

Είναι πλέον καιρός τα κράτη να επενδύσουν σε μέτρα εναλλακτικά της κράτησης μεταναστών

Η κράτηση των μεταναστών στην Ευρώπη, είτε για το σκοπό της παρεμπόδισης των αιτούντων άσυλο και άλλων μεταναστών να εισέρθουν σε μια χώρα είτε για την απομάκρυνσή τους, μου έχει προκαλέσει ιδιαίτερη ανησυχία εδώ και καιρό. Έχω επανειλημμένα αντιπαχθεί στην πανευρωπαϊκή τάση ποινικοποίησης των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών, βασικό στοιχείο της οποίας είναι η κράτηση. Η κράτηση συνιστά υπερβολική παρέμβαση στην προσωπική ελευθερία των μεταναστών. Εμπειρογνώμονες έχουν επιβεβαιώσει τις [επιβλαβείς επιπτώσεις της στην ψυχική υγεία](#) των μεταναστών, ιδιαίτερα των παιδιών, που συχνά βιώνουν την κράτηση ως μια εμπειρία συγκλονιστική ή ακόμα και τραυματική.

Για το λόγο αυτό, είναι επιτακτική ανάγκη τα κράτη να εργαστούν προς την κατεύθυνση της κατάργησης της κράτησης των μεταναστών. Αυτό δεν σημαίνει απεμπόλιση της διαχείρισης των συνόρων τους και του δικαιώματός τους να αποφασίζουν ποιος μπορεί να εισέλθει σε μια χώρα και ποιος μπορεί να παραμείνει. Σημαίνει επένδυση σε εναλλακτικά μέτρα για την αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης, τα οποία δεν είναι τόσο υπερβολικά και επιβλαβή όσο η κράτηση. Χάριν του σημαντικού έργου οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, των εθνικών δομών για τα ανθρωπίνια δικαιώματα, των Ηνωμένων Εθνών και του Συμβουλίου της Ευρώπης, τα τελευταία χρόνια έχει υπάρξει μεγαλύτερη συζήτηση για τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα.

Ωστόσο οι αντιδράσεις των κρατών στην αυξημένη άφιξη μεταναστών στην Ευρώπη απειλούν αυτή την εξέλιξη. Ένα από τα πρώτα μέτρα που ελήφθησαν στο πλαίσιο της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας το 2016 ήταν η περιφραγή αρκετών εγκαταστάσεων υποδοχής («hotspots») στα ελληνικά νησιά, μετατρέποντάς τα στην πράξη σε κέντρα κράτησης - μια πρακτική η οποία έκτοτε έχει μερικώς αντιστραφεί. Αυτό το μήνα, η ουγγρική κυβέρνηση ανακοίνωσε ότι θα λάβει μέτρα για να επανεισάγει επείγοντως την υποχρεωτική κράτηση μεταναστών. Στην Ιταλία, έχουν αναφερθεί σχέδια για το άνοιγμα δέκα έξι νέων κέντρων κράτησης. Ενώ τα ευρωπαϊκά κράτη αισθάνονται όλο και περισσότερο την ανάγκη να ελέγχουν - και να δείχνουν ότι ελέγχουν - τα σύνορά τους, αυτό δεν μπορεί να γίνει μέσω μιας σπασμωδικής προσφυγής στην πρακτική της κράτησης.

Οι νομικές και πολιτικές επιταγές για εναλλακτικά της κράτησης μέτρα

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει επανειλημμένα δηλώσει ότι δεν αρκεί η ύπαρξη ορθής νομικής βάσης για την κράτηση μεταναστών στα κράτη που προσφεύγουν σε αυτή, αλλά πρέπει επίσης να είναι αυτή αναγκαία λαμβανομένων υπόψη των συγκεκριμένων περιστάσεων της κάθε περίπτωσης. Πρόσφατα στην υπόθεση [Khalifa και λοιποί κ. Ιταλίας](#), το Δικαστήριο τόνισε ότι η κράτηση είναι ένα τόσο σοβαρό μέτρο που δικαιολογείται μόνον στην περίπτωση που άλλα λιγότερο αυστηρά μέτρα έχουν εξεταστεί και κριθεί ανεπαρκή. Το 2010, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθέτησε ένα [ψήφισμα](#) με το οποίο κάλεσε τα κράτη να διασφαλίσουν ότι "προσφυγή στην κράτηση των αιτούντων άσυλο και των παράτυπων μεταναστών γίνεται κατ'εξαιρεση μόνο εφόσον εξεταστούν πρώτα όλα τα άλλα εναλλακτικά μέτρα και διαπιστωθεί ότι δεν υπάρχει καμία άλλη αποτελεσματική εναλλακτική λύση".

