

MIDAS POLICY BRIEF

MIGRATION & DETENTION ASSESSMENT

MAY 2014

Είναι η αδιάκριτη κράτηση των παράτυπων μεταναστών αποτελεσματική συγκριτικά με το κόστος της; Η περίπτωση του προαναχωρησιακού κέντρου της Αμυδαλέζας*

Δανάη Αγγελή, Άννα Τριανταφυλλίδου

Η εγκαίνιαση του Προαναχωρησιακού Κέντρου της Αμυδαλέζας

Στις 28 Απριλίου 2012 ξεκίνησε τη λειτουργία του το πρώτο κλειστής φιλοξενίας παράτυπων μεταναστών στη χώρα, το προαναχωρησιακό κέντρο της Αμυδαλέζας («Αμυδαλέζα»). Σε μία καταπράσινη περιοχή περίπου 30,000 τ.μ. στους πρόποδες της Πάρνηθας πλαισιωμένη με αγκαθωτή περίφραξη, τα 250 κοντέινερ που απαρτίζουν την Αμυδαλέζα, τα ίδια ακριβώς στα οποία είχαν φιλοξενηθεί οι σεισμόπληκτοι του 1999, υπόσχονται «παραδειγματικές» εγκαταστάσεις και «συνθήκες διαμονής απόλυτα εναρμονισμένες με την ανθρώπινη αξία» σε περίπου 2,000 κρατούμενους.¹ Με παροχές όπως καθαριότητα σε καθημερινή βάση, σίτιση υψηλής ποιότητας, πρόσβαση σε ανοικτή αυλή και μόνιμη παρουσία συμβούλων και ιατρών, η Αμυδαλέζα αποτελεί – τουλάχιστον στα χαρτιά – πρότυπο κέντρο κράτησης με ασυνήθιστα υψηλές προδιαγραφές σε μία χώρα που έχει επανειλημμένως επικριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων για τους ακατάλληλους χώρους στους οποίους κρατούνται οι μετανάστες.²

Σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές λόγοι δημοσίου συμφέροντος επέβαλαν την άμεση λειτουργία ενός τέτοιου κέντρου φιλοξενίας. «Ο ιδιαίτερος χαμηλός αριθμός των επιστροφών [των μεταναστών] εξαιτίας των δυσκολιών και των καθυστερήσεων κατά τη διαδικασία έκδοσης των απαραίτητων ταξιδιωτικών εγγράφων» δυσχέραιναν τις προσπάθειες των ελληνικών αρχών να διαχειριστούν με τρόπο αποτελεσματικό την παράτυπη μετανάστευση και να προστατεύσουν με επιτυχία τα Ευρωπαϊκά εξωτερικά σύνορα. Υπήρχε ως εκ τούτου άμεση ανάγκη «να αυξηθεί η χωρητικότητα στα προαναχωρησιακά κέντρα».³ Στο μέλλον, παρόμοια κέντρα κράτησης πρόκειται ανοίξουν και στο

* Ευχαριστούμε ιδιαίτερα τη Δρ. Α. Δημητριάδη για τα χρήσιμα σχόλιά της σε προηγούμενη εκδοχή του άρθρου.

- 1 Βλ. Αλληλογραφία της Κυβέρνησης σχετικά με την εκτέλεση της απόφασης Μ.Σ.Σ. εναντίον Βελγίου και Ελλάδας (Αριθ. Προσφ. 30696/09), Memorandum DH-DD(2012)1157, διαθέσιμο στο <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2204818&SecMode=1&DocId=1964830&U sage=2>.
- 2 Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Ανάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης, «Δημόσια Δήλωση αναφορικά με την Ελλάδα», 15 Μαρτίου 2011, διαθέσιμο στο <http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2011-10-inf-eng.htm>.
- 3 Βλ. Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, «Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη Διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης», Executive Summary Progress Report January-May 2013 (περίληψη), διαθέσιμο στο http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p4_progressreport

υπόλοιπο της χώρας ανάλογα με τις μεταναστευτικές ροές. Η δημιουργία τους προβλέπεται από το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη Διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης που έχει εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή:⁴ «Στόχος μας είναι κάθε παράνομος μετανάστης, εφόσον τα αρμόδια όργανα κρίνουν ότι δεν δικαιούται διεθνούς προστασίας, να κρατείται μέχρι να επιστρέψει στην πατρίδα του».⁵

Η νέα πολιτική κράτησης

Από το 2010 οι ελληνικές αρχές έχουν υιοθετήσει μία νέα πολιτική για τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης και των εξωτερικών τους συνόρων, που στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην κράτηση.⁶ Σύμφωνα με το νέο αυτό σχέδιο δράσης όλοι οι μετανάστες που εντοπίζονται να εισέρχονται ή να διαμένουν παράτυπα στον ελληνικό χώρο, συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο, τίθενται συστηματικά σε κράτηση – μία άμεση συνέπεια του παράτυπου καθεστώτος τους. Σε συνδυασμό με αστυνομικές επιχειρήσεις μεγάλης εμβέλειας, η πρακτική αυτή έχει οδηγήσει στην εκτεταμένη κράτηση μεταναστών σε όλη τη χώρα. Υποστηρίζοντας τη νέα αυτή γραμμή, μία πρόσφατη γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους άναψε το πράσινο φως για τη παράταση της κράτησης πέραν των 18 μηνών, ήτοι πέραν του ανώτατου ορίου κράτησης που θέτει η κοινοτική Οδηγία για τις Επιστροφές. Ο μετανάστης κρατείται πλέον μέχρις ότου «συναινέσει» στην «οικειοθελή απομάκρυνσή του από τη χώρα».⁷

Καθώς ο αριθμός των συλληφθέντων είναι μεγαλύτερος από τη χωρητικότητα στα κέντρα κράτησης, η Ελλάδα έχει ξεκινήσει τα τελευταία τρία έτη μία μεγάλη οικονομική επένδυση στη δημιουργία νέων χώρων κράτησης. Προς το παρόν λειτουργούν πέντε (5) προαναχωρησιακά κέντρα: στην Αμυδαλέζα, την Κόρινθο, το Παρανέστι, την Κομοτηνή και την Ξάνθη, συνολικής χωρητικότητας 5,000 θέσεων. Τέσσερις (4) επιπλέον προγραμματισμένες εγκαταστάσεις κράτησης πρόκειται να αυξήσουν τη χωρητικότητα σε 10,000 θέσεις μέχρι το τέλος του 2014.⁸

[/p4_progressreport_en.pdf](#) · Βλ. και Δήλωση Υπουργού Προστασίας του Πολίτη, 101st Session of the IOM Council, Γενεύη, 27 Νοεμβρίου 2012, «Greek Policies on Migration and Asylum and the strategic cooperation with the International Organisation for Migration» διαθέσιμο στο <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/governing-bodies/en/council/101/Nikolaos-Dendias-Greek-Minister-of-Public-Order-and-Citizen-Protection.pdf>.

- 4 Βλ. Αλληλογραφία της Ελλάδας αναφορικά με την υπόθεση *M.S.S. εναντίον Βελγίου και Ελλάδας*, (Αριθ. Προσφ. 30696/09), Memorandum DH-DD(2012)1157, διαθέσιμο στο <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2204818&SecMode=1&DocId=1964830&U sage=2>.
- 5 Βλ. Δελτίου Τύπου του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη αναφορικά με τα γεγονότα στην Αμυδαλέζα, 11 Αυγούστου 2013, διαθέσιμο στο http://www.yptp.gr/index.php?option=ozo_content&lang=GR&perform=view&id=4736&Itemid=579.
- 6 Βλ. Report by Council of Europe Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, «Migration and asylum: mounting tensions in the Eastern Mediterranean», 23 Ιανουαρίου 2013, διαθέσιμο στο <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19349&Language=en>.
- 7 Βλ. Α. Τριανταφυλλίδου, Δ. Αγγελή και Α. Δημητριάδη, «Detention as Punishment: Can indefinite detention be Greece's main policy tool to manage its irregular migrant population?», *MIDAS Policy Brief*, Απρίλιος 2014, (αγγλικά) διαθέσιμο στο <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/04/Polic-brief-Detention-in-Greece-1.pdf>.
- 8 Βλ. Υπουργείο Δημοσίας Τάξεως και Προστασίας του Πολίτη, «Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη Διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης», Executive Summary Progress Report January-May 2013 (περίληψη), διαθέσιμο στο http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p4_progressreport/p4_progressreport_en.pdf.

Παράλληλα, οι ελληνικές αρχές έχουν επενδύσει σημαντικά και στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης τόσο σε παλαιές και όσο νέες εγκαταστάσεις. Κάποια από τα χειρότερα κέντρα κράτησης έχουν κλείσει, άλλα ανακαινίζονται ενώ τα νέα που χτίζονται είναι «υψηλών προδιαγραφών», όπως η Αμυδαλέζα.⁹ Παράλληλα, ένας Εσωτερικός Κανονισμός για την Λειτουργία των Υπηρεσιών Φύλαξης στα Κέντρα Κράτησης Μεταναστών, που ετοιμάστηκε πρόσφατα αποσκοπεί για πρώτη φορά να θεσπίσει ένα κοινό πλαίσιο λειτουργίας των κέντρων αυτών, καθώς και να θέσει κανόνες σχετικά με τη συμπεριφορά του προσωπικού και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κρατούμενων.¹⁰

Ο σκοπός της νέας αυτής πολιτικής είναι σχετικά πρόδηλος: να εξασφαλίσει ότι όλοι οι παράτυποι μετανάστες θα επιστραφούν στις χώρες καταγωγής τους, εκτός αν οι αρχές αποφασίσουν ότι δικαιούνται διεθνή προστασία. Στερούμενοι της ελευθερίας τους και χωρίς την ελπίδα μίας άμεσης απελευθέρωσης, οι ελληνικές αρχές πιστεύουν ότι οι μετανάστες θα υποχρεωθούν να συνεργαστούν και να συναινέσουν στην «οικειοθελή» επιστροφή ή και στην απέλασή τους. Έτσι, από τη μία θα επιτύχει η Ελλάδα να μειώσει τον πληθυσμό των παράτυπων μεταναστών της. Από την άλλη, η νέα αυτή πολιτική θα δράσει αποτρεπτικά καθώς θα στείλει ένα «ισχυρό μήνυμα» σε όσους επιθυμούν να εισέλθουν στην Ελλάδα παράτυπα και «θα προειδοποιήσει όλους τους μετανάστες που δεν δικαιούνται διεθνή προστασία ότι θα συλληφθούν, θα κρατηθούν και θα επιστραφούν στις χώρες καταγωγής τους».¹¹

Η απόφαση της Ελλάδας να διαχειριστεί την παράτυπη μετανάστευση χρησιμοποιώντας την αδιάκριτη και παρατεταμένη κράτηση ως κύριο εργαλείο δεν είναι πρωτοφανής. Ωστόσο, ανάλογες προσπάθειες στο παρελθόν έχουν δείξει ότι η μαζική και παρατεταμένη κράτηση είναι μία πολύ ακριβή επιχείρηση και ότι δεν εξασφαλίζει καλύτερα αποτελέσματα συγκριτικά με λιγότερο ακριβές εναλλακτικές.¹² Δεν προκαλεί συνεπώς έκπληξη ότι τα τελευταία τρία έτη η Ελλάδα έχει επανειλημμένως ζητήσει από τα λοιπά Κράτη-Μέλη οικονομική στήριξη και αλληλεγγύη στο πλαίσιο υλοποίησης της μεταναστευτικής της πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει μέχρι σήμερα συμφωνήσει να χρηματοδοτήσει το τελευταίο αυτό εγχείρημα χωρίς να αμφισβητήσει τις θέσεις των ελληνικών αρχών που είναι υπό πίεση να διαχειρισθούν έναν πραγματικά σημαντικό αριθμό παράτυπων αφίξεων (όπως προκύπτει από τους σχετικούς αριθμούς συλλήψεων στα ελληνο-τουρκικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα).

9 Ό.π.

10 Βλ. Εφημερίδα της Κυβέρνησης, Τεύχος 1851 της 29ης Ιουλίου 2013, διαθέσιμο στο [file:///C:/Documents%20and%20Settings/b4/My%20Documents/Downloads/document%20\(2\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/b4/My%20Documents/Downloads/document%20(2).pdf).

11 Βλ. Έκθεση του Ειδικού Επιτρόπου του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, «Mission to Greece», 18 Απριλίου 2013, σελ. 11, διαθέσιμο στο <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/AnnualReports.aspx>.

12 Βλ. International Detention Coalition and La Trobe Refugee Research Centre Report «There are alternatives: a handbook for preventing unnecessary immigration detention», 2011, διαθέσιμο στο <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/Events/IDC.pdf> ; Βλ. Report by Council of Europe Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, «Migration and asylum: mounting tensions in the Eastern Mediterranean», 23 Ιανουαρίου 2013, διαθέσιμο στο <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19349&Language=en>. Βλ. Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας για τα κριτήρια και τα πρότυπα αναφορικά με την κράτηση των αιτούντων άσυλο καθώς και εναλλακτικές της κράτησης, 2012, διαθέσιμο στο <http://www.unhcr.gr/nea/artikel/b007e6faf3f8f128db0b7075b5aafe33/ypati-armosteia-i-k.html>.

Πίνακας 1: Συλλήψεις στα ελληνο-τουρκικά σύνορα 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013* (Αύγ.)
Χερσαία Σύνορα	14,461	8,787	47,088	54,974	30,433	585
Θαλάσσια Σύνορα	30,149	27,685	6,204	1,030	3,651	5,579
Σύνολο Συλλήψεων	44,610	36,472	52,269	56,004	34,084	6,834

Πηγή: Υπουργείο Δημοσίας Τάξεως και Προστασίας του Πολίτη

Η ευρύτερη συζήτηση αναφορικά με την όλη ελληνική πολιτική για τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης εκπίπτει του σκοπού της παρούσας ανάλυσης (για περισσότερα βλ. Triandafyllidou και Ambrosini 2011)¹³. Στον παρόν κείμενο πολιτικής θέλουμε να εστιάσουμε σε μία πτυχή της πολιτικής για την παράτυπη μετανάστευση που δεν έχει διερευνηθεί επαρκώς: το κόστος και την αποτελεσματικότητα της κράτησης, συνεισφέροντας συγχρόνως στον ευρύτερο διάλογο για την αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου εργαλείου. Η θέση μας είναι ότι η επένδυση σε μία πολιτική χωρίς αποδεδειγμένη αποτελεσματικότητα, με απεναντίας ένα τεράστιο οικονομικό κόστος και ένα επίσης τεράστιο κόστος σε ανθρώπινα δικαιώματα είναι, στην καλύτερη, μια λανθασμένη απόφαση. Εναλλακτικές που είναι πιο συμφέρουσες οικονομικά και πιο αποτελεσματικές υπάρχουν και οι αρχές οφείλουν να τις διερευνήσουν πριν συνεχίσουν αυτό το ριψοκίνδυνο ταξίδι. Αυτό επιτάσσει εξάλλου και η κοινοτική Οδηγία για τις επιστροφές, που απαιτεί από τα Κράτη να εισαγάγουν εναλλακτικές της κράτησης στην εθνική τους νομοθεσία. Μετρώντας ήδη δύο έτη λειτουργίας, το προαναχωρησιακό κέντρο της Αμυδαλέζας, γέννημα της νέας αυτής πολιτικής, προσφέρει μία πρόσφορη πρώτη βάση ανάλυσης για να δείξουμε την οικονομική αδυναμία της πολιτικής αυτής και να εκτιμήσουμε την αποδοτικότητά της από άποψη κόστους-αποτελεσματικότητας.

Οι «υψηλές» προδιαγραφές της Αμυδαλέζας

Ευρέως διαφημισμένη πριν ακόμα ανοίξει την πύλη της, η Αμυδαλέζα είναι σήμερα το μεγαλύτερο κέντρο κράτησης μεταναστών στην Ελλάδα. Με χωρητικότητα 2,000 θέσεων, αυτή η τεράστια εγκατάσταση φιλοξενεί κατά βάση ενήλικες άντρες, τόσο παράτυπους μετανάστες όσο και αιτούντες άσυλο. Ο μέσος όρος κράτησης είναι 4-5 μήνες, καθώς η Αμυδαλέζα χρησιμοποιείται κυρίως ως μεταβατικό κέντρο ανάμεσα στα λοιπά κέντρα κράτησης. Εντυπωσιακά μεγάλη και πολύ διαφορετική δομή από τους λοιπούς χώρους κράτησης στην Ελλάδα, μοιάζει λιγότερο με κρατητήριο και περισσότερο με στρατόπεδο. Οι συνθήκες ζωής ωστόσο μέσα στις εγκαταστάσεις, αν και ομολογουμένως καλύτερες από το μέσο όρο των λοιπών χώρων κράτησης, είναι μάλλον δύσκολο να χαρακτηρισθούν ως υψηλών προδιαγραφών. Στην πραγματικότητα, η Αμυδαλέζα είναι από άποψη ποιότητας συνθηκών διαμονής μία μάλλον μέτρια εγκατάσταση που έχει αντιμετωπίσει σοβαρότατα λειτουργικά προβλήματα στα πρώτα δύο χρόνια λειτουργίας της.

Η Αμυδαλέζα απαρτίζεται από 300 προκατασκευασμένα κοντέινερ εγκατεστημένα σε μία έκταση 30,000 τ.μ. που έχουν ταξινομηθεί σε τρεις τομείς. (Τομέας Α', Β' και Γ'). 250 κοντέινερ χρησιμοποιούνται για τη διαμονή των κρατουμένων ενώ τα λοιπά για διοικητικούς σκοπούς. Ο παρακάτω πίνακας συνοψίζει τη δομή των εγκαταστάσεων:

13 Βλ. Α. Τριανταφυλλίδου και Μ. Ambrosini, «Irregular Migration Control in Italy and Greece: strong fencing and weak gate-keeping serving the labour market», *European Journal of Migration and Law* (2011), Τεύχος 13, σελ. 251- 273.

Πίνακας 2.: Οι εγκαταστάσεις της Αμυγδαλέζας

Χώρος Διαμονής (κοντέινερ)		Κλιματισμός Θερμοσίφωνα Μεταλλικές Κουκέτες Ντουλάπα Πλαστικές καρέκλες και τραπέζι	Κοινός χώρος
Εμβαδόν	25-32 τ.μ. ¹⁴		
Χωρητικότητα	8 κρατούμενοι		
Σχεδιασμός Χώρου	2 υπνοδωμάτια 2 ντους 2 τουαλέτες		<ul style="list-style-type: none"> • Πλυντήριο • Χώρος Προσευχής • Αυλή

Με εξαίρεση τη φύλαξη την οποία διαχειρίζεται η αστυνομία, όλες οι λοιπές υπηρεσίες έχουν ανατεθεί σε ΜΚΟ ή παραχωρηθεί σε ιδιωτικές εταιρίες.

Συγκριτικά με άλλους χώρους κράτησης στην Ελλάδα, η Αμυγδαλέζα παρέχει αναμφισβήτητα καλύτερες συνθήκες διαμονής. Και μόνο το γεγονός ότι υπάρχει απρόσκοπτη πρόσβαση σε ιδιωτικό μπάνιο είναι μία σημαντική πρόοδος. Ωστόσο, «συγκριτικά καλύτερη» σε μία χώρα με ομολογουμένως ακατάλληλες εγκαταστάσεις δεν καθιστά την Αμυγδαλέζα ούτε «παραδειγματική αναφορικά με τη διαμονή και τη ασφάλεια»¹⁵ ούτε σύμφωνη με τις επιταγές του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αν και η Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων δεν έχει ακόμα δημοσιοποιήσει τις πρώτες της εντυπώσεις είναι αμφίβολο αν το «πρότυπο» κέντρο της Αμυγδαλέζας δεν θα οδηγήσει σε άλλη μία καταδίκη της χώρας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Οι Οδηγίες της Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων

1. Σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων, σε κοινόβιους χώρους κράτησης, ο ελάχιστος χώρος διαβίωσης που θα πρέπει να αντιστοιχεί σε κάθε κρατούμενο είναι 4 τ.μ.¹⁶ Στην Αμυγδαλέζα κρατούνται επί τους παρόντος (8) οκτώ κρατούμενοι σε κάθε κοντέινερ με συνολικό εμβαδόν 25-32 τ.μ. Αυτό σημαίνει ότι η Αμυγδαλέζα δεν πληροί τη συγκεκριμένη προϋπόθεση ή την πληροί οριακά. Η λειτουργία ενός κέντρου κράτησης με υπεράριθμο αριθμό κρατουμένων καθιστά ωστόσο το κράτος υπόλογο από τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων.
2. Οι συνθήκες υπό τις οποίες οι κρατούνται οι παράτυποι μετανάστες θα πρέπει να αντανakλούν τη φύση της στέρησης της ελευθερίας τους, που στην περίπτωση όσων κρατούνται στην Αμυγδαλέζα δεν είναι ποινική.¹⁷ Σύμφωνα με την αρχή αυτή, τα Κράτη έχουν την υποχρέωση να εξασφαλίζουν ότι οι εγκαταστάσεις στις οποίες κρατούνται οι παράτυποι μετανάστες δεν δίνουν την εντύπωση φυλακής και ενέχουν όσο το δυνατόν λιγότερους περιορισμούς:

14 Βλ. <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/B4121-ΓΒΠ>.

15 Βλ. Αλληλογραφία της Ελλάδας αναφορικά με την υπόθεση *M.S.S. εναντίον Βελγίου και Ελλάδας*, (Αριθ. Προσφ. 30696/09), Memorandum DH-DD(2012)1157, διαθέσιμο στο <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2204818&SecMode=1&DocId=1964830&Usage=2>.

16 Βλ. United Nations Office on Drugs and Crime «Custodial and non-custodial measures: the Prison System», 2006, διαθέσιμο στο http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/1_Prison_%20System.pdf σελ. 11, παρ. 4.2.1.

17 Βλ. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or punishment, «CPT standards», CPT/Inf/E (2002)1 – Rev. 2013, διαθέσιμο στο <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf> σελ. 65, παρ. 28.

«Προφανώς, τέτοια κέντρα θα πρέπει να παρέχουν συνθήκες διαμονής με επαρκή επίπλωση, να είναι καθαρά και σε καλή κατάσταση, και να παρέχουν επαρκή χώρο διαβίωσης αναλογικό με τον αριθμό των προσώπων [...] Αναφορικά με τις καθημερινές δραστηριότητες, θα πρέπει να παρέχουν τη δυνατότητα άσκησης σε εξωτερικό χώρο, πρόσβαση σε χώρο αναψυχής, σε ραδιόφωνο/τηλεόραση καθώς και εφημερίδες/περιοδικά, καθώς και σε άλλα κατάλληλα μέσα αναψυχής (π.χ. επιτραπέζια παιχνίδια, πινγκ-πονγκ). Όσο μεγαλύτερη η διάρκεια της κράτησης, τόσο μεγαλύτερη η ποικιλία των δραστηριοτήτων που θα πρέπει να προσφέρονται».¹⁸

Το συρματοπλέγμα της Αμυδαλέζας, οι σκόρπιες πλαστικές καρέκλες και ο άδειος χώρος έξω από τα κοντέινερ προφανώς δεν πληρούν τις ως άνω οδηγίες.

3. Προβλήματα που έχουν διαταράξει κατά καιρούς την ομαλή λειτουργία της Αμυδαλέζας θέτουν επιπλέον ζήτημα εφαρμογής των προτύπων που θέτει η Επιτροπή κατά των Βασανιστηρίων:¹⁹

Ελλείψεις	Επείγουσες Καταστάσεις	Προβλήματα στις παροχές
Έλλειψη ζεστού νερού	Εξέγερση Κρατουμένων	Καθημερινή καθαριότητα
Δυσλειτουργία κλιματιστικών	Ψώρα	Φάρμακα/ Πρόσβαση σε γιατρό
Κακή υγιεινή	Απεργία πείνας	Νομική βοήθεια/ Πρόσβαση σε δικηγόρο
Ανεπαρκής ρουχισμός	Απόπειρες Αυτοκτονίας	

Συνοψίζοντας, αν και οι αρχές έχουν αναμφισβήτητα καταβάλει σημαντικές προσπάθειες, υπολείπονται πολλά ακόμα πριν μπορέσουν με σιγουριά να διατανωθούν ότι αναφορικά με την Αμυδαλέζα η χώρα πράττει σύμφωνα με τις διεθνείς της υποχρεώσεις.

Το κόστος δημιουργίας και λειτουργίας της Αμυδαλέζας

Προκειμένου να καλύψει τις δαπάνες για τη δημιουργία και τη λειτουργία της Αμυδαλέζας, η Ελλάδα στηρίχθηκε στην οικονομική στήριξη τριών Ευρωπαϊκών Ταμείων (75% του συνολικού κόστους) καθώς και σε εθνικούς πόρους (25% του συνολικού κόστους). Το αρχικό σχέδιο να χρηματοδοτηθεί η Αμυδαλέζα μόνο από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων αποδείχθηκε στην πράξη ανεπαρκές. Μετά από τις απαραίτητες διαβεβαιώσεις των ελληνικών αρχών ότι με τους απαραίτητους πόρους θα βελτίωναν αισθητά τις συνθήκες κράτησης των μεταναστών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δέχθηκε να συγχρηματοδοτήσει τη δημιουργία και τη λειτουργία της Αμυδαλέζας και από το Ταμείο

18 ό.π. παρ. 29.

19 Βλ. Communication from NGOs (Amnesty International, The International Commission of Jurists (ICJ) and the European Council on Refugees and Exiles (ECRE)) (18 and 22/02/13) and reply of the Greek authorities (27/02/13) in the case of *M.S.S. against Belgium and Greece* (Application No. 30696/09), Amnesty International's Submission, σελ. 8-9 and Second Joint Submission of the International Commission of Jurists (ICJ) and of the European Council on Refugees and Exiles (ECRE), σελ. 8, Φεβρουάριος 2013, διαθέσιμο στο <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2242120&SecMode=1&DocId=1986544&Usage=2>· βλ. Επιστολή της Ιατρικής Παρέμβασης, 28 Απριλίου 2014· βλ. Πόρισμα Συνηγόρου του Πολίτη, διαθέσιμο στο <http://www.synigoros.gr/resources/diapistwseis-stp-29-05-2013--2.pdf>· βλ. υπ' αριθ. Πρωτ. 6634/1-356717 Απάντηση της Διεύθυνσης Αλλοδαπών στο Συνήγορο του Πολίτη, 9 Ιουλίου 2013, διαθέσιμο στο <http://www.synigoros.gr/resources/apanthsh-elas-19-07-13.pdf>.

Επιστροφών.²⁰ Υπηρεσίες όπως συμβουλευτική, ιατρικές υπηρεσίες και νομική βοήθεια που συνήθως παρέχονται στους κρατούμενους με την οικονομική στήριξη του Ταμείου Προσφύγων, καλύφθηκαν στην περίπτωση αυτή επίσης από το Ταμείο Επιστροφών.²¹ Στην πράξη ωστόσο, προκειμένου να καλυφθούν οι βασικές ανάγκες των κρατουμένων της Αμυγδαλέζας, ΜΚΟ και ιδιώτες βοηθούν ακόμα και με ιδίους πόρους.

Κατασκευή-Εξοπλισμός			
Συνολικό κόστος: 3,000,000 ²²			
Γνωστές Δαπάνες ²³			
Αντικείμενο	Κόστος	Αντικείμενο	Κόστος
Τοπογραφικό σχέδιο ²⁴	€15,006	Επίπλωση (πλαστικές καρέκλες/ τραπέζια) ²⁵	€25,000
Κατασκευές ²⁶	€2,288,774	Μεταλλικά κρεβάτια ²⁷	€73,800
Μονωτικό υλικό ²⁸	€56,575	Στρώματα ²⁹	€73,800
Ηλεκτρικός εξοπλισμός ³⁰	€51,578		

Αν αντί για προκατασκευασμένα κοντέινερ είχαν απαιτηθεί οικοδομικές εργασίες για να χτισθεί η Αμυγδαλέζα τότε το συνολικό κόστος θα ήταν πιθανόν υψηλότερο. Αναφορικά με τα λειτουργικά έξοδα, το ετήσιο κόστος ανέρχεται σε περίπου €10,500,000. Το ποσό αυτό καλύπτει τις πιο βασικές ανάγκες των κρατουμένων, όπως καθαριότητα, σίτιση, λογαριασμούς, ελάχιστο ρουχισμό, προϊόντα προσωπικής υγιεινής ενώ προβλέπεται και η παροχή δραστηριοτήτων αναψυχής στο μέλλον.

20 Βλ. C. Malmstrom, Επιστολή της 12ης Δεκεμβρίου 2012, διαθέσιμη στο <http://ec.europa.eu/carol/?fuseaction=download&documentId=090166e58e0a005b&title=letter.pdf>.

21 Ό.π.

22 Αρχικά, είχε εγκριθεί από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων χρηματοδότηση συνολικού ύψους €1,867,505.13 για τη δημιουργία της Αμυγδαλέζας, διαθέσιμο στο <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/B4ΩΦΙ-EBO>.

23 Διαθέσιμα στο www.diavgeia.gov.gr.

24 Βλ. <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/B4Γ9Ι-ΔΒ7> και <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/B41ΑΙ-8ΜΑ>.

25 Βλ. <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/B49ΣΙ-PNH>.

26 Βλ. <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/BΛΛΗΙ-H22>. Μία αρχική χρηματοδότηση ύψους €1,525,887.00 από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων για κατασκευές κρίθηκε ανεπαρκής, <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/B41ΑΙ-ΨΨΕ>.

27 Βλ. <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/B49ΣΙ-ΛΞΖ>.

28 Βλ. <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/BENNI-1ΔΒ>.

29 Βλ. <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/B49ΣΙ-2ΞΙ>.

30 Βλ. <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/BENNI-ΟΜΥ>.

Τακτικές Παροχές		
Αντικείμενο	Μηνιαίο Κόστος (γνωστές δαπάνες)	Ετήσιο Κόστος (εκτιμ.) (πλήρης χωρητικότητα)
Σίτιση	> €300,000 ³¹	€4,226,400
Καθημερινή καθαριότητα	€62,000 - 72,000 ³²	€800,000 ³³
Φύλαξη	<ul style="list-style-type: none"> • 450 αστυνομικοί (8-ωρες βάρδιες) • 6 βαν • 15-20 διοικητικό προσωπικό 	Μη διαθέσιμο €4,980,000* (δικός μας υπολογισμός)

*Υπολογισμένο βάσει του ετήσιου κόστους φύλαξης στα λοιπά προαναχωρησιακά κέντρα.³⁴

Η σίτιση κοστίζει σταθερά €5,87 την ημέρα ανά άτομο. Αξίζει να σημειωθεί ότι η επάρκεια του ποσού αυτού έχει ήδη αμφισβητηθεί ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου καθώς θεωρείται ότι δεν μπορεί να καλύψει επαρκώς τις καθημερινές διατροφικές ανάγκες ενός κρατούμενου.³⁵ Παρόλα αυτά, υπό συνθήκες πληρότητας μόνο η σίτιση στην Αμυγδαλέζα κοστίζει 11,740€ την ημέρα.

Γνωστές Πρόσθετες Δαπάνες			
Αντικείμενο	Κόστος	Αντικείμενο	Κόστος
Ρουχισμός ³⁶	€72,545	Κουβέρτες ³⁷	€146,370 ³⁸
Προϊόντα προσωπικής υγιεινής ³⁹	€107,624	Απολύμανση	€74,250 ⁴⁰

- 31 Για παράδειγμα τον Απρίλιο 2013 το κόστος ήταν €284,753.7 <http://et.diavgeia.gov.gr/f/all/ada/BEN3I-1ΣΦ> , το Μάιο 2013 ήταν €313,745.63 <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/BEZKI-T0Σ>, τον Ιούνιο 2013 ήταν €308,773.74 <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/ΒΛ49I-3ΓΦ> , τον Ιούλιο 2013 ήταν €301,072.30 <http://et.diavgeia.gov.gr/f/all/ada/ΒΛΩΞI-ΩΝΚ>, τον Οκτώβριο 2013 ήταν €336,808.86 <http://et.diavgeia.gov.gr/f/all/ada/ΒΛ19I-ΞΟ1>.
- 32 Βλ. <http://et.diavgeia.gov.gr/f/all/ada/ΒΕΔ2I-ΦΑΒ>· <http://et.diavgeia.gov.gr/f/all/ada/Β4ΓΗI-ΜΛΧ>· <http://et.diavgeia.gov.gr/f/all/ada/Β4ΓΗI-Ω11> ; <http://et.diavgeia.gov.gr/f/all/ada/Β4ΣΥI-9ΡΤ>· <http://et.diavgeia.gov.gr/f/all/ada/ΒΕΔ2I-A56>· <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/ΒΕΥΣI-ΟΙΘ>.
- 33 Βλ. <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/Β45ΜI-IΗ0> .
- 34 Το ετήσιο προβλεπόμενο κόστος για την παροχή φύλαξης σε τρία προαναχωρησιακά κέντρα ήταν: Κόρινθος (χωρητικότητα 1,000) € 5,273,520; Παρανέστι (χωρητικότητα 600) € 4,415,040· Φυλάκιο (χωρητικότητα 370) € 2,422,140, διαθέσιμο στο <http://www.astynomia.gr/images/stories/2013/prokirikseis13/22112013frouhrsh.pdf>. Η φύλαξη επί του παρόντος παρέχεται από την ελληνική αστυνομία και το κόστος της απορροφάται από τους μισθούς των αστυνομικών και ως εκ τούτου δεν είναι προφανές. Υπάρχει ωστόσο πρόβλεψη να ανατεθεί η φύλαξη σε ιδιωτική εταιρεία όπως και στα λοιπά προαναχωρησιακά κέντρα.
- 35 Βλ. ΕΔΔΑ, *Tabesh εναντίον Ελλάδος*, Αριθ.Προσφ. 8256/07, παρ. 24, 39, 40.
- 36 Το ποσό που δαπανήθηκε για ρουχισμό αντιστοιχούσε σε δύο (2) μπλουζες, δύο (2) εσώρουζα, μία (1) φόρμα και ένα (1) ζευγάρι παπούτσια ανά κρατούμενο.
- 37 Ενδιαφέρον παρουσιάζει η παραγγελία για κουβέρτες, καθώς και οι δύο παραγγελίες που πραγματοποιήθηκαν ήταν το ίδιο ακριβές. Ωστόσο, με τη δεύτερη αγορά στήθηκαν 1,000 κουβέρτες παραπάνω σε σύγκριση με την πρώτη. (βλ. υποσημ. 39 αμέσως παρακάτω)
- 38 See <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/Β49ΣI-MT1> (€73,062.00 για 3,000 κουβέρτες)· <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/Β45ΣI-I7Ξ> (€73,308.00 για 2,000 κουβέρτες).

Αν προσθέσουμε όλα τα έξοδα, συμπεριλαμβανομένων των λογαριασμών, τις επισκευές και τη συντήρηση τότε το συνολικό ετήσιο κόστος λειτουργίας της Αμυγδαλέζας ανέρχεται στα €10,500,000, ήτοι περίπου €14 το άτομο την ημέρα. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί στο 1/3 του ημερήσιου κόστους κράτησης ενός μετανάστη στην Ιταλία (€45 την ημέρα).⁴¹ Στην πράξη ο προϋπολογισμός αυτός μετά βίας καλύπτει τις πιο βασικές ανάγκες των περίπου 2,000 μεταναστών που κρατούνται κάθε μέρα στην Αμυγδαλέζα υπό την αποκλειστική εποπτεία του Ελληνικού κράτους.

Αξιολογώντας τη σχέση κόστους- αποτελεσματικότητας

Σύμφωνα με το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη Διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης, ο βασικός στόχος της πρόσφατης αυτής πολιτικής της κράτησης είναι διττός: πρώτον, εξαιρουμένων των προσώπων που δικαιούνται διεθνούς προστασίας, να αυξηθεί ο αριθμός των επιστροφών των μεταναστών που διαμένουν παράτυπα στην Ελλάδα και δεύτερον, να αποτραπούν νέες παράτυπες αφίξεις μακροπρόθεσμα.⁴²

Για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης χρησιμοποιήσαμε δύο ομάδες δεδομένων προκειμένου να αξιολογήσουμε την αποδοτικότητα της συγκεκριμένης πολιτικής επί της βάσεως σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας: πρώτον, τα στατιστικά που καλύπτουν όλη την περίοδο λειτουργίας της Αμυγδαλέζας από τις 28 Απριλίου 2012. Δεύτερον, τα στατιστικά που αποτυπώνουν την κατάσταση στις εγκαταστάσεις την ημέρας της επίσκεψής μας στις 8 Απριλίου 2014. Στη συνέχεια αξιολογήσαμε τα στατιστικά αυτά έναντι του κόστους της Αμυγδαλέζας.

Από την έναρξη της λειτουργίας της Αμυγδαλέζας στις 28 Απριλίου 2012 κατεγράφησαν συνολικά 9,677 κρατούμενοι. Την ημέρα της επίσκεψής μας στις 8 Απριλίου 2014 ο αριθμός των κρατουμένων ήταν 1,715.⁴³

Η συντριπτική πλειοψηφία των κρατουμένων προέρχονταν από το Μπαγκλαντές, το Πακιστάν και το Αφγανιστάν. Την ημέρας της επίσκεψής μας κρατούνταν και κάποιοι Σομαλοί, Σύριοι και Παλαιστίνιοι. Οι τρεις πιο συχνές υπηκοότητες των κρατουμένων είναι από χώρες όπου πραγματοποιούνται απελάσεις.

Από την έναρξη της λειτουργίας της συνολικά 2,700 από τους 9,677 κρατούμενους επεστράφησαν εθελοντικά ή αναγκαστικά μέσα από τις εγκαταστάσεις (27,9%) ενώ 2,220 κρατούμενοι αιτήθηκαν ασύλου μέσα από την Αμυγδαλέζα (22,9%). Συνολικά, 1,195 μετανάστες δέχθηκαν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους (12,3%) ενώ 767 κρατούμενοι αιτήθηκαν να επιστραφούν και όντως επεστράφησαν (7,9%).

Την ημέρα της επίσκεψής μας, στις 8 Απριλίου 2014, 586 κρατούμενοι είχαν αιτηθεί ασύλου (34,1%) και 145 είχαν δεχθεί να επιστρέψουν στις χώρες καταγωγής τους (8,4%).

Από άποψη αποτελεσματικότητας, οι αριθμοί δείχνουν ότι σε ένα διάστημα δύο ετών η χρήση της κράτησης απέφερε ένα ποσοστό επιτυχίας 27,9% σε επιστροφές. Η χρήση της κράτησης ήταν άνευ σκοπού για 28,5% των κρατουμένων, καθώς είχαν αιτηθεί ασύλου με αποτέλεσμα να ανασταλεί

39 Τα χιλιάδες ευρώ που ξοδεύθηκαν σε ρουχισμό και υγιεινή αποδείχθηκαν παρόλα αυτά ανεπαρκή να προστατεύσουν την υγεία τόσο των κρατουμένων όσο και του προσωπικού. Τον Αύγουστο του 2013 ξέσπασε ψώρα στις εγκαταστάσεις με αποτέλεσμα να χρειαστεί μία ευρείας κλίμακας απολύμανση του χώρου.

40 Βλ. <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/B430I-OYE>.

41 Βλ. Global Detention Project «Italy Detention Profile», διαθέσιμο στο <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/italy/introduction.html#c2423>

42 ό.π. υποσημ.11.

43 Στοιχεία που μας παρέιχε η Ελληνική Αστυνομία την ημέρας της επίσκεψής μας στην Αμυγδαλέζα στις 8 Απριλίου 2014.

προσωρινά η διαδικασία επιστροφής τους. Τέλος, για περίπου 48,6% των κρατούμενων η κράτηση ήταν αναποτελεσματική καθώς ούτε επέστρεψαν ούτε νομιμοποιήθηκε η διαμονή τους στη χώρα. Αναφορικά με την εξασφάλιση της συναίνεσης, ποσοστό 10% των κρατούμενων δέχθηκε σε άγνωστο χρόνο να επιστραφεί ενώ 7,9% αιτήθηκε να επιστραφεί και όντως επεστράφη. Τα διαθέσιμα στοιχεία αφήνουν ανοικτό το ερώτημα σε τι βαθμό το 10% που «δέχθηκε» να επιστραφεί επικαλύπτει το 7,9% όσων «αιτήθηκαν» να επιστραφούν. Το συνολικό ποσοστό συναίνεσης κυμαίνεται συνεπώς μεταξύ 10%-17,9%, ήτοι 14% κατά μέσο όρο. Οι αριθμοί επίσης αφήνουν ανοικτό το ερώτημα αν η συναίνεση ήταν αποτέλεσμα της κράτησης, όπως αποσκοπεί η νέα αυτή πολιτική, ή αν το άτομο είχε ήδη συναινέσει αλλά τέθηκε σε κράτηση παρόλα αυτά. Αν δούμε τα ετήσια στατιστικά στοιχεία επιστροφών, τότε τα μέχρι σήμερα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι το διάστημα 2011-2013 είχαμε μία δραματική αύξηση των εθελουσίων επιστροφών που πραγματοποιεί ο ΔΟΜ αλλά ότι το ποσοστό των αναγκαστικών απελάσεων παρέμεινε σταθερό.⁴⁴ Υπό αυτό το πρίσμα, το συνολικό ποσοστό συναίνεσης ανάμεσα στους κρατούμενους της Αμυγδαλέζας είναι πολύ χαμηλό.

Αναφορικά με τις παράτυπες αφίξεις, το δείγμα της Αμυγδαλέζας είναι πολύ μικρό και πολύ πρόσφατο για να μας επιτρέψει να υπολογίσουμε το μακροπρόθεσμο αποτρεπτικό αποτέλεσμα της κράτησης. Τα στοιχεία της αστυνομίας δείχνουν μία μείωση στις παράτυπες αφίξεις το διάστημα 2011-2013.⁴⁵ Ωστόσο, είναι πολύ νωρίς να βγάλουμε συμπεράσματα σχετικά με το βαθμό στον οποίο η μείωση αυτή είναι μόνιμη καθώς και αν είναι αποτέλεσμα της πρόσφατης αυτής πολιτικής ή συνδέεται με άλλες παραμέτρους.⁴⁶

Συνολικά, για την Αμυγδαλέζα προκύπτει η ακόλουθη εικόνα από πλευράς αποτελεσματικότητας: 27,9% το ποσοστό επιτυχίας αναφορικά με τις επιστροφές των κρατούμενων και περίπου 14% ως προς την εξασφάλιση της συναίνεσής τους.

Προκειμένου να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα της πολιτικής αυτής σε σύγκριση με το κόστος της υπάρχουν δύο τρόποι ανάλυσης που μπορούμε να ακολουθήσουμε. Ο πρώτος είναι να μετρήσουμε τα άμεσα κόστη και να τα αντιπαραβάλουμε στα άμεσα αποτελέσματα προκειμένου να αξιολογήσουμε αν η πολιτική αυτή συμφέρει οικονομικά. Ένας δεύτερος τρόπος είναι να προσμετρήσουμε και τα έμμεσα κόστη, που μας επιτρέπει να προβούμε σε μια ευρύτερη αξιολόγηση λαμβάνοντας υπόψη το γενικότερο πλαίσιο. Τα έμμεσα κόστη είναι συχνά κρυφά και το ακριβές τους ύψος δεν είναι πάντα εύκολο να υπολογισθεί.

α. Αποτελεσματικότητα συγκριτικά με άμεσα κόστη

Η Αμυγδαλέζα επί του παρόντος έχει ετήσια λειτουργικά έξοδα ύψους €10,500,000, που όπως αναλύθηκε ανωτέρω αντιστοιχούν σε τουλάχιστον €14 την ημέρα ανά κρατούμενο. Έχει ποσοστό επιτυχίας σε επιστροφές 27,9%.

Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης προβλέπει τη δημιουργία 10,000 θέσεων μέχρι το τέλος του 2014, που σημαίνει ότι η Ελλάδα θα καλείται να πληρώνει τουλάχιστον 14 ευρώ/ημέρα x 10,000 θέσεις = 140,000 ευρώ/ημέρα υπό συνθήκες πληρότητας των κέντρων κράτησης.

Αν λάβουμε υπόψη και τα συνολικά νούμερα, σύμφωνα με τον Επίτροπο του ΟΗΕ για τους Μετανάστες, οι παράτυποι μετανάστες στην Ελλάδα υπολογίζονται στους 470,000.⁴⁷ Αν υιοθετήσουμε τον αριθμό αυτό, τότε σύμφωνα με την ελληνική πολιτική αδιάκριτης κράτησης και οι 470,000 θα έπρεπε κάποια στιγμή να κρατηθούν προκειμένου να αποφασισθεί ποιος θα μείνει και ποιος θα επιστρέψει. Το κόστος προκειμένου να υλοποιηθεί ένα τέτοιο σχέδιο θα ήταν 470,000 x 14 ευρώ =

44 Στοιχεία που παρείχε το Αρχηγείο της Ελληνικής Αστυνομίας.

45 Βλ. Πίνακα 1.

46 Σχετικά με παραμέτρους που μπορούν να επηρεάσουν τον όγκο του παράτυπου πληθυσμού, βλ. ενδεικτικά <http://www.oecd.org/els/mig/GREECE.pdf>.

47 Βλ. υποσημείωση 11, σελ. 5, παρ. 9.

6,580,000€ την ημέρα ή 46,060,000€ την εβδομάδα ή €197,400,000 το μήνα μέχρις ότου διεκπεραιωθούν και οι 470,000 υποθέσεις.

Μία τέτοια πολιτική είναι όχι μόνο οικονομικά απαγορευτική σύμφωνα με τους διαθέσιμους πόρους αλλά και αδικαιολόγητη με ένα μέσο ποσοστό επιτυχίας 27,9% σε επιστροφές και 14% σε εξασφάλιση συναίνεσης.

Β. Αποτελεσματικότητα συγκριτικά με έμμεσα κόστη

Κάποια από τα έμμεσα κόστη είναι τα ακόλουθα:

1. Πρόσθετα ιατρικά έξοδα για να αντιμετωπιστούν οι αρνητικές συνέπειες στην υγεία λόγω της κράτησης. Είναι ευρέως αποδεκτό ότι η κράτηση καθεαυτή, πόσο μάλλον υπό ανεπαρκείς συνθήκες υγιεινής, έχει αρνητικό αντίκτυπο στη σωματική και ψυχική υγεία τόσο του προσωπικού όσο και των κρατούμενων. Στην περίπτωση μεταδιδόμενων νοσημάτων, αυτά τείνουν να εξαπλώνονται ραγδαίως. Τα πιο συχνά προβλήματα υγείας μέσα στα ελληνικά κέντρα κράτησης είναι οι δερματοπάθειες, οι λοιμώξεις του αναπνευστικού συστήματος, οι γαστρεντερικές διαταραχές, τα μυοσκελετικά και τα οδοντικά προβλήματα.⁴⁸ Η κατάθλιψη, το άγχος και η αγανάκτηση, που με τη σειρά τους μπορούν να προκαλέσουν εντάσεις, βία καθώς και σκέψεις αυτοκτονίας επίσης θεωρούνται άμεσο αποτέλεσμα της παρατεταμένης κράτησης.⁴⁹ Το προσωπικό και οι κρατούμενοι της Αμυγδαλέζας δεν έχουν κάποιου είδους ανοσία στα ως άνω. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι τον Απρίλιο του 2013 εκατοντάδες κρατούμενοι έκαναν απεργία πείνας και κατεγράφησαν τουλάχιστον δύο απόπειρες αυτοκτονίας. Τον Αύγουστο του 2013 ξέσπασε φώρα στις εγκαταστάσεις. Τον ίδιο μήνα 10 αστυνομικοί και πολλοί κρατούμενοι τραυματίστηκαν στη διάρκεια εξέγερσης μέσα στο κέντρο.⁵⁰ Η παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης για όλα αυτά τα περιστατικά σήμαινε πρόσθετα έξοδα, όλα εκ των οποίων ήταν άμεσο αποτέλεσμα της κράτησης. Μακροπρόθεσμα, οι αρνητικές επιπτώσεις της κράτησης δυσχεραίνουν την ένταξη του προσώπου στην κοινωνία προκαλώντας πρόσθετες οικονομικές απώλειες για τη χώρα. Στην περίπτωση των παράτυπων μεταναστών ειδικότερα θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ένα ποσοστό θα μπορέσει τελικά να παραμείνει στη χώρα, είτε μέσω του συστήματος ασύλου είτε γιατί δεν θα είναι εφικτή η απέλαση. Είναι συνεπώς αντιπαραγωγικό οι αρχές πρώτα να υποβάλουν τους μετανάστες στην ταλαιπωρία της κράτησης και στη συνέχεια, αφού αφεθούν ελεύθεροι, να πρέπει να τους παρέχουν παρατεταμένη οικονομική και κοινωνική στήριξη. Δεδομένου ότι τα πρόσωπα που υφίστανται τις επιπτώσεις στην υγεία τους, ήτοι τόσο οι παράτυποι μετανάστες όσο και το προσωπικό, είναι στην πλειοψηφία τους νέοι και υγιείς η χώρα υπονομεύει τελικά το ίδιο της το εργατικό δυναμικό.

2. Τα έξοδα προκειμένου να καλυφθούν οι οικογενειακές ανάγκες. Όταν αυτός που κερδίζει το ψωμί της οικογένειας είναι υπό κράτηση ή ακολουθεί μακροπρόθεσμη θεραπεία και αδυνατεί να εργαστεί, τότε η οικογένειά του αναγκαστικά θα ζητήσει κοινωνική στήριξη για να επιβιώσει. Αυτό ενέχει από τη μία πρόσθετα κόστη για την Ελλάδα επειδή θα πρέπει να βοηθήσει την άπορη οικογένεια και από την άλλη οικονομική ζημία, καθώς η οικονομία χάνει σε εργασία, κατανάλωση και φόρους.

3. Περιττά έξοδα. Δεν είναι απαραίτητο να κρατείται αδιακρίτως κάθε παράτυπος μετανάστης

48 Βλ. Γιατροί Χωρίς Σύνορα, «Αθέατος πόνος: παρατεταμένη και συστηματική κράτηση μεταναστών και προσφύγων στα κέντρα κράτησης», Απρίλιος 2014, διαθέσιμο στο http://www.msf.gr/sites/default/files/msfpublications/report_detention_migrants_greece_gr.pdf.

49 Ό.π.

50 Βλ. ενδεικτικά <http://www.kathimerini.gr/34419/article/epikairothta/ellada/apopeira-aytoktonias-dyo-apergwn-peinas-sto-kentro-metanastwn-sthn-amygdaleza>, <http://www.kathimerini.gr/49912/article/epikairothta/ellada/se-kanonikoys-ry8moys-epanhl8e-h-amygdaleza>, βλ. επίσης θέσεις της ΠΟΑΣΥ http://www.poasy.gr/web/index.php?option=com_content&view=article&id=1611:paremvasi-proedrou-poasy-stin-12i-ethniki-strogglyi-trapeza-kata-twn-diakrisewn&catid=47:ola-ta-arthra&Itemid=99

προκειμένου να υλοποιηθεί μία αποτελεσματική πολιτική μετανάστευσης και ασύλου. Μία τέτοιου είδους προσέγγιση προκαλεί περιττά έξοδα. Οι αιτούντες άσυλο για παράδειγμα δεν μπορούν να απελαθούν για όσο διάστημα εκκρεμούν οι υποθέσεις τους. Επιπλέον, τα έξοδα για την κράτησή τους είναι περιττά ειδικά επειδή είναι πολύ πιθανό τελικά να αναγνωριστούν ως πρόσφυγες. Στην περίπτωση αυτή η κράτησή τους αποδεικνύεται εξαρχής άσκοπη. Αντίστοιχα, η κράτηση θα πρέπει να αποτελεί ύστατη λύση στις περιπτώσεις προσώπων που έχουν δηλώσει ότι επιθυμούν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους, καθώς είναι πιθανό όντως να επιστρέψουν. Στην περίπτωση αυτή η κράτηση μπορεί να θεωρηθεί περιττή ανάλωση πόρων καθώς ο σκοπός της μπορεί τελικά να μην υλοποιηθεί ή επειδή είναι πολύ πιθανό να υλοποιηθεί ούτως ή άλλως.

4. Πολιτικό και Οικονομικό Κόστος σε περίπτωση Δικαστικής Προσφυγής. Όταν μία πολιτική στερείται νομιμότητας, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της παρατεταμένης και αδιάκριτης κράτησης των μεταναστών, οι πιθανότητες ο παθών να προσφύγει δικαστικά είναι υψηλές. Η Ελλάδα έχει δυστυχώς πλούσια εμπειρία στο κομμάτι αυτό καθώς έχει επανειλημμένως καταδικασθεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ως προς το θέμα της κράτησης των μεταναστών. Η μέση αποζημίωση σε παλιές καταδίκες κυμάνθηκε μεταξύ 8,000-10,000€ ανά υπόθεση. Αν και ένας πολύ μικρός μόνο αριθμός παράτυπων μεταναστών έχει μέχρι σήμερα προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, οι καταδίκες κόστισαν στην Ελλάδα κυρίως πολιτικά αλλά και οικονομικά.

Το πρόβλημα με την κράτηση είναι ότι κάθε φορά που οι κρατικές αρχές στερούν από ένα πρόσωπο την ελευθερία του αναλαμβάνουν συγχρόνως και την ευθύνη να καλύψουν όλες τις ανάγκες του προσώπου αυτού. Όταν η πρακτική της κράτησης εφαρμόζεται σε μεγάλη κλίμακα, αδιακρίτως και για παρατεταμένα χρονικά διαστήματα, τότε αποδεικνύεται πολύ ακριβή επιχείρηση και δεν μπορεί να αντισταθμίσει πλέον την οικονομική επένδυση όσο καλή και αν είναι η διαχείριση των πόρων. Για τον λόγο αυτό η κράτηση δεν μπορεί να αποτελέσει κύριο εργαλείο πολιτικής για την Ελλάδα. Μπορεί να προσφέρει μόνο εξαιρετική και ύστατη λύση όταν όλες οι εναλλακτικές που είναι περισσότερο αποδοτικές από άποψη κόστους-αποτελεσματικότητας και αποτελούν μέρος μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής έχουν εξαντληθεί.

Προτάσεις πολιτικής

Υπάρχουν αποτελεσματικές και λιγότερο ακριβές εναλλακτικές που οι ελληνικές αρχές πρέπει να διερευνήσουν πριν επενδύσουν περαιτέρω σε μία πολιτική αμφιβόλου αποτελεσματικότητας. Εναλλακτικές που έχουν εφαρμοσθεί με επιτυχία σε άλλες χώρες συμπεριλαμβάνουν: ⁵¹

- Ταυτοποίηση και αξιολόγηση σε εξατομικευμένη βάση: Η αξιολόγηση κάθε περίπτωσης σε εξατομικευμένη βάση μπορεί να περιορίσει τις δαπάνες που προκαλεί η περιττή κράτηση. Επιπλέον, σε περιπτώσεις που η απέλαση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί στο κοντινό μέλλον ή όταν ο μετανάστης έχει ήδη συμφωνήσει να επιστρέψει στην πατρίδα του η κράτηση δεν είναι αναγκαία.
- Επένδυση σε έγκαιρη νομική συμβουλευτική: οι παράτυποι μετανάστες, συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο συχνά βασίζονται σε λάθος πληροφορίες που τους παρέχουν οι διακινητές. Η έγκαιρη νομική συμβουλευτική, κατά προτίμηση μέσω ενός προκαθορισμένου συμβούλου μπορεί να

51 Βλ. International Detention Coalition and La Trobe Refugee Research Centre Report «There are alternatives: a handbook for preventing unnecessary immigration detention», 2011, διαθέσιμο στο <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/Events/IDC.pdf>. Βλ. UNHCR, Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας για τα κριτήρια και τα πρότυπα αναφορικά με την κράτηση των αιτούντων άσυλο καθώς και εναλλακτικές της κράτησης, διαθέσιμο στο <http://www.unhcr.org/505b10ee9.html>.

εξασφαλίσει ταχύτερες και συνειδητές αποφάσεις, με αποτέλεσμα τη γενικότερη εξοικονόμηση πόρων.

- **Επέκταση των προγραμμάτων επιτήρησης αντί της κράτησης:** Λιγότερο επαχθή μέτρα όπως η επιβολή πρόστιμου και η αναφορά σε αστυνομικά τμήματα έχουν εφαρμοσθεί με επιτυχία θα και είναι πιο αποδοτικά επί της βάσεως κόστους-αποτελεσματικότητας ειδικά σε περπτώσεις όπου δεν υπάρχει προοπτική άμεσης επιστροφής.
- **Επένδυση σε ανοιχτές δομές φιλοξενίας:** Οι αιτούντες άσυλο, οι οικογένειες, οι ευάλωτες κατηγορίες μπορούν να στεγασθούν σε ανοιχτές δομές διλοξενίας που κοστίζουν λιγότερο, εξασφαλίζουν καλύτερες συνθήκες διαμονής και διευκολύνουν την ένταξη όσων το καθεστώς τελικά νομιμοποιηθεί.
- **Διεύρυνση των προγραμμάτων συμβουλευτικής για επιστροφές:** Οι πληροφορίες σχετικά με τα προγράμματα επιστροφών θα πρέπει να γνωστοποιούνται ευρύτερα. Μελέτες δείχνουν ότι συγκεκριμένες κατηγορίες ατόμων (π.χ. οικογένειες με παιδιά) είναι πιο πιθανό να συναινέσουν σε εθελούσια επιστροφή.

Ομάδα Προγράμματος MIDAS:

Άννα Τριανταφυλλίδου anna.triandafyllidou@eui.eu

Δανάη Αγγελή danai@eliamep.gr

Αγγελική Δημητριάδη angeliki@eliamep.gr

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

Το πρόγραμμα MIDAS χρηματοδοτείται από το Open Society Foundations.