



Εφαρμόζοντας τα Εναλλακτικά Μέτρα της Κράτησης στην Ελλάδα

Η συγκεκριμένη δράση είναι μέρος προγράμματος που στηρίζεται από το European Programme for Integration and Migration (EPIM), μια συλλογική πρωτοβουλία του Network of European Foundations.



**ΕΛΛΗΝΙΚΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ
ΓΙΑ
ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

Epim
European Programme
for Integration
and Migration

ΣΧΕΔΙΟ

*έρευνα – επιμέλεια – σύνταξη: Αλέξανδρος Κωνσταντίνου, δικηγόρος – μέλος της
Νομικής Υπηρεσίας του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες.*

ΣΧΕΔΙΟ

1. Διοικητική Κράτηση και Εναλλακτικά Μέτρα της Κράτησης	7
2. Η Ελληνική Περίπτωση	12
3. Τα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης στην Ελλάδα.....	18
α. Η εθνική νομοθεσία.....	18
β. Τα εναλλακτικά μέτρα υπό το φως της ελληνικής έννομης τάξης.....	19
γ. Διαδικασίες για την εξέταση της κράτησης/εναλλακτικών μέτρων: η Υποχρέωση εξατομικευμένης εκτίμησης.	23
i) Λόγοι Κράτησης.....	26
ii) Ευαλωτότητες.....	35
4. Προϋποθέσεις για την εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων.	42
α) Εξασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης	43
β) Παροχή έγκυρης ενημέρωσης και συνδρομής καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας ..	43
γ) Παροχή νομικής συνδρομής.....	46
δ) Δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία απόφασης σχετικά με το καθεστώς παραμονής (συμπεριλαμβανομένου της διαδικασίας ασύλου)	47
ε) Ύπαρξη εγγυήσεων σχετικά με τη νομιμότητα του επιβληθέντος μέτρου.....	48
5. Εγγυήσεις για/κατά την Επιβολή των Εναλλακτικών Μέτρων	48
6. Παραδείγματα εναλλακτικών μέτρων.....	51
α) Υποχρέωση αναφοράς.....	52
β) Κατάθεση οικονομικής εγγύησης ή παρουσία εγγυητή	55
γ) Παράδοση εγγράφων	58
δ) Υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος	59
7. Για την εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων.....	64

Εφαρμόζοντας τα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης στην Ελλάδα

Με το παρόν κείμενο επιχειρούμε να εξετάσουμε το ζήτημα της εφαρμογής των εναλλακτικών μέτρων της κράτησης στην Ελλάδα, επιδιώκοντας να συνεισφέρουμε στην προώθηση της εφαρμογής τους στην πράξη. Μεταξύ άλλων αναφερόμαστε στην εννοιολογική οριοθέτηση των εναλλακτικών μέτρων στο ελληνικό δίκαιο, στη διαδικασία για την εξέταση και εφαρμογή τους, στις προϋποθέσεις και τις εγγυήσεις που πρέπει να συνοδεύουν την εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων και τέλος σε παραδείγματα εναλλακτικών μέτρων. Να σημειώσουμε ήδη από αυτό το σημείο ότι, παρά το γεγονός ότι υπάρχουν δεκάδες εναλλακτικά μέτρα που εφαρμόζονται παγκοσμίως, κάθε εθνική πολιτική για την εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων πρέπει να σχεδιάζεται και εφαρμόζεται λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε χώρας. Κανένα εναλλακτικό μέτρο δεν μπορεί να αναπαραχθεί εξ ολοκλήρου σε ένα διαφορετικό εθνικό πλαίσιο, αν και κοινά στοιχεία που συντείνουν στην επιτυχία τους μπορούν να εντοπιστούν στις ήδη εφαρμοζόμενες καλές πρακτικές¹. Για αυτό το λόγο ο σχεδιασμός πολιτικών για τα εναλλακτικά μέτρα απαιτείται να λαμβάνει υπόψη αυτές τις ιδιαιτερότητες, αλλά και την εμπειρία πολλών και διαφορετικών φορέων που δραστηριοποιούνται στο πεδίο του ασύλου και της μετανάστευσης και να είναι ανοιχτός στη δημόσια

¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Second Global Roundtable on Reception and Alternatives to Detention: Summary of deliberations, August 2015, <http://www.refworld.org/docid/55e8079f4.html>, σελ. 2

διαβούλευση και τον δημοκρατικό έλεγχο². Οι πολιτικές αυτές για την εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων, όπως και εν γένει οι πολιτικές για το άσυλο και την μετανάστευση, οφείλουν να βασίζονται σε εμπειρικά δεδομένα και αξιόπιστα στοιχεία και όχι σε υποθέσεις σχετικά με την «ενδεχόμενη συμπεριφορά» των πολιτών τρίτων χωρών³. Θα πρέπει τέλος να προβλέπεται μια περίοδος «δοκιμής και λάθους», για την αξιολόγηση και προσαρμογή των εναλλακτικών μέτρων⁴, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι τα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης μετατοπίζουν το κέντρο των ασκούμενων πολιτικών αλλά και το πεδίο αναζήτησης της συμμόρφωσης, από τον εγκλεισμό και τον καταναγκασμό, στον σεβασμό της αξιοπρέπειας και στην οικοδόμηση της εμπιστοσύνης.

Με το παρόν κείμενο αντιμετωπίζονται οι κυρίως ασκούμενες διοικητικές πρακτικές κράτησης που απαντώνται στην ελληνική πραγματικότητα. Η κράτηση/ενδεχόμενο επιβολής κράτησης στο πλαίσιο διαδικασιών απομάκρυνσης (ν. 3386/2005 και ν. 3907/2011 άρ. 16 επ.) ή διαδικασιών ασύλου (ΠΔ 113/2013). Ωστόσο, και παρά το γεγονός της μέχρι σήμερα σε μεγάλο βαθμό αδυναμίας εφαρμογής του σχετικού νομικού πλαισίου για την πρώτη υποδοχή⁵ και την υποκατάσταση της σε μεγάλο βαθμό από την κράτηση⁶, είναι σκόπιμες οι

² Τέτοια παραδείγματα θα μπορούσαν να θεωρηθούν η σύσταση Διακομματικής Επιτροπής, τον Ιούλιο 2014 στο Ηνωμένο Βασίλειο, με αντικείμενο την χρήση της κράτησης για μεταναστευτικούς λόγους (βλ. <http://detentioninquiry.com/> και The Report of the Inquiry into the Use of Immigration Detention in the United Kingdom, <https://detentioninquiry.files.wordpress.com/2015/03/immigration-detention-inquiry-report.pdf>) ή η παρουσίαση έρευνας στο Κοινοβούλιο του Βελγίου σχετικά με τη χρήση των εναλλακτικών μέτρων της κράτησης τον Απρίλιο του 2007 (βλ. Council of Europe: Commissioner for Human Rights, Examples of good practice in the field of protection and promotion of human rights: example from Belgium: alternatives to detention of families with minor children, 2010, <http://www.refworld.org/docid/4eccae22.html>).

³ Jesuit Refugee Service, From Deprivation to Liberty: Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom, December 2011, <http://www.refworld.org/docid/4f0c10a72.html>, σ. 44.

⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Second Global Roundtable, όπ.π..

⁵ Βλ. άρθρο 7, παρ. 1, ν. 3907/2011, «σε διαδικασίες πρώτης υποδοχής υποβάλλονται όλοι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται να εισέρχονται χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις στη Χώρα»

⁶ Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, 175063/43840/2015, 23 Νοεμβρίου 2015; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR observations on the current asylum system in Greece, December 2014, <http://www.refworld.org/docid/54cb3af34.html>, σελ. 9; Σημειώνεται ότι η ΚΥΑ 2969/2 Δεκεμβρίου 2015 (ΦΕΚ Β' 2602), προβλέπει τη σύσταση Κέντρων Πρώτης Υποδοχής και Προσωρινών Δομών Φιλοξενίας σε πέντε νησιά του Ανατολικού Αιγαίου (Λέσβος, Κως, Λέρος, Χίος, Σάμος). Η λειτουργία αυτών των δομών ενδέχεται να αλλάξει την ανωτέρω διαπίστωση.

παρακάτω επισημάνσεις σχετικά με την Πρώτη Υποδοχή και τις ακολουθούμενες διαδικασίες υποδοχής στο πλαίσιο των λεγόμενων «hotspots».

(i) Οι σχετικές διατάξεις για την Πρώτη Υποδοχή ρητά αναφέρονται σε «περιορισμό της ελευθερίας»⁷ στα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ) και όχι σε στέρηση της. Η μέχρι σήμερα εμπειρία καταδεικνύει ότι το μέτρο περιορισμού της ελευθερίας σε ΚΕΠΥ, στην πραγματικότητα ισοδυναμεί με μέτρο στέρησης της ελευθερίας⁸. Συνεπώς, θα πρέπει άμεσα το επιβαλλόμενο μέτρο, να ευθυγραμμιστεί με τη σχετική διατύπωση, προσαρμόζοντας καταλλήλως τις συνθήκες, το είδος και τρόπο εκτέλεσης του και αξιοποιώντας μεταξύ άλλων τη δυνατότητα εξόδου από τις εγκαταστάσεις Πρώτης Υποδοχής, με ειδική γραπτή άδεια του επικεφαλής του Κέντρου ή της Μονάδας, όπως αυτή προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία⁹. Σε διαφορετική περίπτωση, και στο βαθμό που το καθεστώς παραμονής σε ΚΕΠΥ εξομοιώνεται με «κράτηση», οι βασικές εγγυήσεις ως προς τον σεβασμό του δικαιώματος της ελευθερίας που επιβάλλονται από το διεθνές και περιφερειακό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης αναζήτησης λιγότερο επαχθών μέτρων, πρέπει να γίνονται σεβαστές.

(ii) Η εφαρμογή της νομοθεσίας περί Πρώτης Υποδοχής, μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην παροχή έγκαιρης ενημέρωσης και στον εντοπισμό προσώπων που με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους δεν θα έπρεπε να αντιμετωπίσουν το ενδεχόμενο κράτησης, υπό την προϋπόθεση ότι αποτελεσματικές διαδικασίες εντοπισμού εκτίμησης και αξιολόγησης είναι διαθέσιμες.

(iii) μέχρι σήμερα δεν είναι απολύτως σαφές ποιο νομικό καθεστώς¹⁰ θα διέπει τη λειτουργία των λεγόμενων «hotspots»¹¹ και ειδικότερα ζητήματα σχετικά με τη λειτουργία τους και το καθεστώς «παραμονής» ενδέχεται να ανακύψουν στο

⁷ άρθρο 13 παρ. 2 ν. 3907/2011; Ταυτόχρονα όμως και ενώ αρχικά η διάταξη αναφέρεται σε «περιορισμό της ελευθερίας», στην ίδια παράγραφο αναφέρεται ότι οι νεοεισερχόμενοι «παραμένουν υποχρεωτικά εντός των εγκαταστάσεων του Κέντρου Πρώτης Υποδοχής».

⁸ European Council on Refugees and Exiles, «What's in a name? The reality of First "Reception" at Evros», February 2015, <http://www.refworld.org/docid/550c36614.html>.

⁹ Άρθρο 13 παρ. 2 ν. 3907/2011.

¹⁰ Κράτηση βάσει των διατάξεων του ν. 3386/2005 ή εφαρμογή των διατάξεων της Πρώτης Υποδοχής.

¹¹ Βλ. Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2015 και Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN> και <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>;

αμέσως προσεχές διάστημα. Είναι αυτονόητο ότι και στην περίπτωση των «hotspot» οι βασικές εγγυήσεις, που διαγράφονται από το διεθνές δίκαιο, μεταξύ άλλων τη νομολογία του ΕΔΔΑ και το εθνικό δίκαιο, θα πρέπει να τηρούνται¹².

Το παρόν κείμενο βασίζεται σε έναν διεθνώς αυξανόμενο αριθμό πηγών¹³ σχετικά με την εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων της κράτησης σε αιτούντες άσυλο και πολίτες τρίτων χωρών εν όψει επιστροφής, σε χορηγηθέντα στοιχεία από τις αρμόδιες αρχές, στην ανταλλαγή σχετικής εμπειρίας και θέσεων με αρμόδιους φορείς, καθώς και στην εμπειρία της Νομικής Υπηρεσίας του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες από την υποστήριξη ατομικών περιπτώσεων διοικητικά κρατούμενων προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασία.

1. Διοικητική Κράτηση και Εναλλακτικά Μέτρα της Κράτησης.

Η χρήση της διοικητικής κράτησης για μεταναστευτικούς σκοπούς, αντιμετωπίζεται συνήθως ως μια από τις όψεις της κρατικής κυριαρχίας και του «αναντίρρητου δικαιώματος των κρατών να ελέγχουν τα σύνορα τους», ένα δικαίωμα η άσκηση του οποίου ωστόσο δεν εξαιρεί τα κράτη από την υποχρέωση τους να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου¹⁴. Σε αυτό το πλαίσιο, οι πολιτικές

¹² “Compatibility of establishment and management of hotspots with the EU Law”, κοινοβουλευτική ερώτηση προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 27.11.2015, <http://statewatch.org/news/2015/dec/ep-Q-to-commission-hotspots-1.pdf> και European Council on Refugees and Exiles (ECRE), “Hotspots”, the Italian example. Conversation with Christofer Hein for CIR, 2.10.2015, <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1210-hotspots-the-italian-example-conversation-with-christopher-hein-from-cir-.html>.

¹³ Ενδεικτικά: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva, June 2013, PPLA/2013/02, <http://www.refworld.org/docid/51a6fec84.html>; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, April 2011, PPLA/2011/01.Rev.1, <http://www.refworld.org/docid/4dc935fd2.html>; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees, April 2006, POLAS/2006/03, <http://www.refworld.org/docid/4472e8b84.html>; Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention (Revised), Melbourne: International Detention Coalition, 2015, http://idcoalition.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2015/10/idcTAA.pdf; Odysseus Network, Alternatives to immigration and asylum detention in the EU - time for implementation, 2015, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/02/FINAL-REPORT-Alternatives-to-detention-in-the-EU.pdf>.

¹⁴ Βλ. ΕΔΔΑ, Riad και Idiab κατά Βελγίου, αριθμ. προσφ. 29787/03 και 29810/03, 24/01/2008, παρ. 94.

κράτησης εκλαμβάνονται ως τμήμα ευρύτερων πολιτικών για τη διαχείριση των παράτυπα εισερχομένων ή διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο ή/και για την αποθάρρυνση της μετανάστευσης. Ωστόσο, όπως επισημαίνει 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 μειώθηκε. Μεταξύ άλλων ενδεχομένως αυτό να οφείλεται στο γεγονός ότι οι εισερχόμενοι αντιμετωπίζουν την κράτηση ως ένα αναπόφευκτο κομμάτι του ταξιδιού τους¹⁵»

Επιπλέον, τα διαθέσιμα στοιχεία υπογραμμίζουν ότι η κράτηση:

- συνδέεται με σοβαρές παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου¹⁶,
- προκαλεί σοβαρή βλάβη στην σωματική και ψυχολογική υγεία των πολιτών τρίτων χωρών στους οποίους επιβάλλεται το μέτρο¹⁷,
- αυξάνει τη δυσπιστία τους απέναντι στο σύστημα διαχείρισης της μετανάστευσης και του ασύλου και συνακολούθως δυσχεράνει την συμμόρφωση με τις αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο αυτού¹⁸,
- είναι ένα μέτρο ιδιαίτερα δαπανηρό¹⁹.

¹⁵ UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, 2 April 2012, A/HRC/20/24, <http://www.refworld.org/docid/502e0bb62.html>, παρ. 8; βλ. και UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Beyond Detention: A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seeker and refugees, 2014-2019, 2014, <http://www.refworld.org/docid/536b564d4.html>, σελ. 5.

¹⁶ Volker Türk, Alice Edwards, Introductory Note to the Summary Conclusions of the Global Roundtable on Alternatives to Immigration Detention, Oxford Journals Law, International Journal of Refugee Law, Volume 23, Issue 4, σελ. 873; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions, July 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e315b882.html>, παρ. 8-15 «Human Rights impact of Detention».

¹⁷ Jesuit Refugee Service, Europe: Becoming Vulnerable in Detention, June 2011, <http://www.refworld.org/docid/4ec269f62.html>; Mark Noferi, Esq., A Humane Approach Can Work: The Effectiveness of Alternatives to Detention for Asylum Seeker, American Immigration Council, July 2015, http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/a_humane_approach_can_work_the_effectiveness_of_alternatives_to_detention_for_asylum_seekers_final.pdf, σελ. 6-7.

¹⁸ Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. There Are Alternatives, όπ.π., σελ. 4.

¹⁹ Όπ.π., σελ. 6.

Η ανάπτυξη του διεθνούς και περιφερειακού δικαίου για τα δικαιώματα του ανθρώπου, σε συνδυασμό με τα παραπάνω συμπεράσματα έχει στρέψει το ενδιαφέρον στην ανάπτυξη εναλλακτικών μέτρων της κράτησης που θα επιτρέπουν στα κράτη την υλοποίηση πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης, με τρόπο πιο αποτελεσματικό και σε συμφωνία με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Σημαντικά εμπειρικά στοιχεία καταδεικνύουν μεταξύ άλλων ότι τα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης²⁰:

- 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.

Σχετικές έρευνες που βασίζονται στην αξιολόγηση της εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων σε περισσότερες από τριάντα χώρες (2006)²¹ και δεκατριών εναλλακτικών μέτρων που εφαρμόζονται σε διαφορετικές χώρες (2011) κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι λαμβάνοντάς υπόψη τη διαθεσιμότητα εναλλακτικών μέτρων, πολύ σπάνια η κράτηση αιτούντων άσυλο ή προσώπων σε διαδικασίες επιστροφής φαίνεται δικαιολογημένη και αναγκαία²².

Ήδη η απαίτηση της εξέτασης και εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης, συνιστά υποχρέωση των κρατών με βάση το διεθνές, περιφερειακό αλλά και σε πολλές περιπτώσεις εθνικό δίκαιο. Υπό αυτή την έννοια η αποτυχία ενός κράτους να εφαρμόσει ακόμη και πιλοτικά εναλλακτικά της κράτησης μέτρα, θέτει την ακολουθούμενη πολιτική και πρακτική σχετικά με την κράτηση σε ευθεία

²⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Alternatives to detention, EC/66/SC/CRP.12, 3 June 2015, <http://www.unhcr.org/559643e59.pdf>, par. 3-6; Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. There Are Alternatives, όπ.π., σελ. 9-12.

²¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees, όπ.π.

²² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security, όπ.π.

σύγκρουση με τους κανόνες αυτούς²³. Ιδίως, σε ότι αφορά τα Κράτη μέλη της ΕΕ, η υιοθέτηση της Οδηγίας Επιστροφών και της Αναθεωρημένης Οδηγία για την Υποδοχή, εισήγαγε την υποχρέωση της εξέτασης μεταξύ άλλων εναλλακτικών μέτρων προ της επιβολής του μέτρου κράτησης και συνεπώς η σχετική υποχρέωση αποτελεί πλέον αναπόσπαστο τμήμα του Κοινοτικού Κεκτημένου στον τομέα του Ασύλου και της Μετανάστευσης²⁴. Ωστόσο παρά την νομική τους κατοχύρωση, το γεγονός ότι όλα τα κράτη μέλη έχουν ενσωματώσει τη σχετική υποχρέωση στην εθνική τους νομοθεσία²⁵ και το ότι παρατηρείται «μια συνεκτική τάση προς την ευρύτερη εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης²⁶», η πρακτική τους εφαρμογή είναι ακόμη και σήμερα περιορισμένη. Εντοπίζεται κυρίως σε ευάλωτες ομάδες, ενώ σε πολλές περιπτώσεις δεν παρέχονται στοιχεία σε σχέση με την αποτελεσματικότητα των μέτρων αυτών²⁷.

²³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security, όπ.π., σελ. iv.

²⁴ Πρέπει να σημειωθεί ότι οι απόψεις που διατυπώνονται τελευταία από θεσμικά όργανα της ΕΕ, σύμφωνα με τις οποίες αν και αναγνωρίζεται ότι η κράτηση συνιστά έσχατο μέτρο για την υλοποίηση της επιστροφής, καλούνται τα κράτη μέλη να ενισχύσουν την χωρητικότητα των προαναχωρησιακών κέντρων κράτησης προκειμένου να διασφαλιστεί η διαθεσιμότητα των παράτυπων μεταναστών για τη διαδικασία επιστροφής, συνιστούν μια σημαντική οπισθοδρόμηση ως προς αυτό το σημείο; Βλ. Council of the EU, Press Release, Council conclusions on the future of the return policy, 8.10.2015, <http://www.statewatch.org/news/2015/oct/eu-jha-council-conclusions-returns-policy.pdf>.

²⁵ Σύμφωνα με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, το μόνο κράτος μέλος της ΕΕ, η Μάλτα, που δεν έχει ακόμη ενσωματώσει την υποχρέωση εξέτασης εναλλακτικών μέτρων στο εθνικό δίκαιο αναμένεται να σύντομα να ευθυγραμμίσει την σχετική νομοθεσία με τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures, October 2015, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-alternatives-to-detention-compilation-key-materials-2_en.pdf, σελ. 4.

²⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την πολιτική επιστροφής της ΕΕ, 28.3.2014, COM(2014) 199 final, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2014\)0199/_com_com\(2014\)0199_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2014)0199/_com_com(2014)0199_el.pdf), σελ. 18.

²⁷ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Alternatives to detention κτλ., όπ.π.; International Detention Coalition, A New Agenda for Home Affairs: Ending unnecessary immigration detention in the EU, IDC SUBMISSION, January 2014, <http://idcoalition.org/detentiondatabase/new-agenda-home-affairs-ending-unnecessary-immigration-detention-eu-2/>, παρ. 79; European Migration Network (EMN), Synthesis Report – The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies, November 2014, <http://www.refworld.org/docid/546dd6f24.html>, σελ. 41; Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την πολιτική επιστροφής της ΕΕ, όπ.π., σ. 18 «Στην πράξη, ωστόσο, μόνο ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις εναλλακτικές επιλογές αντί της κράτησης, και αυτό σε σπάνιες περιπτώσεις».

Οι επιφυλάξεις για την εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων της κράτησης, μεταξύ άλλων συνήθως αφορούν:

i) στην αποτελεσματικότητα των εναλλακτικών μέτρων της κράτησης, βασιζόμενες στην υπόθεση ότι η εφαρμογή τους θα οδηγήσει «σε αυξημένη πιθανότητα διαφυγής²⁸». Η υπόθεση αυτή ωστόσο δεν αποδεικνύεται από τα διαθέσιμα στοιχεία. Αφενός, διότι υπό προϋποθέσεις τα εναλλακτικά μέτρα μπορούν να επιτύχουν πολύ υψηλά ποσοστά συμμόρφωσης ακόμη και σε σύνθετες περιπτώσεις²⁹. Αφετέρου, γιατί το ποσοστό συμμόρφωσης στο σύνολο των κρατών της ΕΕ στις αποφάσεις επιστροφής παραμένει χαμηλό, παρά το γεγονός ότι εναλλακτικά μέτρα εφαρμόζονται σε ελάχιστες περιπτώσεις³⁰. Επομένως η προσδοκώμενη αποτελεσματικότητα ενός εναλλακτικού της κράτησης μέτρου θα πρέπει να κρίνεται και με βάση αυτόν τον δείκτη.

	2012	2011	2010
Πολίτες τρίτων χωρών εις βάρος των οποίων εκδόθηκαν αποφάσεις επιστροφής στην ΕΕ	484.000	491.000	540.000
Πολίτες τρίτων χωρών που εγκατέλειψαν την ΕΕ συνεπεία σχετικής απόφασης	178.000	167.000	199.000

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την πολιτική επιστροφής της ΕΕ, 28.3.2014, COM(2014) 199 final.

ii) στην υπόθεση ότι η αποτελεσματική εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων επικαθορίζεται από τον χαρακτηρισμό ενός κράτους ως κράτους διέλευσης (transit countries) ή τελικού προορισμού (destination countries). Ωστόσο, ο διαχωρισμός αυτός είναι σε μεγάλο βαθμό τεχνητός, βασίζεται σε γενικευμένες παγκόσμιες

²⁸ Council Of the European Union, Annexe to the Commission Recommendation Establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks (11847/15), 6.10.2015, <http://www.statewatch.org/news/2015/oct/eu-com-annex-to%20returns-handbook.pdf>, σελ. 79

²⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions, July 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e315b882.html>, σελ. 4 και 6; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Second Global Roundtable on Reception and Alternatives to Detention, όπ.π., σελ. 9.

³⁰ Βλ. υποσημείωση 27.

τάσεις και όχι στα ίδια τα κίνητρα των προσώπων που μετακινούνται³¹. Η επιλογή της δευτερογενούς μετακίνησης σχετίζεται περισσότερο με τις ιδιαίτερες συνθήκες που συντρέχουν σε κάθε περίπτωση, όπως πχ. τη δυνατότητα ενός προσώπου να εξασφαλίσει τις βασικές του ανάγκες ή/και ένα υποστηρικτικό περιβάλλον³², παρά από τον ίδιο τον χαρακτηρισμό μιας χώρας ως transit. Ιδίως, δε σε ότι αφορά τα πρόσωπα διαφεύγουν της δίωξης, βασική προτεραιότητα τους είναι η ανεύρεση ασφάλειας και προστασίας και όχι η άφιξη μιας συγκεκριμένης χώρας προορισμού³³. Συνεπώς, η προώθηση των εναλλακτικών μέτρων στις λεγόμενες χώρες διέλευσης, θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ατομικές περιστάσεις κάθε προσώπου και να συνοδεύεται από την προσπάθεια βελτίωσης των συστημάτων ασύλου, των συνθηκών υποδοχής και των δυνατοτήτων ένταξης³⁴.

