

ΠΑΡΑΤΥΠΟΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ ΚΑΙ ΑΙΤΟΥΝΤΕΣ ΑΣΥΛΟ:

ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΣΤΗΝ ΚΡΑΤΗΣΗ
ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

AMNESTY
INTERNATIONAL



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

ΠΛΑΙΣΙΟ

I. ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΠΑΡΟΧΗΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΣΤΗΝ ΚΡΑΤΗΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

II. ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΗΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

III. ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

ΟΡΟΙ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΚΑΙ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ

ΟΡΟΙ ΑΥΤΟΠΡΟΣΩΠΗΣ ΕΜΦΑΝΙΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ

ΕΓΓΥΗΣΗ, ΓΡΑΠΤΗ ΔΕΣΜΕΥΣΗ, ΕΓΓΥΗΤΗΣ

ΑΝΟΙΧΤΑ ΚΑΙ ΗΜΙ-ΑΝΟΙΧΤΑ ΚΕΝΤΡΑ, ΚΑΤΕΥΘΥΝΟΜΕΝΗ ΔΙΑΜΟΝΗ

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Δουλεύοντας με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων των ξεριζωμένων, η ΔΑ έχει αναπτύξει πολιτικές θέσεις για ποικίλα ζητήματα που συνδέονται με τα ανθρωπίνια δικαιώματα των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και τους πρόσφυγες. Η θέση της ΔΑ για την κράτηση των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένης της κράτησης των προσφύγων, των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών, βρίσκεται στο "Migration- Related Detention: A research guide on human rights standards relevant to the detention of migrants, asylum-seekers and refugees", Νοέμβριος 2007, AI Index: POL 33/005/2007. Η θέση της ΔΑ για τα εναλλακτικά μέτρα κράτησης, όπως και κάθε άλλη πολιτική θέση της, στηρίζεται στα διεθνή νομικά κείμενα που αναφέρονται σε αυτό το κείμενο.

ΠΑΡΑΤΥΠΟΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ ΚΑΙ ΑΙΤΟΥΝΤΕΣ ΑΣΥΛΟ: ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΣΤΗΝ ΚΡΑΤΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Οποιοσδήποτε περιορισμός του δικαιώματος της ελεύθερης μετακίνησης με στόχο τον έλεγχο της μετανάστευσης, όπως η κράτηση ή εναλλακτικά, μη στερητικά της ελευθερίας μέτρα, θα πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνο όταν είναι απαραίτητα και ανάλογα του σκοπού πρόληψης της απόδρασης, επιβεβαίωσης της ταυτότητας ή διασφάλισης της συμμόρφωσης με μια εντολή απέλασης. Θα πρέπει να υπάρχει ένα νόμιμο τεκμήριο κατά της κράτησης. Τα εναλλακτικά μέτρα που δεν συνεπάγονται κράτηση, θα πρέπει να προτιμώνται και να λαμβάνονται πάντα υπόψη πριν τη τελική προσφυγή στη κράτηση. Το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και στην ανεμπόδιστη μετακίνηση των αναγνωρισμένων προσφύγων και μεταναστών, δεν πρέπει να περιορίζεται για λόγους μεταναστευτικής πολιτικής.

ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΠΑΡΟΧΗΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

Τα κράτη πρέπει να διασφαλίσουν, ότι τα εναλλακτικά μέτρα στην κράτηση είναι, χωρίς διακρίσεις, νομικά και πρακτικά διαθέσιμα και προσβάσιμα στους παράτυπους μετανάστες και στους αιτούντες άσυλο.

Σε κάθε ατομική περίπτωση, τα κράτη πρέπει να εξετάζουν και να χρησιμοποιούν λιγότερο περιοριστικές λύσεις από την κράτηση και να προσφεύγουν σε αυτήν μόνο αν είναι βέβαιο ότι κανένα εναλλακτικό μέτρο δεν θα είναι αποτελεσματικό για την επίτευξη νόμιμων σκοπών.

Κατά τη διάρκεια της κράτησης, τα κράτη πρέπει να εξετάζουν πλήρως την κατάσταση του ατόμου, αλλά και την κατάσταση όσων ανήκουν σε ιδιαίτερα ευάλωτες κατηγορίες, όπως τα παιδιά, οι έγκυες, τα θύματα διακίνησης (trafficking), οι ηλικιωμένοι και όσοι έχουν σοβαρές ιατρικές και ψυχιατρικές παθήσεις.

Όταν εξετάζουν εναλλακτικά μέτρα, τα κράτη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους, ότι ασυνόδευτα παιδιά και θύματα διακίνησης (trafficking) δεν πρέπει να κρατούνται.

ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

Η εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων πρέπει να γίνεται με σεβασμό στην αξιοπρέπεια του ατόμου και να είναι σύμφωνη με τις αρχές της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας και της μη διάκρισης. Τα εναλλακτικά μέτρα πρέπει, επίσης, να εξετάζονται νομικά.

Οι εναλλακτικές λύσεις πρέπει να προβλέπονται στο νόμο, ο οποίος οφείλει να προσδιορίζει κάθε διαθέσιμο μέτρο, τα κριτήρια χρήσης του και τις αρχές που είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή του.

Το εναλλακτικό μέτρο που εφαρμόζεται σε κάθε ατομική περίπτωση πρέπει να περιορίζει όσο το δυνατόν λιγότερο τα ατομικά δικαιώματα, δηλαδή να χρησιμοποιείται μόνο όταν δεν υπάρχουν λιγότερο οχληρά ή περιοριστικά μέτρα που να μπορούν να επιτύχουν το ίδιο αποτέλεσμα.

Τα κράτη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, καθώς και τις ιδιαίτερες ευαισθησίες ορισμένων ομάδων, ώστε να διασφαλίσουν ότι η εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων δεν έχει ως αποτέλεσμα διακρίσεις κατά ορισμένων ομάδων που δεν έχουν την υπηκοότητα λόγω καταγωγής, θρησκείας, οικονομικής κατάστασης, μετανάστευσης ή άλλου καθεστώτος.

Προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία από την αυθαίρετη εφαρμογή, πρέπει να υπάρχει το δικαίωμα ανεξάρτητου νομικού ελέγχου της αναγκαιότητας και καταλληλότητας των εναλλακτικών μέτρων.



ΟΡΟΙ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΚΑΙ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ

Η καταγραφή των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, καθώς και η παροχή επίσημων εγγράφων μπορεί να είναι αποτελεσματικά μέτρα για την πρόληψη της φυγοδικίας και την διασφάλιση της μη αυθαίρετης κράτησης στις χώρες υποδοχής και διαμετακόμισης.

Τα κράτη πρέπει να διασφαλίσουν, ότι μέτρα όπως η παροχή σχετικών εγγράφων που μπορεί να χρειαστούν σε περιπτώσεις εξακρίβωσης ταυτότητας για όσο διάστημα διαρκούν οι νόμιμες διαδικασίες παροχής ασύλου, δεν εμποδίζουν την πρόσβαση του ατόμου σε κατάλληλη στέγη, υγειονομική περίθαλψη, εκπαίδευση ούτε το καθιστούν ευάλωτο με οποιονδήποτε τρόπο.

ΟΡΟΙ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ “ΠΑΡΩΝ”

Τα κράτη πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι όροι παρακολούθησης ή παρουσίας στις αρχές “παρών” δεν είναι υπερβολικά δύσκολο να ικανοποιηθούν, ούτε περιορίζουν την ατομική ελευθερία ή την προσωπική ζωή και λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες του ατόμου, όπως η οικογενειακή του κατάσταση, οι συνθήκες διαβίωσης και οι οικονομικές του δυνατότητες.

Τα κράτη πρέπει να δημιουργήσουν προϋποθέσεις παρουσίας στις αρχές “παρών” που να είναι προσαρμοσμένες στην ιδιαίτερη κατάσταση των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο και να κάνουν χρήση των δυνατοτήτων κοινοτικής επίβλεψης και υποστήριξης, όπου κρίνεται απαραίτητο.

ΕΓΓΥΗΣΗ, ΓΡΑΠΤΗ ΔΕΣΜΕΥΣΗ, ΕΓΓΥΗΤΗΣ

Τα κράτη πρέπει να διασφαλίσουν την πρόσβαση σε εγγυήσεις αποφυλάκισης χωρίς διακρίσεις εις βάρος συγκεκριμένων ομάδων, που δεν έχουν την υπηκοότητα λόγω εθνικότητας, εθνοτικής ή άλλης καταγωγής, οικονομικής κατάστασης, μετανάστευσης ή άλλου καθεστώτος. Συγκεκριμένα, τα κράτη δεν πρέπει να αρνούνται εγγυήσεις αποφυλάκισης, εξαιτίας αποκλειστικά του γεγονότος ότι ένα άτομο έχει εισέλθει ή παραμένει στο έδαφος του παράνομα.

Οι όροι απόδοσης εγγυήσεων αποφυλάκισης πρέπει να είναι λογικοί και να μην δημιουργούν υπερβολικό ή μη ρεαλιστικό βάρος στο άτομο.

Τα μέτρα αυτά πρέπει να είναι στην πράξη διαθέσιμα στους μετανάστες και τους αιτούντες άσυλο, οι οποίοι δεν πρέπει να βρίσκονται σε μειονεκτική θέση λόγω της έλλειψης οικογενειακών δεσμών και των περιορισμένων οικονομικών μέσων. Προκειμένου να διασφαλιστεί αυτό, τα κράτη πρέπει να καθιερώνουν ευέλικτους διακανονισμούς για την παρακολούθηση/καταγραφή και επίβλεψη μέσω ομάδων της κοινωνίας των πολιτών, κοινοτικών καταφυγίων ή άλλων καινοτόμων διακανονισμών, λαμβάνοντας υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο.

ΑΝΟΙΧΤΑ ΚΑΙ ΗΜΙ-ΑΝΟΙΧΤΑ ΚΕΝΤΡΑ, ΚΑΤΕΥΘΥΝΟΜΕΝΗ ΔΙΑΜΟΝΗ

Όπου τα κράτη χρησιμοποιούν μέτρα, όπως ανοιχτά και ήμι-ανοιχτά κέντρα, υποδεδειγμένη διαμονή και περιορισμό σε μια συγκεκριμένη περιοχή, ως εναλλακτικά της κράτησης, πρέπει να διασφαλίζουν ότι ο περιορισμός της προσωπικής ελευθερίας και της ελεύθερης μετακίνησης του ατόμου είναι σύμφωνος με τις σχετικές αρχές του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των αρχών της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας.

Τα κράτη πρέπει να διασφαλίσουν ότι η χρήση τέτοιων μέτρων, με ή χωρίς πρόσθετες προϋποθέσεις παρουσίας, δεν εμποδίζουν τα άτομα από το να ασκούν τα υπόλοιπα δικαιώματά τους, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων στην υγεία και την εκπαίδευση.



ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Ως εναλλακτικό της κράτησης των μεταναστών, το μέτρο της ηλεκτρονικής παρακολούθησης δεν πρέπει να χρησιμοποιείται στην περίπτωση των παράτυπων μεταναστών που δεν θα κρατούνταν. Πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο για την επίτευξη νόμιμου σκοπού και να εφαρμόζεται σύμφωνα με τις σχετικές αρχές του διεθνούς δικαίου.

Η ηλεκτρονική παρακολούθηση θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο μετά από προσεκτική αξιολόγηση του βαθμού στον οποίο το συγκεκριμένο μέτρο θα περιορίσει τα ανθρώπινα δικαιώματα του απόμου, καθώς και της αναλογικότητας και της ανάγκης επίτευξης ενός νόμιμου σκοπού και να χρησιμοποιείται μόνο στην περίπτωση που και για όσο χρονικό διάστημα δεν υπάρχουν λιγότερο περιοριστικά μέτρα που μπορούν να επιτύχουν τον ίδιο σκοπό.

Πρέπει να υπόκειται σε έλεγχο από ανεξάρτητη δικαστική ή άλλη αρμόδια αρχή, ώστε να διασφαλιστεί ότι η εφαρμογή της είναι αναγκαία και ανάλογη του επιδιωκόμενου νόμιμου σκοπού κατά τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή και ότι δεν γίνεται στην βάση διακρίσεων, δεν είναι αυθαίρετη και δεν παρατείνεται χωρίς λόγο.



ΠΑΡΑΤΥΠΟΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ ΚΑΙ ΑΙΤΟΥΝΤΕΣ ΑΣΥΛΟ: ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΣΤΗΝ ΚΡΑΤΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

ΙΣΤΟΡΙΚΟ

ΚΡΑΤΗΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ: Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΑΜΝΗΣΤΙΑΣ

Η Διεθνής Αμνηστία είναι γενικά αντίθετη στην χρήση της κράτησης με στόχο τον έλεγχο της μετανάστευσης. Όλοι, συμπεριλαμβανομένων των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος, έχουν δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και την ελεύθερη μετακίνηση, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας από την αυθαίρετη σύλληψη και κράτηση.

Οποιοσδήποτε περιορισμός των δικαιωμάτων της προσωπικής ελευθερίας ή της ελεύθερης μετακίνησης με στόχο τον έλεγχο της μετανάστευσης, θα πρέπει να εξετάζεται μόνο για να αποτραπεί η δραπέτευση των παράτυπων μεταναστών ή των αιτούντων άσυλο, να εξακριβωθούν τα στοιχεία ταυτότητας ή να διασφαλιστεί η συμμόρφωσή τους με μία διαταγή απέλασης. Τα κράτη μπορούν να επιβάλουν εναλλακτικά, μη περιοριστικά της ελευθερίας μέτρα, παρακολούθησης των μετακινήσεων των μεταναστών ή των αιτούντων άσυλο, ως όρο νομιμοποίησής τους, όπως να ζητήσουν, για παράδειγμα, από έναν αιτούντα άσυλο να διαμείνει σε συγκεκριμένη διεύθυνση για όσο διάστημα διαρκεί η εξέταση της υπόθεσής του. Ωστόσο, τέτοια μέτρα πρέπει να είναι προσωρινά και να τερματίζονται όταν το καθεστώς του ατόμου έχει πλήρως νομιμοποιηθεί. Μόλις ο αιτών άσυλο αναγνωριστεί ως πρόσφυγας, τα κράτη δεν έχουν πλέον δικαίωμα να συνεχίσουν την επιβολή οποιουδήποτε είδους εναλλακτικών μέτρων που περιορίζουν την ελευθερία.

Πρέπει να υπάρχει νόμιμο τεκμήριο κατά της κράτησης. Εναλλακτικά, μη περιοριστικά της ελευθερίας, μέτρα πρέπει πάντα να εξετάζονται πρώτα και να προτιμώνται, πριν την προσφυγή στην κράτηση. Η κράτηση των παράτυπων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο είναι νόμιμη, μόνο όταν οι αρχές μπορούν να αποδείξουν ότι σε κάθε ατομική περίπτωση οι εναλλακτικές λύσεις δεν θα είναι αποτελεσματικές, ότι είναι αναγκαία και ανάλογη για την επίτευξη ενός από τους τρεις αναγνωρισμένους νόμιμους σκοπούς: για την αποτροπή της φυγοδικίας, την εξακρίβωση των στοιχείων ταυτότητας ή την διασφάλιση της συμμόρφωσης με μια διαταγή απέλασης. Σε όλες τις περιπτώσεις που γίνεται χρήση της κράτησης, αυτή θα πρέπει να προβλέπεται από το νόμο.

Παρά τις όλο και πιο έντονες δηλώσεις διεθνών οργανώσεων για τα δικαιώματα του ανθρώπου και ειδικών κατά της σταθερής χρήσης της κράτησης ως μεθόδου ελέγχου της μετανάστευσης, η κράτηση συνεχίζει να αποτελεί συχνή απάντηση σε παραβιάσεις νόμων και κανονισμών που αφορούν την μετανάστευση, όπως η παράνομη είσοδος ή παρουσία ατόμων που δεν έχουν την υπηκοότητα της χώρας υποδοχής. Η συχνή ή αυτόματη χρήση της κράτησης κατά των παράτυπων μεταναστών, συμπεριλαμβανομένης της υποχρεωτικής κράτησης των παράτυπων μεταναστών, παραβιάζει το πνεύμα και συχνά και το γράμμα των διεθνών υποχρεώσεων των κρατών που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η ύπαρξη αποτελεσματικών εναλλακτικών μέτρων στην κράτηση σημαίνει ότι η προσφυγή στην αυτόματη κράτηση, ως μέσο ελέγχου της μετανάστευσης, είναι μη απαραίτητη και δυσανάλογη.

Η Διεθνής Αμνηστία αντιτίθεται στην συνήθη ή αυτόματη χρήση της κράτησης με στόχο τον έλεγχο της μετανάστευσης¹. Τα διεθνή πρότυπα που εφαρμόζονται για τους παράτυπους μετανάστες και τους αιτούντες άσυλο περιέχουν ισχυρό τεκμήριο κατά της κράτησης και θέτουν σαφείς περιορισμούς στη χρήση του. Όλοι, συμπεριλαμβανομένων των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, έχουν δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και στην ελεύθερη μετακίνηση, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας από αυθαίρετη σύλληψη και κράτηση. Σύμφωνα με αυτά, η Διεθνής Αμνηστία αντιτίθεται στις περισσότερες μορφές κράτησης μεταναστών, επειδή συγκρούεται με τα ανθρώπινα δικαιώματα των κρατούμενων και επειδή τα κράτη συχνά χρησιμοποιούν την κράτηση ως μέσο τιμωρίας ή αποτροπής, αντί να αντιμετωπίζουν τα αίτια της παράτυπης μετανάστευσης.

Σε ορισμένα κράτη, οι εθνικοί κανονισμοί μετανάστευσης συχνά περιλαμβάνουν μέτρα που επιβάλλουν στους παράτυπους μετανάστες κυρώσεις του ποινικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της κράτησης, σε μια προσπάθεια να αποθαρρύνουν την παράτυπη μετανάστευση. Η Ομάδα Εργασίας του ΟΗΕ για την Αυθαίρετη Κράτηση (WGAD) έχει δηλώσει, ότι η ποινικοποίηση εκείνων που εισέρχονται ή διαμένουν στη χώρα χωρίς άδεια, υπερβαίνει το έννομο συμφέρον των κρατών να ελέγχουν και να ρυθμίζουν την παράνομη μετανάστευση και μπορεί να οδηγήσει σε μη απαραίτητη κράτηση². Διάφορα όργανα του ΟΗΕ, συμπεριλαμβανομένου του γραφείου του Υπατου Αρμοστή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (OHCHR) καθώς και ο Ειδικός Εισηγητής για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα των Μεταναστών αντιτίθενται στην αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης ως ποινικό αδίκημα, δηλώνοντας ότι η παράτυπη μετανάστευση πρέπει να αντιμετωπίζεται ως διοικητικό αδίκημα και η κράτηση των μεταναστών, λόγω του παράτυπου καθεστώτος τους, πρέπει να είναι πάντα το ύστατο μέτρο³.

Το τεκμήριο κατά της κράτησης πρέπει να ορίζεται από το νόμο. Εναλλακτικά, μη στερητικά της ελευθερίας, μέτρα όπως αυτά που περιγράφονται παρακάτω, πρέπει πάντα να εξετάζονται πρώτα υπόψη και να τους δίνεται προτεραιότητα πριν την προσφυγή στην κράτηση. Τα κράτη πρέπει, επομένως, να διασφαλίζουν, ότι ποικίλα εναλλακτικά μέτρα είναι διαθέσιμα και λαμβάνονται υπόψη πριν την προσφυγή στην κράτηση. Η κράτηση πρέπει να αντιμετωπίζεται ως το ύστατο μέτρο.

Κάθε απόφαση για κράτηση πρέπει πάντα να είναι σύμφωνη με τα διεθνή και τοπικά πρότυπα σχετικά με τη νομιμότητα της κράτησης και πρέπει να βασίζεται σε λεπτομερή ατομική αξιολόγηση, συμπεριλαμβανομένου του προσωπικού ιστορικού του ατόμου και του κινδύνου φυγοδικίας. Το διεθνές δίκαιο καθιστά ξεκάθαρο, ότι οι κρατικές αρχές πρέπει να αποδεικνύουν σε κάθε ατομική περίπτωση, ότι η κράτηση είναι αναγκαία και ανάλογη με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ο οποίος πρέπει να είναι ένας από τους αναγνωρισμένους, νόμιμους σκοπούς: αποτροπή της φυγοδικίας, εξακρίβωση των στοιχείων ταυτότητας, διασφάλιση συμμόρφωσης με μια εντολή απέλασης. Επίσης, οι κρατικές αρχές πρέπει να αποδείξουν ότι λιγότερο περιοριστικές εναλλακτικές λύσεις δεν θα είναι αποτελεσματικές.

Αυτό το άρθρο επεξεργάζεται τις κρατικές υποχρεώσεις, όσον αφορά την παροχή αποτελεσματικών εναλλακτικών μέτρων στην κράτηση των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο⁴. Δεν ασχολείται με εναλλακτικά μέτρα στην κράτηση σε περιπτώσεις ποινικών διώξεων, εθνικής ασφάλειας ή για συναφείς λόγους⁵.

Το κεφάλαιο I ορίζει την υποχρέωση των κρατών να παρέχουν εναλλακτικά μέτρα στην κράτηση των μεταναστών. Το κεφάλαιο II προσδιορίζει τους τρόπους με τους οποίους πρέπει να εφαρμόζονται αυτά τα εναλλακτικά μέτρα, ενώ το κεφάλαιο III επεξεργάζεται τη χρήση συγκεκριμένων εναλλακτικών μέτρων, όπως όροι καταγραφής, αποφυλάκιση με εγγύηση, όροι αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές, χρήση κέντρων διαμονής ή υποδεδειγμένη διαμονή, καθώς και μια αναφορά στην ηλεκτρονική παρακολούθηση. Τέλος, ένα σύντομο συμπέρασμα συγκεντρώνει τα ευρήματα κλειδιά και τις προτάσεις για οργάνωση σχετικών εκστρατειών υπέρ της θέσπισης εναλλακτικών της κράτησης μέτρων.



I. ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΠΑΡΟΧΗΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΣΤΗΝ ΚΡΑΤΗΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Τα διεθνή πρότυπα που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα περιορίζουν τη χρήση της κράτησης για λόγους μετανάστευσης, απαιτώντας να είναι αναγκαία και αναλογική, και με την προϋπόθεση ότι λιγότερο περιοριστικά μέτρα δεν επαρκούν. Με άλλα λόγια, προκειμένου να αποδειχθεί ότι η κράτηση είναι αναγκαία και αναλογική, σύμφωνα με τα διεθνή νομικά πρότυπα, οι κρατικές αρχές πρέπει να χρησιμοποιούν και να επιτρέπουν τη χρήση εναλλακτικών μέτρων και σε νομικό και σε πρακτικό επίπεδο. Η διαθεσιμότητα εναλλακτικών μέτρων σημαίνει ότι μια πολιτική τακτικής κράτησης των παράτυπων μεταναστών, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η εφαρμογή λιγότερο περιοριστικών εναλλακτικών μέτρων, είναι δυσανάλογη και μη δικαιολογημένη στα πλαίσια του διεθνούς δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Προκειμένου να διαπιστωθεί ότι η κράτηση είναι αναγκαία και αναλογική στις συγκεκριμένες συνθήκες κάθε περίπτωσης, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα «λιγότερο παραβιαστικά μέτρα για την επίτευξη των ίδιων στόχων⁶». Έτσι, τα κράτη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τη χρήση εναλλακτικών, λιγότερο περιοριστικών μέτρων, όπως είναι η υποχρέωση αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές, οι εγγυήσεις ή άλλοι όροι, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες του κάθε ατόμου. Αυτά τα λιγότερο περιοριστικά μέτρα πρέπει πάντοτε να εξετάζονται πρώτα.

Η κράτηση είναι επιτρεπτή, μόνον όταν έχει διαπιστωθεί ότι λιγότερο περιοριστικά μέτρα δεν θα είναι αποτελεσματικά, και θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο ως τελευταία επιλογή, όταν είναι αποδεδειγμένα αναγκαία και αναλογική στις συγκεκριμένες συνθήκες για τη επίτευξη ενός από τους εξής τρεις νόμιμους σκοπούς: την αποτροπή φυγοδικίας, την εξακρίβωση στοιχείων ταυτότητας ή τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με εντολή απέλασης.

Διερευνώντας τη συμμόρφωση των κρατών με τις υποχρεώσεις τους που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα, οι οργανισμοί της συνθήκης των Ηνωμένων Εθνών έχουν δηλώσει, ότι η κράτηση για λόγους μετανάστευσης θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνον ως μέτρο τελευταίας επιλογής, ότι λιγότερο περιοριστικά μέτρα θα πρέπει να εξετάζονται πρώτα, και έχουν συστήσει στα κράτη να εξετάζουν εναλλακτικά μέτρα της κράτησης, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων που αφορούν παράτυπους μετανάστες και αιτούντες άσυλο⁷.

Στην έκθεσή της για το έτος 2002, η Ειδική Εισηγήτρια για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, κάλεσε τα κράτη να διασφαλίσουν ότι εναλλακτικά μέτρα της κράτησης είναι διαθέσιμα για όλους τους μετανάστες χωρίς διάκριση:

74. Οι κυβερνήσεις θα πρέπει να εξετάσουν τη δυνατότητα προοδευτικής κατάργησης κάθε μορφής διοικητικής κράτησης.

75. Όταν αυτό δεν είναι άμεσα δυνατό, οι κυβερνήσεις θα πρέπει να λάβουν μέτρα για τη διασφάλιση του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών στα πλαίσια της στέρησης της ελευθερίας, μεταξύ άλλων:

(f) Διασφαλίζοντας, ότι μέτρα που δεν προβλέπουν επίβλεψη και εναλλακτικά της κράτησης είναι διαθέσιμα στους μετανάστες, μέσω της παροχής τέτοιων μέτρων με βάση το νόμο και της διασφάλισης ότι οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις δεν προάγουν διακρίσεις εις βάρος αυτών που δεν έχουν την υπηκοότητα.

Έκθεση της Ειδικής Εισηγήτριας για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, 30 Δεκεμβρίου 2002, E/CN.4/2003/85, παράγραφοι 74-75.



Η Ομάδα Εργασίας για την Παράνομη Κράτηση (WGAD) και η Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα έχουν επανειλημμένα επισημάνει την υποχρέωση των κρατών να διασφαλίζουν ότι, κατά την εξέταση της αναγκαιότητας και αναλογικότητας της κράτησης ενός ατόμου, λαμβάνονται πλήρως υπόψη τα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης, ιδιαίτερα στο πλαίσιο κράτησης μεταναστών. Η Επιτροπή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα επεσήμανε, ότι τα κράτη πρέπει να αποδεικνύουν την αναγκαιότητα και αναλογικότητα μιας εντολής κράτησης, εξετάζοντας πρώτα λιγότερο περιοριστικά μέτρα⁸. Η WGAD συνέστησε στα κράτη να αποφεύγουν γενικά⁹ την κράτηση αυτών που δεν έχουν υπηκοότητα και εισέρχονται στη χώρα χωρίς την απαραίτητη βίζα ή παραμένουν στη χώρα χωρίς έγκυρα μεταναστευτικά έγγραφα.

Σύμφωνα με τις Οδηγίες του Συμβουλίου της Ευρώπης:

«Ένα άτομο μπορεί να στερηθεί την ελευθερία του/της μόνον για να διασφαλιστεί η εκτέλεση εντολής απέλασης από την χώρα [...] εάν, κατόπιν προσεκτικής εξέτασης της αναγκαιότητας στέρξης της ελευθερίας σε κάθε ατομική περίπτωση, οι αρχές της χώρας υποδοχής έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η συμμόρφωση με την εντολή απέλασης δεν μπορεί να διασφαλιστεί τόσο αποτελεσματικά με την καταφυγή σε μέτρα που δεν προβλέπουν κράτηση, όπως συστήματα επιτήρησης, υποχρέωση τακτικής αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές, χρηματική εγγύηση ή άλλα εγγυοδοτικά συστήματα».

Συμβούλιο της Ευρώπης, Επιτροπή Υπουργών, Είκοσι Οδηγίες για την Υποχρεωτική Επιστροφή, Υιοθετήθηκε στις 4 Μαΐου 2005, Οδηγία 6.

Αντιστοίχως, όπως έχει επανειλημμένα τονίσει η WGAD «εναλλακτικά μέτρα και μέτρα που δεν προβλέπουν κράτηση, όπως υποχρεώσεις αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές, θα πρέπει πάντα να εξετάζονται πριν την καταφυγή στην κράτηση»¹⁰, αναγνωρίζοντας «την υποχρέωση των κρατών να εξετάζουν μέτρα εναλλακτικά της διοικητικής κράτησης»¹¹.

Συγκεκριμένα πρότυπα, που αφορούν τους αιτούντες άσυλο, αναπτύχθηκαν από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR) αναφέροντας ότι «όταν υπάρχουν μηχανισμοί ελέγχου που μπορούν να εφαρμοστούν ως βιώσιμα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης... θα πρέπει πάντοτε να εφαρμόζονται πρώτοι, εκτός και αν υπάρχουν αποδείξεις ότι ένα τέτοιο εναλλακτικό μέτρο δεν θα είναι αποτελεσματικό στη συγκεκριμένη περίπτωση»¹². Αναγνωρίζοντας ότι τα κράτη θα πρέπει να παρέχουν εναλλακτικά μέτρα της κράτησης, οι Οδηγίες της UNHCR για τα Εφαρμόσιμα Κριτήρια και Πρότυπα που αφορούν την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο (Οδηγίες Κράτησης) παραθέτουν μια σειρά εναλλακτικών μέτρων της κράτησης που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τους αιτούντες άσυλο¹³. Αυτά επιβεβαιώθηκαν από την Υπο-Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Προώθηση και Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η οποία ενθάρρυνε σαφώς «τα Κράτη να υιοθετήσουν εναλλακτικά μέτρα της κράτησης, όπως αυτά που απαριθμούνται στις Οδηγίες για τα Εφαρμόσιμα Κριτήρια και Πρότυπα που αφορούν την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο»¹⁴.

Επιπλέον, ειδική προσοχή θα πρέπει να δοθεί στις ιδιαίτερες ανάγκες ευάλωτων προσώπων, όπως παιδιά, έγκυες γυναίκες, ηλικιωμένοι, επιζήσαντες από βασανιστήρια και άτομα με σοβαρές ιατρικές ή ψυχολογικές παθήσεις. Όπως επισημαίνεται από την Ειδική Εισηγήτρια για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, «...θα πρέπει να αναζητηθούν ειδικές ρυθμίσεις για την προστασία των ευάλωτων ομάδων. Στις περιπτώσεις αυτές η ζημία που προκαλείται [από τη διοικητική κράτηση] φαίνεται στην Ειδική Ερευνητήρια ότι είναι εντελώς δυσανάλογη με το στόχο της πολιτικής για τον έλεγχο της μετανάστευσης»¹⁵. Η Ειδική Εισηγήτρια συνέχισε υπογραμμίζοντας, ότι οι ειδικές συνθήκες και ανάγκες των ηλικιωμένων, των ατόμων με αναπηρίες, των εγκύων γυναικών ή των ασθενών, συμπεριλαμβανομένων των ψυχικά ασθενών, δεν λαμβάνονταν αρκούντως υπόψη στα μέτρα ελέγχου της μετανάστευσης. Και συγκεκριμένα, θα πρέπει να απαγορεύεται η κράτηση ασυνόδευτων παιδιών όπως προβλέπεται από το νόμο¹⁶.

Μία άλλη ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα είναι τα θύματα εμπορίου ανθρώπων (trafficking). Οι Προτεινόμενες Αρχές και Οδηγίες του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και το Εμπόριο Ανθρώπων καλούν ρητά τα κράτη να διασφαλίσουν «ότι τα άτομα που είναι θύματα trafficking σε καμία περίπτωση δεν κρατούνται για λόγους μετανάστευσης ούτε προφυλακίζονται»¹⁷, ότι «η νομοθεσία απαγορεύει τη δίωξη, κράτηση ή τιμωρία των θυμάτων trafficking για λόγους παράνομης εισόδου ή παραμονής στη χώρα ή για δραστηριότητες στις οποίες εμπλέκονται ως άμεση συνέπεια της κατάστασής τους ως θύματα trafficking»¹⁸.



ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΠΑΡΟΧΗΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

Τα κράτη πρέπει να διασφαλίζουν ότι εναλλακτικά μέτρα της κράτησης είναι διαθέσιμα και προσβάσιμα στους παράτυπους μετανάστες και τους αιτούντες άσυλο, στη νομοθεσία και την πρακτική, χωρίς διακρίσεις.

Τα κράτη πρέπει, σε κάθε ατομική περίπτωση, να εξετάζουν και να εφαρμόζουν λιγότερο περιοριστικά εναλλακτικά μέτρα της κράτησης και να καταφεύγουν στην κράτηση μόνο εάν έχει διαπιστωθεί, ότι κανένα άλλο εναλλακτικό μέτρο δεν θα ήταν αποτελεσματικό για την επίτευξη του νόμιμου σκοπού.

Κατά την εξέταση εναλλακτικών μέτρων της κράτησης, τα κράτη πρέπει να λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις ατομικές συνθήκες και τις συνθήκες ιδιαίτερα ευάλωτων ομάδων συμπεριλαμβανομένων των παιδιών, των έγκυων γυναικών, των θυμάτων trafficking, των ηλικιωμένων αυτών που πάσχουν από σοβαρές ιατρικές παθήσεις.

Κατά την εξέταση εναλλακτικών μέτρων, τα κράτη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη ότι τα ασυνόδευτα παιδιά καθώς και τα θύματα trafficking δεν πρέπει να κρατούνται.

II. ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΗ ΧΡΗΣΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

Όλα τα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης περιορίζουν ή παρεμβαίνουν, σε κάποιο βαθμό, στα ανθρώπινα δικαιώματα ενός ατόμου. Ως τέτοια, τα εναλλακτικά μέτρα θα πρέπει να συμφωνούν με τις αρχές της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας, καθώς και με την αρχή της μη διάκρισης¹⁹. Αυτές οι γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων πρέπει να διέπουν τις αποφάσεις και να παρέχουν ένα πλαίσιο για την εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων της κράτησης για λόγους μετανάστευσης.

Η νομιμότητα σημαίνει ότι ο περιορισμός προβλέπεται και εκτελείται σύμφωνα με το νόμο, με την ύπαρξη ουσιαστικών και διαδικαστικών δικλείδων ασφαλείας. Αυτό σημαίνει, ότι ο περιορισμός της προσωπικής ελευθερίας ή της ελευθερίας μετακίνησης ενός ατόμου πρέπει να στηρίζεται σε λόγους και όρους που προβλέπονται από το νόμο. Τα άτομα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να προβλέπουν με εύλογη βεβαιότητα πότε και υπό ποιες συνθήκες μπορεί να επιβληθούν τέτοιοι περιορισμοί²⁰. Ο νόμος θα πρέπει να περιλαμβάνει τον προσδιορισμό κάθε διαθέσιμου μέτρου και τα κριτήρια χρήσης του, καθώς επίσης και τον καθορισμό των αρχών που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή τους και κάθε εκχώρηση αρμοδιότητας σε τρίτα μέρη.

Κάθε περιορισμός θα πρέπει να στοχεύει προς και να είναι αναγκαίος για την επίτευξη ενός νόμιμου σκοπού, καθώς επίσης να είναι αναλογικός προς αυτόν το σκοπό²¹. Τα κράτη πρέπει να αποδεικνύουν ότι το περιοριστικό μέτρο είναι απολύτως αναγκαίο για την επίτευξη ή την προστασία ενός νόμιμου σκοπού (αρχή της **αναγκαιότητας**)²². Τα κράτη πρέπει επίσης να αποδεικνύουν, ότι το μέτρο είναι κατάλληλο για την επίτευξη ενός νόμιμου σκοπού, ανάλογο του σκοπού και το λιγότερο παρεμβατικό μέσο για την επίτευξή του (αρχή της **αναλογικότητας**)²³. Με άλλα λόγια, η αναγκαιότητα και η αναλογικότητα απαιτούν ο περιορισμός να είναι σε απόλυτη ισορροπία με τον νόμιμο σκοπό που το μέτρο στοχεύει να επιτύχει, κάτι που στην περίπτωση της κράτησης για λόγους μετανάστευσης είναι η αποτροπή φυγοδικίας, η εξακρίβωση στοιχείων ταυτότητας ή η διασφάλιση συμμόρφωσης με εντολή απέλασης από τη χώρα. Οποιοσδήποτε περιορισμός μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνον όταν κανένα άλλο λιγότερο επεμβατικό και περιοριστικό μέσο δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την επίτευξη του ίδιου σκοπού.

Τα κράτη θα πρέπει να εφαρμόζουν οποιοδήποτε μέτρο θα ικανοποιήσει την επίτευξη του σκοπού τους με τη μικρότερη δυνατή παρέμβαση στα ανθρώπινα δικαιώματα του εμπλεκόμενου ατόμου. Αν και στην πράξη είναι δύσκολο να καθοριστεί μια ιεραρχία μέτρων, τα κράτη θα πρέπει να ξεκινούν με την εξέταση του λιγότερου παρεμβατικού μέτρου για το συγκεκριμένο άτομο από ένα εύρος διαθέσιμων εναλλακτικών. Η εφαρμογή του εναλλακτικού μέτρου θα πρέπει να βασίζεται σε σαφή νομική αιτιολογία και να ικανοποιεί τις προϋποθέσεις της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας.



Η αρχή της μη διάκρισης απαιτεί από τα κράτη να παρέχουν αυτά τα μέτρα χωρίς διακρίσεις, όχι μόνο σε νομικό επίπεδο αλλά και την πράξη²⁴. Οι προϋποθέσεις ή τα κριτήρια για κάθε εναλλακτικό μέτρο δεν πρέπει να προάγουν διακρίσεις εις βάρος συγκεκριμένων ομάδων που δεν έχουν την υπηκοότητα, στη βάση της εθνικής καταγωγής, της θρησκείας, της οικονομικής κατάστασης, της μετανάστευσης ή άλλης συνθήκης. Η αρχή της μη διάκρισης σημαίνει επίσης, ότι τα κράτη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση των παράτυπων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, όπως είναι η γενική αδυναμία τους να διαθέσουν μεγάλα χρηματικά ποσά για καταβολή εγγυήσεων, ή η περιορισμένη δυνατότητα να παρέχουν εγγυητές λόγω της έλλειψης σταθερής διεύθυνσης, επίσημης απασχόλησης ή σταθερών οικογενειακών δεσμών, καθώς επίσης και η ιδιαίτερη ευπάθεια ορισμένων ομάδων. Τα εναλλακτικά μέτρα δεν θα πρέπει να επιβάλλονται ή να απορρίπτονται αυθαίρετα ή βάσει διακρίσεων, ούτε θα πρέπει τα μέλη οποιασδήποτε συγκεκριμένης ομάδας να υποβάλλονται σε μέτρα τα οποία είναι πιο περιοριστικά από αυτά που θα μπορούσαν να τους επιβληθούν σε άλλη περίπτωση.

Η δικαστική επανεξέταση αποτελεί σημαντικό τρόπο ελέγχου της χρήσης εναλλακτικών μέτρων, προκειμένου να διασφαλιστεί η αναλογικότητα, η αναγκαιότητα ή η αρχή της μη διάκρισης, καθώς και η παροχή αποτελεσματικής αντιμετώπισης της παραβίασης αυτών των αρχών. Μολονότι η εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων ανήκει, σε έναν βαθμό, στη διακριτική ευχέρεια των κρατικών αρχών, θα πρέπει να υπάρχει ένας τρόπος προστασίας του ατόμου από τις αυθαίρετες αποφάσεις και την κατάχρηση της διακριτικής ευχέρειας.

Θα πρέπει να υπάρχει πρόβλεψη για έλεγχο τόσο της απόφασης, όσο και της εφαρμογής των εναλλακτικών μέτρων της κράτησης από τις δικαστικές ή άλλες αρμόδιες αρχές που να έχουν αρμοδιότητα τροποποίησης του μέτρου καθώς και επιβολής κάθε άλλου αναγκαίου διορθωτικού μέτρου. Προκειμένου αυτή η ασφαλιστική δικλείδα να είναι πράγματι αποτελεσματική, το άτομο θα πρέπει να πληροφορείται για αυτό το δικαίωμά του και να του παρέχεται δωρεάν νομική βοήθεια, εφόσον δεν μπορεί να αντεπεξέλθει οικονομικά.

ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

Η εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων θα πρέπει να γίνεται με σεβασμό στην αξιοπρέπεια του ατόμου, και να συμφωνεί με τις αρχές της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της μη διάκρισης. Τα εναλλακτικά μέτρα θα πρέπει επίσης να υπόκεινται σε δικαστική επανεξέταση.

Τα εναλλακτικά μέτρα θα πρέπει να προβλέπονται στο νόμο, ο οποίος θα πρέπει να καθορίζει κάθε εναλλακτικό μέτρο και τα κριτήρια χρήσης του, καθώς και τις αρχές που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή τους.

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.

Τα κράτη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, καθώς και τις ιδιαίτερες ευπάθειες ορισμένων ομάδων, έτσι ώστε να διασφαλίζουν ότι η εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων δεν θα έχει ως αποτέλεσμα μεταχείριση που προάγει τις διακρίσεις εις βάρος συγκεκριμένων ομάδων που δεν έχουν την υπηκοότητα λόγω εθνικής καταγωγής, θρησκείας, οικονομικής κατάστασης, μετανάστευσης ή άλλης ιδιότητας. Προκειμένου να διασφαλιστεί η μη αυθαίρετη εφαρμογή, θα πρέπει να είναι διαθέσιμο το αποτελεσματικό δικαίωμα επανεξέτασης της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της καταλληλότητας του εναλλακτικού μέτρου από ανεξάρτητη δικαστική ή άλλη αρμόδια αρχή.

III. ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

Η νομοθεσία αρκετών χωρών προσφέρει εναλλακτικά μέτρα της κράτησης των μεταναστών, όπως αποφυλάκιση με εγγύηση, καταβολή χρηματικών ποσών ως εγγυήσεων, αστυνομική επίβλεψη και κοινοτική εποπτεία, υποχρέωση να κατοικούν σε δεδομένη διεύθυνση με περιοδικές εμφανίσεις στις αρχές²⁵ ή κατάθεση των ταξιδιωτικών εγγράφων. Η χρήση τους, παρόλ' αυτά, παραμένει άκρως διακριτική, συχνά χωρίς σαφείς και σταθερές κατευθυντήριες οδηγίες.



Ακόμη κι όταν, όμως, ο νόμος σαφώς προβλέπει εναλλακτικά μέτρα της κράτησης, συχνά είναι δύσκολο να έχει κάποιος πρόσβαση σε αυτά²⁶. Η εγγύηση, όταν παρέχεται, συχνά ορίζεται σε ποσό που δεν διαθέτουν οι παράτυποι μετανάστες ή όσοι αιτούνται άσυλο, εξαιτίας των περιορισμένων οικονομικών πόρων τους. Ο όρος να υπάρχει τρίτο πρόσωπο ως εγγυητής αποτελεί επιπλέον εμπόδιο, δεδομένου ότι οι μετανάστες και οι αιτούντες άσυλο συνήθως δεν έχουν συγγενείς ή φίλους στη χώρα, που θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως εγγυητές. Ομοίως, η κοινοτική εποπτεία ή η εγκατάσταση σε μια προκαθορισμένη διεύθυνση ίσως είναι δύσκολο να τεθούν σε εφαρμογή, αφού οι παράτυποι μετανάστες μπορεί να μην έχουν σταθερή εργασία ή σταθερά μέρη διαμονής.

Παρόλ' αυτά, η διαθεσιμότητα αυτών των μέτρων, παρά την **επί τόπου** και συχνά ασυνεπή χρήση τους, υπογραμμίζει την ύπαρξη ποικίλων πιθανών μέτρων που θα μπορούσαν οι χώρες να χρησιμοποιήσουν. Όταν χρησιμοποιούνται εναλλακτικά μέτρα, πρέπει να χρησιμοποιούνται με τέτοιο τρόπο, ώστε να συμμορφώνονται με τις κρατικές υποχρεώσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Μια πρόσφατη μελέτη της UNUCR, *Εναλλακτικά Μέτρα στην Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο και των Προσφύγων*, αναγνώρισε ως την καλύτερη πρακτική, τη νομοθεσία που προβλέπει μια αναλογική κλίμακα μέτρων, από τα λιγότερο ως τα περισσότερα περιοριστικά, επιτρέποντας την ανάλυση αναλογικότητας και αναγκαιότητας για κάθε μέτρο²⁷. Περιγράφοντας το σύστημα σε πολλά Σκανδιναβικά κράτη, την Ελβετία, τη Νέα Ζηλανδία και τη Λιθουανία, η μελέτη καταλήγει ότι εκεί όπου η κράτηση είναι το ένα

Στη νομοθεσία πολλών κρατών υπάρχει μια σειρά από μέτρα ελέγχου της μετανάστευσης. Δημιουργούν ποικίλα μέτρα εναλλακτικά της κράτησης, τα οποία είναι περισσότερο ή λιγότερο περιοριστικά.

Τα πιο τυπικά μέτρα περιλαμβάνουν:

- Όρους Καταγραφής/Τεκμηρίωσης
- Αποφυλάκιση κατόπιν χρηματικών και άλλων εγγυήσεων
- Αποφυλάκιση υπό την εποπτεία ΜΚΟ
- Όρους αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές
- Υποδεδειγμένη κατοικία
- Διαμονή σε Ανοιχτά Κέντρα
- Διαμονή σε Ημι-Κλειστά Κέντρα

άκρο σε ένα εύρος μέτρων και η χωρίς όρους αποφυλάκιση στο άλλο, είναι πιο πιθανό τα κράτη να διασφαλίσουν στην πράξη την εφαρμογή των εναλλακτικών μέτρων. Στην περίπτωση της Νέας Ζηλανδίας, και η απόφαση για κράτηση, αλλά και κάθε απόφαση που εφαρμόζει εναλλακτικά μέτρα ή που διατάσσει αποφυλάκιση άνευ όρων, επανεξετάζεται περιοδικά, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι λαμβάνονται υπόψη οι μεταβαλλόμενες συνθήκες που μπορεί να επηρεάσουν τον αιτούντα άσυλο²⁸.

Τα εναλλακτικά μέτρα πρέπει να είναι διαθέσιμα και να χρησιμοποιούνται χωρίς διακρίσεις. Η χρήση εναλλακτικών μέτρων δεν θα πρέπει να περιορίζει τα ανθρώπινα δικαιώματα του ατόμου πέρα από όσο είναι απαραίτητο και ανάλογο. Εάν οποιοδήποτε από αυτά τα μέτρα εφαρμόζεται χωρίς λόγο ή δυσανάλογα, ή χωρίς τη εξέταση των ατομικών συνθηκών, οποιοδήποτε από τα μέτρα αυτά σε μια συγκεκριμένη περίπτωση θα μπορούσε να αποτελέσει αυθαίρετη παραβίαση των δικαιωμάτων του ατόμου.

ΟΡΟΙ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΚΑΙ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ

Μέτρα, όπως η καταγραφή και έκδοση επίσημων εγγράφων καταγραφής όταν οι μετανάστες ή οι αιτούντες άσυλο μπαίνουν για πρώτη φορά σε μια χώρα, αποτελούν πρακτικά εναλλακτικά μέτρα στην κράτηση εκείνων που φθάνουν χωρίς έγγραφα. Η καταγραφή, χρησιμοποιείται ευρέως σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες για τους αιτούντες άσυλο και όλο και περισσότερο σε αρκετά Αφρικανικά κράτη, έχει μειώσει τη χρήση της κράτησης για τους αιτούντες άσυλο που φθάνουν χωρίς έγγραφα²⁹. Η παραγωγή εγγράφων ταυτότητας είναι ορισμένες φορές απαραίτητη για όσο διάστημα διαρκεί η αίτηση ασύλου, για την εξακρίβωση των στοιχείων ταυτότητας του αιτούντος.

Σε έκθεση της για τις Μπαχάμες, η Επιτροπή για την Εξάλειψη Κάθε Μορφής Διακρίσεων (CERD), η οποία παρακολουθεί την συμμόρφωση των κρατών με τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τη σύμβαση για την Εξάλειψη Όλων των Μορφών Φυλετικών Διακρίσεων, δήλωσε:

34. Η επιτροπή σημειώνει με μεγάλη ανησυχία ότι οι άνθρωποι που εισέρχονται στη χώρα χωρίς τα κατάλληλα έγγραφα, κρατούνται αυτόματα χωρίς η κράτηση να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Σημειώνει τη δήλωση της αντιπροσωπείας ότι τέτοιου είδους κράτηση γενικά δεν διαρκεί περισσότερο από λίγες μέρες, αλλά σε αναφορές έχει σημειωθεί ότι τέτοιες κρατήσεις ενίοτε εκτείνονται σε ένα έτος ή και περισσότερο, ανάλογα με τις εθνικότητες των μεταναστών.



Η παράδοση των εγγράφων στις αρχές, για όσο διάστημα διαρκούν οι κανονικές διαδικασίες παροχής ασύλου, δεν αποτελεί εναλλακτικό μέτρο της κράτησης. Όταν τα έγγραφα παραδίδονται στις αρχές, πρέπει να κρατούνται για το μικρότερο δυνατό χρονικό διάστημα που απαιτείται, προκειμένου να γίνει η καταχώρηση των αιτούντων άσυλο και να ελεγχθούν τα στοιχεία της ταυτότητάς τους³⁰.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει, ότι η κράτηση θα πρέπει να είναι η τελευταία λύση και καλεί το Κράτος να υιοθετήσει εναλλακτικά μέτρα της κράτησης, για όσους μετανάστες και αιτούντες άσυλο δεν έχουν έγγραφα.

CERD, Μπαχάμες UN Doc. A/59/18 (2004) 10, παραγράφος 34.

Όπου τα κράτη απαιτούν την παραγωγή εγγράφων, πρέπει να τα αντικαταστήσουν με αναγνωρισμένα έγγραφα καταχώρησης και ταυτότητας, ώστε να διασφαλίσουν ότι οι αιτούντες άσυλο διαθέτουν έγγραφα και μπορούν να απολαμβάνουν και να έχουν πρόσβαση σε ανθρωπίνια δικαιώματα, όπως η κατάλληλη στέγαση, η υγειονομική περίθαλψη και η εκπαίδευση, ή αλλιώς τίθενται σε ευπαθή κατάσταση εξαιτίας του νομικού καθεστώτος τους και/ή της επιβεβλημένης κατάστασης να μη διαθέτουν νομιμοποιητικά έγγραφα.

ΟΡΟΙ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΚΑΙ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ

Η καταγραφή των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο και η παροχή εγγράφων επίσημης καταχώρησης μπορούν να είναι αποτελεσματικά μέτρα για την αποτροπή της φυγοδικίας και την διασφάλιση ότι δεν υποβάλλονται σε αυθαίρετη κράτηση στις χώρες υποδοχής και διαμετακόμισης.

Τα Κράτη πρέπει να διασφαλίζουν ότι μέτρα, όπως η παραγωγή εγγράφων ταυτότητας για την εξακρίβωση των στοιχείων ταυτότητας για όσο διάστημα διαρκούν οι κανονικές διαδικασίες ασύλου, δεν παρεμποδίζουν την πρόσβαση ενός ατόμου στα δικαιώματά του για κατάλληλη στέγαση, υγειονομική περίθαλψη και εκπαίδευση, αλλιώς τίθενται σε ευπαθή θέση.

ΟΡΟΙ ΑΥΤΟΠΡΟΣΩΠΗΣ ΕΜΦΑΝΙΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ

Μπορεί να απαιτείται οι παράτυποι μετανάστες και οι αιτούντες άσυλο να δηλώνουν περιοδικά παρουσία σε υπαλλήλους του κράτους, όπως η αστυνομία ή οι υπηρεσίες μετανάστευσης, ή σε υπαλλήλους της κοινότητας. Η συχνότητα των αναφορών αυτών μπορεί να είναι σε ημερήσια ή εβδομαδιαία βάση ή να είναι λιγότερο συχνή και μπορεί να συνδέεται με την ανανέωση των εγγράφων καταχώρησης. Συχνά, η παρουσία απαιτείται να γίνεται αυτοπροσώπως, αλλά μπορεί να γίνονται και τηλεφωνικά, ειδικά στις περιπτώσεις που οι όροι αυτοπρόσωπης εμφάνισης είναι πιο συχνοί.

Πολλές χώρες θέτουν συχνά όρους αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές για το διάστημα που διαρκούν οι διαδικασίες μετανάστευσης, και ειδικότερα οι διαδικασίες ασύλου³¹. Ωστόσο, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ευρύτερα ως λιγότερο περιοριστικό, εναλλακτικό μέτρο της κράτησης μεταναστών³².

Οι κρατικές αρχές πρέπει να εξασφαλίσουν ότι οι όροι αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές είναι κατάλληλα προσαρμοσμένοι σε κάθε ατομική περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη παράγοντες όπως η ατομική οικογενειακή κατάσταση, η κατάσταση διαμονής και τα οικονομικά μέσα.

Οι όροι αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές μπορεί να είναι επαχθείς. Για παράδειγμα, ο όρος να γίνεται η παρουσία στην αστυνομία κάθε μέρα μπορεί να περιορίζει σημαντικά την ελευθερία του ατόμου και την ιδιωτική του ζωή. Στις περιπτώσεις που το κέντρο παρουσίας βρίσκεται σε απομακρυσμένο μέρος, το κόστος μεταφοράς και ο χρόνος που χρειάζεται για να φτάσει κανείς εκεί και να επιστρέψει μπορεί να είναι δυσβάσταχτο, ή να εμποδίζει την εκπλήρωση των εργασιακών ή άλλων υποχρεώσεων.

Σύμφωνα με την Επιτροπή των Ανθρώπινων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ, προκειμένου να διαπιστωθεί ότι η κράτηση είναι απαραίτητη σε όλες τις περιστάσεις, τα κράτη πρέπει να εξετάσουν και «λιγότερο επεμβατικά μέσα για την επίτευξη των ιδίων σκοπών». Στην C. εναντίον Αυστραλίας η Επιτροπή των Ανθρώπινων Δικαιωμάτων εξέτασε την αναγκαιότητα της κράτησης ενός αιτούντος άσυλο και διαπίστωσε, ότι η Αυστραλία «δεν είχε αποδείξει ότι, σύμφωνα με τις ιδιαίτερες συνθήκες του συντάκτη, δεν υπήρχαν λιγότερο επεμβατικά μέσα για την επίτευξη των ιδίων σκοπών, δηλαδή, τη συμμόρφωση με τις πολιτικές του Κράτους που αφορούσαν τη μετανάστευση, για παράδειγμα, με την επιβολή υποχρεώσεων αυτοπρόσωπης εμφάνισης, εγγυήσεις ή άλλες προϋποθέσεις...».

Επιτροπή Ανθρώπινων Δικαιωμάτων, C. εναντίον Αυστραλίας, 13 Νοεμβρίου 2002, Περίπτωση No. 900/1999, παράγραφος 8.2



Συνεπώς, η χρήση των όρων αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές και η συχνότητά τους, πρέπει να τεκμηριώνεται ως αναγκαία και ανάλογη με τους δηλωμένους σκοπούς σε κάθε περίπτωση, και να μην είναι επαχθές για το άτομο. Οι όροι πρέπει να είναι αρκετά ευέλικτοι ώστε να προσαρμόζονται στις μεταβολές των συνθηκών του ατόμου, για παράδειγμα, αντικαθιστώντας το κέντρο εμφάνισης με κάποιο που βρίσκεται πιο κοντά στον τόπο διαμονής ή κατοικίας του ατόμου, σε περίπτωση που μετακομίσει.

Τα κράτη θα πρέπει να ενθαρρύνονται να αναπτύξουν όρους αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές που να είναι ευαίσθητοι και προσαρμοσμένοι στην ιδιαίτερη κατάσταση των παράτυπων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, καθώς και να προβλέπουν εποπτεία από ένα κοινοτικό οργανισμό ή άλλου είδους κοινοτική υποστήριξη, σε περιπτώσεις που είναι κατάλληλες.

ΟΡΟΙ ΑΥΤΟΠΡΟΣΩΠΗΣ ΕΜΦΑΝΙΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ

Τα κράτη πρέπει να εξασφαλίζουν ότι οι όροι παρακολούθησης ή εμφάνισης στις αρχές δεν είναι υπερβολικά δύσκολο να ικανοποιηθούν ή ότι δεν περιορίζουν την ελευθερία του ατόμου και την ιδιωτική του ζωή και ότι λαμβάνουν υπόψιν τις ιδιαίτερες συνθήκες του ατόμου, όπως η οικογενειακή του κατάσταση, οι συνθήκες διαβίωσης και τα οικονομικά μέσα.

Τα Κράτη θα πρέπει να αναπτύξουν όρους παρουσίας στις αρχές που να είναι προσαρμοσμένοι στην ιδιαίτερη κατάσταση των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο και να κάνουν χρήση των δυνατοτήτων κοινοτικής εποπτείας και υποστήριξης, όπου είναι κατάλληλο.

ΕΓΓΥΗΣΗ, ΧΡΕΩΓΡΑΦΑ, ΑΣΦΑΛΕΙΑ

Οι χρηματικές και άλλες εγγυήσεις περιλαμβάνουν συνήθως την δέσμευση ενός χρηματικού ποσού που θα διασφαλίσει την παρουσία ενός ατόμου σε επίσημες συναντήσεις ή ακροάσεις, κατά το διάστημα που η υπόθεσή του είναι υπό εξέταση. Η εγγύηση απαιτεί την κατάθεση ενός χρηματικού ποσού που εγγυάται την συμμόρφωση του ατόμου στο μέλλον με τις διαδικασίες μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της παρουσίας του σε μελλοντικές ακροάσεις ή τη συμμόρφωση με μία διαταγή απελάσεως. Το χρηματικό ποσό επιστρέφεται εάν το άτομο παρουσιαστεί, αλλιώς παρακρατείται. Το χρεώγραφο είναι μία γραπτή συμφωνία με τις αρχές όπου το άτομο υπόσχεται να επιτελέσει τα καθήκοντά τους, όπως να παρουσιαστεί σε συνεντεύξεις, ακροάσεις ή να συμμορφωθεί με μία διαταγή απέλασης και μερικές φορές περιλαμβάνει την κατάθεση ενός χρηματικού ποσού από το ίδιο το άτομο ή ένα τρίτο πρόσωπο. Ασφάλεια είναι ένα τρίτο πρόσωπο να εγγυηθεί την εμφάνιση του ενδιαφερόμενου και συμφωνεί να καταβάλει ένα χρηματικό ποσό εάν το άτομο φυγοδικήσει³⁹. Η προϋπόθεση της ασφάλειας περιλαμβάνεται συχνά στους όρους της εγγύησης ή του χρεώγραφου.

Αν και αυτά τα εναλλακτικά μέτρα προβλέπονται στη νομοθεσία πολλών χωρών, συχνά δεν εφαρμόζονται με τρόπο συστηματικό που δεν προάγει τις διακρίσεις. Η ικανότητα ενός ατόμου να κάνει αίτηση για εγγύηση συχνά συνδέεται με την δυνατότητά του να βρει κάποιον που θα πληρώσει ένα χρηματικό ποσό ως εγγύηση για την μελλοντική του παρουσία στις διαδικασίες μετανάστευσης, ή εξαρτάται από την εξεύρεση ενός μέλους της

Μερικά από τα προβλήματα του τρόπου εφαρμογής των εναλλακτικών μέτρων στις συγκεκριμένες συνθήκες των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων αναδείχθηκαν πρόσφατα από την Ειδική Εισηγήτρια για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών:

39. ... Η νομοθεσία αρκετών χωρών παρέχει εναλλακτικά μέτρα στην διοικητική κράτηση, όπως η αποφυλάκιση με εγγύηση, η αποφυλάκιση επί τω λόγω της τιμής του, ο κατ' οίκον περιορισμός, η ημι-ελευθερία, η καταβολή συγκεκριμένου χρηματικού ποσού ως εγγύηση, η αστυνομική επιτήρηση, η απαγόρευση εισόδου ή απέλαση από την χώρα, η υποχρέωση διαμονής σε δεδομένη διεύθυνση με περιοδική αυτοπρόσωπη εμφάνιση στις αρχές, η αφαίρεση διαβατηρίου.

40. Αναφέρουμε, ότι υπάρχει ένα στοιχείο διακριτικότητας σε πολλές χώρες σχετικά με το πότε τέτοια μέτρα μπορούν να λαμβάνονται, καθώς συχνά ο ίδιος ο νόμος δεν τα προβλέπει εάν δεν ικανοποιούνται ορισμένα κριτήρια. Συχνά, ελλείπει στατιστικών στοιχείων, δεν είναι δυνατόν να διαπιστωθεί πόσο συχνά λαμβάνονται εναλλακτικά μέτρα. Ωστόσο, έχει αναφερθεί ότι ακόμη και όταν [ο νόμος] προβλέπει σαφώς μέτρα μη-κράτησης, είναι δύσκολο προσβάσιμα. Η εγγύηση, όταν χορηγείται, ορίζεται συχνά σε ένα ποσόν που δεν μπορούν να καλύψουν οι μετανάστες. Η απαίτηση ασφάλειας είναι ένα επιπλέον εμπόδιο, δεδομένης της έλλειψης συγγενών ή φίλων που μπορούν να εγγυηθούν για τους μετανάστες...

Εκθεση της Ειδικής Εισηγήτριας για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών 30 Δεκεμβρίου 2002, Έγγραφο Η.Ε. Ε/CN.4/2003/85, παράγραφοι 39-40.



οικογένειας ή φίλου που θα διασφαλίσει την μελλοντική παρουσία του ή θα επιβλέπει την απελευθέρωσή του. Άλλα εμπόδια είναι συχνά η έλλειψη ενημέρωσης, η έλλειψη πρόσβασης σε νομική βοήθεια ή εκπροσώπηση και η έλλειψη επαρκούς διερμηνείας³⁴.

Έτσι, η διαθεσιμότητα στην πράξη της αποφυλάκισης με εγγύηση, χρεώγραφο ή ασφάλεια των παράτυπων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, περιορίζεται συχνά από την περιορισμένη γνώση και πρόσβασή τους σε νομικές διαδικασίες, καθώς και από τα συνήθως περιορισμένα οικονομικά τους μέσα. Όταν χορηγείται, η εγγύηση ορίζεται μερικές φορές σε ένα ποσό ανέφικτο για πολλούς παράτυπους μετανάστες και αιτούντες άσυλο. Η εφαρμογή αυτών των μέτρων δεν καταφέρνει συχνά να λάβει υπόψιν τις ατομικές συνθήκες τους, συμπεριλαμβανομένης της έλλειψης συγγενών ή φίλων που μπορούν να λειτουργήσουν ως εγγυητές, καθώς και της έλλειψης ασφαλούς πηγής εισοδήματος ή στέγασης³⁵.

Άλλες ρυθμίσεις για εποπτεία από έναν πολίτη ή κάτοικο, ή από έναν οργανισμό, συμπεριλαμβανομένης της αποφυλάκισης σε κοινοτικά καταφύγια, χρησιμοποιούνται ολοένα και περισσότερο ως εναλλακτικά μέτρα στην κράτηση των μεταναστών³⁶. Εκθέσεις που αξιολογούν αυτούς τους τύπους μέτρων δείχνουν, ότι απαιτείται ένα ελάχιστο επίπεδο εποπτείας για να εξασφαλίσει την παρουσία στις μεταναστευτικές διαδικασίες ή να εμποδίσει τη φυγοδικία, και ότι εναλλακτικά μέτρα όπως η εγγύηση, το χρεώγραφο ή η επιτήρηση από ένα άτομο ή οργανισμό είναι πολύ αποτελεσματικά³⁷.

Βάσει του διεθνούς δικαίου για τα ανθρώπινα δικαιώματα, τα κράτη υποχρεούνται να διασφαλίζουν ίση μεταχείριση που δεν προάγει τις διακρίσεις για όλους όσους δεν έχουν υπηκοότητα. Η απόρριψη του μέτρου της εγγύησης αποκλειστικά με βάση την εθνικότητα ενός ατόμου ή άλλη ιδιότητα, αντί να βασίζεται σε ατομική αξιολόγηση του κινδύνου φυγοδικίας, θα παραβίαζε αυτή την γενική απαγόρευση των διακρίσεων.

ΕΓΓΥΗΣΗ, ΓΡΑΠΤΗ ΔΕΣΜΕΥΣΗ, ΕΓΓΥΗΤΗΣ

Τα κράτη πρέπει να διασφαλίζουν πρόσβαση στην εγγύηση, την γραπτή δέσμευση και τον εγγυητή χωρίς διακρίσεις εις βάρος συγκεκριμένων ομάδων χωρίς υπηκοότητα, για παράδειγμα, βάσει της εθνικότητάς τους, της εθνοτικής ή άλλης καταγωγής, της οικονομικής κατάστασης, της ιδιότητάς τους ως μετανάστες ή οποιασδήποτε άλλης ιδιότητάς τους. Πιο συγκεκριμένα, τα κράτη δεν θα πρέπει να απορρίπτουν τη εγγύηση, την γραπτή δέσμευση και τον εγγυητή αποκλειστικά για λόγους παράτυπης εισόδου του ατόμου στην περιοχή.

Οι όροι χορήγησης εγγύησης ή αποφυλάκισης με χρεώγραφο ή ασφάλεια πρέπει να είναι λογικοί και δεν πρέπει να δημιουργούν μεγάλο και μη ρεαλιστικό βάρος στο άτομο.

Η εγγύηση, η γραπτή δέσμευση και ο εγγυητής πρέπει να είναι διαθέσιμα στην πράξη στους μετανάστες και τους αιτούντες άσυλο, οι οποίοι δεν πρέπει να βρίσκονται σε μειονεκτική θέση λόγω έλλειψης οικογενειακών δεσμών ή περιορισμένων οικονομικών μέσων. Για να διασφαλιστεί αυτό, τα κράτη πρέπει να θεσπίσουν ελαστικές ρυθμίσεις για την παρακολούθηση και επιτήρηση με καταφύγια κοινωνικών ομάδων ή της κοινότητας ή άλλες καινοτόμες ρυθμίσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις συγκεκριμένες συνθήκες των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο.

ΑΝΟΙΧΤΑ ΚΑΙ ΗΜΙ-ΑΝΟΙΧΤΑ ΚΕΝΤΡΑ, ΚΑΤΕΥΘΥΝΟΜΕΝΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑ

Τα ανοιχτά κέντρα, τα ημι-ανοιχτά κέντρα, η υποδεειγμένη κατοικία και οι περιορισμοί σε μια συγκεκριμένη περιοχή χρησιμοποιούνται ήδη από πολλά κράτη, ιδιαίτερα στην Ευρώπη, για τους αιτούντες άσυλο για όσο διάστημα διαρκεί η διαδικασία εξέτασης της αίτησής τους³⁸. Η φύση των κέντρων και των περιορισμών που τίθενται στην ελευθερία της κίνησης ποικίλουν σε μεγάλο βαθμό. Σε μερικές χώρες, η κίνηση περιορίζεται στην πράξη μια και οι αιτούντες άσυλο είναι υποχρεωμένοι να δίνουν παρουσία στις αρχές (παρόν) ή να μένουν στα κέντρα διαμονής τους σε καθορισμένους χρόνους. Σε άλλες χώρες οι αιτούντες άσυλο δεν επιτρέπεται να επιλέγουν τον χώρο διαμονής τους, αλλά μπορούν να το κάνουν υπό συγκεκριμένους όρους ή σε ένα συγκεκριμένο στάδιο της διαδικασίας εξέτασης της αίτησής τους. Σε μερικές χώρες οι αιτούντες άσυλο είναι ελεύθεροι να εγκαταλείπουν τον χώρο διαμονής τους χωρίς άδεια ή καταθέτοντας μία επίσημη αίτηση που συνήθως εγκρίνεται. Άλλες χώρες έχουν ένα πιο αυστηρό σύστημα περιορισμένων ημερών απουσίας, υποχρεώσεων αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές ή πραγματικά καμία πιθανότητα να φύγουν εκτός από συγκεκριμένες περιπτώσεις³⁹.



Τα διαθέσιμα στοιχεία αποδεικνύουν ότι αυτά τα μέτρα θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν αποτελεσματικά ως λιγότερο περιοριστικά εναλλακτικά της κράτησης για άτομα που σε άλλη περίπτωση θα κρατούνταν⁴⁰. Ωστόσο, αφού αυτά τα μέτρα σαφώς περιορίζουν την προσωπική ελευθερία και την ελευθερία μετακίνησης, πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνο όταν είναι αναγκαία και αναλογικά, λαμβάνοντας υπόψη τις ατομικές συνθήκες και να εφαρμόζονται με τρόπο που δεν προάγουν τις διακρίσεις.

Τα κράτη θα πρέπει να κάνουν χρήση τέτοιων ρυθμίσεων ως εναλλακτικά μέτρα στην περίπτωση ατόμων που σε άλλη περίπτωση θα κρατούνταν. Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά τους αιτούντες άσυλο, σε ευθυγράμμιση με την πολιτική του UNHCR που καλεί τα κράτη να μην κρατούν

Στην εξέταση της έκθεσης για τη Δημοκρατία της Τσεχίας, οδήγησε την Επιτροπή Κατά των Βασανιστηρίων το 2004, να εκφράσει την ανησυχία της για τις τροπολογίες του νόμου σχετικά με το δικαίωμα στο άσυλο, καθώς αυτές ενίσχυαν την επιχειρηματολογία απόρριψης των αιτήσεων ασύλου και επέτρεπαν την κράτηση ατόμων που βρίσκονταν σε διαδικασία μεταφοράς για να κρατηθούν σε «κέντρα κράτησης αλλοδαπών» για διάστημα μέχρι και 180 ημέρες, σχολιάζοντας συγκεκριμένα την «περιοριστική φύση των συνθηκών σε αυτά τα κέντρα, οι οποίες είναι ανάλογες με τις συνθήκες των φυλακών». Τελικά, η Επιτροπή Κατά των Βασανιστηρίων συνέστησε στο κράτος να «επανεξετάσει το αυστηρό καθεστώς κράτησης των παράνομων μεταναστών με την προοπτική να το καταργήσει».

Επιτροπή Κατά των Βασανιστηρίων, Συμπερασματικές Παρατηρήσεις: Δημοκρατία της Τσεχίας, UN Doc.A/59/44 (2004), παράγραφοι 86j, 87(m).

άτομα αποκλειστικά και μόνο επειδή φθάνουν χωρίς έγγραφα, τα κράτη θα πρέπει να έχουν κατά νου ότι η εξακρίβωση στοιχείων ταυτότητας των αιτούντων άσυλο μπορεί να γίνει επιτυχώς μέσω της χρήσης ανοιχτών κέντρων υποδοχής⁴¹. Αλλά, όταν αυτά τα κέντρα βρίσκονται σε μέρη που είναι γεωγραφικά και κοινωνικά απομονωμένα, οι παράτυποι μετανάστες και οι αιτούντες άσυλο μπορεί να μην μπορούν να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας, εκπαίδευσης ή νομικής υποστήριξης. Τα κράτη πρέπει να διασφαλίζουν ότι η χρήση τέτοιων κέντρων, της υποδεδειγμένης κατοικίας ή άλλοι περιορισμοί δεν εμποδίζουν τα άτομα να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους, συμπεριλαμβανομένης της υγείας και της εκπαίδευσης.

Η Επιτροπή Ανθρώπινων Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών έχει εξετάσει και στο παρελθόν περιορισμούς στην διαμονή αυτών που δεν έχουν υπηκοότητα, προειδοποιώντας για υπερβολικά γενικά μέτρα που σαφώς υπονομεύουν την ελευθερία μετακίνησης των αλλοδαπών χωρίς τεκμηρίωση⁴², και συγκεκριμένα γι' αυτούς που τους επιτρέπεται να εισέλθουν σε μία νόμιμη μεταναστευτική διαδικασία. Όπως επιβεβαιώνει η Επιτροπή στο Γενικό Σχόλιο 27, οποιοσδήποτε περιορισμός της ελευθερίας μετακίνησης πρέπει να προβλέπεται από τη νομοθεσία, να είναι απαραίτητος για την προστασία της εθνικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξης, της δημόσιας υγείας ή των ηθών, ή τα δικαιώματα και τις ελευθερίες άλλων ανθρώπων και πρέπει να συνάδει με άλλα δικαιώματα που αναγνωρίζει η Σύμβαση. Επιπλέον, κανένας περιορισμός δεν μπορεί να "ακυρώσει την αρχή της ελευθερίας της μετακίνησης"⁴³.

ΑΝΟΙΧΤΑ ΚΑΙ ΗΜΙ-ΑΝΟΙΧΤΑ ΚΕΝΤΡΑ, ΚΑΤΕΥΘΥΝΟΜΕΝΗ ΔΙΑΜΟΝΗ

Στις περιπτώσεις που τα κράτη χρησιμοποιούν μέτρα, όπως τα ανοιχτά και ημι-ανοιχτά κέντρα, την υποδεδειγμένη διαμονή και τον περιορισμό σε μια καθορισμένη περιοχή, ως εναλλακτικό μέτρο στην κράτηση, πρέπει να διασφαλίζουν ότι ο περιορισμός του δικαιώματος των ατόμων στην ελευθερία και την ελεύθερη μετακίνηση συνάδει με τις σχετικές αρχές του διεθνούς δικαίου, στις οποίες περιλαμβάνονται οι αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας.

Τα κράτη πρέπει να διασφαλίζουν ότι η χρήση τέτοιων μέτρων, με ή χωρίς επιπλέον όρους αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές, δεν στερεί τα άτομα από τα υπόλοιπα ανθρώπινα δικαιώματα, όπως το δικαίωμα στην υγεία και την εκπαίδευση.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ

Η ηλεκτρονική παρακολούθηση περιλαμβάνει πολλές διαφορετικές μορφές παρακολούθησης, που ποικίλουν στην ένταση και τον βαθμό περιορισμού του δικαιώματος στην ελεύθερη μετακίνηση, την ελευθερία, και την ιδιωτική ζωή του ατόμου. Για παράδειγμα, η «ηλεκτρονική ανίχνευση» του Παγκόσμιου Συστήματος Εντοπισμού Θέσης (GPS) επιτρέπει τη διαρκή παρακολούθηση ενός ατόμου. Η «ηλεκτρονική σήμανση» λειτουργεί μόνο στα όρια μιας συγκεκριμένης εμβέλειας και απαιτεί το άτομο να φοράει ένα βραχιόλι που εκπέμπει σήμα σε δέκτη που βρίσκεται σε σταθερό σημείο, συνήθως στην διεύθυνση της κατοικίας του ατόμου. Μπορεί, επίσης, να απαιτείται από το άτομο να βρίσκεται στην οικία του σε συγκεκριμένες ώρες ή μέρες της εβδομάδας. Η «φωνητική επαλήθευση» ή «φωνητική ανίχνευση» διευκολύνει την εμφάνιση στις αρχές και χρησιμοποιεί την βιομετρική τεχνολογία φωνητικής αναγνώρισης μέσω τηλεφώνου από ένα συγκεκριμένο σταθερό τηλέφωνο και μια συγκεκριμένη διεύθυνση, σε δεδωλωμένο χρόνο⁴⁴. Καθώς αναπτύσσονται νέες μορφές ηλεκτρονικής παρακολούθησης, είναι σημαντικό να διασφαλίζεται ότι η εφαρμογή τους, ως εναλλακτικά της κράτησης μέτρα, εξετάζεται με προσοχή.



Η ηλεκτρονική παρακολούθηση δεν πρέπει να χρησιμοποιείται ως προεπιλεγμένο μέτρο ενάντια στους παράνομους μετανάστες οι οποίοι διαφορετικά δεν θα κρατούνταν, και δεν πρέπει να οδηγεί σε αύξηση του αριθμού των ατόμων που τίθενται υπό παρακολούθηση. Δεδομένου του φάσματος των διαθέσιμων μέτρων, κάθε συγκεκριμένη μορφή ηλεκτρονικής παρακολούθησης πρέπει να αξιολογείται για κάθε άτομο και για κάθε περίπτωση, με βάση την τεχνολογία που χρησιμοποιείται και όποιους άλλους περιορισμούς προτείνονται. Αν η ηλεκτρονική παρακολούθηση συνδέεται αυτόματα με άλλους αυστηρούς περιορισμούς, όπως την απαίτηση της κατ' οίκον παραμονής για το μεγαλύτερο μέρος της ημέρας, αυτοί οι περιορισμοί μπορεί να ισοδυναμούν με κατ' οίκον περιορισμό, τον οποίο η Διεθνής Αμνηστία θα θεωρούσε ισοδύναμο και όχι εναλλακτικό της κράτησης μέτρο⁴⁵.

Η χρήση της ηλεκτρονικής παρακολούθησης πρέπει να συμφωνεί με όλες τις αρχές που αναφέρονται παραπάνω, και συγκεκριμένα πρέπει να βασίζεται στο νόμο, την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα, να εφαρμόζεται με τρόπο που δεν προάγει τις διακρίσεις και να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Πρέπει να εφαρμόζεται μόνον έπειτα από προσεκτική διερεύνηση των ιδιαίτερων συνθηκών για κάθε άτομο και τον πραγματικό κίνδυνο φυγοδικίας. Πριν την προσφυγή στην ηλεκτρονική παρακολούθηση, πρέπει να μελετάται η αποτελεσματικότητα άλλων, λιγότερο επεμβατικών μέτρων, ώστε να διασφαλίζεται η χρήση της μόνο σε περιπτώσεις που είναι αναγκαία και αναλογική προς την επίτευξη του νόμιμου σκοπού, και μόνο στην περίπτωση, και για χρονικό διάστημα, που λιγότερο περιοριστικά μέτρα είναι απίθανο να επιτύχουν τον ίδιο σκοπό.

Πρέπει να υπάρχει δυνατότητα επανεξέτασης από μια ανεξάρτητη δικαστική ή άλλη αρμόδια αρχή, ώστε να διασφαλίζεται ότι η χρήση της ηλεκτρονικής παρακολούθησης είναι αναγκαία και ανάλογη με έναν νόμιμο δηλωμένο σκοπό, ότι δεν εφαρμόζεται αυθαίρετα και με τρόπο που προάγει τις διακρίσεις και ότι η χρήση της δεν παρατείνεται αδικαιολόγητα.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ

Ως εναλλακτικό μέτρο στην κράτηση των μεταναστών, η ηλεκτρονική παρακολούθηση δεν πρέπει να χρησιμοποιείται ως προεπιλεγμένο μέτρο εναντίον των παράνομων μεταναστών, οι οποίοι διαφορετικά δεν θα κρατούνταν. Πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο για την επίτευξη ενός νόμιμου σκοπού και να εφαρμόζεται σύμφωνα με τις σχετικές αρχές του διεθνούς δικαίου.

Η ηλεκτρονική παρακολούθηση πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο έπειτα από προσεκτική διερεύνηση του βαθμού στον οποίο το συγκεκριμένο μέτρο θα περιορίσει τα ανθρώπινα δικαιώματα του ατόμου, αλλά και την αναλογικότητα και την αναγκαιότητα του μέτρου για την επίτευξη του νόμιμου σκοπού, και μόνον εφόσον δεν υπάρχει κάποιο λιγότερο περιοριστικό μέτρο που θα μπορούσε να επιτύχει τον ίδιο σκοπό.

Πρέπει να υπόκειται σε επανεξέταση από μια ανεξάρτητη δικαστική ή άλλη αρμόδια αρχή, ώστε να διασφαλίζεται ότι η εφαρμογή της είναι αναγκαία και αναλογική στο νόμιμο δηλωμένο σκοπό για το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και ότι δεν έχει χαρακτήρα δυσμενούς διάκρισης, αυθαιρεσίας και δεν παρατείνεται αδικαιολόγητα.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Βάσει του διεθνούς δικαίου για τα ανθρώπινα δικαιώματα, τα κράτη υποχρεούνται πρώτα να εξετάζουν και, όταν είναι δυνατό, να εφαρμόζουν μέτρα εναλλακτικά στην κράτηση των μεταναστών. Σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα για τα ανθρώπινα δικαιώματα, η κράτηση των μεταναστών πρέπει να αποτελεί εξαίρεση και να χρησιμοποιείται μόνο ως έσχατη λύση, όταν εναλλακτικά και λιγότερο περιοριστικά μέτρα κρίνονται αναποτελεσματικά ή έχουν αποτύχει.

Αναλόγως, τα κράτη πρέπει να τηρούν το νόμο και να χρησιμοποιούν ένα ευρύ φάσμα εναλλακτικών μέτρων, αντλώντας από τις μεθόδους που αναφέρονται παραπάνω ως παραδείγματα μέτρων εναλλακτικών στην κράτηση των μεταναστών. Πριν την προσφυγή στην κράτηση, πρέπει να διασφαλιστεί η μελέτη λήψης λιγότερο περιοριστικών μέτρων για κάθε ατομική περίπτωση. Σε περίπτωση που δεν έχει εξεταστεί η λήψη άλλων, λιγότερο περιοριστικών μέτρων που θα μπορούσαν να επιτύχουν τον ίδιο νόμιμο σκοπό, η κράτηση δεν πρέπει να θεωρείται αναγκαία ή αναλογική.

Η εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων πρέπει να καθοδηγείται από τα διεθνή πρότυπα για τα ανθρώπινα δικαιώματα, που περιλαμβάνουν τις βασικές αρχές της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας, καθώς και της μη προαγωγής των διακρίσεων. Σε περίπτωση που ένα μέτρο εφαρμόζεται χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας, με έναν τρόπο που προάγει τις διακρίσεις, ή χωρίς να εξετάζονται ατομικοί παράγοντες, όπως η ιδιαίτερη ευπάθεια ενός ατόμου, το μέτρο αυτό ισοδυναμεί με παράνομη κράτηση. Για λόγους προστασίας από την αυθαίρετη χρήση τους, τα άτομα στα οποία εφαρμόζονται εναλλακτικά μέτρα πρέπει να έχουν το δικαίωμα αίτησης επανεξέτασης της νομιμότητας, της αναγκαιότητας και της καταλληλότητας των εναλλακτικών μέτρων από μια ανεξάρτητη δικαστική ή άλλη αρμόδια αρχή.



Εναλλακτικά μέτρα στην κράτηση πρέπει να είναι διαθέσιμα σε όλους τους παράνομους μετανάστες και τους αιτούντες άσυλο, είτε έχουν τα απαραίτητα έγγραφα είτε όχι, με βάση την ατομική αξιολόγηση της ιδιαιτερότητας της περίπτωσης τους. Τα εναλλακτικά μέτρα μπορεί να περιλαμβάνουν όρους καταγραφής, όρους αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές ή παρακολούθησης, την καταβολή οικονομικής εγγύησης ή την υποχρέωση παραμονής σε μια καθορισμένη διεύθυνση ή σε ένα ανοιχτό ή υπό περιορισμούς κέντρο. Πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση των παράνομων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, συμπεριλαμβανομένης της συχνά ασταθούς οικονομικής κατάστασής και των συνθηκών στέγασής τους.

Τα κράτη πρέπει να επιδιώξουν την ανάπτυξη εναλλακτικών μέτρων σε συνεννόηση με τους τοπικούς μη κυβερνητικούς οργανισμούς που έχουν ειδικές γνώσεις για την κάλυψη των νομικών, πολιτιστικών και ψυχολογικών αναγκών των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο. Πρέπει να υποστηρίζονται οι κοινές πρωτοβουλίες κυβερνητικών αρχών και μη κυβερνητικών οργανώσεων για την αποφυλάκιση και την επιτήρηση των παράνομων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο.



1. Για μια λεπτομερή συζήτηση σχετικά με την πολιτική της Διεθνούς Αμνηστίας που αφορά την κράτηση των μεταναστών και τα διεθνή πρότυπα που ισχύουν για την κράτηση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, βλ. Διεθνής Αμνηστία, «Κράτηση που συνδέεται με τη μετανάστευση: Ένας οδηγός έρευνας για τα πρότυπα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αφορούν την κράτηση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων». Νοέμβριος 2007, AI Index: POL 33/005/2007.
2. Βλ. Έκθεση της Ομάδας Εργασίας για την Αυθαίρετη Κράτηση, 10 Ιανουαρίου 2008, UN Doc. A/HRC/7/4, παράγραφος 53 («Κατά την άποψη της Ομάδας Εργασίας, η ποινικοποίηση της παράνομης εισόδου σε μια χώρα υπερβαίνει το νόμιμο συμφέρον των κρατών να ελέγχουν και να ρυθμίζουν την παράνομη μετανάστευση και οδηγεί σε μη αναγκαία κράτηση»).
3. Όπως δηλώνεται από τον Ειδικό Εισηγητή για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών στην Έκθεση του 2007, UN Doc. A/HRC/7/12, παράγραφος 50: «...είναι σημαντικό να αντιμετωπιστεί η παράτυπη μετανάστευση ως διοικητική παράβαση και να εξεταστούν οι διαδικασίες για τους παράτυπους μετανάστες σε ατομική βάση. Όπου είναι δυνατόν, η κράτηση πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο ως έσχατη λύση και γενικά οι παράτυποι μετανάστες να μην αντιμετωπίζονται σαν εγκληματίες. Η συχνά κακόβουλη και παράνομη κράτηση των μεταναστών συμβάλλει στο ευρύτερο φαινόμενο της ποινικοποίησης της παράτυπης μετανάστευσης». Βλ. επίσης, Έκθεση του Ειδικού Εισηγητή για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, 30 Δεκεμβρίου 2002, UN Doc. E/CN.4/2003/85, παράγραφοι 17, 60, 73.
4. Διεθνής Αμνηστία, «Κράτηση που συνδέεται με την μετανάστευση: Ένας οδηγός έρευνας για τα διεθνή πρότυπα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αφορούν την κράτηση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων». Νοέμβριος 2007, AI Index: POL 33/005/2007.
5. Όπως δηλώνεται στο κείμενο της Διεθνούς Αμνηστίας, «Κράτηση που συνδέεται με τη μετανάστευση» στο 1, υποσημείωση 1: «Η φράση 'κράτηση που συνδέεται με την μετανάστευση' θεωρείται ότι σημαίνει κράτηση για λόγους που συνδέονται με τη μετανάστευση και ότι δεν εκτείνεται σε κράτηση μεταναστών για λόγους γενικά εγκληματικούς ή ποινικούς ή τρομοκρατικούς ή σχετικούς με την εθνική ασφάλεια, ανεξάρτητα από τη μετανάστευση, αναγκαστική ή εθελοντική. Εκτός από τα πρότυπα που αφορούν ειδικά την κράτηση που συνδέεται με τη μετανάστευση, ο οδηγός περιλαμβάνει αναφορές σε πρότυπα που αφορούν άλλες μορφές κράτησης ή φυλάκισης, όπως τον Κανονισμό των Ελάχιστων Ποιοτικών Κανόνων για τη Μεταχείριση των Κρατουμένων».
6. Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, C. εναντίον Αυστραλίας, Υπόθεση No. 900/1999, 13 Νοεμβρίου 2002, CCPR/C/76/D/900/1999, παράγραφος 8.2. (Η υπόθεση εξέταζε την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα της επιβολής κράτησης ενός ατόμου που αιτούνταν άσυλο).
7. Εξετάζοντας αυτά που ισχύουν στις Μπαχάμες, η Επιτροπή για την Εξάλειψη Όλων των Μορφών Διακρίσεων (CERD), ένα σώμα διαπραγματευτών επιφορτισμένο με την επανεξέταση της εφαρμογής από τα κράτη των υποχρεώσεών τους, σύμφωνα με τη Σύμβαση για την Εξάλειψη Όλων των Μορφών Φυλετικών Διακρίσεων, δήλωσε:

34. Η Επιτροπή σημειώνει με ανησυχία, ότι τα άτομα που εισέρχονται στη χώρα χωρίς τα κατάλληλα έγγραφα, τίθενται αυτομάτως υπό κράτηση, χωρίς αυτή η κράτηση να υπόκειται σε δικαστική επανεξέταση. Σημειώνει την δήλωση της αντιπροσωπείας, ότι τέτοιου είδους κράτηση δεν διαρκεί συνήθως περισσότερο από λίγες μέρες, αλλά είναι ανησυχητικό ότι στις εκθέσεις τονίζεται ότι αυτού του είδους η κράτηση επεκτείνεται μερικές φορές μέχρι ένα έτος ή και περισσότερο, ανάλογα με την εθνικότητα των μεταναστών.

...Η Επιτροπή τονίζει, ότι η κράτηση πρέπει να αποτελεί έσχατη λύση και καλεί το Κράτος να υιοθετήσει εναλλακτικά μέτρα για τους μετανάστες και τους αιτούντες άσυλο που δεν διαθέτουν τα κατάλληλα έγγραφα. Συνιστά τη θέσπιση του δικαιώματος της έφεσης κατά διαταγών για κράτηση ατόμων που εισέρχονται στη χώρα χωρίς κατάλληλα έγγραφα. Αυτά τα άτομα πρέπει να ενημερώνονται δεόντως για τα δικαιώματά τους και η μέγιστη διάρκεια της κράτησής τους πρέπει να είναι αυστηρά καθορισμένη. CERD, Συμπερασματικές Παρατηρήσεις: Μπαχάμες, 28 Απριλίου 2004, UN Doc. CERD/C/64/CO/1, παράγραφοι 34, 35 και 37.

Στην εξέταση της έκθεσης της Αυστραλίας για το 2000 σχετικά με την εφαρμογή του ICCPR, την Επιτροπή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα απασχόλησε η συμμόρφωση της πολιτικής της Αυστραλίας για την υποχρεωτική κράτηση των παράτυπων μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων και των αιτούντων άσυλο, με το άρθρο 9(1) του Συμφώνου. Ενθάρρυνε ιδιαίτερα την Αυστραλία να αναπτύξει και να καθιερώσει εναλλακτικούς τρόπους εφαρμογής των διαδικασιών που αφορούν την μετανάστευση: Η υποχρεωτική κράτηση, σύμφωνα με τη Μεταναστευτική Πράξη για τους «παράνομους αλλοδαπούς», συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο, εγείρει ερωτήματα για τη συμμόρφωση με το άρθρο 9, παράγραφο 1 του Συμφώνου, που ορίζει ότι κανένα πρόσωπο δεν θα υποβάλλεται σε αυθαίρετη κράτηση.



Απαιτείται από το Κράτος να επανεξετάσει την πολιτική της υποχρεωτικής κράτησης των «παράνομων αλλοδαπών», με προοπτική να καθιερώσει εναλλακτικούς μηχανισμούς διατήρησης μιας τακτικής μεταναστευτικής διαδικασίας. Επιτροπή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, Συμπερασματικές Παρατηρήσεις: Αυστραλία, 24 Ιουλίου 2000, UN Doc. A/55/40 vol. I (2000), παράγραφοι 526 και 527.

8. Η υπόθεση αφορούσε τη διαμαρτυρία μιας Αφγανής αιτούσα άσυλο και των δύο μικρών παιδιών της για την υποχρεωτική κράτησή τους περισσότερο από δύο χρόνια και δέκα μήνες, με την αιτιολογία της παράνομης παρουσίας τους στην Αυστραλία. Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, με δεδομένο ότι δεν εξετάστηκαν λιγότερο παρεμβατικά μέτρα, η κράτηση της ενάγουσας και των παιδιών της χωρίς κατάλληλη αιτιολογία βρέθηκε να είναι αυθαίρετη και σε αντίθεση με το Άρθρο 9(1). Επιτροπή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, Μπαχτιγιάρι κατά Αυστραλίας, CCPR/C/79/D/1069/2002, 6 Νοέμβριος 2003, παράγραφος 9.3. Ιδέ, επίσης, Μπαμπάν κατά Αυστραλίας, CCPR/C/78/D/1014/2001, 18 Σεπτεμβρίου 2003, παράγραφος 7.2; C v. Αυστραλία, 13 Νοεμβρίου 2002, CCPR/C/76/D/900/1999, παράγραφος 8.2.

9. Βλ. Έκθεση της Ομάδας Εργασίας για την Αυθαίρετη Κράτηση, Παράρτημα: Αποστολή στην Ισημερινή Γουινέα: A/HRC/7/4/Add.3, 18 Φεβρουαρίου 2008, παράγραφος 100: «(I) Όσο είναι δυνατόν, η κράτηση των αλλοδαπών που εισέρχονται στη χώρα χωρίς την απαραίτητη βίζα ή που παραμένουν στη χώρα αφού η βίζα τους έχει λήξει πρέπει να αποφεύγεται. Αν η κράτηση είναι αναγκαία για να διασφαλίσει την απέλασή τους από τη χώρα, μια λογική μέγιστη διάρκεια κράτησης πρέπει να είναι καθορισμένη».

Βλ., επίσης, WGAD, Έκθεση της Ομάδας Εργασίας για την Υποχρεωτική Κράτηση - Αποστολή στην Αγκόλα, A/HRC/7/4/Add.4, 29 Φεβρουαρίου 2008, στην παράγραφο 97: «Πρέπει να θυμόμαστε ότι η κράτηση των παράνομων μεταναστών πρέπει να είναι η εξαίρεση και όχι ο κανόνας, και η αορίστου χρόνου κράτηση αποτελεί ξεκάθαρη παραβίαση των ισχυόντων επίσημων εγγράφων για τα ανθρώπινα δικαιώματα που ελέγχουν τη στέρηση της ελευθερίας». Έκθεση της Ομάδας Εργασίας για την Αυθαίρετη Κράτηση, Παράρτημα: Έκθεση για την Επίσκεψη της Ομάδας Εργασίας στο Ηνωμένο Βασίλειο για το θέμα των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, E/CN.4/1999/63/Add.3, παράγραφος 26:

Η Κυβέρνηση πρέπει να διασφαλίζει ότι η προσφυγή στην κράτηση των αιτούντων άσυλο γίνεται μόνο για λόγους που αναγνωρίζονται ως νόμιμοι κατά τα διεθνή πρότυπα και μόνο όταν άλλα μέτρα δεν θα αποδώσουν, η δε κράτηση πρέπει να διαρκεί για το μικρότερο δυνατό χρονικό διάστημα. Έκθεση της Ομάδας Εργασίας για την Αυθαίρετη Κράτηση: Παράρτημα: Επίσκεψη στην Αυστραλία, E/CN.4/2003/8/Add.2, 24 Οκτωβρίου 2002, παράγραφος 64, Πρόταση 2(ii):

Τα άτομα που μπορούν να παρέχουν αξιόπιστες εγγυήσεις (συγγενείς με αυστραλιανή εθνικότητα, οικογένεια που να κατοικεί νόμιμα και μόνιμα στην Αυστραλία, φιλανθρωπικούς οργανισμούς που παρέχουν οικονομική ενίσχυση ή λειτουργούν ως εγγυητές, κλπ.) πρέπει να απελευθερώνονται και να γίνονται δεκτά από την κοινότητα όσο αναμένουν κάποια απόφαση. Στην περίπτωση αρνητικής απόφασης, το άτομο πρέπει να κρατείται μέχρι την απομάκρυνσή του, μόνο αν αρνείται να αποχωρήσει οικειοθελώς.

10 Έκθεση της Ομάδας Εργασίας για την Αυθαίρετη Κράτηση, 18 Δεκεμβρίου 1998, E/CN.4/1999/63/Add.3, παράγραφος 33. Η Ομάδα Εργασίας για την Αυθαίρετη Κράτηση δήλωσε επίσης ότι, όπου η κράτηση των παράτυπων μεταναστών είναι υποχρεωτική, ανεξάρτητα από την προσωπική τους κατάσταση, παραβιάζε την απαγόρευση αυθαίρετης κράτησης του άρθρου 9 του UDHR και του άρθρου 9 του ICCPR, και πρότεινε να εξετάζονται εναλλακτικά μέτρα που να μην περιλαμβάνουν φυλάκιση, όπως προϋποθέσεις αναφοράς της παρουσίας, πριν την προσφυγή στην κράτηση. Βλ., Έκθεση της Ομάδας Εργασίας για την Αυθαίρετη Κράτηση σχετικά με τη Επίσκεψή της στο Ηνωμένο Βασίλειο, E/CN.4/1999/63/Add.3, 18 Δεκέμβριος 1998, Πρόταση 33.

Να σημειωθεί επίσης, ότι στην απόφαση 2000/21, η Υποεπιτροπή για την Προώθηση και την Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ενθάρρυνε «τα Κράτη να υιοθετήσουν εναλλακτικές μεθόδους αντί της κράτησης, όπως εκείνες που απαριθμούνται στις Κατευθυντήριες Γραμμές για τα Εφαρμοζόμενα Κριτήρια και Πρότυπα που σχετίζονται με την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο» (παράγραφος 6).

11 Έκθεση της Ομάδας Εργασίας για την Αυθαίρετη Κράτηση, A/HRC/7/4, 10 Ιανουαρίου 2008, παράγραφος 53. Βλ. Έκθεση της Ομάδας Εργασίας για την Αυθαίρετη Κράτηση, Νομική άποψη για την κατάσταση σχετικά με τους μετανάστες και τους αιτούντες άσυλο, E/CN.4/1999/63, παράγραφος 69, Εγγύηση 13: «Δυνατότητα για τον αλλοδαπό να επωφεληθεί από εναλλακτικές μεθόδους της διοικητικής κράτησης».



Βλ., επίσης, E/CN.4/1999/63, παράγραφος 78: «Η Ομάδα Εργασίας προτείνει να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο με τον καθορισμό λογικών κριτηρίων για την είσοδο και επανένταξή τους και η προσφυγή στην κράτηση να γίνεται μόνο ως ένα τελευταίο διαθέσιμο μέτρο».

12 UNHCR, Κατευθυντήριες Γραμμές για τα Εφαρμοζόμενα Κριτήρια και Πρότυπα που σχετίζονται με την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο, Γενεύη, 10 Φεβρουαρίου 1999, Κατευθυντήρια γραμμή 3 [Κατευθυντήριες γραμμές κράτησης] Όπου υπάρχουν μηχανισμοί παρακολούθησης που μπορούν να χρησιμεύσουν ως βιώσιμες εναλλακτικές της κράτησης... αυτοί πρέπει να εφαρμόζονται πρώτα, εκτός αν υπάρχουν στοιχεία που υποδεικνύουν ότι τέτοιες εναλλακτικές μέθοδοι δεν θα έχουν αποτέλεσμα στη συγκεκριμένη περίπτωση. Η κράτηση επομένως πρέπει να εφαρμόζεται μόνο έπειτα από πλήρη μελέτη όλων των πιθανών εναλλακτικών μεθόδων ή όταν οι μηχανισμοί παρακολούθησης αποδεικνύεται ότι δεν πέτυχαν το νόμιμο και θεμιτό σκοπό τους.

Βλ., επίσης, Πρόγραμμα ExCom «"αράγραφος 78: "παράγραφος 100: Ατζέντα για Προστασία», UN Doc. E/CN152/SC/CRP.9/Rev.1, 26 Ιουνίου 2002, Μέρος III, Στόχος 1, Σημείο 9: «Τα Κράτη να εξετάζουν πιο διεξοδικά εναλλακτικές λύσεις στην κράτηση των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών».

13. Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), Οδηγίες περί Κράτησης Προσώπων, Οδηγία 4. Βλ. επίσης Εκτελεστική Επιτροπή: «Κράτηση αιτούντων άσυλο και προσφύγων: Το νομικό πλαίσιο, το πρόβλημα και η προτεινόμενη πρακτική, Κείμενο υπ' αριθ. EC/49/SC/CRP.13 του ΟΗΕ, της 4^{ης} Ιουνίου 1999.

Η Οδηγία 4 πραγματοποιείται τα Εναλλακτικά της Κράτησης μέτρα και ορίζει τα ακόλουθα:

Έως ότου επισημοποιηθεί η αίτηση ασύλου, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα εναλλακτικά μέτρα της κράτησης. Η επιλογή συγκεκριμένου εναλλακτικού μέτρου θα επηρεάζεται από την ατομική αξιολόγηση της ιδιαίτερης κατάστασης του εν λόγω προσώπου και των συνθηκών που επικρατούν τοπικά. Τα εναλλακτικά μέτρα που είναι δυνατόν να εξεταστούν είναι τα ακόλουθα:

(I) Όροι παρακολούθησης. Όροι αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές: Το αν ο αιτών άσυλο θα κρατείται ή όχι, θα εξαρτάται από τις προϋποθέσεις περιοδικής παρουσίας στις αρχές, κατά την διάρκεια των διαδικασιών προσδιορισμού του καθεστώτος του. Μπορεί να αφηθεί ελεύθερος ή κατόπιν δικής του εγγύησης ή/ και κατόπιν εγγύησης κάποιου μέλους της οικογένειάς του, κάποιου Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης (ΜΚΟ) ή ομάδας, η οποία θα πρέπει να διασφαλίζει την παρουσίαση του προσώπου που ζητά άσυλο στις αρχές ανά τακτά χρονικά διαστήματα, θα συμμορφώνεται με τις διαδικασίες προσδιορισμού του καθεστώτος του και θα εμφανίζεται σε ακροάσεις και επίσημες συνεντεύξεις. Προϋποθέσεις διαμονής: Όσοι ζητούν άσυλο δε θα κρατούνται, με την προϋπόθεση να διαμένουν σε συγκεκριμένη διεύθυνση ή σε συγκεκριμένη διοικητική περιοχή, έως ότου προσδιοριστεί το καθεστώς τους. Οι αιτούντες άσυλο θα πρέπει να λάβουν άδεια αλλαγής διεύθυνσης ή μετακόμισης από την συγκεκριμένη διοικητική περιοχή. Ωστόσο, στις περιπτώσεις που ο βασικός στόχος της μετακόμισης είναι η διευκόλυνση της επανένωσης της οικογένειας ή η προσέγγιση συγγενικών προσώπων, οι αρχές δε θα πρέπει να εμμένουν στον όρο αυτό.

(II) Εξασφάλιση Εγγυητή/ Ασφάλεια: Θα απαιτηθεί από εκείνους οι οποίοι ζητούν άσυλο να εξασφαλίσουν έναν εγγυητή, ο οποίος θα είναι υπεύθυνος για την παρουσία τους σε επίσημες συνεντεύξεις και ακροάσεις. Σε αντίθετη περίπτωση, πιθανόν να επιβληθεί χρηματική ποινή, η οποία θα βαρύνει τον εγγυητή.

(III) Απαλλαγή με εγγύηση: αυτό το εναλλακτικό μέτρο επιτρέπει σε εκείνους που ζητούν άσυλο και είναι ήδη υπό κράτηση, να υποβάλουν αίτηση για απαλλαγή με εγγύηση, βάσει της διάταξης περί εγγύησης και ασφάλειας. Προκειμένου να είναι όντως διαθέσιμο αυτό το μέτρο, πρέπει τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα να ενημερώνονται για τη διαθεσιμότητά του και το ύψος του οριζόμενου ποσού να μην είναι απαγορευτικό.

(IV) Ανοιχτά Κέντρα: Οι αιτούντες άσυλο μπορούν να αφεθούν ελεύθεροι, με την προϋπόθεση ότι διαμένουν σε συγκεκριμένα συλλογικά κέντρα διαμονής, απ' όπου μπορούν να φεύγουν και να επιστρέφουν σε συμφωνημένες ώρες.

Υπάρχουν κι άλλα εναλλακτικά μέτρα εκτός από τα παραπάνω. Τα συγκεκριμένα ορίζουν τις επιλογές που προσφέρουν οι κρατικές αρχές, ώστε να ελέγχουν ως ένα βαθμό τις περιοχές που κινούνται οι αιτούντες άσυλο και να τους παρέχουν στοιχειώδη ελευθερία κινήσεων.

14. Υποεπιτροπή του ΟΗΕ για την Προώθηση και την Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (απόφαση 2000/21 η οποία υιοθετήθηκε στις 18 Αυγούστου 2000, παράγραφος 6).

15. Έκθεση του Ειδικού Εισηγητή (Rapporteur) για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών (έγγραφο υπ' αριθ. E/CN.4/2003/85 των Ηνωμένων Εθνών, παράγραφος 43).



16. Η Ομάδα Εργασίας για την Αυθαίρετη Κράτηση (WGAD) έχει δηλώσει, ότι ανήλικοι που δεν συνοδεύονται από ενήλικους δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση να κρατούνται. Βλ. WGAD: Έκθεση για την Επίσκεψη της Ομάδας Εργασίας στο Ηνωμένο Βασίλειο για το Ζήτημα των Μεταναστών και των Αιτούντων Άσυλο, 18 Δεκεμβρίου 1998, έγγραφο υπ' αριθ. E/CN.4/1999/63/Add.3, παράγραφος 37, UNHCR (1997), Οδηγίες περί Πολιτικών και Διαδικασιών σε περιπτώσεις Ασυνόδευτων Παιδιών που Ζητούν Άσυλο (Οδηγίες UNHCR για Ασυνόδευτα Παιδιά), Γενεύη, Οδηγία 2: Αναθεωρημένες Οδηγίες UNHCR περί Κράτησης, Οδηγία 6: «Ασυνόδευτοι ανήλικοι δεν επιτρέπεται, ως γενικός κανόνας, να κρατούνται».

17. Επίσης, η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών (Απόφαση υπ' αριθ. 57/176 για τη Διακίνηση Γυναικών και Κοριτσιών, 30 Ιανουαρίου 2003, παράγραφος 8), η Επιτροπή για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτισμικά Δικαιώματα (Τελικές Παρατηρήσεις της Επιτροπής για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτισμικά Δικαιώματα, Ουκρανία, 24 Σεπτεμβρίου 2001, Έγγραφο του ΟΗΕ υπ' αριθ. E/C. 12/1/Add.65, παράγραφος 29) και η Επιτροπή για τον Αποκλεισμό και τις Διακρίσεις εις βάρος των Γυναικών (CEDAW) (Τελικές Παρατηρήσεις: Κιργιστάν, 30 Ιανουαρίου 2004, Έγγραφο του ΟΗΕ υπ' αριθ. CEDAW/C/2004/I/CRP.3/Add.1/Rev.1, παράγραφος 160) έχουν έρθει σε επαφή με κράτη προκειμένου να εξασφαλίσουν ότι δεν επιβάλλονται ποινές σε θύματα διακίνησης ανθρώπων (trafficking).

18. Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (OHCHR) πρότεινε Αρχές και Οδηγίες για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και την Εμπορία Ανθρώπων (trafficking) (E/2002/68/Add.1, Οδηγία 2, παράγραφος 6, Οδηγία 4, παράγραφος 5, Οδηγία 6, παράγραφος 1).

19. Οι Αρχές των Συρακουσών για τους Όρους Περιορισμού και Παρέκκλισης στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (δημοσιεύτηκε σαν Έγγραφο των Ηνωμένων Εθνών με αριθμό E/CN.4/1985/4, Παράρτημα [Αρχές των Συρακουσών]).

20. Αρχές των Συρακουσών 15-18, Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ICCPR), Άρθρο 15 και Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ECHR), άρθρο 9 (ii).

21. Βλ. γενικά: Αρχές των Συρακουσών, αρχές 10, 11.

10) Όποτε απαιτείται κάποιος περιορισμός με τον όρο «απαραίτητος» στο Σύμφωνο, ο όρος αυτός εννοεί ότι ο περιορισμός:

α. Αποδεδειγμένα δικαιολογείται από σχετικό άρθρο του Συμφώνου.

β. Ανταποκρίνεται σε κάποια έντονη δημόσια ή κοινωνική ανάγκη

γ. Επιδιώκει έναν νόμιμο σκοπό.

δ. Είναι ανάλογος του σκοπού αυτού.

Οποιαδήποτε αξιολόγηση της αναγκαιότητας ενός περιορισμού θα γίνεται με όρους αντικειμενικότητας.

11) Κατά την εφαρμογή ενός περιορισμού, το κράτος δε θα χρησιμοποιεί περισσότερα περιοριστικά μέσα από αυτά που είναι απαραίτητα για την επίτευξη του σκοπού του περιορισμού.

22. Περιορισμοί στην ελευθερία μετακίνησης, για παράδειγμα, επιτρέπονται μόνο για την προστασία της εθνικής ασφάλειας, της δημόσια τάξης, της δημόσιας υγείας ή των ηθών, καθώς και των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των άλλων. (ICCPR, άρθρο 12, παράγραφος 3).

23. Γενικό Σχόλιο Νº. 27: Ελευθερία Μετακίνησης (άρθρο 12, 2 Νοεμβρίου 1999, Έγγραφο ΟΗΕ υπ' αριθ. C CPR/C/21/Rev. 1/Add.9, παράγραφος 14). Βλ. επίσης: Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, γενικό σχόλιο 31, 29 Μαρτίου 2004, Έγγραφο ΟΗΕ υπ' αριθ. C CPR/C/21/Rev.1/Add. 13, παράγραφος 6.

24. Βλ.: Ευρωπαϊκή Επιτροπή Έρευνας και Ανάπτυξης (CERD), Γενική Πρόταση 30: Διάκριση εις Βάρος Αλλοδαπών (υιοθετήθηκε την 1^η Οκτωβρίου 2004, CERD/C/GC/31/Rev.4).

25. Βλ. επίσης: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για Πρόσφυγες και Εξόριστους, Έρευνα για τις Μορφές Κράτησης, 1997 (http://www.ecre.org/policy/research_papers.shtml). (Οι διάφορες επιλογές που εξετάζονται σε αυτή την έρευνα, περιλαμβάνουν την απαλλαγή παιδιών από κράτηση και την εποπτεία τους από τοπικές φιλανθρωπικές οργανώσεις, την αποφυλάκιση πολιτών και την εποπτεία τους από κοινοτικές οργανώσεις και άλλους γενικούς περιορισμούς για τον τόπο διαμονής, τις προϋποθέσεις παρουσίας στις αρχές και τα κέντρα ελεύθερης πρόσβασης).



26. Βλ. π.χ. την έκθεση υπ' αριθ. E/CN.4/2005/85/Add.3 της Ειδικής Εισηγήτριας (Rapporteur) για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα των Προσφύγων κατά την επίσκεψή της στην Ιταλία.

27. Υπατος Αρμοστής των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα για τους Πρόσφυγες και τους Αιτούντες Άσυλο, Απρίλιος 2006. (POLAS/2006/03, παράγραφος 84 [Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα]).

28. Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, Χώρα: Νέα Ζηλανδία

29. Όπως επισημαίνει η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), μεταξύ των παραδειγμάτων θετικής ανάπτυξης που αναφέρονται στη μελέτη είναι:

- α) η Ουγκάντα, όπου προσφυγικοί καταυλισμοί σχετικά ελεύθερης πρόσβασης και η έκδοση προσφυγικών ταυτοτήτων έχουν μειώσει τις περιπτώσεις κράτησης αιτούντων άσυλο χωρίς έγγραφα
- β) η Ζάμπια, όπου η χρήση βιομετρικών/ ηλεκτρονικών ταυτοτήτων κι ένα αποτελεσματικό πρόγραμμα καταγραφής έχουν μειώσει την εμπιστοσύνη στην πρακτική της κράτησης, και
- γ) η Κένυα, όπου η κυβέρνηση έχει προχωρήσει στη δημιουργία πιο ελεύθερων καταυλισμών με άδειες εξόδου, οι οποίες εκδίδονται από την Ύπατη Αρμοστεία, όπου πλέον οι μη καταγεγραμμένοι αιτούντες άσυλο δεν κινδυνεύουν να φυλακιστούν ή να απελαθούν κατόπιν έλεγχων παράνομης μετανάστευσης (επιχειρήσεων σκούπα) στις πόλεις. (Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, παράγραφος 123).

30. Σύμφωνα με τις Αναθεωρημένες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR) σχετικά με την εφαρμογή όρων και κριτηρίων για την κράτηση των αιτούντων άσυλο (Φεβρουάριος 1999), κανένα κράτος δεν μπορεί να κρατά κάποιον που αιτείται άσυλο, μόνο επειδή έφτασε εκεί με πλαστά έγγραφα. Οδηγία 3: «Όσον αφορά τους αιτούντες άσυλο που χρησιμοποιούν πλαστά έγγραφα ή ταξιδεύουν χωρίς χαρτιά, η κράτησή τους είναι επιτρεπτή μόνον όταν έχουν την πρόθεση να παραπλανήσουν τις Αρχές ή αρνούνται να συνεργαστούν μαζί τους. Όσοι αιτούνται άσυλο και φτάνουν σε μια χώρα χωρίς χαρτιά επειδή δεν μπορούν να τα προμηθευτούν στη χώρα τους, δε θα πρέπει να κρατούνται για το λόγο αυτό.» Βλ. επίσης: Συμπέρασμα Εκτελεστικής Επιτροπής της Ύπατης Αρμοστείας Ν° 44 (XXXVII) του 1986, Κράτηση Προσφύγων και Αιτούντων Άσυλο, παράγραφος (i).

31. Οι όροι αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις Αρχές ποικίλουν σε μεγάλο βαθμό, όσον αφορά την συχνότητα και την επιφόρτιση του ατόμου. Η Γαλλία, το Λουξεμβούργο και η Νότια Αφρική απαιτούν από τους αιτούντες άσυλο να παρουσιάζονται αυτοπροσώπως προκειμένου να ανανεώσουν τα χαρτιά τους. Αναλόγως της συχνότητας με την οποία τα έγγραφα πρέπει να ανανεώνονται, μπορεί να δημιουργείται μια μορφή de facto απαίτησης αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές. Στο Λουξεμβούργο και τη Νότια Αμερική οι άδειες πρέπει να ανανεώνονται σε μηνιαία βάση. Στο Ηνωμένο Βασίλειο η υποχρέωση εμφάνισης σε ειδικά κέντρα και οι επί τόπου επισκέψεις στις κατοικίες των αιτούντων άσυλο εξαρτώνται από τη διαθεσιμότητα της κρατικής αρωγής. Βλ. Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, παράγραφος 106.

32. Για παράδειγμα, ενώ η Αυστριακή νομοθεσία ορίζει «πιο ελαστικά μέτρα», απαιτεί αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές κάθε δεύτερη μέρα και διαμονή σε καθορισμένη κατοικία και επιβάλλει την εφαρμογή των μέτρων σε ανήλικους, το 2003, μόνο 622 ξένοι επωφελήθηκαν από αυτά τα μέτρα. Στην Ελλάδα, όπου τα εναλλακτικά περιοριστικά μέτρα με τη μορφή της απαίτησης αυτοπρόσωπης εμφάνισης στις αρχές κάθε εβδομάδα ή ανά δύο εβδομάδες προβλέπονται ρητά από τον νόμο και εμπλέκουν την Ύπατη Αρμοστεία και συγκεκριμένες Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις όσον αφορά συγκεκριμένες περιπτώσεις, δεν υπάρχει καμία πληροφορία σχετικά με τη συχνότητα εφαρμογής και συμμόρφωσης προς αυτές τις διατάξεις. Βλ. Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, παράγραφος 107.

33. Βλ. Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, παράγραφος 92.

34. Βλ. Έκθεση του Ειδικού Εισηγητή (Rapporteur) για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα των Μεταναστών (25 Φεβρουαρίου 2008, Έγγραφο του ΟΗΕ υπ' αριθ. A/HRC/7/12, παράγραφος 46, όπου περιγράφονται τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στην άσκηση του νόμιμου δικαιώματός τους να αναθεωρήσουν δικαστικά την κράτηση:

... Σ' αυτές τις περιπτώσεις, η άγνοια του δικαιώματος προσφυγής, η άγνοια της αιτιολόγησης της κράτησης, η δύσκολη πρόσβαση σε σχετικά αρχεία, η έλλειψη πρόσβασης σε δωρεάν νομική συμβουλευτική, η έλλειψη μεταφραστών και υπηρεσιών διερμηνείας και η γενική απουσία ενημέρωσης σε μία γλώσσα που να μπορούν οι κρατούμενοι να κατανοήσουν ώστε να ορίσουν και να διατηρήσουν νομική εκπροσώπηση, όπως και η κατάσταση των εγκαταστάσεων όπου κρατούνται, μπορούν να εμποδίσουν τους μετανάστες να ασκήσουν τα δικαιώματά τους στην πράξη. Ελλείψει δικηγόρων ή/ και διερμηνέων, οι μετανάστες ίσως νιώσουν ορισμένες φορές φοβισμένοι και υποχρεωμένοι να υπογράψουν έγγραφα των οποίων το περιεχόμενο δεν κατανοούν.



35. Έκθεση του Ειδικού Εισηγητή (Rapporteur) για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα των Μεταναστών (Έγγραφο του ΟΗΕ υπ' αριθ. E/CN.4/2003/85, παράγραφοι 39-40).

36. Στον Καναδά, το χρηματοδοτούμενο από την κυβέρνηση πρόγραμμα "Toronto Bail" επιχειρεί να καταστήσει πιο προσβάσιμο το μέτρο της καταβολής εγγύησης για την αποφυλάκιση, παρέχοντας επίβλεψη σε όσους δεν έχουν οικογένεια, άλλους κατάλληλους εγγυητές ή άλλο τρόπο να εξασφαλίσουν την χρηματική εγγύηση. Μόλις προσδιοριστεί η ταυτότητα του ατόμου, το πρόγραμμα επιβλέπει τον κρατούμενο κατά τις τακτές εμφανίσεις στις αρχές και τις απροειδοποίητες επισκέψεις στην κατοικία του. Το πρόγραμμα επιβλέπει, τους αιτούντες άσυλο, αλλά και αυτούς που δεν θεωρείται ότι χρειάζονται προστασία, οι οποίοι έχουν υψηλό κίνδυνο φυγοδικίας. Το πρόγραμμα είχε ένα υψηλότατο δείκτη επιτυχίας –συμμόρφωση 91,6% το 2002-2003. Επίσης, πλήθος ιδρυμάτων αστέγων προσφέρουν εθελοντικά τη διεύθυνσή τους για τις ακροάσεις καταβολής εγγύησης για τους αιτούντες άσυλο που δεν έχουν πού να μείνουν. Αυτά τα ιδρύματα έχουν, σύμφωνα με τις σχετικές αναφορές, υψηλά ποσοστά συμμόρφωσης (μεγαλύτερα του 95%) ακόμα και χωρίς την εντατική επίβλεψη του προγράμματος "Toronto Bail". (Βλ. Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, παράγραφος 94).

37. Το 2001, το πανεπιστήμιο South Bank στο Ηνωμένο Βασίλειο διεξήγαγε έρευνα ανάλυσης των ποσοστών συμμόρφωσης των αιτούντων άσυλο, που οι αιτήσεις τους είχαν απορριφθεί, που είχαν θεωρηθεί πολύ πιθανό να διαφύγουν και που είχαν αφεθεί ελεύθεροι με προσωρινή εγγύηση. Η ομάδα αυτή συμμορφώθηκε προς τους κανόνες σε ποσοστό 80% χωρίς περαιτέρω μεσολάβηση. Η έκθεση επισημαίνει ότι πιο περιοριστικά μέτρα μπορεί να φανούν χρήσιμα σε ελάχιστες μόνο περιπτώσεις.

Βλ. Bruegel, και I. Natamba, E., Maintaining contact: What happens after detained asylum-seekers get bail?, Έρευνα Κοινωνικής Επιστήμης, άρθρο αριθμ. 16, South Bank University, Λονδίνο 2002.

Βλ. επίσης την έκθεση του Ινστιτούτου "Vera of Justice" σχετικά με το πρόγραμμα Appearance Assistance στις ΗΠΑ, το οποίο ανακάλυψε ότι το 84% των αιτούντων άσυλο που τέθηκαν υπό «τακτική επίβλεψη» με υπηρεσίες υποστήριξης και προσφυγής, επιστολές και τηλεφωνήματα, εμφανίζονταν σε όλες τις ακροάσεις. Μάλιστα, τα ποσοστά εμφάνισης εκείνων οι οποίοι βρίσκονταν υπό «εντατική επίβλεψη» δεν ήταν καθόλου υψηλότερα. (Βλ. Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, παράγραφος 94).

38. Όπως σημειώνεται στα Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, δεν υπάρχουν επαρκή επίσημα στοιχεία, που να τεκμηριώνουν πράγματι την αποτελεσματικότητα της χρήσης ποικίλων κέντρων υποδοχής και στέγασης στην Ευρώπη. (Βλ. Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, παράγραφος 108).

39. Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της Οδηγίας 2003/9/EC της 27^{ης} Ιανουαρίου 2003, όπου διατυπώνονται οι ελάχιστες προϋποθέσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο (COM/2007/0745, Βρυξέλλες, 26 Νοεμβρίου 2007, Τμήμα 3.4.1., «Δωρεάν μετακίνηση και διαμονή», <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0745:EN:HTML>).

40. Στη Σουηδία, όπου η υποδοχή των περισσότερων αιτούντων άσυλο γίνεται σε επιπλωμένα διαμερίσματα για οικογένειες ή ομάδες μεμονωμένων ατόμων, τα επίσημα στοιχεία έδειξαν ότι μεταξύ του Ιανουαρίου και του Σεπτεμβρίου 2003, μόνο 2.810 από τις 22.314 περιπτώσεις που εξετάστηκαν, «ακυρώθηκαν». Σε αυτές περιλαμβάνονται περιπτώσεις ατόμων τα οποία διέφυγαν, άλλων που επέστρεψαν οικειοθελώς, καθώς και περιπτώσεις οι οποίες έκλεισαν για διάφορους λόγους. Η διαμονή στην κοινότητα χωρίς περιορισμούς είναι ένα αποτελεσματικό εναλλακτικό της κράτησης μέτρο, που εξασφαλίζει τη συμμόρφωση με τις διαδικασίες περί ασύλου στη Σουηδία. Βλ. Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, παράγραφος 111.

Εξίσου υψηλά ποσοστά συμμόρφωσης σημειώθηκαν στην Ελλάδα, όπου μόνο το 12% των αιτούντων άσυλο οι οποίοι στεγάζονται σε ανοιχτά κέντρα υποδοχής και ξενοδοχεία που διαχειρίζεται ο Ερυθρός Σταυρός ή άλλες ΜΚΟ, όπου τα άτομα πρέπει να ζητήσουν άδεια για κάθε έξοδο τους και αντιμετωπίζουν το ενδεχόμενο απόρριψης του αιτήματός τους σε περίπτωση που βγουν έξω χωρίς άδεια, δεν παρουσιάστηκαν στις συνεντεύξεις τους την πρώτη ή τη δεύτερη φορά, με αποτέλεσμα να αναβληθεί και αργότερα να κλείσει η υπόθεσή τους. Όπως σημειώνεται στα Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα (UNHCR), παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα αποτελεί μία από τις πιο σημαντικές χώρες διέλευσης μεταναστών, αυτό είναι ένα σχετικά χαμηλό ποσοστό μη εμφάνισης και δείχνει ότι η παροχή επαρκών υποδομών υποδοχής, έστω και ενταγμένων σε ένα πολύ ανοιχτό σύστημα, μπορεί να αυξήσει ουσιαστικά το ποσοστό συμμόρφωσης στις διαδικασίες. Βλ. Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, παράγραφος 112.

41. Σύμφωνα με τις Αναθεωρημένες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, τα κράτη δε μπορούν να έχουν υπό κράτηση κάποιον που αιτείται ασύλου, μόνον εξαιτίας της έλλειψης σχετικών εγγράφων: «Αυτό που πρέπει να αποδειχθεί είναι η έλλειψη καλής πίστης από την πλευρά του αιτούντος να συμμορφωθεί με τη διαδικασία ταυτοποίησης.



Όσον αφορά τους αιτούντες άσυλο, οι οποίοι χρησιμοποιούν πλαστά έγγραφα ή ταξιδεύουν χωρίς χαρτιά, η κράτησή τους επιτρέπεται μόνο στην περίπτωση που έχουν την πρόθεση να παραπλανήσουν τις Αρχές ή αρνούνται να συνεργαστούν μαζί τους. Όσοι αιτούνται άσυλο και φτάνουν σε μια χώρα χωρίς αποδεικτικά έγγραφα επειδή δεν μπορούν να τα προμηθευτούν στη χώρα τους, δε θα πρέπει να κρατούνται αποκλειστικά για το λόγο αυτό» Βλ. επίσης: Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, παράγραφος 122.

42. Λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση της Νορβηγίας σχετικά με την συμμόρφωσή της χώρας με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το Συμφώνου, η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων δήλωσε: «Εκφράζεται ανησυχία για την ασάφεια του κριτηρίου των 'υποχρεωτικών κοινωνικών λόγων', βάσει των οποίων το δικαίωμα ενός ξένου να επιλέξει την κατοικία του μπορεί να περιοριστεί, και για την συμμόρφωσή της χώρας με το άρθρο 12 του Συμφώνου». Βλ. Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Συμπερασματικές Παρατηρήσεις: Νορβηγία, 4 Νοεμβρίου 1993, Έγγραφο ΟΗΕ υπ' αριθ. CCPR/C/79/Add.27, παράγραφος 9.

43. Όπως έχει αναγνωρίσει η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η ελευθερία μετακίνησης είναι ένα ευρύ δικαίωμα, το οποίο περιλαμβάνει την ελευθερία αποχώρησης από την περιοχή ενός κράτους υποδοχής και δεν μπορεί να εξαρτηθεί από το χρονικό διάστημα ή το σκοπό για τον οποίο ένα άτομο θέλει να φύγει. Στην περίπτωση που το άτομο είναι παράτυπος μετανάστης, και επομένως δεν διαθέτει νόμιμο καθεστώς στη χώρα αυτή, πρέπει να γίνεται σεβαστό το δικαίωμά του να φύγει, συμπεριλαμβανομένης και της δυνατότητάς του να επιλέξει τον προορισμό του. Οι όποιοι περιορισμοί στο δικαίωμα της ελευθερίας μετακίνησης, πρέπει να εξυπηρετούν αποκλειστικά τους έννομους σκοπούς, αλλά να είναι απαραίτητο να προστατευθούν. Βλ. Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Γενικό Σχόλιο Ν° 27: Ελευθερία Μετακίνησης (άρθρο 12), 2 Νοεμβρίου 1999, Έγγραφο ΟΗΕ υπ' αριθ. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, παράγραφοι 2, 8, 11, 13, 14.

44. Βλ. US Customs and Immigration, "Alternatives to Detention", <http://www.ice.gov/partners/dro/details.htm>; Human Rights First, Alternatives to Detention, "Ankle Bracelets for Asylum-seekers in Florida" http://www.humanrightsfirst.org/asylum/libertys_shadow/LS_6_Alternatives.pdf; Joint Council for the Welfare of Immigrants (UK), Electronic monitoring of asylum-seekers, <http://www.jcwi.org.uk/policy/ukpolicy/mediafactsheet%20on%20Electronic%20monitoring%20of%20asylum%20seekers.pdf>, Κυβέρνηση της Σκωτίας, "An evaluation of the Use of Electronic Monitoring as a Condition of Bail in Scotland, 2007", <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2007/06/20102655/3>.

45. Για παραδείγματα όπου η ηλεκτρονική παρακολούθηση έχει συνδεθεί με σκληρές συνθήκες που οδηγούν σε κατ' οίκον περιορισμό ή αναμονή απέλασης για λόγους ασφαλείας, βλ. Ηνωμένο Βασίλειο "I want justice!", Δεκέμβριος 2005, (AI Index EUR 45/056/2005), <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR45/056/2005/en>

