

Αξιολόγηση της Σχέσης Κόστους - Αποτελεσματικότητας των Πολιτικών Ελέγχου της Παράτυπης Μετανάστευσης στην Ελλάδα

Άννα Τριανταφυλλίδου, Δανάη Αγγελή, Αγγελική Δημητριάδη

Παράτυπη Μετανάστευση/ Διαχείριση Ασύλου σε ένα Ευμετάβλητο Γεωπολιτικό Πλαίσιο

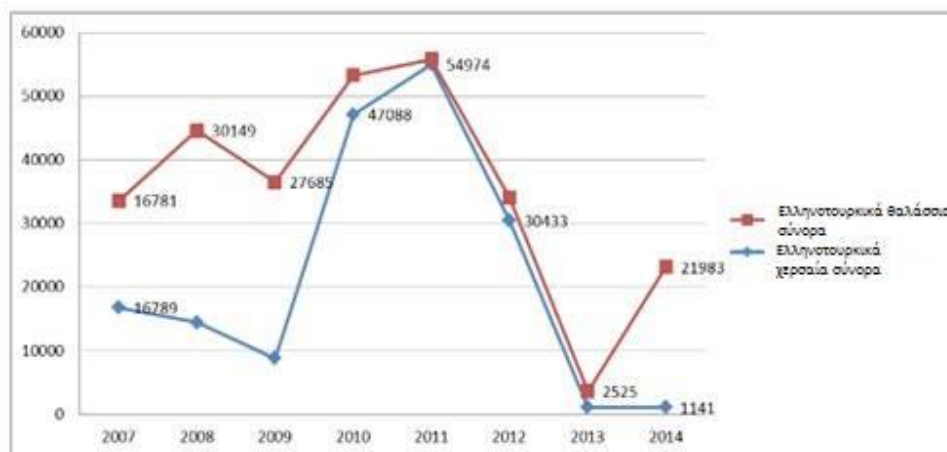
Η Ελλάδα χαρακτηρίζεται κατά τη διάρκεια των τελευταίων 25 ετών από σχετικά υψηλούς αριθμούς και ροές παράτυπου μεταναστευτικού πληθυσμού. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα Ελληνοτουρκικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα, που φέρουν το βάρος της παράτυπης μετανάστευσης και των πιέσεων από αιτούντες άσυλο από τις γειτονικές ασιατικές χώρες κι εκείνες της Άπω Ανατολής και της Αφρικής.

Οι πιέσεις μετανάστευσης και ασύλου στα σύνορα της Ελλάδας και τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ είναι έντονα επηρεασμένες από τις γεωπολιτικές εξελίξεις στην περιοχή μετά την

Αραβική Άνοιξη του 2011 και ιδιαίτερα από την κατάρρευση του καθεστώτος της Λιβύης, των συγκρούσεων στη Συρία, καθώς και της συνολικής αστάθειας και των συγκρούσεων στη Μέση Ανατολή.

Οι αφίξεις στα ελληνικά-τουρκικά θαλάσσια σύνορα είχαν κορυφωθεί κατά την περίοδο 2008-2009, αλλά αυξήθηκαν δραματικά και πάλι το 2014. Τα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα αντιθέτως, που βρίσκονταν υπό πίεση κατά την περίοδο 2010-2011, έχουν πλέον σε μεγάλο βαθμό εγκαταλειφθεί.

Πίνακας 1: Εξέλιξη των ροών στα Ελληνοτουρκικά σύνορα 2007-2014(Αύγουστος)



Σημείωση: τα στοιχεία αναφέρονται σε συλλήψεις, όχι σε ανθρώπους. Ως εκ τούτου, το ίδιο πρόσωπο, αν συλληφθεί δύο φορές μετρά δύο φορές. Η έμφαση δίνεται από τους συντάκτες για να σηματοδοτηθεί η αιχμή των συλλήψεων σε διαφορετικά σύνορα.

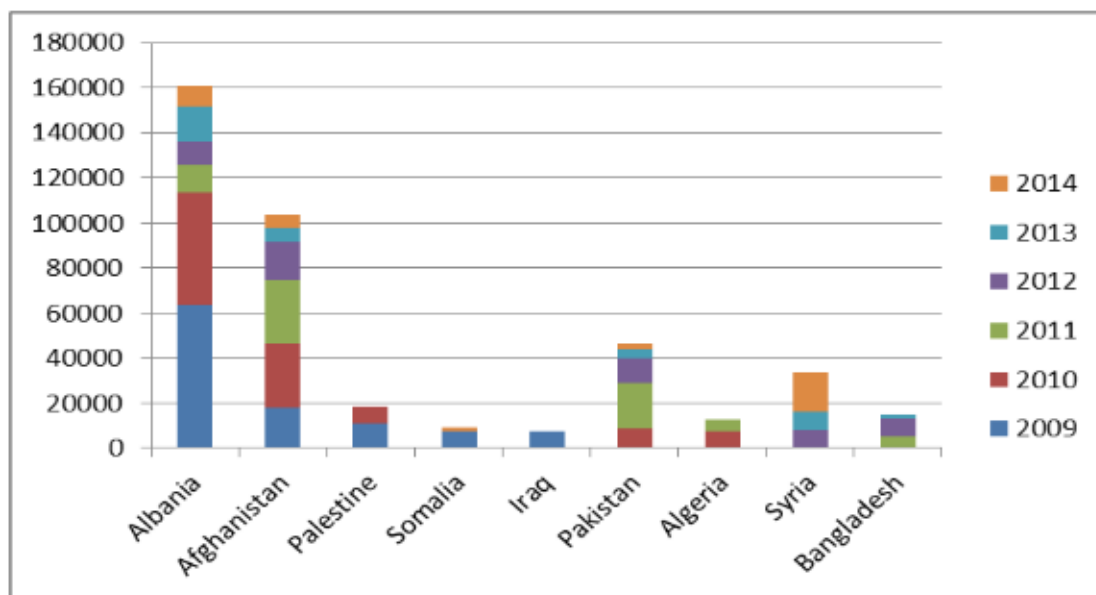
Πηγή: Στοιχεία Ελληνικής Αστυνομίας, www.astynomia.gr

Οι ροές από την άποψη της σύνθεσης είναι μικτές: νέοι άνδρες, αλλά και οικογένειες και ασυνόδευτα παιδιά, άνθρωποι που διαφεύγουν των πολεμικών συγκρούσεων και της πολιτικής αναταραχής, καθώς και άνθρωποι που μεταναστεύουν κυρίως για οικονομικούς λόγους. Οι Σύριοι έχουν αναδειχθεί ως η πρώτη εθνικότητα στις αφίξεις στα Ελληνοτουρκικά σύνορα την περίοδο 2013-14, μια θέση που κατείχαν οι Αφγανοί καταλαμβάναν το διάστημα 2011-12. Οι Πακιστανοί είναι σταθερά ανάμεσα στις πέντε μεγαλύτερες εθνικές ομάδες, αλλά οι αριθμοί τους έχουν μειωθεί αισθητά από περίπου 20.000 το 2011 σε περίπου 2.000 το

2014.

Δυστυχώς η Ελλάδα, έχει βρεθεί στα πρωτοσέλιδα για παράνομες επαναπροωθήσεις μικρών σκαφών σε όλο το Αιγαίο, για νυχτερινές επαναπροωθήσεις (*refoulements*) κατά μήκος του ποταμού Έβρου, αλλά και για ρυπαρά κέντρα κράτησης και περιστατικά βίας, που έμειναν ατιμώρητα (βλ. [ProAsyl 2007](#); [Human Rights Watch 2009](#); [MSF 2014](#); [Convictions by the European Court of Human Rights](#)).

Πίνακας 2: Οι πέντε μεγαλύτερες εθνικές ομάδες όσων αφορά τις συλλήψεις στα σύνορα 2009-2014 (Αύγουστος)



Πηγή: Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη www.astynomia.gr

Χρηματοδότηση ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης

Η διαχείριση των παράτυπων αφίξεων συνδέεται με το ιδιαίτερα βαρύ φορτίο της οικονομικής κρίσης. Ως αποτέλεσμα, η Ελλάδα έπρεπε να βασιστεί σε μεγάλο βαθμό σε κονδύλια της ΕΕ, προκειμένου να εφαρμόσει την πολιτική της

ελέγχου της μετανάστευσης. Οι Αρχές έχουν κατά καιρούς παράσχει στοιχεία, όπως η πρόσφατη ανακοίνωση του Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου, ότι οι [θαλάσσιες περιπολίες στο Αιγαίο](#) έχουν κοστίσει 63 εκ

ευρώ, το 2013. Όμως, λόγω απουσίας μιας συστηματικής αξιολόγησης της αποδοτικότητας των πολιτικών τα στοιχεία αυτά είναι περιορισμένης χρησιμότητας.

Μια πιο προσεκτική ματιά στην κατανομή των πόρων, επίσης εγείρει σημαντικά ζητήματα: από τη μια πλευρά η Ελλάδα, αντιμετωπίζει προβλήματα οικονομικά για τη διατήρηση ενός αποτελεσματικού συστήματος ασύλου. Κατά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας της, η νέα Υπηρεσία Ασύλου (2013-14) έπρεπε επίσης να βασιστεί στην εθελοντική εργασία και την βοήθεια από την Ύπατη Αρμοστεία, για να καλύψει τις ανάγκες της για διερμηνείς. Η Ελλάδα, δεν ήταν

επίσης σε θέση να λειτουργήσει επαρκή κέντρα για τους ασυνόδευτους ανηλίκους και [παιδιά μεταναστών](#), με αποτέλεσμα πολλά να αγωνίζονται να επιβιώσουν μέσα στην ένδεια και την έλλειψη στέγης. Από την άλλη πλευρά, πέντε εκατομμύρια διατέθηκαν για την ανέγερση 10 χιλιομέτρων φράχτη κατά μήκος των Ελληνοτουρκικών συνόρων. Πόροι βρέθηκαν, επίσης, για να καλυφθούν οι δαπάνες λειτουργίας του [προ-αναχωρησιακού κέντρου στην Αμυγδαλέζα](#), ένα «υποδειγματικό» κέντρο κράτησης που κοστίζει 10,5 εκατ. ευρώ ετησίως.

Στόχοι του παρόντος κειμένου πολιτικής

Ερωτήσεις, πράγματι, προκύπτουν ως προς την συνολική απόδοση της διαχείρισης της παράτυπης μετανάστευσης και του ασύλου στην Ελλάδα, καθώς επίσης και για τη σχέση κόστους - αποδοτικότητας των πολιτικών που εφαρμόστηκαν. Το παρόν κείμενο πολιτικής αξιολογεί τους ανθρώπινους και υλικούς πόρους, που επενδύονται στη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης την περίοδο 2008-13 απαντώντας σε τρία ερωτήματα:

1. Ποιο είναι το πραγματικό κόστος των πολιτικών ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα;
2. Είναι οι τρέχουσες πολιτικές οικονομικά αποδοτικές, συγκρινόμενες με τις αποδόσεις και τα αποτελέσματά τους;
3. Υπάρχουν εναλλακτικές προτάσεις πολιτικής, που θα μπορούσαν να είναι πιο αποδοτικές οικονομικά;

Το έργο ΜΙΔΑΣ συγκέντρωσε και συνέθεσε ένα ευρύ φάσμα στοιχείων, που ως τώρα παρέμενε άγνωστο συμβάλλοντας έτσι σημαντικά στην πολιτική ανάλυση και τον πολιτικό διάλογο. Από την άποψη της πολιτικής ανάλυσης η φιλοδοξία μας σε αυτό το κείμενο είναι συγκρατημένη, καθώς δεν προχωράμε στο σημείο να αμφισβητήσουμε τους στόχους της πολιτικής της Ελλάδας και κατά συνέπεια της ΕΕ συνολικά. Για τους σκοπούς της έρευνας, αποδεχόμαστε ως δεδομένους τους τρέχοντες στόχους πολιτικής και επανεξετάζουμε τον τρόπο με τον οποίο οι Αρχές προσπαθούν να τους πετύχουν. Το πρόγραμμα ΜΙΔΑΣ επιδιώκει σε μία διερεύνηση της οικονομικής πτυχής της μετανάστευσης και στην πρόταση εναλλακτικών πολιτικών με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα που να είναι προς όφελος τόσο των μεταναστών όσο και της κοινωνίας υποδοχής.

Μεθοδολογία

Το ΜΙΔΑΣ είναι ένα έργο δέκα(10) μηνών που υλοποιήθηκε από την Ομάδα Μετανάστευσης του ΕΛΙΑΜΕΠ, μεταξύ Ιανουαρίου-Οκτωβρίου 2014. Με την απουσία προηγούμενων μελετών για τη σχέση κόστους - αποτελεσματικότητας της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, πολύς χρόνος και ενέργεια δαπανήθηκε για τη συλλογή πληροφοριών, που σε μεγάλο βαθμό ήταν αποσπασματικές ή απλά δεν ήταν διαθέσιμες.

Μόλις εντοπίστηκαν όλα τα κύρια προγράμματα χρηματοδότησης της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, ήρθαμε σε επαφή με όλους τους κύριους χρηματοδότες της Ελλάδας για να συγκεντρωθούν τα απαραίτητα στοιχεία και συζητήσαμε τα δεδομένα με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς. Στηριχθήκαμε κυρίως σε γραπτά αιτήματα παροχής πληροφοριών προκειμένου να διασφαλιστεί η ακρίβεια των

παρεχομένων στοιχείων. Αυτά, κατηγοριοποιούνται ως εξής:

Α. Καταλογογράφηση (κατάλογος των πράξεων-μέτρων που ελήφθησαν κατά την περίοδο 2008-13),

Β. Κόστος (ανθρώπινων και υλικών πόρων που διετέθησαν, δαπάνες),

Γ. Άμεσες αποδόσεις και αποτελέσματα (στατιστικά στοιχεία κρατουμένων, αιτημάτων ασύλου, επιστροφών, συλλήψεων) και,

Δ. Αξιολόγηση (ερωτήματα που αφορούν στην αποτελεσματικότητα των μέτρων σε σχέση με το κόστος και το συνολικό Ελληνικό πλαίσιο).

Σε πολλές περιπτώσεις, τα αρχικά μας αιτήματα

ακολουθηθήκαν από περαιτέρω διευκρινήσεις είτε επειδή δεν είχαν απαντηθεί όλες οι ερωτήσεις, ή επειδή υπήρχε ανάγκη για περαιτέρω αποσαφήνιση των στοιχείων που είχαν παρασχεθεί.

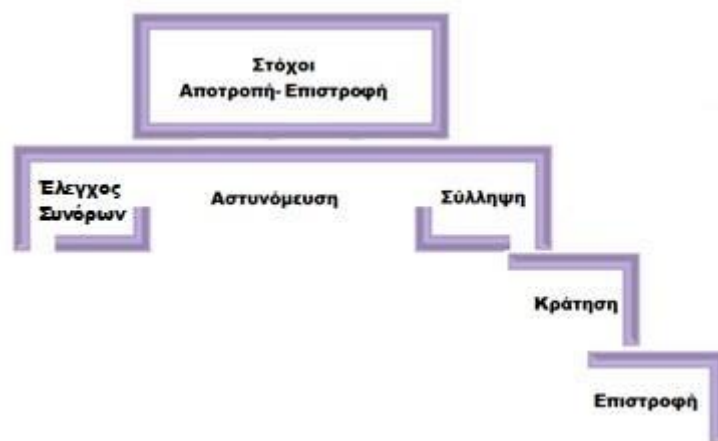
Εκτός από την επιτόπια έρευνα διεξήχθη μια εκτεταμένη επισκόπηση των πρωτογενών πηγών: Κοινοβουλευτικές ερωτήσεις, ετήσιες εκθέσεις της Ελλάδας ενώπιον του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφών και του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων. Οικονομικές εκθέσεις της Frontex, το μνημόνιο επιχορηγήσεων ΕΟΧ και άλλα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Στόχοι της Ελληνικής Πολιτικής Μεταναστευτικού Ελέγχου

Στο πλαίσιο διαχείρισης της παράτυπης μετανάστευσης την περίοδο 2008-2013, τόσο η πράξη όσο και οι πολιτικές δηλώσεις συμφωνούν ότι ο απώτερος στόχος ήταν ένας: να μειωθεί ο παράτυπος πληθυσμός της χώρας. Επί της βάσεως αυτής, οι ελληνικές αρχές

διαμόρφωσαν μία πολιτική ελέγχου με δύο αλληλένδετα σημεία αναφοράς: αποτροπή και επιστροφή. Προκειμένου να πραγματοποιήσει τους στόχους της η ελληνική πολιτική στηρίχθηκε σε τρεις πυλώνες που παρουσιάζονται συνοπτικά ως εξής:

Σχήμα 1: Ελληνική Στρατηγική για την Παράτυπη Μετανάστευση



«Τώρα αυτό το οποίο συμβαίνει αυτή τη στιγμή είναι ότι όσοι συλλαμβάνονται θα κρατούνται. Η επιλογή τους δεν είναι να επιστρέψουν στους δρόμους. Θα κρατούνται και θα απελαύνονται. Εάν επιλέξουν την οδό της εθελούσιας επιστροφής.»

Τηλεόραση ΣΚΑΙ, 6 Αυγούστου 2012, Απόσπασμα από [Συνέντευξη με τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη](#)

Παρότι η Ελλάδα σχεδίασε το 2010 ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης, το οποίο αναθεωρήθηκε το 2013, που προέβλεπε μια σειρά από πολιτικές και στόχους υποδοχής και ένταξης στο πλαίσιο του ασύλου και της διαχείρισης της μετανάστευσης, αυτοί δεν τέθηκαν ποτέ σε προτεραιότητα κατά την περίοδο 2008-2013. Τόσο από την άποψη της κατανομής των πόρων και του ρυθμού εφαρμογής, τα περισσότερα από αυτά τα μέτρα βρίσκονται ακόμη «εν τω γίνεσθαι» ή σε αναζήτηση χρηματοδότησης.

Από την άποψη των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων, η πολιτική προσέγγιση της Ελλάδας, επεδίωξε να επιτύχει και τους δυο στόχους της αποτροπής και της επιστροφής μ ένα ολοκληρωμένο τρόπο.

Σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο:

- Η διαχείριση των συνόρων είχε ως στόχο να εμποδίσει την είσοδο των μεταναστών στη χώρα.
- Οι συλλήψεις στα σύνορα και το εσωτερικό αποσκοπούσε στον εντοπισμό των διερχόμενων με σκοπό να τους επιστρέψουν άμεσα.
- Η κράτηση, αντιμετωπίστηκε ως εργαλείο για την ενίσχυση των επιστροφών.

Μακροπρόθεσμα, ο στόχος της συνολικής στρατηγικής ήταν να πεισθούν οι μετανάστες να αποφύγουν την Ελλάδα, συνολικά.

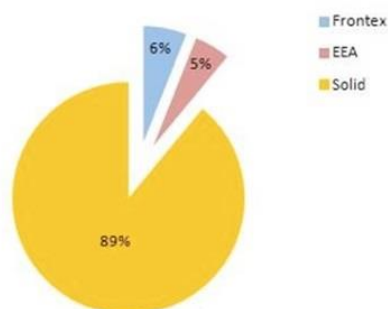
Χρηματοδότες και Δαπάνες

Κατά την περίοδο 2008-2013, η πολιτική της Ελλάδας για το Άσυλο και τον έλεγχο της παράτυπης μετανάστευσης ανήλθε σε δαπάνες τουλάχιστον 500εκ ευρώ. Η πολιτική της Ελλάδας καλύφθηκε κατά 75-100% από τρεις κύριους χρηματοδότες.

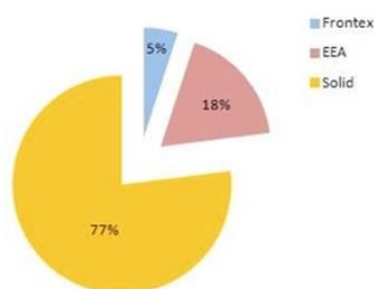
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (πλαίσιο SOLID),
- FRONTEX
- Νορβηγία, Λιχτενστάιν, Ισλανδία σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΟΧ επιχορηγήσεις)

Σχήμα 2: Κύριες πηγές χρηματοδότησης της Ελληνικής πολιτικής ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης και του ασύλου

Γράφημα 2. Άμεση Οικονομική Στήριξη, 2008-2013



Γράφημα 2β. Έμμεση Οικονομική Στήριξη, 2008-2013



Συνολική εκτίμηση κόστους

Κατά την περίοδο 2008- 2013, η Ελλάδα έλαβε σε άμεσες επιχορηγήσεις τουλάχιστον 432 εκ. ευρώ. Σε έμμεσες οικονομικές συνεισφορές, τα ποσά ήταν μεγαλύτερα. Το συνολικό κόστος για τη διαχείριση του παράτυπου μεταναστευτικού πληθυσμού εντός αυτών των συστημάτων χρηματοδότησης, στοίχισε στην Ελλάδα και σε όλους τους βασικούς χρηματοδότες της (ΕΕ, Frontex, ΕΟΧ) τουλάχιστον 500 εκ. ευρώ, εκ των οποίων οποίο το 15% επενδύθηκε στο σύστημα Ασύλου, το 30% σε πολιτικές επιστροφής και το 55% στον τομέα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

Τονίζουμε ότι αυτά είναι τα ελάχιστα κόστη, δεδομένου ότι επιπλέον ποσά, που διατέθηκαν από τον κρατικό προϋπολογισμό δεν είναι πάντα γνωστά ή εύκολο να υπολογιστούν. Για παράδειγμα, το Υπουργείο Ναυτιλίας και Αιγαίου ανακοίνωσε πρόσφατα ότι ξόδεψε το 2013, 63 εκατ. ευρώ, προκειμένου να καλύψει

τις ανάγκες στο Ανατολικό Αιγαίο. Στην περίπτωση της Ελληνικής Αστυνομίας, ωστόσο, μια ανάλογη εκτίμηση θα ήταν ιδιαίτερα δύσκολη, αν όχι αδύνατη, καθώς τα καθήκοντα που σχετίζονται με τους καθημερινούς ελέγχους σε δημόσιους χώρους και οι συλλήψεις και τα μέτρα κράτησης στους δρόμους των μεγάλων πόλεων έχουν τα τελευταία χρόνια ενσωματωθεί στα κανονικά αστυνομικά καθήκοντα. Ομοίως, η εθελοντική εργασία των ΜΚΟ, δεν αντανακλάται στα ανωτέρω παρατιθέμενα στοιχεία, καθώς θα ήταν δύσκολο να εκτιμηθεί με χρηματικούς όρους.

Το παρόν κείμενο πολιτικής επικεντρώνεται σε δύο τομείς: τους μεταναστευτικούς ελέγχους στα σύνορα και την ενδοχώρα, και τη κράτηση, με στόχο την εκτίμηση των συγκεκριμένων επιλογών πολιτικής, τη στρατηγική και τη σχέση κόστους - αποτελεσματικότητας της πολιτικής της Ελλάδας για την παράτυπη μετανάστευση.

Μεταναστευτικοί έλεγχοι

Την περίοδο 2008-2013, η πολιτική της Ελλάδας για την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης σαφώς έδωσε προτεραιότητα σε μέτρα αστυνόμευσης των συνόρων και συλλήψεων. Κράτηση και σύλληψη θεωρήθηκαν ως εκ τούτου ως πρώτο βήμα για μια επιτυχημένη μεταναστευτική πολιτική, ο πρωταρχικός στόχος των οποίων ήταν να μειωθεί ο παράτυπος μεταναστευτικός πληθυσμός. Όχι μόνον απορροφήθηκε σε αυτόν τον τομέα το μεγαλύτερο ποσοστό χρηματοδότησης, αλλά η Ελλάδα αναζήτησε εθνικούς της πόρους για να εξασφαλίσει την ταχεία ολοκλήρωση των στόχων της.

Ιδιαίτερα από το 2012, οι Ελληνικές Αρχές ακολούθησαν δυο κύριες κατευθύνσεις : κατ'

αρχήν ενίσχυσαν τα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα, τα οποία εκείνη την περίοδο ήταν το κύριο σημείο εισόδου των παράτυπων μεταναστών στην Ελληνική επικράτεια. Κατά δεύτερον, προσπάθησαν να μειώσουν τον πληθυσμό που διέμενε παράτυπα στο εσωτερικό της χώρας. Στα προαναφερθέντα περιλαμβάνονται η ανέγερση ενός φράχτη κατά μήκος των Ελληνοτουρκικών συνόρων και η έναρξη της «Επιχείρησης Ασπίδα» στην περιφέρεια. Στο εσωτερικό άρχισε η επιχείρηση «Ξένιος Δίας» που ήταν μια πολιτική επιτόπιας εξακρίβωσης στοιχείων με στόχο τους παράτυπους μετανάστες.

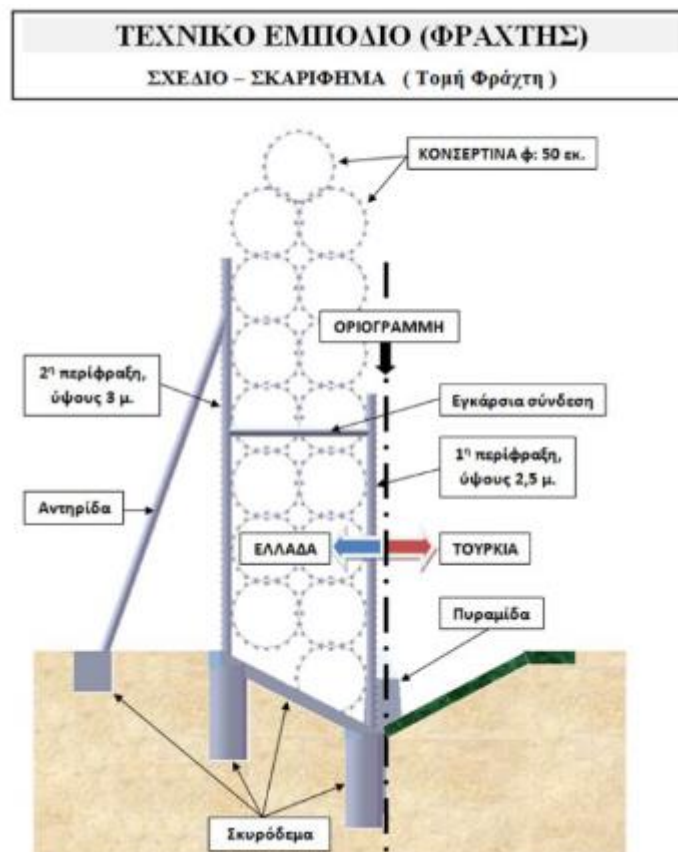
Περίφραξη Συνόρων

Η ιδέα για την κατασκευή ενός φυσικού εμποδίου κατά μήκος της έκτασης των 206 χιλιομέτρων στα χερσαία σύνορα με την Τουρκία, ανάλογου με τον φράχτη μεταξύ των συνόρων ΗΠΑ - Μεξικού, ανακοινώθηκε για πρώτη φορά από την ηγεσία του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, τον Ιανουάριο του 2011, σε μια εποχή που οι επιχειρήσεις Frontex και Rabbit πλησίαζαν στο τέλος τους.

Μολονότι Ελλάδα και Τουρκία χωρίζονται φυσικά από τον ποταμό Έβρο, υπάρχει μια

λωρίδα γης 10 χιλιομέτρων, μέσω της οποίας οι μετανάστες μπορούν να περάσουν από τη στεριά. Αυτό είχε γίνει ένα δημοφιλές σημείο εισόδου. Η ανέγερση ενός φράχτη, σύμφωνα με την Ελληνική κυβέρνηση δεν θα έδινε μόνον μια τελική λύση για τη συνεχή εισροή των παράτυπων μεταναστών μέσω της περιοχής, αλλά θα είχε επίσης και μια θεμελιώδη συμβολική αξία: θα έστελνε το μήνυμα ότι η Ελλάδα έπαιρνε τη διαχείριση των συνόρων της στα σοβαρά.

Σχήμα 3: Σχεδιασμός του φράχτη στα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα



Η κατασκευή του φράχτη ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 2011 και ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 2012. Η αρχική πρόταση προέβλεπε την κατασκευή ενός φράχτη 12,5 χλμ. Με

εκτιμώμενο κόστος 4.800.000 ευρώ, που στη συνέχεια αυξήθηκε σε 5.500.000 ευρώ. Μια πρώτη απόπειρα να αντληθεί χρηματοδότηση από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων,

απορρίφθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η τελική κατασκευή έχει μήκος 10.365 μέτρα και εκτείνεται κατά μήκος της ΒΑ πλευράς των

Ελληνοτουρκικών συνόρων, μεταξύ των χωριών Καστανιές και Νέα Βύσσα. Αποτελείται από 2 τσιμεντένιες υποδομές με αγκαθωτό σύρμα ενδιάμεσα και έχει μέσο ύψος 3 μέτρων.

Αναπτύχθηκε αποκλειστικά επί ελληνικού εδάφους και φέρεται να απέχει στο πλησιέστερο σημείο μόλις 1 μ. από τα Τουρκικά σύνορα.

Σε ό,τι αφορά το κόστος, την ανέγερση του φράχτη ανέλαβε μια ιδιωτική εταιρία, στην τιμή των 3.160.000 ευρώ, που καταβλήθηκαν αποκλειστικά από εθνικούς πόρους.

Ανθρώπινο Δυναμικό για τον έλεγχο των συνόρων: «Επιχείρηση Ασπίδα»

Τρεις μήνες πριν την ολοκλήρωση του φράχτη του Έβρου, ξεκίνησε η «Επιχείρηση Ασπίδα». Κύριος σκοπός της επιχείρησης ήταν να ελέγξει και να αποτρέψει παράνομες αφίξεις, ενισχύοντας τη φυσική παρουσία περιπόλων στα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα. Μετάξύ Αυγούστου 2012 και Φεβρουαρίου 2013, 1.900 αστυνομικοί αναπτύχθηκαν κατά μήκος των συνόρων. Σε αντίθεση με τον φράχτη του Έβρου, που καλύπτει μόνο το 5% των συνολικών χερσαίων συνόρων μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας η : «Επιχείρηση Ασπίδα» αναπτύχθηκε κατά μήκος των 206 χιλιομέτρων της γραμμής του ποταμού Έβρου. Ενώ στους περισσότερους αστυνομικούς είχαν ανατεθεί καθήκοντα διαχείρισης των συνόρων, σε μέρος του προσωπικού ανατέθηκαν και καθήκοντα υποδοχής και ελέγχου, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης του Ασύλου και ενημέρωσης των παράτυπων μεταναστών σχετικά με τα δικαιώματά τους. Μετά την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης, η «Επιχείρηση Ασπίδα» παρατάθηκε μέχρι τον Ιούνιο του 2013 και έκτοτε συνεχίζεται.

Η αρχική φάση, διάρκειας 6 μηνών, κόστισε συνολικά 16 εκατ. ευρώ. Η πεντάμηνη παράτασή της, μέχρι τον Ιούνιο του 2013, κόστισε επιπλέον 8 εκατ. ευρώ, αυξάνοντας έτσι το συνολικό κόστος σε 24 εκατ. ευρώ. Καθώς ο αριθμός των παράτυπων μεταναστών, που εισέρχονταν της συγκεκριμένης λωρίδας γης, μειωνόταν, μειώθηκε και αριθμός των αστυνομικών κατά το ήμισυ. Για την κάλυψη των εξόδων, η Ελλάδα διέθεσε χρηματοδότηση κατά 75% από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, καθώς και από δικούς της εθνικούς πόρους (25%). Ενώ οι μισθοί των αστυνομικών επιβάρυναν το Ελληνικό κράτος, οι λειτουργικές δαπάνες (οχήματα, φορτηγά, βυτιοφόρα, καύσιμα, επιχειρησιακές στολές, ειδικές σκηνές καμουφλάζ) συγχρηματοδοτήθηκαν από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων.

Την περίοδο 2010-2012 το συνολικό κόστος του ελέγχου των συνόρων στα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα εκτιμάται σε 67 εκατ. ευρώ, που καλύφθηκαν τόσο από την ΕΕ όσο κι από εθνικούς πόρους.

Πίνακας 3: Γνωστά κόστη ελέγχου των Ελληνοτουρκικών χερσαίων συνόρων 2012-13

Πηγή	Είδος	Κόστος
Εξωτερικό Ταμείο Συνόρων (με εθνική συμμετοχή)	Τεχνικός εξοπλισμός/Κατασκευές	41 εκ
Frontex*	Επιχείρηση Ποσειδώνας χερσαία σύνορα RABIT	18.5 εκ 4.4 εκ
Εθνικοί Πόροι	Φράχτης Έβρου	3.1. εκ
Σύνολο		67 εκ

* Ελλάδα- Βουλγαρία

Εκτίμηση κόστους αποτελεσματικότητας των Συνοριακών Ελέγχων στην συνολική μείωση αφίξεων και πιέσεων από την παράτυπη μετανάστευση.

Εάν εκτιμήσουμε την αποτελεσματικότητα αυτών των μέτρων σε απόλυτους αριθμούς, τότε η πολιτική θα μπορούσε να θεωρηθεί επιτυχημένη υπό την έννοια ότι μείωσε δραστικά τον αριθμό των παράτυπων αφίξεων μέσω ενός συγκεκριμένου σημείου της επικράτειας.

Ωστόσο, εάν εκτιμήσουμε την αποτελεσματικότητα της πολιτικής αυτής σε σχετικούς αριθμούς, τότε η επιτυχία είναι μάλλον μέτρια, καθώς η μείωση των αφίξεων στον Έβρο συνοδεύτηκε από μια παράλληλη αύξηση στις εισόδους από τα Ελληνοτουρκικά θαλάσσια σύνορα. Η αύξηση αυτή υπήρξε μέτρια το 2012-2013, αλλά ανέβηκε δραματικά κατά το

2014. Συνεπώς ο Φράχτης του Έβρου φαίνεται απλώς να έχει μετατοπίσει τις ροές, αντί να τις μειώσει στο σύνολο τους.

Το συμπέρασμά συνεπώς είναι ότι η ανέγερση φράχτη καθώς και ανάλογου είδους επενδύσεις σε συγκεκριμένα σημεία εισόδου, μπορούν να θεωρηθούν αποτελεσματικές αν χρησιμοποιήσουμε ως αναφορά τη μείωση των αφίξεων από μια συγκεκριμένη πύλη, όμως ιδωμένες συνολικά είναι μετρίως αποτελεσματικότητας καθώς η πίεση και οι αφίξεις συνήθως απλά μετατοπίζονται σε άλλα σημεία εισόδου.

Προτεινόμενα μέτρα

Εάν η βασική πολιτική της Ελλάδας είναι η μείωση του παράτυπου μεταναστευτικού πληθυσμού μέσω της αποτροπής παράτυπων αφίξεων, τότε υπάρχουν και εναλλακτικά μέτρα, όπως καμπάνιες ενημέρωσης στις χώρες καταγωγής.

Για παράδειγμα, η Ελλάδα θα μπορούσε να ορίσει ειδικούς υπαλλήλους μετανάστευσης στις διπλωματικές αντιπροσωπείες της στο εξωτερικό και να διανείμει σχετικό ενημερωτικό και κινηματογραφικό υλικό μέσω ΜΚΟ, τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό. Συχνά οι μετανάστες που εισέρχονται παράτυπα στη χώρα δεν γνωρίζουν πριν ξεκινήσουν το ταξίδι τους ότι οι πιθανότητες να αποκτήσουν νόμιμο καθεστώς και να εργαστούν νόμιμα στην Ευρώπη είναι πολύ χαμηλές.

Έλεγχοι στο εσωτερικό της χώρας: Επιχείρηση Ξένιος Δίας

Η επιχείρηση Ξένιος Δίας ξεκίνησε σχεδόν ταυτόχρονα με την επιχείρηση Ασπίδα και αποσκοπούσε στη μείωση του πληθυσμού των παράτυπων μεταναστών στο εσωτερικό της χώρας. Η εκτίμηση τότε ήταν ότι ένας στους τέσσερις μετανάστες βρισκόταν παράτυπα στην χώρα. Η επιχείρηση 'Ξένιος Δίας' ξεκίνησε στις 2 Αυγούστου 2012. Στις 16 Ιουλίου του 2014 ενσωματώθηκε στις τακτικές αστυνομικές επιχειρήσεις και περιπολίες και μετονομάστηκε σε επιχείρηση 'Θησέας'.

Η επιχείρηση Ξένιος Δίας αποτελούνταν από μια σειρά τακτικών επιχειρήσεων σε περιοχές που σημειωνόταν μεγάλη συγκέντρωση παράτυπων μεταναστών, τόσο σε δημόσιους χώρους όσο και σε σπίτια. Ήταν πρωτοφανής επιχείρηση, τόσο αναφορικά με τη γεωγραφική της έκταση (τρία μεγάλα αστικά κέντρα) όσο και την εντατικότητα των ελέγχων (αρχικά σε καθημερινή βάση, όποιος υπήκοος έδειχνε υπήκοος τρίτης χώρας υπόκειτο σε έλεγχο).

Σχεδόν 65,000 άνθρωποι ελέγχθηκαν από την

αρχή της επιχείρησης τον Αύγουστο και μέχρι τις 24 Δεκεμβρίου του 2012, εκ των οποίων 4,128 συνελήφθησαν επειδή βρίσκονταν παράτυπα στην χώρα. Η επιχείρηση επικρίθηκε αυστηρά σε διεθνές και εθνικό επίπεδο, όπως από την οργάνωση European Council for Refugees and Exiles για παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων ειδικά απέναντι σε άτομα που έχρηζαν διεθνούς προστασίας.

Αν συνεκτιμήσουμε τον μεγάλο αριθμό των αστυνομικών που αρχικά συμμετείχαν αλλά και τις ώρες που επενδύθηκαν για τις επιχειρήσεις σκούπας, δεν προκύπτει ότι μια μαζική επιχείρηση 'σκούπας' με στόχο την μείωση του παράτυπου μεταναστευτικού πληθυσμού είναι αποτελεσματική αναλογικά με το κόστος του

μέτρου.

Ενδεικτικά, το 2013, οι συλλήψεις στο πλαίσιο της επιχείρησης Ξένιος Δίας αντιπροσώπευε μόλις το 3,2% του συνόλου των συλλήψεων παράτυπων μεταναστών στην Ελλάδα. Συνεπώς, το συμπέρασμά είναι ότι τέτοιου είδους επιχειρήσεις ενδεχομένως να είναι αποτελεσματικές στην αντιμετώπιση της εγκληματικότητας, όπως εξάλλου συνήθως η Ελληνική Αστυνομία υπογραμμίζει, όμως, σε ότι αφορά τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης δεν είναι, καθώς οι αριθμοί μας δείχνουν ότι μόνο το 6% των πολιτών τρίτων χωρών που ελέγχθηκαν βρέθηκαν χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα.

Προτεινόμενες Πολιτικές

Πιο ουσιαστική και πιο ακριβής συλλογή στοιχείων (που θα επιτρέπει την καλύτερη εκτίμηση των εφαρμοζόμενων πολιτικών): Από τη στιγμή που οι συλλήψεις αποτελούν βασικό συστατικό της Ελληνικής πολιτικής, απώτερος σκοπός της οποίας είναι η επιστροφή των παράτυπων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους, τότε είναι σημαντικό να κρατούνται τουλάχιστον ακριβή στοιχεία, ώστε να μπορεί να γίνεται καλύτερη εκτίμηση των τελικών αποτελεσμάτων τέτοιου είδους πρακτικών.

Επένδυση στην ταυτοποίηση πλαστών εγγράφων (με σκοπό την επιτάχυνση των επιχειρήσεων ελέγχου): Επί του παρόντος, το επιχειρησιακό σχέδιο των ελληνικών αρχών προβλέπει την ομαδική μεταφορά των μεταναστών στα αστυνομικά κέντρα όπου λαμβάνει χώρα ο έλεγχος των εγγράφων τους. Πρόκειται για μια χρονοβόρα και αναποτελεσματική πρακτική τόσο για τους ανθρώπους που ελέγχονται όσο και για τους αστυνομικούς που απασχολούνται στις επιχειρήσεις. Η επένδυση πόρων στην τεχνολογία ταυτοποίησης πλαστών εγγράφων θα μπορούσε να επιταχύνει τη διαδικασία.

Εξειδικευμένη εκπαίδευση αστυνομικών που συμμετέχουν στις επιχειρήσεις:

Οι αρχές θα μπορούσαν να επενδύσουν στην εκπαίδευση των αστυνομικών, τόσο σε θέματα ταυτοποίησης όσο και σε γλωσσικές ικανότητες, ώστε να επιταχύνουν την όλη διαδικασία ταυτοποίησης. Μία τέτοια επένδυση θα μείωνε τον χρόνο των επιχειρήσεων και θα εξασφάλιζε πόρους που θα μπορούσαν να διοχετευθούν αλλού (πχ. συνήθη αστυνομικά καθήκοντα για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας).

Κράτηση

Η συστηματική κράτηση θεωρείται όλο και περισσότερο ως ο πιο αποτελεσματικός τρόπος για την εξασφάλιση της επιστροφής των συλληφθέντων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους. Την περίοδο 2008-2013, η κράτηση, ως δεύτερος πυλώνας της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, απέκτησε συμβολική θέση στην προσπάθεια της Ελλάδας να ελέγξει τους παράτυπους μετανάστες από την στιγμή που περνούν στο έδαφος της.

Μία από τις πιο ριζικές αλλαγές ήταν η εφαρμογή της αδιάκριτης και χωρίς χρονικό

περιορισμό κράτησης η οποία συνοδεύθηκε με μια πρωτοφανή οικονομική επένδυση στη βελτίωση και επέκταση των εγκαταστάσεων κράτησης. Το Εξωτερικό Ταμείο Συνόρων και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών υπήρξαν οι κυρίως χρηματοδότες της Ελλάδας σε σχέση με αυτή την τακτική. Οι κατασκευές και τα λειτουργικά έξοδα των περισσότερων εγκαταστάσεων συγχρηματοδοτήθηκαν από την Ευρωπαϊκή Ένωση σε ένα ποσοστό 75%. Ωστόσο και πάλι η κράτηση αποδείχτηκε μια ιδιαίτερα ακριβή επιχείρηση.

Η κράτηση ως τιμωρία

Από τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η κράτηση ενός παράτυπου μετανάστη με σκοπό τον επαναπατρισμό του θεωρείται ιδιαιτέρως σκληρό μέτρο που πρέπει να εφαρμόζεται μόνο κατά εξαίρεση και υπό πολύ συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Σε συμφωνία με αυτούς του βασικούς κανόνες, η Οδηγία 2008/115/EC (Οδηγία για τις Επιστροφές-Return Directive) προβλέπει ένα πολύ αυστηρό πλαίσιο αναφορικά με την χρήση της κράτησης στις επιχειρήσεις ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης.

Ειδικότερα, η Οδηγία 2008/115/EC ορίζει ότι η κράτηση αποτελεί έσχατο μέτρο, η χρήση της κράτησης οφείλει να είναι περιορισμένη, πρέπει να εφαρμόζεται για το μικρότερο δυνατό χρονικό διάστημα και μπορεί να διαρκέσει μόνο εφόσον βρίσκεται σε εξέλιξη η διαδικασία επιστροφής του κρατούμενου. Σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να ξεπερνά το 18μηνο, ενώ οι συνθήκες κράτησης πρέπει να είναι οι ενδεδειγμένες - οι κρατούμενοι παράτυποι μετανάστες πρέπει να κρατούνται σε ειδικές εγκαταστάσεις και να αντιμετωπίζονται με αξιοπρεπή και ανθρωπινό τρόπο.

Το Ελληνικό νομικό πλαίσιο για την κράτηση εμφανίζεται να ακολουθεί αυτό της ΕΕ για τα

κοινά πρότυπα. Τρία ειδικότερα πλαίσια διέπουν σήμερα τυπικά την πολιτική κράτησης των παράτυπων μεταναστών:

A. Κράτηση υπηκόου τρίτης χώρας που συλλαμβάνεται κατά την παράτυπη είσοδο του στο Ελληνικό έδαφος.

B. Κράτηση υπηκόου τρίτης χώρας που συλλαμβάνεται να διαμένει παράτυπα στη χώρα

Γ. Κράτηση υπηκόου τρίτης χώρας που αιτείται ασύλου

Η απόκλιση ωστόσο μεταξύ γράμματος του νόμου και της εφαρμογής του είναι αξιοσημείωτη.

Την περίοδο 2008-2013, η κράτηση των παράτυπων μεταναστών υπήρξε εκτεταμένη και χαρακτηρίστηκε από μια τάση απόκλισης από το ανώτατο επιτρεπτό χρονικό όριο. Η Ελλάδα καταδικάσθηκε επανειλημμένα από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων τόσο αναφορικά με τις συνθήκες κράτησης όσο και για τον αυθαίρετο και αυτοματοποιημένο τρόπο με τον οποίο οι μετανάστες στερούνταν της ελευθέριας τους. Παρόλα αυτά η Ελλάδα εξακολουθεί και σήμερα να εφαρμόζει την ίδια πολιτική στο θέμα της κράτησης.

Το 2013, η χρήση της συστηματικής και απεριόριστης κράτησης ανακοινώθηκε και

επίσημα ως πολιτική προτεραιότητα της Ελλάδος.

“Στόχος μας είναι κάθε παράνομος μετανάστης, εφόσον τα αρμόδια όργανα κρίνουν ότι δεν δικαιούται διεθνούς προστασίας, να κρατείται μέχρι να επιστρέψει στην πατρίδα του.”

Λίγους μήνες αργότερα η ιδέα της απεριόριστης κράτησης εισήχθη και τυπικά στο Ελληνικό νομικό κεκτημένο μέσω μια πολύ αμφιλεγόμενης γνωμοδότησης του Συμβουλίου του Κράτους.

Ο στόχος αυτής της πολιτικής της απεριόριστης και αδιάκριτης κράτησης είναι διπλός:

(1) η αύξηση των ποσοστών επιστροφών, ιδιαίτερα των εθελοντικών επιστροφών μεταξύ των κρατούμενων μεταναστών.

(2) η αποθάρρυνση νέων αφίξεων σε βάθος χρόνου

Εκτίμηση Κόστους-Αποτελεσματικότητας της Κράτησης

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία των ελληνικών αρχών (ανανεωμένο Εθνικό Σχέδιο Δράσης, 2013:53), τα τελευταία τρία (3) έτη, σχεδόν το ένα τρίτο όλων των παράτυπων μεταναστών που συνελήφθησαν και κατά των οποίων εκκρεμούσε απόφαση επιστροφής, συνέχισε να κατοικούν στην χώρα, χωρίς να έχουν ζητήσει άσυλο και χωρίς να τελούν σε διαδικασία επιστροφής. Δημιουργήθηκε συνεπώς η πεποίθηση στις ελληνικές αρχές ότι η επέκταση και χρονική διεύρυνση της κράτησης θα βελτιώνει την αποδοτικότητα των μέτρων επιστροφής και θα μείωνε το ποσοστό μεταναστών χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα των οποίων τα ίχνη χάνονταν.

Από τη σκοπιά των οικονομολόγων, η αποτελεσματικότητα ενός μέτρου δεν προϋποθέτει και την 100% επιβολή του. Για κάθε νόμο, υπάρχει ένα «ιδανικό ποσοστό επιβολής» το οποίο εξαρτάται από μια σειρά συνισταμένων: το κόστος της σύλληψης, το κόστος της τιμωρίας (π.χ. η φυλάκιση είναι πολύ πιο ακριβή από την επιβολή προστίμων) και η βαθμότητα ανταπόκρισης του παραβάτη στην επιβολή (αποτρεπτικός χαρακτήρας της καταδικαστικής απόφασης). Ο Gary Becker, γνωστός οικονομολόγος, πρότεινε πριν από 40 χρόνια ότι για μια ιδανική εξισορρόπηση πολιτικών πρέπει οι δαπάνες αυτές να αντισταθμίζουν το κοινωνικό κόστος που

επιφέρει το έγκλημα (π.χ. την απώλεια του κοινωνικού κέρδους). Συνεπώς, η αποτροπή από μόνη της, δεν είναι αρκετή ώστε να αντισταθμίσει κάθε άλλο κόστος. Ιδωμένη σε αυτό το πλαίσιο, η κράτηση καθεαυτή δεν εμφανίζεται ως ιδιαίτερα επιτυχημένο μέτρο, πρώτον επειδή είναι πάρα πολύ ακριβή και δεύτερον, επειδή προκαλεί κόστος όχι μόνο για το παραβάτη αλλά και για το κοινωνικό σύνολο. Κατά κανόνα λοιπόν θα πρέπει να επιλέγονται ηπιότερα μέτρα.

Η πολιτική αδιάκριτης κράτησης που εφαρμόζει η Ελλάδα έχει ιδιαίτερα χαμηλή αποδοτικότητα σε σχέση με το κόστος της για αρκετούς διαφορετικούς λόγους. Το μέσο κόστος κράτησης ενός παράτυπου μετανάστη είναι 16 ευρώ ημερησίως. Με βάση την παρούσα χωρητικότητα των προ-αναχωρησιακών κέντρων (4,985 θέσεις), η κράτηση κοστίζει στην Ελλάδα (και την ΕΕ) περίπου 28,713,600 ευρώ ετησίως (εξαιρούμε τους ειδικούς χώρους παραμονής των αλλοδαπών, τα αστυνομικά τμήματα και τις μονάδες συνοριακής φύλαξης). Εάν υπολογίσουμε ότι ο ανακοινωμένος στόχος είναι η δημιουργία 7,000 - 7,500 θέσεων (Commission Staff Working Document on the Assessment of the Implementation of the Greek Action Plan, 2014:14), τότε το ετήσιο κόστος της επιβολής της κράτησης φτάνει τα 43,200,000 ευρώ ετησίως.

Ο υπολογισμός αυτός δείχνει ότι η παρούσα πολιτική κράτησης ξεπερνά τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ελλάδος για την συνολική πολιτική επιστροφών, όπως προβλέπεται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών. Ειδικότερα, το 2013, η όλη πολιτική επιστροφών της Ελλάδας (προ-αναχωρησιακά κέντρα και επιχειρήσεις επιστροφών) είχε διαθέσιμα 46 εκατομμύρια ευρώ τόσο από Ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις

όσο και από τον εθνικό προϋπολογισμό. Αυτό σημαίνει ότι για να εφαρμοστεί η Ελλάδα την πρακτική της εκτεταμένης κράτησης θα πρέπει να εξασφαλίσει χρηματοδότηση από άλλες πηγές, κάτι το οποίο δεν φαίνεται πιθανό με τις συνθήκες που επικρατούν. Ενδεικτικά, η κατασκευή και ανακαίνιση προ-αναχωρησιακών κέντρων έχει ήδη κοστίσει 20 εκατομμύρια ευρώ (Commission Staff Working Document, 2014:15).

Εναλλακτικά μέτρα αντί της Κράτησης

Κέντρα Πρώτης Υποδοχής και Ταυτοποίησης

Η ιδέα των κέντρων ταυτοποίησης για την αποτελεσματική διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης είναι σχετικά καινούργια και εισήχθη μαζί με την ιδέα για τη δημιουργία Κέντρων Πρώτης Υποδοχής. Τα Κέντρα Ταυτοποίησης δεν είναι κέντρα κράτησης με την αυστηρή έννοια του όρου. Αποσκοπούν στη διενέργεια διαδικασιών ταυτοποίησης και στην εξακρίβωση των αναγκών και του καθεστώτος ενός μετανάστη. Τα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής επίσης δεν είναι κέντρα κράτησης, αλλά αποσκοπούν στην παροχή πρώτων βοηθειών στους νεοαφικθόντες (φαγητό, ιατρικές υπηρεσίες, νομικές πληροφορίες). Οι νεοαφικθόντες παραμένουν στα κέντρα πρώτης

υποδοχής κατά μέσο όρο για 12 ημέρες και σε εξαιρετικές περιπτώσεις για 25 ημέρες. Στόχος είναι ο εντοπισμός ευάλωτων κατηγοριών, η παροχή άμεσης υποστήριξης και φροντίδας, η πληροφόρησή τους για τις διαδικασίες ασύλου και επίσης η χρήση τους ως χώρος πρώτης αναφοράς για τα περιστατικά παράτυπης άφιξης στη χώρα.

Προς το παρόν υπάρχουν δύο κέντρα ταυτοποίησης στα νησιά Σάμος και Χίος και ένα κέντρο Πρώτης Υποδοχής στο Φυλάκιο (Εβρος) που άνοιξαν στην διάρκεια του 2013.

Ανοιχτά Κέντρα Φιλοξενίας

Τα Ανοιχτά Κέντρα Φιλοξενίας αποτελούν δομές φιλοξενίας που επί του παρόντος απευθύνονται μόνο σε αιτούντες άσυλο. Προτεραιότητα δίνεται στους ασυνόδευτους ανήλικους, σε οικογένειες και σε ευάλωτες περιπτώσεις (θύματα βασανιστηρίων). Ορισμένες εγκαταστάσεις είναι επίσης ανοιχτές σε ενήλικες γυναίκες και σε μια περίπτωση μπορούν να φιλοξενηθούν και άντρες. Στην πλειοψηφία τους η διαχείριση γίνεται από ΜΚΟ. Η συνολική χωρητικότητα των δομών αυτών είναι 1,093 θέσεις, ενώ οικονομική στήριξη παρέχεται από το πρόγραμμα ΕΟΧ, το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Προσφύγων και εθνικούς πόρους.

Ενδεικτικά, το πρόγραμμα στέγασης της ΜΚΟ Praxis, διατηρεί διαμερίσματα τα οποία φιλοξενούν έως και τέσσερα άτομα το καθένα. Η συνολική χωρητικότητα είναι 130 άτομα. Το

μέσο συνολικό κόστος φιλοξενίας ενός ατόμου κυμαίνεται μεταξύ 9 και 12 ευρώ την ημέρα. Η στέγαση έχει προσωρινό χαρακτήρα (μέσο όρο έξι μήνες) καθώς απώτερος στόχος είναι η ένταξη του ατόμου και η παροχή υποστήριξης στην ανεύρεση εργασίας και ιδιωτικής στέγης. Επιπλέον, σε περίπτωση που κρίνεται απαραίτητο το άτομο μπορεί να αναζητήσει την υποστήριξη κοινωνικών λειτουργών. Η προσέγγιση συνεπώς είναι ολική, υπό την έννοια ότι η βοήθεια που δέχεται ο επωφελούμενος δεν είναι μόνο οικονομικής φύσεως.

Το συμπέρασμα συνεπώς είναι ότι ο συνδυασμός πρώτης υποδοχής/ταυτοποίησης και ανοιχτών η ημι-ανοιχτών κέντρων εμφανίζεται να προσφέρει ίση ή ακόμα και καλύτερη αξία αναλογικά για τα χρήματα που ξοδεύονται, είναι

εναρμονισμένος με το εθνικό και το Ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο, και σίγουρα είναι πολύ πιο δόκιμος αντί της κράτησης, ειδικότερα των

αιτούντων άσυλο και ευάλωτων περιπτώσεων παράτυπων μεταναστών.

Προτεινόμενες Πολιτικές

Εξατομικευμένη αξιολόγηση κάθε περίπτωσης: η αδιάκριτη κράτηση των παράτυπων μεταναστών που έρχονται σε επαφή με τις αρχές δεν είναι αποτελεί προϋπόθεση για την εφαρμογή μιας αποτελεσματικής πολιτικής μετανάστευσης. Η προσέγγιση αυτή επιφέρει άσκοπα έξοδα. Οι αιτούντες άσυλο για παράδειγμα, δεν μπορούν να απελαθούν καθ' όσο διάστημα το αίτημα τους εξετάζεται. Η κράτηση τους είναι όχι μόνο απάνθρωπη αλλά συνεπάγεται και άσκοπες δαπάνες. Υπάρχει άμεση ανάγκη για εξατομικευμένη αξιολόγηση όλων των περιπτώσεων παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο που κρατούνται. Επιπλέον, η χωρητικότητα των Κέντρων Πρώτης Υποδοχής και Ταυτοποίησης θα πρέπει να αυξηθεί. Οι διαθέσιμοι Ευρωπαϊκοί πόροι θα πρέπει να διοχετευθούν σε αυτό το σκοπό με το χαρακτήρα πολιτικής προτεραιότητας.

Προγράμματα επιτήρησης αντί της κράτησης: Πιλοτικά προγράμματα έχουν εφαρμοστεί στο Βέλγιο, την Γερμανία, την Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο αλλά και την Αυστραλία και τις Ηνωμένες Πολιτείες. Παρότι οι κρατικές αρχές είναι διστακτικές στην υιοθέτηση τέτοιων προγραμμάτων, η γενική αξιολόγηση τους είναι θετική.

Επένδυση στην έγκαιρη παροχή νομικών συμβουλών: Οι μετανάστες που εισέρχονται παράτυπα, συμπεριλαμβανομένων και των αιτούντων άσυλο, συχνά βασίζονται στις αναληθείς πληροφορίες που τους παρέχουν οι διακινητές. Η παροχή έγκαιρων νομικών συμβουλών, κατά προτίμηση μέσω προσωπικής επαφής με έναν καθορισμένο ατομικό σύμβουλο, μπορεί να εξασφαλίσει ταχύτερες και συνειδητοποιημένες αποφάσεις, με αποτέλεσμα μια γενικότερη εξοικονόμηση πόρων.

Επένδυση σε προγράμματα εκμάθησης γλώσσας: Σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ, η διδασκαλία της εθνικής γλώσσας είναι προτεραιότητα. Μία τέτοια είδους επένδυση όχι μόνο μειώνει τις ανάγκες διερμηνείας, αλλά επίσης επιταχύνει και τις διοικητικές διαδικασίες, εφόσον ο μετανάστης είναι ικανός να επικοινωνήσει ευκολότερα στο πλαίσιο των καθημερινών επαφών του. Παράλληλα, διευκολύνει την ένταξη του μετανάστη σε περίπτωση που νομιμοποιηθεί τελικά η παραμονή του.

Η Ελλάδα μπορεί να υιοθετήσει αντίστοιχα μέτρα και να αναζητήσει οικονομική υποστήριξη τους από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών, αντί να προτεραιοποιεί την οικονομική στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων.

Επιστροφές

Η πιο σημαντική αλλαγή την περίοδο 2008-2013 ήταν η επένδυση στην ανάπτυξη της πολιτικής επιστροφών, η οποία είχε παραμεληθεί τα προηγούμενα χρόνια. Σε νομικό επίπεδο, η μεταφορά της Οδηγίας Επιστροφών εισήγαγε στην Ελληνική έννομη τάξη την διαδικασία της 'επιστροφής', αντί της αναγκαστικής απέλασης. Σε επίπεδο πολιτικής, ο ΔΟΜ ανέλαβε κομβικό ρόλο.

Με την οικονομική υποστήριξη τριών διαφορετικών χρηματοδοτικών δομών (ΕΟΧ, Ταμείο Επιστροφών, και μια περιορισμένη υποστήριξη από το UK Border Agency) ο ΔΟΜ οργάνωσε τις περισσότερες εθελοντικές επιστροφές από την Ελλάδα στην διάρκεια του 2012-2013. Αμφιλεγόμενη ωστόσο υπήρξε η εμπλοκή του ΔΟΜ στην παροχή της δυνατότητας για εθελούσια επιστροφή σε κρατούμενους

μετανάστες, υποστηρίζοντας έτσι έμμεσα την πολιτική κράτησης άνευ χρονικού ορίου της Ελλάδας, μια κίνηση που δεν έτυχε ιδιαίτερης

εκτίμησης από τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

Επανεισδοχή, Απέλαση και Εθελοντικές Επιστροφές

Σήμερα το Ελληνικό νομικό σύστημα προβλέπει τρεις τρόπους με τους οποίους ένας μετανάστης μπορεί να απομακρυνθεί από την χώρα.

(α) «άμεση επαναπροώθηση», εφαρμόσιμη σε υπηκόους τρίτων χωρών που προσπαθούν να διασχίσουν τα σύνορα παράτυπα (άρθ. 83, παρ. 2, νόμος 3386/2005)

(β) διαδικασία «απέλασης», εφαρμόσιμη σε παράτυπους μετανάστες που συλλαμβάνονται να διασχίζουν τα σύνορα της χώρας (art. 76-83, law 3386/2005)

(γ) διαδικασία «επιστροφής», εφαρμόσιμη σε παράτυπους μετανάστες που κατοικούν στην χώρα παράτυπα

Η απομάκρυνση παράτυπων μεταναστών, μπορεί να διεκπεραιώνεται με τέσσερις τρόπους:

(α) επανεισδοχή

(β) αναγκαστική επιστροφή

(γ) εθελούσια επιστροφή

(δ) υποβοηθούμενη εθελούσια επιστροφή

Άμεσα αποτελέσματα και άμεσο κόστος των Διαδικασιών Επιστροφής

Σε αριθμούς, τα άμεσα αποτελέσματα της πολιτικής επιστροφών που πραγματοποιήθηκαν την περίοδο 2008-2013 συνοψίζονται ως εξής:

Πίνακας 3: Επανεισδοχή-Επιστροφή 2008-2013

Έτος	Συλλήψεις	Επανεισδοχές	Επιστροφές (εθελούσιες και αναγκαστικές)	Ποσοστό επιστροφών έναντι ετήσιων συλλήψεων
2008	146,337	48,252	22,703	48%
2009	126,145	43,085	21,655	51.3%
2010	132,524	35,129	19,100	40.9%
2011	99,368	5,922	13,253	19.2%
2012	76,878	4,759	20,473	32.8%
2013	43,002	7,533	16,490	55.8%
ΣΥΝΟΛΟ	624,254	144,680	113,674	41.3%

Πηγή: Στοιχεία Ελληνικής Αστυνομίας, 24 Ιουνίου 2014

Πίνακας 4: Αναγκαστικές και Εθελούσιες Επιστροφές 2008-2013

Έτος	Απελάσεις	Εθελούσιες/Υποβοηθούμενες	Έτος
2008	20,555	--	22,703
2009	20,342	--	21,655
2010	17,340	337	19,100
2011	8,741	2,607	13,253
2012	6,798	11,526	20,473
2013	8,780	9,962	16,490
ΣΥΝΟΛΟ	82,556	24,432	113,674

Πηγή: Στοιχεία Ελληνικής Αστυνομίας, 1 Απριλίου 2014 και 24 Ιουνίου 2014

Οι συχνότερες υπηκοότητες στο θέμα των εθελούσιων επιστροφών σύμφωνα με τα στοιχεία του ΔΟΜ ήταν Πακιστάν, Μπαγκλαντές, Αφγανιστάν, Ιράκ και Μαρόκο.

Σε απόλυτους αριθμούς, την περίοδο 2011-2013, όταν όλοι οι τύποι απομάκρυνσης ήταν ενεργοί, συνολικά 68,340 μετανάστες απομακρύνθηκαν με κάποιο τρόπο από το Ελληνικό έδαφος (50,216 επιστροφές, 18,214 επανεισδοχές). Σχεδόν το ένα τέταρτο (26%) όλων των παράτυπων μεταναστών απομακρύνθηκαν μέσω

της διαδικασίας επανεισδοχής.

Κατά την περίοδο 2011-2013, οι εθελούσιες επιστροφές προσέγγισαν το 47% του συνόλου όσων πολιτών τρίτων χωρών επεστράφησαν, σε αντίθεση με το 53% των αναγκαστικών επιστροφών. Την περίοδο 2012-2013 ωστόσο το ποσοστό των εθελοντικών επιστροφών αυξήθηκε στο 58% του συνόλου. Αυτό υποδεικνύει μια θετική τάση όπου οι εθελούσιες επιστροφές προτεραιοποιούνται και γίνονται πιο αποτελεσματικές.

Εκτίμηση Κόστους-Αποτελεσματικότητας Διαφορετικών Τύπων Επιστροφών

Με όρους [κόστους-αποτελεσματικότητας](#), τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι οι εξαναγκαστικές επιστροφές μέσω μισθωμένων πτήσεων είναι ο πιο ακριβός τρόπος επιστροφής, τόσο από άποψη κόστους όσο και σε ανθρώπινους πόρους που χρειάζονται για την πραγματοποίησή τους. Οι εθελούσιες επιστροφές γενικότερα κοστίζουν λιγότερο και είναι διοικητικά πιο εύκολο να πραγματοποιηθούν.

Είναι επίσης λογικό να υποθέσουμε ότι, οι εθελούσιες επιστροφές είναι πιο αποτελεσματικές σε σχέση με το κόστος τους σε βάθος χρόνου, ειδικά όταν επενδύουν στην επανένταξη του μετανάστη/στριας στην κοινωνία του. Ο επωφελούμενος έχει συνεπώς λιγότερα κίνητρα να ξαναμεταναστεύσει σε σύγκριση με άτομα που έχουν επιστρέψει εξαναγκαστικά.

Προτεινόμενες Πολιτικές

Η αναδιανομή χρηματοδότησης προς της εθελούσιες επιστροφές:

Υπάρχει χώρος για περαιτέρω διάθεση χρηματοδοτικών πόρων στις διαδικασίες εθελουσίων επιστροφών. Για παράδειγμα, το 2010, οι εθελούσιες επιστροφές αναλογούσαν μόλις στο 35% του συνολικού προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφών. Τα διαθέσιμα στοιχεία μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι για κάθε 1,000,000 που διατίθεται, περίπου 1000 μετανάστες μπορούν να επιστραφούν εθελοντικά. Εάν οι αρχές περικόψουν τις θέσεις κράτησης, και αντί αυτού αυξηθεί ο προϋπολογισμός των εθελοντικών επιστροφών και υποβοηθούμενων εθελοντικών επιστροφών, μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα σε σχέση με το κόστος, τους όρους χρονικών περιθωρίων αλλά και τον υφιστάμενο προϋπολογισμό. Λαμβάνοντας υπόψη την Ελληνική οικονομική κρίση και την παρούσα δυσκολία ανεύρεσης εργασίας στην Ελλάδα, οι μετανάστες που έχουν εισέλθει στη χώρα με κατά βάση οικονομικά κίνητρα, πιθανόν να πιο πρόθυμοι να κάνουν χρήση αυτής της δυνατότητας.

Διεύρυνση των Προγραμμάτων Συμβουλευτικής για Επιστροφές:

Οι πληροφορίες σχετικά με τα προγράμματα επιστροφών θα πρέπει να διανέμονται ευρύτερα. Μελέτες δείχνουν ότι συγκεκριμένες κατηγορίες ατόμων (π.χ. οικογένειες με παιδιά) είναι πιο πιθανό να συναινέσουν σε εθελούσια επιστροφή.

Διεύρυνση των προγραμμάτων υποβοηθούμενων εθελουσίων επιστροφών:

Τα στοιχεία που παρουσιάζει ο ΔΟΜ εμφανίζουν ότι τα ενταξιακά προγράμματα είναι πολύ περιορισμένα λόγω περιορισμένης χρηματοδότησης και ότι δίνεται προτεραιότητα στην υποβοηθούμενη εθελούσια επιστροφή υπηκόων από το Πακιστάν, το Μπαγκλαντές, το Αφγανιστάν, το Ιράκ και το Μαρόκο. Ωστόσο, θα ήταν πιο αποδοτικό εάν η χρηματοδότηση ενισχυόταν ώστε τα προγράμματα τον υποβοηθούμενων εθελουσίων επιστροφών και επανένταξης να μπορούν να καλύψουν τις ανάγκες περισσότερων από τους μετανάστες που έρχονται στην Ελλάδα για καθαρά οικονομικούς λόγους.

Σύμφωνα εποχιακής απασχόλησης: Οι Ελληνικές αρχές μπορούν πέραν από τα διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής, να αξιοποιήσουν και τα διμερή σύμφωνα για την εποχιακή απασχόληση. Η ιδέα θα ήταν οι εργάτες να διατηρούν το τόπο κατοικίας του εκτός ΕΕ, αλλά να επιστρέφουν κάθε χρόνο για εποχιακή απασχόληση. Η Ελλάδα έχει σημαντική εμπειρία παρόμοιων επιτυχημένων συμφωνιών με την Αίγυπτο, την Βουλγαρία και την Αλβανία. Μία τέτοια πρακτική ίσως να έδινε ένα επιπλέον κίνητρο στις χώρες καταγωγής να συνεργαστούν στο τομέα της επανεισδοχής ενώ παράλληλα θα μείωνε τον αριθμό των παράτυπων αφίξεων για εργασιακούς λόγους.

Ερευνητική Ομάδα ΜΙΔΑΣ:

Άννα Τριανταφυλλίδου anna.triandafyllidou@eui.eu

Αγγελική Δημητριάδη angeliki@eliamep.gr

Δανάη Αγγελή danaei@eliamep.gr

Για περισσότερες πληροφορίες για το πρόγραμμα ΜΙΔΑΣ παρακαλούμε όπως επικοινωνήσετε με την κα Δανάη Αγγελή danaei@eliamep.gr

Το Πρόγραμμα ΜΙΔΑΣ χρηματοδοτείται από το Open Society Foundations.