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι οι ίδιες οι κυβερνήσεις έχουν αναγνωρίσει την ανάγκη εναλλακτικών μέτρων. Οι [Είκοσι Κατευθυντήριες Γραμμές για την Αναγκαστική Επιστροφή](#) της Επιτροπής Υπουργών επιτρέπουν την κράτηση μόνο εφόσον διαπιστωθεί ότι δεν είναι αποτελεσματικά "μη στερητικά της ελευθερίας μέτρα, όπως τα συστήματα εποπτείας, η υποχρέωση τακτικής παρουσίασης στις αρχές, η εγγυοδοσία ή άλλα συστήματα εγγυήσεων". Η [Διακήρυξη της Νέας Υόρκης](#) του 2016 για τους Μετανάστες και τους Πρόσφυγες, η οποία υιοθετήθηκε από αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων, δεσμεύει επίσης τα κράτη να επιδιώκουν εναλλακτικά μέτρα. Κατά τη διάρκεια των επισκέψεών μου σε πολλά κράτη, όπως το Βέλγιο, τη Βουλγαρία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, τη Δανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Κροατία, την Κύπρο, την Ολλανδία και την Ουγγαρία, έχω προτρέψει τις κυβερνήσεις να συμπεριλάβουν σαφή εναλλακτικά της κράτησης μέτρα στη νομοθεσία τους και στις σχετικές πολιτικές.

Ενώ υπάρχει ανάγκη επέκτασης και βελτίωσης των εναλλακτικών μέτρων για όλους τους μετανάστες, αυτό ισχύει ιδιαίτερα για ευάλωτα άτομα, συμπεριλαμβανομένων των παιδιών. Στις περιπτώσεις παιδιών μεταναστών, η κράτηση δεν υπόκειται μόνο στις προαναφερθείσες προϋποθέσεις, αλλά και στην

εκτίμηση του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού, σύμφωνα με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Η θέση μου, ωστόσο, ήταν πάντα ότι δεν υπάρχει *καμιά* περίπτωση όπου η κράτηση ενός παιδιού μετανάστη, είτε είναι ασυνόδευτο είτε με την οικογένειά του, εξυπηρετεί το βέλτιστο συμφέρον του. Για το λόγο αυτό, η πλήρης κατάργηση της κράτησης των παιδιών μεταναστών πρέπει να είναι προτεραιότητα για όλα τα κράτη.

Τα εναλλακτικά μέτρα δεν αποτελούν μόνο ένα απαραίτητο εργαλείο για τη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών. Είναι χρήσιμα και για τα κράτη. Εάν εφαρμοστούν σωστά, μπορούν να συμβάλουν στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης, επικοινωνίας και δεσμεύσεων μεταξύ του μετανάστη και του κράτους στο πλαίσιο διαδικασιών επιστροφής, γεγονός που μπορεί όντως να ενισχύσει την αποτελεσματικότητά τους. Επίσης, η κράτηση είναι πολύ δαπανηρή. Τα εναλλακτικά μέτρα μπορούν να εξοικονομήσουν πολλούς πόρους, ιδιαίτερα τώρα που ορισμένα κράτη αντιμετωπίζουν αυξημένες αφίξεις. Τα χρήματα που θα εξοικονομηθούν από την μη επέκταση της κράτησης θα μπορούσαν να διοχετευθούν και να χρησιμεύσουν για τη βελτίωση του πλαισίου προστασίας, των συνθηκών υποδοχής και, ιδιαίτερα, για τη μακροπρόθεσμη ένταξη αυτών που τελικά θα παραμείνουν.

Πώς πραγματοποιούνται τα εναλλακτικά μέτρα

Ακόμη και όταν τα κράτη έχουν θεσπίσει εναλλακτικά μέτρα, αυτά είναι συχνά *ad hoc* ή ανοιχτά μόνο υπό πολύ αυστηρές προϋποθέσεις. Τα κράτη πρέπει να προσπαθήσουν να καταστήσουν τα εναλλακτικά μέτρα προσβάσιμα σε όσο γίνεται μεγαλύτερες ομάδες μεταναστών. Επιπλέον, δεν επαρκεί η ύπαρξη μόνο μιας μορφής εναλλακτικών μέτρων, όπως π.χ. η εγγυοδοσία. Κάθε άτομο έχει τις δικές του ιδιαίτερες περιστάσεις και ανάγκες, οι οποίες πρέπει να ληφθούν υπόψη έως ένα βαθμό ώστε να εξασφαλιστεί ότι η κράτηση δεν είναι αναγκαία. Τα τελευταία χρόνια έχουν δημοσιευθεί αρκετές εκθέσεις από τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, ακαδημαϊκούς και δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών, επί των διαφόρων εναλλακτικών μέτρων που χρησιμοποιούνται σε κράτη μέλη, της αποτελεσματικότητάς τους και των πιθανών αδυναμιών τους. Οι εκθέσεις αυτές παρέχουν πολλές πληροφορίες για την ανάπτυξη μιας καλά εξοπλισμένης εργαλειοθήκης εναλλακτικών μέτρων που ποικίλλουν επίσης ως προς τον βαθμό των περιορισμών, αν αυτοί είναι αναγκαίοι.

Η καθοδήγηση και η διαχείριση της κάθε περίπτωσης θα πρέπει πάντα να αποτελούν μέρος αυτής της εργαλειοθήκης. Μερικές φορές, αυτό μπορεί να αρκεί για την παρακολούθηση των μεταναστών και για να καταστεί περιττή η κράτηση. Αλλά θα πρέπει επίσης να είναι αναπόσπαστα στοιχεία των μέτρων μη κράτησης που επιβάλλουν περιορισμούς, όπως είναι η επιβολή τακτικών παρουσιάσεων, οικονομικές εγγυήσεις ή περιορισμοί στην ελευθερία κυκλοφορίας. Επιπλέον, τα κράτη θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι εφαρμογή ενός εναλλακτικού μέτρου δεν σημαίνει απλά ότι θα αφήσουν τους μετανάστες να τα βγάλουν πέρα μόνοι τους. Τα κράτη πρέπει να διασφαλίσουν ότι αυτοί μπορούν να καλύψουν τις [βασικές τους ανάγκες](#). Αυτό θα εξασφαλίσει την προστασία της ανθρωπίνης αξιοπρέπειάς τους και θα ενθαρρύνει τη θετική διάδρασή τους με τις αρχές.

Πρέπει επίσης να ληφθεί μέριμνα ώστε τα κράτη να μην κάνουν απλά ένα αντιστάθμισμα μεταξύ των συνθηκών κράτησης και των μέτρων εναλλακτικών της κράτησης. Αν και υφίσταται επιτακτική ανάγκη βελτίωσης των συνθηκών στα κέντρα κράτησης σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη, οι κυβερνήσεις δεν θα πρέπει απλά να εκτρέπουν το κάλεσμα για την αποφυγή της κράτησης κάνοντας αναφορά σε βελτιώσεις που γίνονται στις συνθήκες κράτησης. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό όταν πρόκειται για παιδιά. Τόσο η βελγική όσο και η ολλανδική κυβέρνηση, για παράδειγμα, έχουν δεσμευτεί για τη δημιουργία καλύτερων, πιο «φιλικών προς τα παιδιά» κρατητηρίων. Αν και αυτό θα μειώσει ενδεχομένως κάποιες από τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τα παιδιά υπό κράτηση, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως υποκατάστατο της απόλυτης απαγόρευσης κράτησης παιδιών.

Τέλος, τα κράτη θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι τα εναλλακτικά μέτρα εφαρμόζονται σε όλες τις κατηγορίες κράτησης. Στη Γαλλία, για παράδειγμα, διαπίστωσα ότι οι ενήλικες που κρατούνται σε ζώνες αεροδρομίων δεν έχουν πρόσβαση σε εναλλακτικά μέτρα. Επιπλέον, σε ολόκληρη την Ευρώπη, υπάρχει μια διαρκώς αυξανόμενη σύγχυση μεταξύ των όρων «εγκαταστάσεις υποδοχής» και «εγκαταστάσεις κράτησης». Έχω ήδη αναφερθεί στα "hotspots" στην Ελλάδα. Στην προαναφερθείσα υπόθεση *Khlaifia* κατά της Ιταλίας, το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι αυτό που είναι καθοριστικό της «κράτησης» είναι αν

τα άτομα στερούνται της ελευθερίας τους, ανεξάρτητα από την ονομασία της εγκατάστασης, στην οποία αυτό συμβαίνει.

Τα επόμενα βήματα που πρέπει να γίνουν

Τα ευρωπαϊκά κράτη πρέπει επειγόντως να επιταχύνουν τις εργασίες τους που αφορούν τη μείωση της κράτησης μεταναστών και την ανάπτυξη εναλλακτικών μέτρων.

Ένα πρώτο και κρίσιμο βήμα είναι όλα τα κράτη να διασφαλίσουν ότι η υποχρέωση παροχής επαρκών εναλλακτικών ορίζεται σαφώς και αποτελεσματικά στο εσωτερικό δίκαιο και στη σχετική πολιτική, και ότι η χρήση των εναλλακτικών μέτρων αξιολογείται πάντοτε πριν από οποιαδήποτε απόφαση κράτησης.

Δεύτερον, αυτό θα πρέπει να συνοδευθεί από τη δημιουργία ολοκληρωμένων προγραμμάτων βιώσιμων και προσβάσιμων εναλλακτικών μέτρων, που ανταποκρίνονται σε με μια σειρά διαφορετικών αναγκών και περιστάσεων; η καλά εφοδιασμένη εργαλειοθήκη που ανέφερα. Η διαχείριση της κάθε περίπτωσης και η καθοδήγηση πρέπει να αποτελούν αναπόσπαστο μέρος όλων των εναλλακτικών, καθώς και η διασφάλιση της κάλυψης των βασικών αναγκών των μεταναστών.

Τρίτον, υπάρχει ανάγκη χάραξης σαφούς πορείας για την κατάργηση της κράτησης παιδιών. Μέχρι στιγμής, λίγες κυβερνήσεις είναι πρόθυμες να ακολουθήσουν αυτόν το δρόμο. Ως εκ τούτου, είναι υψίστης σημασίας όλοι οι εμπλεκόμενοι, ιδιαίτερα οι βουλευτές, οι εθνικές δομές ανθρωπίνων δικαιωμάτων και οι εγχώριες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, να καλέσουν τις κυβερνήσεις τους να παρουσιάσουν οδικούς χάρτες που να περιλαμβάνουν μια αμετακίνητη προθεσμία για την κατάργηση της κράτησης των παιδιών.

Τέταρτον, τα ευρωπαϊκά κράτη θα πρέπει να ανταλλάσσουν πολύ πιο συστηματικά βέλτιστες πρακτικές μεταξύ τους αλλά και με άλλους φορείς. Χωρίς καμία αμφιβολία τα κράτη συχνά επιζητούν την καθοδήγηση από άλλα κράτη κατά την τροποποίηση των μεταναστευτικών τους πολιτικών. Τα κράτη πρέπει να αξιοποιήσουν πλήρως τις ευκαιρίες που προσφέρουν διεθνή φόρα, όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης, για να συλλέξουν γνώσεις, να μάθουν ο ένας από τον άλλο αλλά και από μη κυβερνητικές οργανώσεις, και να βελτιώσουν την προστασία των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών.

Ένα τελευταίο αλλά σημαντικό σημείο είναι η ανάγκη αντιμετώπισης της εμφανούς έλλειψης δεδομένων. Μια [έκθεση](#) εμπειρογνομόνων του 2015 ρίχνει φως στην έλλειψη συστηματικής συλλογής στοιχείων για τις πρακτικές κράτησης. Αν θέλουμε να έχουμε ειλικρινείς συζητήσεις σχετικά με το τί λειτουργεί, τόσο για τους μετανάστες όσο και για τα κράτη, έχουμε ανάγκη επαρκών δεδομένων για τα άτομα που στερούνται της ελευθερίας τους, τα πλαίσια στα οποία τους προσφέρονται εναλλακτικά μέτρα, και τα αποτελέσματα αυτών των διαδικασιών. Όλα αυτά θα βελτιώσαν τη χάραξη πολιτικής και θα προήγαγαν την αναγκαία επίβλεψη προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Nils Muižnieks

Χρήσιμοι σύνδεσμοι

[Commissioner's webpage on the human rights of immigrants, refugees and asylum seekers](#)

[European Court of Human Rights, Factsheet on the detention of migrants, 2016](#)

[Council of Europe Committee of Ministers, Twenty Guidelines on Forced Return, 2005](#)

[Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1707\(2010\) on the detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe, 2010](#)

[Council of Europe Parliamentary Assembly, webpage on its Campaign to End the Immigration Detention of Children](#)

[Global Campaign to End Child Detention's website](#)

[United Nations High Commissioner for Refugees, webpage on detention of asylum seekers](#)

[International Detention Coalition, 'There are alternatives: a handbook for preventing unnecessary immigration detention' \(revised edition\), 2015](#)

[EU Fundamental Rights Agency, 'Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures', 2015](#)