2. Η Ελληνική Περίπτωση

Μπορούμε να υποθέσουμε ότι οι ανωτέρω επιφυλάξεις, έχουν επηρεάσει και την ασκούμενη στην Ελλάδα πρακτική, όπου παρά τη ρητή υποχρέωση από το νόμο της εξέτασης εναλλακτικών μέτρων της κράτησης, τέτοια μέτρα ούτε εξετάζονται ούτε εξετάζονται στην πράξη από τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης³⁵. Μοναδική εξαίρεση στην ανωτέρω διαπίστωση αφορά στην επιβολή υποχρέωση περιοδικής αναφοράς ενώπιον αστυνομικών αρχών, όπως αυτή διατάσσεται από Διοικητικό Δικαστήριο, σε περίπτωση αποδοχής Αντιρρήσεων κατά της κράτησης³⁶, πρακτική η οποία υιοθετήθηκε από το 2014 και εξής.

³¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Back to Basics: The Right to Liberty and Security*, όπ.π., σελ. 84.

³² Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L., *There Are Alternatives*, όπ.π., σελ. 64.

³³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Building Empirical Research into Alternatives to Detention*, όπ.π., σελ. 15.

³⁴ *Second Global Roundtable on Reception and Alternatives to Detention*, όπ.π., σελ. 8.

³⁵ European Migration Network (EMN), *Synthesis Report*, όπ.π., σελ. 7; UN Human Rights Council, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention, Addendum: Mission to Greece, 30 June 2014, A/HRC/27/48/Add.2*, παρ. 103

³⁶ Επιπλέον, τον Φεβρουάριο-Μάρτιο 2015, σε ορισμένες περιπτώσεις που η κράτηση είχε υπερβεί το ανώτατο προβλεπόμενο χρονικό διάστημα, επιβλήθηκε από την ίδια την αρμόδια αστυνομική αρχή κατά την άρση της κράτησης υποχρέωση εμφάνισης ενώπιον αρχών. Η πρακτική αυτή ωστόσο, δεν φαίνεται να συνεχίστηκε, ούτε στατιστικά στοιχεία είναι διαθέσιμα για τον αριθμό των

Παρά το γεγονός, ότι για τις περισσότερες από τις ανωτέρω περιπτώσεις η επιβολή όρου περιοδικής εμφάνισης, δεν αποτελεί εναλλακτικό μέτρο της κράτησης, καθώς κατά κανόνα αφορά περιπτώσεις που δεν υφίσταται ή δεν υφίσταται πλέον, νόμιμος λόγος κράτησης³⁷, η πρακτική αυτή συνιστά σημαντικό παράδειγμα που χρήζει περαιτέρω αξιολόγησης. Ωστόσο, στατιστικά στοιχεία σχετικά με τον ποσοστό συμμόρφωσης στο επιλυθέντα όρο δεν τηρούνται στην παρούσα φάση³⁸.

Αντιρρήσεις κατά κράτησης ενώπιον Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών				
	Συνολικός αριθμός Αντιρρήσεων κατά κράτησης	Αριθμός υποθέσεων που έγιναν δεκτές χωρίς την επιβολή όρου	Αριθμός υποθέσεων που έγιναν δεκτές με την επιβολή όρου εμφάνισης σε ΑΤ	Αριθμός υποθέσεων που απορρίφθηκαν ³⁹
2015⁴⁰	494	158	59	277
2014	1144	332	232	581
2013	911	236	0	575

Πηγή: υπ' αριθμ. 50020/2015 από 9/12/2015 έγγραφο Διοικητικό Πρωτοδικείου Αθηνών, Τμήμα Αντιρρήσεων άρθρου 76, περί χορήγησης στοιχείων.

περιπτώσεων και το ποσοστό συμμόρφωσης στον επιβληθέντα όρο, βλ. υπ' αριθμ. 6634/1-327355 από 25 Νοεμβρίου 2015 Έγγραφο του Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας, Κλάδος Αλλοδαπών και Προστασίας Συνόρων, περί χορήγησης στοιχείων.

³⁷ Σύμφωνα με το αρμόδιο Τμήμα του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, η πλειοψηφία των υποθέσεων στις οποίες τέθηκε σχετικός όρος το 2014, αφορά πολίτες από χώρες όπου η επιστροφή δεν ήταν εφικτή, π.χ. Συρία. Επομένως, η κράτηση αυτή δεν πληρούσε τους όρους της νομιμότητας σε κάθε περίπτωση. βλ. το υπ' αριθμ. 50020/2015 από 9/12/2015 έγγραφο του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, Τμήμα Αντιρρήσεων άρθρου 76, περί χορήγησης στοιχείων.

Επιπλέον, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι από τις 28.2.2014 υπεγράφη η σχετική υπουργική απόφαση περί αποδοχής της υπ' αριθμ. 44/2014 του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία εισήγαγε την δυνατότητα επ' αόριστον κράτησης. Πολλές υποθέσεις Αντιρρήσεων κατά Κράτησης κατά το έτος 2014 αφορούσαν και αυτήν την περίπτωση (τουλάχιστον 100 στο τέλος του έτους, βλ. Greek Council For Refugees (GCR), Report of the Greek Council For Refugees to the UN Human Rights Committee on Detention Issues (ICCPR art. 7, 9 and 10), <http://www.gcr.gr/index.php/el/publications-media/2015-07-06-10-08-36/item/473-ekthesi-esp-pros-epitropi-anthropinon-dikaioleton-tou-o-i-e-dekemvrios-2014>).

³⁸ Υπ' αριθμ. 6634/1-327355 από 25 Νοεμβρίου 2015 Έγγραφο του Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας, Κλάδος Αλλοδαπών και Προστασίας Συνόρων, περί χορήγησης στοιχείων.

³⁹ Περιλαμβάνουν απορριπτικές αποφάσεις ουσίας, τύποις και πρακτικά-αποφάσεις κατάργησης της δίκης.

⁴⁰ Τα στοιχεία για το έτος 2015 αφορούν τη χρονική περίοδο από 1.1.2015 – 8.12.2015.

Πλέον των ανωτέρω γενικών παρατηρήσεων σχετικά με τις επιφυλάξεις των κρατών για την εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων της κράτησης, στην περίπτωση της Ελλάδας, η μη εφαρμογή στην πράξη εναλλακτικών μέτρων της κράτησης, δεν μπορεί να ειπωθεί ανεξάρτητα από το γενικό πλαίσιο για τη διαχείριση των μεικτών μεταναστευτικών ροών. Για μεγάλο χρονικό διάστημα, αυτό βασίστηκε υπέρμετρα στην εργαλειακή χρήση της διοικητικής κράτησης για την αποτροπή της εισόδου και την υλοποίηση των επιστροφών⁴¹, και περιελάμβανε την σημαντική επένδυση στην αύξηση της χωρητικότητας των κέντρων κράτησης⁴², τη συστηματική και αδιάκριτη επιβολή του μέτρου της κράτησης και τη δραματική αύξηση των ανώτατων επιτρεπόμενων χρονικών ορίων της κράτησης⁴³. Η πολιτική αυτή αποτυπώθηκε σε επίσημα κείμενα των ελληνικών αρχών, και ιδίως στο Αναθεωρημένο Εθνικό Σχέδιο για τη Διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης (2012), το οποίο υπογράμμιζε «οι αρχές αποφάσισαν να αυξήσουν τη χωρητικότητα των προαναχωρησιακών εγκαταστάσεων [...] για να επιτύχουν σημαντική αύξηση των επιστροφών και να στείλει ένα ισχυρό μήνυμα

⁴¹ Ενδεικτικά: European Migration Network (EMN), Ετήσια Έκθεση Πολιτικής για τη Μετανάστευση και το Άσυλο στην Ελλάδα, 2014, σελ. 86; Council of Europe, Parliamentary Assembly (PACE), Resolution 1918 (2013), Migration and asylum: mounting tensions in the eastern Mediterranean, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19467&lang=en>, παρ. 6, “In order to cope with these mixed migration flows, Greece has, with assistance from the European Union, enhanced border controls. It has also adopted a policy of systematic detention of irregular migrants and asylum seekers”.

⁴² Ήδη στο τέλος του 2012, η χωρητικότητα των προαναχωρησιακών κέντρων κράτησης είχε αυξηθεί κατά 4000 θέσεις, ενώ είχε ήδη σχεδιαστεί συνολική αύξηση μέχρι το τέλος του πρώτου εξαμήνου του 2014 της χωρητικότητας των κέντρων κράτησης κατά συνολικά 10000 θέσεις, βλ. MINISTRY OF PUBLIC ORDER AND CITIZEN PROTECTION, Greek Action Plan on Asylum and Migration Management (December 2012), <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2374756&SecMode=1&DocId=2029690&Usage=2>, σελ. 53

⁴³ Το ανώτατο χρονικό διάστημα κράτησης πολίτη τρίτης χώρας στο πλαίσιο διαδικασίας απομάκρυνσης επεκτάθηκε από τους τρεις (3) μήνες (ν. 3386/2005) στους δεκαοχτώ (18) μήνες (βλ. ν. 3386/2005 όπως τροποποιήθηκε με τον ν.3772/2009 και ν. 3907/2011). Η αύξηση του επιτρεπόμενου χρόνου κράτησης ακολουθεί μια ευρωπαϊκή τάση η οποία ακολούθησε ή/και οφείλεται (στην ενσωμάτωση της Οδηγίας Περί Επιστροφών (2008/115/EK), βλ. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Detention of third country nationals in return procedures, 30 November 2010, <http://www.refworld.org/docid/4ecf77402.html>, σελ. 31-35. Με την Γνωμοδότηση 44/2014 του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία έγινε αποδεκτή από τον αρμόδιο υπουργό τον Φεβρουάριο του 2014, εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη η δυνατότητα επ’ αόριστον κράτησης εν όψει απομάκρυνσης. Αντίστοιχα το ανώτατο χρονικό όριο κράτησης αιτούντα άσυλο επεκτάθηκε αρχικά από τους δύο (ΠΔ 90/2008) στους τρεις (3) μήνες (ΠΔ 114/2010), ενώ εν συνεχεία προβλέφθηκε η δυνατότητα παράτασης του χρόνου κράτησης μέχρι διαστήματος επιπλέον δώδεκα (12) μηνών, και συνολικά μέχρι δεκαοχτώ (18) μήνες (ΠΔ 116/2012). Αυτήν την επιλογή ακολούθηθηκε επί της αρχής και από το ΠΔ 113/2013.

στους πολίτες τρίτων χωρών που θέλουν να εισέλθουν παράνομα στην Ελλάδα και συνακολούθως την ευρωπαϊκή επικράτεια. Αυτή η απόφαση υπογραμμίζει την αποφασιστικότητα των αρχών να υλοποιήσουν ένα αποτελεσματικό σχέδιο και να προειδοποιήσει όλους του μετανάστες που δεν εμπίπτουν σε καθεστώς διεθνούς προστασίας ότι θα συλληφθούν, κρατηθούν και επιστραφούν στις χώρες καταγωγής τους⁴⁴», κατά παράβαση της υποχρέωσης εξέτασης εναλλακτικών μέτρων και της κατ' εξαίρεση επιβολής του μέτρου της κράτησης. Η εφαρμογή αυτής της πολιτικής οδήγησε σε σοβαρές παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως αυτές αποτυπώθηκαν σε δεκάδες καταδικαστικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁴⁵ και εξέθεσε συστηματικά τη χώρα καθώς αυτή δέχτηκε σημαντική κριτική από τους διεθνείς μηχανισμούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, εξαιτίας της μη τήρησης των διεθνών της υποχρεώσεων⁴⁶. Ταυτόχρονα, όπως έχει τεκμηριωθεί η πολιτική της γενικευμένης συστηματικής και αδιάκριτης κράτησης αποτέλεσε μια πολιτική δυσανάλογα ακριβή και ταυτόχρονα αναποτελεσματική ακόμη και ως προς τους σκοπούς για τους οποίους σχεδιάστηκε (αποτροπή/αύξηση επιστροφών)⁴⁷.

⁴⁴ Ministry of Public Order and Citizen Protection, Greek Action Plan on Asylum and Migration Management (December 2012), <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2374756&SecMode=1&DocId=2029690&Usage=2>, σ. 53

⁴⁵ Βλ. την πιο πρόσφατη ΕΔΔΑ, *Α.Υ. κατά Ελλάδα*, αριθμός προσφυγής 58399/11, 5.11.2015; Συνολικά από το 2009 μέχρι σήμερα έχουν εκδοθεί περισσότερες από 20 καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ και οι οποίες αφορούν ζητήματα σχετικά με την κράτηση πολιτών τρίτων χωρών στο πλαίσιο διαδικασίας επιστροφής/ασύλου (κυρίως παραβιάσεις των άρθρων 3, 5.1, 5.4 και 13). Επιπλέον, με δύο πρόσφατες αποφάσεις (ΕΔΔΑ, *ΛΟΗΑΡ κατά Ελλάδα*, αριθμός προσφυγής 67357/14, 20.10.2015 και ΕΔΔΑ, *FALLAK κατά Ελλάδα*, αριθμός προσφυγής 62504/14, 20.10.2015) οι Ελληνικές αρχές κλήθηκαν να καταβάλουν αποζημίωσης στους προσφεύγοντες εξαιτίας της υποβολής τους σε επ' αόριστον μέτρο κράτησης.

⁴⁶ Εντελώς ενδεικτικά, πλέον των προαναφερθέντων αποφάσεων του ΕΔΔΑ, βλ.: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR observations on the current asylum system in Greece, December 2014, <http://www.refworld.org/docid/54cb3af34.html>; UN Human Rights Council, Report of the Working Group on Arbitrary Detention, Addendum: Mission to Greece, 30 June 2014, A/HRC/27/48/Add.2, <http://www.refworld.org/docid/53eb2c3e4.html>; UN Human Rights Council, "Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Addendum: Mission to Greece", 18.4.2013, A/HRC/23/46/Add.4, <http://www.refworld.org/docid/51b983ab4.html>; Council of Europe: Parliamentary Assembly, "Migration and asylum: mounting tensions in the Eastern Mediterranean", 23.1.2013, <http://www.refworld.org/docid/51384f992.html>; Council of Europe: Commissioner for Human Rights, "Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Greece from 28 January to 1 February 2013", 16.4.2013, CommDH(2013)6, <http://www.refworld.org/docid/516e76bb4.html>

⁴⁷ Δ. Αγγελή Α. Δημητριάδη Α. Τριανταφυλλίδου, «Αξιολογώντας τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας των πολιτικών ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα», MIDAS report/ΕΛΙΑΜΕΠ, Οκτώβριος 2014, <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/11/MIDAS->

Ενδεικτικά, ως προς το τελευταίο, αναφέρουμε ότι σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, παρατηρείται μια σημαντική απόκλιση μεταξύ του αριθμού των πολιτών τρίτων χωρών, εις βάρος των οποίων εκδίδεται απόφαση απομάκρυνσης (απέλασης ή επιστροφής), των προσώπων που τίθενται υπό κράτηση και των προσώπων που εν τέλει απομακρύνονται στο πλαίσιο διαδικασίας αναγκαστικής επιστροφής από την Ελληνική Αστυνομία, και η οποία δεν αυξομειώνεται σημαντικά μέσω της αυστηροποίησης των πολιτών κράτησης. Έτσι, το 2013, έτος κατά το οποίο εγκαινιάστηκε η πρακτική της δεκαοχτάμηνης κράτησης εν όψει απομάκρυνσης, απομακρύνθηκε αναγκαστικά μόλις το 20% του συνολικού αριθμού πολιτών τρίτων χωρών εις βάρος των οποίων εκδόθηκε απόφαση απομάκρυνσης. Αντίστοιχα, το επόμενο έτος, οπότε και εισήχθη για πρώτη φορά η δυνατότητα επ' αόριστον κράτησης, το ποσοστό των αναγκαστικά απομακρυνθέντων επί του συνολικού αριθμού εις βάρος των οποίων εκδόθηκε απόφαση απομάκρυνσης ανέρχεται σε περίπου 18%⁴⁸.

	2013	2014	2015 (9ΜΗΝΟ)
Καταχωρημένες απελάσεις – επιστροφές από την Ελληνική αστυνομία	43.839	71.035	64.316
Καταχωρημένες απελάσεις επιστροφές με κράτηση από την ΕΛΑΣ	17.943	34.007	20.794
Πραγματοποιηθείσες αναγκαστικές επιστροφές ⁴⁹	8.780	12.818	8.247

Πηγή: Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας (υπ' αριθμ. 6634/1-327355 από 25 Νοεμβρίου 2015 έγγραφο του Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας, Κλάδος Αλλοδαπών και Προστασίας Συνόρων)

[REPORT-GR-1.pdf](#) Δανάη Αγγελή, Άννα Τριανταφυλλίδου, «Η κράτηση ως τιμωρία: Μπορεί η επ' αόριστον κράτηση να αποτελέσει βιώσιμη πολιτική για την διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης;», MIDAS Policy Brief/ΕΛΙΑΜΕΠ, Μάιος 2014, <http://www.eliamep.gr/migration/midas-policy-brief-detention-as-punishment-can-indefinite-detention-be-greeces-main-policy-tool-to-manage-its-irregular-migrant-population/#sthash.Id3evNLZ.dpuf>.

⁴⁸ στοιχεία του Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας, βλ υποσημείωση 36.

⁴⁹ Ο συνολικός αριθμός απομακρύνσεων για το έτος 2013 είναι 26.786, εκ των οποίων πλέον των 8.780 αναγκαστικών επιστροφών, συμπεριλαμβάνονται 7.533 επαναπροωθήσεις, 9225 εθελοντικοί επαναπατρισμοί με τη συνδρομή του ΔΟΜ και 648 με τη συνδρομή της ΕΛΑΣ. Για τα έτη 2014 και το α' εννεάμηνο του 2015, τα σχετικά στατιστικά διαμορφώνονται ως εξής: συνολικός αριθμός απομακρύνσεων 27789 και 16015, αναγκαστικές επιστροφές 12818 και 8247, επαναπροωθήσεις 7475 και 4.477, εθελοντικοί επαναπατρισμοί (ΔΟΜ) 7334 και 3239, εθελοντικοί επαναπατρισμοί με τη συνδρομή της ΕΛΑΣ 162 και 52, αντιστοίχως. Στοιχεία του Αρχηγείου της Ελληνικής αστυνομίας, βλ. υποσημείωση 36.

Τον Φεβρουάριο του 2015, μετά τον θάνατο τεσσάρων κρατουμένων (δύο εκ των οποίων οφειλόμενων σε αυτοκτονία), οι ελληνικές αρχές ανακοίνωσαν σημαντικές αλλαγές σχετικά με την εφαρμοζόμενη διοικητική πρακτική της κράτησης πολιτών τρίτων χωρών⁵⁰. Μεταξύ άλλων οι αλλαγές περιελάμβαναν: την μείωση του χρόνου κράτησης, την άρση της κράτησης για τις ευάλωτες ομάδες, συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο και την εξέταση εφαρμογής εναλλακτικών της κράτησης μέτρων σε κάθε περίπτωση⁵¹. Οι αλλαγές αυτές χαιρετίστηκαν «ως βήματα στη σωστή κατεύθυνση»⁵² και η εφαρμογή τους, ενδεχομένως σε συνδυασμό με τα προβλήματα που προέκυψαν σε ότι αφορά την χρηματοδότηση της σίτισης στα κέντρα κράτησης⁵³, είχε ως αποτέλεσμα την σημαντική μείωση του αριθμού των κρατουμένων. Ωστόσο, και χωρίς να υποτιμώνται τα θετικά βήματα σε αυτήν την κατεύθυνση ακόμη και σήμερα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης ούτε εξετάζονται ούτε εφαρμόζονται. Στις καταληκτικές παρατηρήσεις της Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΟΗΕ (Οκτώβριος – Νοέμβριος 2015) σχετικά με τη δεύτερη περιοδική αναφορά της Ελλάδας, υπογραμμίζεται ότι «αν και η Επιτροπή επισημαίνει την πρόσφατη πολιτική άρσης της κράτησης των προσώπων των οποίων η κράτηση έχει υπερβεί τους έξι μήνες, εκφράζει την ανησυχία της για τις αναφερόμενες περιπτώσεις προσώπων που κρατούνται για μεγαλύτερες περιόδους [...] Η Επιτροπή εκφράζει την ανησυχία της για το γεγονός ότι η κράτηση μεταναστών για παρατεταμένα

⁵⁰ Δελτίο Τύπου των Αναπληρωτών υπουργών Προστασίας του Πολίτη και Μεταναστευτικής Πολιτικής σχετικά με τα κέντρα κράτησης, 17.2.2015, http://www.mopocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=5374&Itemid=607

⁵¹ Asylum Information Database (AIDA), Country report: Greece (Forth Update), November 2015, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>, σελ. 90.

⁵² OHCHR, Regional Office for Europe, UN Human Rights Office welcomes Greece's envisaged changes in migration policy, 18.02.2015, <http://www.unric.org/en/latest-un-buzz/29649-un-human-rights-office-welcomes-greecesenvisaged-changes-in-migration-policy>; UNHCR welcomes the envisaged changes in the administrative detention of third country nationals, 19.02.2015, <http://www.unhcr.gr/nea/artikel/24dcef5d13ebd29a1559fc4d7339ad10/unhcr-welcomes-the-envisaged-changes.html>

⁵³ Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, «Χωρίς σίτιση τα κέντρα κράτησης μεταναστών λόγω παράνομης διάταξης», 22.9.2015, <http://www.kathimerini.gr/831778/article/epikairothta/ellada/xwris-sitish-ta-kentra-krathshs-metanastwn-logw-paranomhs-diaata3hs>; απάντηση του Αν. Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης αρμόδιου για θέματα δημόσιας τάξης σε σχετική κοινοβουλευτική ερώτηση, 7017/4/18877, 5 Νοεμβρίου 2015, <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/9375105.pdf>

χρονικά διαστήματα και χωρίς εκτίμηση των ατομικών περιστάσεων, ενδέχεται να εγείρει ζητήματα υπό το φως του άρθρου 9 του Συμφώνου [...] Το Κράτος μέλος πρέπει να διασφαλίσει ότι η κράτηση κάθε παράτυπου μετανάστη είναι ευλόγως αναγκαία και ανάλογη και [επιβάλλεται] για το συντομότερο χρονικό διάστημα, και ότι εναλλακτικά της κράτησης μέτρα προβλέπονται στον νόμο και εφαρμόζονται στην πράξη. Πρέπει ιδίως να διασφαλίσει ότι κάθε απόφαση κράτησης αιτούντων άσυλο [...] βασίζεται στις ατομικές περιστάσεις και λαμβάνει υπόψη λιγότερο επαχθή μέτρα για την επίτευξη του ίδιου σκοπού⁵⁴».

3. Τα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης στην Ελλάδα

α. Η εθνική νομοθεσία

Ένα σύνολο κανόνων οριοθετούν τις προϋποθέσεις για την επιβολή ενός μέτρου κράτησης στο πλαίσιο των διαδικασιών απομάκρυνσης ή ασύλου, το οποίο μεταξύ άλλων συμπεριλαμβάνουν τις διεθνείς συμβάσεις που δεσμεύουν τη χώρα, το δίκαιο της ΕΕ και το εθνικό δίκαιο. Από το σύνολο αυτών των κανόνων προκύπτει ρητά η νομική υποχρέωση των ελληνικών αρχών να εξετάζουν και να εφαρμόζουν εναλλακτικά μέτρα της κράτησης⁵⁵. Ενδεικτικά, αναφέρεται πχ. ότι η μη εξέταση και η μη εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων της κράτησης, έχει ήδη κριθεί από την Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΟΗΕ και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αποτελεί παραβίαση των σχετικών διατάξεων του Διεθνές Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα⁵⁶ και της Ευρωπαϊκής

⁵⁴ UN Human Rights Committee (HRC), Concluding observations on the second periodic report of Greece, adopted by the Committee at its 115th session (19 October–6 November 2015), http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGRC%2fCO%2f2&Lang=en, παρ. 27-28.

⁵⁵ Για μια συνοπτική παρουσίαση βλ. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures, October 2015, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-alternatives-to-detention-compilation-key-materials-2_en.pdf; βλ. Ενδεικτικά άρθρο 9 παρ. 1 ΔΣΑΠΔ (κυρωθείσα με τον ν. 2462/1997, ΦΕΚ 25 τ. Α') και τη σχετική νομολογία της Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΟΗΕ, UN Human Rights Committee (HRC), C. v. Australia, CCPR/C/76/D/900/1999, 13 November 2002, <http://www.refworld.org/docid/3f588ef00.html>;

⁵⁶ UN Human Rights Committee (HRC), C. v. Australia, CCPR/C/76/D/900/1999, 13 November 2002, <http://www.refworld.org/docid/3f588ef00.html>; σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 9 του ΔΣΑΠΔ βλ. Human Rights Committee, General comment No. 35 Article 9 (Liberty and security of person), CCPR/C/GC/35, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f35&Lang=en.

Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁵⁷. Αντίστοιχη είναι και η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωση ως προς την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων της Οδηγίας περί Επιστροφών⁵⁸. Επιπλέον, το ίδιο το ελληνικό δίκαιο (ν.3907/2011 και ΠΔ 113/2013), με την εξαίρεση των σχετικών διατάξεων του ν. 3386/2005, ενσωματώνει ρητά τις σχετικές εγγυήσεις και θεσπίζει την νομική υποχρέωση των αρχών να εξετάζουν εναλλακτικά μέτρα της κράτησης πριν την έκδοση απόφασης κράτησης και να εφαρμόζουν την τελευταία κατ' εξαίρεση και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Ακόμη ωστόσο και στην περίπτωση του ν. 3386/2005, όπου δεν ορίζεται ρητά η σχετική υποχρέωση, η υποχρέωση εξέτασης εναλλακτικών μέτρων πριν την επιβολή του μέτρου της κράτησης προκύπτει από τις διεθνείς συμβάσεις που δεσμεύουν τη χώρα και συνεπώς αυτά πρέπει να εξετάζονται και σε αυτό το πλαίσιο. Αυτή ήταν και η περίπτωση της υπόθεσης *Rahimi κατά Ελλάδα*, όπου παρά το γεγονός ότι οι εφαρμοστέες διατάξεις ήταν εκείνες του ν.3386/2005, το ΕΔΔΑ διαπίστωσε παραβίαση για το λόγο ότι οι ελληνικές αρχές δεν εξέτασαν εάν η επιβαλλόμενη κράτηση «ήταν μέτρο έσχατης ανάγκης και αν μπορούσαν να την αντικαταστήσουν με άλλο μέτρο λιγότερο ριζικό⁵⁹». Συνεπώς, η διοικητική πρακτική της μη εξέτασης και εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων στην Ελλάδα δεν είναι ζήτημα νομοθετικής του κατοχύρωσης αλλά κυρίως αποτελεσματικής εφαρμογής του υφιστάμενου πλαισίου. Για λόγους πάντως νομικής σαφήνειας και ασφάλειας δικαίου, η σχετική υποχρέωση εξέτασης και εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων θα πρέπει να προβλεφθεί και για εκείνες τις περιπτώσεις που υπάγονται σήμερα στο πεδίο εφαρμογής του ν. 3386/2005⁶⁰.

β. Τα εναλλακτικά μέτρα υπό το φως της ελληνικής έννομης τάξης

Με τον όρο εναλλακτικά της κράτησης μέτρα περιγράφεται διεθνώς μια ευρεία κατηγορία μέτρων που επιβάλλονται σε πολίτες τρίτων χωρών και επιτρέπουν τη διαχείριση της υπόθεσης τους σχετικά με το καθεστώς παραμονής τους, συμπεριλαμβανομένου του αιτήματος ασύλου τους, χωρίς την επιβολή του μέτρου

⁵⁷ Μεταξύ άλλων ΕΔΔΑ, *Yoh-Ekale Mwanje κατά Βελγίου*, αριθμός προσφυγής 10486/10, 20.12.2011; *Rahimi κατά Ελλάδα*, αριθμός προσφυγής 8687/08, 5.4.2011; *Louled Massoud κατά Μάλτας*, αριθμός προσφυγής 24340/08, 27.7.2010; *Nabil και λοιποί κατά Ουγγαρίας*, αριθμός προσφυγής 62116/12, 22.9.2015.

⁵⁸ ΔΕΕ, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, C-61/11 PPU, 28.4.2011 και *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, C-146/14 PPU, 5.6.2014.

⁵⁹ ΕΔΔΑ, *Rahimi κατά Ελλάδα*, όπ.π., παρ. 109.

⁶⁰ Αυτή είναι και η σύσταση του Ειδικού Εισηγητή του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των Μεταναστών, σύμφωνα με τον οποίο «In the Special Rapporteur's view, the obligation to always consider alternatives to detention (non-custodial measures) before resorting to detention should be established by law», UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, 2 April 2012, A/HRC/20/24, <http://www.refworld.org/docid/502e0bb62.html>, παρ. 53.

της κράτησης. Υπό αυτή την έννοια, υποστηρίζεται ότι τα εναλλακτικά μέτρα δεν συνιστούν μια νομικώς προσδιορισμένη έννοια αλλά αναφέρονται «σε κάθε νομοθεσία, πρακτική ή πολιτική κατ' εφαρμογή της οποίας ένα πρόσωπο δεν κρατείται για λόγους που σχετίζονται με το καθεστώς παραμονής του στη χώρα (migration status)»⁶¹, και περιλαμβάνουν μια ευρεία κατηγορία μέτρων που κλιμακώνονται από τη διαβίωση σε καθεστώς ελευθερίας μέχρι την επιβολή περιορισμών της ελευθερίας της κίνησης στον πολίτη, οι οποίοι ωστόσο σε κάθε περίπτωση δεν θα πρέπει εξαιτίας του είδους, της διάρκειας και του τρόπου εκτέλεσης του μέτρου να ισοδυναμούν στην πράξη με κράτηση⁶².

Ο παραπάνω ορισμός ο οποίος επιχειρεί να συγκεράσει πολλές και διαφορετικές νομικές πραγματικότητες και διοικητικές πρακτικές (πχ. την περίπτωση της υποχρεωτικής κράτησης), για την περίπτωση της Ελλάδας (όπως και εν γένει για την περίπτωση των κρατών- μελών της ΕΕ που δεσμεύονται από το κοινοτικό κεκτημένο στον τομέα του ασύλου), χρήζει περαιτέρω εξειδίκευσης. Έτσι καθώς η ελληνική έννομη τάξη προσδιορίζει μια σειρά από διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν για τη διαχείριση της υπόθεσης ενός πολίτη τρίτης χώρας, και καθώς η κράτηση πολίτη τρίτης χώρας υπό επιστροφή ή αιτούντα άσυλο, επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις και εφόσον συντρέχει ένας από τους περιοριστικά οριζόμενους λόγους κράτησης, εναλλακτικά της κράτησης μέτρα συνιστούν μόνο εκείνα τα λιγότερο επαχθή μέτρα που εφαρμόζονται όταν σε μια ατομική περίπτωση

α) υφίσταται ένας νόμιμος λόγος κράτησης (π.χ. ύποπτος φυγής, διαπίστωση στοιχείων ταυτότητας αιτούντα άσυλο που έχει καταθέσει αίτημα ασύλου υπό κράτηση κτλ.) και

β) ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορεί να επιτευχθεί με ένα λιγότερο επαχθές μέτρο, το οποίο συνεπώς πρέπει να εφαρμοστεί⁶³.

Εφόσον ένας νόμιμος λόγος κράτησης δεν υφίσταται, δεν μπορεί να επιβληθεί μέτρο κράτησης. Κατά μείζονα λόγο δεν μπορεί να εφαρμοστεί ούτε και εναλλακτικό μέτρο της κράτησης και συνακολούθως ο πολίτης τρίτης χώρας πρέπει να παραμείνει/αφεθεί ελεύθερος.

⁶¹ Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. There Are Alternatives, όπ.π., σελ. 7; UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, όπ.π., παρ. 56

⁶² Βλ. ΕΔΔΑ, *Guzzardi κατά Ιταλίας*, 6.11.1980; ΕΔΔΑ, *Amuur κατά Γαλλίας*, 25.06.1996

⁶³ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Fundamental rights: challenges and achievements in 2012, http://fra.europa.eu/sites/default/files/annual-report-2012_en.pdf, σελ. 52 και European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Detention of third country nationals in return procedures, 30 November 2010, <http://www.refworld.org/docid/4ecf77402.html>, σελ. 53; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva, June 2013, PPLA/2013/02, <http://www.refworld.org/docid/51a6fec84.html>, σελ. 10; Odysseus Network, Alternatives to immigration and asylum detention in the EU, όπ.π., σελ. 61-64.

Ειδικότερα, στην περίπτωση των πολιτών τρίτων χωρών εν όψει επιστροφής, εναλλακτικά μέτρα της κράτησης είναι εκείνα τα μέτρα που δύνανται να εφαρμοστούν, εφόσον έχει προηγηθεί η χορήγηση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης⁶⁴ και μέχρι το διάστημα αναβολής της απόφασης απομάκρυνσης, υπό την προϋπόθεση ότι συντρέχει ένας νόμιμος λόγος κράτησης και ταυτόχρονα ένα λιγότερο επαχθές μπορεί και συνεπώς πρέπει να εφαρμοστεί στην συγκεκριμένη περίπτωση. Κατά το διάστημα της χορήγησης προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης καθώς παρέχεται στον πολίτη τρίτης χώρας «προσωρινό δικαίωμα νόμιμης διαμονής⁶⁵», δεν υφίσταται νόμιμος λόγος κράτησης. Αντίστοιχα κατά το χρόνο αναβολής της απομάκρυνσης, οπότε και πάλι παρέχεται δικαίωμα προσωρινής διαμονής και κυρίως καθώς η εκτέλεση της απόφασης απομάκρυνσης έχει αναβληθεί, επίσης δεν υφίσταται νόμιμος λόγος κράτησης και κατά μείζονα λόγο επιβολής εναλλακτικών μέτρων.

Πολίτες τρίτων χωρών οι οποίοι δεν διαμένουν νόμιμα στην χώρα και υπόκειται σε διαδικασία επιστροφής		
Χορήγηση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης (άρθρο 22 ν. 3907/2011)	Αναγκαστικά μέτρα, εφόσον υφίσταται νόμιμος λόγος και οι λοιπές προϋποθέσεις του άρθρου 30 και 31 ν. 3907/2011	Αναβολή της απομάκρυνσης (Άρθρο 24 ν. 3907/2011)

□ περιπτώσεις στις οποίες ενδέχεται να επιβληθούν εναλλακτικά μέτρα

Αντίστοιχα, καθώς το ελληνικό δίκαιο δεν επιτρέπει την κράτηση αιτούντων άσυλο που καταθέτουν αίτημα ασύλου εν ελευθερία⁶⁶, εναλλακτικά μέτρα της κράτησης είναι εκείνα τα μέτρα που δύνανται να εφαρμοστούν όταν ένας πολίτης τρίτης χώρας καταθέτει αίτημα ασύλου ενόσω κρατείται ήδη εν όψει απομάκρυνσης, υπό την προϋπόθεση ότι συντρέχει ένας νόμιμος λόγος κράτησης και ταυτόχρονα υφίσταται ένα λιγότερο επαχθές μέτρο προς επίτευξη του νόμιμου λόγου, το οποίο συνεπώς πρέπει να εφαρμοστεί.

⁶⁴ Άρθρο 22, ν. 3907/2011

⁶⁵ Άρθρο 22 παρ. 5 ν. 3907/2011

⁶⁶ Σύμφωνα με το άρθρου 12 παρ. 3 ΠΔ 113/2013, αιτών άσυλο που είχε καταθέσει αίτημα ασύλου εν ελευθερία μπορούσε να κρατηθεί «για λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης». Στο υπό διαβούλευση σχέδιο νέου ΠΔ, επανέρχεται η διατύπωση του ΠΔ 114/2010 και δεν παρέχεται τέτοια δυνατότητα. Συνεπώς αιτών άσυλο που καταθέτει αίτημα ασύλου εν ελευθερία δεν μπορεί να υποβληθεί σε μέτρο κράτησης, βλ. <http://www.opengov.gr/ypes/wp-content/uploads/downloads/2015/11/asylo.pdf>

Αιτούντες άσυλο	
Αιτούντες άσυλο που καταθέτουν αίτημα ασύλου εν ελευθερία	Αιτούντες άσυλο που καταθέτουν αίτημα ασύλου ενόσω κρατούνται εν όψει απομάκρυνσης, εφόσον υφίσταται νόμιμος λόγος κράτησης και οι λοιπές προϋποθέσεις του άρθρου 12 ΠΔ 113/2013

▣ περιπτώσεις στις οποίες ενδέχεται να επιβληθούν εναλλακτικά μέτρα

Ο ανωτέρω προσδιορισμός των εναλλακτικών μέτρων της κράτησης στο πλαίσιο τους ελληνικού (και ευρωπαϊκού) δικαίου έχει σημασία διότι:

- Η προώθηση της εφαρμογής των εναλλακτικών μέτρων της κράτησης δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να πριμοδοτεί μια γενικευμένη επιβολή περιοριστικών όρων ή υποχρεώσεων ή να γίνει αντιληπτή ως τέτοια. Με άλλα λόγια, η εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων της κράτησης πρέπει να οδηγεί σε συνολική μείωση του πληθυσμού που κρατείται και όχι να αυξάνει τον πληθυσμό που υποβάλλεται σε περιοριστικό μέτρο και ενδέχεται να υποβληθεί σε μέτρο κράτησης⁶⁷.
- Η δυνατότητα της Διοίκησης να επιβάλλει άλλους περιορισμούς ή υποχρεώσεις, στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας, όπως αυτοί προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία κατά την υλοποίηση άλλων διαδικασιών, δεν εμπεριέχει τη νομική δυνατότητα ενδεχόμενης επιβολής μέτρου κράτησης, εφόσον αυτό θεωρηθεί πρόσφορο και αναγκαίο όπως συμβαίνει στην περίπτωση προσώπων που μπορούν να υπαχθούν σε εναλλακτικά μέτρα της κράτησης. Πχ. κατά το διάστημα που έχει ανασταλεί η απομάκρυνση, μπορεί να επιβληθούν με τη συνδρομή και των λοιπών νόμιμων προϋποθέσεων, υποχρεώσεις προκειμένου ο πολίτης τρίτης χώρας «να παραμένει στη διάθεση των αρμόδιων αρχών», όπως η περιοδική εμφάνιση κτλ., αλλά όχι μέτρο κράτησης⁶⁸.

Τέλος, κατά τη ρητή διατύπωση των σχετικών διατάξεων, τα εναλλακτικά μέτρα πρέπει να εξετάζονται

- πριν την επιβολή μέτρου κράτησης⁶⁹ και
- κάθε φορά που η συνέχιση/παράταση της κράτησης εξετάζεται από διοικητική αρχή (απόφαση παράτασης της κράτησης) ή Δικαστήριο (είτε

⁶⁷ Jesuit Refugee Service, Europe Policy Position on Alternatives to Detention, 2012, <http://www.refworld.org/pdfid/50ac9c0f2.pdf>, σελ. 3

⁶⁸ Άρθρο 24 παρ. 3 ν. 3907/2011

⁶⁹ Άρθρο 30 παρ. 1 ν. 3907/2011 και άρθρο 12 παρ. 2 ΠΔ 113/2013; Βλ και European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Detention of third country nationals, όπ.π., σελ. 52; UN Commission on Human Rights, Report of the Working Group on Arbitrary Detention, Addendum: report on the visit of the Working Group to the United Kingdom on the issue of immigrants and asylum seekers, 18 December 1998, E/CN.4/1999/63/Add.3, <http://www.refworld.org/docid/45377b810.html>, παρ. 33.

στα πλαίσια του αυτεπάγγελτου ελέγχου του άρθρο 30 παρ. 3, ν. 3907/2011 είτε στο πλαίσιο ασκηθέντος ένδικου βοηθήματος)⁷⁰.

Η βέλτιστη πρακτική σε ότι αφορά την επανεξέταση των σχετικών αποφάσεων συμπεριλαμβάνει την αυτόματη εξέταση της απόφασης εντός 48 ωρών, εν συνεχεία εντός 7 ημερών και σε κάθε περίπτωση ανά 30 ημέρες⁷¹.

γ. Διαδικασίες για την εξέταση της κράτησης/εναλλακτικών μέτρων: η Υποχρέωση εξατομικευμένης εκτίμησης.

Η εκτίμηση για την εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων αποτελεί μέρος μίας συνολικής αξιολόγησης της νομιμότητας και της αναλογικότητας (συμπεριλαμβανομένης της εκτίμησης επί της αναγκαιότητας και του εύλογου) μια ενδεχόμενης κράτησης, σε κάθε ατομική περίπτωση⁷². Έτσι η σχετική απόφαση επί της διοικητικής διαχείρισης ενός προσώπου που ενδέχεται να υποβληθεί σε κράτηση απαιτεί, μεταξύ άλλων, τη διαπίστωση

α) εάν υφίσταται ένας λόγος κράτησης στην συγκεκριμένη περίπτωση, καθώς σε αντίθετη περίπτωση ο υπό επιστροφή/αιτών άσυλο θα πρέπει να παραμείνει/αφεθεί ελεύθερος, και

β) σε περίπτωση που υφίσταται ένας λόγος κράτησης να εξετάσει εάν υφίσταται ένα λιγότερο επαχθές μέτρο, για την συγκεκριμένη περίπτωση που μπορεί να διασφαλίσει τον επιδιωκόμενο σκοπό αυτό. Με άλλα λόγια, εξετάζεται εάν η επιβολή του μέτρου της κράτησης είναι αναγκαία, πρόσφορη και τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, την ευαλωτότητα του προσώπου (ηλικία, φύλο ή ταυτότητα φύλου, λόγοι υγείας, αναπηρίες, ανάγκες προστασίας) και την υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων (πχ. εγκατεστημένοι βιοτικοί δεσμοί)⁷³.

⁷⁰ ΔΕΕ, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, C-146/14 PPU, 05/06/2014, παρ.64, «ο έλεγχος στον οποίο πρέπει να προβεί η δικαστική αρχή που επιλαμβάνεται αιτήματος παρατάσεως της κρατήσεως υπηκόου τρίτης χώρας πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα στην αρχή αυτή να αποφαινεται επί της ουσίας, και δη κατά περίπτωση, επί της παρατάσεως της κρατήσεως του ενδιαφερομένου, επί της δυνατότητας αντικαταστάσεως της κρατήσεως με ηπιότερο μέτρο ή επί της απολύσεώς του».

⁷¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Back to Basics: The Right to Liberty and Security*, όπ.π., σελ. 86.

⁷² 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>, παρ. 34-35

⁷³ το IDC έχει αναπτύξει ένα πρότυπο (Revised Community and Assessment Model) για την πρόληψη και τη μείωση της πιθανότητας επιβολής «μη-αναγκαίας» κράτησης. Το πρότυπο αυτό βασίζεται στα εξής βήματα α) πρόβλεψη τεκμηρίου υπέρ της ελευθερίας στο νόμο, β) εξασφάλιση μίνιμουμ αναγκών, γ) εντοπισμός και εκτίμηση αναγκών, δ) ολιστική αντιμετώπιση και «διαχείριση υποθέσεων» ε) επιβολή υποχρεώσεων εάν είναι αναγκαίο, ε) κράτηση μόνο ως έσχατο μέτρο, βλ. Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. *There Are Alternatives.*, όπ.π. σ. 16 -18; Παρόμοια μεθοδολογία προτείνεται και από το Odysseus Network, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, όπ.π., σ. 66-79

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, σε μια σειρά χώρες η εθνική νομοθεσία ή η νομολογία απαιτεί προ της απόφασης κράτησης ή παράτασης της κράτησης να δίνεται η δέουσα προσοχή στην προσωπική κατάσταση κάθε προσώπου, και μεταξύ άλλων στο προσωπικό ιατρικό ή ψυχιατρικό ιστορικό, ενδείξεις βασανιστηρίων, την οικογενειακή κατάσταση, την ηλικία και το χρόνο παραμονής στη χώρα ή την ύπαρξη υποστηρικτικού πλαισίου⁷⁴.

Προκειμένου να καταστεί εφικτό τα ανωτέρω στοιχεία να ληφθούν υπόψη από τη Διοίκηση, το σύνολο των κανόνων του διεθνούς και εθνικού δικαίου⁷⁵, απαιτούν την διεξαγωγή εξατομικευμένης αξιολόγησης πριν την έκδοση κάθε σχετικής απόφασης, αυτή δε η εκτίμηση πρέπει να στηρίζεται σε γεγονότα και όχι σε υποθέσεις ή σε λόγους διοικητικής ευκολίας⁷⁶.

Ωστόσο, και παρά τη σχετική υποχρέωση, αφενός δεν προσδιορίζονται με νομικά δεσμευτικό τρόπο τέτοιες διαδικασίες, και αφετέρου σε κάθε περίπτωση στην πράξη δεν φαίνεται οι αρμόδιες αρχές να ακολουθούν διαδικασίες εξατομικευμένης αξιολόγησης ή αυτές περιορίζονται στην αξιολόγηση με βάση την εθνικότητα των πολιτών τρίτων χωρών⁷⁷, χωρίς ο ενδιαφερόμενος να έχει τη δυνατότητα να αντικρούσει τους ισχυρισμούς της Διοίκησης. Τόσο ο Συνήγορος του Πολίτη όσο και η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σε πρόσφατες εκθέσεις τους συστήνουν μεταξύ άλλων στις ελληνικές αρχές να διασφαλίσουν την εξατομικευμένη και αιτιολογημένη κρίση των αρμόδιων διοικητικού οργάνου πριν την έκδοση σχετικής απόφασης⁷⁸.

⁷⁴ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Detention of third country nationals, όπ.π., σελ. 29.

⁷⁵ Για μια συνοπτική παρουσίαση βλ. Michael Fordham QC, Justine N Stefanelli, Sophie Eser, Immigration Detention and the Rule of Law: Safeguarding Principles, British Institute of International and Comparative Law, June 2013, σελ. 39-40; Βλ. επίσης αιτιολογική σκέψη 6 Οδηγίας 2008/115/ΕΕ «αποφάσεις δυνάμει της παρούσας οδηγίας θα πρέπει να λαμβάνονται κατά περίπτωση και να βασίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια που να συνεπάγονται ότι η εκτίμηση θα πρέπει να υπερβαίνει το απλό γεγονός της παράνομης διαμονής» και άρθρο 8 παρ. 2 Οδηγία 2013/33/ΕΕ «Εφόσον κρίνεται αναγκαίο, και κατόπιν ατομικής αξιολόγησης κάθε περίπτωσης[...]»

⁷⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions, July 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e315b882.html>, σελ. 6

⁷⁷ European Migration Network (EMN), The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies, National Report: Greece, 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/12a_greece_emn_national_report_detention_alternatives_en.pdf, σελ. 22; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR observations on the current asylum system in Greece, December 2014, <http://www.refworld.org/docid/54cb3af34.html>, σελ. 30, «Καθώς ούτε η Υπηρεσία Ασύλου ούτε η Αστυνομία προβαίνουν σε πλήρη εξατομικευμένη αξιολόγηση της ανάγκης για κράτηση, υπονομεύεται η αρχή ότι η κράτηση αιτούντων πρέπει να είναι εξαιρετικό μέτρο».

⁷⁸ Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση, 2014, Επιστροφές Αλλοδαπών, http://www.synigoros.gr/resources/epistrofes_gr_2014.pdf, σελ.6; Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ

Ενδεικτικά τέτοιες διαδικασίες μπορούν να περιλαμβάνουν⁷⁹:

- τη διεξαγωγή προσωπικής συνέντευξης προ της λήψης της απόφασης κράτησης,
- τη δυνατότητα αμφισβήτησης των επικαλούμενων λόγων κράτησης,
- ερμηνευτικές εγκυκλίους για την ερμηνεία των λόγων κράτησης με βάση το δίκαιο και τη νομολογία,
- την εμπλοκή περισσότερων αρχών (αστυνομίας, διοικητικών υπηρεσιών, δικαστηρίου, κοινωνικών υπηρεσιών) σχετικά με τη λήψη της απόφασης αρχικής επιβολής/παράταση της κράτησης.
- την περιοδική επανεξέταση επιβληθέντος μέτρου λαμβάνοντας υπόψη την αλλαγή στις ατομικές περιστάσεις την κάθε περίπτωσης καθώς και ενδεχόμενη ευαλωτότητα που δεν εντοπίστηκε αρχικά ή δεν υπήρχε κατά το αρχικό στάδιο.

Συνεπώς μια διαδικασία η οποία θα επιτρέπει την εξατομικευμένη εκτίμηση θα πρέπει να προβλεφθεί και να ακολουθείται πριν από κάθε απόφαση περί επιβολής εναλλακτικών μέτρων ή κράτησης. Σε αυτό το πλαίσιο οι σχετικές διατάξεις της νομοθεσίας περί Πρώτης Υποδοχής (άρθρο 7 ν. 3907/2011), οι οποίες προβλέπουν μια διαδικασία στην οποία συμπεριλαμβάνεται πλέον της εξακρίβωσης της ταυτότητας/ιθαγένειας και της καταγραφής, ο ιατρικός έλεγχος, η σχετική ενημέρωση και η μέριμνα για την παραπομπή των ευάλωτων προσώπων στις κατάλληλες δομές, θα μπορούσε να αποτελέσει την βάση για τη θεσμοθέτηση μιας διαδικασίας εξατομικευμένης αξιολόγησης κάθε περίπτωσης προ της έκδοσης σχετικής απόφασης, σε συνδυασμό με την πρόβλεψη του κατάλληλου προσωπικού.

Σημειώνεται επιπλέον ότι η ίδια η εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας περί πρώτης υποδοχής, συνιστά ένα σημαντικό εργαλείο εξατομικευμένης εκτίμησης του νεοεισερχόμενου πληθυσμού, υπό την προϋπόθεση ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες μπορούν να εγγυηθούν την αποτελεσματική εκτίμηση των χαρακτηριστικών του, την αξιολόγησή των αναγκών προστασίας του και την παραπομπή του, όπου αυτό είναι αναγκαίο, σε αντίστοιχες δομές. Η αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας περί πρώτης υποδοχής, δηλαδή η υπαγωγή όλων των νεοεισερχόμενων σε σχετικές διαδικασίες πρώτης υποδοχής και ο εντοπισμός των

για τους Πρόσφυγες , «Η Ελλάδα ως Χώρα Ασύλου», Συστάσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 06 Απριλίου 2015,

https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Extras/Greece/2015_GR_R.pdf, σελ. 5.

⁷⁹ European Migration Network (EMN), Synthesis Report – The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies, November 2014,

<http://www.refworld.org/docid/546dd6f24.html>, σελ. 24-28; βλ. επίσης UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Second Global Roundtable, όπ.π., σελ. 3-4.

ιδιαίτερων αναγκών του κάθε προσώπου, θα μπορούσε να αποτρέψει το ενδεχόμενο επιβολής κράτησης, τουλάχιστον για ορισμένες κατηγορίες και εφόσον οι κατάλληλες δομές προστασίας είναι διαθέσιμες, όπως πχ. τα πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, ήδη από το αρχικό στάδιο.

i) Λόγοι Κράτησης

Στο Ελληνικό Δίκαιο, μόνο το γεγονός ότι εις βάρος ενός πολίτη τρίτης χώρας έχει εκδοθεί απόφαση επιστροφής⁸⁰ ή το γεγονός ότι ένα αίτημα ασύλου έχει κατατεθεί καθόσον διάστημα πολίτης τρίτης χώρας παρέμενε υπό κράτηση⁸¹, δεν αρκεί για την επιβολή ενός εναλλακτικού μέτρου της κράτησης ή ενός μέτρου κράτησης. Υπό αυτήν την έννοια η ελληνική νομοθεσία, σύμφωνα και με τις εγγυήσεις του κοινοτικού δικαίου, καθιερώνει ένα τεκμήριο υπέρ της ελευθερίας.

