

Υπόμνημα

προς την Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης
της Βουλής των Ελλήνων

σχετικά με

Ζητήματα νομιμότητας και σκοπιμότητας που προκύπτουν από την κύρωση της από την 21η Μαρτίου 2012 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου με τίτλο «Ρύθμιση θεμάτων συμβάσεων που αφορούν Κέντρα Πρώτης Υποδοχής και εγκαταστάσεων Κράτησης παράνομα διαμενόντων στη χώρα αλλοδαπών και τρόπο φύλαξης αυτών»

Η εν λόγω Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) εντάσσεται σε ένα πλέγμα νομοθετημάτων που ρυθμίζουν επί μέρους ζητήματα του «μεταναστευτικού». Ειδικά αφορά την άμεση δημιουργία και λειτουργία κέντρων κράτησης και κέντρων πρώτης υποδοχής των στερουμένων νομιμοποιητικών εγγράφων στην Ελλάδα αλλοδαπών.

Πρώτο χαρακτηριστικό της είναι ότι επικαλείται *έκτακτη ανάγκη* και *εξαιρετικούς λόγους* που υπαγορεύουν την λήψη των μέτρων που υιοθετεί (βλ. και παρακάτω), χωρίς να διασφαλίζει τη νομιμότητα και τη σκοπιμότητα του μέτρου. Διότι, ήδη οι νόμοι 3386/05 και 3907/11 και η σχετική Υπουργική Απόφαση του 2012 (βλ. παρακάτω) προβλέπουν παρόμοια κέντρα υποδοχής/κράτησης, χωρίς όμως να έχουν υλοποιηθεί συστηματικά και με νομοθετική συνέπεια. Αντίθετα, χώροι κράτησης δημιουργήθηκαν και λειτουργούν εκ των ενόντων, ρίχνοντας το βάρος στα κατά τόπους Αστυνομικά Τμήματα. Έτσι, η διοικητική κράτηση των υπό απέλαση αλλοδαπών πραγματοποιήθηκε μέχρι σήμερα σε υπάρχοντες χώρους Α.Τ. ή χώρους που δημιουργήθηκαν ή τροποποιήθηκαν επί τούτου και οι οποίοι ήδη κρίθηκαν πολλαπλώς ότι δεν πληρούν ούτε τους στοιχειώδεις κανόνες πολύμηνης κράτησης (βλ. ελεύθερος χώρος ανά κρατούμενο, συνθήκες υγιεινής, καθαριότητας, προαυλισμού, επικοινωνίας κλπ.).

Το σημαντικότερο όμως ζήτημα των αλληλένδετων αυτών θεμάτων αφορά τον διοικητικό σκοπό της κράτησης, δηλαδή την απέλαση/απομάκρυνση/επανεισδοχή, το ανέφικτο του οποίου καθιστά παράνομη τη στέρηση της ελευθερίας.

Στο ανά χείρας υπόμνημα τίθενται αρχικά [I] εν συντομία ορισμένα κρίσιμα ερωτήματα που αφορούν τους κρατούμενους και τους χώρους κράτησης υπό το φως των εγγυήσεων που υπαγορεύουν οι αρχές της νομιμότητας και της σκοπιμότητας της κράτησης και στη συνέχεια [II] διατυπώνονται ορισμένες παρατηρήσεις ως προς την συνταγματικότητα της ΠΝΠ.

[II]. Τα ερωτήματα, στα οποία η υπό κύρωση ΠΝΠ δεν δίνει καμία απάντηση, εντός του ευρύτερου νομοθετικού πλαισίου στο οποίο έρχεται να υλοποιηθεί -και με δεδομένη την αρνητική εμπειρία της προηγούμενης 15ετίας-, μπορούν να διατυπωθούν ως εξής:

1. Ποιες κατηγορίες αλλοδαπών θα κρατούνται στα Κέντρα αυτά και πως διαφοροποιούνται οι κρατούμενοι πρώτης παράνομης εισόδου και εκείνοι που διαμένουν ήδη χωρίς έγγραφα στη χώρα. Πρακτικά, δηλαδή, ποια θα είναι η διαφοροποίηση μεταξύ εκείνων που συνελήφθησαν άμεσα με την είσοδό τους στην ελληνική επικράτεια και είναι υποκείμενοι σε απέλαση κατ' εφαρμογή του ν. 3386/05 και εκείνων που συνελήφθησαν χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα εντός της επικράτειας και υπόκεινται σε απομάκρυνση, κατ' εφαρμογή του ν. 3907/11. Το ερώτημα έχει άμεση σχέση με το είδος των υπηρεσιών που θα παρέχονται ειδικά στα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής, τα οποία νομοθετικά τουλάχιστον, δεν ορίζονται, παρά μόνο κατ' εξαίρεση ως χώροι κράτησης. Η ταυτοποίηση των προσωπικών στοιχείων, η διενέργεια ιατρικής εξέτασης και η παροχή περίθαλψης, η παραλαβή αιτημάτων ασύλου και η άμεση διενέργεια συνέντευξης σε πρώτο βαθμό αφορούν κρίσιμους τομείς της αρμοδιότητας των Κέντρων Πρώτης Υποδοχής.

2. Πώς θα ελέγχεται η *απελασιμότητα* του κάθε αλλοδαπού, ως απαραίτητη προϋπόθεση της διοικητικής κράτησης; Διότι μεγάλος αριθμός των κρατουμένων ανήκει στην κατηγορία των «μη απελάσιμων». Επίσης πολλοί είναι εκείνοι που ήδη έχουν συλληφθεί στο παρελθόν και έχουν αφεθεί ελεύθεροι, ακριβώς λόγω του ανέφικτου της απέλασης.

Το ζήτημα αυτό αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο κάθε απόπειρας σχεδιασμού αντιμετώπισης της χωρίς έγγραφα εισόδου και διαμονής στη χώρα. Διαφορετικά θα αφήνονται ελεύθεροι και πάλι όσοι έχουν συλληφθεί και κρατηθεί ύστερα από λίγους μήνες (το πολύ 18 μήνες), ανάλογα με την πληρότητα του Κέντρου. Το εφικτό της απέλασης/απομάκρυνσης αποτελεί προϋπόθεση της στέρησης της ελευθερίας και συνδέεται με την οργανωμένη συνεργασία της Διοίκησης με τις αρχές των κρατών ιθαγένειας, αλλά και με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, για την

καταγραφή των μεταβαλλόμενων πληροφοριών σχετικά με την απαγόρευση επιστροφής εκείνων που προέρχονται από εμπόλεμες ζώνες (βλ. Αφγανιστάν, Συρία κλπ.).

Εξάλλου, έχουν εξασφαλιστεί άραγε οι πόροι για την αεροπορική απέλαση/απομάκρυνση των κρατούμενων σε μακρινές χώρες εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, προϋπόθεση για να είναι νόμιμη η κράτηση του αλλοδαπού; Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι χαμηλοί αριθμοί απελάσεων/απομακρύνσεων δεν συναρτώνται με τυχόν χαμηλούς ή υψηλούς αριθμούς συλλήψεων/κρατήσεων αλλά με το πολύ συχνό φαινόμενο η απέλαση-απομάκρυνση να είναι *de facto* ανέφικτη.

Επίσης, πως θα εξασφαλίζεται η δυνατότητα του εθελοντικού επαναπατρισμού, που ήδη προβλέπεται από το ελληνικό δίκαιο και ζητείται από μεγάλο αριθμό αλλοδαπών, αλλά εφαρμόζεται σε πολύ μικρά ποσοστά λόγω κακής διοικητικής οργάνωσης και έλλειψης πόρων; Η εφαρμογή της δυνατότητας αυτής θα αποσυμπύκνιζε δραστικά την ανάγκη κράτησης.

3. Πως θα διασφαλίζεται ο διαχωρισμός των κρατούμενων και κυρίως των ειδικών κατηγοριών (γυναίκες, ανήλικοι, έγκυες, ασθενείς, θύματα βασανιστηρίων κλπ) και ειδικά ποια θα είναι η μεταχείριση όσων έχουν αιτηθεί άσυλο;

Το τελευταίο ζήτημα συνέχεται με τους ρυθμούς εξέτασης σε α' και β' βαθμό των αιτημάτων ασύλου και την υλοποίηση των διατάξεων για λειτουργία της νέας Υπηρεσίας Ασύλου η οποία, αν και έχει ιδρυθεί και θα έπρεπε να είχε αρχίσει να λειτουργεί ήδη από τον Ιανουάριο του 2012, οι σημερινές προβλέψεις κάνουν λόγο για έναρξη λειτουργίας της το νωρίτερο τον Ιανουάριο του 2013, καθώς η Διοίκηση αδυνατεί να τη στελεχωσει.

4. Έχει ληφθεί υπόψη η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία σε πλήθος αποφάσεων (βλ. Ενδεικτικά *Kaja, Tabesh, RU, AA, MSS, Mahmudi* κ.α.) έχει διαπιστώσει παραβίαση από την Ελλάδα των άρθρων 3 (απάνθρωπη ή ατιμωτική μεταχείριση) και 5 (νόμιμη κράτηση) της ΕΣΔΑ σε συναφείς υποθέσεις και έχει επιβάλει την καταβολή αποζημιώσεων πολλών χιλιάδων ευρώ υπέρ των θυμάτων από το ελληνικό δημόσιο;

Παρόμοια, έχουν ληφθεί υπόψη οι εκθέσεις διεθνών και ελληνικών οργανισμών (Υπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., Συμβούλιο της Ευρώπης, Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Συνήγορος του Πολίτη κ.ά.), αλλά και οργανώσεων (Διεθνής Αμνηστία, Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη, Human Rights Watch, Pro-

Asyl κ.α.) με τις οποίες διαπιστώθηκαν εκ του σύνεγγυς οι απάνθρωπες συνθήκες των υπαρχόντων χώρων κράτησης αλλοδαπών στην χώρα μας;

Ήδη διαφαίνεται ορατός ο κίνδυνος επανάληψης των ίδιων παραβιάσεων και μάλιστα με σημαντικότερο πολιτικό και οικονομικό κόστος. Διότι, αφενός η ανάληψη από ιδιωτικές εταιρείες των υποδομών στέγασης, σίτισης, υγιεινής αλλά και των επιστροφών, δεν παρέχει εγγυήσεις για την τήρηση των νόμιμων προδιαγραφών κράτησης, αφετέρου, οι πρώτες μαρτυρίες από τα κέντρα κράτησης σε Ξάνθη και Κομοτηνή δείχνουν ότι υπάρχουν σοβαρές ελλείψεις στις συνθήκες και κατά συνέπεια σημαντικό έλλειμμα ως προς τις προϋποθέσεις νομιμότητας της κράτησης.

5. Σε συνέχεια με το προηγούμενο: Ο ν. 3907/2011 απαιτεί για την ίδρυση και λειτουργία των Κέντρων Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ) μια σειρά υπουργικών αποφάσεων και Προεδρικών Διαταγμάτων που δεν έχουν υιοθετηθεί. Εξαίρεση αποτελεί η Υ.Α. 7001/2/1454-η' (ΦΕΚ Β'64/26/01/2012) με τίτλο «Γενικός κανονισμός λειτουργίας περιφερειακών υπηρεσιών πρώτης υποδοχής» κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 8 παρ. 12 του ν. 3907/2011, η οποία διασφαλίζει τις νομικές προϋποθέσεις και τις υλικές προδιαγραφές σχετικά με τις συνθήκες κράτησης στα ΚΕΠΥ και την εποπτεία τους. Ωστόσο η υπό κύρωση ΠΝΠ δεν αναφέρεται καθόλου σε αυτή την Υ.Α. και τις εγγυήσεις νομιμότητας ως προς τις συνθήκες κράτησης που θέτει. Αυτή η Υ.Α. θα μπορούσε να αποτελέσει οδηγό για τα κέντρα κράτησης (εκτός των ΚΕΠΥ) των υπό –εφικτής- απέλασης αλλοδαπών και την αποσυμφόρηση των κρατητηρίων των Α.Τ.

6. Πως θα αντιμετωπιστούν οι στερούμενοι νομιμοποιητικών εγγράφων αλλοδαποί, οι οποίοι ήδη έχουν αναπτύξει βιοτικούς δεσμούς στην Ελλάδα ύστερα από ικανό χρονικό διάστημα ειρηνικής διαβίωσης;

Ήδη ο ν. 3907/11 προβλέπει την δυνατότητα έκδοσης ειδικής άδειας παραμονής εγκαθιδρύοντας «ειδικό καθεστώς ανοχής». Η εφαρμογή του θα «έβγαζε» από την παρανομία πλήθος ανθρώπων και θα μείωνε δραστικά την παραβατικότητα που γεννά η διαμονή χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα. Ένα ακόμα σημαντικό ζήτημα αφορά την αντιμετώπιση εκείνων που για ορισμένους λόγους, όπως μη κάλυψη των ασφαλιστικών τους εισφορών σε συνθήκες ανεργίας, έχουν εκπέσει της νομιμότητας ύστερα από μακροχρόνια νόμιμη διαμονή και δημιουργία ισχυρών βιοτικών δεσμών με την ελληνική κοινωνία (σταθερή εργασία και φορολόγηση, παιδιά στο σχολείο κλπ.).

[III]. Στη συνέχεια σχολιάζονται δύο ζητήματα αντισυνταγματικότητας που αφορούν την δυνατότητα ανάθεσης σε ιδιωτικές εταιρείες της φύλαξης των κέντρων κράτησης αλλά και την μη έκδοση των απαραίτητων υπουργικών αποφάσεων.

A. Σύμφωνα με την ΠΝΠ (άρθρο 1), «... *Η φύλαξη μπορεί [...] να ανατίθεται και σε προσωπικό Ιδιωτικής Εταιρείας Παροχής Υπηρεσιών Ασφαλείας που είναι κατάλληλα εκπαιδευμένο. Με απόφαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη καθορίζεται το είδος, το περιεχόμενο και η διάρκεια της εκπαίδευσης που υφίσταται το προσωπικό των ως άνω εταιρειών...*». Η ρύθμιση αυτή μπορεί να κριθεί αντισυνταγματική, καθώς η φύλαξη ανθρώπων που κρατούνται στη βάση διοικητικών πράξεων της ελληνικής Διοίκησης-Αστυνομίας, ανήκει στον σκληρό πυρήνα της κυριαρχίας της ελληνικής Πολιτείας και δεν μπορεί να παραχωρηθεί σε ιδιώτες. Άπτεται του περιορισμού του συνταγματικού δικαιώματος της προσωπικής ελευθερίας και ασφάλειας και θα πρέπει το κράτος που εκδίδει την πράξη της κράτησης να αναλάβει την ευθύνη και την εγγύηση των δικαιωμάτων των κρατουμένων σύμφωνα με το Σύνταγμα και τις σχετικές διεθνείς Συμβάσεις. Ήδη το Συμβούλιο Επικρατείας (ΣτΕ 1934/1998) έκρινε ότι η ανάθεση αστυνομικών αρμοδιοτήτων σε Ν.Π.Ι.Δ, πόσο μάλλον αρμοδιοτήτων φύλαξης ανθρώπων, αντίκειται στις θεμελιώδεις διατάξεις των άρθρων 1 παρ.3 και 26 παρ.2 του Συντάγματος, κατά την έννοια των οποίων η αστυνομική εξουσία, ως η κατ' εξοχή δημόσια εξουσία και έκφραση του σκληρού πυρήνα της κυριαρχίας, ασκείται μόνο από το κράτος και όχι από ιδιώτες.

B. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι το Σύνταγμα προβλέπει κατ' εξαίρεση έκτακτη νομοθετική διαδικασία από την κυβέρνηση και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας όταν υπάρχει εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη. Δηλαδή όταν προκύπτει μια κατάσταση, την οποία δεν θα μπορούσε να έχει προβλέψει να ρυθμίσει ο νομοθέτης και αντίστοιχα να αντιμετωπίσει σύμφωνα με το νόμο η Διοίκηση. Η είσοδος και διαμονή μεταναστών χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα δεν είναι μια απρόβλεπτη κατάσταση, καθώς απασχολεί τον έλληνα νομοθέτη και την ελληνική κοινωνία τα τελευταία είκοσι έτη. Κατά συνέπεια δεν υπακούει στην συνταγματική προϋπόθεση της *έκτακτης ανάγκης* και η νομική της ισχύ είναι μετέωρη. Αντίστροφα, εισάγει ένα παράδειγμα το οποίο θα πρέπει να αποφευχθεί, καθώς υπολανθάνει ο κίνδυνος του ελλιπούς συνταγματικού ελέγχου. Ειδικά όταν αποτελεί την αιτιολογική βάση της υπό κύρωση ΠΝΠ για την

απευθείας ανάθεση, χωρίς διαγωνισμό, σε ιδιωτικές εταιρείες των υποδομών στέγασης, σίτισης, υγιεινής των κέντρων κράτησης αλλά και των επιστροφών.

Σε πρόσφατη μελέτη σχετικά με μια (νέα) στρατηγική για το μεταναστευτικό (<www.hlhr.gr/details.php?id=660>), η Ένωσή μας υπογράμμισε ότι η σημερινή κατάσταση συσχετίζεται:

- *Με τα πραγματολογικά δεδομένα της μετανάστευσης (πόσοι, τι είναι και τι κάνουν οι μετανάστες),*
- *Με μια αποτυχημένη μεταναστευτική πολιτική η οποία και δικαιώματα σωρηδόν παραβιάζει και αναποτελεσματική ως προς τους στόχους της είναι,*
- *Και κυρίως την αντανάκλαση των δύο προηγούμενων σε επιθετικές αντιμεταναστευτικές αντιλήψεις που ενδημούν και φαίνεται να κυριεύουν ένα ολοένα και μεγαλύτερο τμήμα της ελληνικής κοινής γνώμης.*

Σε συνάρτηση με τα όσα παρουσιάστηκαν παραπάνω, υπάρχουν πολλοί λόγοι για τους οποίους μπορεί να υποστηρίξει κανείς ότι η υπό κύρωση Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, δεν απαντάει σε κρίσιμα ερωτήματα που απαιτούν νομικά συνεπείς λύσεις, τόσο ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα της στέρησης της ελευθερίας αλλοδαπών προς απέλαση/απομάκρυνση, των συνθηκών κράτησης, όσο και ως προς την αντιμετώπιση της χωρίς έγγραφα εισόδου και διαμονής στην Ελλάδα στο πλαίσιο της νομιμότητας και των θεμελιωδών αρχών του δικαίου.

Κωνσταντίνος Τσιτσελίκης

Αναπληρωτής καθηγητής, πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Πρόεδρος της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη