

Απόφαση 1707 (2010)¹

Η κράτηση των αιτούντων άσυλο και των παράνομων μεταναστών στην Ευρώπη

1. Τα τελευταία χρόνια, είναι εκτεταμένη η εφαρμογή του μέτρου της κράτησης των αιτούντων άσυλο και των παράτυπων μεταναστών στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Παρότι η αύξηση του αριθμού των αφίξεων των παράτυπων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο σε ορισμένες περιοχές της Ευρώπης εξηγεί την προαναφερόμενη πρακτική, αυτή οφείλεται επίσης σε μεγάλο βαθμό στις πολιτικές αποφάσεις και στη χάραξη πολιτικής που εκφράζουν τη σκλήρυνση της στάσης έναντι των παράτυπων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο.

2. Ο συνωστισμός στα κέντρα κράτησης είναι ένα σοβαρό πρόβλημα. Καθώς ο αριθμός των κρατούμενων υπερβαίνει τις δυνατότητες των κέντρων κράτησης, τα κράτη ιδρύουν περισσότερα και μεγαλύτερα κέντρα. Ωστόσο, ανοικοδομώντας περισσότερα κέντρα, παραπέμπουν περισσότερους κρατούμενους σε αυτά, συχνά για να δικαιολογήσουν τη σχετική δαπάνη. Όμως, αυτή η πρακτική δεν σημαίνει κατ' ανάγκη βελτίωση των συνθηκών κράτησης των ενδιαφερομένων προσώπων. Επιπλέον, αυξανόμενος αριθμός αιτούντων άσυλο και παράτυπων μεταναστών κρατούνται σε χώρους που δεν είναι κατάλληλα διαμορφωμένοι για την ικανοποίηση των αναγκών τους, όπως είναι τα αστυνομικά τμήματα, οι φυλακές, οι εγκαταλελειμμένοι στρατώνες, τα ξενοδοχεία, οι κινητές δομές στέγασης κ.λπ.

3. Είναι καθολικά αποδεκτό ότι το μέτρο της κράτησης πρέπει να αποτελεί την έσχατη λύση. Παρόλα αυτά, αποτελεί κατά κανόνα την πρώτη αντίδραση και χρησιμοποιείται ως μέσο αποτροπής. Αυτή η πολιτική καταλήγει σε μαζικές αλλά και περιττές κρατήσεις. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση εκφράζει την ανησυχία της για την υπερβολή που διαπιστώνεται στην εφαρμογή του μέτρου της κράτησης και για το μακρύ κατάλογο των σοβαρών προβλημάτων που συνεπάγεται και συχνά αναδεικνύονται όχι μόνο από τα όργανα παρακολούθησης του σεβασμού των δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης όπως είναι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (CPT), ο Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και η Επιτροπή Μετανάστευσης, Προσφύγων και Πληθυσμού της Συνέλευσης αλλά και από άλλους διεθνείς και εθνικούς φορείς.

4. Οι συνθήκες διαβίωσης και οι εγγυήσεις που απολαμβάνουν οι κρατούμενοι μετανάστες που δεν έχουν διαπράξει κάποιο αδίκημα είναι συχνά χειρότερες από εκείνες των ποινικών κρατούμενων. Οι υλικές συνθήκες είναι κάποιες φορές άθλιες (ρυπαροί χώροι, ελλιπείς συνθήκες υγιεινής, έλλειψη κλινών, ενδυμάτων και τροφίμων, ανεπαρκής υγειονομική περίθαλψη, κλπ.) ενώ το καθεστώς κράτησης είναι συχνά ακατάλληλο ή σχεδόν ανύπαρκτο (δραστηριότητες, εκπαίδευση, πρόσβαση σε προαυλισμό). Επιπλέον, είναι συχνά ανεπαρκής η ικανοποίηση των αναγκών των ευάλωτων προσώπων ενώ δεν έχουν εξαλειφθεί οι καταγγελίες των κρατούμενων για την κακομεταχείριση, τη βία και την κακοποίηση που υφίστανται από το προσωπικό των κέντρων κράτησης. Αυτή η κατάσταση έχει αρνητικό αντίκτυπο στη ψυχική και σωματική ευεξία των κρατούμενων τόσο κατά τη διάρκεια όσο και μετά την κράτηση.

5. Σε οικονομικούς όρους, η κράτηση είναι δαπανηρό μέτρο για τα κράτη που καταφεύγουν συχνά στην εφαρμογή του και περιορίζουν την προσωπική ελευθερία των ενδιαφερομένων για μακροχρόνιες περιόδους. Σχετικά, ασκείται κριτική στην [Ευρωπαϊκή Οδηγία για την Επιστροφή](#), που προβλέπει μέγιστη διάρκεια κράτησης μέχρι δεκαοκτώ μήνες, επειδή υιοθέτησε τους ελάχιστους κοινούς κανόνες ως προς τη διάρκεια της κράτησης, επιτρέποντας στα κράτη μέλη της Ευ-

¹ Υιοθετήθηκε κατά την 7η συνεδρίαση της Συνέλευσης, στις 28.1.2010.

Μετάφραση και επιμέλεια: Γραφείο της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα.

ρωπαϊκής Ένωσης να διατάσσουν τη μακροχρόνια κράτηση και παρέχοντάς τους τη δυνατότητα να αυξήσουν την ελάχιστη διάρκειά της.

6. Η Συνέλευση ανησυχεί ιδιαίτερα για την κράτηση των αιτούντων άσυλο που πρέπει να διακρίνονται από τους παράτυπους μετανάστες. Σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων είναι συγκεκριμένες και ελάχιστες οι εξαιρέσεις του δικαιώματός τους στην ελεύθερη κυκλοφορία. Σύμφωνα με τη Σύμβαση, οι αιτούντες άσυλο δεν πρέπει να κρατούνται αποκλειστικά και μόνο επειδή αιτήθηκαν διεθνή προστασία, ούτε για την παράνομη είσοδο ή παρουσία τους στη χώρα ασύλου.

7. Δεν προκαλούν ανησυχία μόνον οι συνθήκες κράτησης. Τη Συνέλευση απασχολεί η ασάφεια των προϋποθέσεων που πρέπει να συντρέχουν ώστε να δικαιολογείται η κράτηση. Δεν υπάρχει νομικό πλαίσιο συγκεκριμένο, σαφές και σύμφωνο με το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου και το προσφυγικό δίκαιο που να διέπει το μέτρο της κράτησης. Επιπλέον, οι εθνικοί νόμοι και κανονισμοί είναι συχνά ανεπαρκείς (επιτρέποντας ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στους υπαλλήλους των υπηρεσιών μετανάστευσης), οι πολιτικές κράτησης είναι αδιαφανείς (εκθέτοντας τους κρατούμενους σε καταστάσεις κατάχρησης και αυθαιρεσίας), η πρόσβαση των κρατούμενων σε δικηγόρους είναι περιορισμένη και δεν υπάρχουν εμπειρικά δεδομένα για την κράτηση. Επομένως, είναι ανάγκη να υιοθετηθεί ένα σαφές και ευνόητο πλαίσιο που να διέπει τη λειτουργία των κέντρων κράτησης και των συνθηκών διαβίωσης σε αυτά, που επιβάλλεται να υπαχθούν σε δικαστικό έλεγχο.

8. Η Συνέλευση επαναλαμβάνει ότι οι λόγοι κράτησης των μεταναστών περιορίζονται σε αυτούς που προβλέπει η διάταξη του άρθρου 5 1 (στ) της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Η κράτηση πρέπει να διατάσσεται μόνον όταν έχουν δοκιμαστεί και χαρακτηριστεί ανεπαρκή λιγότερο παρεμβατικά μέτρα. Κατά συνέπεια, πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα (αν και αυτά μπορεί να έχουν επιπτώσεις στο σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου). Τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα είναι πιο ελκυστικά από οικονομική άποψη και έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικά. Δυστυχώς, παρόλη την υποχρέωση που έχουν αναλάβει να εξετάσουν τη δυνατότητα υιοθέτησης παρόμοιων μέτρων, ορισμένα κράτη σπανίως τα εφαρμόζουν ή δεν τα έχουν ακόμη θεσμοθετήσει στο εθνικό τους δίκαιο.

9. Ενόψει των ανωτέρω εκτιμήσεων, η Συνέλευση καλεί τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, στα οποία κρατούνται οι αιτούντες άσυλο και οι παράτυποι μετανάστες, να συμμορφωθούν πλήρως με τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει του διεθνούς δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του προσφυγικού δικαίου και τα ενθαρρύνει:

9.1. να εφαρμόζουν τις δέκα κατευθυντήριες αρχές που ορίζουν τις περιπτώσεις, στις οποίες επιτρέπεται νομικά η κράτηση των αιτούντων άσυλο και των παράτυπων μεταναστών. Οι αρχές αυτές επιδιώκουν να εξασφαλίσουν ότι:

9.1.1. η κράτηση των αιτούντων άσυλο και των παράτυπων μεταναστών εφαρμόζεται ως εξαιρετικό μέτρο και διατάσσεται αφού έχουν εξεταστεί όλες οι εναλλακτικές λύσεις και έχει αποδειχθεί ότι καμιά δεν είναι αποτελεσματική,

9.1.2. είναι σαφής η διάκριση μεταξύ των αιτούντων άσυλο και των παράτυπων μεταναστών: οι αιτούντες άσυλο πρέπει να προστατεύονται από την επιβολή κυρώσεων, λόγω της παράνομης εισόδου ή διαμονής τους,

