

ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΤΗΣ ΚΡΑΤΗΣΗΣ ΜΕΤΡΩΝ ΠΟΥ ΣΤΗΡΙΖΟΝΤΑΙ ΣΤΗΝ ΕΞΑΤΟΜΙΚΕΥΜΕΝΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

Μάρτιος 2020



Μια συνολική, αποτελεσματική και λιγότερο δαπανηρή προσέγγιση της μεταναστευτικής πολιτικής

Η εξατομικευμένη διαχείριση υποθέσεων (case management) είναι μια δομημένη προσέγγιση της διαχείρισης της μετανάστευσης υπό το πρίσμα της κοινωνικής μέριμνας, η οποία στηρίζεται στην ενεργό συμμετοχή των ατόμων στις διαδικασίες μετανάστευσης. Οι υφιστάμενες πρακτικές και τα στοιχεία σε διεθνές επίπεδο καταδεικνύουν ολοένα και περισσότερο ότι η εξατομικευμένη διαχείριση υποθέσεων αυξάνει τον βαθμό συμμόρφωσης και τη διευθέτηση των υποθέσεων (case resolution) συμβάλλοντας ταυτόχρονα στην καλύτερη αντιμετώπιση των προβλημάτων και στην ευημερία των ατόμων.¹ Οικοδομώντας την εμπιστοσύνη στο σύστημα, εξασφαλίζοντας σταθερότητα και διευκολύνοντας την αυτενέργεια, η εξατομικευμένη διαχείριση υποθέσεων ενισχύει την προσήλωση και τη συμμετοχή στη διαδικασία μετανάστευσης. Ως εκ τούτου, συμβάλλει αποτελεσματικά στη μείωση των περιπτώσεων παράτυπης διαμονής και στην αποφυγή της κράτησης μεταναστών.

Το παρόν ενημερωτικό σημείωμα:

- παρέχει καθοδήγηση στις κυβερνήσεις και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που θέλουν να καταρτίσουν πιλοτικά προγράμματα με εναλλακτικά μέτρα που στηρίζονται στην εξατομικευμένη διαχείριση της κάθε υπόθεσης λαμβάνοντας υπόψη το τοπικό πλαίσιο.
- παρουσιάζει στοιχεία που καταδεικνύουν ολοένα και σαφέστερα την αποτελεσματικότητα και τα οφέλη της εξατομικευμένης διαχείρισης η οποία συνιστά καινοτόμο προσέγγιση των εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης μεταναστών
- συγκεντρώνει παραδείγματα, βέλτιστες πρακτικές και διδάγματα από υφιστάμενα πιλοτικά προγράμματα σε όλη την Ευρώπη

1. Τι είναι η εξατομικευμένη διαχείριση υποθέσεων

Στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής, η συνολική διαχείριση υποθέσεων είναι μια δομημένη προσέγγιση υπό το πρίσμα της κοινωνικής μέριμνας, η οποία προβλέπει παροχή ατομικής υποστήριξης καθ'όλη τη διάρκεια της διαδικασίας μετανάστευσης με στόχο τη διευθέτηση των υποθέσεων. Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, ο συντονιστής (case manager), ο οποίος δεν είναι υπεύθυνος για τη λήψη αποφάσεων, αναπτύσσει μια στενή συνεργασία με κάθε άτομο ξεχωριστά παρέχοντας υποστήριξη καθώς και δίνοντας τη δυνατότητα πλήρους συμμετοχής στις διαδικασίες μετανάστευσης με απώτερο στόχο τη διευθέτηση της κάθε υπόθεσης (π.χ. έκδοση βίζας, νομιμοποίηση, απομάκρυνση σε τρίτη χώρα ή εθελούσια επιστροφή). Ο συντονιστής διευκολύνει την επικοινωνία ανάμεσα στα άτομα

1. International Detention Coalition (2015), There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition), διαθέσιμο [εδώ](#), Ohtani - E. (2018), Alternatives to detention from theory to practice, European Programme for Integration and Migration, σελ. 8, διαθέσιμο [εδώ](#) - Center for Legal Aid - Voice in Bulgaria (2019), Applying Engagement-Based Alternatives to Detention of Migrants in Bulgaria: Opportunities and Challenges, διαθέσιμο [εδώ](#).

και τους αρμόδιους φορείς (π.χ. επαγγελματίες υγείας, νομικοί σύμβουλοι και αρχές) και παράλληλα παρακολουθεί την εξέλιξη της υπόθεσης και την ευημερία των ατόμων.

Η εξατομικευμένη διαχείριση υποθέσεων στηρίζεται στις ακόλουθες αρχές: (1) άμεση παρέμβαση, (2) προσωπική επαφή, (3) τακτική αξιολόγηση και επανεξέταση, (4) εμπιστευτικότητα και διαχείριση της πληροφόρησης, (5) επικοινωνία με τους κύριους εμπλεκόμενους φορείς, (6) εμπιστοσύνη, οικοδόμηση προσωπικής σχέσης, σταθερή επαφή και ενημέρωση, (7) εξέταση όλων των υφιστάμενων επιλογών προκειμένου να ενισχυθεί η δυνατότητα των ατόμων να λάβουν αποφάσεις, (8) αποσαφήνιση των ρόλων και των προοπτικών, (9) παροχή πόρων και επιλογών εφόσον είναι αναγκαίο.

Η οικοδόμηση της εμπιστοσύνης ανάμεσα στον συντονιστή και στον επωφελούμενο είναι θεμελιώδους σημασίας ούτως ώστε τα άτομα να αισθάνονται ότι λαμβάνουν υποστήριξη και επαρκή πληροφόρηση για την εξέταση όλων των επιλογών καθ'όλη τη διάρκεια της διαδικασίας μετανάστευσης. Αντίθετα με άλλα προγράμματα που εστιάζουν μόνο στην επιστροφή, η δυνατότητα διερεύνησης όλων των επιλογών για τη διευθέτηση της υπόθεσης (π.χ. νομιμοποίηση ή επιστροφή) αποτελεί βασική συνιστώσα της εξατομικευμένης διαχείρισης.

Η εξατομικευμένη διαχείριση υποθέσεων « εστιάζει στην κατανόηση και αντιμετώπιση των ιδιαίτερων αναγκών και προκλήσεων των ατόμων καθώς και των ιδιαίτερων περιστάσεων ». ³ Αυτή η προσέγγιση επιτρέπει στους συντονιστές να προσφέρουν ατομική υποστήριξη σε κάθε επωφελούμενο, να πραγματοποιούν τακτική αξιολόγηση των αναγκών του και να διευκολύνουν την έγκαιρη πρόσβαση σε υπηρεσίες υποστήριξης. Το ιδανικό είναι η πρώτη επαφή να πραγματοποιείται κατά την άφιξη και να συνεχίζεται μέχρι τη διευθέτηση της υπόθεσης. Στην πράξη όμως, αυτό συμβαίνει σε μεταγενέστερο στάδιο.

“Το ζητούμενο είναι η έμπρακτη συνεργασία και η εμπιστοσύνη - Πρόκειται για ουσιαστική προϋπόθεση στην αλληλεπίδραση μεταξύ του ατόμου και του συντονιστή η οποία εξελίσσεται συνεχώς ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες του ατόμου ανάλογα με το στάδιο στο οποίο βρίσκεται.”

**Memnon Arestis, Cyprus Refugee Council
(member of the EATDN)**

ΕΞΑΤΟΜΙΚΕΥΜΕΝΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

Η εξατομικευμένη διαχείριση υποθέσεων είναι μια προσέγγιση της διαχείρισης της ετανάστευσης υπό το πρίσμα της κοινωνικής έρινας, η οποία εστιάζει στην ενεργό συμμετοχή των ατόμων στις διαδικασίες ετανάστευσης. Οι ετανάστες παραμένουν στην κοινότητα και λαμβάνουν την απαραίτητη υποστήριξη και ενημέρωση για την έγκαιρη πρακτική συνεργασία τους. Ένα από τους στόχους της διεύθεσης της υπόθεσής τους. Πρόκειται για μια αποτελεσματική εναλλακτική λύση αντί της κράτησης εταναστών γιατί διαφυλάσσει καλύτερα τα δικαιώματα των εταναστών, στοιχίζει λιγότερο, ενισχύει τη συνοχή και ευνοεί τη διεύθεση των υποθέσεων.

ΣΤΑΔΙΑ



Διερευνητικός έλεγχος

Οι συντονιστές συλλέγουν βασικές πληροφορίες σχετικά με τα άτομα. Συνιστάται ο έλεγχος να διενεργείται σε όσο το δυνατόν πιο αρχικό στάδιο της διαδικασίας.



Αξιολόγηση

Οι συντονιστές αξιολογούν τις ανάγκες και την ευαλωτότητα για κάθε περίπτωση ξεχωριστά.



Σχεδιασμός

Εξετάζουν μαζί την υπόθεση και σχεδιάζουν την πορεία προς τη διεύθεσή της διασφαλίζοντας ταυτόχρονα πως τα άτομα μπορούν να καλύψουν τις βασικές ανάγκες τους.



Παρέμβαση

Οι συντονιστές πραγματοποιούν τακτικές συναντήσεις με τους συμμετέχοντες και τους φέρνουν σε επαφή με την κοινότητα, τις διάφορες υπηρεσίες (συμπεριλαμβανομένης της νομικής συνδρομής) και τις τοπικές αρχές. Διερευνούνται όλες οι επιλογές και η υπόθεση επανεξετάζεται τακτικά.



Λήξη της υπόθεσης

Το άτομο καταλήγει σε μια έκβαση ως προς το εταναστευτικό καθεστώς του: νομιμοποίηση στη χώρα υποδοχής, αναχώρηση προς τρίτη χώρα ή εθελούσια επιστροφή στη χώρα καταγωγής.

ΟΦΕΛΗ

για τους συμμετέχοντες, τις χώρες και τις κοινωνίες



Εμπιστοσύνη και ενεργός συμμετοχή

Οι συντονιστές οικοδομούν σταθερές σχέσεις εμπιστοσύνης με τα άτομα ενθαρρύνοντας την αυτενέργεια και την ενεργό συμμετοχή στις διαδικασίες μετανάστευσης.



Καλύτερη αντιμετώπιση των προβλημάτων και ευημερία

Οι συντονιστές διευκολύνουν την πρόσβαση σε υπηρεσίες και πλαίσια υποστήριξης συμβάλλοντας στην καλύτερη αντιμετώπιση των προβλημάτων και ευημερία.



Προσωπική σταθερότητα

Η μεγαλύτερη σταθερότητα σημαίνει ότι οι άνθρωποι είναι περισσότερο σε θέση να λάβουν δύσκολες και καθοριστικές αποφάσεις για το μέλλον τους.



Τεκμηριωμένη λήψη αποφάσεων

Οι συντονιστές διασφαλίζουν την πρόσβαση των ατόμων σε όλες τις απαραίτητες πληροφορίες και λειτουργούν ως συνδεδεμένος κρίκος μεταξύ των ατόμων και των αρχών, συμβάλλοντας στην ταχεία και τεκμηριωμένη λήψη αποφάσεων.



Ταχεία και δίκαιη διεύθεση των υποθέσεων

Εξετάζονται όλες οι επιλογές και οι συμμετέχοντες είναι καλύτερα προετοιμασμένοι για να συμβάλλουν ενεργά στη διεύθεση της υπόθεσής τους.



Εξατομικευμένη διαχείριση και διευθέτηση υποθέσεων

Η εξατομικευμένη διαχείριση και η διευθέτηση υποθέσεων είναι αλληλένδετες έννοιες. Δεν πρέπει όμως να συγχέονται.

Ο συντονιστής εργάζεται με στόχο τη διευθέτηση της υπόθεσης σε συνεργασία με το κάθε άτομο. Ωστόσο, οι συντονιστές δεν είναι υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων. Η τελική απόφαση για τη διευθέτηση μιας υπόθεσης λαμβάνεται από τις αρχές μετανάστευσης ενώ οι συντονιστές εντοπίζουν εμπόδια σε νομικό, πρακτικό και προσωπικό επίπεδο που θα μπορούσαν να παρεμποδίσουν τη διευθέτηση της κάθε υπόθεσης και παρέχουν υποστήριξη προκειμένου να ξεπεραστούν.

Η διευθέτηση μιας υπόθεσης αφορά οποιαδήποτε μόνιμη ή προσωρινή έκβαση ως προς τη μετανάστευση και μπορεί να καλύπτει ένα ευρύ φάσμα λύσεων όπως η έκδοση βίζας, η νομιμοποίηση, η απομάκρυνση σε τρίτη χώρα ή η εθελούσια επιστροφή.⁴



Συνεργασία με παιδιά και οικογένειες

Οι περιπτώσεις παιδιών και οικογενειών πρέπει πάντα να εξετάζονται με πρωταρχικό μέλημα το βέλτιστο συμφέρον των παιδιών.⁵ Σύμφωνα με αυτήν την αρχή, η κράτηση ενός παιδιού λόγω του δικού του ή λόγω του μεταναστευτικού καθεστώτος των γονιών του αποτελεί παραβίαση των δικαιωμάτων του παιδιού και πάντα παραβιάζει την αρχή του μείζονος συμφέροντος του παιδιού.⁶ Κανένα παιδί μετανάστης δεν πρέπει να τίθεται υπό κράτηση.

Σε τέτοιες περιπτώσεις, είναι σκόπιμο να λαμβάνονται ειδικά μέτρα. Καταρχάς, από την πρώτη επαφή με τις αρχές πρέπει να πραγματοποιείται πολύπλευρος διερευνητικός έλεγχος και να επιβεβαιώνεται η ηλικία με τη χρήση μη επεμβατικών μεθόδων. Στη συνέχεια, είναι απαραίτητο να ορίζεται ένας κηδεμόνας για τα ασυνόδευτα παιδιά και ένας συντονιστής για τις οικογένειες. Κατά το στάδιο της παρέμβασης, στο πλαίσιο της εξατομικευμένης διαχείρισης της κάθε υπόθεσης, η διασφάλιση του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού πρέπει να καθοδηγεί κάθε ένα από τα στάδια της αξιολόγησης των αναγκών καθώς και την επιλογή μιας βιώσιμης λύσης.⁷

4. International Detention Coalition (2015), "There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)", σελ. 52, διαθέσιμο [εδώ](#).

5. ΗΕ, Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού (2012), Report of the 2012 Day of General Discussion; The Rights of all children in the context of International Migration, σελ. 78, διαθέσιμο [εδώ](#).

6. ΗΕ, Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού (2012), Report of the 2012 Day of General Discussion; The Rights of all children in the context of International Migration, σελ. 78, διαθέσιμο [εδώ](#).

7. Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. PICUM et al. (2019), Guidance to respect children's rights in return policies and practices, διαθέσιμο [εδώ](#).

2. Μια πρακτική που αναπτύσσεται στην Ευρώπη

Τα τελευταία χρόνια, η εφαρμογή εναλλακτικών της κράτησης μέτρων που στηρίζονται στην εξατομικευμένη διαχείριση υποθέσεων αναπτύσσεται συνεχώς⁸ στην Ευρώπη με την υλοποίηση νέων προγραμμάτων από κυβερνήσεις, τοπικούς φορείς και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών σε πολλές χώρες.

Για παράδειγμα, από το 2018, το Υπουργείο Εσωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου υλοποιεί ένα πιλοτικό πρόγραμμα με σκοπό να αξιολογήσει τα οφέλη της εξατομικευμένης διαχείρισης υποθέσεων ως εναλλακτικής πρακτικής αντί της κράτησης. Το πρόγραμμα έχει σχεδιαστεί σε στενή συνεργασία με τοπικές ΜΚΟ και στηρίζεται σε μια συνολική προσέγγιση με βάση πέντε άξονες: (α) σταθερές συνθήκες διαβίωσης, (β) έγκυρη πληροφόρηση, (γ) υποστήριξη από την κοινότητα, (δ) στενή συνεργασία με τις υπηρεσίες μετανάστευσης, (ε) συμβουλευτική υποστήριξη για τον σχεδιασμό της μελλοντικής πορείας (είτε σε περίπτωση παραμονής είτε σε περίπτωση επιστροφής στη χώρα καταγωγής).⁹

Στις αρχές του 2019, εντάχθηκε στο πρόγραμμα « Action Access » η πρώτη ομάδα συμμετεχόντων. Η οργάνωση Action Foundation και άλλοι φορείς παρέχουν υπηρεσίες στέγασης. Οι συμμετέχοντες λαμβάνουν υποστήριξη από πρόσωπα αναφοράς (συντονιστές) καθώς και ανεξάρτητη ενημέρωση προκειμένου να αποκτήσουν μια σφαιρική εικόνα για τις διαδικασίες μετανάστευσης και να πάρουν μια τεκμηριωμένη απόφαση για το μέλλον τους. Οι συναντήσεις με τα πρόσωπα αναφοράς πραγματοποιούνται τουλάχιστον μια φορά την εβδομάδα και παρέχεται πρόσβαση σε υπηρεσίες υποστήριξης συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη, στην εκπαίδευση και σε νομική συνδρομή.

Η ποσοτική και ποιοτική παρακολούθηση και η αξιολόγηση αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του προγράμματος. Στόχος είναι η συλλογή στοιχείων και η καλύτερη κατανόηση της αποτελεσματικότητας της προσέγγισης καθώς και ο προσανατολισμός νέων δράσεων όπως τα σχέδια υλοποίησης τριών επιπλέον πιλοτικών προγραμμάτων στο άμεσο μέλλον με διαφορετικές ομάδες στόχους.

Στην Ουτρέχτη (Κάτω Χώρες) η κυβέρνηση χρηματοδοτεί ένα πρόγραμμα εξατομικευμένης διαχείρισης υποθέσεων που υλοποιείται από την τοπική οργάνωση SNDVU. Τα άτομα που διαμένουν παράνομα στη χώρα κινδυνεύουν να τεθούν υπό κράτηση ή να μείνουν χωρίς στέγη. Ως εναλλακτική λύση, η οργάνωση παρέχει στέγη, χαρτζιλίκι, νομική συνδρομή, κοινωνική υποστήριξη καθώς και στήριξη για την εύρεση εργασίας (εξατομικευμένη διαχείριση υποθέσεων). Οι συμμετέχοντες είναι σε επαφή με ένα πρόσωπο αναφοράς (συντονιστής) που διασφαλίζει την πρόσβασή τους σε σαφή και κατανοητή ενημέρωση για τις διαδικασίες μετανάστευσης.

Η κρατική χρηματοδότηση αυτού του πιλοτικού προγράμματος είναι αποτέλεσμα μιας συμφωνίας

8. Εναλλακτικό της κράτησης μέτρο ορίζεται « οποιοσδήποτε νόμος, πολιτική ή πρακτική που δεν συνεπάγεται κράτηση των ατόμων για λόγους που σχετίζονται με το μεταναστευτικό καθεστώς τους ». International Detention Coalition (2015), There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition), σελ. 11, διαθέσιμο [εδώ](#).

9. Συμβούλιο της Ευρώπης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης (2019), Effective Alternatives to the Detention of Migrants, έκθεση της διεθνούς ημερίδας που διοργανώθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης στις 4 Απριλίου 2019, σελ.3, διαθέσιμη [εδώ](#).

που υπέγραψαν το 2019 η εθνική κυβέρνηση και οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία προβλέπει έναν προϋπολογισμό 59 εκατομμυρίων ευρώ περίπου σε βάθος τριετίας και εφαρμογή του προγράμματος στις εξής πέντε πόλεις: Ουτρέχτη, Ρότερνταμ, Άμστερνταμ, Αϊντχόβεν και Γκρόνινγκεν. Παρόμοια προγράμματα λειτουργούσαν ανεξάρτητα σε τοπικό επίπεδο για σχεδόν είκοσι χρόνια για την παροχή στέγης σε άτομα που βρίσκονταν σε παράτυπη ή επισφαλή κατάσταση σε περίπου 30 δήμους. Το 2014, το πρόγραμμα ενσωματώθηκε στο εθνικό πρόγραμμα BBB(+) του οποίου τα αρχικά σημαίνουν « bed, bath, bread » (κρεβάτι, μπάνιο, ψωμί) και το « + » αντιπροσωπεύει την υποστήριξη και καθοδήγηση που λαμβάνουν οι συμμετέχοντες. Με την εξαίρεση δυο πόλεων, το πρόγραμμα δεν περιορίζει τη διάρκεια συμμετοχής ούτως ώστε να υπάρχει αρκετός χρόνος για την εξέταση όλων των επιλογών για τη διευθέτηση της κάθε υπόθεσης.

Η κρατική χρηματοδότηση συμβάλλει στην ενίσχυση του προγράμματος και στην παροχή υπηρεσιών σε μεγαλύτερο αριθμό ατόμων. Οι τοπικές οργανώσεις τονίζουν επίσης τη σημασία της εστίασης των δράσεων στην ανεξάρτητη διαχείριση και στη διευθέτηση της κάθε υπόθεσης χωριστά.

Το European Alternatives to Detention (ATD) Network (EATDN) είναι ένα δίκτυο ευρωπαϊκών ΜΚΟ που επιδιώκει τη μείωση και τον τερματισμό της κράτησης μεταναστών συλλέγοντας στοιχεία και προάγοντας εναλλακτικά μέτρα που στηρίζονται στην ενεργό συμμετοχή των ατόμων.¹⁰ Το δίκτυο φέρνει σε επαφή ΜΚΟ που υλοποιούν πιλοτικά προγράμματα με εναλλακτικά μέτρα που στηρίζονται στην εξατομικευμένη διαχείριση υποθέσεων σε έξι ευρωπαϊκές χώρες (Βουλγαρία, Κύπρος, Πολωνία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία και Ελλάδα) με περιφερειακές οργανώσεις. Τα πιλοτικά προγράμματα είναι σχεδιασμένα σύμφωνα με το εκάστοτε εθνικό πλαίσιο, απευθύνονται σε ένα ευρύ φάσμα μεταναστών και χρησιμοποιούν εργαλεία παρακολούθησης και αξιολόγησης για την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας της εξατομικευμένης διαχείρισης υποθέσεων ως προς την ενίσχυση της δυνατότητας των ατόμων να συμμετέχουν ενεργά στις διαδικασίες και να συμβάλλουν στη διευθέτηση της υπόθεσής τους.

Στη Σόφια (Βουλγαρία), το πιλοτικό πρόγραμμα υλοποιείται από την οργάνωση Center for Legal Aid – Voice in Bulgaria (CLA), μέλος του δικτύου EATDN, και απευθύνεται σε μετανάστες που κινδυνεύουν να τεθούν υπό κράτηση. Μια από τις προϋποθέσεις συμμετοχής είναι να έχουν τουλάχιστον κάποιους δεσμούς με την κοινότητα και να είναι εξοικειωμένοι με το βουλγάρικο σύστημα προκειμένου να διασφαλιστεί η δυνατότητα κάλυψης των βασικών αναγκών τους. Η πλειοψηφία των συμμετεχόντων βρίσκεται στη Βουλγαρία εδώ και 3 με 5 χρόνια.

Παρόλο που δεν έχει συνάψει επίσημη συμφωνία με τις υπηρεσίες μετανάστευσης, η CLA διατηρεί στενή σχέση με τα τοπικά κέντρα κράτησης, γεγονός που της επιτρέπει να παρέχει σε τακτική βάση εξατομικευμένη διαχείριση των υποθέσεων εντός των κέντρων προκειμένου να εντοπίζει τους κρατούμενους που πληρούν ενδεχομένως τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων.



Αριθμητικά στοιχεία:

Στο διάστημα 2002-2019, το πρόγραμμα στην Ουτρέχτη κατέγραψε υψηλά ποσοστά διευθέτησης:

- το 59% των συμμετεχόντων έλαβε άδεια διαμονής και εντάχθηκε στην τοπική κοινότητα,
- το 19% επέστρεψε στη χώρα καταγωγής,
- το 13% εντάχθηκε σε καταλύματα του εθνικού συστήματος ασύλου και το 9% διέφυγε.¹¹

Σύμφωνα με μια ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης τριών πιλοτικών προγραμμάτων στη Βουλγαρία, στην Κύπρο και στην Πολωνία, η εφαρμογή εναλλακτικών μέτρων σε αυτές τις τρεις χώρες μέλη του δικτύου EATDN οδήγησε σε παρόμοια αποτελέσματα μετά από μια διετία:

- το 97% των συμμετεχόντων συνέχισε να συμμετέχει ενεργά ή κατέληξε στη διευθέτηση της υπόθεσής του.
- Στο 94% των περιπτώσεων, ενισχύθηκε η δυνατότητα συμμετοχής των ατόμων στη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων και στο 93% των περιπτώσεων, βελτιώθηκε η αντιμετώπιση των προβλημάτων και η ευημερία.¹²

Τα παραπάνω στοιχεία επιβεβαιώνουν προηγούμενη έρευνα του δικτύου International Detention Coalition (IDC) που αφορούσε 250 περιπτώσεις εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων σε 60 χώρες και σύμφωνα με την οποία τα ποσοστά συμμόρφωσης έφταναν το 95%.¹³

11. Jan Braat (2019), Παρουσίαση στη διεθνή ημερίδα που διοργανώθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης στις 4 Απριλίου 2019 στο κτίριο Agora του Συμβουλίου της Ευρώπης, Στρασβούργο, Γαλλία, διαθέσιμη [εδώ](#).

12. Ohtani, E. (2018) Alternatives to detention from theory to practice, European Programme for Integration and Migration, διαθέσιμο [εδώ](#).

13. International Detention Coalition, 2015, There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition), διαθέσιμο [εδώ](#).

3. Καθοδήγηση σε περιφερειακό επίπεδο σχετικά με τα εναλλακτικά μέτρα που στηρίζονται στην εξατομικευμένη διαχείριση υποθέσεων

Η εξατομικευμένη διαχείριση υποθέσεων κερδίζει διαρκώς μεγαλύτερη υποστήριξη στο πλαίσιο της ώθησης που δίνεται γενικότερα στην Ευρώπη στην ανάπτυξη αποτελεσματικών εναλλακτικών της κράτησης μέτρων.

Η έκθεση *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration*¹⁴, που δημοσιεύτηκε το 2018 από τη Διευθύνουσα Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (CDDH) του Συμβουλίου της Ευρώπης, αποτελεί το πρώτο έγγραφο προσανατολισμού σχετικά με τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα που εκπονήθηκε από τις κυβερνήσεις και απευθύνεται στις κυβερνήσεις. Ξεπερνώντας τη συνήθη απαρίθμηση μέτρων, επικεντρώνεται σε συγκεκριμένους παράγοντες που συμβάλλουν αποτελεσματικά στην αύξηση της συμμόρφωσης, στη μείωση του κόστους και στη διασφάλιση της ευημερίας. Οι παρακάτω έξι παράγοντες είναι καθοριστικοί για την αποτελεσματικότητα των μέτρων:

- Διερευνητικός έλεγχος και αξιολόγηση για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων περιστάσεων, της ευαλωτότητας και των κινδύνων ξεχωριστά για κάθε περίπτωση,
- Σαφής και ακριβής ενημέρωση για τα δικαιώματα, τα καθήκοντα και τις επιπτώσεις της μη συμμόρφωσης με τις διαδικασίες μετανάστευσης,
- Πρόσβαση σε νομική συνδρομή από το αρχικό στάδιο και καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας,
- Οικοδόμηση της εμπιστοσύνης στις διαδικασίες ασύλου και μετανάστευσης,
- Παροχή υπηρεσιών για την εξατομικευμένη διαχείριση της κάθε υπόθεσης,
- Διαφύλαξη της αξιοπρέπειας και σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ατόμων.¹⁵

Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στην προαγωγή των εναλλακτικών της κράτησης μέτρων στην Ευρώπη. Το αναθεωρημένο Εγχειρίδιο περί επιστροφής που δημοσιεύτηκε το 2017 είναι ένα μη δεσμευτικό έγγραφο για την καθοδήγηση των κρατών σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας περί επιστροφής του 2008, το οποίο αφιερώνει μια μεγάλη ενότητα στα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα. Η εν λόγω ενότητα προτρέπει τα κράτη να αναπτύξουν ένα « ευρύ φάσμα εναλλακτικών λύσεων προκειμένου να αντιμετωπίζουν την κατάσταση των διαφόρων κατηγοριών υπηκόων τρίτων χωρών » και αναγνωρίζει πως « η παρέμβαση σε όσο το δυνατόν πιο αρχικό στάδιο της όλης διαδικασίας και η συνολική διαχείριση κάθε υπόθεσης με κύριο στόχο τη διευθέτησή της, έχουν αποδειχθεί επιτυχείς » συστήνοντας τη θέσπιση σχετικών προγραμμάτων. Από τότε που

14. Συμβούλιο της Ευρώπης, Διευθύνουσα Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (2018), *Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration*, διαθέσιμο [εδώ](#).

15. Συμβούλιο της Ευρώπης, Διευθύνουσα Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (2018), *Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration*, σελ. 8-9, διαθέσιμο [εδώ](#).

δημοσιεύτηκε το εγχειρίδιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενθαρρύνει και παρέχει υποστήριξη στα κράτη μέλη για την κατάρτιση προγραμμάτων με εναλλακτικά της κράτησης μέτρα, ιδίως μέσω ειδικής χρηματοδότησης στο πλαίσιο της πρότασης σύστασης του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης για το διάστημα 2021-2027.

Τον Απρίλιο του 2019, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο της Ευρώπης και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης διοργάνωσαν μια διεθνή ημερίδα με θέμα την αποτελεσματική χρήση εναλλακτικών μέτρων για τους μετανάστες.¹⁶ Η έκθεση που δημοσιεύτηκε στη συνέχεια τονίζει ότι ένα από τα κυριότερα μηνύματα είναι ότι « για να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των εναλλακτικών της κράτησης μέτρων, πρέπει να υιοθετείται μια συνολική και ανθρωποκεντρική προσέγγιση που στηρίζεται στην υπευθυνότητα και στην εμπιστοσύνη ».¹⁷



Ένα ευρύτερο φάσμα εναλλακτικών μέτρων: αντιμετώπιση των εμποδίων και ενίσχυση της έμπρακτης συνεργασίας

Όσον αφορά τη γενική προσέγγιση, τα εναλλακτικά μέτρα μπορούν να χωριστούν σε αυτά που βασίζονται σε μειωμένο βαθμό εξαναγκασμού και σε αυτά που εστιάζουν στην ουσιαστική επαφή με τους μετανάστες με σκοπό την προαγωγή της συνεργασίας με τις υπηρεσίες μετανάστευσης.¹⁸

Τα υφιστάμενα μέτρα στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ (π.χ. εγγύηση, υποχρέωση αναφοράς στις αρχές, καθορισμένος τόπος διαμονής) επιτρέπουν μεν την παρακολούθηση των ατόμων αλλά δεν έχουν αποδειχτεί αποτελεσματικά σε ό,τι αφορά την ενίσχυση της συμμόρφωσης και τη διευθέτηση των υποθέσεων.

Για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών μετανάστευσης απαιτείται επένδυση σε ένα ευρύτερο φάσμα εργαλείων που μπορούν να αντιμετωπίσουν τους κινδύνους, τις ανάγκες και τις αντοχές του κάθε ατόμου. Οι έρευνες καταδεικνύουν ότι τα αποτελεσματικότερα εναλλακτικά μέτρα είναι αυτά που στηρίζονται στην εμπιστοσύνη και στην ουσιαστική επαφή με τους μετανάστες με απώτερο στόχο τη διευθέτηση της κάθε υπόθεσης, ιδίως μέσω μιας εξατομικευμένης και συνολικής προσέγγισης.¹⁹

16. www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/detention

17. Συμβούλιο της Ευρώπης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης (2019), Effective Alternatives to the Detention of Migrants, έκθεση της διεθνούς ημερίδας που διοργανώθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης στις 4 Απριλίου 2019, σελ.1, διαθέσιμη [εδώ](#).

18. International Detention Coalition (2015), There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition), σελ. 16, διαθέσιμο [εδώ](#) - Detention Action (2016), Without detention; Opportunities for Alternatives, σελ. 26, διαθέσιμο [εδώ](#).

19. International Detention Coalition, 2015, There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition), διαθέσιμο [εδώ](#).

4. Κατάρτιση πιλοτικού προγράμματος με εναλλακτικά μέτρα που στηρίζονται στην εξατομικευμένη διαχείριση των υποθέσεων

Η διεξοδική αξιολόγηση των τοπικών συνθηκών και του πληθυσμού στόχου είναι πρωταρχικής σημασίας για την αποτελεσματική κατάρτιση ενός πιλοτικού προγράμματος με εναλλακτικά της κράτησης μέτρα που στηρίζονται στην εξατομικευμένη διαχείριση της κάθε υπόθεσης καθώς δεν υπάρχει ένα ενιαίο μοντέλο και κάθε πρόγραμμα πρέπει να ανταποκρίνεται σε ιδιαίτερες ανάγκες και περιστάσεις.

Κατά το στάδιο της κατάρτισης ενός προγράμματος, οι οργανώσεις καλούνται να διατυπώσουν συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την επιλογή των συμμετεχόντων, τα πρωτόκολλα παρέμβασης και τα εργαλεία αξιολόγησης.²⁰ Οι υφιστάμενες πρακτικές και τα διδάγματα από παρόμοιες περιπτώσεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως πηγές έμπνευσης και να προσαρμοστούν στο εκάστοτε εθνικό πλαίσιο.

Σε αυτό το στάδιο, η εδραίωση της επικοινωνίας με άλλους εμπλεκόμενους φορείς (σε τοπικό και εθνικό επίπεδο) είναι ουσιαστικής σημασίας για την ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού προγράμματος εξατομικευμένης διαχείρισης υποθέσεων και να διασφαλιστεί η πρόσβαση των ατόμων στις σχετικές υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη, στη νομική συνδρομή, στην ψυχολογική υποστήριξη, στη στέγαση και στις αρχές μετανάστευσης.

Οι παρακάτω βασικές αρχές, που προκύπτουν από την πρώτη έκθεση αξιολόγησης του δικτύου EATDN, μπορούν να καθοδηγήσουν τις οργανώσεις προς την ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού προγράμματος με εναλλακτικά της κράτησης μέτρα που στηρίζονται στην εξατομικευμένη διαχείριση των υποθέσεων²¹ :

- Ανάλυση των υφιστάμενων εργαλείων και της βιβλιογραφίας, όπως ο μηχανισμός αξιολόγησης της ευαλωτότητας που ανέπτυξαν από κοινού η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) και το δίκτυο οργανώσεων International Detention Coalition (IDC).²²
- Εντοπισμός της κατάλληλης ομάδας ατόμων που θα συμμετέχουν στο πιλοτικό πρόγραμμα.
- Προσαρμογή ή δημιουργία εργαλείων διαχείρισης ή παρακολούθησης για την ορθή καταγραφή της εξέλιξης της κάθε υπόθεσης, εφόσον κρίνεται αναγκαίο.
- Δημιουργία εργαλείων ενίσχυσης των ικανοτήτων για το νέο και το υπάρχον προσωπικό.
- Αλληλεπίδραση με διάφορους εμπλεκόμενους φορείς για την προβολή του προγράμματος και τη συμμετοχή τους στην παραπομπή των ενδιαφερόμενων ατόμων καθώς και στην παροχή υπηρεσιών.
- Δημιουργία ενός πλαισίου αξιολόγησης για την παρακολούθηση και την εκτίμηση του αντίκτυπου του προγράμματος επιδιώκοντας τη βελτίωση και την προσαρμογή του.

20. Ohtani, E. (2018), Alternatives to detention from theory to practice, European Programme for Integration and Migration, σελ. 7, διαθέσιμο [εδώ](#).

21. Ohtani, E. (2018), Alternatives to detention from theory to practice, European Programme for Integration and Migration, σελ. 8, διαθέσιμο [εδώ](#).

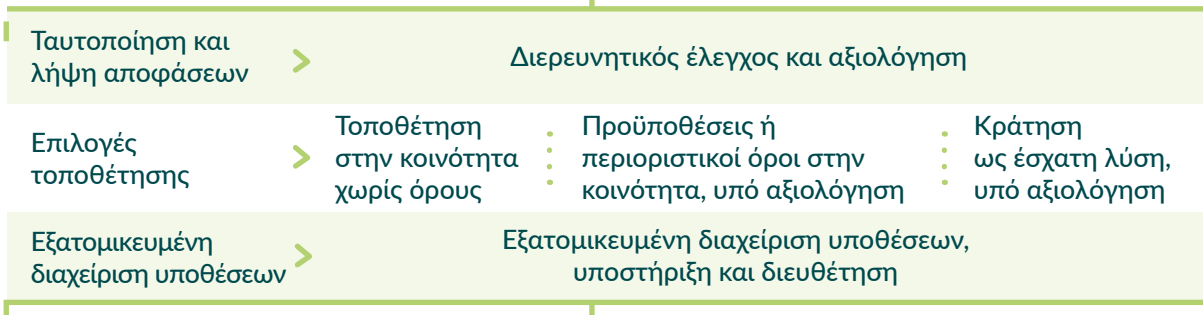
22. UNHCR & IDC (2016), Vulnerability Screening Tool, διαθέσιμο [εδώ](#).

Επιπλέον, η συμμετοχή οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών με κατάλληλη εμπειρία μπορεί να συμβάλλει στη διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού προγράμματος εξατομικευμένης διαχείρισης υποθέσεων προκειμένου να αξιοποιηθεί η μακρόχρονη πείρα τους. Σε αυτό το στάδιο, τα κύρια στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη είναι: η προηγούμενη εμπειρία σε θέματα μετανάστευσης και/ή κράτησης, οι ισχυροί δεσμοί με την τοπική κοινότητα, η καλή φήμη ως ανεξάρτητος φορέας, η εμπειρία στην παροχή νομικών συμβουλών.²³

CAP Αναθεωρημένο μοντέλο CAP (Revised Community Assessment and Placement Model)

Το μοντέλο CAP σχεδιάστηκε από το δίκτυο οργανώσεων International Detention Coalition αξιοποιώντας μια έρευνα που αφορούσε πάνω από 250 παραδείγματα σε περισσότερες από 60 χώρες και αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο για την ανάπτυξη εναλλακτικών της κράτησης μέτρων.

ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ: ΤΕΚΜΗΡΙΟ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΚΡΑΤΗΣΗΣ



ΕΛΑΧΙΣΤΑ ΠΡΟΤΥΠΑ

Το μοντέλο στηρίζεται στις ακόλουθες αρχές:

- Τεκμήριο κατά της κράτησης: η κράτηση δικαιολογείται μόνο αν εξυπηρετεί έναν νόμιμο σκοπό και δεν πρέπει να είναι αυθαίρετη,
- Ελάχιστα πρότυπα σχετικά με: θεμελιώδη δικαιώματα, βασικές ανάγκες, επίσημο καθεστώς και ταξιδιωτικά έγγραφα, νομικές συμβουλές, δίκαιη και ταχεία διευθέτηση της υπόθεσης,
- Ταυτοποίηση και λήψη αποφάσεων με βάση τον διερευνητικό έλεγχο και την αξιολόγηση του κινδύνου, των αναγκών και της ευαλωτότητας για κάθε περίπτωση ξεχωριστά,
- Επιλογές τοποθέτησης: τοποθέτηση στην κοινότητα χωρίς όρους ως προτιμώμενη επιλογή, τοποθέτηση στην κοινότητα με όρους εφόσον είναι αναγκαία και όχι δυσανάλογη λύση, κράτηση ως έσχατη λύση,
- Εξατομικευμένη διαχείριση των υποθέσεων.

23. Ohtani, E. (2018), Alternatives to detention from theory to practice, European Programme for Integration and Migration, σελ. 9, διαθέσιμο [εδώ](#).

24. International Detention Coalition (2015), There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition), σελ. 16, διαθέσιμο [εδώ](#) - Detention Action (2016), Without detention; Opportunities for Alternatives, σελ. 26, διαθέσιμο [εδώ](#).

Η ΔΙΕΥΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΙ ΚΟΙΝΟ ΣΤΟΧΟ

Χάρη στην ενημέρωση και στην παροχή υποστήριξης, η εξατομικευμένη διαχείριση είναι θεμελιώδους σημασίας για την υιοθέτηση ανθρώπινων και λιγότερο δαπανηρών εναλλακτικών της κράτησης μέτρων που εξασφαλίζουν την ενεργή συμμετοχή των ατόμων στις διαδικασίες μετανάστευσης. Η πιλοτική εφαρμογή της σε διάφορες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα τελευταία χρόνια οδήγησε σε υψηλά ποσοστά συμμόρφωσης καθώς και στη βελτίωση της δυνατότητας συμμετοχής στις διαδικασίες μετανάστευσης. Το γεγονός αυτό αποδεικνύει ότι ο στόχος των αρχών μετανάστευσης για μια δίκαιη και ταχεία διευθέτηση των υποθέσεων είναι πιθανότερο να επιτευχθεί όταν διασφαλίζεται η κάλυψη των βασικών αναγκών και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ατόμων, με έμφαση στο τεκμήριο υπέρ της ελευθερίας.

Για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, ισχύουν ορισμένες προϋποθέσεις. Πρώτα απ'όλα, η εξατομικευμένη διαχείριση πρέπει να εφαρμόζεται σε όσο το δυνατόν πιο αρχικό στάδιο της διαδικασίας μετανάστευσης. Κατά αυτόν τον τρόπο, αποφεύγεται το ενδεχόμενο να υπονομευθεί η εμπιστοσύνη των ατόμων στο σύστημα καθώς και η δυνατότητά τους να ενεργήσουν για τη διευθέτηση της υπόθεσής τους για λόγους που οφείλονται σε ελλείψεις ως προς την προστασία ή σε μια άσκοπη και αυθαίρετη κράτηση. Επιπλέον, η ανάπτυξη νέων πιλοτικών προγραμμάτων είναι αναγκαία για να γενικευτεί η χρήση της εξατομικευμένης διαχείρισης και να ενταχθούν όλοι οι ενδιαφερόμενοι που βρίσκονται σε επισφαλές ή παράτυπο καθεστώς και πληρούν τις προϋποθέσεις. Απαιτούνται επίσης κρατική στήριξη και μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέχεια των προγραμμάτων και να αποφευχθεί η απώλεια ικανοτήτων και πείρας. Τέτοια υποστήριξη μπορούν να παρέχουν είτε οι εθνικές κυβερνήσεις είτε οι τοπικές κυβερνήσεις, όπως συμβαίνει στις Κάτω Χώρες.

Τέλος, η ταχεία και δίκαιη διευθέτηση των υποθέσεων εξαρτάται άμεσα από το εθνικό νομικό πλαίσιο. Ακόμα κι αν εφαρμόζεται στο αρχικό στάδιο της διαδικασίας, η εξατομικευμένη διαχείριση δεν μπορεί να διορθώσει δομικές ανεπάρκειες όπως η απουσία μηχανισμών νομιμοποίησης. Οι καλές σχέσεις και η συνεργασία ανάμεσα στις εθνικές αρχές μετανάστευσης και στις τοπικές οργανώσεις είναι καθοριστικής σημασίας για να τεθούν τέτοια ζητήματα σε εθνικό επίπεδο και να επιτευχθεί μια βιώσιμη διαρθρωτική λύση.²⁵



Χρήσιμες πηγές:

- Eiri Ohtani, supported by EPIM, 2018: [Έκθεση ενδιάμεσης αξιολόγησης και Ενημερωτικό έγγραφο](#)
- Center for Legal Aid “Voice in Bulgaria”, 2019: [Applying Engagement-Based Alternatives to Detention of Migrants in Bulgaria: Opportunities and Challenges.](#)
- Council of Europe, Steering Committee for Human Rights, 2018: [Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration.](#)
- Council of Europe, Steering Committee for Human Rights, 2019: [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results.](#)
- Detention Action, 2016: [Without detention](#)
- DC, 2015: [There are alternatives](#)

International Detention Coalition

Human rights for detained refugees,
asylum seekers and migrants



SIGRID RAUSING TRUST



This publication has received financial support from the European Union Programme for Employment and Social Innovation "EaSI" (2014-2020). For further information please consult: <http://ec.europa.eu/social/easi>. The information contained in this publication does not necessarily reflect the official position of the European Commission.

Designed by [Pouce-Pied Studio](#)