

Αρ. Φακ.: Α/Π 557/2021

**Έκθεση Επιτρόπου Διοικήσεως και Προστασίας Ανθρωπίνων
Δικαιωμάτων αναφορικά με την έγκαιρη διευκρίνιση του νομικού
καθεστώτος παραμονής στη Δημοκρατία, αλλοδαπών Κρατουμένων στις
Κεντρικές Φυλακές**

Προϊστάμενος: Κώστας Ιωάννου

Ερευνούσα Λειτουργός: Μελίνα Τριγγίδου

Λευκωσία, 27 Ιανουαρίου 2023

Αντικείμενο Παραπόνου

1. Οι δικηγόροι ΧΧΧ ΔΕΠΕ, με αφορμή παράπονο που υπέβαλαν στο Γραφείο μου¹ αναφορικά με συγκεκριμένο πελάτη τους (το οποίο διευθετήθηκε μετά την παρέμβασή μου) έθεσαν υπόψη μου τη μη δυνατότητα κρατουμένων στις Κεντρικές Φυλακές που δεν είναι Κύπριοι πολίτες - τόσο Ευρωπαίοι όσο και υπήκοοι τρίτων χωρών - να ενταχθούν στην Ανοικτή Φυλακή.
2. Σύμφωνα με το παράπονο, τίθεται θέμα έλλειψης επαρκούς επικοινωνίας του Τμήματος Φυλακών (ΤΦ) με το Τμήμα Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης (ΤΑΠΜ), ώστε το τελευταίο να ενημερώσει επίσημα και έγκαιρα το πρώτο για το καθεστώς παραμονής του ενδιαφερόμενου κρατούμενου και για το κατά πόσο θα εκδοθούν διατάγματα επιστροφής εναντίον του, μετά την αποφυλάκισή του. Ενόψει της, κατ' ισχυρισμό, έλλειψης ικανοποιητικής συνεργασίας μεταξύ των δυο υπηρεσιών, άτομα που θα μπορούσαν να επωφεληθούν από το προνόμιο της Ανοικτής Φυλακής, στερούνται της ευκαιρίας αυτής και, ως εκ τούτου, τυγχάνουν άνισης μεταχείρισης σε σχέση με κρατούμενους που είναι Κύπριοι πολίτες.

Θέσεις Υπηρεσιών

3. Στα πλαίσια της διερεύνησης του θέματος, ζήτησα και εξασφάλισα τις θέσεις και των δυο εμπλεκόμενων υπηρεσιών.
4. Η Διευθύντρια ΤΦ, στη σχετική απαντητική επιστολή της², ανέφερε, μεταξύ άλλων ότι το νομικό καθεστώς παραμονής στη Δημοκρατία, των αλλοδαπών κρατουμένων στις Κεντρικές Φυλακές, «[...] πρέπει να καθορίζεται το συντομότερο αμέσως μετά την κράτηση ή το συντομότερο κατά τη διάρκεια της κράτησής τους, από την αρμόδια αρχή του Υπουργείου Εσωτερικών, και όχι μετά την έκταση της ποινής τους, ως η πρακτική που εφαρμόζεται [...]» .

¹ Αρ. φακ.: Α/Π 399/2021.

² Ημερ. 14 Ιουλίου 2021.

5. Όπως, περαιτέρω, σημειώθηκε από το ΤΦ, η πρακτική αυτή δημιουργεί πρόβλημα στις αποφάσεις του Τμήματος που αφορούν την εν λόγω ομάδα κρατουμένων, σε σχέση με θέματα που, μεταξύ άλλων, αφορούν, τις άδειές τους χωρίς συνοδεία του προσωπικού των Φυλακών. Το ΤΦ τόνισε ότι, επειδή δεν διευκρινίζεται έγκαιρα το καθεστώς παραμονής των κρατουμένων αυτών, επηρεάζεται, κατ' επέκταση, η δυνατότητα ένταξής τους στην Ανοικτή Φυλακή και στο Κέντρο Καθοδήγησης, Εξωιδρυματικής Απασχόλησης και Αποκατάστασης Κρατουμένων (ΚΚΕΑΑΚ), δεδομένου ότι, οι ενταγμένοι στις δομές αυτές κρατούμενοι, λαμβάνουν άδειες εξόδου χωρίς συνοδεία προσωπικού των Φυλακών, με πλήρη ελευθερία στη διακίνηση και διαμονή εκτός Φυλακών, για σειρά ημερών. Ειδικότερα, κρατούμενοι που εντάσσονται στο ΚΚΕΑΑΚ, διακινούνται καθημερινά, και εργάζονται στην ελεύθερη κοινωνία, ενώ τα σαββατοκύριακα διαμένουν με τις οικογένειές τους.
6. Η μη έγκαιρη οριστικοποίηση του νομικού καθεστώτος παραμονής των αλλοδαπών κρατουμένων, δημιουργεί, σύμφωνα με το ΤΦ, θέματα διάκρισης εναντίον τους και σε θέματα που σχετίζονται και με την αποφυλάκισή τους (π.χ. αναστολές ποινών λόγω εορτών των Χριστουγέννων, Πάσχα κτλ), γεγονός που έχει επισημανθεί και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πρόληψης των Βασανιστηρίων (CPT) του Συμβουλίου της Ευρώπης, στην τελευταία Έκθεσή της για την Κύπρο³.
7. Επιπλέον, και για τους ίδιους λόγους, αλλοδαποί κρατούμενοι υπόκεινται σε διαφορετική μεταχείριση έναντι των Κύπριων κρατουμένων σε ότι αφορά το δικαίωμα για επ' αδεία αποφυλάκισή τους (Parole).
8. Το ΤΑΠΜ, στην απαντητική επιστολή⁴ του, σημειώνει, μεταξύ άλλων, ότι το Τμήμα, *«[...] είναι πάντοτε στη διάθεση του Τμήματος Φυλακών και παρέχει άμεσα σε αυτό σχετική πληροφόρηση αναφορικά με το καθεστώς παραμονής κάθε αλλοδαπού και*

³ Ημερ. 26/4/2018, CPT/Inf (2018) 16.

⁴ Ημερ. 27/7/2022.

κατά πόσο δύναται να εκδοθούν εναντίον του διατάγματά απέλασης ή και κράτησης, μετά την αποφυλάκισή του.»

Θεσμικό Πλαίσιο

[A]. Περί Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Νόμος (Κεφ. 105)

9. Με βάση το άρθρο 6.(1), του περί Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Νόμου:

«6. (1) Τα ακόλουθα πρόσωπα θα είναι απαγορευμένοι μετανάστες και, τηρουμένων των διατάξεων του Νόμου αυτού ή των διατάξεων που δυνατό να περιέχονται σε οποιοσδήποτε Κανονισμούς που εκδόθηκαν δυνάμει αυτού ή σε οποιοδήποτε Διάταγμα του Υπουργικού Συμβουλίου, δεν θα επιτρέπεται η είσοδος στη Δημοκρατία σε:-

[...]

(δ) οποιοδήποτε πρόσωπο το οποίο, χωρίς να του απονεμηθεί χάρη, έχει καταδικαστεί για φόνο ή ποινικό αδίκημα για το οποίο η ποινή της φυλάκισης έχει επιβληθεί για οποιοδήποτε χρονικό διάστημα και το οποίο, λόγω των συναφών περιστάσεων θεωρείται από το Διευθυντή ως ανεπιθύμητος μετανάστης.»

[B]. Ο περί του Δικαιώματος των Πολιτών της Ένωσης και των Μελών των Οικογενειών τους να Κυκλοφορούν και να Διαμένουν Ελεύθερα στη Δημοκρατία Νόμος του 2007 (7(I)/2007)

10. Το άρθρο 29 του νόμου αυτό, ορίζει τα πιο κάτω:

«29.-(1) Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος Μέρους, η αρμόδια αρχή δύναται να επιβάλλει περιορισμούς στο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

[...]

(3)(α) Κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που το αφορά, η οποία πρέπει να συνιστά πραγματική, ενεστώσα και επαρκώς σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας:

Νοείται ότι, δεν επιτρέπεται η επίκληση λόγων που δε συνδέονται με τα στοιχεία της εκάστοτε ατομικής περίπτωσης ούτε η επίκληση λόγων γενικής πρόληψης.

(β) Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν αποτελούν αφ' εαυτών λόγους για τη λήψη τέτοιων μέτρων.

[...]

[Γ]. Περί Φυλακών Νόμος και Κανονισμοί

11. Οι Κανονισμοί 129 και 139 των περί Φυλακών (Γενικών) Κανονισμών, διαλαμβάνουν τα ακόλουθα:

«129. Οι κρατούμενοι που εντάσσονται στην Ανοικτή Φυλακή διαμένουν, εργάζονται και διακινούνται κάτω από συνθήκες μειωμένης ασφάλειας, αλλά σύμφωνα με τις ίδιες αρχές συμπεριφοράς, πειθαρχίας και τάξης που ισχύουν στους υπόλοιπους κρατούμενους.»

«139.—(1) Οι κρατούμενοι που εντάσσονται στο Κέντρο⁵ εκτίουν το υπόλοιπο της ποινής τους κάτω από συνθήκες περιορισμένης και ελεγχόμενης ελευθερίας με σκοπό τη σταδιακή επανένταξη τους στην ελεύθερη κοινωνία.»

⁵ Νοείται το ΚΚΕΑΚ.

12. Ο Κανονισμός 121, ρυθμίζει το θέμα της παραχώρησης αδειών εξόδου χωρίς συνοδεία και τις προϋποθέσεις που είναι αναγκαίο να συντρέχουν ώστε ένας κρατούμενος να μπορεί να επωφεληθεί από αυτές.
13. Με βάση το άρθρο 7(1) του περί Φυλακών Νόμου, **«απαγορεύεται κάθε δυσμενής διάκριση σε βάρος οποιουδήποτε κρατουμένου ένεκα της φυλής, του χρώματος, του φύλου, της γλώσσας, της θρησκείας, των πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων του, της εθνικής ή κοινωνικής του καταγωγής ή τάξης, της περιουσίας, του τόπου γέννησης του ή οποιουδήποτε άλλου λόγου.»**

[Δ]. Ευρωπαϊκοί Κανόνες Φυλακών (European Prison Rules) του Συμβουλίου της Ευρώπης

Σύμφωνα με τον Κανόνα 13 (Rule 13) των Ευρωπαϊκών Κανόνων Φυλακών του 2006, το σύνολο των Κανόνων που έχουν θεσπιστεί, με σκοπό να αποτελέσουν κατευθυντήριες γραμμές για τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης ως προς τα ζητήματα μεταχείρισης κρατουμένων, **θα πρέπει να εφαρμόζονται αμερόληπτα και χωρίς διάκριση στη βάση οποιουδήποτε λόγου όπως λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, γλώσσας, θρησκείας, πολιτικής ή άλλη πεποίθησης κ.α.**⁶.

[Ε]. Έκθεση Ευρωπαϊκής Επιτροπής Πρόληψης των Βασανιστηρίων (CPT) για την Κύπρο

14. Η CPT, στην Έκθεσή⁷ που υπέβαλε το 2018, μετά από επίσκεψη μου διεξήγε στην Κύπρο, σημειώνει στην παράγραφο 104 αυτής, τα πιο κάτω

⁶ Rule 13: “These rules shall be applied impartially, without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

⁷ <https://rm.coe.int/16807bf7b4>

« [...] Many of the allegations received by the delegation were of discrimination towards foreign national prisoners in terms of access to education, health care, work and recreation. Most pertinently, there was deep discontent that, unlike Cypriot prisoners, apparently, they were unable by law to apply for progression to semi-open and open prison and for parole. According to prison management, staff and prisoners alike, this feeling of inequality was the source of great frustration and they all considered that affording foreign national equal rights would ameliorate staff-prisoner relations and lessen tensions between foreign nationals and staff. »

15. Με βάση, δε, τη σχετική σύσταση της Επιτροπής:

« [...] the Cypriot authorities should ensure that foreign nationals have the right to progress to open prison and the right for consideration for early release, to afford them equal rights and treatment as afforded to Cypriot prisoners. In this respect, the principle of non-discrimination should be respected, in line with international norms prohibiting discrimination. »

Συμπέρασμα – Εισήγηση

16. Η έρευνα που διενεργήθηκε για το παρόν θέμα, κατέδειξε ότι, αλλοδαποί κρατούμενοι που εκτίουν ποινή φυλάκισης, υπήκοοι τρίτων χωρών αλλά και Ευρωπαίοι πολίτες, υποβάλλονται έμμεσα σε δυσμενή μεταχείριση, έναντι κυπρίων κρατουμένων σε σειρά από προνόμια, εξαιτίας της μη χρονικά έγκαιρης διευκρίνησης του καθεστώτος παραμονής τους στη Δημοκρατία, μετά την αποφυλάκιση τους.

17. Υπό το φως και του αντικείμενου του παραπόνου που υποβλήθηκε στο Γραφείο μου, το οποίο αφορούσε στη δυνατότητα αλλοδαπών κρατουμένων να

εντάσσονται στην Ανοικτή Φυλακή, τα σχετικά με το θέμα συμπεράσματά μου θα περιοριστούν στο θέμα αυτό.

18. Ο περιορισμός της δυνατότητας των υπηκόων τρίτων χωρών να ενταχθούν στην Ανοικτή Φυλακή, σχετίζεται με το γεγονός ότι, αυτοί έχοντας καταδικαστεί σε ποινή φυλάκισης, θεωρούνται, με βάση το άρθρο 6 του περί Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Νόμου, ανεπιθύμητοι μετανάστες, γεγονός που τους στερεί αυτόματα το δικαίωμα νόμιμης παραμονής στη Δημοκρατία.
19. Όπως διαφάνηκε, το γεγονός αυτό αποτελεί εμπόδιο στην αξιολόγηση του ΤΦ κατά πόσο κρατούμενος/η υπήκοος τρίτης χώρας έχει τη δυνατότητα να ενταχθεί στην Ανοικτή Φυλακή, υπό καθεστώς μειωμένης ασφάλειας, και να λαμβάνει άδειες εξόδου χωρίς συνοδεία, δεδομένου ότι κρατούμενοι/ες αυτής της κατηγορίας, δεν κατέχουν άδεια παραμονής στη Δημοκρατία, και, ως εκ τούτου, δεν έχουν τη δυνατότητα να διακινούνται ελεύθερα εντός αυτής.
20. Για τους/τις κρατούμενους/νες που είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι υποβάλλονται, και αυτοί, σε δυσμενέστερη μεταχείριση έναντι των Κυπρίων κρατουμένων, σε ότι αφορά το προνόμιο ένταξής τους στην Ανοικτή Φυλακών, το σχετικό νομικό πλαίσιο ορίζει ότι, το γεγονός της προηγούμενης καταδίκης τους, δεν αποτελεί από μόνο του παράγοντα που περιορίζει αυτόματα το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησής τους στη Δημοκρατία.
21. Συναφώς, στην περίπτωση Ευρωπαίου πολίτη που έχει καταδικαστεί και εκτίει ποινή φυλάκισης, το ΤΑΠΜ, ως αρμόδια υπηρεσία, θα πρέπει να προχωρήσει σε εξατομικευμένη σχετική αξιολόγηση, ώστε να κρίνει κατά πόσο δύναται να επιβάλλει περιορισμούς στο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής του συγκεκριμένου προσώπου για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, και μετά από θεμελίωση ότι η προσωπική συμπεριφορά του/της ενδιαφερόμενου/ης συνιστά πραγματική, ενεστώσα και επαρκώς σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας.

22. Σε κάθε περίπτωση, η απάμβλυνση του φαινομένου που παρατηρείται, μπορεί να επιτευχθεί μέσω της έγκαιρης και συγχρονισμένης επικοινωνίας μεταξύ των δύο εμπλεκόμενων Τμημάτων.
23. Προς την πιο πάνω κατεύθυνση, και υπό το φως της διαβεβαίωσης που το ΤΑΠΜ σημείωσε στην, προς εμένα, απαντητική του επιστολή, ότι, δηλαδή, είναι πάντοτε στη διάθεση του ΤΦ να παρέχει άμεση σχετική πληροφόρηση σε αυτό, εισηγούμαι όπως, οι δυο αρμόδιες υπηρεσίες, προχωρήσουν στην ετοιμασία σχετικού πρωτοκόλλου συνεργασίας για την ορθή και έγκαιρη διαχείριση όλων των συναφών περιπτώσεων.
24. Ειδικότερα, η εφαρμογή ενός τέτοιου πρωτόκολλου συνεργασίας, θα πρέπει, μέσω της τήρησης αυστηρών χρονοδιαγραμμάτων, να διασφαλίζει ότι, στις περιπτώσεις νεοεισερχόμενων κρατουμένων που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών ή πολίτες της Ε.Ε, το ΤΦ θα επικοινωνεί άμεσα με το ΤΑΠΜ, και το τελευταίο θα πληροφορεί, έγκαιρα και επίσημα, το πρώτο, για το καθεστώς παραμονής των ενδιαφερομένων μετά την αποφυλάκισή τους, στη βάση των περιστάσεων που ισχύουν, κατά τον κρίσιμο χρόνο. Ενδεχόμενη τροποποίηση των περιστάσεων αυτών, θα πρέπει να αποτελεί έναυσμα για νέα σχετική επικοινωνία μεταξύ των δυο υπηρεσιών.
25. Η παρούσα Έκθεση υποβάλλεται στη Διευθύντρια ΤΑΠΜ και τον Αναπλ. Διευθυντή ΤΦ, με την εισηγήση όπως προχωρήσουν στη λήψη των αναγκαίων και κατάλληλων μέτρων, προς υλοποίηση των πιο πάνω, με σκοπό την άμβλυνση των προβλημάτων που παρατηρούνται και την εξάλειψη της διαφορετικής μεταχείρισης στην οποία, εκ των πραγμάτων, υποβάλλονται οι κρατούμενοι αυτής της κατηγορίας.

Μαρία Στυλιανού-Λοττίδη
Επίτροπος Διοικήσεως και
Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων