



Αναζητώντας Εναλλακτικές

Στην Κράτηση Υπηκόων Τρίτων Χωρών Στην Κύπρο





Η Έκθεση αυτή υλοποιήθηκε με τη στήριξη του European Programme for Integration and Migration (EPIM), μια συλλογική πρωτοβουλία του Network of European Foundations (NEF). Την αποκλειστική ευθύνη για το περιεχόμενο της παρούσας έκθεσης φέρει ο συγγραφέας/συντάκτης (es) και το περιεχόμενο δεν αντανakλά απαραίτητα τις θέσεις του NEF, του EPIM, ή των Συνεργαζόμενων Οργανισμών.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα Έκθεση συντάχθηκε από τη Μη Κυβερνητική Οργάνωση Future Worlds Center, Τμήμα Ανθρωπιστικών Θεμάτων από τον Μάιο μέχρι τον Σεπτέμβριο 2016.

Η έρευνα πραγματοποιήθηκε από την Ιωσηφίνα Μαύρου, ερευνήτρια - λειτουργό επικοινωνίας με την καθοδήγηση και στήριξη της Κορίνας Δρουσιώτου, Υπεύθυνη του Τμήματος Ανθρωπιστικών Θεμάτων.

Η ΜΚΟ Future Worlds Center θα ήθελε να ευχαριστήσει το European Programme for Integration and Migration (EPIM), μια πρωτοβουλία συνεργασίας του Δικτύου Ευρωπαϊκών Ιδρυμάτων (Network of European Foundations) για τη χρηματοδότηση, καθοδήγηση και υποστήριξη που παρείχε σε αυτό το πρόγραμμα.

Θα θέλαμε επίσης να ευχαριστήσουμε την Αντιπροσωπεία στην Κύπρο της Υπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες, την Επίτροπο Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού καθώς και την Επίτροπο Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, για την πολύτιμη βοήθεια και υποστήριξη τους καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος. Η συμβολή τους ήταν καθοριστική.

Θα θέλαμε ακόμη να εκφράσουμε τις ευχαριστίες μας στη Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Ένωσης & Διεθνούς Αστυνομικής Συνεργασίας (ΔΕΕ & ΔΑΣ), στο Τμήμα Αρχείου, Πληθυσμού και Μετανάστευσης (ΤΑΠΜ) και στην Υπηρεσία Ασύλου για τη βοήθεια που μας παρείχαν.

Τέλος, θα θέλαμε να εκφράσουμε τη βαθιά μας ευγνωμοσύνη σε όλους τους πρώην και νυν κρατούμενους για τη συμμετοχή τους στην παρούσα έρευνα και την παραχώρηση σημαντικών πληροφοριών.

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
I ΜΕΡΟΣ: ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	8
1. Η ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ	9
1.1. Νομοθεσία και πρακτική	12
1.2. Κέντρο Κράτησης Μεταναστών	14
2. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΛΥΣΕΩΝ ΑΝΤΙ ΤΗΣ ΚΡΑΤΗΣΗΣ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ»	16
2.1 Στόχοι του προγράμματος	16
2.2. Μεθοδολογία προγράμματος	17

II ΜΕΡΟΣ: ΑΝΑΘΕΩΡΗΜΕΝΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ	19
3. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ	20
3.1. Διεθνής Συνασπισμός κατά της Κράτησης (International Detention Coalition)	20
3.2. Εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης	22
3.3. Παρουσίαση και ανάλυση του Αναθεωρημένου Κοινωνικού Μοντέλου Αξιολόγησης	25

III ΜΕΡΟΣ: ΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΠΟΨΕΙΣ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

42

4. Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

43

4.1. Έκθεση της Επιτροπής Διοικήσεως και
Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

43

4.2. Έκθεση της Επιτροπής των Δικαιωμάτων
του Παιδιού

46

4.3. Έκθεση της Αντιπροσωπείας στην Κύπρο
της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε
για τους Πρόσφυγες

51

5. ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΠΟΥ ΠΡΟΕΚΥΨΑΝ ΑΠΟ ΤΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΩΝ ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΣΕ ΥΤΧ

55

5.1. Τμήμα Αρχείου Πληθυσμού
και Μετανάστευσης

56

5.2. Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνούς
Αστυνομικής Συνεργασίας (ΔΕΕ&ΔΑΣ)

58

5.3. Χαρακτηριστικά ΥΤΧ στην Κύπρο
που βρίσκονται υπό κράτηση ή κινδυνεύουν
να τεθούν υπό κράτηση

61

IV ΜΕΡΟΣ: ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ, ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ

64

6. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΑΝΤΙ ΤΗΣ ΚΡΑΤΗΣΗΣ ΥΤΧ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ

65

6.1 Προσαρμογή και εφαρμογή
του Αναθεωρημένου Κοινοτικού Μοντέλου
Αξιολόγησης στα κυπριακά δεδομένα

66

6.2. Τοποθέτηση στην Κοινότητα
– Κάλυψη Βασικών Αναγκών

69

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

72

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

75

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

78

Περίληψη

Το πρόγραμμα «Πρώιμη και εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης Υψηλών Τρίτων Χωρών στην Κύπρο», υλοποιείται από τη ΜΚΟ Future Worlds Center, και έχει σαν στόχο να εντοπίσει και να προτείνει εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης που μπορούν να εφαρμοστούν στην Κύπρο. Η παρούσα έκθεση, συντάχθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος προκειμένου να καλύψει ένα διπλό στόχο. Αφενός, να χαρτογραφήσει την παρούσα κατάσταση στην Κύπρο και να προβεί σε μια ανασκόπηση των εναλλακτικών που έχουν εφαρμοστεί στην Ε.Ε. και αφετέρου να καταστεί ένα χρήσιμο εργαλείο για τον εντοπισμό εναλλακτικών μέτρων που μπορεί να αξιοποιηθούν στη χώρα μας.

Στο τελευταίο κεφάλαιο της έκθεσης παρατίθενται τα ευρήματα της έρευνας τα οποία καταδεικνύουν ότι πρωτίστως απαιτείται επανασχεδιασμός του υφιστάμενου πλαισίου έτσι ώστε να δημιουργηθεί ένας λειτουργικός και αποτελεσματικός μηχανισμός που πρωτίστως θα κατοχυρώνει τα δικαιώματα των άτυπων μεταναστών, θα τους προφυλάσσει από τον κίνδυνο της αυθαίρετης διοικητικής κράτησης και θα προσφέρει λιγότερο αυστηρές αλλά αποτελεσματικές εναλλακτικές μέσω μιας σαφώς ορισμένης διαδικασίας και συγκεκριμένων κριτηρίων.

Επιπλέον, καταδεικνύεται ότι ιδιαίτερα σημαντική είναι και η οικονομική επιβάρυνση της κράτησης. Αναμένεται, λοιπόν, πως η εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης θα συμβάλλει και σε αυτό το πεδίο μειώνοντας αισθητά τις κρατικές δαπάνες. Η μείωση του κόστους, ο περιορισμός της γραφειοκρατίας, ο σεβασμός και η τήρηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η προαγωγή μιας πιο ανθρωπιστικής πρακτικής είναι ζητήματα που αξίζουν της γενικότερης προσοχής της Κυπριακής πολιτείας.

Η εξέταση ηπιότερων εναλλακτικών μέτρων δεν συνεπάγεται τον πλήρη αποκλεισμό της χρήσης του μέτρου της κράτησης. Αντίθετα, η ύπαρξη ενός σαφούς πλαισίου εναλλακτικών μέτρων εγγυάται τη νομιμότητα των σχετικών διαδικασιών και ότι, σε κάθε περίπτωση, η κράτηση θα εφαρμοστεί ως το έσχατο μέτρο.

Κατά συνέπεια, κρίνεται αναγκαία η αξιοποίηση του Αναθεωρημένου Κοινοτικού Μοντέλου Αξιολόγησης, το οποίο μπορεί να προσαρμοστεί στην κυπριακή πραγματικότητα καθώς και η άμεση υιοθέτηση και εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης που θα στηρίζονται στην τοποθέτηση του ατόμου στην κοινότητα, ελεύθερα ή με όρους.

Συνοπτικά, το εν λόγω Μοντέλο στοχεύει στη δημιουργία διαδικασίας εντοπισμού και αξιολόγησης της κάθε περίπτωσης ξεχωριστά, μιας διαδικασίας που περιλαμβάνει τη διαχείριση της υπόθεσης, την παροχή νομικών συμβουλών και άλλων μηχανισμών που υποστηρίζουν το άτομο, συμπεριλαμβανομένης και της διασφάλισης των βασικών του αναγκών, με τελικό στόχο την επίλυση της υπόθεσης. Με τη διαχείριση υποθέσεων η εναλλακτική λύση που θα δίνεται σε κάθε περίπτωση, θα λαμβάνει υπόψη τις ατομικές ιδιαιτερότητες και ανάγκες του κάθε ανθρώπου ξεχωριστά έτσι ώστε να μην παραβιάζονται τα ανθρώπινα τους δικαιώματα, να μην στερούνται την προσωπική τους ελευθερία και να καλύπτονται επαρκώς οι βασικές τους ανάγκες.

Τα μέτρα αυτά θα βασίζονται στις αρχές της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας και στην αρχή της μη διάκρισης, γεγονός που αναμένεται να καταστήσει την Κύπρο μια ακόμη χώρα της Ε.Ε. στην οποία τα εναλλακτικά μέτρα μπορούν όχι απλώς να εφαρμόζονται αλλά να τυγχάνουν και ευρύτατης αποδοχής.

Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) βιώνει μια πρόκληση όσον αφορά τις μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές με τον αριθμό των ατόμων που εισέρχονται στην Ευρώπη να έχει αυξηθεί σημαντικά σε σύγκριση με τα προηγούμενα χρόνια. Δεκάδες εκατομμύρια άνθρωποι από τη Συρία, το Αφγανιστάν, το Ιράκ, την Ερυθραία και άλλα μέρη του κόσμου έχουν εκδιωχθεί από τις χώρες τους με αποτέλεσμα να αναζητούν καταφύγιο σε χώρες της Ε.Ε.. Συνάμα, ένας σημαντικός αριθμός ανθρώπων μετακινείται προς την Ευρώπη λόγω των συνθηκών φτώχειας που βιώνουν στις χώρες καταγωγής τους. Οι εξελίξεις αυτές έχουν διατηρήσει το άσυλο και τη μετανάστευση ψηλά στην πολιτική ατζέντα της Ε.Ε. ¹²

Σε πολιτικό επίπεδο πάρθηκαν πολλές πρωτοβουλίες εκ μέρους της Ε.Ε. -με πιο πρόσφατη αυτή του Μαΐου του 2015- όπου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ατζέντα με θέμα τη μετανάστευση. Στόχος είναι ο επαναπροσδιορισμός της μεταναστευτικής πολιτικής για τα επόμενα χρόνια. ¹³

Στο πλαίσιο των προσπαθειών των κρατών να διαχειριστούν την παράτυπη μετανάστευση παρατηρείται τα τελευταία χρόνια ότι η κράτηση των αιτούντων άσυλο και των άτυπων μεταναστών έχει καθιερωθεί σαν πρακτική σε μεγάλο μέρος της Ευρώπης, αλλά και σε πολλές χώρες παγκοσμίως, συμπεριλαμβανομένης της Αυστραλίας, των Η.Π.Α., και χωρών της Ασίας. ¹⁴

Πολλοί Διεθνείς Οργανισμοί όπως η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες (στο εξής «Υ.Α») αλλά και κοινωνικές οργανώσεις σε διάφορες χώρες έχουν εκφράσει τις ανησυχίες τους σχετικά με την αυξητική τάση των περιπτώσεων κράτησης Υπηκόων Τρίτων Χωρών (στο εξής «ΥΤΧ»).

Παράλληλα, ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (στο εξής «Ο.Η.Ε.») έχει ενισχύσει τις προσπάθειες του για παρότρυνση των κυβερνήσεων ώστε να σεβαστούν τη διεθνή νομοθεσία και να καταφεύγουν στην κράτηση ΥΤΧ μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις ¹⁵. Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η νομοθεσία της Ε.Ε. η οποία τονίζει ότι η κράτηση πρέπει να εφαρμόζεται ως «έσχατη λύση», ενώ παράλληλα ενθαρρύνει τη χρήση εναλλακτικών αντί της κράτησης.

Επιπλέον, όπως αναφέρει η Bloomfield ¹⁶, πολλές ΜΚΟ καταγράφουν καταπατήσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα κέντρα κράτησης μεταναστών, ενώ αρκετά κράτη-μέλη όπως η Μάλτα, η Ελλά-

¹² Corina Drousiotou et al, Asylum Information Database AIDA: Cyprus Country Report, NGO Future Worlds Center, (European Council on Refugees and Exiles. November 2015). Ανακτήθηκε στις 10 Ιουνίου 2016 από www.asylumineurope.org/reports/country/cyprus.

¹³ Drousiotou et al (2015), Cyprus Country Report, (ECRE. November 2015). Available at www.asylumineurope.org/reports/country/cyprus.

¹⁴ Guy J. Coffeya, Ida Kaplana, Robyn C. Sampson B, Maria Montagna Tucci, "The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum". Social Science & Medicine, 70, (2010): 2070-2079, ανακτήθηκε στις 21 Ιουλίου 2016 από http://ac.els-cdn.com/S0277953610002339/1-s2.0-S0277953610002339-main.pdf?_tid=46395126-4f27-11e6-88a1-00000aabb0f26&acdnat=1469094258be5027c2af425e46b1a52362c7f9178b

¹⁵ Bloomfield, "Alternatives to Detention".

¹⁶ Bloomfield, "Alternatives to Detention".

δα και η Γαλλία έχουν καταδικαστεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για την αυθαίρετη κράτηση και την απάνθρωπη μεταχείριση των μεταναστών στα κέντρα αυτά.

Όπως αναφέρει η ίδια συγγραφέας ¹⁷, η εμπλοκή των κοινωνικών οργανώσεων σε εκστρατείες κατά της κράτησης έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια, κυρίως μετά την ίδρυση του Διεθνούς Συνασπισμού κατά της Κράτησης (στο εξής «ΔΣΚΚ») το 2006, ενός παγκοσμίου δικτύου οργανώσεων που ασχολείται με την προάσπιση των μεταναστών, την έρευνα και την παροχή άμεσων υπηρεσιών προς τους μετανάστες που βρίσκονται υπό κράτηση ή κινδυνεύουν να κρατηθούν.

Ο Συνασπισμός, σε συνεργασία με την Υ.Α., έχουν θέσει ως στόχο -μέσω της υλοποίησης ενός 5ετούς προγράμματος (2014-2019)- την ενσωμάτωση των εναλλακτικών μέτρων στην εθνική νομοθεσία του κάθε κράτους και την εφαρμογή τους σε πρακτικό επίπεδο ¹⁸.

Είναι αξιοπρόσεκτο ότι οι εκστρατείες προώθησης των εναλλακτικών μέτρων έχουν ήδη επιτύχει θετικές αλλαγές. Καταρχήν, το νομοθετικό πλαίσιο αναπτύσσεται συνεχώς και πλέον η υποχρέωση να εξετάζονται «λιγότερα επαχθή μέτρα» εισήχθη στην Ευρωπαϊκή Οδηγία 2008/115/ΕΕ για τις Επιστροφές ¹⁹.

Επιπλέον, τον Ιούνιο του 2013 υιοθετήθηκε από την αναδιατυπωμένη Ευρωπαϊκή Οδηγία για την υποδοχή των αιτούντων διεθνούς προστασίας, η ανάγκη ενσωμάτωσης εναλλακτικών μέτρων στη νομοθεσία των κρατών-μελών. Σε πολλές χώρες όπως η Γαλλία, η Ουγγαρία και η Σλοβενία, έχουν εισαχθεί τέτοια μέτρα και προκύπτουν θετικά αποτελέσματα ²⁰.

Παράλληλα, από την αυξημένη χρήση των εναλλακτικών μέτρων σε διάφορες χώρες έχουν επωφεληθεί ευάλωτες κατηγορίες μεταναστών, κυρίως οικογένειες και παιδιά, όπως για παράδειγμα καταγράφεται στις περιπτώσεις του Βελγίου, της Αγγλίας και της Αυστρίας που έθεσαν σε εφαρμογή μέτρα που απαγορεύουν την κράτηση οικογενειών, μια πρακτική που ακολουθείται και στην Κύπρο ²¹.

Όσον αφορά στην περίπτωση της Κυπριακής Δημοκρατίας καταδεικνύεται πως η χρήση της κράτησης για σκοπούς ελέγχου της μετανάστευσης αυξάνεται τα τελευταία χρόνια. Επίσης, παρατηρούνται κενά στο νομικό πλαίσιο αλλά και στις διαδικασίες σχετικά με την κράτηση ΥΤΧ στην Κύπρο ταυτόχρονα με την παράλειψη εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων. Αυτή η πραγματικότητα σε συνδυασμό με την παντελή απουσία συστηματικής διερεύνησης του θέματος, αποτέλεσαν το έναυσμα για το σχεδιασμό και την υλοποίηση του προγράμματος «Προώθηση και εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων στην κράτηση Υπηκόων Τρίτων Χωρών στην Κύπρο».

Σκοπός του προγράμματος είναι η διεξαγωγή έρευνας για την εξεύρεση πρακτικών και εφαρμόσιμων εναλλακτικών στην κράτηση που να αρμόζουν και να ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα και τις συν-

¹⁷ Bloomfield, "Alternatives to Detention".

¹⁸ Bloomfield, "Alternatives to Detention".

Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Γραφείο Ελλάδας, «Επίκαιρα Ζητήματα Προσφυγικής Προστασίας». (Υπατη Αρμοστεία, 2014), ανακτήθηκε στις 7 Ιουλίου 2016 από https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Extras/WRD_2014/2014_PROTECTION_POSITIONS_GR.pdf

¹⁹ Bloomfield, "Alternatives to Detention".

²⁰ Bloomfield, "Alternatives to Detention".

²¹ Bloomfield, "Alternatives to Detention".

θήκες της κυπριακής κοινωνίας. Ακόμη, στόχος του προγράμματος είναι να προωθηθεί η επικοινωνία και συνεργασία μεταξύ των φορέων -κρατικών και μη- για την ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών επί του θέματος.

Χρηματοδότης του προγράμματος είναι ο διεθνής οργανισμός EPIM (European Programme for Integration and Migration), που αποτελεί μια πρωτοβουλία 13 ευρωπαϊκών ινστιτούτων με στόχο την προώθηση εποικοδομητικών προσεγγίσεων για τη μετανάστευση στην Ευρώπη. Το πρόγραμμα υλοποιείται από τον οργανισμό Future Worlds Center²² σε συνεργασία με την Επίτροπο Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού, και την Αντιπροσωπεία στην Κύπρο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες (UNHCR) και έχει τη στήριξη του Γραφείου Επιτρόπου Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Κατά την υλοποίηση του προγράμματος υπήρξε, επίσης, στενή συνεργασία με τον Διεθνή Συνασπισμό κατά της Κράτησης (International Detention Coalition), ο οποίος συνέβαλε με την πολύχρονη τεχνογνωσία και εμπειρία επί του θέματος, εμπειρία που έχει αποκτήσει από τις δραστηριότητες του ανά το παγκόσμιο. Πιο συγκεκριμένα, το «Αναθεωρημένο Κοινοτικό Μοντέλο Αξιολόγησης», το οποίο έχει αναπτύξει και προάγει ο εν λόγω Συνασπισμός, θα αποτελέσει το εργαλείο με το οποίο στοχεύουμε να εντοπίσουμε και να προωθήσουμε τις βέλτιστες εναλλακτικές λύσεις που αρμόζουν στην κυπριακή πραγματικότητα.

Η παρούσα Έκθεση στοχεύει να σκιαγραφήσει την τρέχουσα κατάσταση στην Κύπρο, να παρουσιάσει τις θετικές αλλαγές που έχουν επιτευχθεί τα τελευταία χρόνια στον τομέα των εναλλακτικών, αλλά και τα κενά που εξακολουθούν να υφίστανται. Τέλος, απώτερος στόχος είναι να προτείνει εναλλακτικά, στην κράτηση, μέτρα που θα μπορούσαν να υιοθετηθούν και να εφαρμοστούν στην Κύπρο.

Αναλυτικά, η Έκθεση αποτελείται από τέσσερα μέρη. Στο πρώτο μέρος γίνεται αναφορά στην Κύπρο και στην κατάσταση που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια γύρω από τη μετανάστευση και την κράτηση ΥΤΧ. Επίσης, περιγράφεται η μεταναστευτική πολιτική και πρακτική που ακολουθείται στην Κύπρο ενώ στη συνέχεια παρουσιάζεται αναλυτικά το πρόγραμμα «Προώθηση και εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων στην κράτηση Υπηκόων Τρίτων Χωρών στην Κύπρο» καθώς και η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε.

Στο δεύτερο μέρος, αναλύεται το «Αναθεωρημένο Κοινοτικό Μοντέλο Αξιολόγησης» και παρατίθενται παραδείγματα εναλλακτικών μέτρων που εφαρμόζονται σε χώρες της Ευρώπης. Στο τρίτο μέρος, παρουσιάζονται οι θέσεις και οι απόψεις κρατικών και ανεξάρτητων αρχών επί του θέματος, όπως της Επιτρόπου Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, της Επιτρόπου Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού, καθώς και της Αντιπροσωπείας στην Κύπρο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες, καθώς και η ανάλυση ερωτηματολογίων που τέθηκαν στις Αρχές. Επίσης, παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά Υπηκόων Τρίτων Χωρών στην Κύπρο που βρίσκονται υπό κράτηση ή κινδυνεύουν να τεθούν υπό κράτηση.

Στο τέταρτο και τελευταίο μέρος, γίνεται μια προσπάθεια προσαρμογής και εφαρμογής του Αναθεωρημένου Κοινοτικού Μοντέλου στα κυπριακά δεδομένα για να καταλήξουμε στη συνέχεια σε ρεαλιστικές προτάσεις για πρακτικές, εναλλακτικές λύσεις που μπορούν να τύχουν εφαρμογής στην Κύπρο.

²² Future Worlds Center, <http://www.futureworldscenter.org/>

I ΜΕΡΟΣ:

ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

1. Η Υφισταμενη Κατασταση Στην Κυπρο

Η ανάγκη αλλαγής στις πρακτικές της κράτησης μεταναστών για σκοπούς απέλασης επισημαίνεται διεθνώς τα τελευταία χρόνια και αποτελεί ζήτημα που τίθεται πλέον στο επίκεντρο της συζήτησης επί μεταναστευτικών και προσφυγικών θεμάτων. Όπως αναφέρει έκθεση της Υ.Α., ακόμη και οι πιο αυστηρές πολιτικές κράτησης δεν είναι ικανές να αποτρέψουν την παράτυπη μετανάστευση. Καλεί, λοιπόν, τις κυβερνήσεις να εφαρμόσουν εναλλακτικά μέτρα, που επαρκούν για να αντιμετωπίσουν τις όποιες προκλήσεις σε επίπεδο ασφάλειας και δημόσιας τάξης ¹².

Πέραν της αναγκαιότητας υιοθέτησης εναλλακτικών μέτρων, οι αποφάσεις κράτησης θα πρέπει σύμφωνα με την Υ.Α., να βασίζονται σε λεπτομερή και εξατομικευμένη αξιολόγηση της αναγκαιότητας της κράτησης, παράλληλα με την παράθεση ενός νόμιμου σκοπού. Η αναγκαιότητα, το εύλογο και η αναλογικότητα της κράτησης θα πρέπει να κρίνονται σε κάθε ατομική υπόθεση. Το εύλογο της κράτησης, απαιτεί μια αξιολόγηση όλων των ειδικών αναγκών ή εκτιμήσεων για την ατομική υπόθεση ¹³. Η Υ.Α. αναφέρει ότι, «δεδομένου του θεσμικού πλαισίου και των Κατευθυντήριων Οδηγιών της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, προκύπτει ξεκάθαρα η ανάγκη υιοθέτησης ενός πλαισίου εναλλακτικών της κράτησης μέτρων» ¹⁴.

Στην Κύπρο κατά τη διάρκεια των τελευταίων τριών δεκαετιών εφαρμόζεται μια αυστηρή μεταναστευτική πολιτική που περιλαμβάνει την ευρεία χρήση της κράτησης ως τη βασική πρακτική για την απομάκρυνση των ΥΤΧ. Παρ' όλο που η κρατική νομοθεσία, σε εναρμόνιση με τη σχετική Ευρωπαϊκή Οδηγία 2008/115/ΕΕ, ορίζει ότι η κράτηση πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο ως έσχατη λύση και μόνο όταν λιγότερο αυστηρά μέτρα για την κράτηση δεν είναι εφικτά, εντούτοις, η κράτηση είναι συχνά η προεπιλεγμένη διαδικασία που χρησιμοποιείται για την απομάκρυνση των ΥΤΧ και δεν αναφέρονται σαφείς εναλλακτικές λύσεις αντί της κράτησης στο νόμο.

Παρά ταύτα, τα τελευταία δύο έτη έχουν παρατηρηθεί ορισμένες θετικές εξελίξεις οι οποίες είναι χρήσιμο να αναφερθούν, όπως ο de facto τερματισμός της κράτησης ανηλίκων ή μητέρων με παιδιά για σκοπούς απέλασης, η μείωση των περιπτώσεων όπου κρατούνται αιτητές ασύλου, όπως επίσης και η μείωση της χρονικής περιόδου κράτησης αιτητών ασύλου. Οι πρακτικές αυτές, αν και αποτελούν ένδειξη προσπάθειας για βελτιστοποίηση του συστήματος, δεν έχουν μεταφερθεί στο νόμο ούτε έχουν συνοδευτεί από εφαρμογή συστηματοποιημένων εναλλακτικών στην πράξη, εκτός από συγκεκριμένες ad hoc περιπτώσεις.

Επίσης, αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι παρά τον μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο και μεταναστών που καταφθάνουν στα σύνορα διαφόρων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην Κύπρο ο αριθμός παραμένει σχετικά μικρός. Το γεγονός αυτό δίνει τη δυνατότητα στις αρχές να αντιμετωπίσουν το δύσκολο έργο της ρύθμισης των εισροών και εκροών μετανάστευσης με μέτρα κατάλληλα επεξεργασμένα ώστε να απομακρύνουν τόσο τον κίνδυνο στέρξης της ελευθερίας όσο και το προσωπικό αλλά και κοινωνικό κόστος που προκύπτει από αυτή τη στέρξη. Τα κράτη που δέχονται περισσότερους πρό-

¹² Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Κατευθυντήριες οδηγίες για την κράτηση των αιτούντων άσυλο. Κατευθυντήριες Οδηγίες σχετικά με τα Εφαρμοστέα Κριτήρια και Πρότυπα που αφορούν την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο και Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα. Υπατη Αρμοστεία, 2012, ανακτήθηκε στις 4 Μαΐου 2016 από <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51a48a5a4>

¹³ Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Κατευθυντήριες οδηγίες για την κράτηση των αιτούντων άσυλο. Κατευθυντήριες Οδηγίες σχετικά με τα Εφαρμοστέα Κριτήρια και Πρότυπα που αφορούν την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο και Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα. Υπατη Αρμοστεία, 2012, ανακτήθηκε στις 4 Μαΐου 2016 από <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51a48a5a4>.

¹⁴ Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Κατευθυντήριες οδηγίες για την κράτηση των αιτούντων άσυλο.

σφυγες και μετανάστες, αντιμετωπίζουν και πιο έντονες πολιτικές πιέσεις, οι οποίες περιορίζουν την δυνατότητά τους να καινοτομούν, ενώ σε κράτη όπως η Κύπρος όπου οι αριθμοί είναι αδιαμφισβήτητα περιορισμένοι υπάρχουν περισσότερες ευκαιρίες και δυνατότητες για ανάπτυξη βέλτιστων πρακτικών που θα μπορούσαν να αποτελέσουν πρότυπο για το σύνολο των χωρών της Ε.Ε. Παράλληλα, τέτοια μέτρα μπορούν να διευκολύνουν το έργο των αρχών με διαδικασίες λιγότερο χρονοβόρες, χαμηλότερου κόστους, πιο ευέλικτες και δεκτικές σε γοργή αναπροσαρμογή ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες.

Επί του παρόντος και στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας έχει παρατηρηθεί ότι δεν υπάρχει στην Κύπρο συστηματική δραστηριότητα επί του θέματος είτε από κυβερνητικούς ή μη κυβερνητικούς φορείς που να ενθαρρύνουν τις αρμόδιες αρχές να κινηθούν προς μια τέτοια κατεύθυνση. Παρατηρείται, επίσης, απουσία συστηματικής διερεύνησης των εναλλακτικών προς εφαρμογή στην Κύπρο, ενώ επικρατεί -τουλάχιστον μεταξύ των κρατικών φορέων- η αντίληψη ότι η κράτηση δεν αποτελεί πρωτεύον ζήτημα προς επανεξέταση και άρα δεν υπάρχει λόγος να αντικατασταθούν οι υφιστάμενες πρακτικές από εναλλακτικά μέτρα.

Ως εκ τούτου η Κυπριακή Δημοκρατία έχει δεχθεί επικρίσεις για τις πρακτικές κράτησης, καθώς και πιέσεις για τη μεταρρύθμισή τους, από την Επίτροπο Διοικήσεως, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Επιτροπή του ΟΗΕ κατά των βασανιστηρίων, την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καθώς και από μη κυβερνητικούς φορείς, όπως το ECRE (European Council for Refugees and Exiles), η Διεθνής Αμνηστία και τοπικές ΜΚΟ. Οι ανεπαρκείς διαδικασίες διασφάλισης της νομιμότητας των αποφάσεων κράτησης έχουν επιβεβαιωθεί και από περιπτώσεις που έτυχαν καταδίκης από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Όσον αφορά την έλλειψη εναλλακτικών κράτησης, η Κυπριακή Δημοκρατία έχει δεχθεί κριτική από τον Επίτροπο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης Nils Muižnieks, τόσο μετά από επίσκεψη που διεξήγαγε στην Κύπρο το Δεκέμβριο του 2015 όσο και σε έκθεση που δημοσίευσε το Μάρτιο του 2016 ¹⁵.

Πιο συγκεκριμένα, στην έκθεση του Επιτρόπου εκφράζονται ανησυχίες για την παρατεταμένη κράτηση των ΥΤΧ με σκοπό την απέλαση ακόμη και όταν φαίνεται ότι δεν υφίσταται κάποια λογική προοπτική απομάκρυνσης, γεγονός που επιβεβαιώθηκε και σε πρόσφατη απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Εκφράστηκε, επίσης, ανησυχία μετά από πληροφορίες ότι ορισμένες αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστηρίου που διατάσσουν την απελευθέρωση μεταναστών μετά από παράνομη, παρατεταμένη κράτηση δεν έχουν υλοποιηθεί από τη διοίκηση και οι εμπλεκόμενοι τέθηκαν εκ νέου υπό κράτηση μετά την απελευθέρωση τους. Ο Επίτροπος ζητά μέσω της έκθεσης καλύτερες πολιτικές ένταξης, διάθεση κονδυλίων από τον προϋπολογισμό για την κατάλληλη υποδοχή μεταναστών, αλλά και κατάλληλη αντιμετώπιση του φαινομένου των 'απάτριδων' μέσω της κύρωσης διεθνών Συμβάσεων ¹⁶.

Σύμφωνα με τον Προϊστάμενο της Αρχής Κατά των Διακρίσεων του Γραφείου της Επιτρόπου Διοικήσεως και Προστασίας των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, στην Κύπρο δεν υπάρχει εμπειρία ή επιτυχής εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης, γεγονός που είναι εμφανές στο ποινικό και στο σωφρονιστικό σύστημα της Κύπρου και στην αποτυχία να εφαρμοστούν εντός αυτού εναλλακτικές λύσεις αντί της φυλάκισης. Προκύπτει, επίσης, το συμπέρασμα ότι είναι αναγκαία η ατομική και εξειδικευμένη αξιολόγηση της κάθε υπόθεσης ξεχωριστά, πρακτική που απουσιάζει στον τομέα της κράτησης ΥΤΧ στην Κύπρο.

Η πιθανότητα να τεθούν υπόψη εναλλακτικές επιλογές είναι στις επιδιώξεις της παρούσας έκθεσης και

¹⁵ Nils Muižnieks. Report By Nils Muižnieks Commissioner For Human Rights Of The Council Of Europe Following His Visit To Cyprus From 7 To 11 December 2015. Council Of Europe, 2016, ανακτήθηκε στις 20 Ιουνίου 2016 από <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2913454&SecMode=1&DocId=2372584&Usage=2>.

¹⁶ Nils Muižnieks. Report By Nils Muižnieks Commissioner For Human Rights.

στοχεύει στο να εγκαιनिάσει τη σχετική συζήτηση με την παρουσίαση εναλλακτικών που είναι άμεσα υλοποιήσιμες και μπορούν να εφαρμοστούν χωρίς ιδιαίτερο κόστος από τις κρατικές Αρχές. Βάσει της έρευνας που διεξήχθη για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης και βάσει των ευρημάτων από το σύνολο των δραστηριοτήτων του Οργανισμού Future Worlds Center που σχετίζονται με θέματα ασύλου και μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης και της κράτησης και επικεντρώνοντας στα τελευταία δύο έτη (2014-2016), έχουν επισημανθεί τα ακόλουθα ζητήματα σχετικά με την κράτηση (και τη χρήση εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης) τα οποία παρατίθενται συνοπτικά:

1. Η νέα πολιτική που εφαρμόζεται σχετικά με την κράτηση αιτητών ασύλου οδήγησε σε σημαντική μείωση του αριθμού αιτητών ασύλου υπό κράτηση αλλά και στην μείωση της περιόδου κράτησης. Με τη νέα πρακτική οι αιτητές που τελούν σήμερα υπό κράτηση είναι εκείνοι που υποβάλουν αίτηση ασύλου αφότου έχουν συλληφθεί και τεθεί υπό κράτηση. Επιπλέον, επιβάλλεται να εξετάζεται η αίτηση ασύλου τους εντός 30 ημερών από την Υπηρεσία Ασύλου και 15 ημερών από την Αναθεωρητική Αρχή Προσφύγων και σε περίπτωση όπου δεν εκδοθεί απόφαση θα πρέπει να αφεθεί ο αιτητής ελεύθερος.
2. Στις περιπτώσεις αιτητών ασύλου που έχουν προσφύγει στο Διοικητικό Δικαστήριο ενάντια στην απόφαση της Υπηρεσίας Ασύλου ή της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφύγων δεν είναι ξεκάθαρο εάν υπάρχει πολιτική σε σχέση με την κράτηση των ατόμων αυτών.
3. Ακολουθείται πολιτική μη-κράτησης ατόμων που προέρχονται από χώρες όπου γίνονται συρράξεις (π.χ. Σύριων).
4. Ακολουθείται πολιτική μη-κράτησης παιδιών και η παραπομπή τους σε χώρους φιλοξενίας παιδιών.
5. Ακολουθείται πολιτική μη-κράτησης μητέρων νεαρών παιδιών.
6. Ακολουθείται πολιτική μη-κράτησης προσώπων που επιστρέφονται στην Κύπρο υπό τον κανονισμό του Δουβλίνου.
7. Στις περιπτώσεις άτυπων ΥΤΧ η κράτηση δεν εφαρμόζεται ως έσχατο μέσο αλλά συχνά ως το μόνο ή/και προεπιλεγμένο μέτρο για σκοπούς εκτέλεσης απόφασης επιστροφής.
8. Παρατηρείται απουσία μηχανισμού διαδικασιών εξατομικευμένης αξιολόγησης της κάθε υπόθεσης πριν την απόφαση κράτησης ή/και την επαναξιολόγηση της απόφασης κράτησης.
9. Ακολουθείται πολιτική κράτησης ευάλωτων προσώπων και απουσία μηχανισμού εντοπισμού ευάλωτων προσώπων.
10. Σημειώνεται απουσία πολιτικής για περιπτώσεις όπου η εκτέλεση της απόφασης επιστροφής δεν είναι εφικτή.
11. Ο αριθμός ατόμων υπό κράτηση ή υπό κίνδυνο κράτησης είναι διαχειρίσιμος και ευνοεί τη χρήση εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης, την περαιτέρω μείωση ΥΤΧ υπό κράτηση και την ανάπτυξη καλών πρακτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

1.1. Νομοθεσία και πρακτική

Στην Κύπρο η κράτηση μεταναστών προβλέπεται στον περί Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Νόμο (ΚΕΦ.105), υπό δύο διαφορετικά άρθρα. Το άρθρο 14 που αφορά τα άτομα που έχουν κηρυχτεί «παράνομοι μετανάστες» και το άρθρο 18 ΠΣΤ που αποτελεί ενσωμάτωση της Οδηγίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις Επιστροφές (2008/115/ΕΚ).