Η σχετική νομοθεσία ορίζει περιοριστικά τους νόμιμους λόγους η συνδρομή των οποίων πρέπει να τεκμηριωθεί προκειμένου να εκδοθεί μια απόφαση για την επιβολή ενός εναλλακτικού μέτρου της κράτησης ή ενός μέτρου κράτησης, υπό την προϋπόθεση ότι συντρέχουν και οι λοιπές νόμιμες προϋποθέσεις του μέτρου (νόμιμος χρόνος κράτησης, δέουσα επιμέλεια, κατάλληλες συνθήκες κράτησης, δυνατότητα υλοποίησης της επιστροφής, μη ύπαρξη στοιχείων «αυθαιρεσίας» με την έννοια της νομολογίας του ΕΔΔΑ). Αναφερόμαστε παρακάτω συνοπτικά στους προβλεπόμενους λόγους κράτησης όπως αυτοί προβλέπονται στο ελληνικό δίκαιο.

Λόγοι κράτησης σύμφωνα με τον ν. 3907/2011

- Κίνδυνος Διαφυγής⁸²

Τα στοιχεία της νομικά ευρείας έννοιας⁸³ του κινδύνου διαφυγής, δεν προσδιορίζεται στην Οδηγία περί Επιστροφής, η οποία ωστόσο απαιτεί την «ύπαρξη λόγων, σε ατομική περίπτωση, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων» προκειμένου να τεκμηριωθεί η συνδρομή του σχετικού κινδύνου⁸⁴. Ο ν. 3907/2011, περιέχει μια ενδεικτική αναφορά σε αντικειμενικά κριτήρια τα οποία μπορούν να θεμελιώσουν τον κίνδυνο διαφυγής⁸⁵, συμπεριλαμβάνοντας μεταξύ

⁸⁰ ΔΕΕ, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, C-61/11 PPU, 28.4.2011.

⁸¹ Άρθρο 12 παρ 1 ΠΔ 113/2013.

⁸² Άρθρο 30 παρ. 1 (παρ. α) ν. 3907/2011

⁸³ *Odysseus Network, Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, όπ.π., σελ. 69

⁸⁴ Άρθρο 3 παρ. 7, Οδηγία 2008/115/ΕΕ; βλ. και ΔΕΕ, *Md Sagor*, C-430/11, 6ης Δεκεμβρίου 2012, παρ. 41, όπου σύμφωνα με το Δικαστήριο «Κάθε κρίση ως προς το ζήτημα αυτό (κίνδυνος διαφυγής) πρέπει να βασίζεται σε εξατομικευμένη εξέταση της περιπτώσεως του ενδιαφερομένου».

⁸⁵ Άρθρο 18, στοιχείο ζ ν. 3907/2011; βλ. επίσης Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την πολιτική επιστροφής της ΕΕ, 28.3.2014, COM(2014) 199 final,

άλλων τη μη συμμόρφωση σε υποχρέωση οικειοθελούς αναχώρησης, τη ρητή εκδήλωση της πρόθεσης μη συμμόρφωση, η έλλειψη ταξιδιωτικών ή άλλων βεβαιωτικών της ταυτότητας εγγράφων κτλ. Από το ίδιο το γράμμα του νόμο προκύπτει ότι η εκτίμηση της αρμόδιας αρχής σχετικά με τη συνδρομή ή όχι του κινδύνου διαφυγής δεν μπορεί να βασίζεται απλά στην ύπαρξη ενός εκ των αναφερόμενων κριτηρίων αλλά απαιτείται «συρροή αντικειμενικών κριτηρίων» στο πλαίσιο εξατομικευμένης κρίσης.

Όπως αναφέρεται στο «Εγχειρίδιο περί Επιστροφής» (ΣΧΕΔΙΟ)⁸⁶ το οποίο συντάχθηκε σε συνέχεια Σύστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁸⁷, «τα κριτήρια που προβλέπονται στον νόμο πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ως στοιχεία στο πλαίσιο συνολικής εκτίμηση μιας ατομικής περίπτωσης και δεν μπορεί να είναι η μόνη βάση για την αυτόματη εκτίμηση συνδρομή κινδύνου διαφυγής [...] Κάθε αυτοματισμός (όπως πχ. «παράτυπη είσοδος = κίνδυνος διαφυγής) πρέπει να αποφεύγεται και εξατομικευμένη εκτίμηση κάθε περίπτωσης πρέπει να λαμβάνει χώρα. Αυτή η εκτίμηση πρέπει να λαμβάνει υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες συμπεριλαμβανομένης της ηλικίας και της κατάστασης της υγείας, και ενδέχεται σε ορισμένες περιπτώσεις να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής ακόμη και εάν συντρέχει ένας ή περισσότεροι από τους αναφερόμενους λόγους στην εθνική νομοθεσία. [Τέλος] η μη συνεργασία ή άλλοι σχετικοί δείκτες/κριτήρια πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όταν εκτιμάται εάν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής και συνακολούθως λόγος κράτησης, αλλά δεν καθιστούν αναγκαίο per se ένα μέτρο κράτησης⁸⁸».

Αντίστοιχα, ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, συστήνει οι αναφερόμενοι δείκτες/κριτήρια θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε συνδυασμό με τις ατομικές περιστάσεις κάθε περιπτώσεις, προκειμένου να προσδιοριστεί αν υφίσταται κίνδυνος διαφυγής, καθώς π.χ. η μη συμμόρφωση με υποχρέωση

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2014\)0199/_com_com\(2014\)0199_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2014)0199/_com_com(2014)0199_el.pdf), σελ. 17 σχετικά με τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται συχνά στο σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ για τον προσδιορισμό του κινδύνου διαφυγής.

⁸⁶ Council Of the European Union, Annexe to the Commission Recommendation Establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks (11847/15), 6.10.2015, <http://www.statewatch.org/news/2015/oct/eu-com-annex-to%20returns-handbook.pdf>

⁸⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σύσταση της Επιτροπής για την καθιέρωση κοινού «εγχειριδίου περί επιστροφής» προς χρήση από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά την εκτέλεση καθηκόντων που σχετίζονται με την επιστροφή, 1.10.2015, C (2015) 6250 final, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11847-2015-INIT/el/pdf>

⁸⁸ Council Of the European Union, Annexe to the Commission Recommendation Establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks (11847/15), 6.10.2015, <http://www.statewatch.org/news/2015/oct/eu-com-annex-to%20returns-handbook.pdf>, σελ. 12 και 78

επιστροφής ή αναφορά μπορεί να οφείλεται σε βάσιμους λόγους όπως σοβαρούς λόγους υγείας που επιβάλλουν την παραμονή κατ' οίκον ή σε νοσοκομείο⁸⁹.

Τέλος, πρέπει να συνεκτιμηθεί ότι τα αρμόδια Διοικητικά Δικαστήρια έχουν επανειλημμένα αποφανθεί ότι παρά τη συνδρομή ενός από τους αναφερόμενους στο εθνικό δίκαιο λόγους πχ. μη συμμόρφωση με υποχρέωση οικειοθελούς αναχώρησης ή απουσία εγγράφων ταυτότητας, δεν συντρέχει κίνδυνος διαφυγής ιδίως λαμβάνοντας υπόψη τους βιοτικούς δεσμούς του προσώπου υπό επιστροφή ή τη δυνατότητα φιλοξενίας του από φιλικό του πρόσωπο⁹⁰.

- **Αποφυγή ή παρεμπόδιση της προετοιμασία της επιστροφής**⁹¹

Ο συγκεκριμένος λόγος κράτησης δεν εξειδικεύεται περισσότερο στο κείμενο του νόμου και συνεπώς η τεκμηρίωση της συνδρομής του εναπόκειται στις περιστάσεις της κάθε περίπτωσης όπως αυτές προκύπτουν μετά από την εξατομικευμένη κρίση της αρμόδιας αρχής. Όπως για όλες τις αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο της επιστροφής, «η εκτίμηση θα πρέπει να υπερβαίνει το απλό γεγονός της παράνομης διαμονής⁹²» και η συνδρομή (ή όχι) του σχετικού λόγου πρέπει να βασίζεται σε στοιχεία και όχι σε μη αποδεδειγμένες υποθέσεις⁹³. Θα πρέπει ωστόσο να γίνει μια σαφής διάκριση μεταξύ της αποφυγής ή παρεμπόδισης της διαδικασίας επιστροφής και της άρνησης ενός προσώπου να ενταχθεί σε διαδικασίες εθελοντικού επαναπατρισμού. Καθώς, ο εθελοντικός επαναπατρισμός αφορά «την έκφραση σαφούς επιθυμίας και συνειδητής επιλογής, χωρίς εξαναγκασμό και κατόπιν αντικειμενικής πληροφόρησης ενός ατόμου να επιστρέψει στην πατρίδα του⁹⁴» ή πολύ περισσότερο καθώς η εθελοντική επιστροφή μπορεί να νοηθεί μόνο στο πλαίσιο πολιτών τρίτων χωρών

⁸⁹ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Detention of third country nationals, όπ.π., σελ. 28.

⁹⁰ Όπως ενδεικτικά ΔΠΑθηνών 2536/2014.

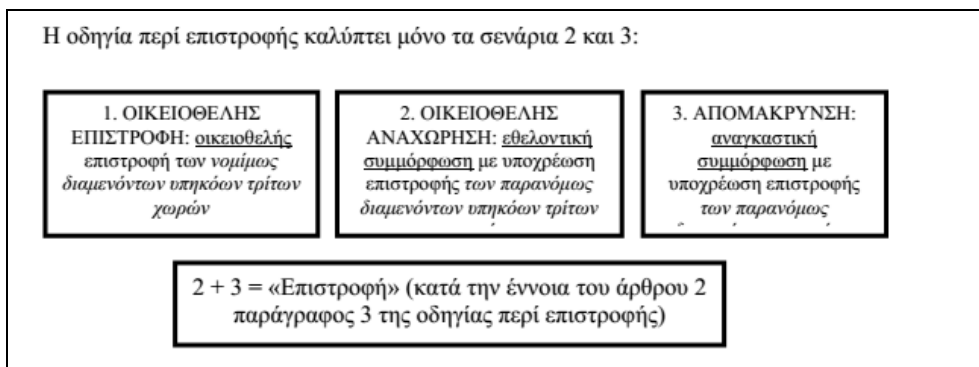
⁹¹ Άρθρο 30 παρ1 περ β ν 3907/2011

⁹² Αιτιολογική σκέψη 6, Οδηγία 2008/115/ΕΕ.

⁹³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions, July 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e315b882.html>, σελ. 6

⁹⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Protection Training Manual for European Border and Entry Officials*, 1 April 2011, <http://www.refworld.org/docid/4ddf40d12.html>, chapter 7, The Return of Persons Not in Need of International Protection, <http://www.unhcr.org/4d9488969.html>

που διαμένουν νόμιμα στη χώρα⁹⁵, δεν μπορεί να αξιολογείται στο πλαίσιο του ν. 3907/2011, το πεδίο εφαρμογής του οποίου αφορά μόνο πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι «διαμένουν παράνομα στη χώρα» και υπόκειται ήδη σε μια νομικά προσδιορισμένη υποχρέωση/εντολή επιστροφής.



Πηγή: Council Of the European Union, Annexe to the Commission Recommendation Establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks (11847/15), 6.10.2015, σελ. 13.

- **Λόγοι εθνικής ασφάλειας**⁹⁶

Παρά το γεγονός ότι η κράτηση για λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης δεν επιτρέπεται από την Οδηγία Επιστροφής (2008/115/ΕΕ)⁹⁷, ο ν.3907/2011 προβλέπει ως λόγο κράτησης τους «λόγους εθνικής ασφάλειας», κατά παράβαση του κοινοτικού Δικαίου. Το Εγχειρίδιο περί Επιστροφής υπογραμμίζει ότι «τα Κράτη Μέλη δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιούν την κράτηση ενόψει απομάκρυνσης ως 'ήπια' μορφή φυλάκισης [...] Ο θεμιτός σκοπός 'προστασίας της κοινωνίας' θα έπρεπε περισσότερο να αντιμετωπιστεί με άλλα νομοθετικά

⁹⁵ Council Of the European Union, Annexe to the Commission Recommendation κτλ., ό.π. σελ. 12-13; European Council on Refugees and Exiles, Position on Return, October 2003, <http://www.refworld.org/docid/3fa280814.html>, παρ. 8, όπου ο εθελοντικός επαναπατρισμός ορίζεται ως «an individual with a *legal basis* for remaining in a third country has made an informed choice and has freely consented to return to their country of origin or habitual residence; has given their genuine, individual consent, without pressure of any kind; and a number of legal and procedural safeguards have been fully respected»; UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, 2 April 2012, A/HRC/20/24, <http://www.refworld.org/docid/502e0bb62.html>, παρ. 65, όπου σχετικά με την εθελοντική επιστροφή επισημαίνεται «However, care must be taken to ensure that the decision to return is fully voluntary and a result of a genuine, informed choice, particularly if the migrant is in a situation of closed detention when offered the option of an assisted voluntary return programme and that preparations have been made to ensure that his or her return is sustainable for the long term».

⁹⁶ Άρθρο 30 παρ. 1 παρ. γ ν. 3907/2011

⁹⁷ ΔΕΕ, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, C-357/09 PPU, 30.11.2009.

εργαλεία (και) ιδίως το ποινικό δίκαιο⁹⁸). Συνεπώς, δεν συνιστά νόμιμο λόγο κράτησης και κατά μείζονα λόγο εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων, οι αναφερόμενοι στον ν. 3907/2011 «λόγοι εθνικής ασφάλειας» και η εθνική νομοθεσία πρέπει να τροποποιηθεί ως προς αυτό το σημείο.

Σε κάθε περίπτωση η μέχρι σήμερα πρακτική εφαρμογή του συγκεκριμένου λόγου κράτησης, τον οποίο η διοίκηση συχνά επικαλείται από κοινού με τους λόγους δημόσιας τάξης, έχει καταδείξει σε μεγάλο βαθμό εσφαλμένη εκτίμηση της συνδρομής του συγκεκριμένου (μη συμβατού με το ευρωπαϊκό δίκαιο) λόγου, με Σύμφωνα με τον Συνήγορο του Πολίτη «Η κράτηση πραγματοποιείται πολλές φορές και με αόριστη επίκληση λόγων δημόσιας τάξης κατά προσώπων για τα οποία είναι ανέφικτη η απέλαση⁹⁹».

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι:

- σε 16 από τις 17 υποθέσεις Αντιρρήσεων κατά Κράτησης (τέλος 2013-αρχές 2015) που έχει υποστηρίξει το ΕΣΠ ενώπιον Διοικητικών Δικαστηρίων, στις οποίες η είχε επιβληθεί εξαιτίας της συνδρομής, κατά την κρίση της Διοίκησης, λόγων εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης, τα αρμόδια Δικαστήρια έκριναν ότι «από τη φύση των αδικημάτων δε δύναται να συναχθεί ότι αυτός αποτελεί κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή δημόσια τάξη της χώρας» ή ότι «το αδίκημα για το οποίο κατηγορείται δεν είναι τέτοιας βαρύτητας, ώστε να είναι ικανό να του προσδώσει την ιδιότητα του επικίνδυνου για την δημόσια τάξη» ή ότι «δεν προκύπτουν από τα στοιχεία του φακέλου λόγοι δημόσιας τάξης»¹⁰⁰.

⁹⁸ Council Of the European Union, Annexe to the Commission Recommendation Establishing a common "Return Handbook", σελ.78

⁹⁹ Συνήγορος του Πολίτη, ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ, όπ.π., σελ. 4; Βλ. επίσης Asylum Information Database (AIDA), Annual Report 2014/2015, Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20142015#sthash.5Qu2WJnF.dpuf>, σελ. 92

¹⁰⁰ Βλ. ΔΠρΑθηνών 5728/2013, ΔΠρΑθηνών 971/2014, ΔΠρΑθηνών 1099/2014, ΔΠρΑθηνών 2007/2014, ΔΠρΑθηνών 1883/2014, ΔΠρΑθηνών 4167/2014, ΔΠρΑθηνών 4160/2014, ΔΠρΑθηνών 4161/2014, ΔΠρΑθηνών 4143/2014, ΔΠρΑθηνών 3150/2014, ΔΠρΠειραιά 226/2014, ΔΠρΑθηνών 4072/2014, ΔΠρΑθηνών 1738/2014, ΔΠρΠειραιά 45/29.1.2014, ΔΠρΠειραιά 325/2014, ΔΠρΚομοτηνής 45/2015, ΔΠρΑθηνών 1537/2015.

Αδικήματα για τα οποία είχαν κατηγορηθεί ή καταδικαστεί	
Παραβιάσεις ν. 3386/2005 ή ν. 4251/2014 (παράνομη έξοδος, χρήση πλαστού ταξιδιωτικού εγγράφου κτλ)	11 υποθέσεις
Άλλες αδικήματα (παράβαση νομοθεσία περί δασμών/ν. 2960/2001, αντίσταση κατά της αρχής, απλή περίπτωση κλοπής κτλ.)	6 υποθέσεις

Χώρα καταγωγής των υπό κράτηση πολιτών τρίτων χωρών για λόγους δημόσιας τάξης στις προαναφερθείσες υποθέσεις	
Ακαθορίστου (Παλαιστίνη)	1
Ακτή Ελεφαντοστού	1
Αφγανιστάν	2
Ερυθραία	1
Ιράκ	1
Σουδάν	1
Συρία	10

- σε 44 περιπτώσεις πολιτών τρίτων χωρών (Δεκέμβριος 2013), που υποστήριξε το ΕΣΠ και οι οποίοι είχαν τεθεί υπό κράτηση με αιτιολογία τη συνδρομή «δημόσιας τάξης και ασφάλειας και γενικότερα δημοσίου συμφέροντος¹⁰¹», η συντριπτική πλειοψηφία αυτών αφέθηκαν ελεύθεροι μετά τον δικαστικό επανέλεγχο της απόφασης κράτησης στο πλαίσιο του άρθρου 30 παρ 3 ν. 3907/2011.

- Λοιπές προϋποθέσεις

Επιπλέον, της συνδρομής ενός νόμιμου λόγους κράτησης, ο ν. 3907/2011 προβλέπει περαιτέρω εγγυήσεις οι οποίες πρέπει επίσης να ισχύουν σε μια ατομική περίπτωση προκειμένου να ισχύουν επιπλέον ταυτόχρονα με τους ανωτέρω λόγους κράτησης προκειμένου η σχετική απόφαση να είναι νόμιμη, όπως μεταξύ άλλων

- να υφίσταται λογική προοπτική απομάκρυνσης, και
- να τηρούνται τα ανώτατα επιτρεπόμενα χρονικά όρια.

Σε περίπτωση που δεν τηρούνται οι ανωτέρω προϋποθέσεις και ανεξαρτήτως τις συνδρομής των λόγων της παρ. 30 παρ. 1 του ν. 3907/2011, κατά τη νομικά δεσμευτική ερμηνεία της Οδηγίας περί Επιστροφών, δεν υφίσταται ή δεν

¹⁰¹ Πρόκειται για την λεγόμενη επιχείρηση «Ειδική Δράση» της ΕΛΑΣ; Βλ. το υπ' αριθμ. 1475/2013 έγγραφο του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες (ΕΣΠ) και το 175063/38526/2014 έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη.

υφίσταται πλέον νόμιμος λόγος κράτησης και η κράτηση πρέπει να αρθεί, χωρίς καμία άλλη προϋπόθεση καθώς «[δεν επιτρέπεται] να μην απολύεται ο ενδιαφερόμενος αμέσως για τον λόγο ότι δεν έχει στην κατοχή του έγκυρα έγγραφα, επιδεικνύει επιθετική συμπεριφορά και δεν διαθέτει βιοποριστικά μέσα ούτε κατάλυμα ή πόρους που να του παρέχει προς τούτο το οικείο κράτος μέλος¹⁰²». Ελλείπει δε νόμιμη βάση της κράτησης, κατά μείζονα λόγο δεν υφίσταται ούτε νόμιμη βάση για την επιβολή εναλλακτικών μέτρων. Για αυτό το λόγο δεν θεωρούμε επίσης με το παρόν, τις τιθέμενες υποχρεώσεις από τα Διοικητικά Δικαστήρια στο πλαίσιο Αντιρρήσεων σε υποθέσεις με αυτά τα χαρακτηριστικά (πχ. κράτηση πολιτών Συρίας, κράτηση καθ' υπέρβαση το υ18μήνου) ως εναλλακτικά μέτρα με την έννοια του νόμου, καθώς η συνέχιση της κράτησης δεν αποτελεί μια από τις παρεχόμενες επιλογές, η νομιμότητα της οποίας θα κριθεί στο πλαίσιο της αναλογικότητας. Μη άρση δε της κράτησης σε αυτές τις περιπτώσεις με την αιτιολογία ότι δεν μπορεί να εφαρμοστεί ένα επαρκές και αποτελεσματικό εναλλακτικό μέτρο, συνιστά ανεπίτρεπτη μετατροπή των εναλλακτικών μέτρων της κράτησης σε εναλλακτικό μέτρο για της άρσης της κράτησης (alternative to release)¹⁰³.

Λόγοι κράτησης σύμφωνα με τον ΠΔ 113/2013.

- **Διαπίστωση στοιχείων ταυτότητας/καταγωγής¹⁰⁴**

Η ευρεία διατύπωση του συγκεκριμένου λόγου κράτησης και λαμβάνοντας υπόψη ότι οι περισσότεροι αιτούντες άσυλο δεν έχουν στην κατοχή τους σχετικά έγγραφα, δεν θα πρέπει να οδηγήσει σε μια πρακτική συστηματικής κράτησης κάθε αιτούντα άσυλο που υποβάλλει αίτημα ασύλου υπό κράτηση για αυτόν το λόγο. Σύμφωνα με το ECRE, μια τέτοια ερμηνεία ισοδυναμεί με το να επιτρέπεται «από την πίσω πόρτα» η κράτηση αιτούντα άσυλο για το μόνο λόγο ότι αιτείται

¹⁰² ΔΕΕ, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, C-357/09 PPU, 30.11.2009

¹⁰³ Βλ. UN General Assembly, Report of the Working Group on Arbitrary Detention, 18 January 2010, A/HRC/13/30, <http://www.refworld.org/docid/502e0fa62.html>, παρ. 65.

¹⁰⁴ Άρθρο 12 παρ 3 περ. α, ΠΔ 113/2013

άσυλο¹⁰⁵, κατά παράβαση της σχετικής υποχρέωσης¹⁰⁶. Επιπλέον εγγυήσεις θα πρέπει να ισχύουν για τη συνδρομή του συγκεκριμένου λόγου και μεταξύ άλλων ότι

- η σχετική διαδικασία λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο μιας αρχικής «ελάχιστης περιόδου κράτησης»¹⁰⁷,
- δεν επιβάλλονται μη ρεαλιστικές απαιτήσεις ως προς τα απαιτούμενα έγγραφα, ότι προβλέπουν διαδικασίες όπου η ταυτότητα μπορεί να διαπιστωθεί και με άλλους τρόπους¹⁰⁸, και
- οι αιτούντες άσυλο που φτάνουν στην χώρα χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα, γιατί είναι αδύνατον να τους χορηγηθούν στη χώρα καταγωγής τους, δεν θα πρέπει να κρατούνται για το λόγο αυτό και μόνο¹⁰⁹.

Συνεπώς, σε κάθε περίπτωση η συνδρομή του ανωτέρου λόγου δεν μπορεί να τεκμηριωθεί για παρατεταμένα χρονικά διαστήματα. Επιπλέον στο ελληνικό πλαίσιο, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο συγκεκριμένος λόγος κράτησης αφορά αποκλειστικά πολίτες τρίτης χώρας οι οποίοι υποβάλλουν αίτημα ασύλου καθόσον βρίσκονται ήδη σε κράτηση εν όψει επιστροφής και συνεπώς ορισμένες διαδικασίες ταυτοποίησης τους έχουν ήδη λάβει χώρα.

- Για την ταχεία ολοκλήρωση εξέτασης της αίτησής ασύλου¹¹⁰

Ο συγκεκριμένος λόγος κράτησης, ο οποίος μοιάζει να υιοθετεί το Fast Track σύστημα εξέτασης αιτούντων άσυλο του Ηνωμένου Βασιλείου¹¹¹ βρίσκεται σε άμεση συνάφεια με την υποχρέωση των αρχών να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα

¹⁰⁵ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), ECRE Information Note on Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, <file:///C:/Users/GCR-Orion/Downloads/EU%20of%20the%20European%20Parliament%20and%20of%20the%20Council%20of%2026%20June%202013%20laying%20down%20standards%20for%20the%20reception%20of%20applicants%20for%20international%20protection.pdf>, σελ. 14-15.

¹⁰⁶ Άρθρο 12 παρ.1, ΠΔ 113/2013

¹⁰⁷ 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>, παρ. 24; Human Rights Committee, General comment No. 35, όπ.π., παρ. 18

¹⁰⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on the Applicable Criteria, όπ.π., παρ. 25.

¹⁰⁹ Όπ.π.

¹¹⁰ Άρθρο 12 παρ. 3 περ. γ.

¹¹¹ Asylum Information Database (AIDA), Annual Report 2014/2015, Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20142015#sthash.5Qu2WJnF.dpuf>, σελ. 84

για την ταχεία ολοκλήρωση της διαδικασίας¹¹² και το γεγονός ότι η κράτηση συνιστά λόγο επιτάχυνσης της διαδικασίας¹¹³. Δεν μπορούμε με ακρίβεια να προσδιορίσουμε ποιο είναι το διάστημα κράτησης κατά το οποίο μπορεί να αιτιολογηθεί η συνδρομή του λόγου της ταχείας εξέτασης του αιτήματος ασύλου. Από τη νομολογία του ΕΔΔΑ προκύπτει για παράδειγμα ότι μια κράτηση επτά (7) ημερών για την ταχεία εξέταση ενός αιτήματος ασύλου μπορεί να δικαιολογηθεί υπό το πρίσμα της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου¹¹⁴, αντίθετα μια συνολική κράτηση (εν όψει απομάκρυνσης και εξέτασης αιτήματος ασύλου) τεσσάρων (4) μηνών, λαμβάνοντας υπόψη την υποχρέωση των αρχών να διεξάγουν την εξέταση «σε απόλυτη προτεραιότητα», είναι υπερβολική και συνιστά παραβίαση της Σύμβασης¹¹⁵.

Ο συγκεκριμένος λόγος κράτησης, θα πρέπει επίσης να ερμηνεύεται υπό το φως του συνόλου των σχετικών κανόνων δικαίου, και ιδίως το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, σύμφωνα με το οποίο δεν επιτρέπεται «η περαιτέρω κράτηση αιτούντων άσυλο μέχρι την επίλυση της υπόθεσής τους», παρά μόνο ότι συντρέχουν επιπλέον λόγοι (π.χ. λόγοι εθνικής ασφάλειας)¹¹⁶ και τις Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας για την Κράτηση των αιτούντων άσυλο, «η εξαίρεση αυτή στον βασικό κανόνα - ότι δηλαδή η κράτηση των αιτούντων άσυλο αποτελεί έσχατο μέτρο - δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να αιτιολογηθεί η κράτηση καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του αιτούντος άσυλο, ή για απεριόριστο χρονικό διάστημα¹¹⁷».

- **Λόγοι Εθνικής Ασφάλειας/Δημόσιας Τάξης**¹¹⁸

Όπως προαναφέρθηκε η ερμηνεία των λόγων εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης από τις αρμόδιες αρχές έχει αποδειχθεί εξόχως προβληματική. Παρά το γεγονός ότι σε αντίθεση με την Οδηγία Επιστροφών, στο πεδίο του ασύλου επιτρέπεται ο συγκεκριμένος λόγος κράτησης, η τεκμηρίωση της συνδρομής του συγκεκριμένου λόγου απαιτεί ειδική αιτιολογία. Η νομιμότητα δε αυτής της αιτιολογίας, και συνεπώς της συνδρομής του συγκεκριμένου λόγου, οριοθετείται από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως εξής (σωρευτικά):

- μόνο το γεγονός της ποινικής καταδίκης δεν υποδηλώνει άνευ ετέρου κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια (1100/2008 ΣτΕ),

¹¹² ΠΔ 113/2013, άρθρο 12, παρ. 3 γ ΠΔ 113/2013

¹¹³ ΠΔ 113/2013, άρθρο 12, παρ. 6

¹¹⁴ ΕΔΔΑ, *Saadi κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθμ. προσφυγής 13229/03, 29/01/2008, παρ. 80.

¹¹⁵ ΕΔΔΑ, *A.E. κατά Ελλάδας*, αριθμ. προσφυγής 46673/10, 27/11/2014, παρ. 52-53.

¹¹⁶ Human Rights Committee, General comment No. 35, όπ.π., παρ. 18.

¹¹⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on the Applicable Criteria and Standards, όπ.π., παρ. 28.

¹¹⁸ Άρθρο 12 παρ.3 περ. β ΠΔ 113/2013.

- Θα πρέπει επιπλέον να λαμβάνεται υπόψη η φύση και η βαρύτητα του αδικήματος (427/2009 ΣΤΕ),
- η σχετική κρίση απαιτείται να διατυπώνεται ύστερα από αξιολόγηση της όλης προσωπικότητάς του καθώς και κάθε άλλου πρόσφορου στοιχείου (όπ.π.).

- **Γενικές Προϋποθέσεις: η μη κράτηση των καλόπιστων αιτούντων**

Πλέον των συγκεκριμένων λόγων που ορίζει η εθνική νομοθεσία, η νομολογία του ΔΕΕ ενσωματώνει την γενική αρχή σύμφωνα με την οποία οι καλόπιστοι αιτούντες άσυλο δεν θα πρέπει να παραμένουν υπό κράτηση. Σύμφωνα με το ΔΕΕ σε περίπτωση που πολίτης τρίτης χώρας ο οποίος κρατείται εν όψει επιστροφής, υποβάλλει αίτημα άσυλου, η διατήρηση της κράτησης του επιτρέπεται μόνο «αν προκύπτει, κατόπιν κατά περίπτωση εκτιμήσεως του συνόλου των κρίσιμων περιστάσεων, ότι η αίτηση υποβλήθηκε με μοναδικό σκοπό να καθυστερήσει ή να ματαιωθεί η εκτέλεση της αποφάσεως περί επιστροφής και ότι είναι αντικειμενικώς αναγκαία η διατήρηση του μέτρου της κρατήσεως για να αποτραπεί το ενδεχόμενο να αποφύγει ο ενδιαφερόμενος την επιστροφή του¹¹⁹». Συνεπώς, φαίνεται ότι συνιστά απόκλιση από τη νομικά δεσμευτική κρίση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η συνέχισης κράτησης καλόπιστου αιτούντα, ακόμη και σε περίπτωση συνδρομής των προϋποθέσεων της παραγράφου 2 του άρθρου 12 ΠΔ 113/2013, ακριβώς εξαιτίας της απουσίας στοιχείων καταχρηστικότητας του αιτήματος του.

ii) Ευαλωτότητες

Σε συνέχεια της εκτίμησης της συνδρομής ενός λόγου κράτησης η εξατομικευμένη εκτίμηση της διοίκησης, οφείλει να λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του προσώπου και ιδίως στοιχεία ευαλωτότητας, τα οποία επιβάλουν την παροχή ειδικής μέριμνας ή προστασίας. Μεταξύ άλλων περιλαμβάνονται η ηλικία, το φύλο και η ταυτότητα φύλου, η κατάσταση υγείας ή οι ανάγκες προστασίας. Εξαιτίας δε αυτών των χαρακτηριστικών ένα μέτρο κράτησης μπορεί να ισοδυναμεί με

¹¹⁹ ΔΕΕ, *Mehmet Arslan*, C-534/11, 30.5.2013, παρ. 63; Η συγκεκριμένη απόφαση εκδόθηκε προ της δημοσίευσης της Αναθεωρημένης Οδηγίας περί Υποδοχής, η οποία προβλέπει συγκεκριμένους λόγους κράτησης αιτούντων άσυλο, ορίζοντας μεταξύ άλλων τις προϋποθέσεις κράτησης αιτούντα άσυλο ο οποίος υποβάλλει αίτημα ασύλου καθόσον διάστημα παραμένει υπό κράτηση εν όψει επιστροφής (βλ. Οδηγία 2013/33/ΕΕ, όπου σχετικός λόγος κράτησης προβλέπεται στο άρθρο 8 παρ. 2 δ). Ωστόσο φαίνεται ότι εισάγει μια γενική προϋπόθεση για τον έλεγχο της (συνέχισης) της κράτησης προσώπων που καταθέτουν αίτημα ασύλου υπό κράτηση.

απάνθρωπη και ταπεινωτική μεταχείριση στη συγκεκριμένη περίπτωση¹²⁰. Ακόμη δε και στο πολύ πιο δεσμευτικό πλαίσιο, σε σχέση με αυτό της διοικητικής κράτησης, της κράτησης εξαιτίας ποινικής καταδίκης, το ΕΔΔΑ έχει επισημάνει ότι «σε ένα Κράτος δικαίου, η συνέχιση της εκτέλεσης της ποινής προϋποθέτει ότι ο κρατούμενος έχει την ικανότητα να υποστεί την κράτηση¹²¹».

Η κείμενη νομοθεσία προσδιορίζει τις κατηγορίες πολιτών τρίτων χωρών που θεωρούνται ότι ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες στο πλαίσιο διαδικασιών επιστροφής και αίτησης ασύλου. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται ανήλικοι, ασυνόδευτοι ανήλικοι, άτομα με ειδικές ανάγκες, ηλικιωμένοι, έγκυες και γυναίκες σε κατάσταση λοχείας, μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα παιδιά και θύματα βασανιστηρίων, βιασμών ή άλλης σοβαρής μορφής ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας ή εκμετάλλευσης και θύματα εμπορίας ανθρώπων¹²². Ωστόσο, η κράτηση των προσώπων που ανήκουν σε ευάλωτες κατηγορίες δεν απαγορεύεται ρητά, με ελάχιστες και περιορισμένες εξαιρέσεις¹²³.

Ταυτόχρονα όμως και ενώ το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο δεν απαγορεύει την κράτηση των ευάλωτων, το ίδιο σύνολο κανόνων προβλέπει την υποχρέωση «ιδιαίτερης μέριμνας (για) τις περιπτώσεις ευάλωτων ατόμων¹²⁴» και «την ειδική μεταχείριση των αιτούντων¹²⁵» προβλέπει που ανήκουν στις ομάδες αυτές.

Εξαιτίας της de facto ευάλωτης θέση αυτών των προσώπων, της εκ του νόμου υποχρέωσης παροχής ιδιαίτερης μέριμνας και τις θετικές υποχρεώσεις των

¹²⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees, όπ.π.,σελ. 17; Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. There Are Alternatives, όπ.π., σελ. 40-42; Odysseus Network, Alternatives to immigration and asylum detention in the EU, όπ.π., σελ. 56-59 και 75-78; ΕΔΔΑ, *Khudobin κατά Ρωσίας*, αριθμ. προσφ. 59696/00, 26/10/2006

¹²¹ ΕΔΔΑ, *Κοτσάφτης κατά Ελλάδα*, αριθμ. προσφ. 39780/06, 12 Ιουνίου 2008, παρ. 49

¹²² ν. 3907/2011, άρθρο 18 θ και ΠΔ 220/2007 άρθρο 17

¹²³ Από το συνδυασμό διατάξεων του ν. 3907/2011 (άρθρο 41, απαγόρευση επιστροφής για τις παρακάτω κατηγορίες προσώπων και άρθρο 30 παρ. 4, μη κράτηση σε περίπτωση ανέφικτης επιστροφής) προκύπτει ότι σε κάθε περίπτωση δεν επιτρέπεται η κράτηση:

(α) ανηλίκων που οι γονείς ή τα πρόσωπα που έχουν την επιμέλεια διαμένουν νόμιμα στη χώρα ή στους οποίους έχουν επιβληθεί αναμορφωτικά μέτρα με απόφαση Δικαστηρίου,

(β) υπερηλίκων (άνω του 80 έτους της ηλικίας τους),

(γ) εγκύων κατά τη διάρκεια της κύησης και για έξι μήνες μετά τον τοκετό.

Για αυτές τις κατηγορίες προσώπων και καθώς δεν επιτρέπεται η επιβολή μέτρου κράτησης παρέλκει και η εξέταση και εφαρμογή εναλλακτικού μέτρου της κράτησης. Για την ταυτότητα του νομικού λόγου, η κράτηση των ανωτέρω κατηγοριών δεν θα πρέπει να επιτρέπεται ούτε στο πλαίσιο του ΠΔ 113/2013.

¹²⁴ Άρθρο 20, παρ. 1 ν. 3907/2011

¹²⁵ Άρθρο 17 ΠΔ 220/2007; η Οδηγία 2013/22/ΕΕ, η οποία ακόμη δεν έχει ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο, στο άρθρο 11 «Κράτηση ευάλωτων ατόμων και αιτούντων με ειδικές ανάγκες υποδοχής», προβλέπει αναλυτικότερα τις υποχρεώσεις των Κρατών Μελών για την προστασία της υγείας, συμπεριλαμβανομένης της ψυχικής υγείας, των ανηλίκων και των οικογενειών κατά την κράτηση χωρίς ωστόσο να απαγορεύει ρητά την κράτηση ευάλωτων ομάδων.

αρμόδιων αρχών (π.χ. υποχρέωση προστασία της υγείας¹²⁶), η επιβολή μέτρου κράτησης, παρά το γεγονός ότι δεν απαγορεύεται ρητά, φαίνεται πολύ δύσκολο έως αδύνατο να περάσει επιτυχώς το τεστ της αναλογικότητας ακόμη και στην περίπτωση που συντρέχει νόμιμος λόγος κράτησης. Κατά κανόνα τα ευάλωτα άτομα δεν πρέπει να κρατούνται¹²⁷.

Καλή πρακτική για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής προστασίας των προσώπων αυτών και την τήρηση των υποχρεώσεων των αρχών, αποτελεί η ρητή απαγόρευση της κράτησης των ευάλωτων ομάδων, κατά το παράδειγμα άλλων έννομων τάξεων¹²⁸. Αξίζει να σημειωθεί ότι η ανωτέρω διαπίστωση φαίνεται να γίνεται αποδεκτή από τις ελληνικές αρχές¹²⁹, χωρίς ωστόσο ρητή απαγόρευση να έχει εισαχθεί στην ελληνική νομοθεσία ή να εφαρμόζεται στην πράξη¹³⁰.

Το γεγονός ότι η επιβολή μέτρου κράτησης δεν μπορεί να είναι συμβατή με περιπτώσεις ευάλωτων προσώπων, καταδεικνύεται τέλος και από τη νομολογία διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων σχετικές με την επιβολή μέτρου κράτησης ευάλωτων προσώπων.

Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ΟΗΕ, C. Κατά Αυστραλίας.

«το συμβαλλόμενο κράτος δεν κατέδειξε ότι, υπό το φως των ιδιαίτερων περιστάσεων που συνέτρεχαν στην περίπτωση του προσφεύγοντα, δεν υπήρχαν λιγότερο επεμβατική μέσα για την επίτευξη του ίδιου σκοπούς, δηλαδή, τη συμμόρφωση με τις πολιτικές μετανάστευσης του Κράτους μέλους, όπως για παράδειγμα, η επιβολή υποχρέωσης αναφοράς, εγγύησης ή άλλες υποχρεώσεις, που θα ελάμβαναν υπ' όψη την επιδεινούμενη κατάσταση του προσφεύγοντα¹³¹».

¹²⁶ Βλ. πχ άρθρο 5 παρ. 5 Σύνταγμα της Ελλάδας.

¹²⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security, όπ.π., σελ. 47

¹²⁸ Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. There Are Alternatives, όπ.π, σελ. 21

¹²⁹ Βλ. Δελτίο Τύπου των Αναπληρωτών υπουργών Προστασίας του Πολίτη και Μεταναστευτικής Πολιτικής σχετικά με τα κέντρα κράτησης, όπ.π., με το οποίο μεταξύ άλλων αναφέρεται «την άμεση απόλυση των ευάλωτων περιπτώσεων (οικογένειες, παιδιά, ασυνόδευτοι ανήλικοι, έγκυες, θύματα βασανιστηρίων, ασθενείς, υπερήλικες)».

¹³⁰ Asylum Information Database (AIDA), Country report: Greece (Forth Update), όπ.π., σελ. 93 επ.

¹³¹ UN Human Rights Committee (HRC), C. v. Australia, CCPR/C/76/D/900/1999, 13 November 2002, <http://www.refworld.org/docid/3f588ef00.html>, παρ. 8.2.

ΕΔΔΑ, *YOH-EKALE MWANJE κατά Βελγίου*.

«παρά το γεγονός ότι η κράτηση δεν υπερέβη το νόμιμο χρονικό όριο, το Δικαστήριο παρατηρεί ότι οι αρχές γνώριζαν την ακριβή ταυτότητα του προσφεύγοντα, ότι κατοικούσε σε γνωστή στις αρχές διεύθυνση, ότι παρουσιαζόταν πάντα στις συναντήσεις με το Γραφείο Αλλοδαπών, και ότι είχε κάνει πολλές ενέργειες [...] για την νομιμοποίηση της παραμονής της. Υπενθυμίζει επίσης ότι ήταν φορέας HIV και ότι η κατάσταση της υγείας της επιδεινώθηκε κατά τη διάρκεια της κράτησης της. Παρά αυτήν την κατάσταση, οι αρχές δεν εξέτασαν ένα μέτρο λιγότερο επαχθές¹³²».

- **Ασυνόδευτοι ανήλικοι**

Στην Ελλάδα, παρά το γεγονός ότι η κράτηση ασυνόδευτων ανηλίκων δεν απαγορεύεται, υπάρχει μια ευρεία συναίνεση, που αποτυπώνεται και στην σχετική νομοθεσία, ότι η κράτηση τους δεν αφορά τη συνδρομή των νόμιμων λόγων κράτησης (κίνδυνος διαφυγής κτλ.), αλλά επιβάλλεται μόνο (κατ' εξαίρεση) εν αναμονή της ανεύρεσης δομής φιλοξενίας¹³³. Πρόκειται στην πραγματικότητα για μια κράτηση η οποία οφείλεται στις διαπιστωμένες ανεπάρκειες των συνθηκών υποδοχής. Την ίδια στιγμή και ανεξαρτήτως της νομικής κατάστασης του ασυνόδευτου (χωρίς χαρτιά, αιτών άσυλο), οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να διασφαλίσουν το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού και, μεταξύ άλλων, οφείλουν, κατ' ελάχιστο να υποδείξουν προσωρινό Επίτροπο και κατάλληλη δομή φιλοξενίας¹³⁴

Στην πράξη, ωστόσο, φαίνεται ότι η ειδική θέση που βρίσκονται οι ασυνόδευτοι και παρά τις θετικές υποχρεώσεις των αρχών, μπορεί να λειτουργήσει εις βάρος της προστασίας τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει, ότι στην πράξη η κράτηση των ασυνόδευτων παιδιών «όχι μόνο δεν αποτελεί έσχατο μέτρο αλλά τον κανόνα», ότι το μέτρο επιβάλλεται αδιακρίτως και ανεξαιρέτως και σε ορισμένες περιπτώσεις επιβάλλεται υπό δυσμενέστερους όρους σε σχέση με τους ενήλικες πολίτες τρίτων χωρών, ιδίως στην περίπτωση παράτασης της κράτησης όταν δεν ανευρίσκεται χώρος φιλοξενίας¹³⁵.

Από το σύνολο των σχετικών υποχρεώσεων προκύπτει ότι

- τα ασυνόδευτα παιδιά δικαιούνται «ειδική προστασία και βοήθεια εκ μέρους του κράτους¹³⁶»

¹³² ΕΔΔΑ, *YOH-EKALE MWANJE κατά Βελγίου*, αριθ. προσφ. 10486/10, 20.12.2011, παρ. 40-41.

¹³³ ν. 3907/2011, άρθρο 32; ΠΔ 113/2013, άρθρο 12

¹³⁴ Βλ. ΠΔ 220/2007, άρθρο 12, 18 και 19

¹³⁵ Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση, όπ.π., σελ. 6

¹³⁶ άρθρο 20 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (κυρώθηκε με τον ν. 2101/1992).

- «τα παιδιά βρίσκονται σε μια κατάσταση ακραίας ευαλωτότητας η οποία υπερισχύει της ιδιότητας τους ως παράτυπων αλλοδαπών¹³⁷»
- «η κράτηση ασυνόδευτων παιδιών δεν μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο επειδή το παιδί είναι ασυνόδευτο ή έχει χωριστεί από την οικογένειά του, ή επειδή είναι μετανάστης ή λόγω του καθεστώτος διαμονής του»¹³⁸
- «η κράτηση ασυνόδευτου ανηλίκου δύσκολα μπορεί να συμβαδίσει με το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού και τις απαιτήσεις της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, λαμβάνοντας υπόψη τη διαθεσιμότητα εναλλακτικών μέτρων»¹³⁹,

οι ελληνικές αρχές οφείλουν και προκειμένου να τηρήσουν τις σχετικές τους υποχρεώσεις, να καταργήσουν την κράτηση ασυνόδευτων ανηλίκων ευθυγραμμίζοντας την εθνική νομοθεσία με τις Αποφάσεις 1707 (2010)¹⁴⁰, 1810 (2011)¹⁴¹ και 2020(2014)¹⁴² της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης, σύμφωνα με τις οποίες «κανένας ασυνόδευτος ανήλικος δεν πρέπει ποτέ να κρατείται», και να αντιμετωπίσουν άμεσα το ζήτημα της φιλοξενίας των ασυνόδευτων κατά το χρόνο αναζήτησης θέσης σε κατάλληλη δομή, αυξάνοντας παράλληλα τις διαθέσιμες δομές, Βλ. και την πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη, για «ολιγοήμερη παραμονή τους σε ειδικούς χώρους φύλαξης και όχι κέντρα κράτησης, μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών για την παραπομπή τους σε χώρους φιλοξενίας¹⁴³» και τις σχετικές προτάσεις της Ύπατης Αρμοστείας για τη διασφάλιση επαρκούς προστασίας των ασυνόδευτων και χωρισμένων από την οικογένειά τους παιδιών¹⁴⁴. Διαφορετική επιλογή δεν φαίνεται να μπορεί να εξασφαλίσει την τήρηση των υποχρεώσεων των ελληνικών αρχών.

Βλ. για παράδειγμα στην υπόθεση *Rahimi κατά Ελλάδα*, η οποία αφορά την κράτηση δεκαπεντάχρονου ασυνόδευτου πολίτη Αφγανιστάν, τον οποίο οι

¹³⁷ ΕΔΔΑ, *Ρορον κατά Γαλλίας*, αριθμ. προσφ. 39472/07 και 39474/07, 19/01/2012, παρ. 91.

¹³⁸ CRC Committee, General Comment No. 6 (2005), The Treatment of Unaccompanied and Separated

Children Outside their Country of Origin, UN Doc. CRC/GC/2005/6, 1 September 2005, para. 61; κατευθυντήριες, παρ. 54

¹³⁹ WGAD, Report of Working Group on Arbitrary Detention, Chairperson-Rapporteur El Hadji Malick Sow, UN Doc. A/HRC/13/30, 15 January 2010, para. 60

¹⁴⁰ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1707 (2010), Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17813&lang=en>;

¹⁴¹ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1810 (2011) Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17991&lang=en>;

¹⁴² Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2020 (2014) Final version The alternatives to immigration detention of children, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21295&lang=en>

¹⁴³ Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση, όπ.π., σελ. 8.

¹⁴⁴ Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, «Η Ελλάδα ως Χώρα Ασύλου», Συστάσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 06 Απριλίου 2015, https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Extras/Greece/2015_GR_R.pdf, σελ. 5

ελληνικές αρχές έθεσαν υπο κράτηση εν όψει απομάκρυνσης για διάστημα δύο (2) ημερών, το Δικαστήριο διαπίστωσε παραβίαση του άρθρου 5 ΕΣΔΑ. Σύμφωνα με το δικαστήριο:

«η απόφαση της θέσης υπό κράτηση του προσφεύγοντα φαίνεται να είναι αποτέλεσμα της αυτόματης εφαρμογής [...] διατάσσοντας την κράτηση του προσφεύγοντα οι Εθνικές αρχές δεν εξέτασαν καθόλου το θέμα του απώτερου συμφέροντός του ως ανηλίκου. Επίσης, δεν ερεύνησαν αν η τοποθέτηση του προσφεύγοντα στο Κέντρο Κράτησης της Παγανής ήταν μέτρο έσχατης ανάγκης και αν μπορούσαν να την αντικαταστήσουν με άλλο μέτρο λιγότερο ριζικό προκειμένου να διασφαλιστεί η απέλασή του¹⁴⁵».

Ήδη το ένα τρίτο από τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν απαγορεύσει στο νόμο ή στην πράξη την κράτηση ασυνόδευτων παιδιών για μεταναστευτικούς λόγους¹⁴⁶, γεγονός το οποίο καταδεικνύει ότι υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις σε ότι αφορά τη μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων, εξαιρουμένης της κράτησης. Μεταξύ άλλων, αυτές συμπεριλαμβάνουν τον ορισμό ανάδοχων οικογενειών, την τοποθέτηση του ανηλίκου σε ξενώνες προστασίας, ή σε αυτόνομα καταλύματα υπό την επιτήρηση ή τη συνδρομή κατάλληλα εκπαιδευμένου προσωπικού¹⁴⁷.

Υπογραμμίζεται δε ότι στον Ποινικό Κώδικα, η κράτηση ανηλίκου επιτρέπεται αποκλειστικά για ανήλικους που έχουν συμπληρώσει το 15^ο έτος της ηλικίας τους, και υπό επιπλέον προϋπόθεση, μεταξύ άλλων ότι «η πράξη τους, εάν την τελούσε ενήλικος θα απειλούταν με ποινή ισοβίων»¹⁴⁸.

Προκειμένου τέλος να είναι αποτελεσματική η προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων οι ελληνικές αρχές πρέπει να διασφαλίσουν μια δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία προσδιορισμού της ηλικίας των ασυνόδευτων

¹⁴⁵ΕΔΔΑ, *Rahimi κατά Ελλάδας*, όπ.π., παρ. 109; Βλ. επίσης ΕΔΔΑ, *Mubilanzila Mayeka και Kaniki Mitunga κατά Βελγίου*, αριθμ. προσφ. 13178/03, 12/10/2006

¹⁴⁶ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Detention of third country nationals* κτλ., όπ.π., σελ. 58; Σύμφωνα με σχετική έκθεση, στην Αυστρία και τη Λετονία απαγορεύεται η κράτηση παιδιών κάτω από την ηλικία των 14, κάτω από την ηλικία των 15 στην Πολωνία και την Τσεχία (για την περίπτωση των μη αιτούντων), ενώ το Βέλγιο, η Γαλλία, η Βουλγαρία, η Ιρλανδία, η Σλοβενία, η Σλοβακία, η Ισπανία και η Τσεχία (για την περίπτωση αιτούντων άσυλο) απαγορεύουν την κράτηση κάτω των 18 ετών, European Migration Network (EMN), *Synthesis Report*, σελ. 20; Βλ. επίσης European Migration Network, *Annual Report on Immigration and Asylum 2014*, σ. 30-31, http://emn.ie/files/p_201506160344022014emn_annual_report_on_immigration_and_asylum.pdf

¹⁴⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Options Paper 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*, 2015, available at: <http://www.refworld.org/docid/5523e8d94.htm>; International Detention Coalition, *“Captured Childhood” Policy Document*, 2012, <http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/03/Captured-Childhood-FINAL-June-2012.pdf>, σελ. 65-72; European Migration Network(EMN), *Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway*, *Synthesis Report*, May 2015, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2015-handbook-european-law-rights-of-the-child_en.pdf.

¹⁴⁸ Άρθρο 127 παρ. 1 ΠΚ, όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4322/2015.

ανηλίκων, η οποία θα σέβεται τα δικαιώματα των ασυνόδευτων και θα τηρεί τα διεθνή πρότυπα, σύμφωνα και με τις συστάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη¹⁴⁹.

- **Ανήλικα παιδιά μέλη οικογένειας**

Ένα ειδικότερο ζήτημα προστασίας ανακύπτει στην περίπτωση όπου οι γονείς ενός ανήλικου παιδιού τίθενται υπό κράτηση στο πλαίσιο της νομοθεσίας περί ασύλου/επιστροφών. Σύμφωνα με τον ειδικό εισηγητή του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των Μεταναστών, «η κράτηση παιδιών των οποίων οι γονείς τους κρατούνται δεν μπορεί να δικαιολογηθεί στη βάση της διατήρησης της οικογενειακής ενότητας. Εναλλακτικά μέτρα πρέπει να εφαρμόζονται στο σύνολο της οικογένειας»¹⁵⁰. Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, σε μια υπόθεση που αφορούσε την κράτηση οικογένειας για την υλοποίηση απόφασης επιστροφής, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι

«το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού δεν μπορεί να περιοριστεί στην διατήρηση της οικογενειακής ενότητας και οι αρχές πρέπει να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να περιορίσουν στο μέτρο του δυνατού την κράτηση οικογενειών με παιδιά και να προστατεύσουν αποτελεσματικά το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή»¹⁵¹.

Και σε αυτήν την περίπτωση η απαγόρευση της κράτησης οικογενειών και η υιοθέτηση άλλων λύσεων, φαίνεται ως η ενδεδειγμένη λύση. Ακριβώς δε για την επίλυση αυτής της σύγκρουσης, μεταξύ βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού, που επιβάλλει τη μη κράτηση και ταυτόχρονα τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας έχουν αναπτυχθεί καλές πρακτικές σύμφωνα με τις οποίες, οικογένειες με παιδιά, σε διαδικασία ασύλου ή στο πλαίσιο διαδικασίας απομάκρυνσης, , δεν κρατούνται αλλά τοποθετούνται σε αυτόνομες κατοικίες¹⁵² (βλ. παρακάτω).

¹⁴⁹ βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού, «Το ζήτημα της διαπίστωσης της ανηλικότητας των ασυνόδευτων ανηλίκων», Οκτώβριος 2014, http://www.synigoros.gr/resources/porisma_diapistosi-anilikotitas-asynodefton-anilikon.pdf

¹⁵⁰ UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, 2 April 2012, όπ.π., παρ. 72 (h)

¹⁵¹ ΕΔΔΑ, *Ρορον κατά Γαλλίας*, αριθμ. προσφ. 39472/07 και 39474/07, 19/01/2012, παρ. 147; Βλ. επίσης ΕΔΔΑ, *Muskhadzhigeva και λοιποί κατά Βελγίου*, αριθμ. προσφ. 41442/07, 19/01/2010; ΕΔΔΑ, *Kanagaratnam κατά Βελγίου*, αριθμ. προσφ. 15297/09, 13/12/2011.

¹⁵² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Options Paper 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families, 2015, available at: <http://www.refworld.org/docid/5523e8d94.htm>; Jerome Phelps, Alternative to Detention in the UK: from enforcement to engagement?» σε Forced Migration Review, University of Oxford, Refugee Studies Center, Issue 44, September 2013, <http://www.fmreview.org/detention>, σελ. 48.

4. Προϋποθέσεις για την εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων

Εκτός από τη ορθή και σύμφωνα με το νόμο εκτίμηση για το σε ποια περίπτωση μπορεί να επιβληθεί εναλλακτικό της κράτησης μέτρο, η επιτυχία ενός εναλλακτικού μέτρου απαιτεί τη συνδρομή ορισμένων προϋποθέσεων, οι οποίες διασφαλίζουν την αντιμετώπιση του προσώπου στο οποίο έχουν επιβληθεί εναλλακτικά μέτρα με αξιοπρέπεια και σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του και συνεπώς οικοδομούν την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ αρχών και πολιτών τρίτων χωρών που υπόκεινται σε εναλλακτικά μέτρα, και συνολικά την εμπιστοσύνη προς το σύστημα ασύλου, και διαχείρισης της μετανάστευσης.

Θα πρέπει, προκαταβολικά, να επισημανθεί ότι πολλές από τις προϋποθέσεις που αναφέρονται αμέσως παρακάτω συνιστούν ήδη θετικές υποχρεώσεις των αρχών, στο πλαίσιο της διαδικασίας ασύλου (πχ. παροχή συνθηκών υποδοχής, υποχρέωση ενημέρωσης, νομική συνδρομή) και εν μέρει υποχρεώσεις και στο πλαίσιο της νομοθεσίας περί επιστροφής (π.χ. νομική συνδρομή, υποχρέωση ενημέρωσης, δικαστικός επανέλεγχος). Συνεπώς η εξασφάλιση τους στο πλαίσιο της προώθησης εναλλακτικών μέτρων τη κράτησης δεν συνιστά επιπλέον δαπάνη για την εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων, αλλά συμμόρφωση προς υποχρέωση που ούτως ή άλλως έχει ήδη αναληφθεί. Άλλες δε από τις αναφερόμενες προϋποθέσεις (διασφάλιση προσωρινού καθεστώτος παραμονής και άδεια εργασίας κατά το χρόνο εφαρμογής ενός εναλλακτικού μέτρου), απαιτεί μόνο νομοθετικές αλλαγές χωρίς οικονομικό κόστος. Άρα, για ορισμένες από αυτές τις προϋποθέσεις απαιτείται περισσότερο μια ορθολογική οργάνωση των ήδη διαθέσιμων πόρων και ένταξής τους σε ένα συνεκτικό σύστημα διαχείρισης. Ωστόσο το παραπάνω συμπέρασμα, και παρά το γεγονός ότι τα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης είναι κατά κοινή ομολογία περισσότερο οικονομικά από την κράτηση, δεν σημαίνει ότι εν τέλει ένα σύστημα εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων δεν χρειάζεται να χρηματοδοτηθεί επαρκώς από δημόσιου πόρους¹⁵³.

Σύμφωνα με τα εμπειρικά στοιχεία¹⁵⁴, σημαντικοί παράγοντες σε αυτήν την κατεύθυνση είναι:

¹⁵³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Second Global Roundtable on Reception and Alternatives to Detention, όπ.π., σελ. 2.

¹⁵⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention, 2015, <http://www.refworld.org/docid/5523e9024.html>, σελ. 1; Jesuit Refugee Service, From Deprivation to Liberty: Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom, December 2011, <http://www.refworld.org/docid/4f0c10a72.html>, σελ. 37-42; Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. There Are Alternatives, σελ. 27- 34; Volker Türk, Alice Edwards, Introductory Note to the Summary Conclusions of the Global Roundtable on Alternatives to Immigration Detention, Oxford Journals Law, International Journal of Refugee Law, Volume 23, Issue 4, σελ. 873-875.

α) Εξασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης

Η δυνατότητα ενός προσώπου που υπόκειται σε εναλλακτικό μέτρο να καλύπτει τις ανάγκες του είναι βασικό στοιχείο για την επιτυχία του μέτρου. Σύμφωνα με τα στοιχεία, τα πρόσωπα που έχουν σταθερή διαμονή και έχουν εξασφαλίσει τις βασικές τους ανάγκες είναι περισσότερο ικανά να παραμείνουν σε επαφή με τις αρχές και να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις που τους επιβάλλονται στο πλαίσιο της διαδικασίας ασύλου ή της διαδικασίας απομάκρυνσης. Επιπλέον η κάλυψη των βασικών αναγκών, ενισχύει την εμπιστοσύνη προς τις αρχές, αποτρέπει την δευτερογενή μετακίνηση και υπό προϋποθέσεις αυξάνει τα ποσοστά εθελοντικής αναχώρησης. Αντίθετα, δεν τεκμηριώνεται ότι οι περιοριστικές ως προς την κάλυψη των βασικών αναγκών πολιτικές, συνδέονται με υψηλότερα ποσοστά επιστροφών, καθώς στην πράξη αυτές οι πολιτικές αυξάνουν τον κίνδυνο διαφυγής, η οποία εμφανίζεται ως μονόδρομος όταν ένα πρόσωπο αδυνατεί να εξασφαλίσει τα προς το ζην, και συνεπώς και τις υποχρεώσεις του έναντι των αρχών¹⁵⁵. Μια έρευνα που μελέτησε παραδείγματα εναλλακτικών μέτρων για αιτούντες άσυλο, σε περισσότερες από 30 χώρες, υπογραμμίζεται ότι αυτά δεν θα είναι αποτελεσματικά ως προς την διασφάλιση της συμμόρφωσης «εάν οι αιτούντες άσυλο κρατούνται μακριά από βασικές υπηρεσίες ή την αγορά εργασίας για παρατεταμένες περιόδους¹⁵⁶».

Οι παροχές αυτές μπορούν να εξασφαλισθούν είτε μέσω κρατικής ενίσχυσης (π.χ. απευθείας οικονομική βοήθεια, παροχές σε είδος, δωρεάν πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας και εκπαίδευσης), ή/και μέσω χορήγησης της άδεια εργασίας για το χρόνο επιβολής ενός εναλλακτικού μέτρου. Παράλληλα δε με την εξασφάλιση των παροχών αυτών ή/και για την εξασφάλιση αυτών, για τα πρόσωπα που έχουν επιβληθεί εναλλακτικά μέτρα θα πρέπει να κατοχυρωθεί με νομικά σαφή τρόπο το δικαίωμα της παραμονής τους και πρόσβασης τους σε παροχές για όσο χρόνο το αρμόδιο όργανο αποφασίζει ότι συντρέχουν οι λόγοι για τη διατήρηση των εναλλακτικών μέτρων¹⁵⁷.

β) Παροχή έγκυρης ενημέρωσης και συνδρομής καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας

Η έγκαιρη παροχή πλήρους και συγκεκριμένης ενημέρωσης, με την κατάλληλη διερμηνεία, εξασφαλίζει την λήψη ταχύτερων και συνειδητών αποφάσεων και

¹⁵⁵ Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. There Are Alternatives, σελ. 13-14, 28-30; Jesuit Refugee Service, From Deprivation to Liberty, όπ.π, σελ. 39-40 και 47; Odysseus Network, Alternatives to immigration and asylum detention in the EU, όπ.π., σελ. 105-107.

¹⁵⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees, σελ. 47.

¹⁵⁷ Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. There Are Alternatives, σελ. 31.

συνακολούθως μεγαλύτερα ποσοστά συμμόρφωσης. Στο πλαίσιο της ενημέρωσης θα πρέπει να παρέχονται πληροφορίες σχετικά με:

- όλες τις πιθανές δυνατότητες σύμφωνα με τον νόμο για τη διασφάλιση νόμιμης διαμονής και στα όσα προβλέπονται σε περίπτωση που δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις για νόμιμη διαμονή,
- τις ακολουθούμενες διαδικασίες σε όλα τα στάδια,
- τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από την επιβολή εναλλακτικού της κράτησης μέτρου,
- τις συνέπειες της μη συμμόρφωσης σε ένα εναλλακτικό μέτρο.

Ιδίως, η παροχή πλήρους ενημέρωσης σχετικά με όλες τις δυνατότητες που προβλέπει η νομοθεσία περί ασύλου και μετανάστευσης είναι σημαντική, όχι μόνο διότι αποτελεί δικαίωμα του πολίτη τρίτης χώρας, αλλά και διότι αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την οικοδόμηση της εμπιστοσύνης έναντι του συστήματος διαχείρισης της μετανάστευσης και του ασύλου, επιτρέπει την καλύτερη κατανόηση των διαθέσιμων επιλογών και αυξάνει τα ποσοστά εθελούσια επιστροφής, εφόσον δεν καταστεί εφικτή η νόμιμη διαμονή¹⁵⁸. «Ακόμη και αν στην πραγματικότητα, ορισμένες επιλογές δεν είναι διαθέσιμες [...] είναι παρόλα αυτά σημαντικό για τους πολίτες τρίτης χώρας να εξηγείται και να εξετάζεται προσεκτικά κάθε επιλογή προκειμένου να είναι βέβαιοι ότι έχουν γίνει όλα τα αναγκαία βήματα. Έτσι χτίζεται η εμπιστοσύνη¹⁵⁹». Τέλος, και στο πλαίσιο της εξέτασης όλων των νόμιμων δυνατοτήτων διαμονής ορισμένες περιπτώσεις εν τέλει δικαιούνται καθεστώσ παραμονής και συνεπώς δεν χρειάζεται πλέον να υπαχθούν σε διαδικασίες αναγκαστικής επιστροφής¹⁶⁰.

Ιδίως στην περίπτωση της Ελλάδας, η διασφάλιση έγκαιρης και πλήρους ενημέρωσης για όλες τις νομικές επιλογές και διαδικασίες αποκτά μια επιπλέον σημασία καθώς, εξαιτίας των σοβαρών προβλημάτων υποστελέχωσης και περιορισμένης χωρικής ανάπτυξης της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, που θα έπρεπε να διαδραματίσει ως ένα βαθμό αυτό το ρόλο, αυτή αδυνατεί να

¹⁵⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention, σελ. 1; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Building Empirical Research into Alternatives to Detention, όπ.π., σελ. 13; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Canada/USA Bi-National Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons, February 2013, <http://www.refworld.org/docid/515178a12.html>, σελ. 3.

¹⁵⁹ Jesuit Refugee Service, From Deprivation to Liberty: Alternatives to detention, όπ.π., σελ. 47.

¹⁶⁰ Βλ. παρακάτω τα σχετικά στοιχεία από την λειτουργία των Return Houses στο Βέλγιο.

ανταποκριθεί¹⁶¹, με αποτέλεσμα οι πολίτες τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο συχνά να βασίζονται στις επιλογές τους σε λανθασμένες πληροφορίες που παρέχονται από άτυπα δίκτυα¹⁶².

Συχνά, η παροχή τέτοιων πληροφοριών, επιτυγχάνεται ενός συστήματος ολιστικής προσέγγισης, μέσω του προσδιορισμού ενός «διαχειριστή» (case management), πρόσωπο το οποίο πρέπει να είναι ανεξάρτητο από τις αρχές, που αναλαμβάνει να παρέχει σαφείς και έγκυρες πληροφορίες και συμβουλές για τη διαδικασία ασύλου και τις λοιπές δυνατότητες νόμιμης παραμονής και/ή της επιστροφής κατά περίπτωση καθώς και κάθε πληροφορία που αφορά το ενδεχόμενο κράτησης, την άρση της κράτησης και τις επιπτώσεις μη συνεργασίας καθώς επίσης να παραπέμπει σε υπηρεσίες νομικής ή άλλης εξειδικευμένης συνδρομής¹⁶³.

Ήδη από το τέλος της δεκαετίας του 1990, στην Σουηδία έχει εισαχθεί ένα σύστημα διαχείρισης υποθέσεων για αιτούντες άσυλο το οποίο βασίζεται στην έγκαιρη ενημέρωση και στην εξασφάλιση ενός πλαισίου δικαιωμάτων. Μεταξύ άλλων το πρόσωπο που αναλαμβάνει τη διαχείριση της υπόθεσης, με την κατάθεση της αίτησης διεθνούς προστασίας από έναν πολίτη τρίτης χώρας, είναι υπεύθυνο για την ενημέρωση του επί της διαδικασίας και των δικαιωμάτων του, την επίλυση καθημερινών προβλήματα (επιδόματα, σχολείο, στέγη κτλ.), την εκτίμηση των αναγκών του, το σχεδιασμό σχετικά με την υπόθεση και την παραπομπή του στις κατάλληλες υπηρεσίες (νομική συνδρομή κτλ.). Επιπλέον, έχει το καθήκον να ενημερώνει τον αιτούντα για κάθε απόφαση της αρμόδιας αρχής και να τον προετοιμάσει για κάθε ενδεχόμενο αποτέλεσμα. Παρά το γεγονός ότι η Σουηδία έχει έναν από τον υψηλότερο αριθμό αιτούντων άσυλο το

¹⁶¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR observations on the current asylum system in Greece, December 2014, <http://www.refworld.org/docid/54cb3af34.html>, σελ. 9, όπου αναφέρεται «In total, the FRS was able to register and screen 6,228 individuals during January - September 2014. This corresponds to only around 20 per cent of the total number of new arrivals in this period»

¹⁶² Δ. Αγγελή Α. Δημητριάδη Α. Τριανταφυλλίδου, Αξιολογώντας τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας, ό.π.π., σελ. 56-57.

¹⁶³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on the Applicable Criteria and Standards, σελ. 44-45

χρόνο, μεταξύ των κρατών της ΕΕ, η χρήση της κράτησης είναι ιδιαίτερα περιορισμένη. Υποστηρίζεται ότι η αποτελεσματικότητα του συστήματος έγκαιρης παρέμβασης για τη διαχείριση της υπόθεσης, επιτρέπει τη μη καταφυγή στο μέτρο της κράτησης ακόμη και για την απομάκρυνση απορριφθέντων αιτούντων άσυλο. Ενδεικτικά το 2012, το 65% των αποφάσεων επιστροφής υλοποιήθηκε χωρίς αναγκαστικά μέτρα (από τους 19,905 πολίτες τρίτων χωρών για τους οποίους αποφασίστηκε η επιστροφή τους, οι 12,988 επέστρεψαν οικειοθελώς και 614 μέσω προγράμματος εθελούσιας επιστροφής). Τέσσερα χρόνια μετά την εισαγωγή του θεσμού των διαχειριστών, η Σουηδία πέτυχε το υψηλότερο ποσοστό επιστροφής απορριφθέντων αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη, εκ των οποίων το 76% αφορούσε διαδικασίες εθελοντικής επιστροφής¹⁶⁴.

γ) Παροχή νομικής συνδρομής

Αναγκαίο συμπλήρωμα της παροχής έγκαιρης ενημέρωσης, η παροχή εξειδικευμένης νομικής συνδρομής ήδη κατά τα πρώτα στάδια της διαδικασίας, εκτός από την διασφάλιση των δικαιωμάτων, συμβάλει επιπλέον στην αξιοπιστία του συστήματος και συνεπώς για την επιτυχία –μεταξύ άλλων- ενός εναλλακτικού μέτρου. Έχοντας την υποστήριξη εξειδικευμένου νομικού συμβούλου, το πρόσωπο διασφαλίζει ότι έχουν ερευνηθεί όλοι οι νόμιμοι τρόποι διαμονής του, έχουν ασκηθεί τα δικαιώματά του, είναι σε θέση να αντιληφθεί τις έννομες συνέπειες των υποχρεώσεων του και της μη συμμόρφωσής του σε αυτές. Συνολικά, η παροχή εξειδικευμένης και κατάλληλης νομικής συνδρομής σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, εξασφαλίζει την εμπιστοσύνη στο σύστημα, την κατανόηση των υποχρεώσεων και συνεπώς τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις και τη λήψη

¹⁶⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention, ό.π., σελ. 2;

¹⁶⁴ Jesuit Refugee Service, From Deprivation to Liberty: Alternatives to detention, ό.π., σελ. 47; Odysseus Network, Alternatives to immigration and asylum detention in the EU, ό.π., σελ. 143; International Detention Coalition, Seeking to Implement Alternatives, Written evidence to the UK Parliamentary into the use of immigration detention, IDC SUBMISSION, September 2014, <https://detentioninquiry.files.wordpress.com/2015/02/international-detention-coalition.pdf>, σελ. 5; International Detention Coalition, Case management as an alternative to detention – The Australian Experience, σελ. 5.

συνειδητών αποφάσεων¹⁶⁵. Σύμφωνα με μια πρόσφατη έρευνα «ο πιο σημαντικός παράγοντας που ενθαρρύνει την εμπιστοσύνη είναι η πρόσβαση σε έγκαιρη και αξιόπιστη νομική συνδρομή»¹⁶⁶. Τέλος, η παροχή υπηρεσιών νομικής συνδρομής μειώνουν εν τέλει το συνολικό κόστος λειτουργίας του συστήματος, καθώς διασφαλίζει ότι τα όργανα απόφασης δεν χρειάζεται να καθυστερήσουν τις διαδικασίες για να διασαφηνίσουν τους ισχυρισμούς και να αναζητήσουν τα στοιχεία του φακέλου, όπως συχνά συμβαίνει στις περιπτώσεις που στερούνται νομικής συνδρομής¹⁶⁷.

δ) Δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία απόφασης σχετικά με το καθεστώς παραμονής (συμπεριλαμβανομένου της διαδικασίας ασύλου)

Οι υπερβολικές καθυστερήσεις της διαδικασίας σχετικά με τη λήψη απόφασης για το καθεστώς παραμονής, που εγκλωβίζουν τους αιτούντες σε παρατεταμένο νομικό κενό (limbo) ή διαδικασίες που γίνονται αντιληπτές ως μη δίκαιες (πχ. μη χορήγηση πληροφοριών σχετικά με την εξέλιξη της υπόθεσης, έλλειψη διαφάνειας σε ότι αφορά την έκδοση απορριπτικών αποφάσεων), υπονομεύουν την εμπιστοσύνη στις διαδικασίες χορήγησης καθεστώ, και συνακολούθως δυσχεραίνουν τη συμμόρφωση με ένα επιβληθέν εναλλακτικό μέτρο ή με μια ενδεχόμενη απόφαση επιστροφής σε συνέχεια απορριπτικής απόφασης. Η δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία, η οποία συμπεριλαμβάνει την αποφυγή καθυστερήσεων, αποτελεί επιπρόσθετη προϋπόθεση για την εμπιστοσύνη στο

¹⁶⁵ Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. There Are Alternatives, όπ.π., σελ. 31-32; Jesuit Refugee Service, From Deprivation to Liberty, όπ.π., σελ. 47; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security, όπ.π., σελ. 88; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees, όπ.π., σελ. 45; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Canada/USA Bi-National Roundtable on Alternatives to Detention, σελ. 8.

¹⁶⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva, June 2013, PPLA/2013/02, available at: <http://www.refworld.org/docid/51a6fec84.html>, σελ. 22 και 35

¹⁶⁷ Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. There Are Alternatives, όπ.π., σελ. 31-32.

σύστημα, χωρίς ωστόσο αυτό να διολισθαίνει στην προϋποθέτει εφαρμογή ταχύρρυθμων διαδικασιών¹⁶⁸.

ε) Ύπαρξη εγγυήσεων σχετικά με τη νομιμότητα του επιβληθέντος μέτρου

Η πρόβλεψη διαδικαστικών εγγυήσεων σχετικά με την εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων, συνιστά μια προϋπόθεση προκειμένου τα ίδια τα εναλλακτικά μέτρα να εκλαμβάνονται ως δίκαια και να αποφεύγεται η αυθαίρετη επιβολή ή διατήρηση τους. Το πλαίσιο αυτών των εγγυήσεων αναφέρεται αμέσως παρακάτω. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι υπερβολικά αυστηρά, δυσανάλογα και επί μακρόν επιβληθέντα εναλλακτικά μέτρα ενέχουν τον κίνδυνο μη συμμόρφωσης¹⁶⁹.

5. Εγγυήσεις για/κατά την Επιβολή των Εναλλακτικών Μέτρων

Το γεγονός ότι υπάρχει μια σειρά εναλλακτικών μέτρων που μπορούν να εφαρμοστούν, δεν σημαίνει ότι υπάρχει απλά ένας κατάλογος εναλλακτικών τα οποία μπορούν να χρησιμοποιήσουν οι αρμόδιες αρχές¹⁷⁰. Καθώς τα εναλλακτικά μέτρα ενέχουν σε πολλές περιπτώσεις περιορισμό της ελευθερίας, θα πρέπει να περιβάλλονται από συγκριμένες εγγυήσεις για να μην θεωρηθεί η επιβολή του αυθαίρετη¹⁷¹. Οι εγγυήσεις αυτές μεταξύ άλλων περιλαμβάνουν:

¹⁶⁸ Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. *There Are Alternatives*, όπ.π., σελ. 32; Jesuit Refugee Service, *From Deprivation to Liberty*, όπ.π., σελ. 32; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Building Empirical Research into Alternatives to Detention*, όπ.π., σελ. 22.

¹⁶⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, όπ.π., σελ. 47; Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. *There Are Alternatives*, όπ.π., σελ. 32; Jesuit Refugee Service, *From Deprivation to Liberty*, όπ.π.

¹⁷⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Building Empirical Research into Alternatives to Detention*, όπ.π., σελ. 11

¹⁷¹ Βλ. UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement), 2 November 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, <http://www.refworld.org/docid/45139c394.html>

i) Τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα πρέπει να προβλέπονται στο νόμο¹⁷².

ii) Να επιβάλλονται μετά από εξατομικευμένη αξιολόγηση των ειδικών περιστάσεων κάθε περίπτωσης. Μια εθνική πρακτική σύμφωνα με την οποία ένα εναλλακτικό μέτρο επιβάλλεται με τρόπο συστηματικό ή/και γενικευμένο είναι ένδειξη ότι το σύστημα λειτουργεί αυθαίρετα¹⁷³. Επιπλέον, θα πρέπει να υπάρχει ειδική πρόνοια για τα πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες (π.χ. η υποχρέωση αναφοράς που επιβάλλεται σε άτομο με περιορισμένη κινητικότητα θα πρέπει να λαμβάνει χώρα σε προσβάσιμες εγκαταστάσεις).

iii) Οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια επιβολής του μέτρου δεν θα πρέπει να ενέχουν διάκριση εις βάρος ενός προσώπου ή μιας ομάδας (πχ. αποκλεισμός ενός προσώπου/ομάδας από την εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων, βάσει εθνικότητας, οικονομικής κατάστασης κτλ)¹⁷⁴.

iv) Το μέτρο να είναι πρόσφορο και αναγκαίο για την επίτευξη του συγκεκριμένου σκοπού για τον οποίο επιβάλλεται. Επιπλέον το λιγότερο επαχθές μέτρο που μπορεί να εξασφαλίσει τον επιδιωκόμενο σκοπό θα πρέπει να επιλέγεται.

v) Το επιβαλλόμενο μέτρο δεν θα πρέπει να ισοδυναμεί με (de facto) μέτρο στέρησης της ελευθερίας. Σε αυτήν την περίπτωση πρόκειται για εναλλακτική μορφή κράτησης (π.χ. κατ' οίκον εγκλεισμός¹⁷⁵). Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, ο χαρακτηρισμός ενός μέτρου ως στερητικού της ελευθερίας ή ως μέτρου που

¹⁷² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, όπ.π., σελ. 19.

¹⁷³ Βλ. για παράδειγμα τις Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας, στις οποίες σχετικά π.χ. την επιβολή εγγυοδοσίας ως εναλλακτικό μέτρο επισημαίνεται: «η συστηματική απαίτηση από τα άτομα που ζητούν άσυλο να καταβάλουν μία εγγύηση και/ή να ορίσουν έναν εγγυητή με συνεπαγόμενη κράτησή τους (ή συνέχιση της κράτησης) σε περίπτωση που δεν συμμορφωθούν, αποτελεί ένδειξη ότι το σύστημα είναι αυθαίρετο και δεν εξατομικεύεται ανάλογα με την περίπτωση»; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards*, όπ.π., σελ. 43.

¹⁷⁴ Amnesty International, *Irregular Migrants and Asylum-Seekers: Alternatives to Immigration Detention*, POL 33/001/2009, 2009, <https://www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=POL33%2F001%2F2009&language=en>, σελ. 12.

¹⁷⁵ ΕΔΔΑ, *Lavents κατά Λετονίας*, αρ. προσφ. 58442/00, 28/11/2002.

περιορίζει την ελευθερία/κίνηση συναρτάται από το σύνολο των περιστάσεων και ιδίως από το είδος, τη διάρκεια και τον τρόπο εκτέλεσης του μέτρου¹⁷⁶.

vi) Να είναι συμβατό με τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου (πχ. το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή¹⁷⁷, την υποχρέωση σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας¹⁷⁸).

vii) Τα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης δεν πρέπει να μετατρέπονται σε εναλλακτικά μέτρα για την άρση της κράτησης (alternatives to release). Στις περιπτώσεις εκείνες (πχ. μη συνδρομή των όρων νομιμότητας της κράτησης) που πληρούνται οι προϋποθέσεις για την άρση της κράτησης, αυτή θα πρέπει να λαμβάνει χώρα χωρίς επιπλέον όρους ή προϋποθέσεις¹⁷⁹.

viii) Θα πρέπει να προβλέπονται ανώτατα χρονικά όρια¹⁸⁰, ανεξάρτητος μηχανισμός ελέγχου και τακτικός (δικαστικός) επανέλεγχος της νομιμότητας του¹⁸¹.

viii) Να υφίσταται ένα αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα για την αμφισβήτηση της νομιμότητας του επιβληθέντος μέτρου¹⁸².

Τέλος, ο Ειδικός Εισηγητής του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα των μεταναστών, συστήνει τα Ελάχιστα Πρότυπα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών

¹⁷⁶ Ενδεικτικά ΕΔΔΑ, *Guzzardi κατά Ιταλίας*, αριθμ. προσφυγής 7367/76, 6/11/19806; ΕΔΔΑ, *Amuur κατά Γαλλίας*, αριθμ. προσφυγής 19776/92, 25/06/1996.

¹⁷⁷ ΕΔΔΑ, *Mengesha Kimfe κατά Ελβετίας*, αριθμ. προσφ. 24404/05, 29/07/2010.

¹⁷⁸ Πχ. σύμφωνα με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, μέθοδοι ηλεκτρονικής επιτήρησης, εξαιτίας της σοβαρής επέμβασης στα θεμελιώδη δικαιώματα της ιδιωτικότητας και της αξιοπρέπειας θα πρέπει να αποφεύγεται, βλ. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Detention of third country nationals*, όπ.π., σελ. 51.

¹⁷⁹ UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, 2 April 2012, όπ.π., παρ. 73.

¹⁸⁰ Odysseus Network, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, όπ.π., σελ. 123.

¹⁸¹ UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, 2 April 2012, όπ.π.

¹⁸² Όπ.π. και Amnesty International, *Irregular Migrants and Asylum-Seekers: Alternatives to Immigration Detention*, όπ.π., σελ. 10-11.

σχετικά με τα μη στερητικά της ελευθερίας μέτρα¹⁸³, γνωστά ως Κανόνες του Τόκιο/the Tokyo Rules, να εφαρμόζονται αναλόγως στην περίπτωση των εναλλακτικών μέτρων της διοικητικής κράτησης πολιτών τρίτων χωρών για μεταναστευτικούς λόγους. Μεταξύ άλλων, οι Κανόνες του Τόκιο απαιτούν, «η επιτήρηση να μην λαμβάνει χώρα με τρόπο που πλήττει ή διακινδυνεύει την αξιοπρέπεια του προσώπου ή επεμβαίνει στην ιδιωτική ή οικογενειακή του ζωή. Μέθοδοι επιτήρησης που αντιμετωπίζουν το πρόσωπο αποκλειστικά ως αντικείμενο ελέγχου δεν πρέπει να χρησιμοποιούνται»¹⁸⁴.

6. Παραδείγματα εναλλακτικών μέτρων

Διάφορα είδη εναλλακτικών μέτρων χρησιμοποιούνται για να εξασφαλίσουν την διαθεσιμότητα του αιτούντα άσυλο ή του πολίτη τρίτης χώρας εν όψει επιστροφής για τις σχετικές διαδικασίες. Ο ελληνικός νόμος αναφέρεται ενδεικτικά σε τέσσερα από αυτά και συγκεκριμένα στην τακτική εμφάνιση ενώπιον αρχών, την κατάθεση κατάλληλης οικονομικής εγγύησης, την κατάθεση εγγράφων και την υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος¹⁸⁵. Παρακάτω ακολουθούν ορισμένα παραδείγματα εναλλακτικών μέτρων καθώς και τρόπων εφαρμογής τους. Υπενθυμίζεται ωστόσο ότι, όπως προαναφέρθηκε, κανένα μοντέλο εναλλακτικών μέτρων δεν μπορεί να αναπαραχθεί πλήρως και ο σχεδιασμός και η εφαρμογή του θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε χώρας¹⁸⁶.

¹⁸³ UN General Assembly, United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (The Tokyo Rules): resolution/adopted by the General Assembly, 2 April 1991, A/RES/45/110, <http://www.refworld.org/docid/3b00f22117.html>.

¹⁸⁴ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Research Paper on Alternatives to Detention; Practical Alternatives to the Administrative Detention of Asylum Seekers and Rejected Asylum Seekers, September 1997, <http://www.refworld.org/docid/3c0273224.html>, στ. D.

¹⁸⁵ Άρθρο 22 παρ. 4, ν.3907/2011.

¹⁸⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Second Global Roundtable on Reception and Alternatives to Detention, όπ.π., σελ. 2.

α) Υποχρέωση αναφοράς

Η υποχρέωση αναφοράς αποτελεί ένα από τα διαδεδομένα, μη δαπανηρά και λιγότερο περιοριστικά μέτρα, το οποίο μπορεί επιπλέον να συνδυαστεί με άλλες υποχρεώσεις όπως η υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο τόπο¹⁸⁷. Η υποχρέωση αναφοράς λαμβάνει χώρα με την αυτοπρόσωπη ή μέσω τηλεφώνου εμφάνιση του προσώπου στην αρμόδια αρχή και η περιοδικότητα της μπορεί να κυμαίνεται ανάλογα με τις ατομικές περιστάσεις της κάθε περίπτωση, τον εκτιμώμενο κίνδυνο διαφυγής, ενδεχόμενη ευαλωτότητα κτλ., υπό το πρίσμα της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας. Μια de facto υποχρέωση αναφοράς αποτελεί η περιοδική υποχρέωση εμφάνισης ενώπιον αρχών για την ανανέωση των εγγράφων νόμιμης διαμονής, όπως π.χ. η υποχρέωση εμφάνισης των αιτούντων άσυλο για την ανανέωση των εγγράφων τους ή τη διεξαγωγή της προσωπικής τους συνέντευξης ή η προσέλευση για χορήγηση οικονομικής βοήθειας ή άλλου είδους παροχών. Σε αυτήν την περίπτωση, η επιβολή επιπλέον υποχρέωσης εμφάνισης ενώπιον αρχών θα πρέπει να εξετάζεται με προσοχή. Ιδίως σε ότι αφορά τους αιτούντες άσυλο μια παλιότερη έρευνα κατέδειξε ότι ένα μικρό ποσοστό (20%) των αιτούντων, δεν συμμορφώνονται με την υποχρέωση εμφάνισης τους ενώπιον της αρμόδιας αρχής για την εξέταση του αιτήματος ασύλου μέχρι και την έκδοση απόφασης επί του αιτήματος τους¹⁸⁸. Συνεπώς, η επιβολή επιπλέον υποχρέωσης εμφάνισης ενδέχεται να μην είναι επαρκώς αιτιολογημένη, εύλογη και αναγκαία.

Τα στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου καταδεικνύουν ότι στην Ελλάδα, περισσότερο από 78% των αιτούντων άσυλο, συμμορφώνεται πλήρως με τις υποχρεώσεις εμφάνισης ενώπιον του αρμόδιου Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου, χωρίς η ιδιότητα τους ως ελεύθεροι ή κρατούμενοι, κατά την υποβολή της αίτησης αιτήματος ασύλου να διαφοροποιεί αυτά τα στοιχεία και παρά τις διαπιστωμένες ανεπάρκειες των συνθηκών υποδοχής αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα και τις ιδιαίτερες συνθήκες που διαμορφώθηκαν το 2015 σχετικά με τη δυνατότητα

¹⁸⁷ Odysseus Network, Alternatives to immigration and asylum detention in the EU, όπ.π., σελ. 90; σύμφωνα με το EMN, το μέτρο εντοπίζεται σε 23 από τα 24 κράτη μέλη που συμμετείχαν σε σχετική έρευνα το 2014, European Migration Network (EMN), Synthesis Report, όπ.π., σελ. 34.

¹⁸⁸ Η έρευνα αφορά 76 χώρες το πρώτο τετράμηνο του 2003 βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees, όπ.π., σελ. 25.

δευτερογενούς μετακίνησης εντός της ΕΕ. Αυτά τα στοιχεία θα πρέπει να εκτιμηθεί δεόντως κατά το σχεδιασμό σχετικών πολιτικών.

	2015 ¹⁸⁹			2014			2013 ¹⁹⁰		
	σύνολο	ελεύθεροι	κρατούμενοι	σύνολο	ελεύθεροι	κρατούμενοι	σύνολο	ελεύθεροι	κρατούμενοι
αριθμός αιτήσεων ασύλου	10718	8431	2287	9432	6540	2892	4816	4242	574
αριθμός οριστικών πράξεων διακοπής (λόγω σιωπηρή ανάκλησης ¹⁹¹)	2233 (20.83%)	1732 (20.54%)	501 (21.91%)	947 (10.04%)	889 (13.59%)	58 (2.01%)	200 (4.15%)	191 (4.50%)	9 (1.57%)

Πηγή: Στατιστικά στοιχεία υπηρεσίας Ασύλου για τα έτη 2015, 2014 και 2013¹⁹² και στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου σχετικά με τον αριθμό πράξεων διακοπής για τα αντίστοιχα έτη¹⁹³.

Καλές πρακτικές σε ότι αφορά την επιβολή του μέτρου αναφοράς ενώπιον αρχών εντοπίζονται μεταξύ άλλων στα ακόλουθα στοιχεία¹⁹⁴:

- η περιοδικότητα του μέτρου να μην υπερβαίνει την αναγκαία, και να μειώνεται με την πάροδο του χρόνου,
- ο τρόπος αναφοράς να προσαρμόζεται στις ιδιαίτερες ανάγκες (πχ. τηλεφωνική αναφορά για πρόσωπα με προβλήματα κινητικότητας),

¹⁸⁹ Τα στοιχεία για το 2015 αφορούν το χρονικό διάστημα από 1.1.2015-31.10.2015.

¹⁹⁰ Τα στοιχεία για το 2013 αφορούν το χρονικό διάστημα από 7.6.2013 - 31.12.2013.

¹⁹¹ Σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 3 ΠΔ 113/2013, «σιωπηρή ανάκληση θεωρείται ότι υπάρχει όταν διαπιστώνεται ότι ο αιτών: α. δεν ανταποκρίθηκε σε αιτήματα για παροχή πληροφοριών με ουσιώδη σημασία για την αίτησή του κατά το άρθρο 4 του π.δ. 96/2008 ή β. δεν παρέστη στην προσωπική συνέντευξη, όπως προβλέπεται στο άρθρο 17 παρότι εκλήθη νόμιμα και χωρίς να προβάλει βάσιμους λόγους για τη μη παρουσία του ή γ. διέφυγε από το χώρο όπου βρισκόταν υπό κράτηση ή δεν συμμορφώθηκε με τα επιβληθέντα εναλλακτικά μέτρα ή δ. αναχώρησε από το χώρο όπου διέμενε, χωρίς να ζητήσει άδεια ή να ενημερώσει τις αρμόδιες αρχές εφόσον είχε προς τούτο υποχρέωση ή εγκατέλειψε τη χώρα χωρίς να λάβει άδεια από τις Αρμόδιες Αρχές Εξέτασης, ή ε. δεν συμμορφώθηκε με τις υποχρεώσεις αναφοράς του άρθρου 9 παρ. 1 περίπτ. γ', ή άλλη υποχρέωση επικοινωνίας, εντός δεκαπέντε (15) ημερών από την ημέρα που η Υπηρεσία Ασύλου ή η Αρχή Προσφυγών του ζήτησε να επικοινωνήσει μαζί τους ή να παρουσιαστεί ενώπιον τους, ή στ. δεν εμφανίστηκε για να ανανεώσει το δελτίο κατά την επόμενη εργάσιμη ημέρα μετά τη λήξη του»

¹⁹² Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Υπηρεσία Ασύλου, Στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου (για το διάστημα, 1.1.2015 – 31.10.2015), http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2015/11/Greek-Asylum-Service-statistical-data-October-2015_gr.pdf; Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Υπηρεσία Ασύλου, Στατιστικά στοιχεία από τη λειτουργία της νέας Υπηρεσίας Ασύλου (για το διάστημα, Ιανουάριος – Δεκέμβριος 2014) http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2015/01/Greek-Asylum-Service-statistical-data-2014_gr.pdf; Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Υπηρεσία Ασύλου, Στατιστικά στοιχεία από τη λειτουργία της νέας Υπηρεσίας Ασύλου (για το διάστημα 7.6.2013 - 31-12.2013), http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/06/asylum_statisticaldata2013_gr.pdf.

¹⁹³ Στατιστικά στοιχεία από τη λειτουργία της Υπηρεσίας Ασύλου, που χορηγήθηκαν στο Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (23.22.2015), για τις ανάγκες του παρόντος.

¹⁹⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention, όπ.π., σελ. 7.

- επανεξέταση σε τακτά χρονικά διαστήματα του μέτρου
- η αρμόδια αρχή να είναι πρόσβαση στην πράξη
- στην πρόβλεψη υποχρέωσης εμφάνισης ενώπιον διαφορετικών αρχών (πχ. κοινωνικοί λειτουργοί αντί αστυνομικών οργάνων) προκειμένου να αποφευχθεί ο επανατραυματισμός ιδίως ευάλωτων περιπτώσεων.
- οι λόγοι μη-συμμόρφωσης να εκτιμώνται ορθά και να επιδεικνύεται κάποια ελαστικότητα σε περίπτωση που προβάλλονται βάσιμοι λόγοι για τη μη συμμόρφωση.

Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, η επιβολή ιδιαίτερων επαχθών συνθηκών αναφοράς (π.χ. υποχρέωση ο αιτών να διανύσει μεγάλη απόσταση με δικά του έξοδα, ιδίως όταν δεν έχει την οικονομική δυνατότητα) μπορεί να οδηγήσει σε μη συμμόρφωση ακόμη και από άτομα που δεν έχουν τέτοια πρόθεση¹⁹⁵.

Παρά το γεγονός ότι η υποχρέωση αναφορά είναι το πιο διαδεδομένο μέτρο, ο αριθμός των διαθέσιμων στοιχείων σχετικά με τα αποτελέσματα του μέτρου και τους δείκτες συμμόρφωσης παραμένει μικρός.

Στην Σουηδία, όπου σε συνέχεια μιας απόφασης επιτήρησης (supervision order) μπορεί να επιβληθεί υποχρέωση εμφάνισης ενώπιον αρχών, το 2013 επεβλήθη μέτρο εμφάνισης ενώπιον των αρχών σε περίπου 400 υποθέσεις εκ των οποίων οι περίπου 250 αφορούσαν υποθέσεις κρατουμένων (σε σύνολο αποφάσεων κράτησης για την ίδια περίοδο 4546). Το ποσοστό συμμόρφωσης στο επιβληθέν μέτρο ανήλθε στο 77,1%, ενώ 93 περιπτώσεις (ή 22,9%) αναφέρθηκε ότι δεν συμμορφώθηκαν στο μέτρο. Η περιοδικότητα της υποχρέωσης εμφάνισης αποφασίζεται ανά περίπτωση, ως αρμόδια αρχή εμφάνισης, προκειμένου η συμμόρφωση με το μέτρο να καταστεί το δυνατόν πιο εύκολη, ορίζεται η Αστυνομία ή η Υπηρεσία Μετανάστευσης, ανάλογα

¹⁹⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on the Applicable Criteria and Standards, όπ.π., σελ. 41.

με την εγγύτητα στην περιοχή κατοικίας και η μη συμμόρφωση στο μέτρο δεν οδηγεί αυτόματα σε μια απόφαση κράτησης αλλά στην επανεκτίμηση την συγκεκριμένης περίπτωσης. Τέλος το μέτρο συχνά συνοδεύεται από την υποχρέωση κατάθεσης εγγράφων.

β) Κατάθεση οικονομικής εγγύησης ή παρουσία εγγυητή

Μια σειρά μέτρων βασίζονται στην δημιουργία οικονομικών συνεπειών για την περίπτωση της μη συμμόρφωσης. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται¹⁹⁶

- Η εγγυοδοσία (κατάθεση ποσού ως εγγύηση για την μελλοντική συμμόρφωση του προσώπου με τις υποχρεώσεις του στο πλαίσιο της διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος παραμονής). Η κατάθεση οικονομικής εγγύησης είναι ένα μέτρο που χρησιμοποιείται ευρέως στο ποινικό δίκαιο, ωστόσο δεν χρησιμοποιείται συχνά, στο πλαίσιο των διαδικασιών άσυλου ή/και επιστροφής, ενδεχομένως λόγω της εικαζόμενης οικονομικής αδυναμίας των εν λόγω προσώπων¹⁹⁷. Σε κάθε περίπτωση και εξαιτίας της ενδεχόμενης διάκρισης που ενέχει ένα τέτοιο μέτρο, εις βάρος των οικονομικά ασθενέστερων, θα πρέπει:

- το ποσό της εγγύησης να μην είναι δυσανάλογο σε σχέση με της δυνατότητες του προσώπου (πχ. στο Ηνωμένο Βασίλειο ενώ κατά μέσο όρο η εγγύηση κυμαίνεται από 2000-5000 λίρες, λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά της κάθε περίπτωση η εγγύηση αυτή μπορεί να οριστεί σε ένα ποσό που ανέρχεται στις 5 λίρες¹⁹⁸).

- το ποσό της εγγύησης να μπορεί να καταβληθεί από τρίτο πρόσωπο ή να εφαρμοστούν σχήματα όπως τα παρακάτω.

¹⁹⁶ UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, 2 April 2012, όπ.π., σελ. 15; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security, όπ.π., σελ. 55 επ.; Amnesty International, Irregular Migrants and Asylum-Seekers: Alternatives to Immigration Detention, όπ.π., σελ. 15-16.

¹⁹⁷ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Alternatives to detention, όπ.π., σελ. 2.

¹⁹⁸ UK Enforcement Instructions and Guidance, Παρ. 57.6.1, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/371511/Chapter_57_v7_November_2014.pdf.

- Η δέσμευση του προσώπου στο πλαίσιο μιας γραπτής συμφωνίας (“bond”) ότι θα σεβαστεί τις υποχρεώσεις του, η οποία σε ορισμένες περιπτώσεις συνοδεύεται από την κατάθεση χρηματικού ποσού από το ίδιο το πρόσωπο ή από τρίτον ή από την παρουσία εγγυητή. Στην τελευταία περίπτωση ένα τρίτο πρόσωπο (πχ. μέλος της οικογένειας ή της κοινότητας) ή μια οργάνωση εγγυάται για την συμμόρφωση του προσώπου με τις υποχρεώσεις του, ενώ μόνο σε περίπτωση μη συμμόρφωσης καταβάλλεται ένα ποσό από τον εγγυητή. Ιδίως η δυνατότητα μιας οργάνωσης ή ενός μέλους της εθνοτικής κοινότητας του ενδιαφερομένου να αναλάβει τον ρόλο του εγγυητή είναι σημαντική ως μια πρόβλεψη κατά των διακρίσεων ιδίως εις βάρος νεοεισερχομένων που ενδέχεται να μην διαθέτουν οικογενειακό ή άλλο υποστηρικτικό δίκτυο στη χώρα υποδοχής.

Στον Καναδά ήδη από το 1996 λειτουργεί ένα κρατικά χρηματοδοτούμενο πρόγραμμα εγγυοδοσίας, το οποίο υλοποιείται από μια μη κερδοσκοπικής οργάνωση (Toronto Bail Program –TBP) και το οποίο επιτρέπει σε πρόσωπα που στερούνται οικονομικών πόρων και υποστηρικτικού πλαισίου, να επωφεληθούν από την νομική δυνατότητα άρσης της κράτησης υπό την προϋπόθεση της εγγυοδοσίας, μειώνοντας με αυτόν τον τρόπο την «οικονομική διάκριση» η οποία είναι σύμφυτη με το σύστημα εγγυοδοσία στο πλαίσιο της μετανάστευσης (immigration bail system)¹⁹⁹. Το TBP λειτουργεί ως εγγυητής για περιπτώσεις που δεν θα μπορούσαν με άλλο τρόπο να αφεθούν καθώς δεν διαθέτουν οικογένεια ή άλλα πρόσωπα που θα μπορούσαν να εγγυηθούν για αυτούς και αφορά τόσο αιτούντες άσυλο όσο και πρόσωπα υπό επιστροφή.

Για την ένταξη στο πρόγραμμα το TBP διενεργεί διαδικασίες για την επιλογή των κατάλληλων περιπτώσεων, και εν συνεχεία η κράτηση αίρεται και ο ενδιαφερόμενος τίθεται υπό την επιτήρηση του TBP. Στο πλαίσιο αυτής της επιτήρησης, ο ενδιαφερόμενος ζει ελεύθερος στην κοινωνία. Στο πλαίσιο συμφωνίας του TBP με τις αρχές, το TBP δεν καταβάλει κάποιο χρηματικό ποσό ως εγγύηση αλλά ένα συμφωνητικό υπογράφεται μεταξύ του

¹⁹⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security, όπ.π., σελ. 57.

ενδιαφερόμενου και του TBP, σύμφωνα με το οποίο ο πρώτος αναλαμβάνει τις ακόλουθες υποχρεώσεις:

- να συνεργάζεται με το TBP και με κάθε διαδικασία σχετικά με το καθεστώς παραμονής του, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης να διευκολύνει την έκδοση ταξιδιωτικών εργασιών σε περίπτωση που η αίτηση ασύλου ή άλλη αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής απορριφθεί οριστικά.
- να παρουσιάζεται στα γραφεία του TBP δύο φορές την εβδομάδα. Οι υποχρεώσεις εμφάνισης μειώνονται με την πάροδο του χρόνου και την οικοδόμηση εμπιστοσύνης και μπορούν επίσης να αντικατασταθούν με υποχρέωση αναφοράς μέσω τηλεφώνου,
- να εμφανίζεται σε όλα τις κανονισμένες συναντήσεις,
- να ενημερώνει το TBP για την αλλαγή της διεύθυνσης του. Το TBP μπορεί επίσης να πραγματοποιεί απροειδοποίητες επισκέψεις στην διεύθυνση κατοικίας του, και
- να συμμετέχει σε προγράμματα εκπαίδευσης, επαγγελματικής κατάρτισης, εργασίας κτλ.

Τέλος ο ενδιαφερόμενος ενημερώνεται ότι σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τους παραπάνω όρους, το TBP μπορεί να ενημερώσει τις αρχές, με αποτέλεσμα να κινηθούν διαδικασίες σύλληψης του προσώπου και να επιβληθεί μέτρο κράτησης.

Τα ποσοστά συμμόρφωσης στο πρόγραμμα είναι εξαιρετικά αυξημένα. Την περίοδο 2009-2010, το 96,3% (επί συνόλου 250-275 περιπτώσεων) συμμορφώθηκε με τις υποχρεώσεις του προγράμματος, ενώ την περίοδο 2012-2013, το ποσοστό αυτό ανήλθε στο 95,1% (επί συνόλου 415 περιπτώσεων)²⁰⁰. Αντίστοιχα το πρόγραμμα είναι σαφώς λιγότερο δαπανηρό από την επιβολή μέτρων κράτησης καθώς το ημερήσιο κόστος ανά άτομο

²⁰⁰ όπ.π., σελ. 59; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention, όπ.π., σελ. 8.

ανέρχεται σε 10-12 \$ Καναδά, σε αντιπαραβολή με το ημερήσιο κόστος της κράτησης ανά άτομο (179 \$ Καναδά)²⁰¹.

Σημαντικά στοιχεία για την επιτυχία του προγράμματος θεωρούνται

- η εθελοντική συμμετοχή των ενδιαφερόμενων στο πρόγραμμα και
 - η ολιστική προσέγγιση στο πλαίσιο της εποπτείας εντός την κοινότητας.
- Μεταξύ άλλων στον ενδιαφερόμενο παρέχεται συνδρομή σχετικά με τις διαδικασίες ασύλου και μετανάστευσης και την ολοκλήρωση των γραφειοκρατικών διαδικασιών, για την πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες, υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας και στο σύστημα υγείας, την αναζήτηση στέγης, εργασίας (εφόσον επιτρέπεται) καθώς επίσης και υπηρεσίες ψυχικής υγείας²⁰².

Οι ενστάσεις που διατυπώνονται σχετικά με το TBP αφορούν κυρίως τη διαδικασία επιλογής των προσώπων που μπορούν να ενταχθούν σε αυτό, το γεγονός ότι πολλά από τα πρόσωπα που υπάγονται στο TBP θα μπορούσαν να έχουν αφεθεί με πολύ λιγότερους όρους και περιορισμούς και το ενδεχόμενο να μετατραπεί από εναλλακτικό μέτρο της κράτησης σε εναλλακτικό μέτρο για την άρση της κράτησης (*alternative to release*) σε περίπτωση που οι αρχές θεωρούν προϋπόθεση για την άρση της κράτησης την ένταξη στο πρόγραμμα²⁰³.

γ) Παράδοση εγγράφων

Η υποχρέωση παράδοσης εγγράφων (ταυτότητας ή διαβατηρίου) αποτελεί ένα από τα μέτρα που εφαρμόζεται σε για να αποτρέψει τον κίνδυνο διαφυγής. Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να υπάρχει μέριμνα έτσι ώστε να χορηγούνται

²⁰¹ Τα στοιχεία αφορούν το 2013; βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Back to Basics: The Right to Liberty and Security*, όπ.π., σελ. 60.

²⁰² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Back to Basics: The Right to Liberty and Security*, όπ.π., σελ. 59; *Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention*, όπ.π.

²⁰³ Όπ.π.

έγγραφα που να αντικαθιστούν τα κατατεθέντα έγγραφα²⁰⁴. Στην περίπτωση των αιτούντων άσυλο η υποχρέωση αυτή προβλέπεται ούτως ή άλλως στην κείμενη νομοθεσία (ΠΔ 113/2013 αρ. 9 παρ 1β) και σε αυτήν την περίπτωση η κατάθεση των εγγράφων δεν αποτελεί εναλλακτικό της κράτησης μέτρο αλλά υποχρέωση στο πλαίσιο άλλης διαδικασίας²⁰⁵. Επιπλέον, κατά λογική ακολουθία, σε περίπτωση που ένας αιτών άσυλο έχει καταθέσει έγγραφα ταυτότητας δεν θα μπορούσε βάσιμα να υποστηριχθεί ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή μέτρου κράτησης ή αναζήτησης εναλλακτικού μέτρου τουλάχιστον για τον λόγο της διαπίστωσης των στοιχείων της ταυτότητας ή της καταγωγής τους²⁰⁶. Τέλος, καθώς πολλοί αιτούντες άσυλο δεν διαθέτουν έγγραφα ταυτότητας ή διαβατήριο, θα πρέπει να υπάρχει πρόνοια έτσι ώστε μόνη η αδυναμία τους να προσκομίσουν τα κατάλληλα έγγραφα να μην οδηγεί στην μη εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων στην περίπτωση του.

δ) Υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος

Το μέτρο παραμονής σε συγκεκριμένο μέρος συμπεριλαμβάνει διαφορετικές υποχρεώσεις, όπως η υποχρέωση του προσώπου να διαμένει σε μια διεύθυνση κατοικίας γνωστή στις αρχές, με ταυτόχρονη υποχρέωση να γνωστοποιεί κάθε αλλαγή αυτής, να διαμένει σε μια συγκεκριμένη διοικητική περιφέρεια της χώρας, ή να διαμένει σε μια συγκεκριμένη δομή φιλοξενίας (δημόσιας ή που λειτουργεί από άλλο φορέα). Καθώς η υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος, ενδέχεται να ενέχει περιορισμό της ελευθερίας, η επιβολή του μέτρου θα πρέπει κάθε φορά να ελέγχεται κατά πόσο στην πράξη συνιστά εναλλακτικό μέτρο της κράτησης ή εναλλακτική μορφή κράτησης, όπως συμβαίνει στην περίπτωση που ένα μέτρο περιορίζει με τρόπο δραστικό την ελευθερία του προσώπου (π.χ. μέτρου κατ' οίκον περιορισμού²⁰⁷ ή το ελληνικό παράδειγμα της «υποχρέωσης παραμονής σε κέντρο

²⁰⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, όπ.π., σελ. 35; Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. *There Are Alternatives*, όπ.π., σελ. 66.

²⁰⁵ Amnesty International, *Irregular Migrants and Asylum-Seekers: Alternatives to Immigration Detention*, όπ.π., σελ. 14

²⁰⁶ ΠΔ 113/2013, άρθρο 12 παρ. 2 εδ. 1

²⁰⁷ ΕΔΔΑ, *Lavents κατά Λετονίας*, όπ.π.; UN Human Rights Council, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention*, 24 December 2012, A/HRC/22/44,

κράτησης²⁰⁸) δεν μπορεί να θεωρηθεί εναλλακτικό μέτρο της κράτησης αλλά de facto μέτρο κράτησης/ εναλλακτική μορφή κράτησης. Επιπλέον, σε ότι αφορά την τελευταία περίπτωση (διαμονή σε δομή φιλοξενίας) καθώς το ελληνικό δίκαιο προβλέπει την υποχρέωση παροχής στέγασης στους αιτούντες άσυλο που δεν στερούνται οικονομικών μέσων, η τοποθέτηση σε δομή φιλοξενίας δεν συνιστά εναλλακτικό μέτρο της κράτησης για τους αιτούντες άσυλο που έχουν ήδη καταθέσει αίτημα ασύλου εν ελευθερία, καθώς σε αυτήν την περίπτωση δεν επιτρέπεται ούτως ή άλλως η κράτηση τους. Αντίθετα για την περίπτωση εκείνη όπου αντί της κράτησης προσώπου που καταθέτει αίτημα ασύλου υπό κράτηση εν όψει επιστροφής επιβάλλεται το μέτρο της υποχρεωτικής διαμονής σε δομή φιλοξενίας, το μέτρο αυτό μπορεί να θεωρηθεί εναλλακτικό της κράτησης μέτρο²⁰⁹.

Καλή πρακτική σε ότι αφορά την υποχρέωση διαμονής σε συγκεκριμένο τόπο, όπου αυτός είναι δημόσια δομή, αναφέρεται μεταξύ άλλων στο Βέλγιο, όπου το συγκεκριμένο εναλλακτικό μέτρο σχεδιάστηκε προκειμένου να τερματιστεί η κράτηση οικογενειών με παιδιά²¹⁰. Ήδη από τον Οκτώβριο του 2008, οι οικογένειες με παιδιά οι οποίες βρίσκονται σε διαδικασίες επιστροφής, δεν κρατούνται σε κέντρα κράτησης αλλά διαμένουν σε συγκεκριμένες δημόσιες κατοικίες (γνωστά ως «Family Identification and Return units» ή «return houses»), ενώ το μέτρο από το 2009 συμπεριλαμβάνει και οικογένειες με

<http://www.refworld.org/docid/511cca5e2.html>, παρ. 59; Βλ. επίσης UN Human Rights Council, Opinion adopted by the Working Group on Arbitrary Detention at its sixtieth session, 2–6 May 2011, No. 16/2011 (China),

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/112/32/PDF/G1211232.pdf?OpenElement>, παρ. 11-17

²⁰⁸ Βλ. υπ' αριθμ. 44/2014 Γνωμοδότηση Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

²⁰⁹ European Migration Network (EMN), Synthesis Report, όπ.π., σελ. 42.

²¹⁰ Σχετικά με τα Return Houses βλ μεταξύ άλλων: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security, όπ.π., σελ. 69-73; European Migration Network (EMN), Synthesis Report, όπ.π., σελ. 35; Liesbeth Schockaert, «Alternatives to detention: Open family units in Belgium» σε Forced Migration Review, University of Oxford, Refugee Studies Center, Issue 44, September 2013, <http://www.fmreview.org/detention>, σελ. 52-54; Odysseus Network, Alternatives to immigration and asylum detention in the EU, όπ.π., σελ. 97-98; Council of Europe: Commissioner for Human Rights, Examples of good practice in the field of protection and promotion of human rights: example from Belgium: alternatives to detention of families with minor children, 2010, <http://www.refworld.org/docid/4eccae22.html>; Jesuit Refugee Service, From Deprivation to Liberty, όπ.π., σελ. 18-23.

παιδιά αιτούντων άσυλο που καταθέτουν αίτημα ασύλου στα σύνορα. Το πρόγραμμα αυτό χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών.

Στο τέλος του 2013, λειτουργούσαν 23 τέτοιες κατοικίες σε πέντε διαφορετικές τοποθεσίες σε ολόκληρο το Βέλγιο, με συνολική χωρητικότητα περί τα 135 κρεβάτια.



Πηγή: europa.eu/en/publication/2015/alternatives-detention-asylum-seekers-and-people-return-procedures; Jesuit Refugee Service, From Deprivation to Liberty: Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom, December 2011, <http://www.refworld.org/docid/4f0c10a72.html>

Σε ότι αφορά τους όρους του προγράμματος:

- Τα *return houses* είναι οικίες σε καλή κατάσταση και επιπλωμένες, που βρίσκονται εντός του αστικού ιστού και δεν διακρίνονται από τα κανονικά σπίτια.
- Τα μέλη της οικογένειας διαμένουν ελεύθερα, με μόνο περιορισμό την υποχρέωση ένα μέλος της οικογένειας να βρίσκεται στην οικία και την απαγόρευση εξόδου από τις 10.00 μ.μ μέχρι τις 8 π.μ.
- Για κάθε οικογένεια ορίζεται ένας «διαχειριστής²¹¹», ο οποίος είναι δημόσιος υπάλληλος και βασικό του καθήκον αποτελεί να προετοιμάσει την οικογένεια για κάθε πιθανό αποτέλεσμα σχετικά με το καθεστώς παραμονής τους, διασφαλίζοντας ότι η οικογένεια αντιλαμβάνεται τις διαδικασίες, ενώ παράλληλα παρέχει υποστήριξη στην οικογένεια κατά την παραμονής της.
- Κάθε οικογένεια μπορεί να αιτηθεί δωρεάν νομικής συνδρομής

²¹¹ Αναφέρεται ως “coach” ή “agent de soutien”.

- ΜΚΟ μπορούν να επισκέπτονται τους χώρους και να έχουν επικοινωνία με τους «διαχειριστές» και τις οικογένειες.
- Σε περίπτωση που μια οικογένεια δεν συνεργάζεται ή εγκαταλείπει το σπίτι, η αρμόδια αρχή μπορεί να επιβάλει σε αυτήν ως έσχατη λύση, μέτρο κράτησης.

Μεταξύ άλλων ο διαχειριστής:

- Είναι το πρώτο πρόσωπο που οι οικογένειες συναντούν κατά την άφιξη τους στο σπίτι και διασφαλίζει την έγκαιρη ενημέρωση τους σχετικά με τις ακολουθούμενες διαδικασίες.
- Παρέχει πληροφορίες, εξηγεί και εξετάζει μαζί με την οικογένεια το σύνολο των επιλογών για την επίλυση της υπόθεσης της οικογένειας (διαδικασία ασύλου, άλλοι οδοί νόμιμης διαμονής, διαδικασία επιστροφής συμπεριλαμβανομένου της εθελούσιας επιστροφής).
- Φροντίζει ώστε να παρέχονται στην οικογένεια τα απαραίτητα είδη για την καθημερινή διαβίωση (κουπόνια για την αγορά τροφίμων, ρούχα, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη κτλ).
- Κανονίζει τις συναντήσεις της οικογένειας με δικηγόρους, γιατρούς, με το σχολείο των ανηλίκων, τις αρμόδιες αρχές κτλ.

Η ολιστική αντιμετώπιση και εξέταση κάθε διαθέσιμης λύσης, συμπεριλαμβανομένων των νόμιμων επιλογών διαμονής, αναφέρεται ότι:

- αύξησε τα ποσοστά εθελούσιας επιστροφής των οικογενειών καθώς όταν αρχικά οι «διαχειριστές» παρείχαν αποκλειστικά πληροφορίες σχετικά με την επιστροφή, το ποσοστό εθελούσιας επιστροφής κυμαινόταν περί το 10%, ενώ όταν στα καθήκοντα του συμπεριελήφθη η υποχρέωση εξέτασης όλων των νόμιμων λύσεων παραμονής, το ποσοστό εθελούσιας επιστροφής ανήλθε στο 30% των οικογενειών στις οποίες δεν είχε χορηγηθεί εν τέλει κάποιο καθεστώς παραμονής.
- μείωσε το ποσοστό οικογενειών που διέφυγε.

Τα ανωτέρω ευρήματα υποστηρίζεται ότι οφείλονται στο γεγονός ότι οι οικογένειες αισθάνονταν ότι είχαν αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο μιας δίκαιης διαδικασίας, το αίτημα τους είχε ακουστεί και εξεταστεί δεόντως και η επιλογή επιστροφής τους ήταν μια συνειδητή επιλογή παρά αποτέλεσμα καταναγκασμού²¹².

Από τον Οκτώβριο του 2008 μέχρι τον Μάρτιο 2014, 633 οικογένειες με 1224 ανήλικα παιδιά διέμειναν στα οικογενειακά σπίτια.

Από τις 617 οικογένειες που ολοκληρώθηκαν οι υποθέσεις τους

450 (72,9%)	Οικογένειες συμμορφώθηκαν (περιλαμβάνει την επιστροφή σε χώρα καταγωγής/τρίτης χώρας, τη χορήγηση καθεστώτος για διάφορους λόγους ή άλλους).
166 (26,9%)	Οικογένειες διέφυγαν

Πηγή: European Migration Network (EMN), The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies in Belgium, June 2014.

Συγκεκριμένα:

- 269 οικογένειες επέστρεψαν στη χώρα καταγωγής τους ή σε τρίτη χώρα (εκ των οποίων οι 64 στο πλαίσιο αναγκαστικής επιστροφής, 44 υποθέσεις Δουβλίνο, 38 με την υποστήριξη του IOM, 19 εθελοντικές επιστροφές χωρίς βοήθεια);
- 181 οικογένειες αφέθηκαν ελεύθερες καθώς τους χορηγήθηκε τίτλος διαμονής ή η διαδικασία ασύλου δεν ολοκληρώθηκε στον αναμενόμενο χρόνο (μεταξύ άλλων 47 αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες, 22 ως δικαιούχοι επικουρικής επικουρική προστασία, 12 για ιατρικούς λόγους, 10 με απόφαση δικαστηρίου, 23 ενώ εκκρεμούσε η εξέταση αιτήματος ασύλου),
- 166 οικογένειες διέφυγαν;
- μια οικογένεια μεταφέρθηκε μετά από βραχεία κράτηση σε κέντρο υποδοχής λόγω της ασθένειας της μητέρας,

²¹² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security, όπ.π., σελ. 70; Liesbeth Schockaert, «Alternatives to detention: Open family units in Belgium», όπ.π., σελ. 53.

- ένα παιδί μεταφέρθηκε σε κέντρο ασυνόδευτων καθώς διαπιστώθηκε ότι δεν υπήρχαν οικογενειακές σχέσεις με τους ενήλικες που το συνόδευαν²¹³.

7. Για την εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων

Τα τελευταία χρόνια οι ελληνικές αρχές επένδυσαν πολύ μεγάλα ποσά στην υλοποίηση μια πολιτικής βασισμένης σε μεγάλο βαθμό στην κράτηση, πολιτική που εκτός από το γεγονός ότι συνοδεύτηκε από σοβαρές παραβιάσεις δεν φαίνεται εκ του αποτελέσματος να ήταν αποτελεσματική ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό της. Με το παρόν αναφερθήκαμε ιδίως στο ζήτημα της προώθησης των εναλλακτικών μέτρων έναντι της κράτησης, υπό την προϋπόθεση ότι και τα ίδια τα εναλλακτικά μέτρα είναι σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία και αναγκαία, μετά από αξιολόγηση της κάθε ατομικής υπόθεσης. Η προώθηση τέτοιων πρακτικών, μπορούν να είναι τμήμα μιας ευρύτερα διαφορετικής προσέγγισης του προσφυγικού και μεταναστευτικού φαινομένου.

Εκτιμούμε ότι η επί πολλά έτη εφαρμοσθείσα πρακτική της συστηματικής, γενικευμένης και αδιάκριτης κράτησης έχει δημιουργήσει μια κουλτούρα διοικητικών πρακτικών σχετικά με την επιβολή μέτρων κράτησης που δύσκολα μπορεί να συμφιλιωθεί με την απαίτηση εξατομικευμένης εκτίμησης και κατ' εξαίρεση επιβολής του μέτρου. Σε πολλές περιπτώσεις η ορθή εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις της κράτησης, θα κατέληγε στην μη επιβολή του μέτρου καθ' εαυτού και συνεπώς για έναν αριθμό πολιτών τρίτων χωρών, δεν θα χρειαζόταν καν η αναζήτηση κάποιου εναλλακτικού μέτρου.

Για τη διασφάλιση της εφαρμογής μιας πολιτικής, στο πλαίσιο των κανόνων δικαίου που δεσμεύουν τις ελληνικές αρχές, και την προώθηση της χρήσης των εναλλακτικών μέτρων της κράτησης στην Ελλάδα, με βάση και τα όσα αναλυτικά αναφέρονται, ανωτέρω μεταξύ άλλων προτείνουμε:

²¹³ European Migration Network (EMN), The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies in Belgium, June 2014, http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/be_report_emn_study_detention_and_alternatives_to_detention_2014_-_final.pdf, σελ. 55.

1. Την ενίσχυση των Υπηρεσιών Πρώτης Υποδοχής και τη διασφάλιση ότι στο πλαίσιο αυτών λαμβάνουν χώρα αποτελεσματικές διαδικασίες εκτίμησης και αξιολόγησης των προσώπων που υπόκεινται σε αυτές, έγκαιρης ενημέρωσης και κατάλληλης παραπομπής. Επιπλέον, τη διασφάλιση ότι η «παραμονή» σε εγκαταστάσεις πρώτης υποδοχής δεν εξομοιώνεται με κράτηση.
2. Τη διασφάλιση ότι τα πρόσωπα που σήμερα υπόκεινται στις διατάξεις του ν.3386/2005 δεν στερούνται των σχετικών εγγυήσεων σχετικά με την υποχρέωση των αρχών να εξετάζουν και να εφαρμόζουν εναλλακτικά της κράτησης μέτρα.
3. Τη θεσμοθέτηση διαδικασιών για την εξατομικευμένη εκτίμησης από τις αστυνομικές αρχές και με τη συνδρομή εξειδικευμένου προσωπικού, κάθε ατομικής περίπτωσης η οποία ενδέχεται να υποβληθεί σε μέτρο κράτησης στην οποία θα λαμβάνονται υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε προσώπου.
4. Τη διασφάλιση της ερμηνείας σύμφωνα με το γράμμα και το πνεύμα του νόμου, των νόμιμων λόγων κράτησης όπως αυτοί προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία (ενδεχομένως με σχετική εγκύκλιο/οδηγία), της μη επιβολής μέτρου κράτησης ή εναλλακτικού μέτρου όταν τέτοιοι λόγοι δεν υφίστανται και την εξέταση σε κάθε περίπτωση και την εφαρμογή στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας εναλλακτικών μέτρων της κράτησης όταν τέτοιοι λόγοι υφίστανται.
5. Την πρόβλεψη στο νόμο εγγυήσεων σχετικά με την επιβολή εναλλακτικών μέτρων της κράτησης, όπως μεταξύ άλλων πρόβλεψη μέγιστη διάρκεια επιβολής του μέτρου, υποχρέωση περιοδικής επανεξέτασης από τη Διοίκηση και τα Δικαστήρια, αποτελεσματικό ένδικο μέσο.
6. Την δημιουργία ενός συνεκτικού πλαισίου, προκειμένου να πληρούνται οι βασικές προϋποθέσεις για την επιτυχία ενός εναλλακτικού μέτρου. Σε αυτήν την κατεύθυνση μπορούν
 - να αξιοποιηθούν υφιστάμενες δομές (π.χ. φιλοξενίας, παροχών υπηρεσιών υγείας) και υπηρεσίες (π.χ. ενημέρωσης),
 - να αναζητηθούν πόροι για την ενίσχυση τους ή δημιουργία νέων από τα υφιστάμενα χρηματοδοτικά εργαλεία,
 - να λάβουν χώρα οι κατάλληλες νομοθετικές αλλαγές (π.χ. για την δυνατότητα εργασίας των προσώπων στα οποία έχει επιβληθεί εναλλακτικό μέτρο).

7. Τη συστηματική συλλογή και αξιολόγηση αξιόπιστων στοιχείων σε ότι αφορά την αποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων πολιτικών, το προφίλ, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες των πολιτών τρίτων χωρών που παραμένουν στη χώρα.

8. Το σχεδιασμό πολιτικών για την εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων, επί τη βάση συγκεκριμένων και αξιόπιστων στοιχείων, για όλες τις ομάδες του πληθυσμού πολιτών τρίτων χωρών (και όχι μόνο για τα πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες) που ενδέχεται να τύχουν εφαρμογής οι σχετικές διατάξεις του άρθρων 30 ν. 3907/2011 και 76 ν.3386/2005 και στη δοκιμαστική εφαρμογή και αξιολόγηση με βάση τα σχετικά ευρήματα. Οι πολιτικές αυτές θα πρέπει να λάβουν υπόψη τους τις θέσεις και την εμπειρία όλων των σχετικών φορέων, οργανώσεων και εμπειρογνομόνων, να τύχουν δημόσιας διαβούλευσης και να είναι ανοιχτές στον έλεγχο και τον επανασχεδιασμό.

9. Την αξιολόγηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των αιτούντων άσυλο, λαμβάνοντας υπόψη ότι σύμφωνα με τα στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου ένα ποσοστό που αγγίζει το 80% των αιτούντων άσυλο είναι απόλυτα συνεπείς με τις υποχρεώσεις που τίθενται στο πλαίσιο της διαδικασίας (μεταξύ των οποίων της εμφάνισης ενώπιον των αρμόδιων Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου, σε τακτά χρονικά διαστήματα, για την ανανέωση των εγγράφων τους, την διεξαγωγή συνέντευξης κτλ.), χωρίς το γεγονός της κατάθεσης του αιτήματος εν ελευθερία ή υπό κράτηση να διαφοροποιεί τους σχετικούς δείκτες και το σχεδιασμό πολιτικών με βάση αυτό το δεδομένο.

10. Την απαγόρευση στο νόμο της κράτησης των ευάλωτων προσώπων και ιδίως των ασυνόδευτων παιδιών και οικογενειών με ανήλικα παιδιά.

(α) Σε ότι αφορά τα ασυνόδευτα παιδιά: καθώς υπάρχει μια ευρεία συναίνεση η οποία αποτυπώνεται στην κείμενη νομοθεσία ότι ο μόνος λόγος κράτησης των ασυνόδευτων είναι μέχρι την παραπομπή τους σε κατάλληλες δομές, προτείνεται:

- η ρητή απαγόρευση της κράτησης ασυνόδευτων ανηλίκων και η θεσμοθέτηση διαδικασιών για τον προσδιορισμό της ηλικίας σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα,
- η αντιμετώπιση του ζητήματος της προσωρινής φιλοξενίας των ασυνόδευτων μέχρι την ανεύρεση κατάλληλης δομής φιλοξενίας. Σε αυτήν την κατεύθυνση, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι σχετικές προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και

της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ και να αξιολογηθούν παραδείγματα που υλοποιούν φορείς της κοινωνίας των πολιτών.

- η αύξηση των διαθέσιμων θέσεων στις δομές φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων.
- (β) σε ότι αφορά τις οικογένειες με παιδιά, και καθώς το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού επιβάλλει την ίδια στιγμή τη μη επιβολή μέτρου κράτησης στον ανήλικο και τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας, μεταξύ άλλων προτείνεται:
 - η απαγόρευση της κράτησης οικογενειών με παιδιά,
 - η δημιουργία κατάλληλων διαδικασιών και δομών φιλοξενίας των οικογενειών με ανήλικα παιδιά, οι οποίες να σέβονται τα δικαιώματα των οικογενειών (ανεξαρτήτως διαδικασίας στην οποία υπάγονται – άσυλο/επιστροφή) κατά την άσκηση των πολιτικών για το άσυλο και τη μετανάστευση, λαμβάνοντας υπόψη και αξιολογώντας σχετικά παραδείγματα και συνεκτιμώντας το γεγονός ότι αντίστοιχες δομές για οικογένειες με παιδιά, έτυχαν της χρηματοδότησης του - τότε- Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής (βλ. το παράδειγμα των Return Houses στο Βέλγιο, ό.π.).