.753 μέσω των εθελούσιων διαδικασιών επιστροφής⁶. Σύμφωνα με την ενημέρωση του Συνηγόρου από την ΕΛΑΣ, τους πρώτους 10 μήνες του 2014 πραγματοποιήθηκαν 10.234 αναγκαστικές επιστροφές και 6.168 επαναπροωθήσεις βάσει διμερών συμφωνιών με όμορες χώρες (βλ. γράφημα).

Ως προς τους χώρους κράτησης, η ΕΛΑΣ ενημέρωσε τον Συνήγορο ότι την 10.11.2014 κρατούνταν συνολικά 6.283 άτομα από την ΕΛΑΣ για παράνομη είσοδο και παραμονή. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι 2.160 από αυτούς κρατούνταν σε κρατητήρια αστυνομικών διευθύνσεων και τμημάτων (βλ. γράφημα). Ο Συνήγορος έχει επανειλημμένα επισημάνει το προβληματικό γεγονός της πολύμηνης κράτησης αλλοδαπών σε αστυνομικά κρατητήρια ανά την επικράτεια, σχεδιασμένα για ολιγοήμερη παραμονή υπόδικων κρατουμένων και παντελώς ακατάλληλα από πλευράς χώρου και συνθηκών διαβίωσης για την διοικητική κράτηση αλλοδαπών προς επιστροφή που μπορεί να διαρκέσει νομίμως έως 18 μήνες. Οι σχετικές προτάσεις που διατύπωσε ο Συνήγορος στην Ετήσια Έκθεσή του για το 2013 (σελ. 137) παραμένουν επίκαιρες, ωστόσο ο Συνήγορος θεωρεί πολύ θετικό βήμα τη δέσμευση της ΕΛΑΣ το Νοέμβριο 2014 ότι οι αλλοδαποί θα μεταφερθούν σταδιακά από τα κρατητήρια σε προαναχωρησιακά κέντρα.

Η άσκηση της αρμοδιότητας του Συνηγόρου στην πράξη

Ένα «αποτελεσματικό σύστημα εξωτερικού ελέγχου» (άρθρο 8 παρ. 6 της Οδηγίας) πρέπει να είναι και λειτουργικό στην πράξη. Ο Συνήγορος δημιούργησε, εν αναμονή δημοσίευσης της ΚΥΑ, δωδεκαμελή ομάδα ειδικών επιστημόνων τον Ιούνιο 2014 για να μπορέσει να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις νέες υποχρεώσεις του. Επίσης, προέβη σε προγραμματισμό δράσεων, διασφαλίζοντας τη χρηματοδότησή τους με υποβολή τεχνικού δελτίου, σε συνεργασία με την Υπηρεσία Εφαρμογής Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων της Βουλής, από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών, νυν ενιαίο ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης.

Μετά την εξασφάλιση της χρηματοδότησης, ο Συνήγορος ξεκίνησε τακτικούς ελέγχους από τον Ιούνιο 2014 σε προαναχωρησιακά κέντρα και άλλους χώρους κράτησης αλλοδαπών προς επιστροφή, βάσει του Ν. 3907/2011 και των αρμοδιοτήτων αυτοψίας που διαθέτει από τις καταστατικές του διατάξεις (Ν. 3094/2003). Η επιτόπια επίσκεψη στελεχών του Συνηγόρου περιελάμβανε αυτοψία των χώρων κράτησης, επικοινωνία με τους κρατούμενους αλλοδαπούς, καθώς και συζήτηση με τις αρμόδιες υπηρεσίες για τις συνθήκες και το διάστημα κράτησης, τη ροή των διαδικασιών επιστροφής, την τήρηση των εγγυήσεων της νομοθεσίας σε κάθε στάδιο (Ν. 3907/2011) και τυχόν προβλήματα που ανακύπτουν στην πράξη.

⁵ Δελτίο τύπου της 24.7.2014 σε www.astynomia.gr

⁶ Βλ. προηγούμενη υποσημείωση

Επελέγησαν χώροι κράτησης σε σημεία που αντιμετωπίζουν ζητήματα αιχμής, στα χερσαία και θαλάσσια σύνορα της χώρας, συγκεκριμένα:

- Στην Ανατολική Μακεδονία και Θράκη (23-26.6.2014): προαναχωρησιακά κέντρα Φυλακίου, Κομοτηνής, Ξάνθης, Παρανεστίου. Επίσης Τμήματα Συνοριακής Φύλαξης Σουφλίου, Φερών, Ιάσμου. Τον Οκτώβριο 2014 ανεστάλη η λειτουργία του προαναχωρησιακού κέντρου Κομοτηνής.
- Στις νήσους Χίο (6-7.10.2014) και Μυτιλήνη (16-17.10.2014): Χώροι κράτησης Λιμενικού, χώροι κράτησης ΕΛΑΣ προς ταυτοποίηση ιθαγένειας αλλοδαπών.

Επίσης έγιναν αυτοψίες στα προαναχωρησιακά κέντρα της Αμυγδαλέζας (21.8.2014) και της Κορίνθου (17.12.2014), τα οποία λόγω εγγύτητας με την Αθήνα συγκεντρώνουν μεγάλο αριθμό κρατούμενων για πολλούς μήνες, όπως είχε διαπιστωθεί σε προηγούμενες επισκέψεις της ανεξάρτητης αρχής⁷. Η επίσκεψη του Συνηγόρου στην Ανατολική Μακεδονία και Θράκη πραγματοποιήθηκε εν μέρει με την υποστήριξη και της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και συμμετοχή εκπροσώπου της. Επίσης, εν όψει των επισκέψεων σε χώρους κράτησης ανά τη χώρα, ο Συνήγορος πραγματοποίησε επαφές με διάφορες ΜΚΟ που βοήθησαν στην ανάδειξη των πραγματικών προβλημάτων και με την υποβολή αναφορών.

Διαπιστώσεις από τις αυτοψίες σε προαναχωρησιακά κέντρα

- Χαρακτηριστικό για τις διαδικασίες επιστροφής είναι ότι σε όλα τα κέντρα και μάλιστα ιδίως στα κέντρα των συνόρων (Παρανέστι, Φυλάκιο), βρέθηκαν να κρατούνται αλλοδαποί που έχουν ζηήσει για χρόνια στη χώρα με νόμιμο τίτλο διαμονής και εξέπεσαν της νομιμότητας λόγω μη έγκαιρης ανανέωσης της άδειας ή του δελτίου αιτούντος άσυλο. Η κράτηση πραγματοποιείται πολλές φορές και με αόριστη επίκληση λόγων δημόσιας τάξης κατά προσώπων για τα οποία είναι ανέφικτη η απέλαση⁸.
- Η πιο προβληματική πρακτική που διαπιστώθηκε σε όλα τα κέντρα που επισκέφθηκε ο Συνήγορος, ήταν η κράτηση πέραν του ορίου των 18 μηνών του νόμου, η οποία αποτελεί συνάμα και παράβαση κοινοτικού κανόνα. δικαίου. Στην Ανατολική Μακεδονία και Θράκη στην πράξη οι κρατούμενοι με τη συμπλήρωση του 18μήνου προσέφευγαν στη διαδικασία ασύλου για να αφεθούν ελεύθεροι, γεγονός ενδεικτικό για το πώς η μη ομαλή λειτουργία της διαδικασίας επιστροφής μπορεί να επιφέρει αλυσιδωτές συνέπειες για τον φόρτο των νέων περιφερειακών υπηρεσιών ασύλου.
- Υπήρχε βασικός διαχωρισμός γυναικών κρατουμένων,

ωστόσο σε όλα τα προαναχωρησιακά κέντρα ο Συνήγορος συνάντησε νεαρούς κρατούμενους που ισχυρίστηκαν ότι είναι ανήλικοι αλλά δεν είχαν περάσει από τη διαδικασία πρώτης υποδοχής για τη διαπίστωση της ανηλικότητας τους. Χαρακτηριστική η περίπτωση της Αμυγδαλέζας, όπως προκύπτει από σχετική έκθεση αυτοψίας και πόρισμα του Συνηγόρου⁹.

Κατά τα λοιπά, οι συνθήκες διαβίωσης στα προαναχωρησιακά κέντρα διαφέρουν ανάλογα εάν πρόκειται για χώρο διαμορφωμένο σε κοιτώνες μαζικής κράτησης (Φυλάκιο, Κόρινθος) ή σε πτέρυγες με τοποθέτηση οικίσκων (containers) (Παρανέστι, Αμυγδαλέζα) που επιτρέπουν κατά κανόνα περισσότερο ιδιωτικό χώρο ανά κρατούμενο. Προβληματική είναι ωστόσο η έλλειψη συνεχούς συντήρησης και λειτουργίας των μηχανημάτων ψύξης-θέρμανσης που διαπιστώθηκε στην Αμυγδαλέζα, όπως και η έλλειψη ειδών προσωπικής υγιεινής στο ίδιο κέντρο. Σημαντικές είναι οι προσπάθειες αναβάθμισης της κτιριακής και υλικοτεχνικής υποδομής σε όλα τα κέντρα από την ΕΛΑΣ. Επαρκείς κρίθηκαν οι χώροι προαυλισμού και η σίτιση των κρατούμενων στα κέντρα, επίσης η πρόβλεψη χώρου άσκησης λατρευτικών καθηκόντων, ενώ προβληματική ήταν η έλλειψη χώρων ψυχαγωγίας, σε συνδυασμό με το μεγάλο διάστημα κράτησης. Σημειώθηκε επίσης τρίμηνο τουλάχιστον κενό το καλοκαίρι του 2014 σε ψυχολόγους, κοινωνικούς λειτουργούς και διερμηνείς, λόγω εκκρεμότητας του νέου διαγωνισμού του υπουργείου για τις σχετικές συμβάσεις. Η παντελής έλλειψη ιατρού μέσα σε κάποια κέντρα (Φυλάκιο) ή η ανεπαρκής ιατρική στελέχωσή τους σε συνδυασμό με την μη πρόβλεψη κάλυψης φαρμακευτικής δαπάνης (Αμυγδαλέζα, Κομοτηνή) μπορεί να θεωρηθεί η σοβαρότερη παραβίαση δικαιωμάτων των κρατούμενων. Ο Συνήγορος διαπίστωσε ότι γινόταν ενημέρωση για τα δικαιώματα των κρατούμενων και δη την πρόσβαση στο άσυλο (πρόγραμμα της Ύπατης Αρμοστείας), ωστόσο η κατά τα άλλα έλλειψη νομικής συνδρομής στους κρατούμενους αποτελεί σημαντικό κενό, με δεδομένη την αβεβαιότητα ως προς το πέρασ του χρόνου κράτησης και την ανασφάλεια ως προς την τύχη τους. Η έλλειψη επικοινωνίας με ΜΚΟ, πλην των συμβεβλημένων για μετάφραση ή για τις υπηρεσίες υποδοχής, σε συνδυασμό με αντιφατικές πρακτικές ως προς τη χρήση κινητών τηλεφώνων, που σε κάποιους χώρους απαγορευόταν (Αμυγδαλέζα) και σε κάποιους όχι (Φυλάκιο, Κομοτηνή) επέτεινε την ανασφάλεια και δυσανεξία των κρατουμένων.

Διαπιστώσεις από τις αυτοψίες σε χώρους κράτησης αλλοδαπών στα νησιά

Η κατακόρυφη αύξηση των εισερχομένων από τα θαλάσσια σύνορα της χώρας το 2014 (βλ. στατιστική απεικόνιση -γράφημα 1- της ΕΛΑΣ, εισόδων ανά μεθόριο δεκαμήνου 2014)¹⁰ σε συνδυασμό με τις έλλειψη πολιτικής βούλησης για τη

⁷ Βλ. <http://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.maziki-kratisi-allodapon.118221> Βλ. προηγούμενη υποσημείωση

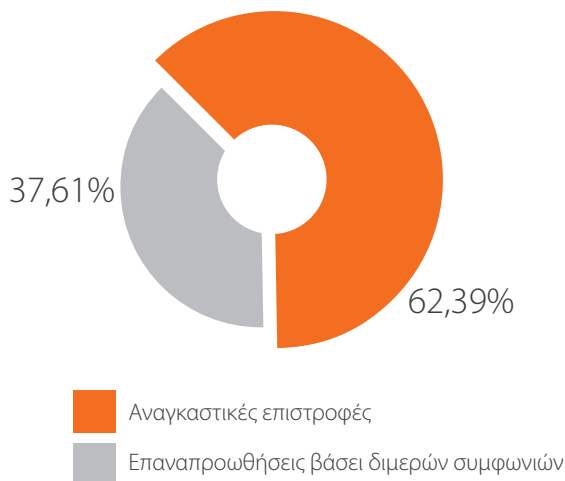
⁸ Βλ. έγγραφο Συνηγόρου 175063/38526/23.7.2014 προς το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης

⁹ Βλ. http://www.synigoros.gr/?i=childrens-rights.el.dioikitiki_kratisi.228658

¹⁰ http://www.astynomia.gr/images/stories//2014/statistics14/allod2014/statistics_all_2014_methorio.JPG

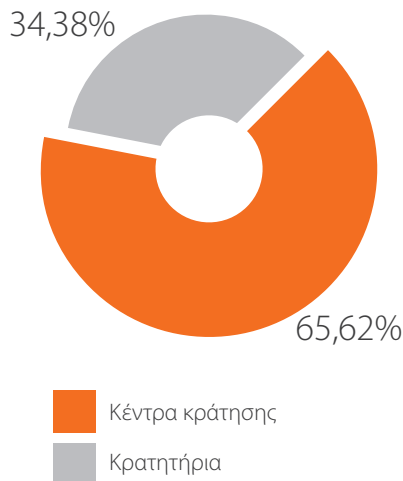
Γράφημα 1

Αναγκαστικές επιστροφές
(α' δεκάμηνο 2014)



Γράφημα 2

Κράτηση αλλοδαπών



λειτουργία προαναχωρησιακών κέντρων στα νησιά, οδηγούν σε λύσεις κράτησης αλλοδαπών εκ των ενόντων, που είναι προβληματικές τόσο ως προς την ομαλή κίνηση της διαδικασίας επιστροφής όσο και από πλευράς συνθηκών διαβίωσης και διαφύλαξης των δικαιωμάτων των αλλοδαπών.

Το ευρύτερο πρόβλημα συνίσταται στην κράτηση από την Αστυνομία σε «κέντρα ταυτοποίησης» μέχρι να ολοκληρωθούν οι διαδικασίες ταυτοποίησης της ιθαγένειας και να εκδοθούν αποφάσεις επιστροφής των αλλοδαπών, οι οποίοι στην πράξη οδηγούνται στο πλοίο για να συνεχιστεί η κράτησή τους σε άλλα κέντρα κράτησης, συνήθως της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής. Οι πολίτες Συρίας και αυτοί οδηγούνται στο πλοίο για την Αθήνα αλλά στη συνέχεια αφήνονται ελεύθεροι με πράξη αναβολής εξάμηνης απομάκρυνσης λόγω της εμπόλεμης σύρραξης στη χώρα τους. Τα κέντρα ταυτοποίησης δεν είναι ούτε προαναχωρησιακά κέντρα ούτε βεβαίως κέντρα πρώτης υποδοχής, όπως επιβάλλει ο Ν. 3907/2011, με αποτέλεσμα να μην εφαρμόζονται διαδικασίες πρώτης υποδοχής με κατάλληλη εκτίμηση της ευάλωτης κατάστασης των ατόμων. Στη μεν Χίο δεν υφίσταται ούτε τυπικά μονάδα πρώτης υποδοχής, στη δε Μυτιλήνη λειτουργεί κινητή μονάδα, η οποία βλέπει όσους παραπέμπει η αστυνομία, συνήθως ασυνόδετους ανήλικους και όχι όλους τους εισερχόμενους αλλοδαπούς, σε κλειστό με διπλό συρματοπλέγμα χώρο στη Μόρια, ο οποίος είχε κατασκευασθεί ως προαναχωρησιακό κέντρο που τελικώς δεν λειτούργησε για τον σκοπό αυτό. Ως εκ τούτου, στην Μυτιλήνη, μολοντί λειτουργεί κινητή μονάδα, δεν εφαρμόζονται οι διαδικασίες πρώτης υποδοχής, απαραίτητες για τη διάγνωση του ψυχοκοινωνικού προφίλ, τη διενέργεια ιατρικού ελέγχου και την παροχή της τυχόν αναγκαίας περίθαλψης και ψυχοκοινωνικής υποστήριξης για την πλειονότητα των εισερχομένων αλλοδαπών. Ειδικότερα, κρίσιμη παράμετρος της ανεπάρκειας στη διαχείριση

των εισερχομένων αλλοδαπών, αναδεικνύεται η παράλειψη διενέργειας ιατρικών εξετάσεων στο σύνολο των νεοεισερχομένων αλλοδαπών.

Επίσης διαπιστώθηκαν:

- Ανυπαρξία κατάλληλων χώρων στα λιμεναρχεία Χίου και Μυτιλήνης για διαμονή έως 24 ώρες, με αποτέλεσμα οι αλλοδαποί να κρατούνται στο λιμάνι σε συνθήκες προσβλητικές για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια.
- Σύγχυση αρμοδιοτήτων ως προς τον υπεύθυνο λειτουργίας των προσωρινών χώρων κατά άτυπη παραχώρηση από τις δημοτικές αρχές (χώρος πλησίον του Δημαρχείου Χίου, κατασκηνώσεις ΠΙΚΠΑ στη Μυτιλήνη) στους οποίους κρατούνταν οι αλλοδαποί, αφού παραδίδονταν από το λιμεναρχείο στην αστυνομία. Θα έπρεπε να είναι σαφές ότι στη διοικητική κράτηση η αρμοδιότητα της Αστυνομίας δεν αφορά μόνο τη σίτιση αλλά το σύνολο των προδιαγραφών του νόμου για τις συνθήκες διαβίωσης (Ν. 3907/11). Είναι χαρακτηριστικό ότι την ημέρα της αυτοψίας ο Συνήγορος ενημερώθηκε ότι κρατούνταν 160 αλλοδαποί στον προσωρινό χώρο των 190 τετραγωνικών μέτρων πλησίον του Δημαρχείου Χίου, μαζί άνδρες και οικογένειες. Πέρα από την έλλειψη διαχωρισμού των κρατούμενων, είναι προφανές ότι έστω για μια διανυκτέρευση, ο χώρος αυτός δεν πληρούσε το στοιχειώδες μίνιμουμ των 4 τετραγωνικών ανά κρατούμενο¹¹.
- Επιμέρους προβλήματα σίτισης και καθαριότητας στους χώρους κράτησης της αστυνομίας στα νησιά (όπως 2 γεύματα αντί για 3 στη Χίο επειδή οι εστιάτορες παρείχαν επιπλέον πόσιμο νερό, ανεπαρκής καθαριότητα εσωτερικών χώρων στο Μερσινίδι Χίου λόγω της σύμβασης με το αρμόδιο Υπουργείο).

¹¹ Η Επιτροπή Πρόληψης Βασανιστηρίων (CPT) του Συμβουλίου της Ευρώπης συνιστά τουλάχιστον 4 τ.μ. ανά κρατούμενο σε χώρους μαζικής κράτησης

Κοινές διαπιστώσεις ως προς τους ανήλικους κρατούμενους

Με την εισαγωγική παρατήρηση ότι σε όλους τους χώρους κράτησης, πλην εκείνων όπου λειτουργεί Κέντρο Πρώτης Υποδοχής, τα προβλήματα που ανακύπτουν σε σχέση με τον ανήλικο πληθυσμό των εισερχομένων αλλοδαπών είναι κοινά, παρατίθενται τα σημαντικότερα ζητήματα ως προς τη μεταχείρισή τους:

- Απουσία συστήματος διακρίβωσης της ηλικίας: Η καταγραφή της ηλικίας των αλλοδαπών που στερούνται εγγράφων γίνεται από τις αστυνομικές αρχές με βάση τη δήλωση των ιδίων και ανάλογα με την κρίση του διενεργούντος την καταγραφή αστυνομικού οργάνου. Απόρροια αυτού αποτελεί το γεγονός ότι ανήλικοι καταγράφονται από τις αστυνομικές αρχές ως ενήλικες, πρακτική που συχνά αποδίδεται μεταξύ άλλων και στην αδυναμία επικοινωνίας των αρχών με τους αλλοδαπούς, ελλείψει κατάλληλης διερμηνείας. Είναι συχνές οι περιπτώσεις, όπου χρέη διερμηνείας εκτελεί άλλος κρατούμενος, όχι πάντα ομοεθνής του αλλά από την ευρύτερη περιοχή της χώρας καταγωγής, ο οποίος δεν γνωρίζει με επάρκεια τη γλώσσα του ασυνόδευτου ανήλικου. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων ο συλλαμβανόμενος αλλοδαπός αντιμετωπίζεται από τις αστυνομικές αρχές ως ενήλικος και όχι ως ανήλικος ακόμα και όταν προσκομίζει έγγραφα απόδειξης του ισχυρισμού του, με την αιτιολογία ότι στερούνται επίσημης επικύρωσης. Επίσης ως ενήλικος αντιμετωπίζεται και ο αλλοδαπός του οποίου η ιατρική γνωμάτευση εκφέρει αμφιβολίες ως προς την ακριβή ηλικία του. Η απουσία, ωστόσο, ενός αξιόπιστου συστήματος διακρίβωσης της ηλικίας συνεπάγεται τον ελλιπή εντοπισμό των ασυνόδευτων ανηλίκων με δυσμενή αποτελέσματα ως προς την ανάγκη για προστασία και φροντίδα των παιδιών σύμφωνα με τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (εφεξής ΔΣΔΠ, Ν. 2101/1992, άρθρο 3 παρ. 2).
- Το ζήτημα της κράτησης των ασυνόδευτων ανηλίκων: Η κοινή μεταχείριση των καταγεγραμμένων ασυνόδευτων ανηλίκων με τους ενήλικες κρατούμενους (λ.χ ως προς τις συνθήκες κράτησης) και μάλιστα στη δυσμενέστερη εκδοχή, αυτή της παράτασης της κράτησής τους, όταν δεν ανευρίσκεται χώρος φιλοξενίας, συνιστά de facto χειροτέρευση της θέσης τους. Όπως είναι γνωστό το μέτρο της διοικητικής κράτησης και γενικά στην στέρησης της ελευθερίας στους ανήλικους δεν μπορεί παρά να αποτελεί «... ένα έσχατο μέτρο και της μικρότερης δυνατής χρονικής διάρκειας» (ΔΣΔΠ, άρθρο 37 εδ. β'). Ειδικά δε για τους αιτούντες άσυλο ανήλικους η αποφυγή της κράτησής τους προβλέπεται ήδη στην Οδηγία 9/2003 του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθρο 19 παρ. 2). Ωστόσο, σε αντίθεση με τα παραπάνω διαπιστώθηκε ότι η κράτηση των ανηλίκων όχι μόνο δεν αποτελεί το έσχατο μέτρο αλλά τον κανόνα, η δε πρακτική της διοίκησης να επιβάλλει το μέτρο αδιακρίτως και ανεξαιρέτως σε όλους τους ασυνόδευτους ανήλικους, παραγνωρίζει το γεγονός ότι οι ασυνόδευτοι ανήλικοι είναι πάνω από όλα παιδιά και για

το λόγο αυτό η μεταχείρισή τους δεν μπορεί παρά να είναι σύμφωνη με τις διεθνείς επιταγές για προστασία και φροντίδα (ΔΣΔΠ, άρθρο 3 παρ. 2).

- Οι συνθήκες κράτησης: Οι γενικότερες συνθήκες κράτησης σε όλα τα παραπάνω κέντρα δεν αντιστοιχούν από πλευράς υποδομών στην ολοκληρωμένη μέριμνα που απαιτείται για τη φροντίδα των ανηλικών πληθυσμών. Οι προβληματικές έως ανύπαρκτες συνθήκες υγιεινής, ειδικά στους χώρους προσωρινής παραμονής, η ελλιπής έως ανύπαρκτη ιατρική φροντίδα και η ακατάλληλη για ανήλικους σίτιση δεν συνάδουν με την απαίτηση για ανθρώπινη και αξιοπρεπή μεταχείριση του άρθρου 3 ΕΣΔΑ.

Προτάσεις για την κράτηση εν όψει επιστροφής

Το πρόβλημα της διαχείρισης των μικτών ροών, μετανάστευσης και ασύλου, στα νοτιοανατολικά σύνορα της ΕΕΕ, είναι αυτό που υπολανθάνει και επικαθορίζει και το ζήτημα της κράτησης. Ωστόσο, ο Συνήγορος επαναλαμβάνει¹² ότι η διοικητική κράτηση συμβάλλει στο πρόβλημα και όχι στη λύση, δεδομένου του μεγάλου αριθμού κρατούμενων που κρατούνται για πολλούς μήνες, σε συνδυασμό με την ανασφάλεια των αλλοδαπών για το μέλλον τους. Η ΕΛΑΣ δεν διαθέτει τις δομές και την τεχνογνωσία για να διασφαλίσει επαρκείς εγγυήσεις στέρησης της προσωπικής ελευθερίας σε μαζικούς χώρους, παρά τις συνεχείς προσπάθειές της για βελτίωση των συνθηκών στα προαναχωρησιακά κέντρα. Η δέσμη προτάσεων που ακολουθεί αποσκοπεί να συμβάλει ώστε να υπάρξουν οι αντικειμενικές συνθήκες και ο κατάλληλος σχεδιασμός ώστε η κράτηση εν όψει απέλασης/απομάκρυνσης, ο ακραίος αυτός περιορισμός της προσωπικής ελευθερίας, να περιοριστεί στο απολύτως αναγκαίο χρονικά μέτρο, διασφαλίζοντας παράλληλα το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των κρατούμενων.

Ο Συνήγορος επισημαίνει ότι θεωρεί κομβικής σημασίας:

- Την άμεση μεταφορά των αλλοδαπών προς επιστροφή από τα αστυνομικά κρατητήρια σε χώρους που πληρούν τις απαραίτητες προδιαγραφές του Ν. 3907/2011 για τη διοικητική κράτηση αλλοδαπών, δεδομένης της συνήθως πολύμηνης κράτησής τους. Χαιρετίζει τη σχετική δέσμευση της ΕΛΑΣ και αναμένει την υλοποίησή της.
- Τον περιορισμό, εν γένει, της κράτησης στο απολύτως αναγκαίο χρονικά μέτρο ενόψει απομάκρυνσης, με εξατομικευμένη και αιτιολογημένη κρίση επί της αναγκαιότητας συνέχισης της κράτησης κάθε αλλοδαπού σε συνδυασμό με το εφικτό ή μη της απέλασής του.
- Την εφαρμογή εναλλακτικών της κράτησης μέτρων σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 3 Ν. 3907/2011, προκειμένου η κράτηση να καταστεί η εξαίρεση όπως επιβάλλει ο νόμος (άρθρο 30 παρ. 1 Ν. 3907/11) και όχι, όπως συμβαίνει στην πράξη, ο γενικός κανόνας.

¹² Βλ. <http://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.maziki-kratisi-allodapon.118221>

- Την τήρηση του χρονικού ορίου των 18 μηνών για την κράτηση εν όψει επιστροφής, το οποίο επιβάλλει ο νόμος (άρθρο 30 παρ. 5-6 Ν. 3907/2011). Σε καμία περίπτωση δεν είναι σύνομη η παράκαμψη του ορίου αυτού της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ (άρθρο 15 παρ. 5-6, ΔΕΕ Katzov C-457/09, Bashir Mohammed Ali Mahdi C-146/14) και οι σχετικές εσωτερικές οδηγίες του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης πρέπει να τροποποιηθούν, με ανάκληση αποδοχής της σχετικής γνωμοδότησης υπ' αριθ. 44/2014 ΝΣΚ.
- Την πλήρη λειτουργία Κέντρων Πρώτης Υποδοχής στα νησιά της Χίου και της Μυτιλήνης και σε άλλους τόπους αυξημένων ροών εισόδου μεταναστών και προσφύγων. Την εξεύρεση από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης κατάλληλων χώρων για τις ανάγκες πρώτης υποδοχής, σε συνεργασία με τις δημοτικές και περιφερειακές αρχές, που να διασφαλίζουν ανθρώπινες και αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης. Σε πτέρυγα των ίδιων χώρων Πρώτης Υποδοχής να οδηγούνται οι συλληφθέντες-διασωθέντες από το Λιμενικό, δεν υπάρχει λόγος να εξαιρεθούν δύο χώροι επειδή προχωρά ο φάκελος του αλλοδαπού. Η πρώτη υποδοχή να μην γίνεται σε συνθήκες κράτησης υψηλής ασφαλείας και γενικότερα να τηρούνται πλήρως οι προδιαγραφές του Ν. 3907/2011 αλλά και να διασφαλίζεται η επαφή με την τοπική κοινωνία και τις οργανώσεις των πολιτών.
- Την ενίσχυση των Κινητών Μονάδων Πρώτης Υποδοχής, όπου αυτές λειτουργούν, σε προσωπικό και υλικοτεχνική υποδομή.
- Τη διενέργεια ιατρικών εξετάσεων σε όλους τους νεοεισερχόμενους αλλοδαπούς, καθώς και την παροχή ιατροφαρμακευτικής υποστήριξης σε όσους το έχουν ανάγκη, σε όλα τα σημεία εισόδου, προκειμένου να προστατεύονται οι ίδιοι αλλά και να μην δημιουργείται κίνδυνος για μετάδοση ασθενειών όπως η φυματίωση ούτε να καταλείπεται περιθώριο καλλιέργειας φόβου από τα ΜΜΕ στην κοινή γνώμη.
- Την πλήρη ιατρική και φαρμακευτική κάλυψη των κρατουμένων σε όλα τα κέντρα κράτησης που επιβάλλεται από την ανάλογη εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του Σωφρονιστικού κώδικα (εν προκειμένω το άρθρο 27 Σωφρονιστικού Κώδικα, το οποίο επιβάλλει την ιατρική και φαρμακευτική περίθαλψη των κρατουμένων σε επίπεδο ανάλογο με αυτό του λοιπού πληθυσμού).
- Την παροχή νομικής συνδρομής σε συνεργασία με τους δικηγορικούς συλλόγους της χώρας και με βάση συγκριμένες προδιαγραφές που θα διασφαλίζουν τους κρατούμενους από τυχόν φαινόμενα εκμετάλλευσης.
- Ο Συνήγορος θεωρεί πολύ σημαντική τη δέσμευση της ΕΛΑΣ (Νοέμβριος 2014) για ελεύθερη χρήση κινητών τηλεφώνων στην Αμυδαλέζα και θεωρεί ότι η επικοινωνία αυτή πρέπει να επιτραπεί παγίως σε όλα τα κέντρα κράτησης.
- Οι συμβάσεις καθαριότητας των κατά τόπους αστυνομικών

χώρων κράτησης να περιλαμβάνουν τους εσωτερικούς χώρους διαβίωσης και ο ανάδοχος να κηρύσσεται έκπτωτος από το υπουργείο σε περίπτωση αναφορών για πλημμελή τήρηση της συμβάσεως.

- Οι συμβάσεις σίτισης να προκηρύσσονται με όρο την παροχή και πρωινού και τυχόν πόσιμου νερού και όχι μόνον 2 γευμάτων και να γίνεται μνεία της πρόσθετης παροχής γάλακτος για τα μικρά παιδιά.

Ειδικά για τους ασυνόδευτους ανηλίκους ο Συνήγορος επί πλέον προτείνει:

- Την ολιγοήμερη παραμονή τους σε ειδικούς χώρους φύλαξης και όχι κέντρα κράτησης, μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών για την παραπομπή τους σε χώρους φιλοξενίας. Στους χώρους αυτούς θα παρέχονται όλες οι απαραίτητες υπηρεσίες προς όφελος τους και κυρίως θα προστατεύονται από την ενδεχόμενη κακοποίησή τους σε συνθήκες που σήμερα όπως αποτυπώνονται στην παρούσα έκθεση, συνιστούν απάνθρωπη μεταχείριση.
- Την παροχή ατομικών ειδών πρώτης ανάγκης (σαπούνι, κλινοσκεπάσματα), διενέργεια προληπτικού ιατρικού ελέγχου και εμβολιασμός των παιδιών. Στο στάδιο αυτό θα πρέπει να παρέχεται η απαραίτητη ψυχοκοινωνική βοήθεια κατ' ανάλογη εφαρμογή του πεδίου εφαρμογής της ΥΑ που αφορά τα ΚΕΠΥ.
- Την πλήρη ενημέρωση με ενημερωτικό υλικό σε γλώσσα που κατανοούν για τις δυνατότητες υποβολής αιτήματος ασύλου και δυνατότητα επικοινωνίας με συγγενείς και δικηγόρους.
- Την επαναλειτουργία του κέντρου φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων της Αγιάσου, καθώς η εγγύτητά του με τις πύλες εισόδου των αλλοδαπών το καθιστά ιδανικό χώρο φιλοξενίας των ανηλίκων μέχρι είτε την παραπομπή τους σε άλλες δομές φιλοξενίας είτε την οικογενειακή επάνωσή τους.
- Την υιοθέτηση εναλλακτικών της κράτησης μέτρων, καθώς ο δυσανάλογα μεγάλος αριθμός ανηλίκων σε σχέση με τις υπάρχουσες δομές φιλοξενίας συνεπάγεται την παράταση της κράτησης και την ακύρωση εν τοις πράγμασι οποιασδήποτε προστασίας.