Το άρθρο 14 προνοεί τη δυνατότητα κράτησης ατόμων που έχουν κηρυχτεί «παράνομοι μετανάστες» και καθορίζει δεκατρείς διαφορετικές περιπτώσεις κάτω από τις οποίες μπορεί να κηρυχτεί κάποιος «παράνομος μετανάστης». Οι πιο συχνές περιπτώσεις αποτελούν την παράνομη είσοδο ή παραμονή στο έδαφος της Κυπριακής Δημοκρατίας ή παραβιάσεις του περί Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Νόμο (ΚΕΦ. 105).

Υπό τη διάταξη 18 ΠΣΤ, προβλέπεται ότι οι ΥΤΧ που υπόκεινται σε διαδικασίες επιστροφής μπορούν να κρατούνται μόνο για την προετοιμασία της επιστροφής ή και κατά την εκτέλεση της απόφασης απομάκρυνσης και ιδίως όταν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής, ή αν ο ΥΤΧ παρεμποδίζει τη διαδικασία απομάκρυνσης. Σε αυτό το πλαίσιο χορηγείται ένα χρονικό διάστημα μεταξύ 7 και 30 ημερών για οικειοθελή αναχώρηση.

Σύμφωνα με την ίδια διάταξη η κράτηση δεν μπορεί να υπερβαίνει τους έξι μήνες αλλά μπορεί να παραταθεί για επιπλέον 12 μήνες σε περιπτώσεις όπου, για διάφορους λόγους, η απέλαση απαιτεί περισσότερο χρόνο, με τον ανώτατο χρόνο να ανέρχεται σε 18 μήνες. Αυτοί οι λόγοι συνήθως είναι η έλλειψη συνεργασίας του υπό απέλαση ατόμου ή η καθυστέρηση της λήψης αναγκαίων εγγράφων από χώρες καταγωγής.

Ο περί Προσφύγων Νόμος του 2000 (6(I)/2000) απαγορεύει την κράτηση των αιτούντων άσυλο, καθώς και των παιδιών αιτούντων άσυλο. Ωστόσο, προβλέπει ότι το δικαστήριο μπορεί να εκδώσει ένταλμα κράτησης για ενήλικα αιτητή είτε για να καθοριστεί η ιθαγένειά του/της, ή η ταυτότητα του/της σε περίπτωση που δεν συνεργαστεί, είτε για να εξετάσει τα νέα στοιχεία μετά την απόρριψη της αίτησης ασύλου και την έκδοση διατάγματος απέλασης. Στην πράξη όμως, η κράτηση υπό των Περί Προσφύγων Νόμο έχει καταστεί ανενεργή και οι αιτητές ασύλου κρατούνται αποκλειστικά υπό τις διατάξεις του Περί Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Νόμου, επίσης ως «παράνομοι μετανάστες». Η πρακτική αυτή μέχρι και το 2014 είχε οδηγήσει σε κράτηση μεγάλου αριθμού αιτητών ασύλου που ξεπερνούσε ανά πάσα στιγμή τους 100¹⁷ και συχνά κρατούνταν για όλη τη διάρκεια της εξέτασης του αιτήματος ασύλου, που σε κάποιες περιπτώσεις ξεπερνούσε ακόμα και τους 12 μήνες.

Επιπροσθέτως, στην αναδιατυπωμένη Οδηγία 2013/33/ΕΕ¹⁸ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία -η οποία δεν έχει μέχρι στιγμής ενσωματωθεί στο Κυπριακό Δίκαιο, αλλά οι σχετικές διατάξεις έχουν περιληφθεί στο τροποποιητικό περί Προσφύγων Νόμο- η κράτηση αιτούντων θα πρέπει να είναι δυνατή μόνον σε σαφώς καθορισμένες, εξαιρετικές περιπτώσεις οι οποίες προβλέπονται στην συγκεκριμένη οδηγία και να διέπεται από την αρχή της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας όσον αφορά τόσο τον τρόπο όσο και το σκοπό της κράτησης. Σε περίπτωση που ένας αιτών τελεί υπό κράτηση, ο αιτών θα πρέπει να έχει αποτελεσματική πρόσβαση στις αναγκαίες διαδικαστικές εγγυήσεις, όπως το δικαίωμα προσφυγής ενώπιον εθνικής δικαστικής αρχής.

¹⁷ Βάσει στοιχείων του 2014 και σύμφωνα με το ΧΩ.ΚΑ.Μ. στη Μενόγεια, ο συνολικός αριθμός αιτητών ασύλου που βρισκόταν υπό κράτηση από τον Ιανουάριο – Σεπτέμβριο του 2015 ήταν 100.

¹⁸ ΟΔΗΓΙΑ 2013/33/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση), ανακτήθηκε στις 10 Μαΐου 2016 από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=en>.

Όσον αφορά τις εναλλακτικές στην κράτηση, υπάρχει ρητή αναφορά στον περί Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Νόμο (ΚΕΦ.105, άρθρο 18ΠΣΤ) ¹⁹ για «άλλα επαρκή αλλά λιγότερο αναγκαστικά μέτρα» σε εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/115/ΕΚ για τις Επιστροφές, χωρίς όμως αυτά να προσδιορίζονται. Στον Περί Προσφύγων Νόμο, όμως, αναμένεται ότι με την ενσωμάτωση των διατάξεων της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ ²⁰ θα περιληφθούν συγκεκριμένα εναλλακτικά μέτρα προς συμμόρφωση με το άρθρο 8 της Οδηγίας όπου αναφέρεται ότι «τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε το εθνικό δίκαιο να προβλέπει κανόνες που αφορούν εναλλακτικές της κράτησης λύσεις, όπως η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση χρηματικής εγγύησης ή η υποχρέωση διαμονής σε υποδεικνυόμενο μέρος».

Παρά ταύτα, σε κανέναν από τους δύο νόμους δεν υπάρχουν ξεκάθαρες, κατευθυντήριες διαδικασίες για την εξέταση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας της κράτησης και της ενεργοποίησης των όποιων εναλλακτικών. Επιπλέον, ούτε στην πράξη παρατηρείται να έχει δημιουργηθεί μια συστηματική και αποτελεσματική διαδικασία ώστε να εξετάζεται η αναγκαιότητα της κράτησης αναλόγως των ειδικών συνθηκών της κάθε υπόθεσης και η αξιοποίηση κάποιας μορφής εναλλακτικής.

Με την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με την Ευρωπαϊκή οδηγία για τις Επιστροφές το 2011, η κράτηση ανήλικων παιδιών άρχισε να εφαρμόζεται για πρώτη φορά και οδήγησε στην κράτηση ενός αρκετά μεγάλου αριθμού παιδιών. Η πολιτική αυτή τερματίστηκε μετά από παρεμβάσεις της Επιτροπής Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και της Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Παιδιού περί το 2014.

Πιο συγκεκριμένα, σχετικά με την εν λόγω πρακτική η Επίτροπος Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού μαζί με την Επιτροπή Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων προέβησαν σε Κοινό Ανακοινωθέν Τύπου ²¹ στο οποίο επεσήμαναν ότι η συγκεκριμένη πρακτική πλήττει καίρια το συμφέρον των παιδιών. Όπως αναφέρεται στην Έκθεση της Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Παιδιού (βλ. Κεφ.4) «(...) η Επίτροπος διαβίβασε, στη διυπουργική Επιτροπή που συγκλήθηκε για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων για το θέμα, Σημείωμα ²², στο οποίο παρουσίασε τις βασικές Αρχές, οι οποίες πρέπει να διασφαλίζονται σε κάθε απόφαση σύλληψης/κράτησης/απέλασης, η οποία επηρεάζει άμεσα ή έμμεσα παιδί οικογένειας μεταναστών χωρίς χαρτιά. Μετά από τις πιέσεις των δύο Επιτροπών, της κοινωνίας των πολιτών καθώς και τις αποφάσεις της πιο πάνω διυπουργικής Επιτροπής, παρατηρήθηκε σημαντική μείωση των περιστατικών που καταγγέλλονταν στο Γραφείο της Επιτροπής όσον αφορά τη σύλληψη και κράτηση γονιών και ειδικότερα για την κράτηση και των δύο γονιών ή μονογονιών».

Σήμερα δεν κρατούνται ανήλικοι για σκοπούς απέλασης, ούτε μητέρες με νεαρά ανήλικα παιδιά. Η αλλαγή αυτή αποτελεί άλλη μια θετική εξέλιξη στην πολιτική που ακολουθεί η Κυπριακή Δημοκρατία, αλλαγή η οποία μένει να θεσπιστεί και νομικά, διασφαλίζοντας έτσι τη συνεπή εφαρμογή της και τη δημιουργία θετικού παραδείγματος από την κυπριακή πολιτεία προς άλλα κράτη-μέλη της Ε.Ε. που

¹⁹ Ο Περί 18ΠΣΤ.-(1) Εκτός εάν στη συγκεκριμένη περίπτωση επιτρέπεται να εφαρμοστούν αποτελεσματικά άλλα επαρκή αλλά λιγότερο αναγκαστικά μέτρα, ο Υπουργός Εσωτερικών δύναται να εκδίδει διάταγμα με το οποίο να θέτει υπό κράτηση υπήκοο τρίτης χώρας υποκείμενο σε διαδικασίες επιστροφής, μόνο για την προετοιμασία της επιστροφής και/ή τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης, ιδίως όταν - (α) υπάρχει κίνδυνος διαφυγής, ή (β) ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας αποφεύγει ή παρεμποδίζει την προετοιμασία της επιστροφής ή τη διαδικασία απομάκρυνσης. Τέτοια κράτηση έχει τη μικρότερη δυνατή διάρκεια και διατηρείται μόνο καθόσον χρόνο η διαδικασία απομάκρυνσης εξελίσσεται και εκτελείται με τη δέουσα επιμέλεια.

²⁰ ΟΔΗΓΙΑ 2013/32/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιτύπωση), άρθρο 8

²¹ Για το Κοινό Ανακοινωθέν βλέπε στο www.childcom.org.cy, στο σύνδεσμο Επίσημες Θέσεις και Εκθέσεις της Επιτροπής.

²² Το Σημείωμα έχει τίτλο «Σημείωμα Επιτροπής Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού, σχετικά με θέματα παραβιάσεων των δικαιωμάτων παιδιών, οικογενειών μεταναστών χωρίς χαρτιά, των οποίων οι γονείς συλλαμβάνονται και κρατούνται με σκοπό την απέλαση».

δεν ακολουθούν ανάλογη πολιτική.

Περί τα τέλη του 2014 υπήρξε θετική στροφή στην πολιτική σχετικά με την κράτηση των αιτητών ασύλου που οδήγησε σε σημαντική μείωση του αριθμού αιτητών ασύλου υπό κράτηση²³ αλλά και στην μείωση της περιόδου κράτησης. Με τη νέα πρακτική οι αιτητές που τελούν σήμερα υπό κράτηση είναι εκείνοι που υποβάλουν αίτηση ασύλου αφότου έχουν συλληφθεί και τεθεί υπό κράτηση. Επιπλέον, επιβάλλεται να εξετάζεται η αίτηση ασύλου εντός 30 ημερών από την Υπηρεσία Ασύλου και 15 ημερών από την Αναθεωρητική Αρχή Προσφύγων σε περίπτωση όπου αιτητής προσφύγει σε αυτή. Σε περίπτωση παραχώρησης διεθνούς προστασίας αφήνεται άμεσα ελεύθερος ενώ σε περιπτώσεις πολύπλοκων υποθέσεων όπου δε δύναται να εκδοθεί απόφαση εντός των προαναφερθέντων χρονοδιαγραμμάτων, η εξετάζουσα αρχή θα ζητήσει όπως αφεθεί ελεύθερος ο αιτητής ασύλου. Επί του παρόντος δεν είναι ξεκάθαρο κατά πόσο η πρακτική αυτή έχει επεκταθεί σε αιτητές ασύλου που έχουν προσφύγει ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου.

Επίσης, υπό τη νέα πολιτική οι αιτητές ασύλου που επιστρέφονται στην Κύπρο βάσει του κανονισμού του Δουβλίνου και για τους οποίους η τελική απόφαση εκκρεμεί, αντί να κρατούνται, μεταφέρονται πλέον στο κέντρο υποδοχής της Κοφίνου. Οι πλείστοι αιτητές που τελούν σήμερα υπό κράτηση είναι εκείνοι που είχαν υποβάλει την αίτηση μετά την σύλληψη.

Στις περιπτώσεις των ευάλωτων προσώπων ο Νόμος δεν απαγορεύει την κράτηση τους. Στην πράξη, εν τη απουσία διαδικασίας εξέτασης της αναγκαιότητας και αναλογικότητας της κράτησης σε συνδυασμό με την έλλειψη μηχανισμού εντοπισμού και αξιολόγησης ευάλωτων προσώπων, η κράτηση ευάλωτων προσώπων είναι συχνό φαινόμενο και περιλαμβάνει θύματα εμπορίας προσώπων, θύματα βασανιστηρίων, εγκυμονούσες και άτομα με ειδικές ανάγκες, άτομα με αναπηρίες ή άλλα σοβαρά προβλήματα υγείας.

Επί του παρόντος δεν εφαρμόζονται εναλλακτικά μέτρα στην Κυπριακή Δημοκρατία με εξαίρεση τις προαναφερθείσες περιπτώσεις παιδιών και μητέρων νεαρών παιδιών. Στην περίπτωση των νεαρών μητέρων δεν περιλαμβάνεται ατομική αξιολόγηση και παροχή σε βασικά δικαιώματα διαβίωσης.

1.2. Κέντρο Κράτησης Μεταναστών

Το Κέντρο κράτησης μεταναστών στη Μενόγεια της επαρχίας Λάρνακας άρχισε να λειτουργεί τον Ιανουάριο του 2013 και έχει χωρητικότητα 128 ατόμων. Σκοπός της δημιουργίας του είναι η κράτηση άτυπων μεταναστών. Αποτελεί, ωστόσο, συνηθισμένη πρακτική μετανάστες να κρατούνται σε αστυνομικά τμήματα για ολιγοήμερη περίοδο, μαζί με κρατούμενους που δίδονται για εγκληματικές, ποινικές πράξεις.

Κατά τη διάρκεια του 2016 κρατούνταν κατά μέσο όρο 80 άτομα²⁴ εκ των οποίων ο μέσος αιτητών ασύλου ήταν κατά μέσο όρο 25-30 αιτητές ασύλου (ο αριθμός αυτός μεταβάλλεται συνεχώς). Οι χώρες καταγωγής των κρατουμένων είναι, μεταξύ άλλων, οι εξής: Ιράν, Πακιστάν, Ινδία, Βιετνάμ, Νεπάλ, Σρι Λάνκα, Μπαγκλαντές, Νιγηρία, Καμερούν, Αίγυπτος, Αφγανιστάν και Πολωνία.

²³ Το 2014 υπολογίζεται ότι ανά πάσα στιγμήν υπήρχαν 100-120 αιτητές ασύλου ενώ με την εφαρμογή της νέας πολιτικής μειώνεται σε μέσο όρο 25-30.

²⁴ Οι πληροφορίες προέρχονται από τις επισκέψεις που διενεργεί ο Οργανισμός μας στα κρατητήρια της Μενόγειας.

Στο κέντρο κράτησης της Μενόγειας έχουν λάβει χώρα αρκετές απεργίες πείνας και διαμαρτυρίες από μετανάστες και αιτητές ασύλου που κρατούνταν στο κέντρο, καταγγέλλοντας κυρίως την ίδια την κράτηση αλλά και τη διάρκεια αυτής. Όσον αφορά τις συνθήκες διαβίωσης είναι γεγονός ότι έχουν σημειωθεί ορισμένες βελτιώσεις, μετά και από εισηγήσεις και γραπτές κατευθυντήριες γραμμές που εκδόθηκαν από την Επίτροπο Διοικήσεως, καθοδηγώντας το προσωπικό να σεβαστεί τα δικαιώματα των κρατουμένων ²⁵. Η Επίτροπος έχει αναφέρει ότι δεν λαμβάνει, πλέον, καταγγελίες σχετικά με κακοποιήσεις των κρατουμένων. Παράπονα όμως και διαμαρτυρίες για την έλλειψη δραστηριοτήτων, καθώς και για τη διάρκεια της κράτησής, συνεχίζουν να εκφράζονται.

Κόστος Διαχείρισης Κέντρου Κράτησης Μεταναστών στη Μενόγεια

Το κέντρο κράτησης στη Μενόγεια είναι χωρητικότητας 128 κλινών και οι εγκαταστάσεις του πληρούν τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Παρά το γεγονός ότι το κέντρο έχει βελτιώσει τις συνθήκες κράτησης, απαιτείται περαιτέρω στήριξη για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

Το κτίσιμο και η λειτουργία του Κέντρου κράτησης της Μενόγειας χρηματοδοτήθηκε εν μέρει από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων και λειτουργεί από τις 28/1/2013. Σύμφωνα με πληροφορίες που μας δόθηκαν από το προσωπικό του Κέντρου κράτησης, το 2015 τα έξοδα λειτουργίας ανήλθαν στα €727.796,48. Το μισθολόγιο των αστυνομικών που εκτελούν καθήκοντα στη Μενόγεια καλύπτεται από την Κυπριακή Δημοκρατία. Σύμφωνα με το ΔΣΚΚ υπολογίζεται ότι η φυλάκιση του κάθε κρατούμενου στοιχίζει περίπου €80 την ημέρα, δηλαδή €29.200 το χρόνο κατά προσέγγιση.

Στα έξοδα αυτά εμπίπτουν τα λειτουργικά έξοδα, το κόστος για τη διατροφή κτλ.

Η οικονομική επιβάρυνση της κράτησης θεωρείται αρκετά σημαντική και η εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης αναμένεται να μειώσει αισθητά τα έξοδα του κράτους όπως επίσης, αναμένεται να δοθεί η δυνατότητα αξιοποίησης κονδυλίων της Ε.Ε για άλλους σκοπούς.

Πίνακας 1: Κόστος Λειτουργίας ΧΩ.Κ.Α.Μ. Μενόγειας 2015

ΕΞΟΔΑ	ΠΟΣΟ
ΦΩΤΙΣΜΟΣ, ΘΕΡΜΑΝΣΗ ΚΑΙ ΚΑΥΣΙΜΑ	98.363,67€
ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΤΕΛΗ ΥΔΑΤΟΣ	3.460,38€
ΦΩΤΟΤΥΠΙΚΑ ΥΛΙΚΑ	349,86€
ΑΓΟΡΑ ΧΑΡΤΟΥ	1.413,84€
ΓΡΑΦΙΚΗ ΥΛΗ ΚΑΙ ΕΚΤΥΠΩΤΙΚΑ	536,33€
ΑΓΟΡΑ ΑΝΑΛΩΣΙΜΟΥ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ	130,07€
ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑ (ΑΓΟΡΑ ΚΑΘΑΡΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ)	8.429,07€
ΑΓΟΡΑ ΚΑΥΣΙΜΩΝ ΚΑΙ ΛΥΠΑΝΤΙΚΩΝ	13.022,58€
ΤΡΟΦΗ	289.802,64€
ΙΜΑΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΥΠΟΔΗΣΗ	651,62€
ΑΛΛΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ	3.775,09€
ΣΥΝΤΗΡΗΣΗ ΗΛΕΚΤ. ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ	997,77€
ΑΓΟΡΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (ΚΑΘΑΡΙΣΤΡΙΕΣ)	300.452,36€
ΕΞΟΔΑ ΠΛΥΣΕΩΣ (ΚΑΘΑΡΙΣΤΗΡΙΟ)	6.179,70€
ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ ΙΑΤΡΕΙΟΥ	231,50€
ΣΥΝΟΛΟ	727.796,48€

²⁵ Επίτροπος Διοικήσεως και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων. Τοποθέτηση Ανεξάρτητης Αρχής Ανθρώπινων Δικαιωμάτων Αναφορικά με την Ανάγκη Λήψης Μέτρων για Σκοπούς Αποκλιμάκωσης της Συνεχιζόμενης Έντασης στο Χώρο Κράτησης Μεταναστών στη Μενόγεια (2016c). http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/index_new/index_new?OpenForm.

2. Παρουσίαση Του Προγράμματος «Προώθηση Και Εφαρμογή Εναλλακτικών Λύσεων Αντι Της Κράτησης Υψηκών Τρίτων Χωρών Στην Κύπρο»

Το πρόγραμμα «Προώθηση και εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης Υψηκών Τρίτων Χωρών στην Κύπρο» χρηματοδοτείται από τον διεθνή οργανισμό European Programme for Integration and Migration (EPIM) και υλοποιείται από τη Μ.Κ.Ο. Future Worlds Center σε συνεργασία με την Επίτροπο Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού και την Αντιπροσωπεία στην Κύπρο της Υπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες (UNHCR). Έχει, επίσης, τη στήριξη της Επιτροπής Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Σκοπός του προγράμματος είναι η διεξαγωγή έρευνας για την εξεύρεση πρακτικών και εφαρμόσιμων εναλλακτικών αντί της κράτησης που να αρμόζουν στην πραγματικότητα της Κύπρου. Επιπλέον, στόχος του προγράμματος είναι να προωθηθεί η επικοινωνία και συνεργασία μεταξύ των φορέων -κρατικών και μη- για την ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών επί του θέματος.

Η παρούσα έκθεση επιδιώκει να καταστεί ένα εργαλείο χαρτογράφησης της υφιστάμενης κατάστασης και να χρησιμεύσει ως μέσο για κάθε σχετικό ενδιαφερόμενο. Παράλληλα, η ίδια η διαδικασία σύνταξης της έκθεσης αποτέλεσε πεδίο σύναψης συνεργασιών και ανταλλαγής απόψεων και γνώσεων τόσο με κρατικούς και ανεξάρτητους φορείς.

2.1. Στόχοι του προγράμματος

Στη βάση όσων έχουν προαναφερθεί, ο κύριος στόχος του προγράμματος είναι να προσδιορίσει πρακτικές και εφαρμόσιμες εναλλακτικές λύσεις αντί της κράτησης και να παρουσιάσει προτάσεις για την υιοθέτηση των εν λόγω εναλλακτικών στο υφιστάμενο σύστημα.

Το πρόγραμμα, μέσα από τις διάφορες συνεργασίες που έχει αναπτύξει, επικεντρώνεται στην προώθηση των εναλλακτικών μέτρων με σκοπό να μειωθεί η συχνότητα και η διάρκεια κράτησης των ΥΤΧ. Πιο συγκεκριμένα, οι επιμέρους στόχοι του προγράμματος είναι:

1. Να κοινοποιηθούν τα ευρήματα του προγράμματος μέσα από την έκδοση και διάχυση της παρούσας Έκθεσης
2. Να υιοθετούν από τις αρμόδιες αρχές, πρακτικές και εφαρμόσιμες εναλλακτικές αντί της κράτησης ΥΤΧ
3. Να τεθούν οι εναλλακτικές σε εφαρμογή
4. Η εφαρμογή όσων αναφέρθηκαν παραπάνω αναμένεται να οδηγήσει στη μείωση του αριθμού των ΥΤΧ που τελούν υπό κράτηση.

Περαιτέρω, η έκθεση, τα συμπεράσματα και οι εισηγήσεις στοχεύουν στην εξεύρεση λύσεων από τα οποίες θα επωφεληθούν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Οι προτεινόμενες αλλαγές στην πολιτική κράτησης θα πρέπει να είναι επωφελείς, όχι μόνο για τα άτομα που τελούν υπό κράτηση αλλά, επίσης, και για το κράτος και την ευρύτερη κοινωνία. Το οικονομικό κόστος, ο περιορισμός της γραφειοκρατίας, ο σεβασμός και η τήρηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η προαγωγή μιας πιο ανθρωπιστικής πρακτικής είναι ζητήματα που αξίζουν της γενικότερης προσοχής της Κυπριακής πολιτείας.

2.2. Μεθοδολογία προγράμματος

Για την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί και για την εξεύρεση εφαρμόσιμων εναλλακτικών λύσεων, έχουμε θέσει ορισμένα ερευνητικά ερωτήματα με σκοπό να ορίσουμε τη μεθοδολογία που τελικά ακολουθήθηκε.

Η βασική διαπίστωση, που αποτέλεσε το έναυσμα για την έναρξη της έρευνας είναι ότι η κράτηση δεν είναι αποτελεσματική σε πρακτικό, λειτουργικό και οικονομικό επίπεδο. Αντιθέτως, έχει διαπιστωθεί, μέσα από ανάλογες έρευνες σε χώρες της Ε.Ε. ότι οι εναλλακτικές λύσεις αντί της κράτησης μπορεί να έχουν θετικά αποτελέσματα, όχι μόνο για το κράτος αλλά και για την ψυχική και σωματική υγεία του ατόμου. Μέσα στο πλαίσιο αυτό αποφασίστηκε όπως εξεταστούν τα ζητήματα που τίθενται στη συνέχεια:

1. Η υφιστάμενη κατάσταση στην Κύπρο, το νομοθετικό πλαίσιο, η πολιτική και οι πρακτικές
2. Οι εξελίξεις των τελευταίων χρόνων, οι θετικές και αρνητικές αλλαγές και τα περιθώρια βελτίωσης
3. Η αξιολόγηση περιπτώσεων ΥΤΧ υπό κράτηση ή υπό κίνδυνο κράτησης
4. Η θέση κρατικών και ανεξάρτητων αρχών
5. Οι διαδικασίες και τα εργαλεία για την εξατομικευμένη αξιολόγηση ΥΤΧ υπό κράτηση ή υπό τον κίνδυνο κράτησης
6. Η εξέταση εναλλακτικών μέτρων και η αξιοποίηση της εμπειρίας από χώρες της Ε.Ε. και η προώθηση μέτρων που μπορούν να εφαρμοστούν στην Κύπρο

Για την εξέταση των προαναφερθέντων ζητημάτων αξιοποιήθηκαν οι ακόλουθες ερευνητικές μέθοδοι και τεχνικές:

- Βιβλιογραφική ανασκόπηση: περιλάμβανε τη μελέτη εκθέσεων, επιστημονικών άρθρων και μελετών με σκοπό την κατανόηση του αντικειμένου και την πρόοδο που έχει γίνει τα τελευταία χρόνια, κυρίως στην Ευρώπη. Στο πλαίσιο της βιβλιογραφικής ανασκόπησης εντάσσεται και η ενδελεχής μελέτη του Αναθεωρημένου Κοινωνικού Μοντέλου Αξιολόγησης που αποτελεί βασικό εργαλείο για την επιλογή των εναλλακτικών μέτρων που αρμόζουν καλύτερα στην κυπριακή πραγματικότητα.
- Χορήγηση ερωτηματολογίων στις Αρχές: το ερωτηματολόγιο αποτελείτο από 41 ερωτήσεις οι οποίες σχετίζονται με τη νομοθεσία, πιθανά εναλλακτικά μέτρα που εφαρμόζονται στην Κύπρο, χρόνος που δίνεται για οικειοθελή αναχώρηση, θετικές αλλαγές που έχουν

επιτευχθεί καθώς και ένα τελευταίο μέρος σε περίπτωση που το άτομο έχει οικογένεια και παιδιά. Σκοπός του ερωτηματολογίου είναι η αποτύπωση των απόψεων και θέσεων της κάθε αρχής/υπηρεσίας. Τα ερωτηματολόγια στάλθηκαν στο Τμήμα Αρχείου, Πληθυσμού και Μετανάστευσης, στη Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνούς Αστυνομικής Συνεργασίας (Αστυνομία), στην Υπηρεσία Ασύλου και στην Αναθεωρητική Αρχή.

- Συνεντεύξεις σε πρώην και νυν κρατούμενους: οι συνεντεύξεις αποτελούνταν από τέσσερις ενότητες και συνολικά 59 ερωτήσεις οι οποίες περιλάμβαναν: προσωπικά στοιχεία, στοιχεία για τη σύλληψη και την κράτηση, κατάσταση υγείας και οικογενειακή κατάσταση. Σκοπός ήταν η διερεύνηση και καταγραφή των χαρακτηριστικών που παρουσιάζουν οι ΥΤΧ που κρατούνται στην Κύπρο, τις συνθήκες κάτω από τις οποίες κατέληξαν υπό κράτηση και τις εναλλακτικές λύσεις που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν ανάλογα με το προφίλ που παρουσιάζουν.
- Σύνταξη εκθέσεων με τις επίσημες θέσεις των συνεργατών του προγράμματος: ζητήθηκε από τους συνεργάτες του προγράμματος, οι οποίοι ασχολούνται με το θέμα των εναλλακτικών καθώς και με την υπεράσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων να παρουσιάσουν τις θέσεις τους, την εκτίμηση τους για την κατάσταση στην Κύπρο, τις θετικές αλλαγές που έχουν επιτευχθεί στον τομέα αυτό, καθώς επίσης να προτείνουν μέτρα που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στην Κύπρο.

Απόκτηση γνώσεων και δεξιοτήτων

Στο σημείο αυτό είναι πολύ σημαντικό να αναφερθεί ότι μέσα από την έρευνα που πραγματοποιήθηκε, καθώς και από τις επαφές που είχαμε με τους διάφορους κρατικούς και μη φορείς (Υ.Α., Επίτροπος Διοικήσεως, Επίτροπος των Δικαιωμάτων του Παιδιού, ΤΑΠΜ), με τους ξένους εταίρους και συνεργάτες (Διεθνής Συνασπισμός κατά της Κράτησης, EPIM, κ.α.), είχαμε την ευκαιρία να αποκτήσουμε γνώσεις και να ανταλλάξουμε πληροφορίες, εμπειρίες και δεξιότητες γύρω από την υιοθέτηση και εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης στην Κύπρο.

Πιο συγκεκριμένα, η επαφή και οι συναντήσεις μας με τους συνεργάτες του προγράμματος (Υ.Α. και Επίτροπος Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού) καθώς και με την Επίτροπο Διοικήσεως καθ' όλη τη διάρκεια διεξαγωγής της έρευνας, μας έδωσε την ευκαιρία να αποκτήσουμε μια σφαιρική εικόνα τόσο για την κατάσταση στην Κύπρο σήμερα και για τις θετικές αλλαγές που έχουν επιτευχθεί στον τομέα, όσο και για τα περιθώρια βελτίωσης. Ακόμη, η συμμετοχή μας στην Ημερίδα της Αντιπροσωπείας στην Κύπρο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες σχετικά με την κράτηση μεταναστών στην Κύπρο ²⁶, όπως και η παρουσία και συμμετοχή μας σε συνέδρια και εργαστήρια στο εξωτερικό τα οποία διοργανώθηκαν από το EPIM και το ΔΣΚΚ ²⁷, μας ενδυνάμωσαν τόσο σε επίπεδο γνώσεων και εφαρμόσιμων πρακτικών που υιοθετήθηκαν σε άλλες χώρες εντός και εκτός Ε.Ε. όσο και σε επίπεδο δεξιοτήτων και αναγνώρισης των καταλληλότερων εναλλακτικών μέτρων προς εφαρμογή στην Κύπρο.

Πιο συγκεκριμένα, η εκπαίδευση μας πάνω στο Αναθεωρητικό Κοινοτικό Μοντέλο Αξιολόγησης από το ΔΣΚΚ, θεωρούμε ότι μας παρείχε απολύτως απαραίτητα εφόδια, ώστε να είμαστε σε θέση μελετήσουμε και να αξιολογήσουμε το περιεχόμενο και το χαρακτήρα των εναλλακτικών μέτρων που αρμόζουν στην περίπτωση της Κύπρου.

²⁶ 20 Μαΐου 2016, Beyond Detention: Development and Implementation of Alternatives to Detention, Filoxenia Conference Centre, Nicosia.

²⁷ EPIM Sub-Fund on Immigration Detention, Athens, 11 Μαρτίου 2016, <http://www.epim.info/2016/03/epim-iv-opening-event-in-athens/>.
IDC Alternatives to Detention Workshop for Regional Advisors, London, 20 και 21 Ιουνίου 2016, <http://idcoalition.org/news/idc-atd-workshop-for-regional-advisors-june-2016-london-uk/>.

Ι Ι ΜΕΡΟΣ:

ΑΝΑΘΕΩΡΗΜΕΝΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΚΑΙ

3. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

Με την μετακίνηση προσφύγων και μεταναστών να αυξάνεται τα τελευταία χρόνια, πολλά κράτη αγωνίζονται να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των νέων αφίξεων. Η κρισιμότητα της τρέχουσας κατάστασης υπογραμμίζει την ανάγκη για εναλλακτικές προσεγγίσεις που να σέβονται το θεμελιώδες δικαίωμα στην ελευθερία, την ασφάλεια και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

Στο πλαίσιο της έρευνας «Πρώθηση και εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων στην κράτηση Υψηλών Τρίτων Χωρών στην Κύπρο», παρουσιάζεται το έργο του Διεθνούς Συνασπισμού κατά της Κράτησης (στο εξής «ΔΣΚΚ»), ο οποίος προωθεί την έρευνα γύρω από θέματα προσφύγων, μεταναστών και αιτητών ασύλου οι οποίοι βρίσκονται υπό κράτηση καθώς επίσης και τις εναλλακτικές λύσεις που εφαρμόζονται σε διάφορες ευρωπαϊκές και μη χώρες. Τα παραδείγματα των εναλλακτικών μέτρων παρουσιάζονται μέσα στο πλαίσιο του «Αναθεωρημένου Κοινοτικού Μοντέλου Αξιολόγησης» (στο εξής «ΑΚΜΑ») το οποίο αποτελεί το κύριο εργαλείο εντοπισμού και προώθησης των βέλτιστων εναλλακτικών λύσεων που αρμόζουν στην κυπριακή πραγματικότητα.

3.1. Διεθνής Συνασπισμός κατά της Κράτησης (International Detention Coalition)

Ο ΔΣΚΚ ²⁸ είναι ένα παγκόσμιο δίκτυο με περισσότερες από 300 οργανώσεις σε πάνω από 70 χώρες, που υποστηρίζει την έρευνα και παρέχει άμεσες υπηρεσίες στους πρόσφυγες, στους αιτούντες άσυλο και στους μετανάστες που βρίσκονται υπό κράτηση.

Ο ΔΣΚΚ στοχεύει στη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των κρατουμένων. Ο Συνασπισμός αποσκοπεί στο να επιφέρει αλλαγές στη νομοθεσία, στην πολιτική και στις διάφορες πρακτικές και να αντιμετωπίσει τις αρνητικές συνέπειες που επιφέρει η κράτηση μεταναστών, καθώς επίσης, να προωθήσει εναλλακτικά μέτρα. Ο ΔΣΚΚ εστιάζει τη δράση του στους ακόλουθους τομείς:

1. Δημιουργία δικτύων για την ανάπτυξη ικανοτήτων (capacity building)
2. Προάσπιση και αρωγή (advocacy)
3. Ευαισθητοποίηση και εκστρατείες ενημέρωσης
4. Έρευνα και υποβολή εκθέσεων

²⁸ International Detention Coalition (IDC), <http://idcoalition.org/>

Μετά την ολοκλήρωση της Παγκόσμιας Έρευνας κατά της κράτησης το 2008 ²⁹, ο ΔΣΚΚ έθεσε τρεις προτεραιότητες:

- Τερματισμό και περιορισμό της κράτησης, ιδιαίτερα για τα παιδιά
- Ανάπτυξη και προώθηση εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης μεταναστών
- Βελτίωση των δικαιωμάτων, των συνθηκών και της παρακολούθησης των χώρων όπου κρατούνται μετανάστες

Τα τελευταία πέντε χρόνια, ο Συνασπισμός έχει αναπτύξει ένα ερευνητικό πρόγραμμα ³⁰ με σκοπό να εντοπίσει και να περιγράψει μια σειρά από θετικές εναλλακτικές λύσεις αντί της κράτησης μεταναστών, οι οποίες σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα, στοιχίζουν λιγότερο και είναι εξίσου ή περισσότερο αποτελεσματικές από τους παραδοσιακούς συνοριακούς ελέγχους.

Η έρευνα του Συνασπισμού με τίτλο «Υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις» (There are alternatives) ³¹, στην οποία βασιστήκαμε για την ανάπτυξη του παρόντος προγράμματος, παρέχει στους ενδιαφερόμενους την καθοδήγηση που απαιτείται για να αποφευχθεί επιτυχώς η αυθαίρετη κράτηση. Επίσης, στοχεύει στην παρουσίαση και προώθηση εναλλακτικών λύσεων που να είναι όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικές.

Κατά τη διάρκεια του προγράμματος αναπτύχθηκε εποικοδομητική συνεργασία ανάμεσα στο ΔΣΚΚ και την Αντιπροσωπεία στην Κύπρο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες. Στο πλαίσιο αυτής της συνεργασίας πραγματοποιήθηκε κατ' ιδίαν συνάντηση με το προσωπικό του Συνασπισμού στη Λευκωσία.

Στην εν λόγω έρευνα παρουσιάζεται το «Αναθεωρημένο Κοινοτικό Μοντέλο Αξιολόγησης» (Revised Community Assessment and Placement Model), ένα πρακτικό εργαλείο που απευθύνεται στις αρχές, την κοινωνία των πολιτών και όλους τους εμπλεκόμενους φορείς. Στόχος του εργαλείου είναι η ανάπτυξη ανθρωπιστικών μεθόδων που εξασφαλίζουν ότι η κράτηση χρησιμοποιείται μόνο ως έσχατη λύση και ότι οι επιλογές τοποθέτησης στην κοινότητα έχουν θετικά αποτελέσματα.

Βασική επιδίωξη του παρόντος κεφαλαίου είναι η ανάλυση και παρουσίαση του προαναφερθέντος μοντέλου, στο οποίο θα στηριχτούμε προκειμένου να αναδειχθούν οι εναλλακτικές λύσεις που αρμόζουν στην κυπριακή πραγματικότητα. Το μοντέλο αυτό συνιστά τη βάση για εφαρμογή και υιοθέτηση επιτυχημένων εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης καθώς δημιουργεί το πλαίσιο το οποίο θα βοηθήσει τις αρχές να αναθεωρήσουν την παρούσα μεταναστευτική πολιτική και να διερευνήσουν εναλλακτικές που μπορούν να εφαρμοστούν στην Κύπρο.

Αναλυτικότερα, γίνεται αναφορά στον όρο “εναλλακτικά μέτρα” όπως αυτός ορίζεται από διάφορους Οργανισμούς και τον ίδιο τον ΔΣΚΚ. Στη συνέχεια, παρουσιάζεται και αναλύεται το “Αναθεωρημένο Κοινοτικό Μοντέλο Αξιολόγησης” το οποίο παρέχει μια σαφή καταγραφή των γενικών αρχών και προτύπων υφιστάμενων εναλλακτικών. Παρέχει, επίσης, χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με τις βασικές διαδικασίες ταυτοποίησης και λήψης αποφάσεων, τη διαχείριση υποθέσεων και τις επιλογές

²⁹ International Detention Coalition (IDC), <http://idcoalition.org/>

³⁰ International Detention Coalition (IDC), <http://idcoalition.org/>

³¹ International Detention Coalition (IDC), <http://idcoalition.org/>

τοποθέτησης ³². Παράλληλα, παρατίθενται παραδείγματα από εφαρμοσμένες εναλλακτικές λύσεις σε διάφορες χώρες, κυρίως κράτη-μέλη της Ε.Ε.

3.2. Εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης

Ο όρος «εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης» δεν είναι νομικός όρος αλλά χρησιμοποιείται εν συντομία για να γίνει αναφορά σε οποιαδήποτε νομοθεσία, πολιτική ή πρακτική που επιτρέπει σε αιτητές ασύλου των οποίων η αίτηση απορρίφθηκε αλλά και άλλων ΥΤΧ που δεν έχουν, πλέον, νόμιμη παρουσία σε ένα κράτος να παραμείνουν στην κοινότητα υπό ορισμένους όρους ή περιορισμούς της ελευθερίας και διακίνησής τους. Επειδή ορισμένες εναλλακτικές λύσεις συνεπάγονται περιορισμούς της ελευθερίας (που μπορούν να θεωρηθούν μορφές κράτησης) υπόκεινται και αυτές, με την σειρά τους, στους κανόνες που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα ³³.

Οι Costello και Kaytaz ³⁴ υπογραμμίζουν ότι ο όρος αναφέρεται σε ένα φάσμα διαφορετικών πρακτικών. Χρησιμοποιείται με τουλάχιστον δύο διακριτές έννοιες. Με τη στενή έννοια, αναφέρεται σε μια πρακτική όπου η κράτηση έχει νόμιμη βάση, ιδίως όταν υπάρχει σοβαρός λόγος για κράτηση και ως εκ τούτου θα πρέπει να χρησιμοποιείται από το Κράτος. Με την ευρύτερη έννοια, ο όρος αναφέρεται σε ένα φάσμα πολιτικών και πρακτικών που χρησιμοποιούν οι αρχές για τη διαχείριση της μεταναστευτικής διαδικασίας, οι οποίες δεν περιλαμβάνουν την κράτηση, αλλά συνήθως περιλαμβάνουν κάποιους περιορισμούς.

Ο ορισμός που δίνει ο ΔΣΚΚ είναι ο εξής: «Εναλλακτική στην κράτηση ορίζεται ως οποιοσδήποτε νόμος, πολιτική ή πρακτική κατά την/τον οποία δεν κρατούνται άτομα για λόγους που σχετίζονται με το καθεστώς /νομική τους υπόσταση» ³⁵.

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR), υποστηρίζει ότι τα κράτη θα πρέπει να κάνουν καλύτερη χρήση των εναλλακτικών λύσεων έναντι της κράτησης. Αυτές μπορεί να περιλαμβάνουν διάφορες μορφές επιτήρησης και αναφοράς (π.χ. σε αστυνομικό σταθμό) ή τη διαμονή σε προκαθορισμένα κέντρα υποδοχής, αλλά με εξασφαλισμένη ελευθερία κίνησης ³⁶.

Οι λύσεις αυτές, εκτός από σημαντικοί παράγοντες βελτίωσης της μεταναστευτικής πολιτικής, αποτελούν επίσης λιγότερο δαπανηρές επιλογές για την διαχείριση των ΥΤΧ. Η Υ.Α. θα συνεχίσει να διεξάγει έρευνα για τον εντοπισμό και την προώθηση καλών πρακτικών που σχετίζονται με τις εναλλακτικές

³² 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), Preface, I.

³³ Ύπατη Αρμοστεία των ΗΕ για τους Πρόσφυγες. Κατευθυντήριες Οδηγίες για την κράτηση των αιτούντων άσυλο (Ύπατη Αρμοστεία, 2012). Ανακτήθηκε στις 4 Μαΐου 2016 από <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=51a48a5a4>.

³⁴ Bloomfield, Alice (2016). Alternatives to Detention at a Crossroads: Humanisation or Criminalisation? Refugee Survey, 2016, 0, 2-3.

³⁵ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015).

³⁶ Ύπατη Αρμοστεία των ΗΕ για τους Πρόσφυγες. Κατευθυντήριες Οδηγίες για την κράτηση των αιτούντων άσυλο (Ύπατη Αρμοστεία, 2012). Ανακτήθηκε στις 4 Μαΐου 2016 από <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=51a48a5a4>.

έναντι της κράτησης των αιτούντων άσυλο και συνεχίζει να δραστηριοποιείται ενεργά στο θέμα αυτό, σε διεθνές και εθνικό επίπεδο ³⁷.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι ο ΔΣΚΚ θεωρεί ότι οι εναλλακτικές αντί της κράτησης δεν αφορούν μόνο τις ευάλωτες ομάδες όπως παιδιά ή πρόσφυγες και δεν αναφέρονται μόνο σε μοντέλα στέγασης (accommodation). Επίσης, οι εναλλακτικές αντί της κράτησης δεν απαιτούν κατ' ανάγκην την εφαρμογή συνθηκών όπως η εγγύηση/αναφορά και, δεν αναφέρονται σε άλλες μορφές φυλάκισης ³⁸.

Τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζουν οι εναλλακτικές αντί της κράτησης, σύμφωνα με τον Διεθνή Συνασπισμό κατά της Κράτησης ³⁹ :

1. Οι εναλλακτικές αντί της κράτησης είναι πιο οικονομικές

Έχει αποδειχτεί ότι οι εναλλακτικές λύσεις αντί της κράτησης είναι μέχρι και 80% φθηνότερες απ' ό,τι η κράτηση. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η κράτηση στοιχίζει πολύ περισσότερο. Οι εναλλακτικές έχουν λιγότερο κόστος διαχείρισης, αυξάνουν τις εθελούσιες αναχωρήσεις (σε σχέση με τις απελάσεις), αποφεύγουν τη δικαστική διαδικασία καθώς και τις αξιώσεις αποζημίωσης οι οποίες απορρέουν από άδικη κράτηση ή επιβλαβείς επιπτώσεις.

2. Οι εναλλακτικές αντί της κράτησης είναι πιο ανθρώπινες

Οι εναλλακτικές υποστηρίζουν τα δικαιώματα των αιτητών ασύλου, των απάτριδων (stateless), των παράτυπων (irregular migrants) και άλλων μεταναστών. Αποφεύγονται οι αρνητικές συνέπειες της κράτησης, μειώνεται η έκθεσή των ατόμων σε υπερπληθυσμό και σε μια επικείμενη μακροχρόνια κράτηση και βοηθούν στην ευκολότερη πρόσβαση σε προγράμματα που υποστηρίζουν την υγεία και την ευημερία. Η αποτελεσματική διαχείριση (effective management) στην κοινότητα μπορεί να στηρίξει τα θεμελιώδη ανθρώπινα, πολιτικά, κοινωνικά, οικονομικά και πολιτιστικά δικαιώματα και ως εκ τούτου να συνεισφέρει στη βελτίωση της ατομικής ευεξίας και αυτο-αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας (self – efficacy).

3. Οι εναλλακτικές αντί της κράτησης είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικές

Οι εναλλακτικές λύσεις μπορούν να επιτύχουν υψηλά ποσοστά συμμόρφωσης, επιτυγχάνοντας έως και 95% ποσοστό παρουσίας (appearance rates) και μέχρι 69% ανεξάρτητη/οικειοθελή αναχώρηση, σε περιπτώσεις που έτυχαν απόρριψης. Εναλλακτικές λύσεις, ιδιαίτερα εκείνες που ενσωματώνουν διαχείριση υποθέσεων και παροχή νομικών συμβουλών, βοηθούν στην επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων μέσα από την οικοδόμηση εμπιστοσύνης για τη μεταναστευτική διαδικασία και στη μείωση των αβάσιμων/ανυπόστατων (unmeritorious) προσφυγών. Αυτό μπορεί να βελτιώσει το τελικό αποτέλεσμα, είτε πρόκειται για άτομα που τους έχει παραχωρηθεί το καθεστώς, είτε για άτομα που αναχωρούν μετά από αρνητική απάντηση στο αίτημά τους.

³⁷ Υπατη Αρμοστεία των ΗΕ για τους Πρόσφυγες. Κατευθυντήριες Οδηγίες για την κράτηση των αιτούντων άσυλο (Υπατη Αρμοστεία, 2012). Ανακτήθηκε στις 4 Μαΐου 2016 από <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51a48a5a4>.

³⁸ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), Executive Summary.

³⁹ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), III.

4. Κοινά χαρακτηριστικά στοιχεία επιτυχημένων εναλλακτικών

Οι εναλλακτικές λύσεις που παρουσιάζουν επιτυχία, βασίζονται σε μια σειρά από στρατηγικές οι οποίες κρατούν τα άτομα δεσμευμένα με τις μεταναστευτικές διαδικασίες και τις αρχές, ενώ ζουν στην κοινότητα. Αν και τέτοια προγράμματα μερικές φορές στηρίζονται κυρίως στη χρήση οικιστικών εγκαταστάσεων, η τοποθεσία στην οποία βρίσκεται το άτομο δεν αποτελεί το κύριο μέλημα. Αντί αυτού, έμφαση δίνεται:

1. Στη διαδικασία εντοπισμού και αξιολόγησης της κάθε υπόθεσης ξεχωριστά
2. Στη διαχείριση των υποθέσεων, στην παροχή νομικών συμβουλών και άλλων μηχανισμών που υποστηρίζουν το άτομο να εργαστεί προς την κατεύθυνση επίλυσης της υπόθεσης
3. Στη διασφάλιση των βασικών αναγκών
4. Στην εφαρμογή περιοριστικών μέτρων μόνο όταν είναι απαραίτητο

Τα βασικά στοιχεία για τη διαμόρφωση επιτυχημένων εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης, σύμφωνα με τον ΔΣΚΚ, περιλαμβάνουν τα εξής:

- Χρήση της διαδικασίας εντοπισμού (screening) και της αξιολόγησης (assessment), δηλαδή προσαρμόζοντας τη διαχείριση και τις αποφάσεις τοποθέτησης ανά υπόθεση
- Παροχή ολιστικής διαχείρισης των υποθέσεων με επίκεντρο την επίλυση της κάθε υπόθεσης ξεχωριστά
- Εστίαση στην έγκαιρη ανάληψη υποχρεώσεων
- Διασφάλιση ότι τα άτομα είναι καλά ενημερωμένα και υπάρχει εμπιστοσύνη ότι έχουν περάσει μέσα από μια δίκαιη και έγκαιρη διαδικασία
- Διασφάλιση ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα τυχάνουν σεβασμού και οι βασικές τους ανάγκες ικανοποιούνται
- Διερεύνηση όλων των δυνατοτήτων για να παραμείνουν νόμιμα στην χώρα ή/και εξέταση όλων των ευκαιριών για εθελοντική ή ανεξάρτητη αναχώρηση
- Εξασφάλιση ότι τυχόν όροι που επιβάλλονται δεν είναι υπερβολικά επαχθείς ⁴⁰.

⁴⁰ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), IV.

Πίνακας 2: Σύγκριση ανάμεσα στην κράτηση και στις εναλλακτικές

ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΗΝ ΚΡΑΤΗΣΗ ΚΑΙ ΣΤΙΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ	
Κράτηση	Εναλλακτικές
1. Είναι δαπανηρή	1. Στοιχίζουν λιγότερο από την κράτηση
2. Είναι επιβλαβής για την υγεία και την ευεξία του ατόμου	2. Υποστηρίζουν την υγεία και ευεξία
3. Καταπατά τα ανθρώπινα δικαιώματα	3. Σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα
4. Δεν ενθαρρύνει τη συμμετοχή σε διαδικασίες επίλυσης της κάθε υπόθεσης	4. Ενισχύουν τη συμμετοχή στις διαδικασίες επίλυσης της κάθε υπόθεσης
5. Δεν είναι ένας αποτελεσματικός αποτρεπτικός παράγοντας	5. Αυξάνουν τα ποσοστά εθελοντικής και ανεξάρτητης αναχώρησης
6. Μπορεί να συμβάλει στις αποφάσεις για την ανάληψη δευτερογενών μετακινήσεων	6. Μπορούν να βοηθήσουν στη σταθεροποίηση των ευάλωτων ατόμων υπό καθεστώς διαμετακόμισης
7. Μπορεί να εκθέσει τις κυβερνήσεις σε δικαστικές διαμάχες για παράνομη κράτηση και για τις επιπτώσεις της κράτησης στην υγεία	7. Αποφεύγονται οι παράνομες κρατήσεις και μειώνεται ο υπερπληθυσμός και η μακροχρόνια κράτηση

3.3. Παρουσίαση και ανάλυση του Αναθεωρημένου Κοινοτικού Μοντέλου Αξιολόγησης

Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, το Αναθεωρημένο Κοινοτικό Μοντέλο Αξιολόγησης, αναγνωρίζει τις αρχές και διαδικασίες που αποτρέπουν την αχρείαστη κράτηση και υποστηρίζει τις επιλογές που βασίζονται στην τοποθέτηση εντός της κοινότητας. Το Μοντέλο Αξιολόγησης είναι ένα πρακτικό εργαλείο και μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τους ακόλουθους σκοπούς ⁴¹:

- Ανάλυση και αξιολόγηση των υφιστάμενων νόμων, πολιτικών και πρακτικών, προκειμένου να εντοπιστούν τα κενά, οι ανάγκες, οι προτεραιότητες και οι στόχοι
- Συγκρότηση προτάσεων για το τι είναι δυνατό να γίνει και αξιοποίηση τους ώστε να αναπτυχθούν, να επεκταθούν ή να βελτιωθούν εναλλακτικές λύσεις σε τοπικά πλαίσια
- Διευκόλυνση του διαλόγου με τους αρμόδιους λειτουργούς σε διάφορα τμήματα της κυβέρνησης, μεταξύ των κυβερνήσεων και των ενδιαφερόμενων φορέων

⁴¹ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 17.

- Διασφάλιση ότι κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η κράτηση μεταναστών θα χρησιμοποιείται μόνο ως έσχατη λύση
- Πρακτική εξάσκηση αξιωματούχων, επαγγελματιών και ενδιαφερόμενων φορέων σχετικά με το πώς να εργαστούν για τον τερματισμό της μη αναγκαίας κράτησης και πώς να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν εναλλακτικές λύσεις

Οι δύο αρχές που στηρίζουν το Αναθεωρημένο Κοινοτικό Μοντέλο Αξιολόγησης είναι η ελευθερία, που αποτελεί τεκμήριο κατά της κράτησης και οι ελάχιστες απαιτήσεις (minimum standards) που προϋποθέτουν, μεταξύ άλλων, κάλυψη βασικών αναγκών, σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κτλ.

3.3.1 Ελευθερία: Τεκμήριο κατά της κράτησης

Το δικαίωμα στην ελευθερία ως το τεκμήριο κατά της κράτησης είναι η πρώτη από τις δύο αρχές που στηρίζουν το ΑΚΜΑ. Το δικαίωμα στην ελευθερία είναι ένα θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα που κατοχυρώνεται σε όλους τους διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Αποτελεί εγγύηση για όλα τα πρόσωπα, συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων, των αιτούντων άσυλο, των μεταναστών και των απάτριδων, ανεξάρτητα από το νομικό τους καθεστώς. Κάθε σύστημα που επιδιώκει να αποφύγει την άσκοπη και αυθαίρετη κράτηση, πρέπει να βασίζεται στο τεκμήριο της ελευθερίας.

Η έρευνα προσδιόρισε τις στρατηγικές για την προστασία του δικαιώματος στην ελευθερία, οι οποίες είναι ισχυρότερες όταν ενσωματωθούν στο νόμο, ωστόσο, μπορούν να δηλωθούν σε πολιτικές ή να καθοριστούν μέσα από πρακτικές ⁴². Αυτές περιλαμβάνουν νόμους, πολιτικές και πρακτικές που:

1. Θεσπίζουν το τεκμήριο της ελευθερίας
2. Δίνουν εντολή για την εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων στην πρώτη φάση
3. Η κράτηση γίνεται επιτρεπτή μόνο όταν δεν μπορούν να εφαρμοστούν εναλλακτικές λύσεις
4. Απαγορεύουν την κράτηση ευάλωτων ατόμων

Η διασφάλιση του δικαιώματος στην ελευθερία για τα παιδιά των μεταναστών

Τα παιδιά των προσφύγων και των παράτυπων μεταναστών είναι, πρώτα απ' όλα, παιδιά. Τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να εξετάζουν καλύτερα τα συμφέροντά τους ως το πρωταρχικό μέλημα σε όλες τις αποφάσεις που τα επηρεάζουν και να υποστηρίζουν τα δικαιώματά τους, χωρίς διακρίσεις.

⁴² Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 18.

Πράγματι, η Επιτροπή του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού (CRC) κατέληξε στο εξής συμπέρασμα:

«Η κράτηση ενός παιδιού λόγω του δικού του ή λόγω του μεταναστευτικού καθεστώτος των γονιών του αποτελεί παραβίαση των δικαιωμάτων του παιδιού και πάντα παραβιάζει την αρχή του μείζονος συμφέροντος του παιδιού. Υπό το πρίσμα αυτό, τα κράτη θα πρέπει να σταματήσουν άμεσα και εντελώς την κράτηση παιδιών στη βάση της μεταναστευτικής τους κατάστασης» ⁴³.

Τα στοιχεία δείχνουν ότι η κράτηση μπορεί να έχει βαθιές και αρνητικές επιπτώσεις στην υγεία και ανάπτυξη των νέων ανθρώπων. Τα παιδιά που τελούν υπό κράτηση διατρέχουν κίνδυνο κατάθλιψης και άγχους και συχνά εμφανίζουν συμπτώματα μετα-τραυματικού στρες. Τα παιδιά που κρατούνται παρουσιάζουν υψηλότερα ποσοστά αυτοκτονίας, απόπειρας αυτοκτονίας και αυτοτραυματισμού, ψυχικής διαταραχής και αναπτυξιακών προβλημάτων ⁴⁴.

Ακόμη και πολύ σύντομες περίοδοι κράτησης μπορεί να υπονομεύσουν την ψυχολογική και σωματική ευεξία του παιδιού και να θέσουν σε κίνδυνο τη γνωστική τους ανάπτυξη. Μια πρόσφατη μελέτη ενίσχυσε τη βασιμότητα αυτών των ανησυχιών καταλήγοντας πως: «Η κράτηση είναι εξαιρετικά οδυνηρή και συχνά τραυματική [για τα παιδιά]. Με βάση τα ευρήματά μας, τα παιδιά θα πρέπει να προστατεύονται από την κράτηση και θα πρέπει επίσης να αποφευχθεί ο αναγκαστικός αποχωρισμός από τους γονείς τους» (βλέπε πιο κάτω το παράδειγμα της Ουγγαρίας) ⁴⁵.

3.3.2. Ελάχιστες απαιτήσεις (minimum standards)

Η δεύτερη αρχή του Αναθεωρημένου Μοντέλου είναι οι ελάχιστες απαιτήσεις. Υπάρχει μια σειρά ελάχιστων απαιτήσεων που πρέπει να γίνονται σεβαστές και να τηρούνται για όλα τα άτομα, ανεξαρτήτως του νομικού τους καθεστώτος. Αυτές οι ελάχιστες απαιτήσεις συμβάλουν στη διασφάλιση της ορθής λειτουργίας του συστήματος που διαχειρίζεται τα θέματα της μετανάστευσης και της αποτελεσματικότητας των εναλλακτικών λύσεων.

Είναι γεγονός πως τα άτομα συμμορφώνονται καλύτερα με τις αρχές εάν μπορούν να καλύψουν τις βασικές τους ανάγκες ενώ βρίσκονται στην κοινότητα. Επίσης, είναι πιο πιθανό να αποδεχτούν μια αρνητική απόφαση εάν θεωρούν ότι έχουν περάσει από μια δίκαιη διαδικασία εξέτασης της υπόθεσής τους, εάν έχουν ενημερωθεί επαρκώς και έλαβαν υποστήριξη κατά τη διάρκεια της διαδικασίας και εάν έχουν διερευνηθεί όλες οι επιλογές για να παραμείνουν νόμιμα στη χώρα ⁴⁶.

⁴³ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 22.

⁴⁴ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 22.

⁴⁵ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 22-23.

⁴⁶ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 27.

Οι ελάχιστες απαιτήσεις περιλαμβάνουν:

- 1. Σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων:** περιλαμβάνουν οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα, όπως η πρόσβαση στην υγεία και την εκπαίδευση. Στα θεμελιώδη δικαιώματα περιλαμβάνονται το δικαίωμα στην ελευθερία και την ελεύθερη διακίνηση και το δικαίωμα προστασίας από τις διακρίσεις για οποιουσδήποτε λόγους, συμπεριλαμβανομένων της εθνικής προέλευσης ή του καθεστώτος.
- 2. Κάλυψη των βασικών αναγκών:** Τα προγράμματα διαχείρισης υποθέσεων που εργάζονται με άτομα με σκοπό την κάλυψη των βασικών τους αναγκών έχουν συνδεθεί με υψηλότερα ποσοστά οικειοθελούς αναχώρησης. Ορισμένες χώρες παρέχουν στους αιτητές ασύλου το δικαίωμα στην εργασία ενώ εκκρεμεί η απόφαση για το καθεστώς παραμονής τους, όπως προκύπτει από τα παραδείγματα της Ισπανίας και Σουηδίας.
- 3. Επίσημο καθεστώς και τεκμηρίωση:** Καθοριστικής σημασίας είναι, επίσης, η έκδοση κάποιου είδους τεκμηρίωσης η οποία θα αποδεικνύει την ταυτότητα και την άδεια του ατόμου να βρίσκεται στη χώρα. Τέτοια έγγραφα τεκμηρίωσης είναι εξαιρετικά σημαντικά διότι εξασφαλίζουν την αναγνώριση των ατόμων που έχουν ήδη περάσει από τα προβλεπόμενες υπηρεσιακές διαδικασίες έτσι ώστε να μη συλληφθούν από άλλο τμήμα της Αστυνομίας.
- 4. Νομικές συμβουλές και μετάφραση:** Νομικές συμβουλές, μετάφραση και διερμηνεία είναι επίσης δύο από τις ελάχιστες απαιτήσεις που διασφαλίζουν ότι τα άτομα λαμβάνουν τις σωστές συμβουλές για τη μεταναστευτική διαδικασία ή/και για τις συνθήκες κράτησης και τις νομικές διαδικασίες που αφορούν την υπόθεσή τους.
- 5. Δίκαιη και έγκαιρη επίλυση της κάθε υπόθεσης:** Τα άτομα είναι πιο πιθανό να αποδεχθούν και να συμμορφωθούν με μια αρνητική απόφαση σχετικά με την αίτηση τους για άδεια παραμονής, καθορισμό του καθεστώτος τους ή άλλη διαδικασία μετανάστευσης, αν πιστεύουν ότι η υπόθεσή τους έχει αξιολογηθεί δίκαια. Μια παρατεταμένη και αναποτελεσματική διαδικασία επίλυσης μπορεί, επίσης, να επηρεάσει τις πεποιθήσεις ενός ατόμου για το σύστημα και το βαθμό της προθυμίας του να δεχτεί το τελικό αποτέλεσμα, είτε είναι ανεξάρτητη ή οικειοθελής αναχώρηση ή απέλαση.
- 6. Τακτική αναθεώρηση των αποφάσεων:** Τα άτομα που υπόκεινται σε εναλλακτικές λύσεις πρέπει να έχουν έγκαιρη πρόσβαση σε αποτελεσματικούς μηχανισμούς καταγγελιών, καθώς και σε ένδικα μέσα. Οι τακτικές αξιολογήσεις δίνουν, επίσης, στις αρχές την ευκαιρία να αξιολογήσουν την προθυμία ενός ατόμου να συνεχίσει να συνεργάζεται με τις αρχές για την πρόοδο της υπόθεσής του και να συμμορφώνεται με οποιουσδήποτε όρους επιβάλλονται. Οι τακτικές αναθεωρήσεις επιτρέπουν, ακόμη, στις αρχές να εντοπίζουν τις αλλαγές στις συνθήκες που επηρεάζουν τις αποφάσεις, όπως η ευαλωτότητα ή παράγοντες κινδύνου, και να εντοπίσουν πιθανά εμπόδια στην επίλυση της υπόθεσης. Τέλος, το δικαίωμα δικαστικής επανεξέτασης οποιασδήποτε απόφασης για την κράτηση είναι το κλειδί για την πρόληψη της αυθαίρετης κράτησης.

3.3.3. Ταυτοποίηση και λήψη αποφάσεων (identification and decision-making)

Η ατομική εξέταση και αξιολόγηση είναι οι μόνοι τρόποι για να διασφαλιστεί ότι η κράτηση ικανοποιεί τα κριτήρια της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας και δεν είναι αυθαίρετη ⁴⁷.

Μέσω του ατομικού ελέγχου και αξιολόγησης, οι κυβερνητικοί λειτουργοί μπορεί να εντοπίσουν και να αξιολογήσουν τον κίνδυνο, τις ανάγκες, τα τρωτά και δυνατά σημεία για να καταλήξουν σε μια τεκμηριωμένη απόφαση της κάθε υπόθεσης, σχετικά με το πώς να τοποθετήσουν, να διαχειριστούν και να υποστηρίξουν ένα άτομο, ενώ το μεταναστευτικό καθεστώς του βρίσκεται υπό διαδικασία επίλυσης. Οι ενέργειες εντοπισμού και αξιολόγησης μπορούν να γίνουν σε όλα τα στάδια της μεταναστευτικής διαδικασίας, καθώς και πριν από τη λήψη μιας απόφασης τοποθέτησης. Η συνεχιζόμενη περιοδική αξιολόγηση είναι ζωτικής σημασίας για επανεξέταση και για προσαρμογή των αποφάσεων τοποθέτησης στην κοινότητα.

Διαδικασία εντοπισμού (screening) είναι η διαδικασία απόκτησης βασικών πληροφοριών και ατομικών χαρακτηριστικών. Οι πληροφορίες που συλλέγονται κατά τη διάρκεια της εξέτασης περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την ταυτότητα του ατόμου, την εθνικότητα, το νομικό καθεστώς, την κατάσταση υγείας, τους δείκτες ασφαλείας και ευαλωτότητας καθώς και το ιστορικό συμμόρφωσης. Αυτή η πληροφορία μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να καθορίσει το καθεστώς μετανάστευσης του ατόμου και να υποβάλει αρχικές αποφάσεις παραπομπής, τη διαχείριση και την τοποθέτηση.

Η αξιολόγηση (assessment) περιλαμβάνει μια πιο εμπεριστατωμένη αξιολόγηση της κατάστασης ενός ατόμου, τις αδυναμίες ή/και τον κίνδυνο διαφυγής. Αξιολογούνται οι ανάγκες που προσδιορίζονται κατά τη διάρκεια της διαδικασίας καταγραφής (π.χ. επιζών/ούσα μετά από εμπορία ή άπατρίς) ή μπορεί να περιλαμβάνει μια ενδελεχή εξέταση των ενδεδειγμένων μέτρων δράσης που θα ληφθούν για ένα συγκεκριμένο άτομο.

Η αξιολόγηση μπορεί να γίνει την ίδια στιγμή και από το ίδιο πρόσωπο που διενεργεί τον εντοπισμό ή σε μεταγενέστερη ημερομηνία και σε επαναληπτική βάση από λειτουργούς των υπηρεσιών μετανάστευσης ή/και τα μέλη του δικαστικού σώματος.

Οι αξιολογήσεις χρησιμοποιούνται για να ληφθούν ή να προσαρμοστούν αποφάσεις για τη διαχείριση και την τοποθέτηση ⁴⁸.

3.3.4. Διαχείριση υποθέσεων (Case management)

Η διαχείριση υποθέσεων εξασφαλίζει μια συντονισμένη και ολοκληρωμένη προσέγγιση για την υποστήριξη της κάθε υπόθεσης ξεχωριστά. Στόχος είναι να λαμβάνεται υπόψη στις αποφάσεις η ευαλω-

⁴⁷ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 35.

⁴⁸ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015).

τότητα της κάθε ομάδας ⁴⁹. Η διαχείριση υποθέσεων μπορεί να συμβάλει στην έγκαιρη επίλυση της υπόθεσης αντιμετωπίζοντας τα νομικά και προσωπικά εμπόδια. Η διαχείριση υποθέσεων μπορεί να γίνει κατανοητή ως:

«Μια ολοκληρωμένη και συντονισμένη προσέγγιση παροχής υπηρεσιών που χρησιμοποιούνται ευρέως στον τομέα των ανθρωπίνων υπηρεσιών με στόχο την εξασφάλιση μιας συντονισμένης απάντησης και υποστήριξης της υγείας και της ευημερίας των ευάλωτων ατόμων με σύνθετες ανάγκες» ⁵⁰.

Τα μοντέλα διαχείρισης υποθέσεων έχουν χρησιμοποιηθεί για διαφορετικούς πληθυσμούς, συμπεριλαμβανομένων των:

- Αιτητών ασύλου και απορριφθέντων αιτητών ασύλου
- Μεταναστών και οικογενειών χωρίς έγγραφα
- Ασυνόδευτων παιδιών μεταναστών/προσφύγων
- Νεαρών μεταναστών παραβατών/πρώην καταδίκων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο επ' αόριστον κράτησης
- Απορριφθέντων αιτητών ασύλου και μεταναστών που βρίσκονται στη διαδικασία επαναπατρισμού ⁵¹.

Οι διαχειριστές της κάθε υπόθεσης δημιουργούν σχέσεις συνεργασίας με τα άτομα και τις οικογένειες τους έχοντας ως στόχο τα κάτωθι:

- Ενδυνάμωση των ικανοτήτων επίλυσης προβλημάτων του πελάτη
- Ενίσχυση της ευημερίας του ατόμου
- Επίλυση εκκρεμούντων ζητημάτων
- Παροχή πληροφοριών σχετικά με τις διαθέσιμες υπηρεσίες και πόρους
- Παροχή προστασίας στους πελάτες οι οποίοι δεν είναι σε θέση να αυτοπροστατευθούν. ⁵²

⁴⁹ Eiri Ohtani, "UK Alternatives to Detention Workshop" (παρουσίαση που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια επίσκεψης για την ενίσχυση του Οργανισμού Future Worlds Center στο θέμα των εναλλακτικών), Μάιος 2016.

⁵⁰ Eiri Ohtani, "UK Alternatives to Detention Workshop" (παρουσίαση που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια επίσκεψης για την ενίσχυση του Οργανισμού Future Worlds Center στο θέμα των εναλλακτικών), Μάιος 2016.

⁵¹ Eiri Ohtani, "UK Alternatives to Detention Workshop" (παρουσίαση που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια επίσκεψης για την ενίσχυση του Οργανισμού Future Worlds Center στο θέμα των εναλλακτικών), Μάιος 2016.

⁵² Eiri Ohtani, "UK Alternatives to Detention Workshop" (παρουσίαση που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια επίσκεψης για την ενίσχυση του Οργανισμού Future Worlds Center στο θέμα των εναλλακτικών), Μάιος 2016.

Η διαδικασία εντοπισμού (screening), η αξιολόγηση (assessment), ο σχεδιασμός της κάθε υπόθεσης (case planning), η παρέμβαση (intervention) και η συνεχής επανεξέταση (ongoing review) αποτελούν τα στάδια της διαδικασίας για διαχείριση (management) των υποθέσεων ⁵³.

- **Διαδικασία εντοπισμού (screening):** Συστήνεται όπως η διαδικασία εντοπισμού πραγματοποιείται το συντομότερο δυνατόν, κατά τον χρόνο της παράτυπης άφιξης, του εντοπισμού του ατόμου στην κοινότητα με παράτυπο καθεστώς ή κατά την κατάθεση του αιτήματος ασύλου. Όταν υπάρχουν ενδείξεις ευαλωτότητας ή κίνδυνος διαφυγής, το άτομο θα πρέπει να παραπεμφθεί για ολοκληρωμένη αξιολόγηση.
- **Αξιολόγηση (assessment):** η αξιολόγηση παρέχει τη βάση για την περαιτέρω λήψη αποφάσεων. Μέσα από την εξέταση όλων των ζητημάτων και των παραγόντων που επηρεάζουν το άτομο, ο λειτουργός που διαχειρίζεται την υπόθεση μπορεί να αναγνωρίσει και να αντιμετωπίσει τα ζητήματα που αφορούν τις βασικές ανάγκες και την προστασία του ατόμου ενώ παράλληλα εξετάζει θέματα πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της ανάγκης διαχείρισης του καθεστώσ του ατόμου από το κράτος.

Ο διαχειριστής θα συνεργαστεί με το άτομο και όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των αρχών μετανάστευσης, των επαγγελματιών υγείας, των νομικών συμβούλων και των μελών της οικογένειας για να κατανοήσουν τα ευάλωτα και τα δυνατά σημεία του πελάτη, τους κινδύνους διαφυγής αλλά και τις μορφές υποστήριξης που χρειάζεται για να διασφαλιστεί η ευημερία του και η έγκαιρη επίλυση της υπόθεσης του.

- **Σχεδιασμός της κάθε υπόθεσης (case planning):** Η κατανόηση των αναγκών και των προτεραιοτήτων του ατόμου και η κατανόηση της κατάστασής του, μπορούν να αναδείξουν τα μέτρα που είναι αναγκαία για την ταχεία επίλυση της υπόθεσης. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν: τη νομική αρωγή για την κατάθεση ενός επαρκώς στοιχειοθετημένου αιτήματος ασύλου, την παραπομπή σε ψυχολογική στήριξη για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων βασανιστηρίων ή τη συμβουλευτική για τις πιθανότητες/δυνατότητες παραμονής στην χώρα. Οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται καθ' όλη τη διαδικασία αξιολόγησης, αναλύονται και στη συνέχεια τίθενται στόχοι και δίνεται προτεραιότητα στους πιο σημαντικούς. Ακολούθως, τα σχέδια δράσης τίθενται σε εφαρμογή. Ο διαχειριστής της υπόθεσης και ο ενδιαφερόμενος αναπτύσσουν μαζί ένα λεπτομερές σχέδιο της υπόθεσης, περιγράφοντας τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη των στόχων, ορίζοντας χρονικά πλαίσια, καθώς και πρόσωπα που είναι υπεύθυνα. Είναι σημαντική η εξέταση και ο σχεδιασμός για την κάλυψη πρακτικών αναγκών όπως η στέγαση, η υγειονομική περίθαλψη, οι ανάγκες για κοινωνική υποστήριξη, κτλ.
- **Παρέμβαση (intervention):** Το συμφωνηθέν πρόγραμμα σε κάθε περίπτωση τίθεται σε εφαρμογή και θα πρέπει να εξασφαλίζει την επικοινωνία, τη συμβουλευτική και την παραπομπή σε αρμόδιες υπηρεσίες, βοηθώντας τα άτομα να διατηρήσουν σχέση και συνεργασία με τις αρχές. Η ενεργός εμπλοκή του ατόμου με όλους τους φορείς είναι σημαντική για την επίλυση της υπόθεσής αλλά και για την στήριξη των ευάλωτων ατόμων. Η διενέργεια τακτικών συναντήσεων μπορεί να αποτελέσει μια παραγωγική μορφή παρέμβασης. Με τη συστηματική σχέση μεταξύ διαχειριστή της υπόθεσης και πελάτη, τα άτομα τυχάνουν υποστήριξης και ενημερώνονται για τη διερεύνηση όλων των πιθανών εκβάσεων της υπόθεσης τους.
- **Συνεχής επανεξέταση (ongoing review):** Δεδομένου ότι τα δεδομένα και οι σχέσεις συνεχώς εξελίσσονται, ο διαχειριστής θα παρακολουθεί την κατάσταση ώστε πιθανές

53 Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 49.

αναδυόμενες ανάγκες ή μεταβολές στην υπόθεση να εντοπίζονται έγκαιρα και να δίνεται η ανάλογη απάντηση με σκοπό την τελική έκβαση της υπόθεσης.

- **Κλείσιμο της υπόθεσης:** Η υπόθεση κλείνει όταν το άτομο αναχωρεί από τη χώρα ή του δίνεται το δικαίωμα παραμονής. Και στις δύο περιπτώσεις, θα πρέπει να γίνεται παραπομπή σε άλλο παροχέα υπηρεσιών για βοήθεια, εάν αυτό απαιτείται.

3.3.5. Επίλυση της υπόθεσης (Case resolution)

Η επίλυση δεν ταυτίζεται με τη διαχείριση των υποθέσεων, παρόλο που συχνά αλληλεπικαλύπτονται. Η επίλυση της υπόθεσης επικεντρώνεται στην εξεύρεση μιας μόνιμης ή προσωρινής λύσης στη μετα-νάστευση. Η επίλυση υποθέσεων μπορεί να αντλήσει από ένα ευρύ φάσμα λύσεων, συμπεριλαμβανομένων των διάφορων επιλογών της έκδοσης άδειας παραμονής και αναχώρησης. Πιο κάτω παραθέτουμε σχετικά παραδείγματα ⁵⁴:

Άτομα που δεν μπορούν να απελαθούν

ΟΥΓΓΑΡΙΑ: Σύμφωνα με το νόμο II του 2007, η άδεια παραμονής μπορεί να χορηγείται για ανθρωπιστικούς λόγους σε πρόσωπα στα οποία έχει χορηγηθεί καθεστώς «εξόριστου» (exile status), ή καθεστώς ανοχής (tolerated stay).

Παραχωρούνται άδειες παραμονής για ένα έτος, που μπορούν να ανανεωθούν για ακόμα ένα έτος. Τα άτομα με την ιδιότητα του «εξόριστου» έχουν δικαίωμα στην κοινωνική πρόνοια συμπεριλαμβανομένης της διαμονής ή της υποστήριξης ενοικίασης, της πρόσβασης σε ιατρικές υπηρεσίες, της βοήθειας στην εκπαίδευση, καθώς και της οικονομικής στήριξης για αναχώρηση από τη χώρα, όταν αυτό είναι δυνατόν.

ΓΕΡΜΑΝΙΑ: Στους μετανάστες που δεν μπορούν να απελαθούν η Γερμανία χορήγησε καθεστώς ανοχής (tolerated status) και εξέδωσε ένα έγγραφο που ονομάζεται «Duldung».

Αυτό το έγγραφο πιστοποιεί ότι το άτομο είναι υποχρεωμένο να εγκαταλείψει το έδαφος, αλλά προς το παρόν αδυνατεί. Το έγγραφο αυτό μπορεί να χορηγηθεί για διάφορους λόγους, όπως η απουσία διαβατηρίου ή λόγω συγκρούσεων στη χώρα καταγωγής. Μετά από ένα χρόνο, όσα άτομα κατέχουν Duldung έχουν περιορισμένα εργασιακά δικαιώματα και λαμβάνουν επίδομα 40% χαμηλότερο από τα επιδόματα ανεργίας για τους Γερμανούς υπηκόους.

Καλούνται να ζουν σε καθορισμένες περιοχές και απαιτείται άδεια για να ταξιδέψουν.

Η εντατική επίλυση υποθέσεων μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέθοδος για να βοηθήσει στην επίλυση του καθεστώτος των ατόμων, ενώ συνεχίζουν να ζουν στην κοινότητα. Η κατανομή επιπλέον πόρων για τις περίπλοκες περιπτώσεις που εντοπίζονται μέσω της διαδικασίας ελέγχου και αξιολόγησης, μπορεί να βοηθήσει στην επίλυση μιας υπόθεσης, ενώ το άτομο παραμένει στο πλαίσιο

⁵⁴ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 58.

της κοινότητας. Οι στρατηγικές εντατικής επίλυσης που περιλαμβάνονται στην παρούσα έκθεση είναι οι εξής ⁵⁵:

1. Επίλυση υποθέσεων για περίπλοκες περιπτώσεις

2. Προετοιμασία για αναχώρηση

1. Επίλυση υποθέσεων για περίπλοκες περιπτώσεις

Στις περίπλοκες περιπτώσεις τα άτομα δεν είναι σε θέση να επικεντρωθούν στην απόκτηση καθεστώτος λόγω των πολλαπλών και πολύπλοκων θεμάτων που απαιτούν την προσοχή τους και δεσμεύουν το χρόνο και την ενέργειά τους. Οι πολύπλοκες περιπτώσεις ποικίλλουν, πολλές όμως περιλαμβάνουν ζητήματα ευαλωτότητας (όπως σοβαρή ασθένεια ή τραύμα/βία), αδυναμία να καλυφθούν οι βασικές ανάγκες (με αποτέλεσμα την απουσία στέγης και την εξαθλίωση), κίνδυνο αυτοτραυματισμού, αυτοκτονικό ιδεασμό ή δυσκολίες αναχώρησης από τη χώρα. Η παροχή επιπλέον πόρων για καλύτερη συνεργασία με τα άτομα αυτά και για την αντιμετώπιση των θεμάτων που επηρεάζουν το καθεστώς μετανάστευσής τους, μπορεί να είναι ένας αποτελεσματικός τρόπος για την αντιμετώπιση των εμποδίων και την επίλυση της υπόθεσης ⁵⁶.

ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ: Εντατική επίλυση περιπτώσεων με πολύπλοκες υποθέσεις

Στην Αυστραλία, οι ευάλωτοι μετανάστες με σύνθετες ανάγκες αναφέρονται στις Υπηρεσίες Υποστήριξης Καθορισμού Καθεστώτος (Status Resolution Support Services). Από τον Οκτώβριο του 2014, η SRSS αντικατέστησε τέσσερα προηγούμενα προγράμματα στήριξης.

Η SRSS έχει σχεδιαστεί για να παρέχει επιπλέον υποστήριξη σε άτομα που έχουν επαφή με τις αρχές μετανάστευσης. Οι κατευθυντήριες αρχές της SRSS είναι να εμπλέξει τους πελάτες στον εντοπισμό και στην αντιμετώπιση των αναγκών τους ούτως ώστε να στηριχθούν στις δικές τους δυνάμεις. Οι τρεις τομείς παροχής υπηρεσιών είναι ο προσανατολισμός, η διαμονή και η διαχείριση υποθέσεων. Αυτή η υπηρεσία στηρίζεται σε ένα πρωτότυπο πιλοτικό πρόγραμμα με μια ομάδα πελατών με πολλές κοινωνικές και βιοτικές ανάγκες (welfare needs) και βρίσκονται κατά μέσο όρο περισσότερα από έξι χρόνια στην Αυστραλία.

Παρ' όλα τα εμπόδια, το πρόγραμμα αυτό κατάφερε να επιτύχει σημαντικά αποτελέσματα.

Από τα 918 άτομα που βοηθήθηκαν μεταξύ Μαρτίου 2006 και Ιανουαρίου 2009, 560 άτομα (61%) είχαν ένα τελικό αποτέλεσμα. Από αυτά τα άτομα, 370 (66%) έλαβαν προσωρινή ή μόνιμη βίza για την παραμονή τους στη χώρα, 114 άτομα (20%) αναχώρησαν οικειοθελώς, 37 (7%) διέφυγαν, 33 άτομα (6%) απομακρύνθηκαν από το πρόγραμμα και έξι άτομα (1%) απεβίωσαν. Αυτό ισοδυναμεί με ποσοστό συμμόρφωσης 93% και ένα ποσοστό 60% εθελούσιας αναχώρησης ανάμεσα στους αιτητές που απορρίφθηκαν.

Το πρόγραμμα κόστισε τουλάχιστον 26€ ανά ημέρα σε σύγκριση με ένα ελάχιστο 85€ που στοιχίζει η κράτηση. Η κυβέρνηση έχει διαπιστώσει ότι: «η στήριξη στις κατάλληλες υπηρεσίες και η εστίαση στην αντιμετώπιση των εμποδίων αποδεικνύεται ένα επιτυχημένο μείγμα για την επίτευξη βιώσιμων μεταναστευτικών αποτελεσμάτων» ⁵⁷.

⁵⁵ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 52.

⁵⁶ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 52-53.

⁵⁷ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 53.

2. Προετοιμασία για αναχώρηση

Για τα άτομα που δεν έχουν καμία νομική βάση ώστε να παραμείνουν στη χώρα, τα προγράμματα προετοιμασίας επιστροφής και τα προγράμματα παροχής συμβουλευτικής είναι ένας αποτελεσματικός μηχανισμός για να στηριχθεί και να διευκολυνθεί η ανεξάρτητη ή οικειοθελής αναχώρησή τους, χωρίς να υπάρχει ανάγκη για κράτηση και απέλαση.

Τα προγράμματα προετοιμασίας και παροχής συμβουλευτικής μπορούν να είναι αποτελεσματικά εάν αποτελούν μέρος ενός μοντέλου διαχείρισης υποθέσεων που επιτρέπει στους επαγγελματίες να ανταποκριθούν στο σύνολο των αναγκών του ατόμου, διασφαλίζοντας ότι έχουν διερευνηθεί όλες οι επιλογές για να παραμείνει το άτομο νόμιμα στη χώρα ⁵⁸.

Στη συνέχεια παρουσιάζεται μια πρακτική που ακολουθείται στο Βέλγιο για την προετοιμασία οικογενειών που ετοιμάζονται για αναχώρηση ⁵⁹.

ΒΕΛΓΙΟ: Προετοιμασία οικογενειών που ετοιμάζονται για αναχώρηση

Το Βέλγιο έχει ανοικτές εγκαταστάσεις στέγασης για τις οικογένειες που πρέπει να εγκαταλείψουν τη χώρα και οι οποίες υποβάλλουν αίτηση ασύλου στα σύνορα ή εμπίπτουν στον κανονισμό του Δουβλίνου. Αυτές οι εγκαταστάσεις στέγασης βρίσκονται κοντά σε μέσα μαζικής μεταφοράς, σχολεία και καταστήματα. Συνήθως, κάθε οικογένεια διαθέτει δικό της χώρο διαβίωσης. Οι εισοδοί των κτιρίων δεν ελέγχονται και δεν υπάρχει προσωπικό ασφαλείας. Οι οικογένειες λαμβάνουν ένα εβδομαδιαίο επίδομα, κουπόνια τροφίμων και άλλα είδη. Τα παιδιά μπορούν να φοιτήσουν σε σχολεία της περιοχής και οι οικογένειες έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες σωματικής και ψυχικής υγείας. Για κάθε οικογένεια ορίζεται ένα άτομο που θεωρείται υπεύθυνο και εργοδοτείται από το βελγικό Υπουργείο Μετανάστευσης. Αυτά τα άτομα, στην πραγματικότητα, είναι οι διαχειριστές των υποθέσεων και είναι υπεύθυνοι για την παροχή ολιστικής, προσαρμοσμένης υποστήριξης μέσω της εντατικής μελέτης της υπόθεσης. Εξετάζουν την υπόθεση/φάκελο της οικογένειας, διερευνούν όλες τις επιλογές για να παραμείνουν τα μέλη της νόμιμα στη χώρα, αναζητούν νομικές συμβουλές αν κρίνεται απαραίτητο, αναλαμβάνουν πρακτικές ρυθμίσεις για το ταξίδι και συνεργάζονται με την οικογένεια για να αποδεχτεί και να προετοιμαστεί για την επιστροφή.

Οι διαχειριστές καλλιεργούν την εμπιστοσύνη και ενθαρρύνουν τις οικογένειες να μοιράζονται το πλήρες ιστορικό τους, προκειμένου να εξετάσουν ρεαλιστικά όλες τις μελλοντικές τους επιλογές.

Από την έναρξη του προγράμματος, η πλειοψηφία των οικογενειών (70%-80%) βρίσκονταν κάτω από τη μεταναστευτική διαδικασία. Υπήρξε ένα υψηλό ποσοστό εθελοντικής επιστροφής και χαμηλά ποσοστά διαφυγής: από τον Οκτώβριο του 2008 μέχρι τον Αύγουστο του 2011, 217 οικογένειες (συμπεριλαμβανομένων 396 παιδιών) στεγάστηκαν στις μονάδες. Από αυτή την ομάδα, 88 οικογένειες επέστρεψαν στις χώρες καταγωγής τους ή απομακρύνθηκαν σε μια τρίτη χώρα στο πλαίσιο των προνοιών του Δουβλίνου. Σχεδόν όλες αυτές οι οικογένειες (80) αναχώρησαν ανεξάρτητα, με μόνο οκτώ αναγκαστικές επιστροφές. Από τις υπόλοιπες 129 οικογένειες, 69 αφέθηκαν ελεύθερες και 48 δεν παρουσιάστηκαν στο δικαστήριο για να δικαστούν (συνήθως μέσα σε πέντε ημέρες από την άφιξη).

Η μέση διάρκεια παραμονής ήταν 24 ημέρες.

⁵⁸ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 53.

⁵⁹ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 55.

Τα τελευταία χρόνια, τα κράτη μέλη επιλέγουν όλο και περισσότερο την υιοθέτηση της εθελούσιας επιστροφής στα συστήματα διαχείρισης του μεταναστευτικού ζητήματος. Υπάρχει μια σειρά από προγράμματα που έχουν σχεδιαστεί για τη στήριξη του ατόμου έτσι ώστε να προετοιμαστεί για εθελοντική ή ανεξάρτητη αναχώρηση ενώ παραμένει στην κοινότητα. Τα προγράμματα αυτά περιλαμβάνουν βοήθεια πριν από την αναχώρηση, βοήθεια για την επιστροφή/ διαμετακομιστικό σταθμό και υποστήριξη μετά την επιστροφή για υποδοχή και επανένταξη. Αυτή η πρακτική υποστήριξη μπορεί να περιλαμβάνει την οργάνωση και την πληρωμή πτήσεων, την επαφή με τις οικογένειες ή τους φίλους και τον προγραμματισμό για τη ζωή του ατόμου μετά την επιστροφή. Τέτοια προγράμματα είναι εξαιρετικά χρήσιμα για τους μετανάστες που επιθυμούν να επιστρέψουν αλλά δεν δύνανται, για λόγους όπως η έλλειψη χρημάτων ή η απουσία ταξιδιωτικών εγγράφων ⁶⁰.

Εξετάζοντας τα παραδείγματα της Ολλανδίας και της Σουηδίας εξάγεται το συμπέρασμα ότι τα προγράμματα εθελούσιας επιστροφής είναι πιο αποτελεσματικά για την επίτευξη της ανεξάρτητης αναχώρησης. Εκτός από την παροχή πρακτικής υποστήριξης, αυτά τα προγράμματα μπορούν να ενθαρρύνουν τα άτομα να φύγουν οικειοθελώς από τη χώρα υπογραμμίζοντας τα οφέλη της νόμιμης επιστροφής, σε αντίθεση με την αντιμετώπιση του στίγματος της απέλασης και του αποκλεισμού από μελλοντική επιστροφή στη χώρα.

ΟΛΛΑΝΔΙΑ: Κάνοντας όνειρα για τη ζωή μετά την επιστροφή

Στην Ολλανδία, μια ΜΚΟ εφαρμόζει ένα πρόγραμμα που βοηθά τα άτομα, για τα οποία έχει εκδοθεί διάταγμα απέλασης ή έχουν υπερβεί τα χρονικά όρια της άδειας παραμονής τους, να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους. Το πρόγραμμα, που διαρκεί για τουλάχιστον 13 εβδομάδες, βασίζεται στην αποδοχή ότι οι άνθρωποι θα πρέπει να προετοιμαστούν για την αναχώρησή τους από την Ολλανδία. Διαχειριστές των υποθέσεων ή λειτουργοί, οικοδομούν σχέσεις εμπιστοσύνης με τα άτομα αυτά και τους βοηθούν να εντοπίσουν και να ξεπεράσουν τα εμπόδια ώστε να επιστρέψουν στη χώρα τους. Το πρόγραμμα επικεντρώνεται στην ενδυνάμωση και την αποκατάσταση της ανεξαρτησίας των συμμετεχόντων με τη καλλιέργεια δεξιοτήτων και εμπιστοσύνης που απαιτείται για την επιστροφή. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει ανάπτυξη δεξιοτήτων κατάρτισης, βοήθεια για να καλύψουν τις βασικές τους ανάγκες και παραπομπή σε ψυχοκοινωνικές υπηρεσίες, όπου και όταν απαιτείται.

Οι συμμετέχοντες καλούνται να αναπτύξουν ένα σχέδιο για τη δημιουργία μιας νέας επιχείρησης κατά την επιστροφή στη χώρα καταγωγής τους και να λάβουν οικονομική υποστήριξη για την εφαρμογή του σχεδίου αυτού μετά την επιστροφή τους. Το πρόγραμμα χρηματοδοτείται κατά κύριο λόγο από την κυβέρνηση. Κοστίζει 6.000 ευρώ για κάθε άτομο που αποφασίζει να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του (συμπεριλαμβανομένων όλων των συναφών δαπανών) - το ισοδύναμο ποσό για 30 ημέρες στο κέντρο κράτησης μεταναστών. Το πρόγραμμα λειτουργεί ως εναλλακτική λύση αντί της κράτησης επειδή το κράτος αναλαμβάνει την υποχρέωση οι συμμετέχοντες να μην κρατούνται και σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα, άτομα απελευθερώνονται για να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα. Από το Σεπτέμβριο του 2014 πάνω από το ήμισυ των ανθρώπων που εγγράφονται στο πρόγραμμα έχουν επιστρέψει στις χώρες τους ⁶¹.

⁶⁰ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 53.

⁶¹ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 54.

ΣΟΥΗΔΙΑ: Υποδοχή στην κοινότητα

Στη Σουηδία, οι αιτούντες άσυλο οδηγούνται σε ένα ανοικτό κέντρο υποδοχής όπου καταγράφονται και εξετάζονται για θέματα υγείας. Κατά την άφιξη τους εγγράφονται και εκδίδεται για αυτούς μια πλαστική ταυτότητα με φωτογραφία. Η ταυτότητα χρησιμοποιείται από το Τμήμα Μετανάστευσης για την παρακολούθηση της υπόθεσης και από τους αιτητές ασύλου για την πρόσβαση σε υπηρεσίες. Μετά από αρκετές εβδομάδες, οι αιτούντες άσυλο μεταφέρονται σε μια περιφερειακή ζώνη και στεγάζονται σε διαμερίσματα κοντά σε ένα γραφείο υποδοχής της Σουηδικής Επιτροπής για τη Μετανάστευση.

Οι αιτούντες άσυλο μπορούν να ζήσουν ανεξάρτητα στην κοινότητα αν είναι σε θέση να καλύψουν το ενοίκιο τους. Στους αιτούντες άσυλο παρέχεται ημερήσιο επίδομα μέχρι SEK71 (περίπου €10) για τους μονήρεις ενήλικες (λιγότερο για ενήλικες που μοιράζονται τη διαμονή, και τα παιδιά).

Οι ιατρικές και οδοντιατρικές υπηρεσίες παρέχονται σε χαμηλό κόστος, περίπου SEK50 (περίπου €8). Όπως τα παιδιά από τη Σουηδία, έτσι και τα παιδιά που ζητούν άσυλο, δικαιούνται δωρεάν ιατρική περίθαλψη. Οι αιτούντες άσυλο μπορούν να ζητήσουν τη βοήθεια δικηγόρου, ο οποίος διορίζεται και πληρώνεται από το Διοικητικό Συμβούλιο Μετανάστευσης της Σουηδίας. Οι αιτούντες άσυλο, οι οποίοι μπορούν να αποδείξουν την ταυτότητά τους, ή που συνεργάζονται με τις αρχές για να αποδείξουν την ταυτότητά τους, έχουν το δικαίωμα να εργαστούν.

Οι αιτούντες άσυλο έχουν τακτικές συναντήσεις με κοινωνικούς λειτουργούς οι οποίοι διορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο Μετανάστευσης της Σουηδίας.

Οι κοινωνικοί λειτουργοί μπορεί να παραπέμπουν τους πελάτες τους για ιατρική περίθαλψη, παροχή συμβουλών ή άλλων υπηρεσιών, όταν αυτό απαιτείται.

Παρέχουν, επίσης, συμβουλευτική βοήθεια για την προετοιμασία του αιτητή ασύλου για όλες τις πιθανές εκβάσεις της μετανάστευσης, καθώς και την αξιολόγηση του κινδύνου διαφυγής, σε περίπτωση αρνητικής απόφασης της προσφυγής τους.

Υπάρχουν τρεις επιλογές για αρνητικές αποφάσεις: εθελοντικός επαναπατρισμός, συνοδεία από κοινωνικούς λειτουργούς ή μετάβαση στην αστυνομία (αναγκαστική επιστροφή).

Παρέχονται κίνητρα σε όσους επιλέγουν εθελοντικό επαναπατρισμό, συμπεριλαμβανομένης της χρηματοδοτικής βοήθειας και τα ταξίδια διοργανώνονται από τους κοινωνικούς λειτουργούς και πληρώνονται από το Διοικητικό Συμβούλιο Μετανάστευσης της Σουηδίας.

Όταν δεν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής, στους απορριφθέντες αιτητές ασύλου παρέχεται χρόνος μεταξύ 14 και 30 ημερών για να εγκαταλείψουν τη χώρα ανεξάρτητα.

Το 2012, το 68% των υπηκόων τρίτων χωρών από τους οποίους ζητήθηκε να εγκαταλείψουν τη χώρα αναχώρησε είτε οικειοθελώς είτε μέσω του προγράμματος υποβοηθούμενης εθελοντικής επιστροφής. Εκείνοι που δεν συνεργάζονται για ανεξάρτητη αναχώρηση μπορεί να ενταχθούν σε νέες διαδικασίες όπως τις τακτικές αναφορές στην Αστυνομία (reporting) ή τις μειωμένες παροχές (reduced benefits). Η κράτηση εφαρμόζεται μόνο ως έσχατη λύση κατά τη διάρκεια των διαδικασιών απέλασης, σε συνθήκες που υποστηρίζουν την αξιοπρέπεια και την ευημερία ⁶².

62 Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 63.

3.3.6. Επιλογές Τοποθέτησης (Placement Options)

Υπάρχουν διάφορες διαθέσιμες επιλογές τοποθέτησης στην κοινότητα κατά τη διαδικασία υποστήριξης και διαχείρισης της υπόθεσης ενός ατόμου, εν αναμονή της επίλυσής της.

Η **τοποθέτηση στην κοινότητα χωρίς όρους** - ή **ελεύθερα** - είναι η προτιμώμενη επιλογή, στην πλειονότητα των περιπτώσεων. Η κράτηση μεταναστών μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέτρο έσχατης ανάγκης σε εξαιρετικές περιπτώσεις, εφόσον τα κριτήρια της αναγκαιότητας, της λογικής και της αναλογικότητας έχουν τηρηθεί ανά περίπτωση.

Τοποθέτηση στην κοινότητα χωρίς όρους

Αν η διαδικασία εντοπισμού και η αξιολόγηση καταδεικνύουν ότι δεν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι κράτησης, τότε η τοποθέτηση στην κοινότητα ελεύθερα είναι η πρώτη και η προτιμώμενη επιλογή. Η τοποθέτηση στην κοινότητα, χωρίς όρους ή περιορισμούς, υπερασπίζεται το δικαίωμα του ατόμου στην ελευθερία εν γένει και την ελευθερία κινήσεων ⁶³.

Τα **ανοικτά κέντρα φιλοξενίας** και τα **κέντρα υποδοχής** είναι ακόμα ένα παράδειγμα επιλογών τοποθέτησης. Τέτοια κέντρα μπορούν να είναι τύπου «κοιτών» που περιλαμβάνει σαλόνι με αίθουσες συνεστιάσης, κουζίνα και κοινόχρηστες εγκαταστάσεις. Μια πιο ανεξάρτητη εκδοχή είναι η διαμονή σε αυτόνομα διαμερίσματα με δυνατότητα προετοιμασίας γευμάτων. Οι διαμένοντες μπορούν να έρχονται και να φεύγουν όποτε το επιθυμούν, μπορεί όμως να χρειαστεί να ορίσουν συναντήσεις με το Τμήμα Μετανάστευσης για διευθέτηση της υπόθεσής τους. Τέτοια θεσμικά μοντέλα παρέχουν συχνά επί τόπου υπηρεσίες όπως νομικές συμβουλές ή άλλη συμβουλευτική υποστήριξη.

Ορισμένες χώρες επιλέγουν να μην χρησιμοποιούν τα θεσμικά μοντέλα στέγασης ή το μοντέλο που περιλαμβάνει συγκρότημα κατοικιών, αλλά **να διασκορπίζουν τα άτομα σε όλη την τοπική κοινότητα**. Αυτό μπορεί να γίνει στην κοινότητα ή με ομαδική στέγαση σε θρησκευτικά καταλύματα, σε ξενώνες ΜΚΟ, σε σπίτια φίλων ή μελών οικογένειας ή σε ιδιωτικές ενοικιαζόμενες κατοικίες.

Πολλές χώρες λειτουργούν ειδικούς χώρους στέγασης για ευάλωτα άτομα, όπως τα θύματα εμπορίας προσώπων, τα άτομα με σωματική ή ψυχική ασθένεια και γυναίκες μονογονείς. Επιπλέον, ορισμένες χώρες εφαρμόζουν για τους ασυνόδευτους ανηλίκους την επικρατούσα νομοθεσία της χώρας που αφορά την προστασία παιδιών.

Επιλογές για διαμονή

Παρά τη σημασία της ανάπτυξης μιας ολιστικής προσέγγισης για εναλλακτικές λύσεις, υπάρχει συχνά ιδιαίτερο ενδιαφέρον και ανησυχία για το πού θα ζήσουν οι άνθρωποι εάν παραμείνουν στην κοινότητα. Η διαμονή μπορεί να περιλαμβάνει:

- Ιδιωτικά καταλύματα
- Διαμονή με μέλη της οικογένειάς τους, φίλους ή συγγενείς

⁶³ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 59.

- Διαμονή με τα μέλη της κοινότητας υποδοχής
- Στέγαση με χρηματοδότηση από την κυβέρνηση
- Ιδιωτικές κατοικίες που χρηματοδοτούνται από φιλανθρωπικές οργανώσεις
- Ανοικτά κέντρα υποδοχής για τους αιτούντες άσυλο
- Ανοικτά κέντρα για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες/ Κέντρα υποδοχής προσφύγων (open refugee camps)
- Καταφύγια που λειτουργούν ως μέρος ευρύτερης ανθρωπιστικής βοήθειας
- Καταφύγια για ασυνόδευτα παιδιά
- Ανάδοχες οικογένειες ή ορφανοτροφεία (που χρησιμοποιούνται για τα παιδιά – πολίτες της χώρας)
- Καταφύγια για άπορους, άτυπους μετανάστες
- Καταφύγια αστέγων ή μεταβατική στέγαση για τους άστεγους
- Κέντρα για τους μετανάστες που ετοιμάζονται να αναχωρήσουν από τη χώρα

Προϋποθέσεις ή περιοριστικοί όροι στην κοινότητα, υπό αξιολόγηση (Conditions or limited restrictions in the community, with reviews)

Για τα άτομα με ιστορικό μη συμμόρφωσης ή στις περιπτώσεις όπου υπάρχουν άλλα σοβαρότερα προβλήματα που επισημάνθηκαν κατά τη διαδικασία εντοπισμού και αξιολόγησης, υπάρχει μια σειρά από όρους που μπορούν να ενθαρρύνουν τη συμμόρφωση, χωρίς αδικαιολόγητους περιορισμούς στην ελευθερία κινήσεων. Δυστυχώς, δεν υπάρχουν πολλά διαθέσιμα στοιχεία που να τεκμηριώνουν τα συγκεκριμένα επίπεδα αποτελεσματικότητας καθενός από αυτούς τους όρους ή περιορισμούς. Στους όρους ή περιορισμούς συγκαταλέγονται οι ακόλουθοι:

- Παρακολούθηση: καταγραφή στις Αρχές (Registration with authorities), δήλωση διεύθυνση κατοικίας (Nominated address), παράδοση των ταξιδιωτικών εγγράφων (Handover of travel documents), αναφορά (Reporting requirements), καθορισμός τόπου κατοικίας (Directed residence).
- Εποπτεία: εποπτεία από τις αρχές ή από οργανισμούς στους οποίους ανατίθεται η εποπτεία των ΥΤΧ.
- Εγγύηση (surety) και άλλες συνέπειες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης (π.χ. πιο συχνή παρουσίαση σε Αστυνομικό σταθμό).

Ακολουθούν κάποια παραδείγματα από τη Σλοβενία, τη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Αναφορά ως μηχανισμός παρακολούθησης ⁶⁴

ΣΛΟΒΕΝΙΑ: Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που υπόκεινται σε απόφαση απέλασης μπορεί να απαιτείται να αναφέρονται στο πλησιέστερο αστυνομικό τμήμα μία φορά το μήνα αντί να τίθενται υπό κράτηση.

ΣΟΥΗΔΙΑ: Τα άτομα που υπόκεινται σε ένταλμα επιτήρησης (συνδυασμός της υποχρέωσης για αναφορά και παράδοση των εγγράφων), υποχρεούνται να υποβάλουν αναφορά στο πλησιέστερο αστυνομικό σταθμό ή στην Σουηδική Επιτροπή Μετανάστευσης σε τακτική βάση. Δεν υπάρχει τυποποιημένη διαδικασία σχετικά με την εφαρμογή της αναφοράς, αντιθέτως, η συχνότητα αναφοράς προσδιορίζεται για κάθε υπόθεση ξεχωριστά. Η συχνότητα των αναφορών κυμαίνεται συνήθως από μία φορά την εβδομάδα σε μία φορά κάθε δύο εβδομάδες. Ωστόσο, μπορεί να παρουσιάζονται κάθε μέρα, αν ένα άτομο κρίνεται ότι ανήκει στην ομάδα υψηλού κινδύνου για διαφυγή. Η παράλειψη αναφοράς οδηγεί σε επανεξέταση της αξιολόγησης της υπόθεσης και δεν οδηγεί αυτόματα σε κράτηση. Εάν η αξιολόγηση καταλήγει σε υψηλό κίνδυνο διαφυγής, μπορεί να ληφθεί απόφαση για κράτηση.

ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ: Οι αιτούντες άσυλο και οι άτυποι μετανάστες υποχρεώνονται να κάνουν αναφορά τακτικά είτε στα κατά τόπους γραφεία του Υπουργείου Εσωτερικών ή, σπανιότερα, σε αστυνομικά τμήματα. Οι απαιτήσεις και οι προϋποθέσεις των αναφορών ρυθμίζονται από το UK Home Office Guidance “Reporting – Standards of Operational Practice”. Η συχνότητα των αναφορών διαφέρει σημαντικά, συνήθως από καθημερινά έως μία φορά το μήνα.

Ακολουθούν παραδείγματα από άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις οποίες εφαρμόζονται τοποθετήσεις στην κοινότητα με περιοριστικούς όρους.

Συνθήκες κράτησης που σέβονται την αξιοπρέπεια και την ευεξία του ατόμου

ΠΟΛΩΝΙΑ: Η Πολωνία έχει ψηφίσει νόμο προβλέποντας την εξέταση εναλλακτικών λύσεων αντί της κράτησης ΥΤΧ. Ο νέος νόμος για τους αλλοδαπούς τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 2014. Βασίστηκε στην Οδηγία 2008/115 / ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη-μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (Returns Directive). Το άρθρο 398 του νέου νόμου περί Αλλοδαπών προβλέπει ότι η Συνοριακή Πολωνική Φρουρά έχει τη δικαιοδοσία να εφαρμόσει ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα:

- Αναφορά σε καθορισμένα διαστήματα στην Πολωνική Συνοριακή Φρουρά
- Κατάθεση ενός ποσού ως εγγύηση, όχι χαμηλότερη από το διπλάσιο ποσό του κατώτατου μισθού που ορίζεται από τη νομοθεσία περί μισθοδοσίας.

⁶⁴ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 68.

- Παράδοση των ταξιδιωτικών εγγράφων
- Κατοικία σε τοποθεσία που καθορίζεται από τις αρχές ⁶⁵.

ΟΥΓΓΑΡΙΑ: Τα παιδιά δεν κρατούνται στην Ουγγαρία. Από τον Μάιο του 2011, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι που ζητούν άσυλο ή διεθνή προστασία εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της χώρας που αφορά τη γενική προστασία του παιδιού και δικαιούνται να απολαμβάνουν τα ίδια δικαιώματα όπως και τα παιδιά-πολίτες. Θεωρούνται πρωτίστως παιδιά, και δευτερευόντως μετανάστες. Το άρθρο 45 (1) του Ουγγρικού Νόμου περί Προστασίας των Παιδιών απαιτεί όπως τα παιδιά που βρίσκονται σε χώρους παροχής υπηρεσιών είναι εφοδιασμένα με τρόφιμα, ρουχισμό και τους παρέχεται υγειονομική περίθαλψη, εκπαίδευση, στέγαση και περιβάλλον κατάλληλο για την ανάπτυξη των σωματικών, ψυχικών και συναισθηματικών τους αναγκών. Ανήλικοι μη αιτούντες άσυλο φιλοξενοούνται σε εγκαταστάσεις προστασίας του παιδιού στο Hódmezővásárhely το οποίο διοικείται από την Καθολική Εκκλησία στο πλαίσιο σύμβασης για την Κοινωνική Προστασία και Διεύθυνση Προστασίας του Παιδιού. Η χωρητικότητα σε αυτό το χώρο είναι ωστόσο περιορισμένη και κάποιοι ανήλικοι μη αιτούντες άσυλο τίθενται σε άλλες εγκαταστάσεις προστασίας του παιδιού όταν αυτό απαιτείται ⁶⁶.

ΙΣΠΑΝΙΑ: Στην Ισπανία, οι αιτούντες άσυλο οι οποίοι βρίσκονται στη διαδικασία καθορισμού καθεστώτος πρόσφυγα μπορούν να στεγάζονται σε Κέντρο ανοικτής υποδοχής αν δεν έχουν την οικονομική ευχέρεια να διαμείνουν σε ιδιωτικά καταλύματα. Αυτά τα κέντρα λειτουργούν από το κράτος ή από μη κυβερνητικές οργανώσεις. Η συνολική ικανότητα υποδοχής στην Ισπανία ανέρχεται στα 850 άτομα περίπου, δίνοντας προτεραιότητα σε ευάλωτα άτομα. Οι αιτούντες άσυλο δεν μπορούν να επιλέξουν σε ποια περιοχή εντός της Ισπανίας θα τοποθετηθούν. Τα κέντρα είναι υπεύθυνα για την υποδοχή και την ένταξη των αιτητών ασύλου και των προσφύγων. Οι διαμένοντες στα κέντρα αυτά είναι ελεύθεροι να εισέλθουν και να φύγουν όποτε το επιθυμούν. Για παράδειγμα, ένα ανοικτό κέντρο παρέχει υπνοδωμάτια τα οποία μοιράζονται 3-4 μονήρεις ενήλικες, ενώ οι οικογένειες έχουν το δικό τους δωμάτιο στο οποίο επισυνάπτεται ένα μικρό μπάνιο. Υπάρχουν μια τραπεζαρία με τρόφιμα, δημόσιοι χώροι για χαλάρωση, βιβλιοθήκη, κοινόχρηστοι υπολογιστές και πρόσβαση στο Διαδίκτυο καθώς επίσης ένα κοινόχρηστο πλυντήριο. Οι επωφελούμενοι λαμβάνουν επίδομα 50 ευρώ το μήνα σε μετρητά για δική τους χρήση, συμπεριλαμβανομένων και των εξόδων για τα μέσα δημόσιας μεταφοράς. Δύο φορές το χρόνο δίνονται στους κάτοικους χρήματα για ρούχα.

Στα άτομα έχει ανατεθεί ένας κοινωνικός λειτουργός ο οποίος παρέχει πληροφορίες και συμβουλές σχετικά με την κατάστασή τους, εργάζεται για την προσωπική τους ανάπτυξη και τους βοηθά να έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση, την υγειονομική περίθαλψη και άλλα κοινωνικά συστήματα της Ισπανίας. Όλοι οι κάτοικοι αναμένεται να παρακολουθήσουν μαθήματα ισπανικής γλώσσας, πολιτιστικού προσανατολισμού και προγράμματα προετοιμασίας για επαγγελματική απασχόληση. Ψυχαγωγικές δραστηριότητες, όπως σπορ, επισκέψεις στην τοπική βιβλιοθήκη, εκθέσεις και ταινίες, υποστηρίζονται από εξειδικευμένο προσωπικό. Ψυχολογικές και εξειδικευμένες υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένης της νομικής αρωγής, είναι διαθέσιμες για κατοίκους.

⁶⁵ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 20.

⁶⁶ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 26.

Τα κέντρα αναλαμβάνουν, επίσης, δραστηριότητες ένταξης στην τοπική ισπανική κοινότητα. Στους κάτοικους εκδίδεται μια κάρτα που τους προσδιορίζει ως αιτητές ασύλου και διευκολύνει την πρόσβασή τους σε ιατρική φροντίδα. Οι αιτούντες άσυλο μπορεί να στεγάζονται σε κέντρα υποδοχής για έξι μήνες. Αν εξακολουθούν να αναμένουν απόφαση σχετικά με την προσφυγή τους μέχρι εκείνη τη στιγμή, δέχονται υποστήριξη για εξεύρεση ανεξάρτητης στέγασης και απασχόλησης. Σε αυτό το σημείο, τους δίνεται το δικαίωμα στην εργασία. Ευάλωτα άτομα και οικογένειες μπορούν να παρατείνουν τη διαμονή τους στο κέντρο για επιπλέον έξι μήνες, εφόσον απαιτείται. Το πρόγραμμα έχει επαινεθεί από την Ύπατη Αρμοστεία των Η.Ε. για τους Πρόσφυγες για τα υψηλά πρότυπα που διατηρεί ⁶⁷.

ΣΟΥΗΔΙΑ: Διευκόλυνση για νομικό καθεστώς: Η Σουηδία υλοποίησε ένα πρόγραμμα «νομιμοποίησης» άτυπων μεταναστών μεταξύ Νοεμβρίου του 2005 και Μαρτίου του 2006, με στόχο τα άτομα για τα οποία είχε εκδοθεί απόφαση απέλασης. Αυτό ξεκίνησε εν μέρει λόγω της αυξημένης προσοχής των μέσων ενημέρωσης για τα παιδιά από οικογένειες χωρίς καθεστώς που αντιμετώπιζαν σοβαρά ψυχολογικά προβλήματα, προβλήματα που προκαλούνται από το άτυπο καθεστώς τους. Συνολικά υποβλήθηκαν 31.120 αιτήσεις για άδειες παραμονής, εκ των οποίων 17.406 οδήγησαν σε παραχώρηση καθεστώτος. Αυτές οι άδειες παραμονής εκδόθηκαν ως επί το πλείστον σε οικογένειες με μικρά παιδιά και μετανάστες στους οποίους είχαν εκδοθεί αποφάσεις απομάκρυνσης, αλλά δεν μπορούσαν να επιστρέψουν στη χώρα τους. Παράγοντες όπως η διάρκεια παραμονής στη Σουηδία, η κατάσταση στη χώρα καταγωγής τους, ιστορικό εγκληματικότητας, κοινωνικές συνθήκες και καταστάσεις υγείας λήφθηκαν υπόψη ⁶⁸.

Στο τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας Έκθεσης θα παρουσιαστούν πρακτικές εναλλακτικές προτάσεις που βασίζονται στα προαναφερθέντα παραδείγματα και που μπορούν να τύχουν εφαρμογής στην Κύπρο. Στόχος των εναλλακτικών είναι η μείωση του ποσοστού κράτησης και ο σεβασμός των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

⁶⁷ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 29.

⁶⁸ Sampson et al. There are alternatives, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 57.

Ι Ι Ι ΜΕΡΟΣ:

ΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΠΟΨΕΙΣ ΚΡΑΤΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

4. Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Για την εξεύρεση εφαρμόσιμων εναλλακτικών μέτρων είναι ιδιαίτερα σημαντική η καταγραφή των θέσεων ανεξάρτητων φορέων στην Κύπρο που ασχολούνται με το μεταναστευτικό, την υπεράσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και με την υιοθέτηση εναλλακτικών μέτρων στην Κύπρο. Όπως έχει προαναφερθεί, έχουν δημιουργηθεί συνεργασίες στο πλαίσιο του παρόντος προγράμματος με την Επίτροπο Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού, την Αντιπροσωπεία στην Κύπρο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες (UNHCR) και την Επίτροπο Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Δια μέσω της παρουσίασης των θέσεων τους που περιλαμβάνονται πιο κάτω αυτούσιες, δίδεται μια εικόνα για την κατάσταση στην Κύπρο, για τις θετικές αλλαγές που έχουν επιτευχθεί τα τελευταία χρόνια στον τομέα αυτό καθώς και για τις πιθανές επιλογές που θα μπορούσαν να τύχουν εφαρμογής. Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι απόψεις του Τμήματος Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης (ΤΑΠΜ), καθώς και της Διεύθυνσης Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνούς Αστυνομικής Συνεργασίας (ΔΕΕ & ΔΑΣ) που βασίζονται στα ερωτηματολόγια που τους είχαν σταλεί. Οι ερωτήσεις αναφέρονταν στην εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων και τη δεκτικότητα που επιδεικνύει το κράτος και οι διάφορες Υπηρεσίες αναφορικά με την υιοθέτηση τέτοιων μέτρων. Ερωτηματολόγια στάλθηκαν επίσης στην Αναθεωρητική Αρχή Προσφύγων στην Υπηρεσία Ασύλου και στην Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αστυνομίας, αλλά και οι τρεις υπηρεσίες θεώρησαν το θέμα εκτός της δικαιοδοσίας τους και ως αυτού δεν απάντησαν το ερωτηματολόγιο.

4.1. Έκθεση της Επιτροπής Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

Με το Νόμο 2(III)/2009, ο Επίτροπος Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ορίστηκε ως η Ανεξάρτητη Αρχή Πρόληψης των Βασανιστηρίων βάσει του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση του ΟΗΕ κατά των Βασανιστηρίων, που κυρώθηκε από την Κύπρο με τον εν λόγω Νόμο. Βασική αποστολή της Ανεξάρτητης Αρχής είναι η τακτική διενέργεια επισκέψεων με σκοπό την καταγραφή των συνθηκών σε χώρους περιορισμού της ελευθερίας και της μεταχείρισης των κρατουμένων με γνώμονα την πρόληψη της κακομεταχείρισης.

Η αυθαίρετη κράτηση, δηλαδή η κράτηση που δεν βρίσκει έρεισμα στο νόμο ή που εφαρμόζεται δυσανάλογα, αποτελεί παραβίαση ενός θεμελιώδους δικαιώματος, του δικαιώματος στην ελευθερία. Ως εκ τούτου, τα ζητήματα που προκύπτουν κατά τη λήψη και εφαρμογή των σχετικών αποφάσεων για επιβολή του μέτρου της κράτησης αποτελούν αναμφίβολα σημαντικό πεδίο ενδιαφέροντος και ενασχόλησης της Ανεξάρτητης Αρχής Πρόληψης των Βασανιστηρίων.

Πέραν των ζητημάτων νομιμότητας που μπορεί να ανακύπτουν, θα πρέπει να προσμετρηθεί και το γεγονός ότι η μακρόχρονη κράτηση που, σε αρκετές περιπτώσεις, εφαρμόζεται έχει σοβαρότατες συνέπειες στη σωματική και ψυχική υγεία των μεταναστών ενώ επηρεάζει δυσμενώς τους οικογενει-

ακούς τους δεσμούς και συνολικά την ιδιωτική τους ζωή. Επιπλέον, η κράτηση ευάλωτων ομάδων όπως ηλικιωμένων, άτομα με αναπηρίες, γονέων με ανήλικα παιδιά, πιθανών θυμάτων διακίνησης (Trafficking) και ατόμων με σοβαρές ιατρικές και ψυχιατρικές παθήσεις, δεν μπορεί, δυστυχώς, να αποκλειστεί εν τη απουσία αποτελεσματικών διαδικασιών εξατομικευμένης αξιολόγησης της κάθε υπόθεσης για καθορισμό των ενδεικνυόμενων μέτρων.

Ως εκ τούτου, ως Ανεξάρτητη Αρχή Πρόληψης των Βασανιστηρίων έκρινα ότι οι διαδικασίες που προηγούνται της λήψης απόφασης για επιβολή της κράτησης θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο προβληματισμού, ώστε να αναζητηθούν και να τεθούν σε εφαρμογή, όπου είναι δυνατό και αναγκαίο, άλλα εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης. Κάτι τέτοιο θα ελαχιστοποιήσει, κατά την άποψη μου, τις πιθανότητες αυθαίρετου περιορισμού του δικαιώματος στην ελευθερία στο πλαίσιο του μεταναστευτικού ελέγχου και θα οδηγήσει εν τέλει σε πιο αποτελεσματικές πρακτικές.

Η εμπειρία της Ανεξάρτητης Αρχής τα τελευταία πέντε χρόνια περιλαμβάνει τη διενέργεια τακτικών επισκέψεων σε χώρους κράτησης υπό την ευθύνη της Αστυνομίας, όπου κρατούνται, μεταξύ άλλων, και πρόσωπα υπό απέλαση. Ειδικότερα, από το 2010 μέχρι το 2013 διενεργήθηκαν αρκετές επισκέψεις σε Αστυνομικά Κρατητήρια, όπου η συντριπτική πλειοψηφία των κρατουμένων δεν εμπλέκονταν σε αδικήματα του ποινικού δικαίου αλλά ήταν κυρίως άτυποι μετανάστες εναντίον των οποίων είχαν εκδοθεί διατάγματα κράτησης και απέλασης.

Από το 2013, όταν άρχισε η λειτουργία του Χώρου Κράτησης Μεταναστών στη Μενόγεια, η πλειονότητα των προσώπων υπό απέλαση κρατούνται πλέον στον εν λόγω χώρο όπου έχουν διενεργηθεί μέχρι σήμερα τέσσερεις επισκέψεις. Παρόλο που οι συνθήκες κράτησης έχουν βελτιωθεί σημαντικά λόγω της λειτουργίας του Χώρου Κράτησης Μεταναστών, η εμπειρία καταδεικνύει ότι το μέτρο της κράτησης εφαρμόζεται στην πλειοψηφία των περιπτώσεων άτυπων μεταναστών που συλλαμβάνονται, χωρίς να διαφαίνεται η ύπαρξη οποιασδήποτε διαδικασίας για την εξατομικευμένη αξιολόγηση της κάθε υπόθεσης και την ανάλυση της δυνατότητας επιβολής λιγότερο αυστηρών εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης που θα μπορούσαν να είναι αποτελεσματικά κατά τη διαδικασία της απέλασης.

Η ευρεία και αυξανόμενη χρήση του μέτρου της κράτησης μεταναστών κατά τις διαδικασίες απέλασης, σε πολλές χώρες, έχει αποτελέσει αντικείμενο σημαντικής κριτικής τα τελευταία χρόνια από ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς. Η κριτική αυτή εστιάζεται κυρίως σε δύο ζητήματα: από τη μια, τις σοβαρές αμφιβολίες όσον αφορά την ρεαλιστική -σε πρακτικό, λειτουργικό και οικονομικό επίπεδο- αποτελεσματικότητα της κράτησης ως μέσο για επίτευξη της απέλασης, ιδιαίτερα όταν διατάσσεται χωρίς εξατομικευμένη ανάλυση και από την άλλη, την παραβίαση του βασικού δικαιώματος στην ελευθερία όταν η κράτηση αποφασίζεται χωρίς ειδική, σαφή και βάσιμη αιτιολόγηση που να συνδέεται με τον σκοπό της απέλασης.

Το δικαίωμα στην ελευθερία κατοχυρώνεται σε μια σειρά από διεθνή έγγραφα για τα ανθρώπινα δικαιώματα, αρχίζοντας με την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Αυτό αντικατοπτρίζεται και σε άλλα διεθνή κείμενα για τα ανθρώπινα δικαιώματα, όπως την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου καθώς και στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το δικαίωμα της ελευθερίας προστατεύεται και μέσω της πρόνοιας που περιλαμβάνεται στις πιο πάνω συμβάσεις ότι κανείς δεν πρέπει να υπόκειται σε αυθαίρετη σύλληψη ή κράτηση. Η στέρηση της ελευθερίας, ως περιορισμός ενός τόσο θεμελιώδους δικαιώματος, θα πρέπει να γίνεται μόνο στις περιπτώσεις που επιτρέπεται δια νόμου για την εξυπηρέτηση ενός θεμιτού σκοπού που καθορίζεται νομοθετικά και σε κάθε περίπτωση να πληροί της αρχές της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας.

Ειδικότερα, όσον αφορά το μέτρο της κράτησης για μεταναστευτικούς σκοπούς, σύμφωνα με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, καθώς και το άρθρο 5 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η στέρηση της ελευθερίας μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο ως έσχατο μέτρο. Ως εκ τούτου,

απαιτείται να γίνεται σε κάθε υπόθεση μια αξιολόγηση για να διαπιστωθεί αν πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για την αποτροπή της αυθαίρετης κράτησης.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 8 της Οδηγίας περί συνθηκών υποδοχής (2013/33 / ΕΕ) και το άρθρο 15 της Οδηγίας για τις επιστροφές (2008/115/ΕΕ), η κράτηση δεν πρέπει να χρησιμοποιείται όταν ηπιότερα μέτρα κρίνονται επαρκή για την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού. Επομένως, τα εναλλακτικά μέτρα που δεν συνεπάγονται κράτηση, θα πρέπει να προτιμώνται και να λαμβάνονται πάντα υπόψη πριν την τελική προσφυγή στην κράτηση.

Αυτό, βέβαια, προϋποθέτει ότι ποικίλα εναλλακτικά μέτρα είναι νομικά και πρακτικά διαθέσιμα και προσβάσιμα στους άτυπους μετανάστες και τους αιτούντες άσυλο. Η διαθεσιμότητα εναλλακτικών μέτρων σημαίνει ότι μια πολιτική τακτικής κράτησης άτυπων μεταναστών, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η εφαρμογή λιγότερο περιοριστικών εναλλακτικών μέτρων, είναι δυσανάλογη και μη δικαιολογημένη στα πλαίσια του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η εξέταση ηπιότερων εναλλακτικών μέτρων δεν συνεπάγεται τον πλήρη αποκλεισμό της χρήσης του μέτρου της κράτησης. Αντίθετα, η ύπαρξη ενός σαφούς πλαισίου εναλλακτικών μέτρων εγγυάται τη νομιμότητα των σχετικών διαδικασιών και ότι, σε κάθε υπόθεση, η κράτηση θα εφαρμοστεί ως το έσχατο μέτρο. Άλλωστε, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ) έχει κατ' επανάληψη τονίσει την ανάγκη για εφαρμογή του μέτρου της κράτησης ως έσχατο μέτρο αποκλειστικά στις περιπτώσεις που κάθε άλλη λιγότερο επαχθής εναλλακτική λύση θα πρέπει να αποκλειστεί. Σε αρκετές περιπτώσεις, το Δικαστήριο έκρινε ότι η κράτηση είχε διαταχθεί αυθαίρετα χωρίς να εξεταστεί και να αξιολογηθεί, βάσει των δεδομένων της συγκεκριμένης περίπτωσης, η δυνατότητα επιβολής άλλων αποτελεσματικών εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης.

Παρά την ύπαρξη ενός σαφούς διεθνούς και ευρωπαϊκού πλαισίου, η εμπειρία του Γραφείου μου καταδεικνύει ότι το ζήτημα των εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης δεν έχει τύχει της δέουσας μελέτης από το Τμήμα Αρχείου Πληθυσμού & Μετανάστευσης, ώστε να καταρτιστεί ένα πλαίσιο εξατομικευμένης αξιολόγησης της κάθε περίπτωσης βάσει προκαθορισμένων διαδικασιών και κριτηρίων αλλά και να καθοριστεί μια σειρά εναλλακτικών μέτρων που μπορούν να επιβάλλονται αντί της κράτησης.

Αντίθετα, διαφαίνεται ότι η κράτηση, στις πλείστες περιπτώσεις, εξακολουθεί να αποτελεί το πρώτο αντί το έσχατο μέτρο, γεγονός που εντείνει τον κίνδυνο αυθαίρετης κράτησης σε περιπτώσεις που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν λιγότερο επαχθή μέτρα για επίτευξη του σκοπού της απέλασης. Όπως αναλύθηκε πιο πάνω, η επιβολή του μέτρου της κράτησης, παρά την δυνατότητα εφαρμογής λιγότερο επαχθών μέτρων, αποτελεί αδικαιολόγητο περιορισμό του δικαιώματος της ελευθερίας και ως εκ τούτου δεν συνάδει με το διεθνές και ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο.

Η Κύπρος, αναγνωρίζοντας την ανάγκη ενδυνάμωσης των εναλλακτικών μέτρων, ζήτησε και έλαβε σχετική χρηματοδότηση στο πλαίσιο του εθνικού προγράμματος της για ενίσχυση από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης για την περίοδο 2014-2020. Στο εθνικό πρόγραμμα που έχει εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχει τεθεί ως στόχος η προώθηση συγκεκριμένων μέτρων για ουσιαστικότερη εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης. Άλλωστε, η διεθνής εμπειρία καθώς και τα συμπεράσματα σχετικών ερευνών καταδεικνύουν ότι η επιβολή της κράτησης μπορεί να αποδειχθεί λιγότερο αποτελεσματική και οικονομικά ασύμφορη, στις περιπτώσεις που δεν έχει προηγηθεί εξατομικευμένη αξιολόγηση βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων ώστε να κρίνεται βάσιμα η αδυναμία εφαρμογής άλλων λιγότερο επαχθών μέτρων και η προσφορότητα της κράτησης για επίτευξη της απέλασης.

Ήδη σε αρκετές χώρες έχει καθοριστεί ένα ευρύ φάσμα εναλλακτικών λύσεων, που συνήθως περιλαμβάνουν ενδεικτικά την παράδοση ταξιδιωτικών εγγράφων, την υποχρέωση εμφάνισης στην Αστυνομία ανά διαστήματα, την υποχρέωση διαμονής σε συγκεκριμένη διεύθυνση, την παροχή χρηματικής εγγύησης καθώς και συνδυασμό αυτών.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να σημειωθεί ότι αρκετά εκ των πιο πάνω μέτρων συνεπάγονται κάποιους περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία ή / και σε άλλα θεμελιώδη δικαιώματα και επομένως πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να αιτιολογούνται και να είναι σύμφωνα με το άρθρο 52 (1) του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να προβλέπονται ρητά από το νόμο, να ανταποκρίνονται πραγματικά στο θεμιτό στόχο για τον οποίο επιβάλλονται, να σέβονται την ουσία του δικαιώματος και να τηρούνται οι αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας.

Περαιτέρω, κρίνω σκόπιμο να σημειώσω ότι η οικειοθελής αναχώρηση, η οποία μπορεί να περιλαμβάνει την αυτόβουλη συνεργασία με τις αρχές και την παράδοση των ταξιδιωτικών εγγράφων για διευθέτηση του ταξιδιού της επιστροφής, δεν αποτελεί εναλλακτικό μέτρο αντί της κράτησης. Και τούτο επειδή το ζήτημα των εναλλακτικών μέτρων προκύπτει και εξετάζεται μόνο κατά το στάδιο που έχει ήδη ληφθεί απόφαση για αναγκαστική επιστροφή με γνώμονα την εξυπηρέτηση του θεμιτού αυτού σκοπού με τα λιγότερο περιοριστικά αλλά πρόσφορα μέτρα.

4.2. Έκθεση της Επιτροπής Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού

A. Εισαγωγή:

Η στέρηση της ελευθερίας μεταναστών, αποτελεί φαινόμενο με αυξανόμενη τάση, καθώς χρησιμοποιείται ως μια από τις πιο διαδεδομένες πρακτικές ρύθμισης της ανεπιθύμητης μετανάστευσης ⁶⁹. Λόγω της συγκεκριμένης πρακτικής και παρά τις όποιες βελτιώσεις έχουν επισυμβεί στη νομοθεσία και τις πρακτικές που ακολουθούνται σε διάφορες χώρες, εκατοντάδες παιδιά που μετακινούνται εξακολουθούν να βρίσκονται αντιμέτωπα με την κράτηση. Αυτό αφορά, τόσο παιδιά που συνοδεύονται από τους γονείς τους -όποτε η κράτηση αφορά είτε αποκλειστικά τους γονείς, είτε τους γονείς και τα παιδιά- όσο και τους ασυνόδευτους ανήλικους.

Σε κάθε περίπτωση, η κράτηση, έχει σοβαρές, αρνητικές, βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες, επιπτώσεις, τόσο στη σωματική όσο και την ψυχολογική υγεία των παιδιών. Συγκεκριμένα ερευνητικά δεδομένα υποδεικνύουν ότι, η κράτηση μπορεί να έχει μόνιμες αρνητικές επιπτώσεις στα παιδιά, μεταξύ άλλων και στην ψυχική τους υγεία ⁷⁰ ενώ ακόμη και μικρά διαστήματα κράτησης, επηρεάζουν αρνητικά τη γνωστική και συναισθηματική ανάπτυξη των παιδιών, σε μια περίοδο της ζωής τους κατά την οποία είναι ευάλωτα στη δημιουργία δια βίου τραυμάτων. Επιπρόσθετα, η κράτηση αφήνει εκτεθειμένα τα παιδιά σε κάθε μορφής βία, ενώ είναι δυνατόν να τα αποκλείσει από την απόλαυση δικαιωμάτων – όπως είναι η εκπαίδευση και η ιατροφαρμακευτική φροντίδα.

Αναντίλεκτα, η κράτηση -είτε των γονιών, είτε των ίδιων των παιδιών- αποτελεί παραβίαση σειράς δικαιωμάτων τους και ειδικότερα της Αρχής του Συμφέροντος του Παιδιού. Επομένως, επιβάλλεται οι αρμόδιες Αρχές να υιοθετήσουν μέτρα εναλλακτικά της κράτησης τα οποία, όπως μέσα από έρευνες

⁶⁹ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015).

⁷⁰ UN Committee on the Rights of the Child, *Background Paper for the 2012 Day of General Discussion: The Rights of all Children in the Context of International Migration*, 2012.

έχει διαφανεί, αντικατοπτρίζουν ένα διαφορετικό τρόπο προσέγγισης της διαχείρισης της μετανάστευσης και επιτυγχάνουν πολλά οφέλη όπως είναι η προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών που μετακινούνται ⁷¹.

B. Η Αρχή της Διασφάλισης του Συμφέροντος των Παιδιών που Μετακινούνται

Η Αρχή της Διασφάλισης του Συμφέροντος του Παιδιού, είναι μια από τις τέσσερις βασικές Αρχές της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα του Παιδιού (στο εξής «η Σύμβαση») η οποία είναι θεμελιακής σημασίας, και πρώτιστης προτεραιότητας, σχετικά με την κράτηση προσώπων – γονιών ή/και παιδιών– η οποία σύμφωνα και με την Επιτροπή Δικαιωμάτων του Παιδιού των Ηνωμένων Εθνών (στο εξής «η Επιτροπή»), πρέπει να λειτουργεί καθοδηγητικά στα πλαίσια εφαρμογής των άλλων δικαιωμάτων. Η Αρχή του Συμφέροντος του Παιδιού καθορίζει ότι, σε όλες τις αποφάσεις που αφορούν στα παιδιά, πρέπει να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη το συμφέρον του παιδιού. Επιπλέον, το κράτος οφείλει, να εξασφαλίζει στο παιδί την αναγκαία για την ευημερία του προστασία και φροντίδα, λαμβάνοντας υπόψη, με τα κατάλληλα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των γονέων του, ή των προσώπων που είναι νομικά υπεύθυνοι γι' αυτό (Άρθρο 3).

Σχετικά με την εφαρμογή της Αρχής της Διασφάλισης του Συμφέροντος του Παιδιού, η Επιτροπή ⁷² επισημαίνει ότι, επιβάλλεται με τη συμμετοχή όλων των φορέων, η ανάπτυξη προσέγγισης βασισμένης στα δικαιώματα ώστε να εξασφαλιστεί η ολιστική σωματική, ψυχολογική, ηθική και πνευματική ακεραιότητα των παιδιών και η προώθηση της ανθρώπινης αξιοπρέπειάς τους. Ως εκ τούτου, κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης που είναι δυνατό να επηρεάσει ένα παιδί ή ομάδα παιδιών, θα πρέπει να γίνεται αξιολόγηση των πιθανών επιπτώσεων (θετικών ή αρνητικών) της απόφασης, στο εν λόγω παιδί/παιδιά και για τον καθορισμό του συμφέροντος του παιδιού πρέπει να διασφαλίζονται όλες οι απαραίτητες διαδικαστικές εγγυήσεις. Επιπλέον, η Επιτροπή τονίζει ότι το Συμφέρον του Παιδιού πρέπει να καθοδηγεί και τις αποφάσεις που λαμβάνονται από τις διοικητικές Αρχές, μεταξύ άλλων στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης.

Όσον αφορά στη μεταχείριση των ασυνόδευτων παιδιών, η Επιτροπή ⁷³ επισημαίνει ότι, σε κάθε ένα από τα στάδια του κύκλου της μετακίνησής τους και σε κάθε απόφαση που επηρεάζει το παιδί, πρέπει να γίνεται, κατόπιν αξιολόγησης της ταυτότητάς του, προσδιορισμός του συμφέροντός του. Η διαδικασία αξιολόγησης θα πρέπει να πραγματοποιείται σε φιλικό περιβάλλον, από ειδικευμένους επαγγελματίες εκπαιδευμένους σε τεχνικές συνέντευξης, ευαισθητοποιημένες σε θέματα ηλικίας και φύλου. Βασικές διαδικαστικές εγγυήσεις για τη διασφάλιση του συμφέροντος των ασυνόδευτων παιδιών είναι ο διορισμός του κηδεμόνα και, επίσης, ο διορισμός νομικού εκπροσώπου.

Κατά τη διαδικασία του προσδιορισμού του Συμφέροντος ενός Παιδιού πρέπει να συνυπολογίζονται και άλλες σχετικές, με το αναφερόμενο θέμα, πρόνοιες της Σύμβασης. Στην προκειμένη περίπτωση πρέπει να διασφαλίζεται η Αρχή της Μη Διάκρισης όπου τα Κράτη υποχρεούνται να εξασφαλίζουν τα δικαιώματα κάθε παιδιού, ανεξάρτητα από την κατάσταση και το καθεστώς των γονέων του (Άρθρο 2). Δυνάμει της Σύμβασης, τα Κράτη οφείλουν να αναγνωρίζουν ότι και οι δύο γονείς είναι από κοινού υπεύθυνοι για την ανατροφή και την ανάπτυξη του παιδιού τους [Άρθρο 18 (1)] και ότι το παιδί δεν πρέπει αποχωρίζεται από αυτούς, εκτός εάν ο χωρισμός αυτός είναι αναγκαίος για το συμφέρον

⁷¹ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015).

⁷² General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/C/GC/14, (art. 3, para. 1).

⁷³ General Comment No. 6 (2005). Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. CRC/GC/2005/6, (par.19-21).

του (Άρθρο 9). Στις περιπτώσεις όπου παιδί στερείται το οικογενειακό του περιβάλλον, αυτό δικαιούται ειδικής κρατικής προστασίας και βοήθειας (Άρθρο 20) και ότι κανένα παιδί δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αυθαίρετης ή παράνομης επέμβασης στην ιδιωτική του ζωή και στην οικογένειά του (Άρθρο 16). Επιπρόσθετα η Σύμβαση, προβλέπει ότι τα κράτη οφείλουν να επαγρυπνούν ώστε κανένα παιδί να μη στερείται την ελευθερία του κατά τρόπο παράνομο ή αυθαίρετο. Η σύλληψη, κράτηση ή φυλάκιση ενός παιδιού πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο ως μέτρο έσχατης ανάγκης και να είναι όσο το δυνατόν μικρότερης χρονικής διάρκειας (Άρθρο 37). Ειδικότερα, για τα παιδιά που επιζητούν να αποκτήσουν το νομικό καθεστώς του πρόσφυγα, η Σύμβαση δεσμεύει τα Κράτη να μεριμνούν ώστε αυτά να τυγχάνουν της κατάλληλης προστασίας και ανθρωπιστικής βοήθειας (Άρθρο 22), ενώ όσον αφορά την κράτηση ασυνόδευτων παιδιών η Επιτροπή, η Υπάτη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες και άλλες διεθνείς νομικές πράξεις ρητά, αναφέρουν ότι ασυνόδευτα παιδιά, ως γενική αρχή δεν πρέπει να κρατούνται ⁷⁴.

Γ. Παρεμβάσεις της Επιτροπής σε σχέση με την πρακτική της κράτησης

Η Επίτροπος στα πλαίσια του εποπτικού της ρόλου προέβηκε σε πολλαπλές παρεμβάσεις, προς αρμόδια Υπουργεία, για μεγάλο μέχρι σήμερα αριθμό εξατομικευμένων περιπτώσεων παιδιών μεταναστών, τα οποία είτε επηρεάζονταν από την κράτηση των γονιών τους, είτε αφορούσε τη δική τους κράτηση. Στα πλαίσια των πιο πάνω παρεμβάσεων, η Επίτροπος δημοσιοποίησε Έκθεση ⁷⁵, που αφορούσε περίπτωση οικογένειας μεταναστών χωρίς χαρτιά με μακροχρόνια παραμονή στην Κύπρο, της οποίας ο πατέρας, το 2013, συνελήφθηκε και απελάθηκε. Επίσης δημοσιοποίησε Θέση ⁷⁶ που αφορούσε τη διερεύνηση παραπόνων τα οποία υποβλήθηκαν τη χρονική περίοδο 2013-2014, για τη μεταχείριση 27 ασυνόδευτων ανηλίκων, από τις αρμόδιες Υπηρεσίες και, ειδικότερα, την κράτησή τους.

Κατά την περίοδο 2013-2014 παρατηρήθηκε γενικευμένη και χωρίς διάκριση εφαρμογή, εκ μέρους των αρμόδιων Αρχών, πρακτική σύλληψης και κράτησης γονιών οικογενειών μεταναστών χωρίς χαρτιά, η οποία σε αρκετές περιπτώσεις αφορούσε και τους δύο γονείς μιας οικογένειας καθώς και μονογονιούς. Σχετικά με την εν λόγω πρακτική η Επίτροπος μαζί με την Επιτροπή Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων προέβησαν σε Κοινό Ανακοινωθέν Τύπου ⁷⁷ στο οποίο επεσήμαναν ότι, η συγκεκριμένη πρακτική πλήττει καίρια το συμφέρον των παιδιών.

Επιπρόσθετα, η Επίτροπος διαβίβασε, στη διυπουργική Επιτροπή που συγκλήθηκε για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων για το θέμα, Σημείωμα ⁷⁸, στο οποίο παρουσίασε τις βασικές Αρχές, οι οποίες πρέπει να διασφαλίζονται σε κάθε απόφαση σύλληψης/κράτησης/απέλασης, η οποία επηρεάζει άμεσα

⁷⁴ General Comment No. 6 (2005). Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. CRC/GC/2005/6, (par.61), UNHCR Geneva (1997), Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking asylum, (art.7.6), UNHCR Geneva (1999), UNHCR's Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers, Guideline 6.

⁷⁵ Η Έκθεση έχει τίτλο «Έκθεση της Επιτροπής Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού Λήδας Κουρσουμπά αναφορικά με τον χειρισμό παιδιών, οικογένειας μεταναστών χωρίς χαρτιά, με μακροχρόνια παραμονή στην Κύπρο, Μάιος 2014». Για την Έκθεση βλέπε στο www.childcom.org.cy, στο σύνδεσμο Επίσημες Θέσεις και Εκθέσεις της Επιτροπής.

⁷⁶ Η Θέση έχει τίτλο «Θέση της Επιτροπής Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού Λήδας Κουρσουμπά αναφορικά με τον πρωταρχικό χειρισμό ασυνόδευτων παιδιών, Νοέμβριος 2014». Για τη Θέση βλέπε στο www.childcom.org.cy, στο σύνδεσμο Επίσημες Θέσεις και Εκθέσεις της Επιτροπής.

⁷⁷ Για το Κοινό Ανακοινωθέν βλέπε στο www.childcom.org.cy, στο σύνδεσμο Επίσημες Θέσεις και Εκθέσεις της Επιτροπής.

⁷⁸ Το Σημείωμα έχει τίτλο «Σημείωμα Επιτροπής Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού, σχετικά με θέματα παραβιάσεων των δικαιωμάτων παιδιών, οικογενειών μεταναστών χωρίς χαρτιά, των οποίων οι γονείς συλλαμβάνονται και κρατούνται με σκοπό την απέλαση».

ή έμμεσα παιδί οικογένειας μεταναστών χωρίς χαρτιά. Μετά από τις πιέσεις των δύο Επιτρόπων, της κοινωνίας των πολιτών καθώς και τις αποφάσεις της πιο πάνω διυπουργικής Επιτροπής, παρατηρήθηκε σημαντική μείωση των περιστατικών που καταγγέλλονταν στο Γραφείο της Επιτροπής όσον αφορά τη σύλληψη και κράτηση γονιών και ειδικότερα για την κράτηση και των δύο γονιών ή μονογονιών.

Δ. Διαπιστώσεις και Συστάσεις της Επιτροπής σε σχέση με την πρακτική της κράτησης Διαπιστώσεις:

- Στην περίπτωση της Κύπρου, αν και παιδιά που συνοδεύονται, κατά κανόνα δεν τίθενται υπό κράτηση, και η κράτηση των ασυνόδευτων παιδιών, πλέον, δεν είναι μια συνήθης πρακτική, ωστόσο, η κράτηση ως εργαλείο άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής, επηρεάζει τα παιδιά όταν αυτή εφαρμόζεται σε ένα ή και τους δύο τους γονείς.
- Απουσία θεσμοθετημένης διαδικασίας ή διοικητικής πρακτικής Προσδιορισμού του Βέλτιστου Συμφέροντος του Παιδιού (BID) και τον συνυπολογισμό των δικαιωμάτων του. Συγκεκριμένα δεν συνυπολογίζονται, δεδομένα της οικογενειακής κατάστασης ούτε αξιολογούνται οι επιπτώσεις που η απόφαση κράτησης θα επιφέρει στα επηρεαζόμενα παιδιά.
- Δεν εφαρμόζονται, στη βάση θεσμοθετημένης διαδικασίας ή διοικητικής πρακτικής, από τα αρμόδια Τμήματα εναλλακτικά, της κράτησης, μέτρα.
- Λαμβάνονται αποφάσεις κράτησης γονιών παιδιών, διαφόρων ηλικιών, ενώ η κράτηση του γονιού είναι απροσδιόριστη διάρκειας.
- Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων με τη συγκατάθεση των γονέων, η φροντίδα των παιδιών αφήνεται σε οικογενειακούς φίλους/γνωστούς. Σε πλείστες από αυτές τις περιπτώσεις, οι οικογένειες αυτές, δεν τυγχάνουν αξιολόγησης, δεν εποπτεύονται και δεν λαμβάνουν στήριξη (οικονομική ή συμβουλευτική).
- Η διάσπαση της οικογένειας έχει δυσμενείς επιπτώσεις στην ψυχική υγεία των επηρεαζόμενων παιδιών και δημιουργούνται σοβαρά προβλήματα επιβίωσης.
- Κατά την χρονική περίοδο 2013-2014, εφαρμόζονταν κατά κόρον η πρακτική της κράτησης των ασυνόδευτων ανηλίκων.
- Νομοθετικά κενά σε σχέση και με το χειρισμό ασυνόδευτων παιδιών τα οποία δεν εμπίπτουν στην κατηγορία των αιτητών ασύλου ή στη κατηγορία των θυμάτων εμπορίας και εκμετάλλευσης.

Συστάσεις:

- Με σημείο αναφοράς τις νομικές υποχρεώσεις του Κράτους, η Κυπριακή πολιτεία έχει ευθύνη να διασφαλίζει ότι, κάθε απόφαση μεταναστευτικής πολιτικής λαμβάνει υπόψη το Συμφέρον του Παιδιού. Για το σκοπό αυτό, επιβάλλεται η θεσμοθέτηση διαδικασίας Προσδιορισμού του Βέλτιστου Συμφέροντος του Παιδιού (BID). Αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις, απαιτήσεις τεκμηρίωσης και ξεκάθαρα κριτήρια (π.χ. οι επιπτώσεις που θα επέλθουν σε όλο το φάσμα της ζωής του παιδιού), στη βάση των οποίων να συνυπολογίζονται όλοι οι σχετικοί, της κάθε περίπτωσης, παράγοντες. Στην εν λόγω διαδικασία πρέπει ανάλογη βαρύτητα να δίνεται σε όλα τα δικαιώματα του παιδιού, να εφαρμόζεται από ειδικά καταρτισμένους επαγγελματίες σε θέματα παιδιού και να καθοριστεί ο διυπηρεσιακός συντονισμός και η συνεργασία που πρέπει να αναπτυχθεί μεταξύ των συναρμόδιων Υπηρεσιών. Η διαδικασία Προσδιορισμού του Συμφέροντος του Παιδιού, ασυνόδευτου ή με οικογένεια, πρέπει να εφαρμόζεται

σε κάθε στάδιο λήψης απόφασης μεταναστευτικού ελέγχου για σύλληψη/κράτηση/απέλαση.

- Η κράτηση πρέπει να εφαρμόζεται ως έσχατο μέτρο αφότου εξαντληθούν όλα τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα.
- Κατά κανόνα, δεν πρέπει να εκδίδονται διατάγματα σύλληψης/κράτησης και των δύο γονέων ή μονογονιού (μητέρα/πατέρα), εφόσον υπάρχει ανήλικο παιδί οποιασδήποτε ηλικίας, το οποίο χρειάζεται φροντίδα και προστασία.
- Σε έσχατη περίπτωση κράτησης γονιού, αυτή να είναι της μικρότερης δυνατής διάρκειας και να λαμβάνονται όλα τα απαραίτητα μέτρα, ώστε οι αρμόδιες Υπηρεσίες να αναλαμβάνουν τη φροντίδα και προστασία των επηρεαζόμενων παιδιών.
- Όσον αφορά τη μεταχείριση των ασυνόδευτων παιδιών που δεν είναι αιτητές ασύλου πρέπει να προωθηθεί ρύθμιση του θεσμικού πλαισίου για τη μεταχείρισή τους η οποία, ανάμεσα σε άλλα, να απαγορεύει την κράτησή τους.
- Όσον αφορά την κράτηση παιδιών με τους γονείς τους σε ειδικά διαμορφωμένους χώρους κράτησης για οικογένειες, η Επίτροπος συμμερίζεται την άποψη της Επιτροπής για το θέμα η οποία επισημαίνει ότι, η κράτηση παιδιού με σκοπό να διατηρηθεί η οικογενειακή ενότητα παραβιάζει την Αρχή του Συμφέροντός του παιδιού, το δικαίωμα του παιδιού για κράτηση μόνο ως έσχατο μέτρο και το δικαίωμα να μην τιμωρείται για τις πράξεις των γονέων τους. Επομένως πρέπει να εφαρμόζονται, εναλλακτικές της κράτησης λύσεις για ολόκληρη την οικογένεια, ενώ η κράτηση να εφαρμόζεται μόνο σε εξαιρετικά σπάνιες περιπτώσεις ⁷⁹.

Ε. Κατακλείδα

Η κράτηση του παιδιού μετανάστη ή/και των γονιών του σε καμιά περίπτωση δεν εξυπηρετεί το συμφέρον του παιδιού και επομένως επιβάλλεται η υιοθέτηση εναλλακτικών της κράτησης μέτρα, ιδιαίτερα, όταν εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα παιδιά. Όπως επίσης επισημαίνει ο Επίτροπος Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης, Nils Muiznieks: «Κανένα παιδί μετανάστης δεν πρέπει να τίθεται υπό κράτηση. Και μόνο το γεγονός της ύπαρξης εξαρτώμενου παιδιού θα πρέπει να είναι επαρκής λόγος ώστε ένας ενήλικας μετανάστης να μην τίθεται υπό κράτηση, εκτός και αν υπάρχει νόμιμη διαταγή ποινικού δικαστηρίου» ⁸⁰.

⁷⁹ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015).

⁸⁰ Έκθεση Επιτρόπου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΣτΕ, ημερ. 31/03/2016, για την επίσκεψη που πραγματοποίησε στην Κύπρο κατά τις 7-11 Δεκεμβρίου 2015, (παρ. 79).

4.3. Έκθεση της Αντιπροσωπείας στην Κύπρο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες

Με τον όρο «εναλλακτικές της κράτησης λύσεις» αναφερόμαστε στην κάθε νομοθεσία, πολιτική ή πρακτική που επιτρέπει στους αιτούντες άσυλο να διαμένουν στην κοινότητα υπό ορισμένες προϋποθέσεις ή περιορισμούς στην ελεύθερη διακίνηση τους. Οι εναλλακτικές της κράτησης λύσεις δεν πρέπει να αποτελούν εναλλακτικές μορφές κράτησης, ούτε να επιβάλλονται όταν δεν υπάρχουν λόγοι για περιορισμούς στην ελευθερία του ατόμου. Θα πρέπει να σέβονται την αρχή της ελάχιστης παρέμβασης, με ιδιαίτερη προσοχή στην κατάσταση ιδιαίτερα ευάλωτων ομάδων.

Γιατί εναλλακτικές λύσεις

- Το διεθνές δίκαιο ορίζει ότι η κράτηση πρέπει να είναι μέτρο έσχατης ανάγκης
- Μειώνεται το ενδεχόμενο αυθαίρετης κράτησης
- Μειώνονται οι δαπάνες που σχετίζονται με νομικές διαδικασίες κατά της κράτησης
- Δεν υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η κράτηση αποτρέπει την παράτυπη είσοδο/διακίνηση
- Οι εναλλακτικές λύσεις είναι 10 φορές φθηνότερες από την κράτηση
- Τα ποσοστά συνεργασίας και συμμόρφωσης όπου εφαρμόζονται εναλλακτικές λύσεις είναι ψηλά - μεταξύ 80 και 95%
- Αποφεύγεται η βραχυπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη ψυχολογική ή/και σωματική βλάβη στους κρατούμενους
- Ενισχύεται η εμπιστοσύνη και η συνύπαρξη μεταξύ των αιτούντων άσυλο και των κοινοτήτων υποδοχής τους

Οι εναλλακτικές λύσεις είναι αποτελεσματικές, όταν οι αιτούντες άσυλο ή άλλοι μετανάστες αντιμετωπίζονται με αξιοπρέπεια, ανθρωπιά και σεβασμό καθ' όλη τη διάρκεια των σχετικών μεταναστευτικών διαδικασιών. Όταν τους παρέχονται σαφείς και συνοπτικές πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους στο πλαίσιο της εναλλακτικής της κράτησης λύσης, και τις συνέπειες της μη συμμόρφωσης. Οι αιτούντες άσυλο ή άλλοι μετανάστες πρέπει να έχουν πρόσβαση σε νομική συμβουλή, συμπεριλαμβανομένου για τις νόμιμες οδούς για διευθέτηση της διαμονής τους. Πρέπει να έχουν πρόσβαση σε επαρκή υλική υποστήριξη, παροχή καταλύματος και άλλες συνθήκες υποδοχής και να τους προσφέρεται εξατομικευμένη καθοδήγηση.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Οδηγία 2013/33/ΕΕ, η κράτηση αιτούντων άσυλο θα πρέπει να αποτελεί μέτρο έσχατης ανάγκης και μπορεί να εφαρμόζεται μόνον εφόσον έχουν δεόντως εξεταστεί όλα τα μη στερητικά της ελευθερίας εναλλακτικά μέτρα. Κάθε εναλλακτικό μέτρο κράτησης πρέπει να σέβεται τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα των αιτούντων. Καθυστερήσεις στις διοικητικές διαδικα-

σίες, οι οποίες δεν μπορούν να αποδοθούν στον αιτούντα άσυλο, δεν δικαιολογούν τη συνέχιση της κράτησής του.

Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα

Υπάρχει μία σειρά από εναλλακτικά της κράτησης μέτρα που αναφέρονται παρακάτω. Ορισμένα από αυτά χρησιμοποιούνται συνδυαστικά, και με τον τρόπο που υποδεικνύεται στο κυρίως κείμενο, ενώ κάποια μπορεί να επιβάλλουν μεγαλύτερους περιορισμούς στην ελευθερία ή την ελεύθερη κυκλοφορία, σε σχέση με άλλα. Ο κατάλογος δεν είναι εξαντλητικός.

(i) Κατάθεση ή παράδοση εγγράφων

Οι αιτούντες άσυλο μπορεί να κληθούν να καταθέσουν ή να παραδώσουν την ταυτότητα και/ή ταξιδιωτικά έγγραφα (όπως διαβατήρια). Σε αυτές τις περιπτώσεις, θα πρέπει να τους δοθούν έγγραφα αντικατάστασης που επιτρέπουν την παραμονή τους στην επικράτεια και/ή την απελευθέρωσή τους εντός της κοινότητας.

(ii) Υποχρέωση αναφοράς

Η υποχρέωση περιοδικής αναφοράς στις αρχές μετανάστευσης ή σε άλλες αρχές (π.χ. στην αστυνομία), μπορεί να επιβληθεί σε ορισμένους αιτούντες άσυλο κατά τη διάρκεια της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος τους. Η αναφορά αυτή θα μπορούσε να είναι περιοδική ή να προγραμματισθεί ανάλογα με τις ακροάσεις για χορήγηση ασύλου και/ή άλλες επίσημες συναντήσεις. Η αναφορά θα μπορούσε επίσης να δίνεται σε μια ΜΚΟ ή σε κάποιον ιδιώτη στα πλαίσια των μέτρων εποπτείας της κοινότητας (βλέπε vii).

Εντούτοις, ιδιαίτερα επαχθείς συνθήκες αναφοράς, μπορούν να οδηγήσουν σε μη συμμόρφωση και να εξωθήσουν άτομα που έχουν διάθεση να συνεργασθούν, στο να παρατυπήσουν. Η υποχρέωση αναφοράς για παράδειγμα που σημαίνει ότι ένας αιτών άσυλο και/ή η οικογένειά του/της πρέπει να διανύσουν μία μεγάλη απόσταση με δικά τους έξοδα, μπορεί να οδηγήσει σε άρνηση συνεργασίας λόγω αδυναμίας συμμόρφωσης, ενώ μπορεί να αποτελέσει άδικη διάκριση για οικονομικούς λόγους.

Η συχνότητα της υποχρέωσης αναφοράς θα πρέπει να μειώνεται σταδιακά - είτε αυτόματα είτε κατόπιν αιτήματος - έτσι ώστε να υπάρχει η βεβαιότητα ότι οι επιβαλλόμενες συνθήκες συνεχίζουν να είναι αναγκαίες, εύλογες και ανάλογες. Οποιαδήποτε επιδείνωση των όρων αναφοράς ή οποιοσδήποτε επιπλέον περιορισμός πρέπει να είναι ανάλογος με τον επιδιωκόμενο σκοπό και να βασίζεται σε αντικειμενική και ατομική αξιολόγηση, για παράδειγμα, ενός αυξημένου κινδύνου φυγής.

(iii) Ορισμός τόπου κατοικίας

Οι αιτούντες άσυλο θα μπορούσαν να αφεθούν ελεύθεροι υπό τον όρο ότι θα διαμένουν σε μία συγκεκριμένη διεύθυνση ή σε μία συγκεκριμένη διοικητική περιφέρεια, μέχρις ότου καθορισθεί το καθεστώς τους. Μπορεί επίσης να ζητηθεί από τους αιτούντες άσυλο να πάρουν έγκριση αν επιθυμούν να κινηθούν εκτός της διοικητικά ορισμένης περιφέρειας, ή να ενημερώσουν τις αρχές αν αλλάξουν διεύθυνση στην ίδια διοικητική περιφέρεια. Είναι σκόπιμο να επιλέγονται τόποι κατοικίας που βοηθούν την επανένωση των οικογενειών ή την εγγύτητα με συγγενείς και/ή άλλα δίκτυα υποστήριξης. Ορισμός τόπου κατοικίας θα μπορούσε να περιλαμβάνει και τη διαμονή σε συγκεκριμένα ανοιχτά κέντρα υποδοχής ή ασύλου, σύμφωνα με τους κανόνες λειτουργίας αυτών των κέντρων (βλέπε iv).

(iv) Διαμονή σε ανοιχτά ή ημι-ανοιχτά κέντρα υποδοχής ή ασύλου

Η απελευθέρωση και η μετέπειτα διαμονή σε ανοιχτά ή ημι-ανοιχτά κέντρα υποδοχής ή ασύλου, υπό τον όρο της υποχρέωσης διαμονής στη συγκεκριμένη διεύθυνση, αποτελεί μία άλλη μορφή ορισμού κατοικίας (βλέπε iii). Τα ημι- ανοιχτά κέντρα μπορεί να θέτουν ορισμένους κανόνες και κανονισμούς που συμβάλλουν στην εύρυθμη διαχείρισή τους, όπως απαγόρευση της κυκλοφορίας και/ή υποχρέωση υπογραφής κατά την είσοδο και έξοδο από το κέντρο. Η γενική ελευθερία κυκλοφορίας εντός και εκτός του κέντρου, πρέπει πάντως να γίνεται σεβαστή για να μην μετατραπεί σε μίας μορφής κράτηση.

(v) Παρουσία εγγυητή

Μία εναλλακτική ρύθμιση προβλέπει κάποιον εγγυητή του αιτούντος άσυλο που θα είναι υπεύθυνος για την εμφάνισή του στις επίσημες συναντήσεις και ακροάσεις ή για την αναφορά που θα πρέπει να δίνει με βάση τους όρους απελευθέρωσής του. Η αδυναμία εμφάνισης θα μπορούσε να συνεπάγεται κάποιο πρόστιμο (κύρωση) - το πιθανότερο την κατάσχεση χρηματικού ποσού - που θα κληθεί να καταβάλει ο εγγυητής. Εγγυητής θα μπορούσε να είναι ένα μέλος της οικογένειας, μία ΜΚΟ ή μία ομάδα στην κοινότητα.

(vi) Απελευθέρωση με εγγύηση

Το εναλλακτικό αυτό μέτρο δίνει την δυνατότητα στους αιτούντες άσυλο που είναι υπό κράτηση να ζητήσουν την απελευθέρωσή τους με καταβολή εγγύησης. Στην περίπτωση αυτή θα μπορούσε να επιβληθεί οποιοσδήποτε από τους παραπάνω (ii) - (v) όρους. Για να μπορεί να δοθεί η δυνατότητα χρήσης εγγυήσεων σε άτομα που ζητούν άσυλο, είναι σκόπιμο οι ακροάσεις για τη χορήγηση εγγύησης να είναι αυτόματες. Άλλως, οι αιτούντες άσυλο θα πρέπει να ενημερώνονται για την ύπαρξη εγγυήσεων στις οποίες θα πρέπει να έχουν αποτελεσματική πρόσβαση. Η δυνατότητα επικοινωνίας με νομικό παραστάτη αποτελεί σημαντικό στοιχείο για την προσβασιμότητα στη χρήση εγγύησης. Το ποσό της εγγύησης θα πρέπει να είναι λογικό, ανάλογο με την κατάσταση του ατόμου που ζητά άσυλο, και όχι τόσο υψηλό ώστε να είναι θεωρητικής αξίας και μόνον. Τα συστήματα εγγυήσεων και εγγυητών τείνουν να οδηγούν σε αρνητικές διακρίσεις σε βάρος ατόμων με περιορισμένες οικονομικές δυνατότητες ή με ελλιπείς διασυνδέσεις εντός της κοινότητας.

Κατά συνέπεια, εκεί όπου υπάρχουν συστήματα εγγυητών και εγγυήσεων, οι αρχές πρέπει να διερευνούν επιλογές που δεν απαιτούν από τους αιτούντες άσυλο να καταβάλουν ένα χρηματικό ποσό. Θα μπορούσαν για παράδειγμα να «χρεωθούν» σε μία ΜΚΟ και είτε η ΜΚΟ να δρα ως εγγυητής (βλέπε σημείο V) είτε να υπάρχει συμφωνία με την κυβέρνηση.

Όταν πρόκειται για μέτρα που αφορούν ΜΚΟ και άλλες οργανώσεις, πρέπει να προβλέπονται επιθεωρήσεις και επιτήρηση έτσι ώστε να υπάρχει προστασία από καταχρήσεις και/ή εκμετάλλευση. Πάντως, αυτό που πρέπει να αξιολογείται είναι το κατά πόσον η πληρωμή μίας εγγύησης ή ο ορισμός ενός εγγυητή είναι αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλισθεί η συμμόρφωση στη συγκεκριμένη περίπτωση. 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 εξεταστικάται ανάλογα με την περίπτωση.

(vii) Μέτρα για εποπτεία της κοινότητας

Τα συστήματα εποπτείας της κοινότητας αναφέρονται σε ένα ευρύ φάσμα πρακτικών βάσει των οποίων άτομα και οικογένειες απελευθερώνονται στην κοινότητα, ενώ υπάρχει ένας βαθμός υποστήριξης και καθοδήγησης (δηλαδή «εποπτείας»). Μεταξύ των μέτρων

αυτών μπορεί να συμπεριλαμβάνεται υποστήριξη για την ανεύρεση στέγης στην περιοχή, σχολείου ή εργασίας, ή ακόμη άμεση παροχή αγαθών, εισφορών κοινωνικής ασφάλισης ή άλλων υπηρεσιών. Η «εποπτεία» μπορεί να γίνεται σε ανοιχτά ή ημι-ανοιχτά κέντρα υποδοχής ή ασύλου ή στα γραφεία της αρμόδιας υπηρεσίας ενώ το άτομο ζει ελεύθερο στην κοινότητα. Η εποπτεία μπορεί να αποτελεί προϋπόθεση για την απελευθέρωση του αιτούντος άσυλο και μπορεί να συνεπάγεται άμεση αναφορά στην αρμόδια υπηρεσία ή εναλλακτικά στις αρχές μετανάστευσης ή σε άλλες αρμόδιες αρχές ξεχωριστά (βλέπε ii). Η εποπτεία μπορεί να είναι προαιρετική, να υπάρχει δηλαδή ενημέρωση για τις παρεχόμενες υπηρεσίες χωρίς υποχρέωση συμμετοχής. Η εποπτεία μπορεί επίσης να αφορά διαχείριση υποθέσεων (βλέπε πιο κάτω).

Συμπληρωματικά μέτρα και άλλα θέματα

- Διαχείριση υποθέσεων

Η διαχείριση υποθέσεων θεωρείται σημαντικό συστατικό σε αρκετές πολιτικές και εναλλακτικά αντί της κράτησης προγράμματα, αλλά αποτελεί και ένα στοιχείο των καλών συστημάτων ασύλου. Η διαχείριση υποθέσεων αποτελεί στρατηγική για την υποστήριξη και την αντιμετώπιση ατόμων και αιτήσεων ασύλου ενόσω επιλύεται το θέμα του καθεστώτος τους. Ιδιαίτερη σημασία έχει η ορθή λήψη αποφάσεων, η έγκαιρη και δίκαιη ρύθμιση του καθεστώτος, οι βελτιωμένοι μηχανισμοί αντιμετώπισης και η ευημερία των ατόμων. Οι πολιτικές αυτές οδήγησαν σε εποικοδομητική συμμετοχή στη διαδικασία ασύλου και σε βελτίωση των ποσοστών συμμόρφωσης και συνεργασίας.

Η διαχείριση υποθέσεων αποτελεί μέρος μιας ολοκληρωμένης διαδικασίας που ξεκινά από ένα πρώτο στάδιο με την υποβολή αίτησης ασύλου και συνεχίζεται μέχρι την απόκτηση καθεστώτος πρόσφυγα ή νόμιμης άδειας διαμονής, ή την εκτέλεση της απέλασης. Για κάθε άτομο που ζητά άσυλο, ορίζεται ένας «διαχειριστής» που είναι υπεύθυνος για ολόκληρη την ατομική περίπτωση σε όλα τα στάδια.

Ο «διαχειριστής» αυτός παρέχει σαφείς και έγκυρες πληροφορίες και συμβουλές για τη διαδικασία ασύλου (καθώς και για άλλες διαδικασίες του μεταναστευτικού και/ή επιστροφής, κατά περίπτωση), όπως και για οτιδήποτε αφορά την απελευθέρωσή τους και τις επιπτώσεις της μη συνεργασίας.

Πρόκειται για μία αυτόνομη διαδικασία, αλλά έχει διαγνωσθεί ως ένας παράγοντας επιτυχίας των εναλλακτικών της κράτησης προγραμμάτων. Έχει επίσης διαπιστωθεί ότι η διαφάνεια, η ανταλλαγή πληροφοριών και η καλή συνεργασία μεταξύ όλων των φορέων συμβάλλουν στην ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης και στη βελτίωση των ποσοστών συμμόρφωσης.

- Δεξιότητες και προσωπικότητα των μελών του προσωπικού

Οι δεξιότητες και η προσωπικότητα των μελών του προσωπικού μπορεί να παίξουν ρόλο στην επιτυχία ή την αποτυχία των εναλλακτικών της κράτησης μέτρων. Η πρόσληψη και η κατάρτιση του προσωπικού θα πρέπει να γίνεται με σωστά κριτήρια διαχείρισης που συμπεριλαμβάνουν εξατομικευμένη κατάρτιση, σεμινάρια και/ή πιστοποίηση. Οι κώδικες δεοντολογίας καθώς και άλλοι κανόνες συμπεριφοράς του προσωπικού, μπορεί να αποτελέσουν σημαντικές πτυχές των μέτρων κράτησης και των εναλλακτικών της κράτησης μέτρων.

- Εναλλακτικά της κράτησης μέτρα που εφαρμόζονται από ΜΚΟ ή ιδιώτες αναδόχους

Στις περιπτώσεις που ΜΚΟ ή ιδιώτες υλοποιούν τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα, θα πρέπει να υπογραφεί μια νομικά δεσμευτική συμφωνία με την αρμόδια κυβερνητική αρχή. Η συμφωνία αυτή θα ελέγχεται τακτικά από τις αρχές, από εθνικούς ανεξάρτητους ελεγκτές και/ή διεθνείς οργανώσεις ή φορείς (όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες). Θα καθορίζει τους ρόλους και τις ευθύνες του κάθε φορέα, θα ρυθμίζει θέματα καταγγελιών και επιθεώρησης και θα καταγγέλλει

τη συμφωνία αν δεν γίνονται σεβαστοί οι όροι της. Είναι σημαντικό οι συμφωνίες να μην παρέχουν κίνητρα για αυστηρότερα μέτρα από αυτά που είναι απολύτως αναγκαία.

Ανεξάρτητα από το ρόλο που έχουν οι μη κυβερνητικές ή ιδιωτικές οργανώσεις στη διαχείριση και/ή εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων, και μολονότι η καλή πρακτική μπορεί να επιβάλει τη συμβατική υποχρέωση των φορέων αυτών να λαμβάνουν υπόψη την ευημερία των κρατουμένων, το κράτος παραμένει, βάσει του διεθνούς δικαίου, υπεύθυνο για την εξασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και το σεβασμό των κανόνων που αφορούν τους πρόσφυγες. Είναι σημαντικό να γνωρίζουμε ότι ένας μη κρατικός φορέας δεν μπορεί να λάβει απόφαση επιβολής περιορισμών της ελευθερίας ή της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Ο ρόλος των μη κυβερνητικών ή των ιδιωτικών οργανώσεων στη διαδικασία εφαρμογής εντολών προς συμμόρφωση (όπως η αναφορά στις αρχές περιπτώσεων απουσίας ή διαφυγής, έτσι ώστε να υπάρξει παρακολούθηση), ποικίλει. Σε κάθε περίπτωση, δεν είναι αναγκαίο να συμμετέχουν οι οργανώσεις αυτές στη διαδικασία εφαρμογής εντολών προς συμμόρφωση.

5. ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΠΟΥ ΠΡΟΕΚΥΨΑΝ ΑΠΟ ΤΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΩΝ ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΣΕ ΥΤΧ

Στο πλαίσιο του προγράμματος διεξήχθησαν συναντήσεις με αρμόδιους κρατικούς φορείς όπου συζητήθηκαν τα υπό εξέταση ζητήματα των εναλλακτικών. Οι θέσεις των σχετικών αρχών αποτυπώνονται στα ερωτηματολόγια που κλήθηκαν να απαντήσουν με σκοπό τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τις πολιτικές και πρακτικές σε ό, τι αφορά την κράτηση ΥΤΧ και τα εναλλακτικά μέτρα αλλά και τις μελλοντικές προοπτικές.

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται οι θέσεις και απόψεις του Τμήματος Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης (Υπουργείο Εσωτερικών) και της Διεύθυνσης Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνούς Αστυνομικής Συνεργασίας (ΔΕΕ&ΔΑΣ, Υπουργείο Δικαιοσύνης). Στο σημείο αυτό να σημειωθεί ότι υπέρ της εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων έναντι της κράτησης τάχθηκε και η Υπηρεσία Ασύλου η οποία όμως δεν έδωσε διευκρινιστικές απαντήσεις. Η Αναθεωρητική Αρχή δεν απάντησε στο ερωτηματολόγιο μιας και δήλωσε ότι δεν ασχολείται με το θέμα των εναλλακτικών μέτρων και έτσι δεν είχε τη δικαιοδοσία να απαντήσει.

5.1. Τμήμα Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης

Σύμφωνα με το Τμήμα Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης (ΤΑΠΜ) υιοθετούνται οι σχετικές εξηγήσεις του Εγχειριδίου Επιστροφών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σύμφωνα με τις οποίες «οι εναλλακτικές μορφές κράτησης» μπορεί να περιλαμβάνουν τον κατ' οίκον περιορισμό, παρουσίαση στις αρχές σε τακτά χρονικά διαστήματα, παράδοση ταυτότητας/διαβατηρίου στις αρχές, ηλεκτρονική παρακολούθηση (ηλεκτρονικό βραχιόλι) κ.α.

Σύμφωνα με το ΤΑΠΜ, στο παρόν στάδιο εφαρμόζονται τα ακόλουθα μέτρα:

- Μη σύλληψη ή κράτηση παρανόμως διαμενόντων μονογονιών ανηλίκων
- Μη σύλληψη ή κράτηση μπτέρων ανηλίκων
- Κατ' εξαίρεση, στη βάση ανθρωπιστικών κριτηρίων, μη κράτηση υπό όρους (παρουσίαση στις αρχές κλπ)

Τα πιο πάνω δεν προκύπτουν από τη νομοθεσία ή εγκύκλιο. Όσον αφορά στο θέμα γονέων ανηλίκων ακολουθούνται γραπτές οδηγίες του Υπουργού Εσωτερικών. Δεν υπάρχει καθορισμένη διαδικασία για το κατά πόσο θα εφαρμοστούν άλλα μέτρα αντί της κράτησης, η απόφαση λαμβάνεται για κάθε περίπτωση ξεχωριστά από τον Διευθυντή του Τμήματος. Όσον αφορά στη διαδικασία εξεύρεσης εναλλακτικών, δηλαδή άλλων επαρκών αλλά λιγότερων αναγκαστικών μέτρων, για κάθε ατομική περίπτωση (Ι8ΠΣΤ), ανέφεραν ότι δεν υπάρχει καθορισμένη διαδικασία.

Υποστηρίζουν ότι δεν έχουν υιοθετηθεί μέχρι στιγμής εναλλακτικές αντί της κράτησης λόγω του ότι η αρμόδια αρχή θεωρεί επαρκή τα προαναφερόμενα μέτρα, αλλά προτίθεται να εξετάσει, σε συνεργασία με το Υπουργείο Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης το ενδεχόμενο να εφαρμοστεί και για παρανόμως διαμένοντες αλλοδαπούς το μέτρο της ηλεκτρονικής παρακολούθησης. Λόγω περιορισμένων χρηματικών και ανθρώπινων πόρων δεν μπορούν να εφαρμοστούν άλλα μέτρα (π.χ. δημιουργία ειδικού ανοικτού κέντρου κράτησης). Στο παρόν στάδιο δεν υπάρχει πρόθεση να δημιουργηθεί άλλου τύπου κέντρο κράτησης που θα διαφέρει από το υφιστάμενο. Στο ερώτημα μας κατά πόσον θα βοηθούσε την ενάσκηση των καθηκόντων τους η εφαρμογή αποτελεσματικών εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης, δήλωσαν ότι δεν έχει μελετηθεί επαρκώς το ζήτημα.

Αναφορικά με την οικειοθελή αναχώρηση, το ΤΑΠΜ δίνει απόλυτη προτεραιότητα στην οικειοθελή αναχώρηση, δίνοντας αυτή την επιλογή σε όλους τους παρανόμως διαμένοντες, με εξαίρεση τα άτομα τα οποία έχουν καταδικασθεί σε ποινή φυλάκισης για ποινικά αδικήματα. Δίνεται χρόνος μεταξύ 7-30 ημερών, σύμφωνα με το Άρθρο 18ΟΘ(1) του περί αλλοδαπών Νόμου, με δυνατότητα παράτασης. Αν ο αλλοδαπός δεν συμμορφωθεί με την προθεσμία που του δόθηκε, χωρίς να δώσει επαρκείς εξηγήσεις ή να ζητήσει παράταση, τότε υπόκειται σε υποχρεωτική επιστροφή.

Όσον αφορά τον κίνδυνο διαφυγής στα άτομα υποκείμενα σε διαδικασίες επιστροφής, το ΤΑΠΜ ανέφερε ότι η κάθε περίπτωση κρίνεται ξεχωριστά, βάσει και των σχετικών συστάσεων της Αστυνομίας. Εάν άτομο υποβάλει αίτηση ασύλου μετά τη σύλληψη του για σκοπούς απέλασης, τότε εξακολουθεί να κρατείται για 30 ημέρες. Εάν η αίτηση του δεν εξεταστεί εντός του διαστήματος των 30 ημερών τότε αφήνεται ελεύθερος. Ο κίνδυνος διαφυγής για τους αιτητές ασύλου αξιολογείται από την Αστυνομία.

Εάν το άτομο δεν συνεργάζεται για έκδοση ταξιδιωτικού του εγγράφου ή είναι επιθετικό άτομο γε-

νικά, τότε κρίνεται ότι δεν συνεργάζεται. Δεν υπάρχουν σχετικά αρχεία για το θέμα αυτό. Το ΤΑΠΜ λαμβάνει σχετική πληροφόρηση από την Αστυνομία και εξετάζει κατά πόσον ακολουθήθηκαν οι σχετικές πρόνοιες του Νόμου αναφορικά με τον τρόπο εξέτασης και εκτέλεσης της διαδικασίας απομάκρυνσης και με σεβασμό στα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα.

Η κράτηση εξετάζεται αυτεπάγγελα ανά δίκμηνο από τον Διευθυντή του Τμήματος, στον οποίο έχει εκχωρηθεί η εξουσία με διάταγμα του Υπουργού Εσωτερικών, όπως προβλέπει το Άρθρο 18 ΠΣΤ(4) του Νόμου. Κατά την εξέταση της κράτησης, ο Διευθυντής λαμβάνει υπόψη και το ενδεχόμενο να αφεθεί ελεύθερος υπό όρους.

Κατά την έκδοση απόφασης κράτησης, λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση υγείας του ατόμου. Αν προκύψει πρόβλημα υγείας μέσα στα κρατητήρια, θα ληφθεί υπόψη κατά την επανεξέταση της κράτησης αλλά δεν εξυπακούεται απελευθέρωση.

Το ΤΑΠΜ δεν έχει σχετική πληροφόρηση για τον τρόπο που ενημερώνεται το ΤΑΠΜ/Αστυνομία για την κατάσταση υγείας των κρατούμενων ή τυχόν προβλήματα υγείας που έχουν προκύψει αφού έχουν κρατηθεί. Όλα τα πιο πάνω αποτελούν αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών ή/και του Διευθυντή του Τμήματος. Ερωτηθείσα σε ποιες περιπτώσεις θεωρείται ότι δεν υφίσταται πιθανότητα απομάκρυνσης για τα μη απελάσιμα άτομα (Άρθρο 18ΠΣΤ 6), η λειτουργός του ΤΑΠΜ δήλωσε ότι αυτό ισχύει κατά κανόνα όταν εκπνεύσει το ανώτατο όριο κράτησης.

Όταν δεν εξελίσσεται η διαδικασία απομάκρυνσης, συνήθως το άτομο απολύεται υπό όρους ή λαμβάνει νέα απόφαση επιστροφής. Δεν υπάρχουν στατιστικά στοιχεία επί του θέματος. Στις περιπτώσεις απόλυσης, οι όροι καθορίζονται βάσει των συνθηκών της κάθε περίπτωσης.

Όσον αφορά τα άτομα που απολύθηκαν και για το κατά πόσο μπόρεσαν τελικά να τηρήσουν τους όρους, αν υπάρχει αριθμός ατόμων που δεν μπόρεσαν και έμειναν χωρίς καθεστώς παραμονής ή συνελήφθησαν εκ νέου, η λειτουργός του ΤΑΠΜ δήλωσε ότι δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία. Αναφορικά με το κεφάλαιο «Οικογένεια και παιδιά», το ΤΑΠΜ δήλωσε ότι κατά την έκδοση απόφασης κράτησης για απέλαση, λαμβάνεται υπόψη η οικογενειακή κατάσταση του ατόμου και προσδιορισμός του συμφέροντος των παιδιών. Δεν κρατούνται μονογονιοί ανηλίκων ούτε μητέρες ανηλίκων.

Για το σκοπό αυτό, αν χρειάζεται ζητείται συνδρομή των Υπηρεσιών Κοινωνικής Ευημερίας. Η εξασφάλιση της οικογενειακής ενότητας στην κράτηση αποτελεί πάντοτε παράγοντα που εξετάζεται. Αναφορικά με την ύπαρξη διαφοράς στις περιπτώσεις γυναικών από τις περιπτώσεις αντρών, αναφέρουν ότι αν πρόκειται για μονογονιό τότε δεν υπάρχει διαφορά. Αν υπάρχουν δύο γονείς, κατά κανόνα επιτρέπεται να μείνει ελεύθερη η μητέρα. Τα κριτήρια που συνυπολογίζονται για τον προσδιορισμό του συμφέροντος του παιδιού σχετικά με την κράτηση του γονιού (π.χ. ηλικία, αριθμός, ειδικές ανάγκες των παιδιών, ενότητα της οικογένειας, μονογονιός), λαμβάνεται υπόψη εάν πρόκειται για ανήλικο παιδί και αν υπάρχει δεύτερος γονέας ή όχι. Το ΤΑΠΜ ανέφερε, επίσης, ότι δεν κρατούνται οι μονογονιοί ούτε και οι δύο γονείς.

Στην περίπτωση κράτησης γονιού, η ικανότητα αυτοσυντήρησης της οικογένειας λαμβάνεται μεν υπόψη, αλλά, νοούμενου ότι εναπόκειται στους ίδιους να συνεργαστούν για την απέλαση των ιδίων και της οικογένειας τους, δεν μπορεί να αποτελεί ουσιώδη επιδραστικό παράγοντα το θέμα αυτό. Δεν κρατούνται ανήλικοι με τους γονείς τους αλλά και γενικότερα δεν κρατούνται ανήλικοι. Υπήρξαν στο παρελθόν ανάλογα περιστατικά αλλά από το 2014 δεν εφαρμόζεται αυτή η πολιτική, στη βάση γραπτών οδηγιών του Υπουργού Εσωτερικών.

Το ΤΑΠΜ δεν σκοπεύει να δημιουργήσει εγκαταστάσεις για ανήλικους και τις οικογένειές τους. Στην περίπτωση όπου συλλαμβάνεται ένας ασυνόδετος ανήλικος για ποινικό αδίκημα (συνήθως πλαστά έγγραφα), θα ακολουθηθεί η διαδικασία επαναπατρισμού που ακολουθείται σε όλες τις περιπτώσεις.

Στην περίπτωση που συλλαμβάνεται άτομο που ισχυρίζεται ότι είναι ασυνόδετος ανήλικος, εξετάζε-

ται ο ισχυρισμός και γίνονται προσπάθειες διαπίστωσης της ηλικίας του ατόμου, καθώς αυτό παραμένει σε κέντρα ανηλίκων.

5.2. Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνούς Αστυνομικής Συνεργασίας (ΔΕΕ&ΔΑΣ)

Σύμφωνα με τις απαντήσεις της ΔΕΕ&ΔΑΣ ο όρος «εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης» αναφέρεται σε πρακτικές/πολιτική που ακολουθείται ή εφαρμόζεται και η οποία επιτρέπει σε πρόσωπα τα οποία εντοπίζονται να διαμένουν παράνομα σε μια χώρα ή να παραμένουν στη χώρα αυτή υπό ορισμένους όρους, με σκοπό να αποφευχθεί η κράτηση τους. Η χρήση εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης μπορεί να τύχει εφαρμογής και σε άτομα που κρατούνται για ποινικά αδικήματα.

Στην ερώτηση κατά πόσο θεωρούν ότι υπάρχουν εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης και αν ναι, ποια είναι αυτά, η ΔΕΕ&ΔΑΣ απάντησε ότι σύμφωνα με το εθνικό μας δίκαιο και συγκεκριμένα το άρθρο 18ΠΣΤ (1) του περί Αλλοδαπών και Μεταναστεύσεως Νόμου (Κεφ. 105), «εκτός εάν στη συγκεκριμένη περίπτωση επιτρέπεται να εφαρμοστούν αποτελεσματικά άλλα επαρκή αλλά λιγότερο αναγκαστικά μέτρα, ο Υπουργός Εσωτερικών δύναται να εκδίδει διάταγμα με το οποίο να θέτει υπό κράτηση υπήκοο τρίτης χώρας υποκείμενο σε διαδικασίες επιστροφής, μόνο για την προετοιμασία της επιστροφής και/ή τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης...».

Περισσότερες πληροφορίες για το είδος των μέτρων που εφαρμόζονται μπορούν να παραχρηθηθούν από το Υπουργείο Εσωτερικών.

Απαντώντας στο γιατί θεωρούν ότι δεν έχουν υιοθετηθεί μέχρι στιγμής εναλλακτικές αντί της κράτησης, τόνισαν ότι ήδη εφαρμόζονται κάποια εναλλακτικά μέτρα, όπως για παράδειγμα, η παρουσίαση σε αστυνομικό σταθμό σε καθορισμένες μέρες και ώρες ή η παράδοση ταξιδιωτικών εγγράφων.

Παρ' όλα αυτά, θα μπορούσε να μελετηθεί το ενδεχόμενο εφαρμογής και άλλων εναλλακτικών μέτρων. Η διαδικασία εξεύρεσης και εφαρμογής αλλά και το είδος των εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης πρέπει να θεσμοθετηθεί με ειδική νομοθεσία ή κανονισμούς.

Η ΔΕΕ & ΔΑΣ θεωρεί ότι η εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης αποτελεί βέλτιστη πρακτική, η οποία εξυπηρετεί τόσο τα κράτη που τα εφαρμόζουν όσο και τους αιτούντες ασύλου, άτυπους μετανάστες κ.α., καθότι τα εναλλακτικά μέτρα αποτρέπουν τις δυσμενείς συνέπειες που έχει η κράτηση στο άτομο, προστατεύουν το θεμελιώδες δικαίωμα στην ελευθερία και ασφάλεια του ατόμου, αντιμετωπίζουν με αξιοπρέπεια και σεβασμό τους αιτούντες άσυλο, άτυπους μετανάστες, κτλ. Επίσης, τα εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης είναι πιο οικονομικά και δεν παρεμβαίνουν στα ανθρώπινα δικαιώματα (παράνομη κράτηση, κακοποίηση, κτλ).

Αναφορικά με το κόστος κράτησης, αναφέρει ότι δεν γνωρίζουν το κόστος κράτησης. Παρ' όλα αυτά, στο κόστος περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι ιατρικές εξετάσεις που γίνονται σε κάθε πρόσωπο κατά την εισδοχή στο χώρο κράτησης για αποφυγή μεταδοτικών ασθενειών, το ημερήσιο πρόγραμμα διατροφής του κάθε κρατούμενου (πρόγευμα, γεύμα, δείπνο και ροφήματα), τα είδη προσωπικής υγιεινής που δίδονται στο κάθε κρατούμενο, τα λειτουργικά έξοδα (ηλεκτρικό ρεύμα, νερό, κτλ) του χώρου κράτησης, οι αμοιβές του προσωπικού που εργάζεται για την εύρυθμη λειτουργία του

χώρου, η μεταφορά των κρατουμένων προς τα νοσοκομεία, τα δικαστήρια, το Υπουργείο Εσωτερικών, κτλ.

Έχουν, επίσης, την άποψη ότι τα εναλλακτικά μέτρα μειώνουν το κόστος κράτησης μεταναστών. Σύμφωνα με το εγχειρίδιο «There are Alternatives: a Handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)» διαφαίνεται ότι η χρήση εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης είναι 80% φθηνότερη από την ίδια την κράτηση.

Στην ερώτηση μας αν δίδεται χρόνος και πόσος για συμμόρφωση στην απόφαση επιστροφής, η ΔΕΕ & ΔΑΣ απάντησε ότι σύμφωνα με τον περί Αλλοδαπών και Μεταναστεύσεως Νόμο, δίδεται χρόνος:

- (1)** Η απόφαση επιστροφής προβλέπει κατάλληλο χρονικό διάστημα για την οικειοθελή αναχώρηση που κυμαίνεται μεταξύ επτά και τριάντα ημερών, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται στα εδάφια (2) και (4). Το χρονικό διάστημα που προβλέπεται στο παρόν εδάφιο δεν αποκλείει τη δυνατότητα των ΥΤΧ να αναχωρήσουν νωρίτερα.
- (2)** Εφόσον απαιτείται, ο Διευθυντής του ΤΑΠΜ δύναται να παρατείνει την προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης για κατάλληλο χρονικό διάστημα, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές περιστάσεις της συγκεκριμένης περίπτωσης, όπως τη διάρκεια της παραμονής, την ύπαρξη παιδιών που φοιτούν σε σχολείο και την ύπαρξη άλλων οικογενειακών και κοινωνικών δεσμών.
- (3)** Ο Διευθυντής δύναται να επιβάλλει -για μερική ή όλη τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που προβλέπεται για την οικειοθελή αναχώρηση- ορισμένες υποχρεώσεις που στοχεύουν στην αποφυγή κινδύνου διαφυγής, όπως την τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, την κατάθεση κατάλληλης οικονομικής εγγύησης, την κατάθεση εγγράφων ή την υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος.
- (4)** Εάν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής ή εάν αίτηση για νόμιμη παραμονή έχει απορριφθεί ως προδήλως αβάσιμη ή δόλια ή εάν το συγκεκριμένο πρόσωπο αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια τάξη ή την ασφάλεια της Δημοκρατίας, ο Διευθυντής δύναται είτε να μη χορηγεί χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχώρησης είτε να χορηγεί χρονικό διάστημα κάτω των επτά ημερών.

Σε σχέση με το χρονικό διάστημα κράτησης, η Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης (ΥΑ&Μ) κοινοποιεί κάθε μήνα κατάσταση/ιστορικό όλων των κρατουμένων στο Υπουργείο Εσωτερικών, ώστε να διευκολύνει την κατάσταση και να προωθούνται το συντομότερο οι απαραίτητες διαδικασίες και η επανεξέταση της κράτησης των προσώπων. Ο μέσος χρόνος κράτησης αλλοδαπών στο ΧΩΚΑΜ είναι περίπου τέσσερις μήνες.

Όσον αφορά τους αιτούντες ασύλου, η Αστυνομία έχει πρόσβαση στο Ηλεκτρονικό Σύστημα της Υπηρεσίας Ασύλου, με σκοπό την άμεση υποβολή αιτημάτων ασύλου από πρόσωπα που βρίσκονται ήδη υπό κράτηση. Περισσότερες πληροφορίες για το χρονικό διάστημα κράτησης αιτούντων ασύλου μπορούν να δοθούν από το Υπουργείο Εσωτερικών.

Η απόφαση για το αν θα αφεθεί ελεύθερος ένας κρατούμενος εμπίπτει στις αρμοδιότητες του Υπουργείου Εσωτερικών, το οποίο είναι το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο για την έκδοση ή / και ακύρωση των διαταγμάτων κράτησης και απέλασης.

Πρόσθεσαν ακόμη ότι σύμφωνα με το Νόμο που προνοεί τη Δημιουργία και τη Ρύθμιση Λειτουργίας Χώρων Κράτησης Απαγορευμένων Μεταναστών (Ν. 83(Ι)/2011), κατά την εισδοχή γίνεται προληπτική ιατρική εξέταση κάθε κρατούμενου προς αποφυγή μεταδοτικών ασθενειών. Πέραν τούτου, στο

χώρο εργοδοτείται καθημερινά ιατρός, 3 φορές της βδομάδα νοσηλευτής και 1 φορά τη βδομάδα ψυχολόγος. Σε ώρες που δεν υπάρχει ιατρός στο χώρο, οι αλλοδαποί που χρήζουν ιατρικής εξέτασης/παρακολούθησης μεταφέρονται στις Α' Βοήθειες του Γενικού Νοσοκομείου Λάρνακας ή στο Νοσοκομείο Κοφίνου.

Οι διαδικασίες που ακολουθούνται από την Αστυνομία κατά την σύλληψη, έκδοση και εκτέλεση των διαταγμάτων κράτησης και απέλασης προσώπων προνοούνται στην εθνική Νομοθεσία (περί Αλλοδαπών και Μεταναστεύσεως Νόμο, Νόμο που προνοεί τη Δημιουργία και τη Ρύθμιση Λειτουργίας Χώρων Κράτησης Απαγορευμένων Μεταναστών, κτλ).

Όταν δεν εξελίσσεται η διαδικασία απομάκρυνσης, η Αστυνομία ενημερώνει το Υπουργείο Εσωτερικών κάθε μήνα με την κατάσταση/ιστορικό των κρατούμενων, με σκοπό να διευκολύνει τη διαδικασία και να προωθούνται το συντομότερο οι απαραίτητες ενέργειες και η επανεξέταση της κράτησης των προσώπων.

Θεωρούν την χρήση και εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης αποτελεσματική, χρήσιμη και οικονομική.

Για το θέμα της σύλληψης και κράτησης υπό απέλαση μητέρων ανήλικων παιδιών και των υπό απέλαση κρατούμενων που ισχυρίζονται ότι είναι ανήλικοι, έχει κυκλοφορήσει σχετική εγκύκλιος, ημερομηνίας έκδοσης 30/03/2016 στην οποία δόθηκαν οδηγίες όπως:

- (α) Σε περίπτωση σύλληψης και κράτησης αλλοδαπού πατέρα λόγω παράνομης εισόδου/ παραμονής, η σύζυγος-μητέρα που έχει ανήλικο παιδί (κάτω των 18 ετών) υπό την προστασία της, δεν συλλαμβάνεται και ειδοποιούνται οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας και η Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης (Υ.Α.&Μ). Ακολούθως η Υ.Α.&Μ διαβιβάζει έκθεση γεγονότων προς τον Δ/ντή του ΤΑΠΜ, για την έκδοση διαταγμάτων κράτησης απέλασης, η εκτέλεση των οποίων αναστέλλεται άμεσα από τον Διευθυντή του ΤΑΠΜ, ο οποίος καθορίζει όρους όσον αφορά την παράδοση των ταξιδιωτικών τους εγγράφων και τον χρόνο παρουσίας τους στα Επαρχιακά Κλιμάκια Υ.Α.&Μ.
- (β) Στην περίπτωση μόνης μητέρας που εμπίπτει στην κατηγορία απαγορευμένων μεταναστών, με παιδί ηλικίας κάτω των δεκαοκτώ χρόνων, θα εφαρμόζεται η ίδια διαδικασία όπως πιο πάνω.
- (γ) Σε περιπτώσεις προγραμματισμένης σύλληψης ενηλίκων, που έχουν ανήλικα παιδιά, θα πρέπει να ενημερώνονται έγκαιρα και εκ των προτέρων οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας για να παρευρίσκονται, να συνεργάζονται με την Αστυνομία και να χειριστούν θέματα που ενδεχομένως να προκύψουν.
- (δ) Στις περιπτώσεις που έχουν τεθεί όροι από τον Διευθυντή του ΤΑΠΜ όπως στο (α) και (β) πιο πάνω, οι οποίοι αποδεδειγμένα δεν είναι ικανοποιητικοί, ή η μητέρα παραβιάζει του όρους ή αρνείται να συνεργασθεί για την εφαρμογή τους, να ενημερώνεται ο Διευθυντής του ΤΑΠΜ, ο οποίος θα συγκαλεί εντός 24 ωρών, ειδική πολυθεματική Επιτροπή που θα απαρτίζεται από εκπροσώπους των Υπηρεσιών Κοινωνικής Ευημερίας, του Υπουργείου Υγείας, της Επιτρόπου Διοικήσεως, της Επιτρόπου Προστασίας Δικαιωμάτων του Παιδιού και της Νομικής Υπηρεσίας, για να γνωμοδοτεί ως προς το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού σε περίπτωση αποχωρισμού από τη μητέρα, λόγω σύλληψης της.

Σε περίπτωση που η Επιτροπή αποφανθεί ότι ο χωρισμός από τη μητέρα, δεν εξυπηρετεί το συμφέρον του παιδιού, οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας αναλαμβάνουν τον χειρισμό της οικογένειας.

Όταν το παιδί είναι άνω των 8 ετών και η Επιτροπή συμφωνεί με την κράτηση γονέα, την προσωρινή φροντίδα του παιδιού, μέχρι να καταστεί εφικτή η απομάκρυνση της οικογένειας, θα αναλαμβάνουν οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας.

Τα πιο πάνω θα εφαρμόζονται κατά αναλογία και στις περιπτώσεις που ο πατέρας είναι ο μόνος κηδεμόνας ή έχει την ευθύνη του ανήλικου παιδιού.

- (ε)** Επισημαίνεται ότι σε περίπτωση που για οποιοδήποτε λόγο, συνεπεία άσκησης αστυνομικών εξουσιών, παραμένει παιδί χωρίς γονική μέριμνα, να ενημερώνονται οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας για ανάληψη/ανάθεση της φροντίδας του. Σε καμία περίπτωση μέλη της Αστυνομίας να λαμβάνουν αποφάσεις για φροντίδα παιδιού, ή να αποδέχονται ή να εγκρίνουν τέτοιες αποφάσεις (π.χ. διαμονή παιδιού με συγγενική/φιλική οικογένεια).
- (στ)** Σε σχέση με τους υπό απέλαση αλλοδαπούς που ισχυρίζονται ότι είναι ανήλικοι και δεν είναι διαπιστωμένη η πραγματική τους ηλικία, να ενημερώνονται οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας, οι οποίες θα επικοινωνούν με το Υπουργείο Υγείας και σε συνεργασία να παραπέμπονται για ιατρική εξέταση για να διαπιστώνεται κατά πόσο ο εν λόγω αλλοδαπός είναι ανήλικος ή όχι. Μέχρι την διαπίστωση της πραγματικής ηλικίας των ανθρώπων αυτών, οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας, θα φέρουν την ευθύνη φιλοξενίας τους σε προσωρινούς χώρους άλλους στις παιδικές στέγες ανηλίκων, για την παραμονή τους. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι είναι ανήλικοι, την κηδεμονία τους θα αναλαμβάνουν οι Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας.
- Σημειώνεται ότι στην πλειοψηφία τους, οι πιο πάνω οδηγίες, αποτελούν απόφαση της σύσκεψης που συγκάλεσε στις 14/3/2014, ο Υπουργός Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως με τους Υπουργούς Εσωτερικών και Εργασίας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Θεωρούμε ότι η κατάθεση ταξιδιωτικών εγγράφων, η κατάθεση χρηματικής εγγύησης και η υποχρέωση παρουσίας συγκεκριμένων ωρών στις αρχές αποτελούν τις πιο αποτελεσματικές, οικονομικές αλλά και σύμφωνες με τα ανθρώπινα δικαιώματα εναλλακτικές λύσεις.

5.3. Χαρακτηριστικά ΥΤΧ στην Κύπρο που βρίσκονται υπό κράτηση ή κινδυνεύουν να τεθούν υπό κράτηση

Κατά τη διάρκεια της έρευνας διενεργήσαμε σύντομες συνεντεύξεις με πρώην και νυν κρατούμενους ή άτομα που υπόκεινται σε κίνδυνο κράτησης, με σκοπό τον εντοπισμό και την καταγραφή των χαρακτηριστικών τους, καθώς και των λόγων για τους οποίους βρίσκονται υπό κράτηση ή διατρέχουν κίνδυνο να κρατηθούν. Απώτερος μας στόχος ήταν να εντοπίσουμε και να επισημάνουμε πιθανά εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν.

Συνοπτικά, μπορούμε να κατατάξουμε στις ακόλουθες ομάδες τα πρόσωπα που βρίσκονται υπό κράτηση ή διατρέχουν τον κίνδυνο να κρατηθούν. Οι ομάδες που καταγράφονται στη συνέχεια σε καμία περίπτωση δεν είναι εξαντλητικές και ούτε αναιρούν την ανάγκη για ατομική αξιολόγηση και διαχείριση της κάθε υπόθεσης.

Αιτητές Ασύλου: Η νέα πολιτική σχετικά με την κράτηση αιτητών ασύλου, σύμφωνα με την οποία υπό κράτηση βρίσκονται μόνο αιτητές ασύλου οι οποίοι υπέβαλαν αίτηση ασύλου μετά τη σύλληψη τους, σε συνδυασμό με την πολιτική να εξετάζεται το αίτημα τους εντός 30 ημερών από την Υπηρεσία Ασύλου και εντός 15 ημερών από την Αναθεωρητική Αρχή Προσφύγων, έχει μειώσει τον αριθμό των αιτητών ασύλου που βρίσκονται υπό κράτηση. Πριν την εφαρμογή της συγκεκριμένης πολιτικής ο αριθμός αιτητών ασύλου υπό κράτηση είχε ξεπεράσει τα 100 άτομα ενώ το 2015 ο αριθμός αιτητών ασύλου ήταν κατά μέσο όρο 20 άτομα ⁸¹.

Παρά τη μειωμένη διάρκεια της κράτησης, διαπιστώθηκε ότι συχνά ανάμεσα στους αιτητές ασύλου που βρίσκονται υπό κράτηση περιλαμβάνονται άτομα που εμπίπτουν στην κατηγορία των ευάλωτων προσώπων, όπως θύματα εμπορίας προσώπων, θύματα βασανιστηρίων ή βίας. Η κράτηση αυτών των ατόμων επηρεάζει δυσμενώς την ήδη ευάλωτη ψυχολογική και σωματική τους κατάσταση. Επιπλέον, στις περιπτώσεις αυτές η κράτηση συχνά επηρεάζει δυσμενώς τη διάθεση και τη δυνατότητά τους να συνεργαστούν με τις αρχές καθώς και τη δυνατότητα τους να εκθέσουν το αίτημα ασύλου και την προσωπική τους ιστορία επαρκώς.

Παράτυποι Μετανάστες: Η πλειοψηφία των ΥΤΧ που βρίσκονται υπό κράτηση είναι άτομα που αφίχθησαν στην Κύπρο με νόμιμη άδεια, η οποία στη συνέχεια ακυρώθηκε ή παρήλθε η ισχύς της και συνέχισαν να διαμένουν στην Κύπρο παράτυπα. Ανάμεσα σε αυτούς περιλαμβάνονται άτομα που εισήλθαν στην Κύπρο ως φοιτητές, οικιακοί βοηθοί ή/και με άδεια εργασίας σε άλλους τομείς. Επίσης, υπό κράτηση τίθενται ΥΤΧ που αφίχθησαν εξαρχής παράτυπα, όπως επίσης και αιτούντες άσυλο των οποίων το αίτημα απορρίφθηκε από τις αρμόδιες αρχές και ως εκ τούτου η παραμονή τους στην Κύπρο θεωρείται παράτυπη.

Σύμφωνα με τα ευρήματα της έρευνας η κράτηση των ως άνω ΥΤΧ και η παράταση της κράτησης που συχνά παρατηρείται, οφείλεται συχνά στην άρνηση των ιδίων να συνεργαστούν με τις κυπριακές αρχές για να αναχωρήσουν από την χώρα, στην καθυστέρηση στην έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων που οφείλεται στις χρονοβόρες διαδικασίες των αρχών της χώρας καταγωγής, στην υποβολή αίτησης ασύλου αφότου συλληφθούν, σε άγνοια ή και λήψη εσφαλμένων ή/και παραπλανητικών πληροφοριών σχετικά με τις πιθανότητες να αφεθούν ελεύθεροι και να παραμείνουν στην χώρα, στην αδυναμία να καλύψουν χρέη που αναληφθήκαν για να έρθουν στην Κύπρο, όπως επίσης και σε αισθήματα ντροπής και ταπείνωσης μπροστά στην προοπτική να επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής τους χωρίς να έχουν επιτύχει το σκοπό για τον οποίο ήρθαν, και στην απουσία οικογενειακών ή άλλων δεσμών με τη χώρα προέλευσης.

⁸¹ Drousiotou et al (2015), Cyprus Country Report, (ECRE. November 2015), 10, ανακτήθηκε στις 10 Ιουνίου 2016 από www.asylumineurope.org/reports/country/cyprus.

Μη απελάσιμα άτομα: άτομα που βρίσκονται υπό κράτηση ή κίνδυνο να κρατηθούν ή είχαν κρατηθεί στο παρελθόν με σκοπό την απέλαση, ή έχουν κρατηθεί επανειλημμένα, αλλά η επιστροφή τους στην χώρα καταγωγής δεν κατέστη και δεν δύναται να καταστεί δυνατή.

Οι κύριοι λόγοι που ανακύπτουν σχετικά με την αδυναμία των αρχών να επιστρέψουν τα άτομα αυτά συνοψίζονται στους εξής: μη συνεργασία του ατόμου να επιστρέψει, αδυναμία των αρχών να αναγκάσουν την επιστροφή, διοικητικά εμπόδια, απουσία ταξιδιωτικών εγγράφων και η μη συνεργασία της χώρας καταγωγής για την έκδοσή τους, όπως επίσης το γεγονός ότι ορισμένοι κρατούμενοι είναι απάτριδες και δεν τους δέχεται η χώρα προηγούμενης και συνήθους παραμονής.

Ι V ΜΕΡΟΣ:

ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ, ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ

6. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΑΝΤΙ ΤΗΣ ΚΡΑΤΗΣΗΣ ΥΤΧ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ

Κύριος σκοπός του προγράμματος, στα πλαίσια του οποίου συντάχθηκε η παρούσα έκθεση είναι να εντοπίσει και να προτείνει εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στην Κύπρο. Τα προτεινόμενα μέτρα παρουσιάζονται στο παρόν κεφάλαιο.

Τα μετρά αυτά βασίζονται κυρίως στις γνώσεις και τις εμπειρίες που έχουν συσσωρευθεί κατά την υλοποίηση του προγράμματος και ιδιαίτερα από την εις βάθος μελέτη εκθέσεων και πρακτικών που έχουν εφαρμοστεί σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο (κεφ. 3). Βασίζονται, επίσης, στις τοποθετήσεις των συνεργατών του προγράμματος, της Αντιπροσωπείας στην Κύπρο της Υπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε για τους, της Επιτρόπου Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού, της Επιτρόπου Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (κεφ. 4). Επιπλέον, βασίζονται στη συνεισφορά των αρμόδιων αρχών, του Τμήματος Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης και της Διεύθυνσης Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνούς Αστυνομικής Συνεργασίας (κεφ. 5), και τέλος στην έρευνα σχετικά με τους ΥΤΧ και στην πολύτιμη εμπειρία των λειτουργών του οργανισμού Future Worlds Center επί του θέματος.

Όλοι οι παραπάνω φορείς συγκλίνουν στο συμπέρασμα ότι απαιτείται κατ' αρχήν επανασχεδιασμός του υφιστάμενου πλαισίου έτσι ώστε να δημιουργηθεί ένας λειτουργικός και αποτελεσματικός μηχανισμός που θα κατοχυρώνει πρωτίστως τα δικαιώματα των άτυπων μεταναστών, θα προστατεύει από τον κίνδυνο αυθαίρετης διοικητικής κράτησης και θα προσφέρει λιγότερο αυστηρές αλλά αποτελεσματικές εναλλακτικές μέσω συγκεκριμένης διαδικασίας και σαφών κριτηρίων.

Η εξέταση ηπιότερων εναλλακτικών μέτρων δεν συνεπάγεται τον πλήρη αποκλεισμό της χρήσης του μέτρου της κράτησης. Αντίθετα, η ύπαρξη ενός σαφούς πλαισίου εναλλακτικών μέτρων εγγυάται τη νομιμότητα των σχετικών διαδικασιών και ότι, σε κάθε περίπτωση, η κράτηση θα εφαρμοστεί αποκλειστικά ως το έσχατο μέτρο.

Σε αυτή τη βάση, στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρήσουμε να διατυπώσουμε πρακτικές εισηγήσεις επί του θέματος, παρουσιάζοντας το ΑΚΜΑ που έχει αναπτυχθεί από το ΔΣΚΚ, προσαρμοσμένο στα πλαίσια της Κύπρου.

Το ΑΚΜΑ αποτελεί το βασικό εργαλείο εξέτασης εναλλακτικών μέτρων και στηρίζεται στην ανάπτυξη ανθρωπιστικών μεθόδων που εξασφαλίζουν ότι η κράτηση χρησιμοποιείται μόνο ως έσχατη λύση και ότι η τοποθέτηση του ατόμου στην κοινότητα (βλ. κεφ. 3) έχει θετικά αποτελέσματα. Το ΑΚΜΑ χρησιμοποιείται με επιτυχία σε πολλές Ευρωπαϊκές και μη χώρες όπου εφαρμόζονται πολλά παραδείγματα εναλλακτικών λύσεων (βλ. παραδείγματα στο κεφάλαιο 3).

6.1. Προσαρμογή και εφαρμογή του Αναθεωρημένου Κοινοτικού Μοντέλου Αξιολόγησης στα κυπριακά δεδομένα

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως (κεφ. 3) οι δύο αρχές που στηρίζουν το ΑΚΜΑ είναι η ελευθερία, που αποτελεί τεκμήριο κατά της κράτησης και οι ελάχιστες απαιτήσεις (minimum standards) που προϋποθέτουν, μεταξύ άλλων, την κάλυψη των βασικών αναγκών και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Το ΑΚΜΑ επικεντρώνεται στη διαχείριση της υπόθεσης (case management) με σκοπό την επίλυση της υπόθεσης (case resolution), ενώ το πού θα τοποθετηθεί ένα άτομο ή ποια άλλα ασφαλιστικά μέτρα θα αποφασιστούν (π.χ. αναφορά σε Αστυνομικό σταθμό) δε θεωρούνται εναλλακτικά μέτρα αλλά μέρος του γενικότερου πλαισίου.

Υλοποίηση του Αναθεωρημένου Κοινοτικού Μοντέλου Αξιολόγησης στο κυπριακό πλαίσιο

Το ΑΚΜΑ μπορεί να υιοθετηθεί, προσαρμόζοντας τα απαιτούμενα στάδια της διαδικασίας στο υφιστάμενο πλαίσιο όπου αυτό είναι εφικτό και όπου δεν είναι, εισάγοντας ή προσαρμόζοντας διαδικασίες, που να επιβαρύνουν στο ελάχιστο δυνατό το κράτος, γραφειοκρατικά και οικονομικά. Η χρηματοδότηση των αναγκών που τυχόν θα προκύψουν από την εφαρμογή των εναλλακτικών, όπως η εκπαίδευση προσωπικού των αρμόδιων αρχών, επιπρόσθετο προσωπικό και η κάλυψη βασικών αναγκών των ΥΤΧ μπορούν να καλυφθούν από την μεταφορά κονδυλίων που θα εξοικονομηθούν από τον περιορισμό της χρήσης της κράτησης.

Η αποτελεσματική και επιτυχής εφαρμογή του ΑΚΜΑ ευνοείται από την συνεργασία και εμπλοκή τόσο των κρατικών φορέων (ΤΑΠΜ, ΥΑΜ, Επίτροπος Διοικήσεως και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων, κ.ά.) όσο και άλλων εμπλεκόμενων φορέων (Αντιπροσωπεία στην Κύπρο της Υπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες, ΜΚΟ, κ.ά.). Τονίζουμε ότι η συνδρομή του κάθε φορέα μπορεί να προσαρμοστεί αναλόγως των δυνατοτήτων τους.

Τα βασικά στάδια είναι η διαδικασία εντοπισμού (screening), η αξιολόγηση (assessment), ο σχεδιασμός της κάθε περίπτωσης (case planning), η παρέμβαση (intervention) και η συνεχής επανεξέταση (ongoing review).

Στα διάφορα στάδια πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η οικογενειακή ζωή και κυρίως πρέπει να γίνεται διαδικασία προσδιορισμού του συμφέροντος των παιδιών στη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων. Τα προαναφερθέντα στάδια μπορούν να εφαρμοστούν στο κυπριακό πλαίσιο με τον ακόλουθο τρόπο:

- **Διαδικασία εντοπισμού (screening):** πραγματοποιείται κατά τον χρόνο της παράτυπης άφιξης, του εντοπισμού του ατόμου στην κοινότητα με παράτυπο καθεστώς ή κατά την κατάθεση του αιτήματος ασύλου. Όταν υπάρχουν ενδείξεις ευαλωτότητας ή κίνδυνος διαφυγής, το άτομο θα πρέπει να παραπεμφθεί για ολοκληρωμένη αξιολόγηση.

Εισήγηση: Διαδικασία εντοπισμού διενεργείται από την ΥΑΜ, η οποία στη συνέχεια

θα παραπέμπει για περαιτέρω αξιολόγηση ή θα προχωρήσει με κράτηση.

Εναλλακτικά η διαδικασία εντοπισμού μπορεί να συμπεριλάβει και άλλους φορείς που έρχονται σε επαφή με ΥΤΧ, όπως για παράδειγμα τα νεοσύστατα Κέντρα Εξυπηρέτησης Μεταναστών ⁸², όπου θα γίνεται παραπομπή για αξιολόγηση.

Προϋποθέτει:

- Καθορισμό απλής διαδικασίας και κριτηρίων επί των οποίων θα βασίζεται η παραπομπή για αξιολόγηση π.χ. ενδείξεις ότι το άτομο ανήκει σε ευάλωτη ομάδα ή υπάρχει υψηλός κίνδυνος διαφυγής.
- Να τεθούν διαδικασίες και κριτήρια για περαιτέρω ενέργειες π.χ. παραπομπή για αξιολόγηση ή παραπομπή σε κράτηση.
- Επαρκή εκπαίδευση του προσωπικού.
- **Αξιολόγηση (assessment):** η αξιολόγηση παρέχει τη βάση για την περαιτέρω λήψη αποφάσεων. Μέσα από την εξέταση όλων των συστημάτων και των παραγόντων που επηρεάζουν το άτομο, ο λειτουργός που διαχειρίζεται την υπόθεση μπορεί να αναγνωρίσει και να αντιμετωπίσει τα ζητήματα που αφορούν τις βασικές ανάγκες και την προστασία του ατόμου ενώ παράλληλα εξετάζει θέματα πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της ανάγκης του κράτους να διαχειριστεί το καθεστώς του ατόμου.

Ο διαχειριστής θα συνεργαστεί με το άτομο και όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των αρχών μετανάστευσης, των επαγγελματιών υγείας, των νομικών συμβούλων και των μελών της οικογένειας για να κατανοήσουν τα ευάλωτα και τα δυνατά σημεία του πελάτη, τους κινδύνους διαφυγής και να προσδιορίσουν το είδος της υποστήριξης που χρειάζεται προκειμένου να διασφαλιστεί η ευημερία και η έγκαιρη επίλυση της υπόθεσης.

Εισήγηση: Η διαδικασία εξατομικευμένης αξιολόγησης διενεργείται από λειτουργό του ΤΑΠΜ, εναλλακτικά μπορεί να ανατεθεί στην ΥΑΜ ή/και σε ΜΚΟ ή συνεργασία φορέων π.χ. αξιολόγηση από ΥΑΜ ή ΜΚΟ που θα υποβάλλεται στο ΤΑΠΜ.

Προϋποθέτει:

- Εισ βάθος συνέντευξη με στόχο τη διερεύνηση της ευαλωτότητας του ατόμου, του ενδεχομένου διαφυγής, της οικογενειακής του κατάστασης, νομικών πτυχών (π.χ. αιτητής ασύλου) κτλ. Ανάλογα με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της υπόθεσης του κάθε ατόμου, κρίνεται ο κίνδυνος διαφυγής και αν αυτός είναι χαμηλός, τότε αποφασίζεται ποιο εναλλακτικό μέτρο αρμόζει στην περίπτωση του.
- Καθορισμό κριτηρίων επί των οποίων θα βασίζεται η εισήγηση για εφαρμογή εναλλακτικού μέτρου.
- Τοποθέτηση στην κοινότητα και κάλυψη βασικών αναγκών.

⁸² Κέντρα Εξυπηρέτησης Μεταναστών, αναμένεται να λειτουργήσουν τέλη του 2016 με χρηματοδότηση από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

- **Σχεδιασμός υπόθεσης (case planning):** Η κατανόηση των αναγκών και των προτεραιοτήτων του ατόμου και η κατανόηση της κατάστασής του, μπορούν να αναδείξουν ποια μέτρα είναι αναγκαία για να βοηθήσουν στην ταχεία επίλυση της υπόθεσης. Μπορεί να περιλαμβάνει: νομική αρωγή για την κατάθεση ενός εμπεριστατωμένου αιτήματος ασύλου, παραπομπή για ψυχολογική στήριξη για αντιμετώπιση των συνεπειών βασανιστηρίων και συμβουλευτική για τις πιθανότητες/δυνατότητες παραμονής στην χώρα. Οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται καθ' όλη τη διαδικασία αξιολόγησης, αναλύονται, τίθενται στόχοι και δίνεται προτεραιότητα στους πιο σημαντικούς. Στη συνέχεια, τα σχέδια δράσης τίθενται σε εφαρμογή. Ο διαχειριστής της υπόθεσης και ο ενδιαφερόμενος αναπτύσσουν μαζί ένα λεπτομερές σχέδιο της υπόθεσης, περιγράφοντας τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη των στόχων, προτείνοντας και συμφωνώντας σε χρονικά πλαίσια, καθώς και ορίζοντας τα πρόσωπα που είναι υπεύθυνα. Είναι σημαντική η καταγραφή και η κάλυψη των πρακτικών αναγκών όπως η στέγαση, η υγειονομική περίθαλψη, οι ανάγκες για κοινωνική υποστήριξη, κτλ.

Εισήγηση: Ο σχεδιασμός της υπόθεσης διενεργείται από λειτουργό του ΤΑΠΜ, εναλλακτικά μπορεί να ανατεθεί σε ΜΚΟ ή συνεργασία φορέων π.χ. σχεδιασμός από ΜΚΟ με τακτική αναφορά στο ΤΑΠΜ.

Προϋποθέτει:

- Εξειδικευμένο προσωπικό που να διαθέτει το χρόνο, τις γνώσεις και την ικανότητα να δημιουργήσει σχέση εμπιστοσύνης με το άτομο, να παρέχει συμβουλευτική και να δημιουργήσει σχέδιο δράσης.
- Συνεργασία μεταξύ φορέων.
- Κάλυψη βασικών αναγκών.
- **Παρέμβαση (intervention):** Το συμφωνηθέν πρόγραμμα της κάθε περίπτωσης τίθεται σε εφαρμογή και θα πρέπει να εξασφαλίζει επικοινωνία, συμβουλευτική παραπομπή σε αρμόδιες υπηρεσίες, βοηθώντας τα άτομα να διατηρήσουν σχέση και συνεργασία με τις αρχές. Η συστηματική εμπλοκή του ατόμου με όλους τους φορείς είναι σημαντική για την επίλυση της υπόθεσής αλλά και για την στήριξη των ευάλωτων ατόμων. Η διενέργεια τακτικών συναντήσεων μπορεί να αποτελέσει μια παραγωγική μορφή παρέμβασης. Με τη συνεχή σχέση μεταξύ διαχειριστή της υπόθεσης και από μού, τα άτομα τυχάνουν υποστήριξης και ενημερώνονται για τη διερεύνηση όλων των πιθανών εκβάσεων της υπόθεσης τους.

Εισήγηση: Η παρέμβαση διενεργείται από τον ίδιο φορέα και κατά προτίμηση από τον ίδιο λειτουργό που διενέργησε το σχεδιασμό της υπόθεσης. Εναλλακτικά, θα μπορούσε ο λειτουργός που διενήργησε το σχεδιασμό να παραπέμψει σε άλλο φορέα (κρατικό ή ΜΚΟ) για την παρέμβαση.

Προϋποθέτει:

- Εξειδικευμένο προσωπικό που να διαθέτει το χρόνο, τις γνώσεις και την ικανότητα να διατηρήσει επαφή σε τακτά διαστήματα, να χτίσει σχέση εμπιστοσύνης με το άτομο και να παρέχει συμβουλευτική.
- Συνεργασία μεταξύ φορέων

- **Συνεχής επανεξέταση (ongoing review):** Λαμβάνοντας υπόψη ότι τα δεδομένα και οι σχέσεις συνεχώς εξελίσσονται, ο διαχειριστής θα παρακολουθεί την κατάσταση έτσι ώστε πιθανές αναδυόμενες ανάγκες ή μεταβολές στην υπόθεση να εντοπίζονται και να δίνεται η ανάλογη απάντηση με σκοπό την τελική έκβαση της υπόθεσης.

Εισήγηση: Η επανεξέταση διενεργείται από τον ίδιο φορέα και κατά προτίμηση από τον ίδιο λειτουργό που διενέργησε το σχεδιασμό της υπόθεσης και την παρέμβαση. Σε περίπτωση όπου ο σχεδιασμός, παρέμβαση και επανεξέταση ανατεθεί σε ΜΚΟ θα μπορούσε να υποβάλλεται στο ΤΑΠΜ για έγκριση.

Προϋποθέτει:

- Εξειδικευμένο προσωπικό που να έχει το χρόνο και τις γνώσεις να παρακολουθεί τις εξελίξεις και να προσαρμόζει το σχέδιο.
- Συνεργασία μεταξύ φορέων.
- **Κλείσιμο της υπόθεσης:** Η υπόθεση κλείνει όταν το άτομο αναχωρεί από τη χώρα ή του δίνεται το δικαίωμα παραμονής. Και στις δύο περιπτώσεις, θα πρέπει να γίνεται παραπομπή σε άλλο παροχέα υπηρεσιών για βοήθεια, εάν αυτό απαιτείται.

Εισήγηση: Το κλείσιμο της υπόθεσης διενεργείται από τον ίδιο φορέα και κατά προτίμηση από τον ίδιο λειτουργό που ανέλαβε την υπόθεση και στα παραπάνω στάδια. Σε περίπτωση που διενεργείται από ΜΚΟ θα υποβάλλεται τελική έκθεση στο ΤΑΠΜ. Η παραπομπή θα γίνεται αναλόγως της κατάληξης της υπόθεσης (π.χ. Υπηρεσία Ασύλου, ΔΟΜ).

Προϋποθέτει:

- Εξειδικευμένο προσωπικό που να έχει το χρόνο και τις γνώσεις να παρακολουθεί τις εξελίξεις και να προσαρμόζει το σχέδιο.
- Συνεργασία μεταξύ φορέων.

6.2. Τοποθέτηση στην Κοινότητα – Κάλυψη Βασικών Αναγκών

Η εφαρμογή του ΑΚΜΑ και η διαχείριση της υπόθεσης σε όλα τα προαναφερθέντα στάδια προϋποθέτει την τοποθέτηση του ατόμου στην κοινότητα αντί της κράτησης.

Η τοποθέτηση στην κοινότητα προϋποθέτει, εκτός από τη στέγαση, την κάλυψη επιπλέον βασικών αναγκών όπως η έκδοση εγγράφων τεκμηρίωσης που θα αποδεικνύουν την ταυτότητα του ατόμου, κοινωνική υποστήριξη, υγειονομική περίθαλψη, διατροφή και πρόσβαση στην εκπαίδευση για τα παιδιά. Σε κάποιες περιπτώσεις η τοποθέτηση μπορεί να περιλαμβάνει και πρόσβαση σε εργασία (περιορισμένη ή όχι) με στόχο τη μείωση του κόστους για το κράτος.

Σύμφωνα με το ΔΣΚΚ, οι ελάχιστες προδιαγραφές (βλ. Κεφάλαιο 2), οι οποίες διαφέρουν από χώρα σε χώρα, στηρίζουν τις επιλογές τοποθέτησης στην κοινότητα. Σε ορισμένες χώρες, όλες οι βασικές ανάγκες ικανοποιούνται μέσω του θεσμικού πλαισίου, ενώ σε άλλες οι βασικές ανάγκες παρέχονται από μη κυβερνητικές οργανώσεις, με ή χωρίς κρατική χρηματοδότηση. Κάποιες χώρες παραχωρούν δικαίωμα εργασίας στα άτομα που αναμένουν την απόφαση για την υπόθεσή τους. Αυτό μειώνει την οικονομική επιβάρυνση των κυβερνήσεων και αυξάνει την ικανότητα του ατόμου να αυτοσυντηρείται και να χειριστεί τη διαδικασία επίλυσης της υπόθεσής του.

Όπως αναλύθηκε στο κεφάλαιο 3, υπάρχουν οι ακόλουθες επιλογές:

- Τοποθέτηση στην κοινότητα χωρίς όρους ή περιορισμούς
- Τοποθέτηση στην κοινότητα υπό όρους με επιθεώρηση

1. Τοποθέτηση στην κοινότητα χωρίς όρους

Πρώτη επιλογή θα πρέπει πάντοτε να είναι η τοποθέτηση στην κοινότητα σε χώρους διαμονής χωρίς όρους, επιλογή που υπερασπίζεται το δικαίωμα του ανθρώπου στην ελευθερία εν γένει και στην ελευθερία κινήσεων. Με γνώμονα τις υπάρχουσες υποδομές, ιδιαίτερα εν τη απουσία ανοικτών κέντρων φιλοξενίας ΥΤΧ ή χώρων φιλοξενίας άστεγων, και με βάση τα χαρακτηριστικά που παρουσιάζουν οι ΥΤΧ που βρίσκονται στην Κύπρο, θα μπορούσαν να τοποθετηθούν σε:

- Ιδιωτικά καταλύματα
- Διαμονή με μέλη της οικογένειάς τους, φίλους ή συγγενείς
- Κέντρα υποδοχής αιτητών ασύλου, ιδιαίτερα για αιτητές ασύλου που είναι ευάλωτα πρόσωπα
- Κέντρα φιλοξενίας που λειτουργούν υπό ΜΚΟ

Πολλοί μετανάστες που τοποθετούνται στην κοινότητα, δεν υπόκεινται σε όρους. Ωστόσο, κάποια άτομα μπορεί να υποχρεωθούν να αναλάβουν μια σειρά από ελάχιστες απαιτήσεις για να εξασφαλιστεί ότι παραμένουν ενεργά στο σύστημα και να επιτευχθεί επίλυση της υπόθεσής τους. Τέτοιες επιλογές μπορεί να περιλαμβάνουν:

- Παρουσίαση σε ραντεβού, ακροάσεις ή συνεντεύξεις
- Ανάλυση δράσεων που βοηθούν στην επίλυση της υπόθεσής τους
- Σεβασμός των προνοιών του καθεστώτος τους ή των συνθηκών παραμονής τους ⁸³.

Οι απαιτήσεις αυτές διαφοροποιούνται από τους όρους, καθώς οι τελευταίοι είναι περισσότερο επαχθείς και επιφέρουν επιπτώσεις στο δικαίωμα του ατόμου στην ελευθερία και την ελευθερία κινήσεων. Είναι σημαντικό να σημειωθεί, ωστόσο, ότι οι ελάχιστες απαιτήσεις μπορεί να μετατραπούν σε όρους, ή να εφαρμοστούν ως τέτοιοι, ανάλογα με την περίπτωση. Για παράδειγμα, αν κάποιο άτομο δεν ανταποκρίνεται στις υποχρεώσεις του, είναι πιθανό να υποστεί αυστηρότερα μέτρα.

⁸³ Sampson et al. *There are alternatives*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), 60.

2. Τοποθέτηση στην κοινότητα υπό όρους με επιθεώρηση

Για τα άτομα με ιστορικό μη συμμόρφωσης ή όπου υπάρχουν άλλα σοβαρότερα προβλήματα, τα οποία μπορούν να επισημανθούν κατά τη διαδικασία αξιολόγησης και το σχεδιασμό της υπόθεσης, υπάρχει μια σειρά από όρους που μπορούν να προωθήσουν τη συμμόρφωση χωρίς αδικαιολόγητους περιορισμούς στην ελευθερία εν γένει ή την ελευθερία κινήσεων.

Η επιλογή τοποθέτησης υπό όρους περιλαμβάνει επιλογές που προωθούν τη συμμόρφωση χωρίς αδικαιολόγητους περιορισμούς στην ελευθερία κινήσεων του ατόμου. Οι όροι ή περιορισμοί, που μπορούν να εφαρμοστούν στην Κύπρο περιλαμβάνουν τα ακόλουθα:

- **Παρακολούθηση:** καταγραφή στις αρχές, δήλωση διεύθυνσης κατοικίας, παράδοση των ταξιδιωτικών εγγράφων, απαιτήσεις υποβολής στοιχείων, καθορισμός τόπου κατοικίας.
- **Εποπτεία (Supervision):** εποπτεία από τις αρχές ή από ΜΚΟ στις οποίες ανατίθεται η εποπτεία των μεταναστών.
- **Εγγύηση** και άλλες συνέπειες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης (π.χ. πιο συχνή παρουσίαση σε Αστυνομικό σταθμό).

Αρκετά εκ των προαναφερθέντων μέτρων συνεπάγονται περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία ή/και σε άλλα θεμελιώδη δικαιώματα και επομένως πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να αιτιολογούνται και να είναι σύμφωνα με το άρθρο 52 (1) του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να προβλέπονται ρητά από το νόμο, να ανταποκρίνονται πραγματικά στο θεμιτό στόχο για τον οποίο επιβάλλονται, να σέβονται την ουσία του δικαιώματος και να τηρούνται οι αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας ⁸⁴.

Στην περίπτωση της Κύπρου, οι ΥΤΧ που υπόκεινται σε απόφαση επιστροφής μπορούν να κάνουν αναφορά στο πλησιέστερο αστυνομικό τμήμα μία φορά το μήνα ή πιο συχνά αν κρίνεται αναγκαίο, ανάλογα πάντα με την περίπτωση. Η πρακτική αυτή εφαρμόζεται στη Σλοβενία με επιτυχία. Σε περίπτωση που τίθεται θέμα διαφυγής, μπορεί να εξετάζεται το ενδεχόμενο της κράτησης ως έσχατη λύση. Επίσης, μια τέτοια επιλογή μπορεί να περιλαμβάνει τη δήλωση της διεύθυνσης διαμονής, την παράδοση των ταξιδιωτικών εγγράφων, την εγγύηση και την εποπτεία.

Πίνακας 2: Επιλογές Τοποθέτησης

Επιλογές τοποθέτησης	Εναλλακτικά μέτρα
Τοποθέτηση στην κοινότητα χωρίς όρους	- Ιδιωτικά καταλύματα - Διαμονή με μέλη της οικογένειάς, φίλους ή συγγενείς - Διαμονή με μέλη της κοινότητας υποδοχής - Κέντρο Υποδοχής αιτητών ασύλου Κοφίνου - Κέντρα Φιλοξενίας ΜΚΟ
Τοποθέτηση στην κοινότητα υπό όρους με επιθεώρηση	- Παρακολούθηση: καταγραφή στις αρχές, δήλωση διεύθυνσης κατοικίας, παράδοση των ταξιδιωτικών εγγράφων, απαιτήσεις υποβολής στοιχείων, καθορισμός τόπου κατοικίας. - Εποπτεία (Supervision): εποπτεία από τις αρχές ή από Οργανισμούς στους οποίους ανατίθεται η εποπτεία των μεταναστών - Εγγύηση και άλλες συνέπειες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης (π.χ. πιο συχνή παρουσίαση σε Αστυνομικό σταθμό)

⁸⁴ Επίτροπος Διοικήσεως και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων, Κείμενο Διαβούλευσης, 2016α.

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κύριος σκοπός του προγράμματος, στα πλαίσια του οποίου συντάχθηκε η παρούσα έκθεση, είναι να εντοπίσει και να προτείνει εναλλακτικά μέτρα αντί της κράτησης που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στην Κύπρο.

Οι υφιστάμενες πρακτικές, όπως περιγράφονται στα προηγούμενα κεφάλαια, καταδεικνύουν ότι η κράτηση εξακολουθεί να αποτελεί το πρώτο -αντί το έσχατο ως θα όφειλε- μέτρο, με αποτέλεσμα να αυξάνεται ο κίνδυνος αυθαίρετης κράτησης, κυρίως σε περιπτώσεις που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν λιγότερο επαχθή μέτρα. Η κράτηση περιορίζει το δικαίωμα στην ελευθερία ή στην ελευθερία κινήσεων και κατά συνέπεια δεν συνάδει με το διεθνές και ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο αλλά κυρίως με τις ανθρωπιστικές αξίες που αποτελούν τον συνεκτικό ιστό των κοινωνιών.

Οι γνώσεις και οι εμπειρίες που έχουν συσσωρευτεί κατά την υλοποίηση του προγράμματος οδηγούν στο συμπέρασμα ότι απαιτείται επανασχεδιασμός του υφιστάμενου πλαισίου έτσι ώστε να δημιουργηθεί ένας λειτουργικός και αποτελεσματικός μηχανισμός που θα κατοχυρώνει πρωτίστως τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών, θα προστατεύει από τον κίνδυνο αυθαίρετης διοικητικής κράτησης και θα προσφέρει λιγότερο αυστηρές αλλά αποτελεσματικές εναλλακτικές μέσω συγκεκριμένης διαδικασίας και σαφών κριτηρίων.

Η εμπειρία από την εφαρμογή ανάλογων μέτρων σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο καταδεικνύουν ότι η εξατομικευμένη διαχείριση της κάθε υπόθεσης οδηγεί σε ψηλότερα ποσοστά συμμόρφωσης και επίλυσης υποθέσεων, καθώς επίσης, ότι η κράτηση των υπηκόων τρίτων χωρών δεν αποτελεί αποτρεπτικό παράγοντα για την παράνομη είσοδο ή παραμονή στη χώρα, ενώ παράλληλα το κόστος της κράτησης, τόσο το οικονομικό όσο και το ανθρωπιστικό, είναι τεράστιο.

Η εξέταση ηπιότερων εναλλακτικών μέτρων δεν συνεπάγεται τον πλήρη αποκλεισμό της χρήσης του μέτρου της κράτησης. Αντίθετα, η ύπαρξη ενός σαφούς πλαισίου εναλλακτικών μέτρων εγγυάται τη νομιμότητα των σχετικών διαδικασιών και ότι, σε κάθε περίπτωση, η κράτηση θα εφαρμοστεί ως το έσχατο μέτρο.

Μέσα από το διεξαγωγή του προγράμματος καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η Κύπρος έχει τη δυνατότητα να προάξει και να στηρίξει ένα εναλλακτικό πλαίσιο αντί της κράτησης και να αναπτύξει καλές πρακτικές αποτελώντας ένα καλό παράδειγμα όχι μόνο σε ευρωπαϊκό αλλά και σε διεθνές επίπεδο.

Κατά συνέπεια, η ανάπτυξη και εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων θα πρέπει να γίνεται με σεβασμό στην αξιοπρέπεια του ατόμου και να καθοδηγούνται από τα ακόλουθα:

- Να διέπεται από τις αρχές της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας και από την αρχή της μη διάκρισης.
- Σεβασμός στην Αρχή του Συμφέροντος του Παιδιού και του δικαιώματος στην οικογενειακή ζωή.
- Δημιουργία ενός νέου συνεκτικού πλαισίου που θα κατοχυρώνει πρωτίστως τα δικαιώματα των άτυπων μεταναστών, θα προστατεύει από τον κίνδυνο αυθαίρετης διοικητικής κράτησης και θα προσφέρει λιγότερο αυστηρές αλλά αποτελεσματικές εναλλακτικές μέσω συγκεκριμένης διαδικασίας και σαφών κριτηρίων.
- Το εναλλακτικό μέτρο που εφαρμόζεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση πρέπει να είναι το λιγότερο περιοριστικό για τα ανθρώπινα δικαιώματα του εμπλεκόμενου προσώπου,

δηλαδή, να μην υπάρχει κάποιο άλλο λιγότερο παρεμβατικό ή περιοριστικό μέτρο που θα μπορούσε να επιτύχει τον ίδιο σκοπό.

- Θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, καθώς και η ευαλωτότητα ορισμένων ομάδων, καθώς επίσης θέματα γένους, ΛΟΑΤΙ άτομα, έτσι ώστε να διασφαλίζεται ότι η εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων θα γίνεται με σεβασμό στην αξιοπρέπεια του ατόμου, του δικαιώματος στην ελευθερία και θα ικανοποιεί τις βασικές του ανάγκες.
- Είναι απαραίτητος ο καταρτισμός πλαισίου εξατομικευμένης αξιολόγησης της κάθε περίπτωσης βάσει προκαθορισμένων διαδικασιών και κριτηρίων και προσδιορισμός μιας σειράς εναλλακτικών μέτρων που μπορούν να επιβάλλονται αντί της κράτησης.
- Τα εναλλακτικά μέτρα θα πρέπει να βασίζονται στην αξιολόγηση υφιστάμενων μοντέλων και στην εμπειρία που αποκτήθηκε κατά το παρελθόν, καθώς και από καλές πρακτικές που εφαρμόζονται σε άλλες χώρες. Τα πλεονεκτήματα και οι αδυναμίες προηγούμενων προγραμμάτων θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για το σχεδιασμό και την εφαρμογή μελλοντικών εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης.
- Τα εναλλακτικά μέτρα θα πρέπει να αναπτυχθούν και να εφαρμοστούν σε διαβούλευση με κυβερνητικές αρχές, ανεξάρτητους θεσμούς και μη-κυβερνητικές οργανώσεις συμπεριλαμβανομένου αντιπροσωπειών μεταναστών και αιτητών ασύλου, που διαθέτουν βαθιά κατανόηση της κατάστασής τους και των συνθηκών που είναι απαραίτητες για την επιτυχή διαχείριση της υπόθεσης.

Δεδομένων των πιο πάνω και σε συνδυασμό με τα ευρήματα από τη βιβλιογραφική έρευνα και την έρευνα πεδίου, προτείνουμε:

- Την άμεση υιοθέτηση και εφαρμογή του Αναθεωρημένου Κοινοτικού Μοντέλου Αξιολόγησης, προσαρμοσμένου στην κυπριακή πραγματικότητα.
- Την άμεση υιοθέτηση και εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης που θα στηρίζονται στην τοποθέτηση του ατόμου στην κοινότητα, ελεύθερα ή με όρους ή περιορισμούς.

Το Μοντέλο στοχεύει στη δημιουργία διαδικασίας εντοπισμού και αξιολόγησης της κάθε περίπτωσης ξεχωριστά, που περιλαμβάνει τη διαχείριση της υπόθεσης, την παροχή νομικών συμβουλών και άλλων μηχανισμών που υποστηρίζουν το άτομο, συμπεριλαμβανομένης και της διασφάλισης των βασικών αναγκών αυτού, έτσι ώστε η διαδικασία να καταλήξει στην επίλυση της υπόθεσης.

Η διαχείριση της υπόθεσης (case management) αποτελεί μια συντονισμένη και ολοκληρωμένη προσέγγιση για την υποστήριξη της κάθε περίπτωσης ξεχωριστά. Τα βασικά της στάδια είναι η διαδικασία εντοπισμού (screening), η αξιολόγηση (assessment), ο σχεδιασμός της κάθε περίπτωσης (case planning), η παρέμβαση (intervention) και η συνεχής επανεξέταση (ongoing review).

Με τη διαχείριση υποθέσεων η εναλλακτική λύση που θα δοθεί σε κάθε άτομο θα λαμβάνει υπόψη τις προσωπικές ιδιαιτερότητες και ανάγκες του κάθε ενός ξεχωριστά έτσι ώστε να μην παραβιάζονται τα ανθρώπινα τους δικαιώματα και κυρίως να μην στερούνται την προσωπική τους ελευθερία, κάτι που συμβαίνει με την κράτηση.

Όσο αφορά στις τοποθετήσεις του ατόμου στην κοινότητα, προτείνουμε τα πιο κάτω:

1. Τοποθέτηση στην κοινότητα χωρίς όρους ή περιορισμούς, π.χ. σε ιδιωτικά καταλύματα, διαμονή με μέλη της οικογένειάς τους, φίλους ή συγγενείς, σε κέντρα υποδοχής

αιτητών ασύλου, κτλ.

- 2.** Τοποθέτηση στην κοινότητα υπό προϋποθέσεις ή όρους με επιθεώρηση, π.χ. παρακολούθηση (καταγραφή στις αρχές, δήλωση διεύθυνσης κατοικίας, παράδοση των ταξιδιωτικών εγγράφων, κ.ά.), εποπτεία και εγγύηση και άλλες συνέπειες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης (π.χ. πιο συχνή παρουσίαση σε Αστυνομικό σταθμό).

Οι πιο πάνω τοποθετήσεις προϋποθέτουν, εκτός από στέγαση, την κάλυψη βασικών αναγκών όπως η έκδοση εγγράφων τεκμηρίωσης, κοινωνική υποστήριξη, υγειονομική περίθαλψη, διατροφή, και πρόσβαση στην εκπαίδευση για τα παιδιά και τους εφήβους. Σε κάποιες περιπτώσεις η τοποθέτηση μπορεί να περιλαμβάνει και πρόσβαση σε εργασία (περιορισμένη ή όχι) για μείωση τους κόστους για το κράτος.

Η εφαρμογή ενός πιλοτικού προγράμματος αποτελεί μια αποτελεσματική πρακτική προς την κατεύθυνση διαμόρφωσης των εναλλακτικών. Ένα τέτοιο πρόγραμμα θα θέσει σε εφαρμογή το εν λόγω Μοντέλο καθώς και τις τοποθετήσεις των ανθρώπων στην κοινότητα. Το πιλοτικό πρόγραμμα, το οποίο θα στηρίζεται στη συνεργασία ανάμεσα στους εμπλεκόμενους φορείς, θα αποσκοπεί στην ανάδειξη της αναγκαιότητας για εξατομικευμένη αξιολόγηση των υποθέσεων, που οδηγεί στην επιλογή του καταλληλότερου εναλλακτικού μέτρου και υψηλότερη πιθανότητα επίλυσής των υποθέσεων.

Στο πλαίσιο ενός τέτοιου πιλοτικού προγράμματος, θα αξιολογηθεί ένας μικρός αριθμός υποθέσεων μεταναστών που βρίσκονται υπό κράτηση ή σε κίνδυνο να κρατηθούν με απώτερο στόχο την επιλογή του εναλλακτικού μέτρου που θα στηρίζεται στις τοποθετήσεις του ατόμου στην κοινότητα, είτε ελεύθερα είτε με όρους ή προϋποθέσεις.

Κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης, αναγκαία είναι η τήρηση των προνοιών όλων των σταδίων του Αναθεωρημένου Κοινοτικού Μοντέλου Αξιολόγησης έτσι ώστε να δοθεί η καλύτερη δυνατή λύση. Βασικές αρχές του προγράμματος θα είναι η ελευθερία του ατόμου, ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η ικανοποίηση των βασικών αναγκών αυτού και τα εναλλακτικά μέτρα που θα αξιοποιηθούν θα διέπονται από τις αρχές της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας και της αρχής της μη διάκρισης.

ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Alice, Bloomfield. "Alternatives to Detention at a Crossroads: Humanisation or Criminalisation?". *Refugee Survey Quarterly*, 0, (2016): 1-18. Ανακτήθηκε στις 3 Μαΐου 2016 από <http://rsq.oxfordjournals.org/content/early/2016/02/02/rsq.hdv018.short?rss=1>.
2. Asylum Information Database (AIDA), "Common Asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's Solidarity crisis. Annual report 2014/2015". Ανακτήθηκε στις 20 Ιουλίου 2016 από <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20142015>.
3. Asylum Information Database (AIDA), "Country Report: Cyprus (European Council on Refugees and Exiles (ECRE): 2015)". Ανακτήθηκε στις 10 Ιουνίου 2016 από file:///C:/Users/HAU/Downloads/aida_cy_update.ii_%20(4).pdf.
4. Coffey, G.J; Kaplan, I.; Sampson, R.C.; Tucci, M.M. "The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum". *Social Science & Medicine*, 70, (2010): 2070-2079. Ανακτήθηκε στις 21 Ιουλίου 2016 από http://ac.els-cdn.com/S0277953610002339/1-s2.0-S0277953610002339-main.pdf?_tid=46395126-4f27-11e6-88a1-00000aabb0f26&acdnat=1469094258_be5027c2af425e46b1a52362c7f9178b.
5. Διεθνής Αμνηστία, "Παράτυποι μετανάστες και αιτούντες άσυλο: Εναλλακτικά μέτρα στην κράτηση των μεταναστών". (2009). Ανακτήθηκε στις 10/5/2016 από file:///C:/Users/HAU/Desktop/Articles%20Alternatives%20to%20Detention/%CE%94%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%AE%CF%82%20%CE%91%CE%BC%CE%BD%CE%B7%CF%83%CF%84%CE%AF%CE%B1.pdf.
6. Επίτροπος Διοικήσεως και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων. "Κείμενο Διαβούλευσης". (Κείμενο που αποστάληκε από τον Επίτροπο Διοικήσεως μετά από διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς, Απρίλιος 4, 2016α).
7. Επίτροπος Διοικήσεως και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων. "Αυτεπάγγελτη Έρευνα Επιτρόπου Διοικήσεως και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων αναφορικά με την κράτηση για σκοπούς απέλασης προσώπων, εκκρεμούσης διαδικασίας εξέτασης αιτημάτων για διεθνή προστασία ή/και διαδικασίας προσφυγής εναντίον απορριπτικών αποφάσεων για διεθνή προστασία". (2016β). Ανακτήθηκε στις 5 Αυγούστου 2016 από <http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/All/C015AC9F5B2A700C42257F5D003218F7?OpenDocument>.
8. Επίτροπος Διοικήσεως και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων. "Τοποθέτηση Ανεξάρτητης Αρχής Ανθρώπινων Δικαιωμάτων Αναφορικά με την Ανάγκη Λήψης Μέτρων για Σκοπούς Αποκλιμάκωσης της Συνεχιζόμενης Έντασης στο Χώρο Κράτησης Μεταναστών στη Μεννόγεια". (2016c). http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/index_new/index_new?OpenForm.
9. Επίτροπος Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού, "Κοινό Ανακοινωθέν Τύπου Επιτρόπου Διοικήσεως και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων και Επιτρόπου Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού σχετικά με την κράτηση μητέρων και/ή μονογονιών ανήλικων παιδιών". (2014). Ανακτήθηκε στις 7 Ιουλίου 2016 από <http://www.childcom.org.cy/ccr/ccr.nsf/All/191667EA5141EA7CC2257FBF0029135C?OpenDocument>.
10. Eiri Ohtani and Jerome Phelps, "Without Detention: Opportunities for alternatives". (2016). Ανακτήθηκε στις 29 Σεπτεμβρίου 2016 από <http://detentionaction.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2016/09/Without-Detention.pdf>.
11. European Migration Network, "Synthesis Report – The Use of Detention and Alternatives to

Detention in the Context of Immigration Policies". (2014). Ανακτήθηκε στις 21 Ιουλίου από http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf.

12. Grant, Mitchell, "Engaging Governments on Alternatives to Immigration Detention". (2016). Ανακτήθηκε στις 3 Αυγούστου από <file:///C:/Users/HAU/Downloads/GDP%20Mitchell%20Paper%20July%202016.pdf>.

13. Migration and Detention Assessment. "Αξιολογώντας τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας των πολιτικών ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα". (2014). Ανακτήθηκε στις 25 Ιουλίου 2016 από <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/11/MIDAS-REPORT-GR-1.pdf>.

14. Migreurop. "Mapping of Migrant Camps". (2014). Ανακτήθηκε στις 22 Ιουλίου από <http://en.closesthecamp.org/2014/03/03/europe-of-camps-deploys-its-web/>.

15. International Detention Coalition. "Shaping the future of communitybased ATDs in the UK.UK ATD Workshop February 2016". (Παρουσίαση από επίσκεψη εμπειρογνομόνων στην Κύπρο, Μάϊος 19-23, 2016).

16. Jerome Phelps, Abdal, Ben du Preez, Hamid, Kuka, Magali Carette, Matthew, Sharif and Souleymane. "The State of Detention. Immigration Detention in the UK in 2014". (2014). Ανακτήθηκε στις 29 Σεπτεμβρίου 2016 από <http://detentionaction.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/The.State.of.Detention.pdf>.

17. Nils Muižnieks. Report By Nils Muižnieks Commissioner For Human Rights Of The Council Of Europe Following His Visit To Cyprus From 7 To 11 December 2015. Council of Europe, 2016, ανακτήθηκε στις 20 Ιουνίου 2016 από <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2913454&SecMode=1&DocId=2372584&Usage=2>.

18. ΟΔΗΓΙΑ 2013/33/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιτύπωση), ανακτήθηκε στις 10 Μαΐου 2016 από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=en>.

19. 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).

20. Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, "Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees. 2014-2019". (2014). Ανακτήθηκε στις 21 Ιουλίου 2016 από <http://www.unhcr.org/53aa929f6.pdf>.

21. Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. "Κατευθυντήριες Οδηγίες για την κράτηση των αιτούντων άσυλο. Κατευθυντήριες Οδηγίες σχετικά με τα Εφαρμοστέα Κριτήρια και Πρότυπα που αφορούν την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο και Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα". (2012α). Ανακτήθηκε στις 4 Μαΐου 2016 από <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51a48a5a4>.

22. Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. "Ανησυχώντας για την κράτηση αιτούντων άσυλο, η Υ.Α εκδίδει νέες κατευθυντήριες γραμμές". (2012b). Ανακτήθηκε στις 4 Μαΐου 2016 από <http://www.unhcr.gr/nea/artikel/69fd9f36218392130cf82793545e5cb8/anisychi-apo-tin-kra.html>.

23. Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Γραφείο Ελλάδας. “Επίκαιρα Ζητήματα Προσφυγικής Προστασίας”. (2014). Ανακτήθηκε στις 7 Ιουλίου 2016 από https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Extras/WRD_2014/2014_PROTECTION_POSITIONS_GR.pdf.

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

Υ.Α. = Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες

Υ.Τ.Χ. = Υπήκοοι Τρίτων Χωρών

Ε.Ε. = Ευρωπαϊκή Ένωση

Ο.Η.Ε. = Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

Δ.Σ.Κ.Κ. = Διεθνής Συνασπισμός κατά της Κράτησης (International Detention Coalition)

EPIM = European Programme for Integration and Migration

ECRE = European Council for Refugees and Exiles

Υ.Α.Μ. = Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης

Τ.Α.Π.Μ. = Τμήμα Αρχείου, Πληθυσμού και Μετανάστευσης

ΑΚΜΑ = Αναθεωρημένο Κοινοτικό Μοντέλο Αξιολόγησης

ΜΚΟ = Μη Κυβερνητική Οργάνωση

ΔΕΕ & ΔΑΣ = Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Ένωσης & Διεθνούς Αστυνομικής Συνεργασίας



© **Future Worlds Center**
October 2016

5 Promitheos Street, 1065 Nicosia
Telephone: (+357) 22873820
Fax (+357) 22873821

Info@Futureworldscenter.org

www.futureworldscenter.org