9.1.3. η κράτηση διέπεται από διαδικασία που ορίζει ο νόμος, διατάσσεται από δικαστική αρχή και υπόκειται σε περιοδικό δικαστικό έλεγχο,

9.1.4. η κράτηση διατάσσεται μόνο για το συγκεκριμένο σκοπό της πρόληψης της παράνομης εισόδου στο έδαφος του κράτους ή με σκοπό την απέλαση ή έκδοση του κρατούμενου,

9.1.5. η κράτηση δεν είναι αυθαίρετη,

- 9.1.6. η κράτηση διατάσσεται μόνον όταν είναι αναγκαία,
- 9.1.7. η κράτηση είναι ανάλογη του επιδιωκόμενου σκοπού,
- 9.1.8. είναι κατάλληλος τόσο ο χώρος, όσο και οι συνθήκες και το καθεστώς της κράτησης ,
- 9.1.9. κατά κανόνα δεν διατάσσεται η διοικητική κράτηση των ευάλωτων προσώπων και ότι ουδέποτε κρατούνται οι ασυνόδευτοι ανήλικοι,
- 9.1.10. η κράτηση διατάσσεται για το συντομότερο δυνατό χρονικό διάστημα,

9.2. να θεσμοθετήσουν και να εφαρμόζουν δέκα πέντε ευρωπαϊκούς κανόνες που καθορίζουν τα ελάχιστα κριτήρια των συνθηκών κράτησης των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο ώστε να διασφαλίσουν ότι:

9.2.1. τα πρόσωπα που στερούνται την ελευθερία τους αντιμετωπίζονται με αξιοπρέπεια και σεβασμό των δικαιωμάτων τους,

9.2.2. οι κρατούμενοι στεγάζονται σε κέντρα που έχουν σχεδιαστεί ειδικά για το σκοπό της κράτησης μεταναστών και όχι σε φυλακές,

9.2.3. όλοι οι κρατούμενοι ενημερώνονται έγκαιρα, σε απλή, μη τεχνική γλώσσα που κατανοούν, για τους ουσιώδεις νομικούς και πραγματικούς λόγους της κράτησης, για τα δικαιώματά τους και για τους κανόνες και τη διαδικασία άσκησης προσφυγής κατά του μέτρου της κράτησης. Διαρκούς της κράτησης, πρέπει να παρέχεται στους κρατούμενους η δυνατότητα να υποβάλουν αίτημα για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα ή του δικαιούχου επικουρικής προστασίας και πραγματική πρόσβαση σε δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, που διέπεται καθ' ολοκληρίαν από τις σχετικές εγγυήσεις,

9.2.4. τηρούνται τα νομικά και πραγματικά κριτήρια της υποδοχής, συμπεριλαμβανομένων της δυνατότητας διεξαγωγής κατάλληλων συνεντεύξεων για τον εντοπισμό των ευάλωτων προσώπων και της παροχής ιατρικών υπηρεσιών για τον εντοπισμό των ειδικότερων αναγκών. Επίσης, πρέπει να τηρούνται κατάλληλα αρχεία για την εισαγωγή, τη διαμονή και την απόλυση των κρατουμένων,

9.2.5. οι υλικές συνθήκες της κράτησης είναι κατάλληλες για τη νομική και πραγματική κατάσταση του κρατούμενου,

9.2.6. το καθεστώς κράτησης είναι το αρμόζον για τη νομική και πραγματική κατάσταση του κρατούμενου,

9.2.7. οι αρχές κράτησης διαφυλάττουν την υγεία και την ευημερία όλων των κρατουμένων που υπάγονται στο πεδίο της ευθύνης τους,

9.2.8. οι κρατούμενοι έχουν αποτελεσματική πρόσβαση στον εξωτερικό κόσμο (συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης σε δικηγόρο, σε συγγενείς, σε φίλους, στο Γραφείο του Υπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR), στην κοινωνία των πολιτών, σε θρησκευτικούς / πνευματικούς εκπροσώπους) καθώς και το δικαίωμα να δέχονται συχνές επισκέψεις,

9.2.9. οι κρατούμενοι έχουν πραγματική πρόσβαση σε νομικές συμβουλευτικές υπηρεσίες, σε υπηρεσίες νομικής συνδρομής και εκπροσώπησης επαρκούς ποιότητας καθώς και σε δωρεάν νομική συνδρομή,

9.2.10. οι κρατούμενοι έχουν τη δυνατότητα να προσφεύγουν περιοδικά ενώπιον δικαστηρίου κατά του μέτρου της κράτησης και ότι οι αποφάσεις της κράτησης επανεξετάζονται αυτόματως σε τακτικά χρονικά διαστήματα,

9.2.11. συνεκτιμώνται η ασφάλεια, η προστασία και η πειθαρχία των κρατουμένων, ως εγγυήσεις της καλής λειτουργίας των κέντρων κράτησης,

9.2.12. το προσωπικό των κέντρων κράτησης και οι υπάλληλοι των υπηρεσιών μετανάστευσης δεν ασκούν βία σε βάρος των κρατουμένων, με εξαίρεση τις περιπτώσεις της αυτοάμυνας ή

τις περιπτώσεις απόπειρας απόδρασης ή αντίστασης στην εκτέλεση νόμιμης εντολής, και πάντα ως έσχατη λύση και με τρόπο ανάλογο της κατάστασης που αντιμετωπίζουν,

9.2.13. επιλέγονται προσεκτικά ο διευθυντής και το προσωπικό των κέντρων κράτησης, στους οποίους παρέχεται η κατάλληλη κατάρτιση και ότι η εκπλήρωση του έργου τους διέπεται από τα υψηλότερα επαγγελματικά, ηθικά και προσωπικά πρότυπα,

9.2.14. οι κρατούμενοι έχουν τη δυνατότητα να υποβάλουν αιτήματα ή καταγγελίες ενώπιον των αρμοδίων αρχών και ότι η άσκηση αυτού του δικαιώματός τους διέπεται από την αρχή της εμπιστευτικότητας,

9.2.15. τα κέντρα και οι συνθήκες κράτησης υπάγονται σε σύστημα ανεξάρτητης επιθεώρησης και ελέγχου,

9.3. να εξετάσουν τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα και:

9.3.1. να θεσμοθετήσουν στο εθνικό δίκαιο τεκμήριο υπέρ της προσωπικής ελευθερίας,

9.3.2. να αποσαφηνίσουν το πλαίσιο εφαρμογής των εναλλακτικών της κράτησης μέτρων και να ενσωματώσουν στο εθνικό δίκαιο και πρακτική το προσήκον νομικό θεσμικό πλαίσιο, ώστε να διασφαλίσουν ότι αποτελούν πρώτη επιλογή τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα, όταν δεν προβλέπεται η απόλυση ή η προσωρινή τοποθέτηση σε κέντρα κράτησης,

9.3.3. να διασφαλίσουν ότι η εφαρμογή των εναλλακτικών της κράτησης μέτρων διέπεται από την αρχή της ισότητας και ότι είναι ανάλογη και αναγκαία και ότι λαμβάνονται υπόψη οι προσωπικές περιστάσεις και οι ευπάθειες των ενδιαφερομένων καθώς και τη δυνατότητα της περιοδικής εξέτασής τους από ανεξάρτητη δικαστική αρχή ή άλλο αρμόδιο όργανο,

9.3.4. να παραγγείλουν και να διεξάγουν εμπειρικές έρευνες και αναλύσεις για τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα, για την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητά τους, αλλά και για τις βέλτιστες πρακτικές, διακρίνοντας μεταξύ των εναλλακτικών μέτρων που επιτρέπουν την ελευθερία κυκλοφορίας στην κοινότητα και των μέτρων που περιορίζουν την άσκηση αυτού του δικαιώματος. Σχετικά, *μεταξύ άλλων*, μπορεί να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα εναλλακτικά μέτρα:

9.3.4.1. τοποθέτηση σε ειδικές εγκαταστάσεις (με καθεστώς ελεύθερης ή σχετικά περιορισμένης ελευθερίας κυκλοφορίας),

9.3.4.2. καταγραφή και υποχρέωση αναφοράς,

9.3.4.3. απόλυση με καταβολή εγγύησης / υπόδειξη εγγυητή,

9.3.4.4. ελεγχόμενη επιτηρούμενη απόλυση που προβλέπει τη διαβίωση με ιδιώτες, μέλη οικογένειας, μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), θρησκευτικές οργανώσεις, ή άλλους φορείς,

9.3.4.5. παράδοση των ταξιδιωτικών και άλλων εγγράφων, απόλυση συνοδευόμενη από το διορισμό ειδικευμένου κοινωνικού λειτουργού,

9.3.4.6. ηλεκτρονικά έγγραφα και ηλεκτρονική παρακολούθηση.

10. Η Συνέλευση καλεί τον Επίτροπο του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και την Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων να συνεχίσουν να παρακολουθούν στενά τα προβλήματα της κράτησης των αιτούντων άσυλο και των παράτυπων μεταναστών και να στηρίξουν τις προαναφερόμενες κατευθυντήριες αρχές που αφορούν στις περιπτώσεις που επιτρέπεται νομικά η κράτηση και στα ελάχιστα πρότυπα που διέπουν τις συνθήκες της κράτησης. Περαιτέρω, καλεί τα προαναφερόμενα θεσμικά όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης να ενθαρρύνουν τα κράτη μέλη να εξετάζουν και να εφαρμόζουν συχνότερα τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα.