

Αθήνα, 28 Νοεμβρίου 2002
Αρ. Πρωτ: 12393.02.2.1

Πληροφορίες:

ΠΡΟΣ

- ΥΠ.ΔΗ.Τ., ΚΛΑΔΟΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ & ΤΑΞΗΣ
- ΥΠ.ΔΗ.Τ., ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

ΘΕΜΑ: Πρόσβαση Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) σε χώρους κράτησης αλλοδαπών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη παρέλαβε τις με Α.Π.: 12393/14.06.2002, 14447/15.07.2002, 14793/18.07.2002, 17493/10.09.2002 και 17533/10.09.2002 αναφορές του Ελληνικού Παρατηρητηρίου Συμφωνιών του Ελσίνκι (Ε.Π.Σ.Ε.) σχετικά με την πρόσβαση της εν λόγω οργάνωσης σε χώρους κράτησης αλλοδαπών. Το Παρατηρητήριο ισχυρίζεται ότι οι αρμόδιες αστυνομικές αρχές έχουν επανειλημμένως αρνηθεί να επιτρέψουν την πρόσβασή του σε χώρους κράτησης αλλοδαπών, συχνά καθυστερούν σημαντικά να απαντήσουν σε αιτήματά του με το ίδιο θέμα και τέλος, ότι άνευ αιτιολογίας διέκοψαν επίσκεψή του στο χώρο των κρατητηρίων του Αεροδρομίου Αθηνών που πραγματοποιήθηκε τον περασμένο Ιούνιο.

Το Ε.Π.Σ.Ε., εκκινώντας από τα προαναφερόμενα σημεία τριβής, τελικώς ζητά τη μεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη προκειμένου να διευκρινιστεί «πώς εννοεί η πολιτεία την απρόσκοπτη πρόσβαση των ΜΚΟ στα κρατητήρια», επισημαίνοντας ότι η Ελλάδα στην 4^η Περιοδική Έκθεση Πρόληψης Βασανιστηρίων του Ο.Η.Ε., δηλώνει ότι το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στα δικαιώματα των κρατουμένων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και το δικαίωμα επίσκεψης και επικοινωνίας με συγγενείς τους, οργανισμούς και αρχές (βλέπε σελίδα 10 της Έκθεσης).

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο έρευνας της αναφοράς, επικοινωνήσε προφορικός με τη Διεύθυνση Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και ενημερώθηκε ότι η Ελληνική Αστυνομία (ΕΛ.ΑΣ.) σκόπευε, ενόψει απάντησης σε αίτημα του Παρατηρητηρίου για επίσκεψη σε χώρους κρατητηρίων, να διευκρινίσει το πλαίσιο πρόσβασης των ΜΚΟ στους χώρους κράτησης αλλοδαπών.

Πράγματι, η Διεύθυνση Αλλοδαπών απάντησε με το Α.Π.: 6634/1-529583/23.09.2002 έγγραφό της σε αίτημα του Ε.Π.Σ.Ε. για επίσκεψη σε τέσσερις χώρους κράτησης αλλοδαπών, έγγραφο το οποίο κοινοποίησε και στον Συνήγορο του Πολίτη. Σύμφωνα με τη Διεύθυνση Αλλοδαπών:

- α) η πρόσβαση των φορέων προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων στους χώρους κράτησης αλλοδαπών, πέραν των όποιων άλλων προβλημάτων, δημιουργεί σοβαρά προβλήματα ασφάλειας των κρατητηρίων,
- β) παρέχεται απεριόριστη πρόσβαση σε χώρους κράτησης αλλοδαπών ή αιτούντων άσυλο στους οργανισμούς που έχουν συσταθεί δυνάμει διεθνών συμβάσεων ή λειτουργούν στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών και
- γ) παρότι δεν υφίσταται σχετική έννομη υποχρέωση, ικανοποιούνται αιτήματα επίσκεψης ΜΚΟ σε χώρους κράτησης αλλοδαπών ή αιτούντων άσυλο, στο μέτρο του δυνατού, κατόπιν στάθμισης μεταξύ των δικαιωμάτων των κρατουμένων και της δημόσιας τάξης και ασφάλειας.

Τέλος, με το ίδιο έγγραφο δινόταν συγκεκριμένη άδεια επίσκεψης σε έναν από τους τέσσερις χώρους κράτησης αλλοδαπών που ζητούσε πρόσβαση το Ε.Π.Σ.Ε. (κρατητήρια αλλοδαπών γυναικών στην Αμυγδαλέζα, αναφορά 14749/18-7-02).

Ο Συνήγορος του Πολίτη, λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, θεωρεί σκόπιμο να σημειώσει τα ακόλουθα:

1. Η δράση των ΜΚΟ έχει συχνά εμπλουτίσει το περιεχόμενο του κράτους δικαίου, καθώς έχει συμβάλει στην ανάπτυξη σύγχρονων, περισσότερο συμμετοχικών και κοινωνικά ευαίσθητων θεσμών. Αποτέλεσμα της θετικής αποτίμησης της λειτουργίας των ΜΚΟ στο σύγχρονο κράτος δικαίου είναι τόσο η ολοένα αυξανόμενη συνεργασία μεταξύ διοίκησης και ΜΚΟ, όσο και η πρόσφατα εμφανιζόμενη τάση θεσμοθέτησης της συμμετοχής τους σε συμβουλευτικά όργανα της πολιτείας. Ιδίως στον τομέα προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου, αξιόλογο παράδειγμα συμμετοχής ΜΚΟ σε όργανα διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής αποτελεί η συμμετοχή, με την ιδιότητα του μέλους, εκπροσώπων τεσσάρων ΜΚΟ (Διεθνής Αμνηστία, Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες) στην Εθνική Επιτροπή για τα δικαιώματα του ανθρώπου, η οποία υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό. Η καλή συνεργασία διοίκησης και ΜΚΟ συμβάλλει στην ανάπτυξη της χρηστής διοίκησης και του κοινωνικού κράτους δικαίου. Αντίθετα, η με υπερβολική επιφυλακτικότητα αντιμετώπιση των ΜΚΟ ή ακόμη περισσότερο η αντιμετώπισή τους ως αντιπάλων, υποδηλώνει κλειστή, αδιαφανή, και εν δυνάμει αυταρχική διοίκηση, η οποία εξ αυτών των λόγων φοβάται και επιχειρεί να περιορίσει τη δημοσιότητα γύρω από τη λειτουργία της. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι ακόμη και στην περίπτωση που κάποιοι ΜΚΟ δεν επιθυμούν την καλόπιστη συνεργασία, η ελληνική διοίκηση, εκτός των περιπτώσεων χαρακτηρισμένου απορρήτου, οφείλει να είναι ανοικτή και να τηρεί την αρχή της διαφάνειας, γιατί με τον τρόπο αυτό τελικώς βελτιώνει τη λειτουργία της. Κατ' εφαρμογήν ακριβώς της αρχής της «μέγιστης διαφάνειας» και το Συμβούλιο της Ευρώπης συνιστά τόσο το δικαίωμα επικοινωνίας των υπό κράτηση αλλοδαπών με κάθε πρόσωπο της επιλογής τους, όσο και τη διασφάλιση πρόσβασης των ΜΚΟ στους χώρους κράτησής τους.¹
2. Η ελληνική διοίκηση έχει έννομη υποχρέωση να παρέχει απρόσκοπτη πρόσβαση στους χώρους κράτησης αλλοδαπών μόνο στα εντεταλμένα όργανα οργανισμών προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων που η σύσταση και λειτουργία τους ως ελεγκτικά όργανα ορίζεται από διεθνείς συμβάσεις κυρωμένες από τη χώρα μας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την πρόληψη των βασανιστηρίων -C.P.T.-, Επιτροπή κατά των βασανιστηρίων του ΟΗΕ -C.A.T.-), ή στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών που συμμετέχει η Ελλάδα, ή τέλος από το εθνικό μας δίκαιο (π.χ. Συνήγορος του Πολίτη).
3. Τόσο η εθνική (π.δ.61/1999), όσο και η κοινοτική νομοθεσία (ισχύον Ψήφισμα Συμβουλίου Υπουργών Ε.Ε της 20^{ης} Ιουνίου 1995, ΕΕ C 274,19.09.1996, παράγραφος 13) διαφοροποιούν το καθεστώς κράτησης αιτούντων άσυλο από αυτό της κράτησης των λοιπών αλλοδαπών. Για το κατ' αρχήν αμφιλεγόμενο ζήτημα των προϋποθέσεων της κατ' εξαίρεση κράτησης αυτών που εμπίπτουν στην προστασία της Συνθήκης της Γενεύης, ο Συνήγορος του Πολίτη σας έχει ήδη απευθύνει άλλα έγγραφα του (Α.Π. 12280/01/2.2/12.11.01, 12280/01/2.3/13.11.01). Εν προκειμένω, για την πρόσβαση σε κρατούμενους αιτούντες άσυλο, οι ανωτέρω διατάξεις θεσπίζουν ρητώς δικαίωμα πρόσβασης, και όχι μόνον νομικής συνδρομής, των εκπροσώπων της Ύπατης Αρμοστείας

¹ Επίτροπος για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, στη «Σύσταση σχετικά με τα δικαιώματα των αλλοδαπών που επιθυμούν να εισέλθουν σε Κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης και την εκτέλεση αποφάσεων απέλασης», υπό I παρ.4 και II παρ.10 αντίστοιχα (CommDH/Rec (2001) 1, Strasbourg,19.9.2001).

του ΟΗΕ και των συμβεβλημένων με αυτήν οργανώσεων, δηλαδή στην Ελλάδα του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες².

4. Η κατ' αρχήν δυνατότητα πρόσβασης των ΜΚΟ σε χώρους μαζικής κράτησης αλλοδαπών βρίσκει έρεισμα στην κείμενη ελληνική νομοθεσία. Οι ΜΚΟ, βάσει του σκοπού λειτουργίας τους (π.χ. παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας, ιατρικής φροντίδας, προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων), έχουν έννομο ενδιαφέρον να ζητήσουν επίσκεψη στους χώρους κράτησης και επικοινωνία με τους κρατούμενους αλλοδαπούς. Η επίσκεψη και η επικοινωνία επιτρέπεται κατόπιν άδειας του αρμοδίου για τον χώρο κράτησης οργάνου. Η εν λόγω διαδικασία θεμελιώνεται στην αναλογική εφαρμογή του άρθρου 52 § 2 του Σωφρονιστικού Κώδικα³ (ν. 2776/1999), ο οποίος ρυθμίζει τους κανόνες εκτέλεσης ποινών και μέτρων ασφάλειας κατά της ελευθερίας. Οι εγγυήσεις επικοινωνίας με το ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον των κρατούμενων σε σωφρονιστικά καταστήματα πρέπει πολλώ μάλλον να ισχύουν και στην περίπτωση αστυνομικής κράτησης, όπου η στέρηση της ελευθερίας δεν συνιστά καταγνωσμένη από δικαστήριο ποινή ούτε εκτέλεση εντάλματος προσωρινής κράτησης.
5. Το αρμόδιο για την κράτηση όργανο, στο πλαίσιο των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας των πράξεών του, πρέπει να εξετάζει το σχετικό αίτημα με κριτήριο την, βάσει των σκοπών και της δράσης της ΜΚΟ, επίδραση της επίσκεψης στη βελτίωση των όρων κράτησης και στην προστασία των δικαιωμάτων των κρατούμενων αλλοδαπών σε συνδυασμό με την ασφάλεια των χώρων κράτησης. Σημειώνεται ότι η επίκληση της ασφάλειας των χώρων κράτησης πρέπει να είναι ειδική και σαφής.
6. Η εξέταση του αιτήματος πρέπει να διενεργείται εντός εύλογου χρόνου. Επειδή οι καταστάσεις που προκαλούν το ενδιαφέρον επίσκεψης είναι συνήθως επείγουσες, ως εύλογος χρόνος μπορεί να ορισθεί κατ' αρχήν το δεκάημερο. Η απόρριψη του αιτήματος πρέπει να είναι έγγραφη και επαρκώς αιτιολογημένη. Η αναιτιολόγητη ή ανεπαρκώς αιτιολογημένη απόρριψη της αίτησης είναι καταχρηστική.

Ενόψει των παραπάνω παρατηρήσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη κρίνει αναγκαία τη διαμόρφωση ενός πλαισίου κανόνων επικοινωνίας του κρατούμενου αλλοδαπού με το ευρύτερο κοινωνικό του περιβάλλον, το οποίο θα θεμελιώνεται στην αναλογική εφαρμογή των αντιστοιχών διατάξεων του Σωφρονιστικού Κώδικα.

Ως εκ τούτου, παρακαλούμε να αναλάβετε τη σχετική πρωτοβουλία και να μας γνωρίσετε τις απόψεις σας.

Ευχαριστούμε εκ των προτέρων για τη συνεργασία.

Με τιμή,

Γιώργος Καμίνης

ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ:

- Υπουργό Δημόσιας Τάξης, κ Μ. ΧΡΥΣΟΧΟΪΔΗ
- Γενικό Γραμματέα ΥΠ.ΔΗ.Τ., κ. Δ. ΕΥΣΤΑΘΙΑΔΗ
- Αρχηγό Ελληνικής Αστυνομίας, κ. Φ. ΝΑΣΙΑΚΟ
- Ελληνικό Παρατηρητήριο Συμφωνιών του Ελσίνκι

² Το Σχέδιο Οδηγίας σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο προβλέπει την πρόσβαση όλων των αναγνωρισμένων σε ένα κράτος μέλος ΜΚΟ στους χώρους κράτησης αιτούντων άσυλο.

³ «...Εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων, μέλη επιστημονικών εταιριών, πολιτιστικών, θρησκευτικών ή άλλων συλλόγων επισκέπτονται κρατούμενους ύστερα από άδεια του συμβουλίου Φυλακής. Το Συμβούλιο Φυλακής ενημερώνει σχετικά τον Υπουργό Δικαιοσύνης, ο οποίος εντός τριών ημερών εγκρίνει η απορρίπτει τη χορήγηση άδειας. Αν ο χρόνος αυτός παρέλθει άπρακτος, θεωρείται ότι η άδεια έχει χορηγηθεί...»