

## “Αξιολογώντας τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας των πολιτικών ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα”

Πρόγραμμα ΜΙΔΑΣ

Δ. Αγγελή

Α. Δημητριάδη

Α. Τριανταφυλλίδου

*Το Πρόγραμμα ΜΙΔΑΣ χρηματοδοτείται από το Open Society Foundations*

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

|  |               |
|--|---------------|
| <b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b>  | <b>4</b>      |
| Η παράτυπη μετανάστευση στην Ελλάδα  | 5             |
| Ολιστική διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης;   | 8             |
| Παρούσα Κατάσταση  | 12            |
| Η Έρευνα ΜΙΔΑΣ   | 13            |
| Μεθοδολογία  | 15            |
| Δομή της Έκθεσης   | 16            |
| <br><b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΠΑΡΑΤΥΠΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΚΥΡΙΟΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΕΣ</b>         | <br><b>18</b> |
| <b>Χρηματοδότες και Δαπάνες</b>  | <b>20</b>     |
| Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Πρόγραμμα «SOLID», 2008-2013   | 21            |
| Η οικονομική και πολιτική σημασία του προγράμματος SOLID για το σχεδιασμό της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. | 22            |
| FRONTEX  | 24            |
| Επιχορηγήσεις Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ)   | 26            |
| <b>Συμπεράσματα</b>  | <b>27</b>     |
| <br><b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΣΥΝΟΡΙΑΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ ΚΑΙ ΣΥΛΛΗΨΕΙΣ</b>  | <br><b>29</b> |
| <b>Ο Φράχτης στον Έβρο</b>   | <b>30</b>     |
| <b>Επιχείρηση Ασπίδα</b>   | <b>31</b>     |
| <b>Επιχείρηση Ξένιος Ζεύς</b>  | <b>32</b>     |
| <b>Αξιολόγηση κόστους-αποτελεσματικότητας</b>  | <b>33</b>     |
| Α. Αποτροπή παράτυπων αφίξεων μέσω τεχνητών εμποδίων και φυσικής παρουσίας   | 34            |
| Προτεινόμενες Πολιτικές  | 38            |
| Β. Σύλληψεις: άμεσα κόστη έναντι άμεσων αποτελεσμάτων  | 39            |
| Προτεινόμενες Πολιτικές  | 42            |
| <br><b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΚΡΑΤΗΣΗ</b>   | <br><b>43</b> |
| <b>Η κράτηση ως τιμωρία</b>  | <b>43</b>     |
| Εγκαταστάσεις Κράτησης   | 46            |

|  |           |
|--|-----------|
| Προαναχωρησιακά Κέντρα & Ειδικό Χώρο Παραμονής Αλλοδαπών | 46        |
| Μονάδες Συνοριακής Φύλαξης και Αστυνομικά Τμήματα        | 48        |
| Άμεσα αποτελέσματα                                       | 49        |
| Αξιολόγηση κόστους-αποτελεσματικότητας                   | 50        |
| <b>Εναλλακτικά Μέτρα αντί της Κράτησης</b>               | <b>54</b> |
| Κέντρα Πρώτης Υποδοχής και Ταυτοποίησης                  | 54        |
| Ανοιχτά Κέντρα Φιλοξενίας                                | 55        |
| <b>Προτεινόμενες Πολιτικές</b>                           | <b>56</b> |
| <b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ</b>                            | <b>58</b> |
| Επανεισδοχή, Απέλαση και Εθελούσιες Επιστροφές           | 58        |
| <b>Σύμφωνο Επανεισδοχής</b>                              | <b>59</b> |
| <b>Αναγκαστικές Επιστροφές</b>                           | <b>60</b> |
| <b>Εθελούσιες/ Υποβοηθούμενες Εθελούσιες Επιστροφές</b>  | <b>61</b> |
| <b>Αξιολόγηση σχέσης κόστους - αποτελεσματικότητας</b>   | <b>64</b> |
| <b>Προτεινόμενες Πολιτικές</b>                           | <b>65</b> |
| <b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΚΥΡΙΑ ΜΗΝΥΜΑΤΑ</b>                        | <b>67</b> |
| <b>ΠΙΝΑΚΕΣ</b>   | <b>70</b> |

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τον Σεπτέμβριο του 2014, το Ελληνικό γραφείο της Διεθνούς Αμνηστίας (Δ.Α.) εξέδωσε ένα δελτίο τύπου σχετικά με τους συνεχιζόμενους θανάτους στη Μεσόγειο. Αναδεικνύοντας την κατάσταση των προσφύγων και των μεταναστών, που προσπαθούν να φθάσουν στις Ευρωπαϊκές Ακτές, η Δ.Α. σημείωσε ότι μόνο στο Αιγαίο, από τον Αύγουστο του 2012 και έως τον Μάιο του 2014, συνολικά 208 άτομα είχαν πνιγεί ή αγνοούνταν στη θάλασσα. Το 2011, που ήταν η πιο θανατηφόρα χρονιά στη Μεσόγειο, 1.500 μετανάστες έχασαν τη ζωή τους: 1 στους 50 μετανάστες, που διέσχισαν τα σύνορα. Για το 2014, ωστόσο, οι καταγεγραμμένοι θάνατοι από το ΔΟΜ είναι ήδη σε υπερβολικά πολλοί καθώς 3000 μετανάστες έχουν ήδη χάσει τη ζωή τους στο ταξίδι για την Ευρώπη, προσπαθώντας να εισέλθουν μέσω Ιταλίας, Ελλάδας, Μάλτας και Ισπανίας.

Από τις αρχές του 1990, τα νότια κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, -λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και της λειτουργίας τους ως εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης- αποτελούν το βασικό σημείο εισόδου των παράτυπων μεταναστών. Σαν τέσσερα συγκοινωνούντα δοχεία, πρώτη η Ισπανία, δεύτερη η Ιταλία, τρίτη η Ελλάδα και προσφάτως η Μάλτα, είδαν τα εξωτερικά τους σύνορα να δοκιμάζονται από παράτυπες αφίξεις από τις χώρες του Μαγρέμπ, της Υποσαχάριου Αφρικής και του Σαχέλ, αλλά και από τη μακρινή Ασία. Η πολυπλοκότητα των αφίξεων δεν πρέπει να υποτιμηθεί. Οι παράτυπες αφίξεις στη Μεσόγειο δεν προέρχονται αναγκαστικά από την ευρύτερη περιοχή ή από τα σημεία αναχώρησης. Πακιστανοί, Μπανγκλαντεσιανοί και Αφγανοί διασχίζουν τα σύνορα από Ιράν για να εισέλθουν στην Ελλάδα, μέσω Τουρκίας. Η Λιβύη ήταν μια από τις κύριες χώρες προορισμού για εργασία των μεταναστών από την Υποσαχάριο Αφρική, η πλειοψηφία των οποίων μετά την Αραβική Άνοιξη και την πτώση του καθεστώτος Καντάφι διέφυγε προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου από οικονομικοί μετανάστες μετατράπηκαν σε αιτούντες άσυλο. Η Μαυριτανία και η Σενεγάλη ήταν στα τέλη της δεκαετίας του 2000 δύο από τις κεντρικές χώρες διέλευσης μεταναστών από την Υποσαχάριο Αφρική προς τις Κανάριες Νήσους. Η Δυτική Αφρική παραμένει κύρια πηγή μεταναστευτικών ροών, η πλειοψηφία των οποίων έχει διαμείνει και συχνά εργαστεί πριν από την άφιξη στην Ε.Ε. σε χώρες, όπως η Τυνησία, η Αίγυπτος και η Λιβύη. Οι χώρες της λεκάνης της Μεσογείου λειτουργούν άλλοτε ως χώρες προορισμού και άλλοτε ως χώρες διέλευσης, καθώς λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και της γειτνίασης με τη Μεσόγειο θάλασσα, αποτελούν λογικό «πέρασμα» από την άλλη όχθη της Μεσογείου, για την Ευρώπη<sup>1</sup>.

Την τελευταία διετία οι μεταναστευτικές προκλήσεις έχουν φτάσει σε πρωτόγνωρα επίπεδα πολυπλοκότητας, εγείροντας για άλλη μια φορά το ζήτημα της διαχείρισης της παράτυπης μετανάστευσης στα εξωτερικά σύνορα. Η Ε.Ε. έχει σταθερά από το 1999 προσπαθήσει να διαμορφώσει πολιτικές και μέτρα τα οποία με τον ένα ή τον άλλο τρόπο θα διαχειρίζονται και θα ρυθμίζουν την κινητικότητα προς και εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης με αποτελεσματικό

<sup>1</sup> Charef, M. (2004). «Geographical situation as a facilitator of irregular migration in transit countries. Migrants in the transit countries: sharing responsibilities in management and protection», Istanbul, Council of Europe Conference: 41-57.

τρόπο. Σε αυτή την προσπάθεια, οι χώρες του Νότου, τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο, υιοθετώντας μέτρα και πολιτικές που αποπειρώνται να περιορίσουν τις αφίξεις και να διασφαλίσουν την επιστροφή των «ανεπιθύμητων» μεταναστών στις τρίτες χώρες. Η Ελλάδα, είναι μία από τις χώρες που βιώνει τα τελευταία είκοσι χρόνια μια συνεχή αλλαγή στο ευρύτερο «τοπίο της μετανάστευσης», μετατρέπόμενη από χώρα προέλευσης σε χώρα προορισμού και διέλευσης<sup>2</sup>. Την τελευταία δεκαετία, η Ελλάδα προσπαθεί να επιτύχει μια ισορροπία μεταξύ αφενός Ευρωπαϊκών και Διεθνών νομικών και ανθρωπιστικών υποχρεώσεων και αφετέρου της επιθυμίας της να διαχειριστεί αποτελεσματικά τα χερσαία και θαλάσσια σύνορά της. Επιπλέον, όπως και όλα τα κράτη μέλη στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ελλάδα καλείται να αντιμετωπίσει τον κανονισμό Δουβλίνο III (αναδιατύπωση Ιούνιος 2013), ο οποίος αναθέτει την ευθύνη στο κράτος μέλος στο οποίο ο αιτών θα αφιχθεί ή/και συλληφθεί για πρώτη φορά, ορίζοντας συγκεκριμένα κριτήρια. Ο στόχος πίσω από τον Κανονισμό του Δουβλίνου ήταν να περιορίσει την εσωτερική διέλευση των αιτούντων άσυλο μετά την άφιξή τους στην Ε.Ε. και την αποτροπή τους από την υποβολή αίτησης σε χώρα επιλογής τους. Καλούμενος να ξεπεράσει εμπόδια και πολιτικές αποτροπής, ο μετανάστης στιγματίζεται εξ αρχής ως «παράνομος», ενώ το άσυλο εξελίσσεται σε ένα παιχνίδι τύχης, ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο υποχρεούται να καταθέσει το αίτημά του<sup>3</sup>.

## Η παράτυπη μετανάστευση στην Ελλάδα

Η γεωγραφία υπήρξε ένας κρίσιμος παράγοντας στη διαμόρφωση της μετανάστευσης προς την Ελλάδα. Το «μαλακό υπογάστριο» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο σταυροδρόμι της Μεσογείου από το Νότο προς το Βορρά, η Ελλάδα, αποτελεί πρωταρχικό μονοπάτι εισόδου των μεταναστών από δύο κύρια σημεία: τα Ελληνοαλβανικά σύνορα στον Βορρά και τα Ελληνοτουρκικά σύνορα στην Ανατολή για τους μετανάστες που προέρχονται από την Ασία και την Αφρική. Οι Αλβανοί αποτελούν κατεξοχήν τη μεγαλύτερη μεταναστευτική κοινότητα. Η μετανάστευση των Αλβανών στην Ελλάδα καθ' όλη τη δεκαετία του 1990 ήταν ως επί το πλείστον παράτυπη και αποτελούσαν ιδίως από ημι-ειδικευμένους, χαμηλής ειδίκευσης ή και ανειδίκευτους μετανάστες<sup>4</sup>. Ωστόσο, σταδιακά μέσα στη δεκαετία του 2000 οι Αλβανοί μετανάστες σε μεγάλο βαθμό νομιμοποιήθηκαν (κυρίως μέσω των επαναλαμβανόμενων προγραμμάτων νομιμοποίησης του 1998, 2001, 2005 και 2007) και εγκαταστάθηκαν στη χώρα<sup>5</sup>.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 οι παράτυπες αφίξεις μετατοπίστηκαν ανατολικά, προς τα Ελληνοτουρκικά θαλάσσια και χερσαία σύνορα. Πρόκειται για μια περίοδο, που

<sup>2</sup> Δημητριάδη, Α (2013) «Διέλευση και Μετανάστευση στην Ελλάδα. Η περίπτωση των Αφγανών, Πακιστανών και Μπανγκλαντεσιανών», Εκδόσεις Νήσος.

<sup>3</sup> Triandafyllidou, Α & Dimitriadi, Α. & (2013) «Migration management at the Outposts of the EU: the case of Italy and Greece's Borders», Griffith Law Review, 22:3 Symposium Issue.

<sup>4</sup> Γκέμι, Ε. (2013), «Αλβανική παράτυπη μετανάστευση στην Ελλάδα: η νέα τυπολογία της κρίσης». Εισαγωγική Έκθεση για το πρόγραμμα IRMA, Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ.

<sup>5</sup> Τριανταφυλλίδου, Α. και Μαρούκης, Θ. (επιμ.) (2010), «Η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα», Αθήνα: Κριτική.

χαρακτηρίζεται από αλλαγή στις εθνικότητες των νεοαφιχθέντων, αλλά και στην κατηγορία των μεταναστών. Μικτές μεταναστευτικές ροές ως επί το πλείστον, περιλαμβάνουν παράτυπους οικονομικούς μετανάστες και πρόσφυγες, ασυνόδευτους ανηλίκους και θύματα εμπορίας ανθρώπων, με κύριες χώρες προέλευσης το Ιράκ, το Αφγανιστάν, το Πακιστάν, το Μπανγκλαντές και την Υποσαχάριο Αφρική. Η ποιοτική αυτή αλλαγή στις ροές είναι σημαντική δεδομένου ότι η Ελλάδα ήταν ήδη απροετοίμαστη για την επαρκή αντιμετώπιση των παράτυπων μικτών αφίξεων.

Τα θαλάσσια σύνορα ήταν το κύριο σημείο εισόδου έως το 2010. Η συνήθης πρακτική που ακολουθούσε τη σύλληψη και διάσωση στα θαλάσσια (αλλά και χερσαία) σύνορα περιελάμβανε την αποβίβαση, την παροχή πρώτων βοηθειών και τον έλεγχο υγείας των νεοαφιχθέντων, τη μεταφορά στο αστυνομικό τμήμα για εξακρίβωση στοιχείων (για εκείνους που δεν είχαν έγγραφα) και την κράτηση, που συνήθως συνοδευόταν από έκδοση απόφασης διοικητικής απέλασης, οπότε ο μετανάστης καλούνταν να εγκαταλείψει τη χώρα οικειοθελώς εντός 30 ημερών. Οι μετανάστες κατευθύνονταν συνήθως στην Αθήνα και από εκεί διαχέονταν σε αστικά κέντρα και αγροτικές περιοχές για αναζήτηση θέσεων εργασίας, ή κατευθύνονταν στα λιμάνια της Πάτρας και της Ηγουμενίτσας, με την ελπίδα να περάσουν στην Ιταλία κρυμμένοι στα φορτηγά πλοία. Ο όγκος των αφίξεων (βλέπε Πίνακα 1) δεν συμβάδιζε με τους διαθέσιμους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους της αστυνομίας και της ακτοφυλακής.

**Πίνακας 1: Συλλήψεις (όλα τα σύνορα)**

|                         | 2008    | 2009    | 2010    |
|-------------------------|---------|---------|---------|
| <b>Σύνολο Συλλήψεων</b> | 146.337 | 126.145 | 132.524 |

Η Ελλάδα προσπάθησε να διαχειριστεί τις θαλάσσιες αφίξεις ακολουθώντας πολιτικές «περίφραξης», φρούρησης και αποτροπής<sup>6</sup>. Ήδη από το 2006 είχε αιτηθεί Ευρωπαϊκής βοήθειας, όταν η πρώτη Κοινή Επιχείρηση (Joint Operation) από τη FRONTEX<sup>7</sup> –με τον κωδικό όνομα Ποσειδώνας– υλοποιήθηκε. Η Κοινή Επιχείρηση Ποσειδώνας είναι πλέον μόνιμη από το 2011, οπότε και επεκτάθηκε για να συμπεριλάβει και την Κρήτη, καθώς και τα θαλάσσια σύνορα ανάμεσα στην Ιταλία και την Ελλάδα. Η παρουσία της FRONTEX στην Ελλάδα παγιώθηκε μέσα από τη δημιουργία του Επιχειρησιακού Γραφείου στον Πειραιά.

Στο διπλωματικό μέτωπο, η Ελλάδα υπέγραψε το 2002 το Πρωτόκολλο Επανεισδοχής με την Τουρκία, την κύρια χώρα διέλευσης των παράτυπων αφίξεων από την Αφρική και την Ασία. Η

<sup>6</sup> Triandafyllidou A. and Ambrosini M. (2011) «Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-keeping serving the Labour Market», *European Journal of Migration and Law*, 13 (3).

<sup>7</sup> Ευρωπαϊκός Οργανισμός Για Τη Διαχείριση Της Επιχειρησιακής Συνεργασίας Στα Εξωτερικά Σύνορα Των Κρατών Μελών Της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τουρκία στην πράξη έχει θέσει γεωγραφικούς περιορισμούς στην εφαρμογή του Πρωτοκόλλου, δεχόμενη επιστροφές μόνο υπηκόων τρίτων χωρών, που είναι γεωγραφικά όμορες με αυτήν. Αυτό περιορίζει σημαντικά τον αριθμό των ενδεχόμενων επιστροφών, όπως είναι φανερό από τις αιτήσεις επανεισδοχής και το ποσοστό αποδοχής τους από την Τουρκία (βλέπε Πίνακα 2 κατωτέρω).

**Πίνακας 2: Αιτήματα Επανεισδοχής Ελλάδα-Τουρκία 2010-2013**

| Έτος          | Αιτήματα Επανεισδοχής* | Άτομα για επανεισδοχή | Αποδεκτά αιτήματα | Άτομα που επεστράφησαν |
|---------------|------------------------|-----------------------|-------------------|------------------------|
| <b>2010</b>   | 295                    | 10.198                | 1.457             | 501                    |
| <b>2011</b>   | 276                    | 18.758                | 1.552             | 730                    |
| <b>2012</b>   | 292                    | 20.464                | 823               | 113                    |
| <b>2013</b>   | 24                     | 436                   | 78                | 8                      |
| <b>Σύνολο</b> | <b>5.686</b>           | <b>122.437</b>        | <b>12.326</b>     | <b>3.805</b>           |

\*Τα αιτήματα αφορούν σε περισσότερα του ενός άτομα

Η γενικότερη απροθυμία της Τουρκίας να εφαρμόσει το πρωτόκολλο ήταν αναπόσπαστο μέρος μιας ευρύτερης έλλειψης συνεργασίας στη διαχείριση των συνόρων μεταξύ των δύο χωρών, μια πολιτική που άλλαξε μόλις πρόσφατα. Περιορισμένη εφαρμογή του Πρωτοκόλλου Επανεισδοχής σήμαινε επίσης ότι ένα σημαντικό μέρος εκείνων, που θα ήταν υπό άλλες συνθήκες επιλέξιμοι για επανεισδοχή στην Τουρκία<sup>8</sup> έπρεπε να επιστραφούν πλέον απευθείας στις χώρες καταγωγής τους καθιστώντας αναγκαία τη σύνδεση της μετανάστευσης με την εξωτερική πολιτική, την ενσωμάτωσή της στις διμερείς συμφωνίες, αλλά και την αναζήτηση πόρων για τη χρηματοδότηση των προγραμμάτων επιστροφών και των πτήσεων προς τρίτες χώρες (Αναλυτικά βλ. παρακάτω την ενότητα Επιστροφές).

Έως το 2010, σημείο καμπής στην πολιτική διαχείρισης της μετανάστευσης, η πλειοψηφία των παράτυπων συλλήψεων εντοπίζεται στα θαλάσσια σύνορα. Λόγω μιας πληθώρας παραγόντων, όπως οι συστηματικές περιπολίες και οι επιχειρήσεις της FRONTEX στο Αιγαίο, αλλά κυρίως λόγω της αποναρκοθέτησης του Έβρου, οι αφίξεις μετατοπίστηκαν στα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα, όπου για μια ακόμα φορά το ελληνικό κράτος ήταν απροετοίμαστο. Η

<sup>8</sup> Το 2012 η Τουρκία αρνήθηκε να δεχθεί την επανεισδοχή Σύρων υπηκόων λόγω των αυξημένων αφίξεων Σύρων στο έδαφός της και παρά το γεγονός ότι έχει συνάψει Πρωτόκολλο Επανεισδοχής με το Πακιστάν αρνείται την επανεισδοχή Πακιστανών υπηκόων



πλειοψηφία των συλληφθέντων κρατούνταν χωρίς ταυτοποίηση ή και πρόσβαση στο άσυλο. Στις 21 Σεπτεμβρίου 2010, η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (ΥΑ), ανακοίνωσε ότι η κατάσταση στην Ελλάδα είχε αγγίξει τα όρια «ανθρωπιστικής κρίσης» και τόνισε ότι η Ελλάδα δεν είχε ένα λειτουργικό σύστημα ασύλου με «σημαντικές συνέπειες για την ευρύτερη ΕΕ»<sup>9</sup>. Σε ένα βαθμό η κατακραυγή της Ύπατης Αρμοστείας αποδείχθηκε προφητική. Η κατάσταση είχε γίνει ανεξέλεγκτη, σε βάρος των μεταναστών και ιδιαίτερα των αιτούντων άσυλο. Συγχρόνως είχε αρχίσει να επηρεάζει τους Ευρωπαίους εταίρους, οι οποίοι άρχισαν να προβληματίζονται με τη διέλευση μεταναστών από την Ελλάδα στις χώρες τους. Στο πλαίσιο αυτό, η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ) που καταδίκασε την Ελλάδα και το Βέλγιο<sup>10</sup> οδήγησε τα κράτη μέλη να αναστείλουν τις επιστροφές στο πλαίσιο του μηχανισμού του Δουβλίνου II.

Η Ελλάδα είχε ήδη υποβάλλει στις 24 Οκτωβρίου 2010 επίσημο αίτημα προς την Ευρωπαϊκή Ένωση για περαιτέρω βοήθεια, με αποτέλεσμα την ανάπτυξη της ομάδας RABIT<sup>11</sup> της FRONTEX, για πρώτη φορά σε ευρωπαϊκό έδαφος, η οποία αντικαταστάθηκε από μια εκτεταμένη χερσαία Κοινή Επιχείρηση –Ποσειδώνας– στα χερσαία σύνορα κατά τη διάρκεια του 2011, που περιλάμβανε και τα Ελληνοβουλγαρικά σύνορα. Η Ελλάδα είχε επωμιστεί σημαντικό όγκο των αφίξεων στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, με το 90% του συνόλου των παράτυπων συλλήψεων να καταγράφεται στα Ελληνοτουρκικά σύνορα, αποτέλεσμα εν μέρει της απελευθέρωσης του καθεστώτος βίζας στην Τουρκία για πολίτες τρίτων χωρών, που καθιστούσε την αρχική πρόσβαση προς την Τουρκία πιο εύκολη, αλλά και των γεωπολιτικών εντάσεων στην ευρύτερη περιοχή, καθώς και μια επιτυχημένης –αν και προσωρινά– περίφραξης των ιταλικών και των ισπανικών συνόρων

## Ολιστική διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης;

Το έτος 2010 αποδείχθηκε ορόσημο στην οικοδόμηση μιας νέας προσέγγισης για τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης και του ασύλου. Η Ελλάδα, υπό την πίεση των κρατών μελών, αλλά και των Διεθνών Οργανισμών και των ΜΚΟ, υιοθέτησε μια σειρά από αλλαγές στο σύστημα της υποδοχής, του ελέγχου και της διαδικασίας χορήγησης ασύλου. Σε αυτό προστέθηκε και ο συνδυασμός των μέτρων αποτροπής, κράτησης και απέλασης, που σήμαινε ότι για πρώτη φορά σε σχεδόν 20 χρόνια η χώρα έκανε μια συνειδητή προσπάθεια να διαμορφώσει μια ολιστική προσέγγιση στη διαχείριση των μικτών παράτυπων αφίξεων.

<sup>9</sup> Βλ. Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ, «UNHCR Says Asylum Situation in Greece 'A Humanitarian Crisis',» UNHCR Briefing Notes, 21 Σεπτεμβρίου 2010, διαθέσιμο στο <http://www.unhcr.org/4c98a0ac9.html>.

<sup>10</sup> Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ), Απόφαση Ολομέλειας στην υπόθεση *M.S.S. v. Belgium and Greece* (Αριθ. Προσφυγής 30696/09), 21 Ιανουαρίου 2011, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050>. Το Δικαστήριο έκρινε δυσλειτουργικό το Ελληνικό σύστημα ασύλου και καταδίκασε τη χώρα για απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση, σε παραβίαση των Άρθρων 3 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, καθώς και για στέρηση των αιτούντων άσυλο από το δικαίωμα προσφυγής. Η απόφαση έθεσε υπό αμφισβήτηση ότι η Ελλάδα αποτελούσε ασφαλή χώρα επιστροφής μεταναστών στα πλαίσια του Δουβλίνου II.

<sup>11</sup> Ομάδα ταχείας ανάπτυξης στα σύνορα.



Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του 2010, εμπνεόμενο από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και από την Ευρωπαϊκή νομοθεσία πρότεινε τη δημιουργία μιας νέας Υπηρεσίας Ασύλου, μιας Επιτροπής Προσφυγών και μιας Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής. Η Υπηρεσία Ασύλου και η Επιτροπή Προσφυγών είναι αυτόνομες, ενώ η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής καθίσταται υπεύθυνη για τη «διαχείριση» των νέων αφίξεων, απαρτιζόμενη από ομάδες άμεσης ανάπτυξης στα θαλάσσια και χερσαία σύνορα. Οι αλλαγές ήταν ριζοσπαστικές για τα έως τότε δεδομένα και αναγκαίες. Μέχρι και τον Ιούνιο του 2013, το άσυλο βρισκόταν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ελληνικής Αστυνομίας, ενώ δεν υπήρχε υπηρεσία υποδοχής για να διευκολύνει και να μεριμνήσει για τις νέες αφίξεις, αλλά και να διαχειριστεί ευάλωτες ομάδες. Αυτό σήμαινε ότι ήταν αδύνατο να διαχωριστούν και να εντοπιστούν επαρκώς τα άτομα που είχαν ανάγκη προστασίας στα σημεία εισόδου. Όσον αφορά στην πρόσβαση στο άσυλο, οι μετανάστες έπρεπε να ταξιδέψουν στην Αθήνα και να απευθυνθούν στη Διεύθυνση Αλλοδαπών -στην οδό Πέτρου Ράλλη- για να υποβάλουν το αίτημα ασύλου τους. Οι ατελείωτες ουρές και ο αδιευκρίνιστος χρόνος αναμονής αποθάρρυνε πολλούς. Σε πρώτο βαθμό, που ήταν στην ευθύνη της αστυνομίας, απορριπτόταν η πλειονότητα των αιτημάτων ανεξαρτήτως της χώρας προέλευσης, αλλά και των ατομικών περιστάσεων. Αυτό, με τη σειρά του, μετέφερε το βάρος στη διαδικασία προσφυγής (Β' Βαθμός), η οποία υπέφερε από παρόμοιες συστημικές αδυναμίες.

Το τελικό αποτέλεσμα ήταν ότι, όταν η νέα υπηρεσία ασύλου ξεκίνησε τη λειτουργία της, υπήρχαν 45.000 εκκρεμείς αιτήσεις, που ανέμεναν εξέταση. Αυτό το δυσλειτουργικό σύστημα παρήγαγε συγχρόνως μια αντίθεση: από τη μία πλευρά το αίτημα ασύλου έγινε ένας τρόπος για πολλούς να νομιμοποιήσουν προσωρινά την παραμονή τους στη χώρα (καθώς η ροζ κάρτα είχε διάρκεια 6 μηνών και συχνά ανανεωνόταν για χρόνια μέχρι την επεξεργασία του αιτήματος), και από την άλλη πλευρά η διαδικασία αποθάρρυνε εκείνους, που είχαν ανάγκη για προστασία να υποβάλουν σε αίτημα ασύλου. Σε μια προσπάθεια να λειτουργήσει σωστά η νέα Υπηρεσία Ασύλου, αποφασίστηκε ότι οι εκκρεμείς υποθέσεις θα παραμείνουν υπό την αρμοδιότητα της Αστυνομίας και των αντίστοιχων επιτροπών προσφυγών (Β' Βαθμός). Στις εκκρεμείς υποθέσεις υπήρχαν αιτούντες, που περίμεναν πάνω από 5 χρόνια για την έκδοση απόφασης.

Οι νομοθετικές αλλαγές συνοδεύτηκαν από μέτρα, που στόχευαν τόσο στις παραμεθόριες περιοχές όσο και στον ήδη υπάρχοντα παράτυπο πληθυσμό στη χώρα. Δεν είναι υπερβολικό να πούμε ότι η Ελλάδα προχώρησε στην εφαρμογή, περισσότερο από ποτέ, ενός μοντέλου διαχείρισης της παράτυπης μετανάστευσης συνδεδεώντας την ριζικά με την ασφάλεια. Ενισχύθηκαν οι συνοριακοί έλεγχοι με την επιχείρηση «Ασπίδα» μέσω της μεταφοράς 1.800 συνοριοφυλάκων στην περιοχή του Έβρου, κατασκευάστηκε ο φράχτης στα σύνορα κατά μήκος των 12,5 χιλιομέτρων που χρησιμοποιούνται ως κύριο σημείο εισόδου, ενισχύθηκαν οι έλεγχοι διαβατηρίων και αναβαθμίστηκαν τεχνολογικά τα λιμάνια της Πάτρας και της Ηγουμενίτσας. Παράλληλα, εφαρμόστηκε μια επιθετική εσωτερική πολιτική που στόχευε στη σύλληψη και την κράτηση, κατά την οποία καθημερινές περιπολίες της αστυνομίας γνωστές ως «σκούπες» (επιχείρηση «Ξένιος Ζεύς») εντόπιζαν πιθανούς παράτυπους μετανάστες, που, εφόσον προσάγονταν, κρατούνταν εν αναμονή της απέλασης.

Η «ποινικοποίηση» των παράτυπων μεταναστών ενισχύθηκε μέσω της παρατεταμένης και αδιάκριτης κράτησης. Η Ελλάδα επέβαλε το μέγιστο του χρόνου κράτησης, 18 μήνες (το 18μηνο προβλέπεται μεν στην Οδηγία Επιστροφών αλλά υπό εξαιρετικές συνθήκες μόνο και σε μεμονωμένη βάση). Η πολιτική της κράτησης αρχικώς θεωρήθηκε ως αποτελεσματικός τρόπος μείωσης των άνευ διακρίσεως αιτημάτων ασύλου, από εθνικότητες που θεωρούνταν πρωτίστως οικονομικοί μετανάστες και χρησιμοποιούσαν το άσυλο ως μέσο νομιμοποίησης της παραμονής τους στη χώρα<sup>12</sup>. Πρόσφατα ευρήματα<sup>13</sup>, όμως, δείχνουν πώς για παράδειγμα οι Αφغانοί μετανάστες αποτρέπονται από την υποβολή αιτημάτων ασύλου, καθώς ενημερώνονται ότι ο χρόνος κράτησής τους αρχίζει από το μηδέν, εφόσον καταθέσουν αίτημα και μέχρι να εκδοθεί απόφαση. Αν ο αιτών καταθέσει αίτημα, ενώ κρατείται, παραμένει σε κράτηση, έως ότου η υπηρεσία επεξεργαστεί το αίτημά του. Αν η απάντηση είναι αρνητική και ο εν λόγω καταθέσει προσφυγή σε Β' Βαθμό, παραμένει σε κράτηση, έως ότου βγει τελεσίδικη απόφαση. Αν η προσφυγή απορριφθεί, ο αιτών παραμένει σε κράτηση, έως ότου απελαθεί ή ζητήσει 'οικειοθελώς' να επιστραφεί στη χώρα προέλευσης.

Η κράτηση, ωστόσο, δεν είναι απλώς ένας τρόπος για την ποινικοποίηση, την τιμωρία ή την αποτροπή «ψευδών» αιτημάτων ασύλου. Αντιθέτως αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για την επιτυχή υλοποίηση της κύριας πολιτικής, που είναι η επιστροφή, είτε εθελοντική, υποβοηθούμενη εκούσια ή αναγκαστική (απέλαση). Η επιστροφή γίνεται ολοένα και περισσότερο (μαζί με την αποτροπή από το σημείο προέλευσης ή/και διέλευσης) μία από τις κύριες πολιτικές της Ε.Ε., σε συνεργασία με τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σήμερα θέτει την επιστροφή (ακούσια ή εκούσια) ως προτεραιότητα στη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης, ενώ επισημαίνεται συχνά ο σύνδεσμος μεταξύ «εκούσιας και αναγκαστικής επιστροφής, όπου και οι δύο κρίνονται απαραίτητα και θεμιτά εργαλεία της διαχείρισης της μετανάστευσης» (IOM / MPR, 2010: 31). Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Κοινοβουλίου της Ευρώπης επανέλαβε τη σημασία της επιστροφής των παράτυπων μεταναστών, ενώ αναγνώρισε «ότι πολλοί από αυτούς τους ανθρώπους θα πρέπει να εγκαταλείψουν την Ευρώπη και έχουν την υποχρέωση να το πράξουν. Ορισμένοι, ωστόσο, δεν είναι σε θέση να εκπληρώσουν αυτή την υποχρέωση μόνοι τους και μπορεί να χρειαστούν τη βοήθεια μας»<sup>14</sup>. Η εθελοντική επιστροφή με τον τρόπο αυτό απεικονίζεται ως απάντηση σε μια προϋπάρχουσα ανάγκη.

<sup>12</sup> A. Triandafyllidou, D. Angeli, A. Dimitriadi (2014) *Detention as Punishment: Can indefinite detention be Greece's main policy tool to manage its irregular migrant population?* MIDAS Policy Brief, Απρίλιο 2014, διαθέσιμο στο <http://www.eliamep.gr/en/migration/midas-policy-brief-detention-as-punishment-can-indefinite-detention-be-greeces-main-policy-tool-to-manage-its-irregular-migrant-population/>

<sup>13</sup> Οι συνεντεύξεις διεξήχθησαν με Αφγανούς μετανάστες υπό κράτηση, συμπεριλαμβανομένων των πρόσφατων αφίξεων από τα θαλάσσια σύνορα, την περίοδο Οκτωβρίου-Δεκεμβρίου 2013 και Μαρτίου-Ιουλίου 2014 στο πλαίσιο του έργου IRMA (<http://irma.eliamep.gr/>).

<sup>14</sup> Βλ. Parliamentary Assembly Resolution 1742 (2010), "Voluntary Return Programmes: an effective, humane and cost-effective mechanism for returning irregular migrants", Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

Έως πρόσφατα, η Ελλάδα είχε εξαιρετικά χαμηλά ποσοστά επιστροφών, εν μέρει λόγω της ανεπαρκούς συνεργασίας με πρεσβείες, αλλά και λόγω αιτημάτων ασύλου, που εκκρεμούσαν για χρόνια, διαιωνίζοντας την παραμονή στη χώρα (επιστροφή δεν μπορεί να λάβει χώρα όσο εκκρεμεί η αντίστοιχη αίτηση ασύλου). Την τελευταία διετία υπάρχει, όμως, μια αξιοσημείωτη αύξηση στις επιστροφές με μορφή απελάσεων, αλλά και μια ισχυρή προώθηση των προγραμμάτων εθελοντικής επιστροφής συχνά σε συνεργασία με τον ΔΟΜ ή και απευθείας από την Ελληνική Αστυνομία. Σύμφωνα με αξιωματούχο της FRONTEX, η Ελλάδα είχε αρχικώς ελάχιστες πτήσεις επιστροφών στις χώρες προέλευσης ή/και διέλευσης, αλλά πλέον εκτελεί τουλάχιστον δύο πτήσεις το μήνα<sup>15</sup>. Ταυτόχρονα, το πρόγραμμα εθελοντικής επιστροφής του ΔΟΜ ενισχύθηκε, και μέσα σε μια περίοδο δύο ετών (2010-2012) συνολικά 4.978 άτομα είχαν επιστραφεί στη χώρα προέλευσής τους με την υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής. Πρόσθετη χρηματοδότηση και υποστήριξη έχει προέλθει από διάφορες πηγές, συμπεριλαμβανομένων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφών, των επιχορηγήσεων του ΕΟΧ και του Οργανισμού του Ηνωμένου Βασιλείου για τα σύνορα (UKBA).

Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι η «εκούσια» επιστροφή από τα προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης (σήμερα πέντε σε όλη τη χώρα), που αποτελούν και βασική πηγή 'τροφοδότησης' των προγραμμάτων εθελοντικής επιστροφής, εγείρει μεταξύ άλλων και ερωτήματα βιωσιμότητας. Για όσους επιλέξουν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους, επειδή δεν επιθυμούν (ή και δεν αντέχουν) την προοπτική παραμονής επί 18 μήνες σε κέντρο κράτησης, η επιστροφή είναι εθελοντική και ταυτόχρονα η λιγότερο κακή επιλογή από αυτές που έχουν, αλλά παραμένει αποτέλεσμα της κράτησης. Δεν διαθέτουμε προς το παρόν επαρκή στοιχεία, που να δείχνουν πόσο επιτυχημένη είναι αυτή η μορφή επιστροφής, ειδικά σε σχέση με την επανεγκατάσταση των επιστρεφόμενων στις χώρες καταγωγής.

Η σύλληψη, κράτηση και επιστροφή διαμόρφωσαν για πρώτη φορά μια ολιστική προσέγγιση στην αντιμετώπιση των παράτυπων μεταναστευτικών ροών. Όπως τονίζει το Ψήφισμα της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης του 2013<sup>16</sup> η Ελλάδα ενίσχυσε τους συνοριακούς ελέγχους και υιοθέτησε μια πολιτική συστηματικής κράτησης των παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο, προκειμένου να ανακόψει τις ροές. Αν και αυτές οι πολιτικές μείωσαν τις αφίξεις στα σύνορα του Έβρου, τις μετατόπισαν στα ελληνικά νησιά. Τα νησιά της Λέσβου, της Σάμου και τα Δωδεκάνησα έγιναν για άλλη μια φορά πρώτα σημεία άφιξης μικτών μεταναστευτικών ροών, με λιγότερο δραματικούς αριθμούς συγκριτικά με το παρελθόν (περίπου 3.000 συλλήψεις το 2012), αλλά ήταν ανέτοιμα (τουλάχιστον στην αρχή) να υποδεχθούν, να φροντίσουν και να ανταποκριθούν στις ανάγκες των αφίξεων.

<sup>15</sup> Αναφέρεται στις πτήσεις επιστροφών που οργανώνει η Ελληνική Αστυνομία μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφών [Η συνέντευξη διεξήχθη στην Αθήνα, Ιανουάριο 2013 στα γραφεία της Frontex].

<sup>16</sup> Βλ. Parliamentary Assembly (2013), «Migration and Asylum: mounting tensions in the Eastern Mediterranean», Απόφαση 1918/2013, <http://assembly.coe.int>, 18/2/2013.

## Παρούσα Κατάσταση

Η συνέχιση της κρίσης στη Συρία, η υποχρεωτική επίταξη στην Ερυθραία, η απόσυρση των αμερικανικών στρατευμάτων από το Αφγανιστάν είναι μερικοί από τους παράγοντες που συνεχίζουν να δημιουργούν μεταναστευτικά ρεύματα, τα οποία αυτή τη φορά διέρχονται μέσω του πολύ πιο επικίνδυνου θαλάσσιου περάσματος. Οι θαλάσσιες αφίξεις διπλασιάστηκαν τους πρώτους μήνες του 2014, με περισσότερους από 25.000 μετανάστες να έχουν καταγραφεί σύμφωνα με το Ελληνικό Λιμενικό. Οι Σύριοι κατατάσσονται στην πρώτη θέση, ακολουθούμενοι από τους Αφγανούς και τις αφίξεις από την Υποσαχάρειο Αφρική. Οι ροές είναι μικτές και χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής: γυναίκες με παιδιά, ασυνόδευτοι ανήλικοι, οικογένειες και άτομα τρίτης ηλικίας. Η σύνθεση των ροών σημαίνει ότι η ανάγκη για υποδοχή, φροντίδα, σωστή ταυτοποίηση αλλά και εντοπισμό τυχόν ευάλωτων ομάδων είναι περισσότερο επιτακτική από ποτέ. Παράλληλα, οι θαλασσοταραχές αποτελούν συχνό φαινόμενο, ιδίως την καλοκαιρινή περίοδο κατά την οποία στο Αιγαίο πνέουν βόρειοι άνεμοι, γεγονός που καθιστά το πέρασμα ακόμα πιο επικίνδυνο, τα περιστατικά ανατροπής λέμβων πολλά και την ανάγκη για εκτενή έρευνα και διάσωση μεγάλη.

Σε αντίθεση με τις Ιταλικές αρχές (επιχείρηση *Mare Nostrum*), η ελληνική ακτοφυλακή δεν διεξήγαγε κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού προληπτικές έρευνες σκαφών για διάσωση, εκτός από περιπτώσεις έρευνας και διάσωσης σκαφών που είχαν ανατραπεί ή εκδώσει σήμα κινδύνου. Δώδεκα άνθρωποι έχασαν τη ζωή τους τον Ιανουάριο του 2014, όταν ένα πλοίο που μετέφερε 28 μετανάστες ανατράπηκε, ενώ ρυμουλκούνταν με υψηλή ταχύτητα από πλοίο της Ακτοφυλακής. Επιπλέον, η Ύπατη Αρμοστεία έχει επανειλημμένα εκφράσει ανησυχίες για «επαναπροωθήσεις» στη θάλασσα -μια πρακτική κατά την οποία τα σκάφη των μεταναστών απωθούνται - στα χωρικά ύδατα της Τουρκίας.

Οι αυξημένες μικτές αφίξεις συμπίπτουν χρονικά με το ιδιαίτερα βαρύ φορτίο της οικονομικής κρίσης. Ως αποτέλεσμα, η Ελλάδα έπρεπε να στηριχθεί σε μεγάλο βαθμό στην αλληλεγγύη της ΕΕ, προκειμένου να εφαρμόσει τη μεταναστευτική πολιτική της. Ενώ τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν μέχρι στιγμής αποδειχθεί απρόθυμα να μοιραστούν ουσιαστικά το κόστος της διαχείρισης των παράτυπων ροών και των αιτούντων άσυλο, έχουν επιδείξει προθυμία ως προς την παροχή οικονομικής στήριξης στις χώρες, που επωμίζονται την ευθύνη της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. Πρόκειται για μια ευπρόσδεκτη βοήθεια, η οποία όμως εξακολουθεί να υπολείπεται ουσιαστικού επιμερισμού.

Ταυτόχρονα, εγείρεται ένα ερώτημα για το κατά πόσον τελικά είναι αποτελεσματικές οι πολιτικές που έχουν σχεδιαστεί και εφαρμόζονται τόσο αναφορικά με το οικονομικό κόστος τους, το κόστος σε ανθρώπινους πόρους, αλλά και τις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις τους. Το πρόγραμμα MIDAS επιδιώκει να απαντήσει σε ορισμένα από αυτά τα θέματα, αξιολογώντας την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των υφιστάμενων πολιτικών ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα. Η αξιολόγηση πραγματοποιείται μέσω της αντιπαραβολής του κόστους των πολιτικών ελέγχου με τα έως τώρα αποτελέσματα της εφαρμογής τους.

## Η Έρευνα ΜΙΔΑΣ

Η συζήτηση σχετικά με τις πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, περιστρέφεται κατά κύριο λόγο γύρω από τα ανθρώπινα δικαιώματα. Καταγγελίες για επαναπροωθήσεις κατά μήκος των ελληνοτουρκικών ακτών κατά διάρκεια της νύχτας κατά μήκος του ποταμού Έβρου, για ρυπαρά κέντρα κράτησης και για περιστατικά βίας, που έχουν μείνει ατιμώρητα, κυριάρχησαν στη συζήτηση σχετικά με τις πρακτικές της Ελλάδας προς τους παράτυπους μετανάστες<sup>17</sup>. Η δημόσια δήλωση της Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και μια σειρά από αποφάσεις καταδίκης από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων<sup>18</sup> προσέφεραν γόνιμο έδαφος για την ανάπτυξη διαλόγου, που επικεντρώθηκε στην αρνητική πλευρά της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Μέσα από τον φακό του ανθρωπισμού, αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης σημαίνει αποτελεσματική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια αγωνίστηκε να ανταποκριθεί επαρκώς σε μια ομολογουμένως μεγάλη εισροή παράτυπων αφίξεων. Ωστόσο, ενώ έχει παραχθεί άπλετο υλικό σχετικά με τη δυσκολία της Ελλάδας να μεταχειριστεί με σεβασμό υπηκόους τρίτων χωρών, λίγη προσοχή έχει δοθεί στο οικονομικό κόστος των Ελληνικών πρακτικών. Για παράδειγμα, λίγα είναι γνωστά σχετικά με τις εθνικές δαπάνες και το διαθέσιμο προϋπολογισμό.

Κατά καιρούς οι αρχές παρέχουν στοιχεία, όπως η πρόσφατη ανακοίνωση του Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου ότι οι θαλάσσιες περιπολίες στο Αιγαίο αναμένεται να κοστίσουν € 76 εκατομμύρια για το 2014<sup>19</sup>. Λόγω, όμως, απουσίας ενός ευρύτερου πλαισίου, τα στοιχεία αυτά

<sup>17</sup> Ενδεικτικά, Proasyl και Ομάδα Δικηγόρων για τα Δικαιώματα των Προσφύγων και των Μεταναστών (Αθήνα), «The truth may be bitter, but it must be told», 2007· Human Rights Watch, «No Refuge: Migrants in Greece», 2009· «The invisible suffering of Migrants detained in Greece», Médecins sans Frontières, 2014.

<sup>18</sup> ΕΔΔΑ, S.D. v. Greece, Αριθ. Προσφ. 53541/07, Απόφαση της 11 Σεπτεμβρίου 2009· A.A. v. Greece, Αριθ. Προσφ. 12186/08, Απόφαση της 22 Ιουλίου 2010· Tabesh v. Greece, Αριθ. Προσφ. 8256/07, Απόφαση της 26 Νοεμβρίου 2009· Rahimi v. Greece, Αριθ. Προσφ. 8687/08, Απόφαση της 5 Απριλίου 2011· R. U. v. Greece, Αριθ. Προσφ. 2237/08, Απόφαση της 7 Ιουνίου 2011

<sup>19</sup> Στοιχεία που παρέθεσε το Υπουργείο Ναυτιλίας σε Συνέντευξη Τύπου, 04 Σεπτεμβρίου 2014; βλ. R. Maltezos and D. Kyriakosaios, «Greece says in 'danger zone' from influx of Syrian, Iraqi Refugees», 4 Σεπτεμβρίου 2014, διαθέσιμο στο <http://www.reuters.com/article/2014/09/04/greece-immigration-idUSL5NOR516420140904>; βλ. και τη μάλλον ουδέτερη απάντηση σχετικά με το κόστος λειτουργίας του Προ-αναχωρησιακού Κέντρου στην Αμυγδαλέζα του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη της 3<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2014, διαθέσιμη στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/8341922.pdf>; βλ. και την τοποθέτηση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη στην κοινοβουλευτική συζήτηση της 22<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2012, σελ. 2934, διαθέσιμη στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20121022.pdf>



έχουν περιορισμένη χρησιμότητα. Ακόμα λιγότερα είναι γνωστά για την ακριβή κατανομή των διαθέσιμων πόρων που λαμβάνει η χώρα. Από τη μία πλευρά, η Ελλάδα φαίνεται ότι αδυνατεί να στηρίξει οικονομικά ένα αποτελεσματικό σύστημα ασύλου. Το 2013-2014, ήδη κατά το πρώτο έτος της λειτουργίας της, η νέα Υπηρεσία Ασύλου έπρεπε να βασιστεί και σε εθελοντική εργασία, καθώς και στη βοήθεια από την Ύπατη Αρμοστεία για να καλύψει τις ανάγκες της για διερμηνείς<sup>20</sup>. Την ίδια στιγμή, η Ελλάδα δεν ήταν σε θέση να παρέχει επαρκή κέντρα για τους ασυνόδευτους ανηλίκους, πολλοί εκ των οποίων αγωνίζονται να επιβιώσουν σε συνθήκες ένδειας και έλλειψης στέγης<sup>21</sup>. Από την άλλη πλευρά, εκατομμύρια ευρώ διατέθηκαν για την ανέγερση φράχτη 12χλμ. κατά μήκος των Ελληνο-Τουρκικών συνόρων. Βρέθηκαν επίσης πόροι για να καλυφθούν οι δαπάνες λειτουργίας του προαναχωρησιακού κέντρου κράτησης στην Αμυγδαλέζα, ένα «υποδειγματικό» κέντρο κράτησης που κοστίζει 10,5 εκατομμύρια κατ' έτος.<sup>22</sup> Από πολλές απόψεις, τα αποτελέσματα των επενδύσεων στην Ελλάδα είναι αμφιλεγόμενα και συνεχίζουν να δίνουν τροφή στη συζήτηση περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Στο πλαίσιο αυτής της ευρύτερης συζήτησης, το πρόγραμμα MIDAS έχει ως στόχο να συμβάλει με την αξιολόγηση για πρώτη φορά των ελληνικών πολιτικών μέσα από το πρίσμα της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας. Αξιολογώντας τους ανθρώπινους και υλικούς πόρους, που επενδύθηκαν στη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης κατά την περίοδο 2008-13 το πρόγραμμα MIDAS θέτει τρία κρίσιμα ερωτήματα:

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

Το πρόγραμμα MIDAS φιλοδοξεί να συνεισφέρει στη συζήτηση σχετικά με τις πολιτικές για την παράτυπη μετανάστευση τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρύτερο ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω της ανταλλαγής νέων γνώσεων, αλλά και της διεύρυνσης του διαλόγου. Το πρόγραμμα αποτελεί την πρώτη σημαντική προσπάθεια για τη συγκέντρωση των ποικίλων επιχειρησιακών μέτρων,

<sup>20</sup> Βλ. Γ. Παλαιολόγος, "Assistance in a Language Migrants can understand", Καθημερινή, 27 Ιουλίου 2013, [http://www.ekathimerini.com/4dcgi/\\_w\\_articles\\_wsate6\\_1\\_13/08/2013\\_513995](http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsate6_1_13/08/2013_513995)

<sup>21</sup> Βλ. S. Troller, «Left to Survive: Systematic Failure to Protect Unaccompanied Minor Children in Greece», Human Rights Watch, 2008, διαθέσιμο στο <http://www.hrw.org/reports/2008/12/22/left-survive>

<sup>22</sup> Βλ. Α. Triandafyllidou και D. Angeli, "Is the indiscriminate detention of irregular migrants a cost-effective policy tool? The case-study of Amygdaleza Pre-Removal Centre", Midas Policy Brief, Μάιος 2014, διαθέσιμο στο [http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/05/Policy-brief\\_the-case-study-of-Amygdaleza-1.pdf](http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/05/Policy-brief_the-case-study-of-Amygdaleza-1.pdf)

που έλαβε η Ελλάδα για τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης στο εσωτερικό της, την περίοδο 2008-2013, ενώ είναι η πρώτη μεγάλη πρωτοβουλία να υπολογιστεί το πραγματικό κόστος αυτών των πολιτικών, δίνοντας έτσι έναυσμα και δεδομένα για τη συνέχιση του διαλόγου. Τέλος το ΜΙΔΑΣ προσφέρει έδαφος για μια ευρύτερη συζήτηση παρέχοντας τη δική του ανασκόπηση της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής μέσα από ένα νέο πρίσμα, το οικονομικό, και στη βάση σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας.

## Μεθοδολογία

Το ΜΙΔΑΣ είναι ένα πρόγραμμα διάρκειας 10 μηνών, που υλοποιήθηκε από την Ομάδα Μετανάστευσης του ΕΛΙΑΜΕΠ στο χρονικό διάστημα μεταξύ Ιανουαρίου-Οκτωβρίου 2014. Η έρευνα εστίασε στην περίοδο 2008-2013, όταν ένας σημαντικός αριθμός αλλαγών πολιτικής πραγματοποιήθηκε.

Λόγω απουσίας προηγούμενων μελετών πάνω στη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας της Ελληνικής πολιτικής για τη μετανάστευση, αφιερώθηκε αρκετός χρόνος και ενέργεια στη συγκέντρωση πληροφοριών, πολλές από τις οποίες ήταν διάσπαρτες ή και συχνά μη διαθέσιμες. Παράλληλα, εντοπίστηκαν τα κύρια προγράμματα χρηματοδότησης της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, και η ερευνητική ομάδα ήρθε σε επαφή με όλους τους κύριους χρηματοδότες προκειμένου να συγκεντρώσει πληροφορίες, ενώ σε ένα δεύτερο επίπεδο διεξήχθησαν συναντήσεις για διευκρίνιση των πληροφοριών με τους βασικούς ενδιαφερόμενους. Δουλέψαμε κυρίως βάσει γραπτών αιτημάτων (και συνεντεύξεων επαλήθευσης), έτσι ώστε να διασφαλιστεί η ακρίβεια των παρεχομένων στοιχείων. Τα στοιχεία ουσιαστικά κατηγοριοποιούνται ως εξής: (α) καταλογράφηση (κατάλογος των πράξεων/μέτρων που ελήφθησαν κατά την περίοδο 2008-2013), (β) κόστος (ανθρώπινων και υλικών πόρων που διατέθηκαν, δαπάνες), (γ) άμεσες εκροές και αποτελέσματα (στατιστικά στοιχεία σχετικά με κρατήσεις, αιτήματα ασύλου, επιστροφές, συλλήψεις) και (δ) αξιολόγηση (ερωτήματα που αφορούν στην αποτελεσματικότητα των μέτρων σε σχέση με το κόστος, αλλά και το ευρύτερο ελληνικό πλαίσιο).

Αναφορικά με τις πηγές, επιδιώχθηκε επικοινωνία με εμπλεκόμενους φορείς και αρχές, τόσο σε εθνικό, αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς η διαχείριση της μετανάστευσης την περίοδο 2008-2013 δεν ήταν μόνο αποτέλεσμα εθνικών πολιτικών αποφάσεων, αλλά και σύμφωνη με την προσέγγιση της ΕΕ απέναντι στην παράτυπη μετανάστευση. Σε εθνικό επίπεδο, η κύρια αναφορά επαφής ήταν το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη και ιδιαίτερα η Διεύθυνση Αλλοδαπών, Τμήμα Μετανάστευσης & Διοικητικών Μέτρων. Τους ευχαριστούμε πολύ για τη βοήθεια, που μας προσέφεραν και την εξαιρετική συνεργασία τους καθ' όλη τη διάρκεια του έργου. Ευχαριστούμε επίσης ιδιαίτερα την Ύπατη Αρμοστεία στην Αθήνα για το χρόνο που διέθεσε και τη συνδρομή της στην έρευνα. Ο ΔΟΜ Αθηνών, οι Γιατροί Χωρίς Σύνορα και ο Διευθυντής της ΜΚΟ PRAKSIS μας προσέφεραν πολύτιμες πληροφορίες για τις οποίες είμαστε ευγνώμονες. Υπήρξε επίσης επικοινωνία με το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Πρόνοιας, με τη νέα Υπηρεσία Ασύλου, το γραφείο της FRONTEX στον Πειραιά, την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, τον επικεφαλής του προαναχωρησιακού κέντρου κράτησης στην Αμυγδαλέζα, τον επικεφαλής του Κέντρου Κράτησης στο Ελληνικό, τον επικεφαλής του



Τμήματος Αλλοδαπών της Πέτρου Ράλλη. Ευχαριστούμε όλους θερμά για τη βοήθεια και την άμεση διάθεση πληροφοριών. Σε διεθνές επίπεδο, υπήρξε επικοινωνία με τη Νορβηγική Διεύθυνση Μετανάστευσης (UDI) για τις Χορηγίες ΕΟΧ στην Ελλάδα, που διέθεσαν άμεσα όσα στοιχεία ζητήθηκαν, τα κεντρικά γραφεία της FRONTEX στη Βαρσοβία και τη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στο πλαίσιο της επιτόπιας έρευνας επισκεφθήκαμε, επίσης, τρία από τα μεγαλύτερα κέντρα κράτησης στην Αττική: το προαναχωρησιακό κέντρο κράτησης Αμυγδαλέζας, και τους Ειδικούς Χώρους κράτησης του Ελληνικού και της Πέτρου Ράλλη. Σε αυτά προστέθηκε και εκτεταμένη επισκόπηση των πρωτογενών πηγών, που περιλαμβάνουν Κοινοβουλευτικές ερωτήσεις, ετήσιες εκθέσεις της Ελλάδας προς το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών και το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, οικονομικές εκθέσεις της FRONTEX, οικονομικές εκθέσεις από τις Χορηγίες ΕΟΧ στην Ελλάδα και άλλα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το πρόγραμμα MIDAS προσπάθησε να συνθέσει τα δεδομένα, ώστε να αποτυπωθεί μια ολοκληρωμένη εικόνα του συνολικού κόστους διαχείρισης της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα. **Από την άποψη της πολιτικής ανάλυσης η φιλοδοξία μας σε αυτό το κείμενο είναι συγκρατημένη, καθώς δεν φθάνουμε 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 τη διερεύνηση της οικονομικής πτυχής της μετανάστευσης και την πρόταση εναλλακτικών πολιτικών με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα, που θα είναι προς όφελος τόσο των μεταναστών όσο και της κοινωνίας υποδοχής.**

Μεθοδολογικά, αυτό συνεπάγεται την καταλογράφηση υφιστάμενων μέτρων/επιχειρήσεων/εγκαταστάσεων, τον υπολογισμό του κόστους τους (όπου είναι δυνατόν) και την ανάλυση της αποτελεσματικότητάς τους εστιάζοντας σε άμεσα κόστη έναντι μακροπρόθεσμων και βραχυπρόθεσμων αποδόσεων. Οι άμεσες δαπάνες, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνουν τον προϋπολογισμό της κάθε επιχειρησιακής παρέμβασης και τους μισθούς των αξιωματικών της αστυνομίας.

Ένας από τους κύριους στόχους μας ήταν να ανοίξουμε ένα νέο σκέλος συζήτησης και να προσφέρουμε νέες πληροφορίες και αναλύσεις για την περαιτέρω «τροφοδότηση» του διαλόγου σχετικά με τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης και του κόστους της. Ελπίζουμε ότι η έρευνά μας θα αποτελέσει ένα χρήσιμο σημείο εκκίνησης και βάσης για τη μελλοντική έρευνα στον τομέα αυτό.

## Δομή της Έκθεσης

Το **πρώτο κεφάλαιο** περιγράφει την κύρια στρατηγική της Ελλάδας για την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης κατά τη διάρκεια της περιόδου 2008-2013, καθώς και τις κύριες πηγές, από τις οποίες η Ελλάδα χρηματοδότησε τις πολιτικές της. Οι πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν επιβεβαίωσαν την αρχική υπόθεση ότι η οικονομική στήριξη των κρατών μελών συνέβαλε ουσιαστικά στη διαμόρφωση πολιτικής για την παράτυπη μετανάστευση στην Ελλάδα.

Το **δεύτερο κεφάλαιο** επικεντρώνεται στον έλεγχο των συνόρων και τις πολιτικές της σύλληψης. Κατά την περίοδο 2008-2013, οι ελληνικές αρχές εφάρμοσαν μια πολιτική ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, με την ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων μέσω ανθρωπίνων και υλικών πόρων με στόχο να σταλεί ένα ισχυρό και συμβολικό μήνυμα ότι τα σύνορα της χώρας δεν είναι 'ανοιχτές θύρες'. Την ίδια στιγμή, εκτεταμένες επιχειρήσεις συλλήψεων (σκούπες) στο εσωτερικό επεδίωξαν την «εκκαθάριση» του παράτυπου μεταναστευτικού πληθυσμού. Αν και σε απόλυτους αριθμούς αυτό το σύστημα αστυνόμευσης φαίνεται να είναι αποτελεσματικό, σε σχετικούς αριθμούς τα αποτελέσματα ήταν μάλλον μέτρια.

Το **τρίτο κεφάλαιο** είναι αφιερωμένο στον δεύτερο πυλώνα της Ελληνικής πολιτικής διαχείρισης, δηλαδή την κράτηση. Η κράτηση έγινε η ναυαρχίδα της τρέχουσας πολιτικής διαχείρισης της μετανάστευσης στην Ελλάδα και συνδέθηκε στενά με την επιστροφή. Κατά την περίοδο 2008-2013, η Ελλάδα ήταν ο μεγαλύτερος δικαιούχος του Ταμείου Επιστροφών λαμβάνοντας περίπου 125 εκατομμύρια ευρώ και επιπλέον σχεδόν 5 εκατομμύρια ευρώ για τη χρηματοδότηση εκτάκτων αναγκών. 50% του ποσού αυτού διατέθηκε για την πραγματοποίηση των επιστροφών και περίπου 32% για τις δαπάνες, που σχετίζονται με εγκαταστάσεις κράτησης και βελτίωσης των συνθηκών τους<sup>23</sup>. Η κράτηση, στην πραγματικότητα, αποδεικνύεται ιδιαίτερα δαπανηρή επιχείρηση.

Εξετάζοντας αυτή την αλληλουχία, το **τέταρτο κεφάλαιο** επικεντρώνεται στις επιστροφές, εθελοντικές και αναγκαστικές, ως το κύριο μέσο 'μείωσης' του παράτυπου πληθυσμού στην Ελλάδα. Η εκούσια επιστροφή είναι κλειδί για μια αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης.

Αντλώντας από την μελέτη συνολικά, **τα συμπεράσματα** προσφέρουν μια επισκόπηση και συνοπτική παρουσίαση προτάσεων πολιτικής με στόχο την καλύτερη κατανομή των πόρων και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας.

---

<sup>23</sup> Βλ. Commission Staff Working Document on the Assessment of the implementation of the Greek Action Plan on Asylum and Migration Management, 7 Οκτωβρίου 2014, SWD (2014) 316, σελ.14

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΠΑΡΑΤΥΠΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΚΥΡΙΟΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΕΣ

Ο έλεγχος μιας πολιτικής από την άποψη σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας περιλαμβάνει διάφορα βήματα. Το πρώτο, και πιο σημαντικό, είναι ο προσδιορισμός του αποδέκτη της πολιτικής αυτής, καθώς το κόστος και η αποτελεσματικότητα κάθε πολιτικής διαφοροποιούνται αναλόγως με τα άτομα στα οποία εστιάζει η συγκεκριμένη πολιτική. Στο πλαίσιο διαχείρισης της παράτυπης μετανάστευσης, αυτό από μόνο του αποτελεί πρόκληση, αφού ο όρος «παράτυπος μετανάστης» είναι αμφίβολος και συχνά είναι αδύνατον να προσδιοριστεί στατιστικά.<sup>24</sup>

Στο πλαίσιο της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, παράτυπος είναι κάθε υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος εισέρχεται, παραμένει ή διαμένει στην ελληνική επικράτεια χωρίς να πληροί τις απαραίτητες νόμιμες προϋποθέσεις.<sup>25</sup> Ο παράτυπος μετανάστης διακρίνεται κατ' αυτόν τον τρόπο από τον αιτούντα άσυλο, που καταρχήν δικαιούται να διασχίσει τα ελληνικά σύνορα. Για τους σκοπούς της παρούσας έρευνας, οι αποδέκτες της ελληνικής πολιτικής για τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης είναι οι υπήκοοι τρίτων χωρών, που εισήλθαν στην Ελλάδα χωρίς την απαραίτητη άδεια το διάστημα 2008-2013, καθώς και εκείνοι που παρέμειναν στη χώρα χωρίς να διαθέτουν έγκυρη άδεια παραμονής. Οι αιτούντες άσυλο αναφέρονται έμμεσα, αλλά στην ουσία αποτελούν την εξαίρεση στον κανόνα.<sup>26</sup> Σε ό,τι αφορά στο μέγεθος του πληθυσμού, σύμφωνα με μία πρόσφατη εκτίμηση, που εξέδωσε ο Ειδικός Επίτροπος του ΟΗΕ

<sup>24</sup> Για μία σύντομη ανάλυση βλ. B. Vallmar, «Irregular Migration in the UK: Definition, Pathways and Scale», Migration Observatory Briefing, COMPAS, University of Oxford, Ιούλιος 2011, διαθέσιμο στο [http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Irregular%20Migration\\_0.pdf](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Irregular%20Migration_0.pdf) · για μια συγκριτική επισκόπηση του όρου παράτυπος μετανάστης ανάμεσα στα Κράτη-Μέλη βλ. European Migration Network, «Ad-Hoc Query on national definitions of irregular migrants and available data» requested by GHK-COWI on 1st March 2011 and produced on 21st November 2011, διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/ad-hoc-queries/298.emn\\_ad-hoc\\_query\\_irregular\\_migration\\_updated\\_wider\\_dissemination\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/298.emn_ad-hoc_query_irregular_migration_updated_wider_dissemination_en.pdf)

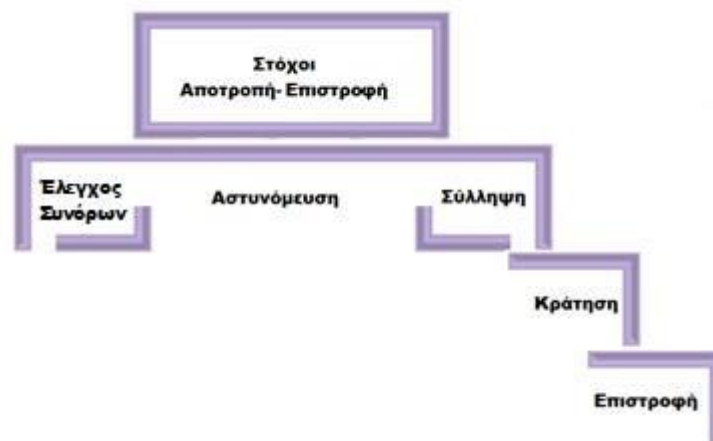
<sup>25</sup> Βλ. άρθ. 5, Κανονισμός (ΕΚ) Νο 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 Μαρτίου 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=EN> · βλ. Ν. 3386/2005 σε ισχύ μέχρι 4 Ιουνίου 2014, όταν ο νέος Μεταναστευτικός Κώδικας τέθηκε σε ισχύ· βλ. επίσης νέο Μεταναστευτικό Κώδικα, άρθρα 2-6.

<sup>26</sup> Σε αντίθεση με τους παράτυπους μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο δικαιούνται να εισέρχονται και να διαμένουν στη χώρα. Στην πράξη, ωστόσο, η πρόσβαση στο άσυλο είναι περιορισμένη. Ως εκ τούτου, ένας αιτών άσυλο μπορεί να παραμένει στη χώρα σε «παράνομο» καθεστώς για πολλά χρόνια και να αντιμετωπίζεται ως παράτυπος από τις ελληνικές αρχές. βλ. UNHCR – Office in Greece, «Contribution to the Dialogue on Migration and Asylum», 2012, διαθέσιμο στο [https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/News/2012/positions/2012\\_Migration\\_Asylum\\_EN.pdf](https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/News/2012/positions/2012_Migration_Asylum_EN.pdf)

για τη Μετανάστευση το 2013, τουλάχιστον 470.000 μετανάστες ζουν επί του παρόντος παράτυπα στην Ελλάδα.<sup>27</sup> Καθώς το νούμερο αυτό δεν έχει αμφισβητηθεί από τις ελληνικές αρχές, θα αποτελέσει σημείο αναφοράς στην παρούσα έρευνα.

Το δεύτερο βήμα στο πλαίσιο μιας ανάλυσης στη βάση σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας είναι ο προσδιορισμός των στόχων της πολιτικής. Αυτοί μπορεί να είναι βραχυπρόθεσμοι και μακροπρόθεσμοι. Μόλις προσδιοριστούν οι στόχοι, είναι στη συνέχεια εφικτός ο προσδιορισμός και των μέτρων που έχουν υιοθετηθεί για την υλοποίησή τους και η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους έναντι του κόστους τους. Στο πλαίσιο διαχείρισης της παράτυπης μετανάστευσης την περίοδο 2008-2013, τόσο η πράξη όσο και οι πολιτικές δηλώσεις συνηγορούν στο ότι ο απώτερος στόχος ήταν ένας: η μείωση του παράτυπου πληθυσμού της χώρας. Σε αυτή τη βάση, οι ελληνικές αρχές διαμόρφωσαν μια 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. Η Ελληνική Στρατηγική για την Παράτυπη Μετανάστευση**



Παρότι η Ελλάδα συνέταξε 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, δεν αποτέλεσαν όλοι οι στόχοι προτεραιότητα κατά την περίοδο 2008-2013. Σε ότι αφορά στην κατανομή των πόρων και του ρυθμού εφαρμογής των μέτρων, τα περισσότερα από αυτά βρίσκονται ακόμη «εν τω γίνεσθαι» ή σε αναζήτηση χρηματοδότησης. Σε σχέση με τους βραχυπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους πολιτικής, επιδιώχθηκε η επίτευξη της αποτροπής και της επιστροφής με έναν ολοκληρωμένο τρόπο. Σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο, **η διαχείριση των**

<sup>27</sup> βλ. Ειδικός Επίτροπος του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα των Μεταναστών, «Report : Mission to Greece», 18 Απριλίου 2013, σελ. 5 §9, διαθέσιμο στο: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/23/46/Add.4](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/23/46/Add.4)

συνόρων στόχευσε στην αποτροπή της εισόδου των μεταναστών στη χώρα. Οι συλλήψεις στα σύνορα και το εσωτερικό, στόχευσαν στον εντοπισμό των διερχόμενων με σκοπό την άμεση επιστροφής τους. Παράλληλα η κράτηση, αντιμετωπίστηκε ως εργαλείο που αποσκοπεί στην ενίσχυση των επιστροφών. Μακροπρόθεσμα, η συνολική στρατηγική φαίνεται να σκόπευε στο να πεισθούν οι μετανάστες να αποφύγουν την Ελλάδα εξαρχής.

Όπως προαναφέρθηκε, η παρούσα μελέτη εστιάζει στα άμεσα κόστη των μέτρων, που ελήφθησαν στο πλαίσιο της πολιτικής αυτής, και συγκεκριμένα στους εθνικούς πόρους, που καταναλώθηκαν και τους εξωτερικούς μηχανισμούς χρηματοδότησης, που κινητοποιήθηκαν, προκειμένου να καλυφθούν τα έξοδα της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής.

## Χρηματοδότες και Δαπάνες

Κατά την περίοδο 2008-2013, το κόστος της πολιτικής της Ελλάδας για το Άσυλο και τον έλεγχο της παράτυπης μετανάστευσης ανήλθε σε τουλάχιστον **500 εκατ. ευρώ**.<sup>28</sup> Προκειμένου να καλύψουν τις απαιτούμενες δαπάνες, οι ελληνικές αρχές στηρίχθηκαν όχι μόνο σε εθνικούς πόρους, αλλά και σε τέσσερις κυρίως χρηματοδότες, που κάλυψαν τα έξοδα της Ελληνικής πολιτικής σε ποσοστό 75-100% :

- **Ευρωπαϊκή Επιτροπή (πλαίσιο SOLID),**
- **FRONTEX**
- **Νορβηγία, Λιχτενστάιν, Ισλανδία σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΟΧ επιχορηγήσεις) European Commission (SOLID Framework)**
- **Βρετανική Υπηρεσία Συνόρων**<sup>29</sup>

Η εξωτερική αυτή χρηματοδότηση ήταν σημαντική, τόσο από πολιτική όσο και από οικονομική άποψη. Σε ό,τι αφορά στο οικονομικό σκέλος, επέτρεψε στην Ελλάδα να υλοποιήσει το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Από πολιτική άποψη, η χρηματοδότηση αυτή ήταν διττής σημασίας: πρώτον, συνέβαλε στη διαμόρφωση μιας πιο συγκεκριμένης πολιτικής για τη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου. Δεύτερον, οι πρακτικές της Ελλάδας, όσο και αν υπήρξαν αμφιλεγόμενες, ήταν σε μεγάλο βαθμό σύμφωνες με τους Ευρωπαϊκούς στόχους, καθώς εγκρίθηκαν τόσο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όσο και από την Επιτροπή.

<sup>28</sup> Βλ. 'Συμπεράσματα' στο τέλος του Κεφαλαίου.

<sup>29</sup> Η οικονομική συνεισφορά της Βρετανικής Υπηρεσίας Συνόρων δεν είναι γνωστή. Ωστόσο, το διάστημα 2012-2014 η χρηματοδότηση που προσέφερε στον ΔΟΜ επέτρεψε τη διεξαγωγή 682 εθελουσίων επιστροφών, ήτοι 3% του συνολικού έργου του. Πληροφορίες που παρείχε ο ΔΟΜ, 2 Ιουνίου 2014.

### *Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Πρόγραμμα «SOLID», 2008-2013*

Κατά την περίοδο 2008-2013, κύριος χρηματοδότης της Ελληνικής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου ήταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσα από το πρόγραμμα «SOLID» (περίοδος χρηματοδότησης 2007-2013). Η Ελλάδα χρησιμοποίησε στο έπακρον τις χρηματοδοτικές δυνατότητες του προγράμματος αυτού από το 2008 και μετά. Με μία γενναιόδωρη προσφορά ύψους **386 εκατ. ευρώ** η Επιτροπή ανέλαβε να καλύψει τα δύο τρίτα των συνολικών εξόδων της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής (περίπου 500εκ για την πενταετία).

Η ιδέα του προγράμματος SOLID ήταν να παρασχεθεί οικονομική βοήθεια σε εκείνα τα κράτη-μέλη που είχαν επιβαρυνθεί δυσανάλογα με την υλοποίηση της κοινής Ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνώρισε την ανάγκη επαρκών πόρων για την υλοποίηση των πολιτικών. Η 'επί ίσοις όροις' εφαρμογή των κοινών ευρωπαϊκών προτύπων θα έπρεπε συνεπώς να υλοποιηθεί σε ένα πλαίσιο αλληλεγγύης και δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, ειδικά, όταν από τις επιχειρήσεις ενός κράτους-μέλους επωφελούνταν η Ευρωπαϊκή Κοινότητα στο σύνολό της.<sup>30</sup>

Για τον σκοπό αυτό, στήθηκαν τέσσερις μηχανισμοί οικονομικής αλληλεγγύης (Ταμεία):<sup>31</sup>

- Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, που θα στήριζε δράσεις συνοριακού ελέγχου και επιτήρησης. Το Ταμείο αυτό θα δρούσε συμπληρωματικά της FRONTEX.
- Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών, στόχος του οποίου ήταν η επιστροφή και επανένταξη παράτυπων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους.
- Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, που θα ενίσχυε την υποδοχή των προσφύγων και την πρόσβασή τους σε ένα δίκαιο και αποτελεσματικό σύστημα ασύλου
- Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης, που αποσκοπούσε στην κοινωνική, πολιτική και πολιτιστική ένταξη των μεταναστών που κατοικούσαν νόμιμα στις Ευρωπαϊκές χώρες.

Το συνολικό ποσό του Προγράμματος SOLID για το διάστημα 2007-2013 ήταν 4 δις. ευρώ, ήτοι λιγότερο από το 1% του Ευρωπαϊκού Πολυετούς Οικονομικού Προγραμματισμού.<sup>32</sup> Στη

<sup>30</sup> Βλ. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 May 2005 – The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice [COM(2005) 184 final – Official Journal C 236, 24 Σεπτεμβρίου 2005, διαθέσιμο στο [http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/fundamental\\_rights\\_within\\_european\\_union/l16002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_en.htm)

<sup>31</sup> Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013", {SEC(2005) 435} /\* COM/2005/0123 final, Βρυξέλλες, 6 Απριλίου 2005, available at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0123&rid=1>

<sup>32</sup> βλ. European Parliamentary Research Service, "EU Funds for asylum, migration and borders", 11 February 2014, σελ. 4, διαθέσιμο στο [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130663/LDM\\_BRI\(2014\)130663\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130663/LDM_BRI(2014)130663_REV1_EN.pdf),



διάρκεια της περιόδου αυτής, σχεδόν όλα τα κράτη-μέλη έκαναν χρήση των τεσσάρων αυτών ταμείων.<sup>33</sup> Η χρηματοδότηση κάλυπτε κατά κανόνα το 75% των απαιτούμενων δαπανών.

**Πίνακας 3. SOLID Πρόγραμμα, Περίοδος 2007-2013**

| Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων | Ταμείο Επιστροφών | Ταμείο Προσφύγων | Ταμείο Ένταξης |
|---------------------------|-------------------|------------------|----------------|
| 1.820 εκατ.               | 676 εκατ.         | 630 εκατ.        | 825 εκατ.      |

Ο καταμερισμός της χρηματοδότησης λάμβανε χώρα κατά βάση με ποσοτικά κριτήρια (π.χ. εισροή μεταναστών, μέγεθος πληθυσμού, αρχική κατάσταση στο κράτος-μέλος και πιθανές εξελίξεις). Η υλοποίηση των επιδοτήσεων γινόταν στη βάση **ετήσιων εθνικών προγραμμάτων** καθώς και **έκτακτης χρηματοδότησης**.

*Η οικονομική και πολιτική σημασία του προγράμματος SOLID για το σχεδιασμό της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής.*

Την περίοδο 2008-2013 ο καταμερισμός προέβλεπε στην περίπτωση της Ελλάδας περίπου **200 εκατ. ευρώ** από το **Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων**, **130 εκατ. ευρώ** από το **Ταμείο Επιστροφών** και συνολικά **56 εκατ. ευρώ** από το **Ταμείο Προσφύγων**. Η επιδότηση αυτή υλοποιήθηκε τόσο μέσα από **ετήσια προγράμματα** όσο και με **έκτακτη χρηματοδότηση**.

Σύμφωνα με Ευρωπαϊκά στατιστικά στοιχεία, η Ελλάδα ήταν η 3η χώρα με τη μεγαλύτερη χρηματοδότηση από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (μετά τη Γερμανία και την Ισπανία), η 1η χώρα στο πλαίσιο του Ταμείου Επιστροφών (ακολουθούμενη από την Αγγλία και τη Γαλλία) και η 8η χώρα στη σειρά στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή DG Home Affairs, "Asylum, Migration, Integration", διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index_en.htm); η Δανία έχει κάνει χρήση μόνο του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή DG Home Affairs, "Asylum, Migration, Integration: Fund Map", διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/countries/denmark/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/countries/denmark/index_en.htm)

<sup>34</sup> βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή DG Home Affairs, "Asylum, Migration, Integration", διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index_en.htm) · βλ. επίσης Commission Staff Working Document, 2014, ο.π. 23



## Πίνακας 4α. Ετήσια χρηματοδότηση της Ελλάδας, Πρόγραμμα SOLID, 2008-2013

| Έτος          | Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων | Ταμείο Επιστροφών      | Ταμείο Προσφύγων      |
|---------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|
| 2008          | 13.743.088,85             | 5.379.392,57           | 1.571.280,36          |
| 2009          | 23.459.507,84             | 7.497.847,41           | 3.313.487,88          |
| 2010          | 27.448.280,54             | 14.389.434,00          | 4.832.783,63          |
| 2011          | 40.919.759,87             | 24.975.339,68          | 5.042.269,27          |
| 2012          | 44.745.804,00             | 37.357.613,00          | 4.015.377,00          |
| 2013          | 44.033.646,00             | 35.544.340,00          | 3.163.323,00          |
| <b>Σύνολο</b> | <b>€194.350.087,1</b>     | <b>€125.143.966,66</b> | <b>€21.938.521,14</b> |

Πηγή: Πρόγραμμα SOLID, Χάρτης Χρηματοδότησης, διαθέσιμος στο [http://ec.europa.eu/dqs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dqs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/index_en.htm)

## Πίνακας 4β. Έκτακτη Χρηματοδότηση – Πρόγραμμα SOLID, 2008-2013

| Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων | Ταμείο Επιστροφών | Ταμείο Προσφύγων |
|---------------------------|-------------------|------------------|
| 5 εκατ.                   | 5 εκατ.           | 34 εκατ.         |

Πηγή: Commission Staff Working Document on the Assessment of the Implementation of the Greek Action Plan on Asylum and Migration Management, 2014

Το ποσοστό απορρόφησης της χρηματοδότησης είχε κάποιες σοβαρές διακυμάνσεις (με χαμηλότερο ποσοστό ίσο με 43%).<sup>35</sup> Από το 2011 και έπειτα ωστόσο, η απορρόφηση ήταν γενικά υψηλή, κατά μέσο όρο άνω του 85%.<sup>36</sup>

Προκειμένου η χώρα να λάβει οικονομική στήριξη από κάθε Ταμείο, οι αρχές καλούνταν να προετοιμάσουν ένα **πολυετές εθνικό πρόγραμμα**, που περιλάμβανε τη στρατηγική που προτείνονταν να ακολουθηθεί για την επίτευξη των κοινών Ευρωπαϊκών στόχων και τον

<sup>35</sup> βλ. Commission Staff Working Document, 2014, σελ. 18, ό.π. 23

<sup>36</sup> βλ. Δήλωση του Υπουργού Εσωτερικών 9 Μαρτίου 2011, διαθέσιμη στο [http://www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo\\_content&lang=&perform=view&id=3542&Itemid=497](http://www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3542&Itemid=497)  
· βλ. Commission Staff Working Document on the Assessment of the implementation of the Greek Action Plan on Asylum and Migration management, 6 Οκτωβρίου 2014, που υπογράμμισε ότι μέχρι το 2010 μόλις ποσοστό 43% της χρηματοδότησης από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων είχε απορροφηθεί, σελ. 18

προϋπολογισμό αυτής. Στη συνέχεια η Επιτροπή προέβαινε σε αξιολόγηση. **Οι ελληνικές αρχές ήταν κατά κανόνα ελεύθερες να επιλέξουν τις δράσεις τους και τον τρόπο που θα τις υλοποιούσαν, αρκεί να συνδέονταν άρρηκτα με τα κοινά ευρωπαϊκά πρότυπα ή να απέφεραν κοινά οφέλη σε ευρωπαϊκό επίπεδο.**<sup>37</sup> Κατόπιν έγκρισης, η χρηματοδότηση χορηγούνταν σε ετήσια βάση. Συμπληρωματική οικονομική στήριξη μπορούσε να δοθεί σε επείγουσες περιπτώσεις.

Η συνεργασία μεταξύ Ελλάδας και Ευρωπαϊκής Επιτροπής υπήρξε σε γενικές γραμμές θετική. Η πιο γνωστή διαφωνία ήταν η άρνηση της Επιτροπής να συμμετάσχει στην κατασκευή ενός φράχτη κατά μήκος των Ελληνοτουρκικών χερσαίων συνόρων (Έβρος) μέσω του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων, ένα έργο που χαρακτηρίσε δημοσίως ως «ανώφελο».<sup>38</sup> Σε απάντηση, οι Ελληνικές αρχές κατηγόρησαν την Επιτροπή για υποκρισία.<sup>39</sup> Ωστόσο αυτό που έχει σημασία είναι ότι, τόσο από πολιτική όσο και οικονομική σκοπιά, η πολιτική της Ελλάδας για τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης ήταν από πολλές απόψεις άμεσο προϊόν μιας κοινής Ευρωπαϊκής προσέγγισης.

## FRONTEX

Ο δεύτερος μεγάλος χρηματοδότης της Ελληνικής πολιτικής για τον έλεγχο της παράτυπης μετανάστευσης την περίοδο 2008-2013 ήταν η FRONTEX. Η FRONTEX ιδρύθηκε το 2004 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο<sup>40</sup>, με σκοπό να λειτουργήσει ως εξειδικευμένος και συντονιστικός φορέας μεταξύ κρατών-μελών σε θέματα συνοριακού ελέγχου. Αν και η πρωταρχική ευθύνη ελέγχου και επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων παρέμεινε στα κράτη-μέλη, η FRONTEX θα διευκόλυνε τον συντονισμό τους. Μέσα από αυτό τον ρόλο, η FRONTEX ανέλαβε ένα ευρύ φάσμα δράσεων ενώ της δόθηκε και η δυνατότητα να συγχρηματοδοτήσει κάποιες επιχειρήσεις και προγράμματα.<sup>41</sup>

Η ακριβής οικονομική στήριξη που παρείχε η FRONTEX στην Ελλάδα παραμένει άγνωστη. Την περίοδο 2008-2013, η Ελλάδα φαίνεται να έλαβε συνολικά **26.585.074 ευρώ** σε μορφή

<sup>37</sup> Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013”, COM/2005/0123 final, 6 Απριλίου 2005, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0123>

<sup>38</sup> Βλ. “Minister in EU row over fence”, Καθημερινή, 7 Φεβρουαρίου 2012, [http://www.ekathimerini.com/4dcgi/\\_w\\_articles\\_ws1\\_1\\_07/02/2012\\_426615](http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_ws1_1_07/02/2012_426615)

<sup>39</sup> Ό.π.

<sup>40</sup> Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, “Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Co-Operation at the External Borders of the Member States of the European Union”, 25 Νοεμβρίου 2004, [http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/frontex\\_regulation\\_en.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf)

<sup>41</sup> Τα βασικά καθήκοντα συνίστανται σε: (α) συντονισμός επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των Κρατών-Μελών, (β) εκπαίδευση κρατικών συνοριοφυλάκων, (γ) αναλύσεις κινδύνων στο πεδίο της διαχείρισης συνόρων (δ) ανάπτυξη επιστημονικής έρευνας σε θέματα επιτήρησης συνόρων (ε) τεχνική και επιχειρησιακή υποστήριξη στα εξωτερικά σύνορα όποτε κριθεί απαραίτητο (στ) υποστήριξη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επιστροφών

**επιδοτήσεων** από τη FRONTEX<sup>42</sup>, όπου το μεγαλύτερο μέρος αυτών φαίνεται να επενδύθηκε στη φύλαξη των θαλασσιών συνόρων. Σε σύγκριση με τη χρηματοδότηση που έλαβε από την Επιτροπή, η χρηματοδότηση από τη FRONTEX ήταν σαφώς μικρότερη καθώς για παράδειγμα το 2013 αντιστοιχούσε, σύμφωνα με το Υπουργείο Ναυτιλίας, μόλις στο 4,7% των ετήσιων εξόδων για τη διαχείριση των θαλασσιών συνόρων.<sup>43</sup>

Πέραν των χρηματοδοτήσεων, η FRONTEX έχει παράσχει και έμμεση οικονομική συνδρομή μέσω επιχειρησιακής στήριξης και ενίσχυσης των υποδομών. Τόσο από άποψη μεγέθους όσο και κόστους, η πιο ακριβής και εκτενής σε διάρκεια επιχείρηση<sup>44</sup> ήταν το **Πρόγραμμα Ποσειδώνας**, μία κοινή επιχειρησιακή δράση που ξεκίνησε το 2008 και σήμερα καλύπτει τόσο τα χερσαία όσο και τα θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας. Αν λάβουμε υπόψη τη χρηματοδότηση που έλαβαν τα λοιπά κράτη-μέλη στο πλαίσιο του προγράμματος αυτό, τότε ο Ποσειδώνας στην ξηρά και στη θάλασσα φαίνεται να κόστισε συνολικά **83.873.060 ευρώ μεταξύ 2008-2013**. Ωστόσο, το ποσό αυτό είναι εικαζόμενο, καθώς το ακριβές κόστος δεν είναι γνωστό.<sup>45</sup>

Με ένα μέσο ετήσιο προϋπολογισμό περίπου 40.000.000 ευρώ για τις επιχειρήσεις της FRONTEX, ποσοστό περίπου 25% φαίνεται να επενδύθηκε για τη διεξαγωγή του Προγράμματος Ποσειδώνας 2008-2013.<sup>46</sup>

Η πιο σημαντική, ωστόσο, επιχείρηση υπήρξε η επιχείρηση **RABIT**, μία έκτακτη δράση της FRONTEX, στόχος της οποίας ήταν να περιορίσει την εισροή μεταναστών από τα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα. Η σημασία της επιχείρησης αυτής ήταν ιδιαίτερως συμβολική, καθώς ήταν η πρώτη φορά που Ευρωπαϊκό κράτος-μέλος επικαλέστηκε κατάσταση έκτακτης ανάγκης και ζήτησε βοήθεια για την επιτήρηση των συνόρων του. Επί της ουσίας, η Ελλάδα παραδεχόταν ότι αδυνατούσε να προστατεύσει μόνης της τα εξωτερικά της σύνορα από εισροές. Η επιχείρηση RABIT διήρκεσε από τις 2 Νοεμβρίου 2010 έως τις 2 Μαρτίου 2011 και κόστισε **4.4 εκατ. ευρώ**. Συνολικά 576 αξιωματικοί, ειδικευμένοι σε θέματα διαχείρισης συνόρων (πχ. εντοπισμός πλαστών εγγράφων, χειρισμός σκύλων, έλεγχος κλεμμένων οχημάτων, ανάκριση) εργάστηκαν ανελλιπώς 19.000 ανθρωπομήρες. Στα τέλη Φεβρουαρίου 2011 ο αριθμός των μεταναστών που συλλαμβάνονταν στην περιοχή είχε μειωθεί από 250 την

<sup>42</sup> Δικοί μας υπολογισμοί από τους Πίνακες 2008-2013 "Tables on Awarded Grants" διαθέσιμοι στην ιστοσελίδα της FRONTEX <http://frontex.europa.eu/about-frontex/governance-documents/>

<sup>43</sup> Συνέντευξη Τύπου Υπουργού Ναυτιλίας, 4 Σεπτεμβρίου 2014

<sup>44</sup> Βλ. ιστοσελίδα Υπουργείου Εξωτερικών, «Frontex: κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις», τελευταία ενημέρωση 11 Απριλίου 2011, <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaioisinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>

<sup>45</sup> Το ακριβές κόστος δεν είναι γνωστό, καθώς η Frontex δεν μπόρεσε να απαντήσει στα ερωτήματά μας, λόγω μεγάλου φόρτου εργασίας. Το ποσό βασίζεται στους δικούς μας υπολογισμούς, και ειδικότερα προκύπτει από το άθροισμα των ποσών από τους Πίνακες 2008-2013 (Tables on Awarded Grants) τα οποία αντιπαραβάλαμε με το Αρχείο των Επιχειρήσεων διαθέσιμο στο <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/>. Σημειώνεται περαιτέρω ότι το Πρόγραμμα Ποσειδώνας φιλοξενήθηκε από την Ελλάδα και τη Βουλγαρία, αλλά τα διαθέσιμα στοιχεία δεν μας επιτρέπουν να διακρίνουμε μεταξύ των δύο δαπανών.

<sup>46</sup> Δικοί μας υπολογισμοί των ετησίων Προγραμμάτων της Frontex, διαθέσιμα στο <http://frontex.europa.eu/about-frontex/governance-documents/>

ημέρα σε 58. Από άποψη μεγέθους και ταχύτητας, θεωρήθηκε η ταχύτερη και πιο επιτυχημένη ανταπόκριση σε επείγουσα κλήση Ευρωπαϊκού κράτους.<sup>47</sup>

Βάσει των παραπάνω, συνολική οικονομική στήριξη που έλαβε η Ελλάδα από τη FRONTEX το διάστημα 2008-2013 ήταν **26.5 εκατ. ευρώ**, αν την υπολογίσουμε στη βάση επιδοτήσεων, και τουλάχιστον **87 εκατ. ευρώ**, αν την υπολογίσουμε στη βάση του συνολικού ποσού, που καταμερίστηκε στο πλαίσιο επιχειρησιακής συνδρομής και ενίσχυσης υποδομών.

**Πίνακας 5. Οικονομική Στήριξη από FRONTEX 2008-2013**

|           | Επιδοτήσεις             |                 | Ενδεικτική Έμμεση Οικονομική Στήριξη     |                       |
|-----------|-------------------------|-----------------|--|-----------------------|
| 2008-2013 | Επιδοτήσεις προς Ελλάδα | <b>26 εκατ.</b> | Πρόγραμμα Ποσειδώνας<br>Επιχείρηση RABIT | 83 εκατ.<br>4.4 εκατ. |
| ΣΥΝΟΛΟ    |                         | 26 εκατ.        |  | >87.4 εκατ.           |

### *Επιχορηγήσεις Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ)*

Η τρίτη κύρια πηγή οικονομικής στήριξης ήταν οι επιχορηγήσεις ΕΟΧ. Το πρόγραμμα ΕΟΧ ιδρύθηκε το 1994 και αποτελεί ένα διακυβερνητικό πρόγραμμα επιχορηγήσεων, σκοπός του οποίου είναι η αποκατάσταση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Κατά συνέπεια η παρεχόμενη οικονομική στήριξη δεν περιορίζεται σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου, αλλά καλύπτει ένα ευρύτερο φάσμα κοινωνικοοικονομικών θεμάτων. Από το 1998 δωρητές του ΕΟΧ είναι η Ισλανδία, η Νορβηγία και το Λιχτενστάιν. Την περίοδο 2009-2014, ο ΕΟΧ είχε στη διάθεσή του 993 εκατ. ευρώ, με τη Νορβηγία να χρηματοδοτεί σε ποσοστό 94%.

Και εδώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει κομβικό ρόλο, καθώς ο καταμερισμός της χρηματοδότησης αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ των δωρητών κρατών και της Επιτροπής. Η συμφωνία αυτή ορίζει το ευρύτερο πλαίσιο μέσα στο οποίο αποφασίζεται η χρηματοδότηση των διαφόρων προγραμμάτων σε κάθε Κράτος Μέλος. Όταν τα μέρη συμφωνήσουν, υπογράφεται «Μνημόνιο Κατανόησης» μεταξύ των δωρητών κρατών και του επωφελομένου κράτους.

Την περίοδο 2009-2014, 63 εκατ. ευρώ επιμερίστηκαν στην Ελλάδα, εκ των οποίων περίπου **21 εκατ. ευρώ επενδύθηκαν στην Ελληνική πολιτική ασύλου και εθελουσίων επιστροφών**. Συνολικά, το άσυλο και η μετανάστευση απορρόφησαν το 2,1% του συνολικού ποσού που είχε στη διάθεσή του το Πρόγραμμα ΕΟΧ, το διάστημα 2009-2014.

<sup>47</sup> Περισσότερα για την επιχείρηση RABIT βλ. “RABIT Operation 2010 Evaluation Report”, Αύγουστος 2011, Βαρσοβία, διαθέσιμο στο [http://frontex.europa.eu/assets/Attachments\\_News/fer\\_rabit\\_2010\\_screen\\_v6.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf)

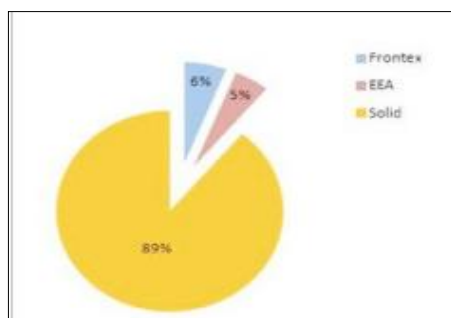
**Πίνακας 6. Επιδοτήσεις ΕΟΧ στην Ελλάδα (2009-2014)**

| Πρόγραμμα 1  |  | Πρόγραμμα 2  |  |
|--|--|--|--|
| Κόστος   | Αντικείμενο  | Κόστος   | Αντικείμενο  |
| 1.115.000  | Υποβοηθούμενες Εθελούσιες Επιστροφές ΔΟΜ             | 4.000.000  | Διερμηνεία Υπηρεσίας Ασύλου                          |
| 2.234.248  | Ύπατη Αρμοστέία-Ενίσχυση Υποδομών Αναμόρφωσης Ασύλου | 9.000.000  | Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής - 240 άτομα                 |
| 4.874.760  | 272 θέσεις σε ανοιχτές δομές φιλοξενίας (2013-2016)  | 1.000.000  | Ξενώνας προσωρινής φιλοξενίας για ασυνόδευτα ανήλικα |
| 125.359  | Σεμινάρια  | 734.176  | Διαχείριση Προγράμματος                              |
| <b>Συνολικό Κόστος: EUR 8.349.367</b><br><b>(επιδότηση ΕΟΧ 100%: 8.349.367 ευρώ)</b> |  | <b>Συνολικό Κόστος: 14.734.176 ευρώ</b><br><b>(επιδότηση ΕΟΧ 85%: 12.524.050 ευρώ)</b> |  |

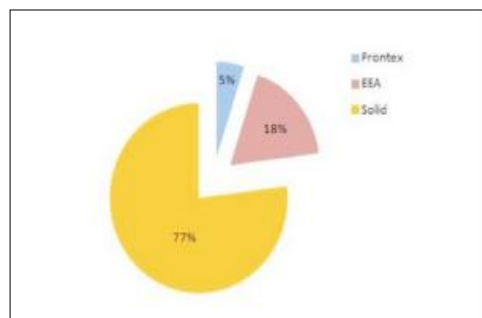
## Συμπεράσματα

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρα ποσά, κατά την περίοδο 2008-2013 η Ελλάδα έλαβε σε **άμεσες επιχορηγήσεις** περίπου 432 εκατ. Ευρώ. Αν λάβουμε υπόψη μας και το κομμάτι της έμμεσης οικονομικής στήριξης, τότε η χρηματοδότηση που έλαβε η Ελλάδα θα μπορούσε σχηματικά να περιγραφεί ως εξής:

**Σχήμα 2α. Άμεση Οικονομική Στήριξη 2008-2013**



**Σχήμα 2β. Έμμεση Οικονομική Στήριξη 2008-2013**



Το συνολικό κόστος για τη διαχείριση του παράτυπου μεταναστευτικού πληθυσμού εντός αυτών των συστημάτων χρηματοδότησης, κόστισε στην Ελλάδα και σε όλους τους βασικούς χρηματοδότες της (ΕΕ, FRONTEX, ΕΟΧ) τουλάχιστον 500 εκατ. ευρώ. εκ του οποίων ποσοστό 15% επενδύθηκε στο σύστημα ασύλου, 30% σε πολιτικές επιστροφής και 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, περίπου 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 ελέγχου 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 αποτιμηθεί με χρηματικούς όρους.

Για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης, τα συμπεράσματα, έως αυτό το σημείο είναι δύο: πρώτον, ότι την περίοδο 2008-2013 η διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα κόστισε στην Ελλάδα τουλάχιστον 500 εκατ. ευρώ. Δεύτερον, δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπήρξε η μεγαλύτερη πηγή χρηματοδότησης, οι Ελληνικές πρακτικές ήταν σε μεγάλο βαθμό σύμφωνες με την Ευρωπαϊκή πολιτική διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΣΥΝΟΡΙΑΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ ΚΑΙ ΣΥΛΛΗΨΕΙΣ

Το αναθεωρημένο Εθνικό Σχέδιο Δράσης της Ελλάδας προέβλεπε ότι μία αποτελεσματική μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να εγγυάται «πρόσβαση στη διεθνή προστασία σε όλους τους παράτυπους μετανάστες που εισέρχονται στη χώρα». Στην πράξη, ωστόσο, βασικό μέλημα αποτέλεσε η απώθηση και η σύλληψη όλων των παράτυπων μεταναστών.<sup>48</sup> Όχι μόνο απορροφήθηκε σε αυτόν τον τομέα το μεγαλύτερο ποσοστό χρηματοδότησης, αλλά η Ελλάδα αναζήτησε εθνικούς πόρους για να εξασφαλίσει την ταχεία ολοκλήρωση των στόχων της.

Η Ελληνική μεταναστευτική πολιτική αναπτύχθηκε στον άξονα μιας ευρύτερης Ευρωπαϊκής πολιτικής, που αντιμετωπίζει τους παράτυπους μετανάστες ως «παράνομους μετανάστες». Η ορολογία συνδέεται με έννοιες όπως η αστυνόμευση, η ασφάλεια και η εγκληματικότητα, ενώ αφήνει λίγα περιθώρια για μία προσέγγιση βασισμένη στα ανθρώπινα δικαιώματα.<sup>49</sup> Το Ελληνικό δίκαιο θεωρεί ποινικό αδίκημα την παράτυπη μετανάστευση, καθώς η είσοδος, παραμονή και διαμονή στη χώρα χωρίς τις απαραίτητες προϋποθέσεις τιμωρείται με τουλάχιστον τρίμηνη φυλάκιση και πρόστιμο τουλάχιστον 1.500 ευρώ.<sup>50</sup> Στην πράξη, οι εισαγγελείς συνήθως απέχουν από την ποινική δίωξη, με αποτέλεσμα οι παράτυποι μετανάστες να εντάσσονται σε διοικητικές διαδικασίες και διαδικασίες επιστροφής.<sup>51</sup>

Ιδιαίτερα από το 2012, οι Ελληνικές Αρχές ακολούθησαν δύο κύριες κατευθύνσεις: καταρχήν ενίσχυσαν τα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα, τα οποία, εκείνη την περίοδο, ήταν το κύριο σημείο εισόδου των παράτυπων μεταναστών στην Ελληνική επικράτεια.<sup>52</sup> Κατά δεύτερον, προσπάθησαν να μειώσουν τον πληθυσμό που διέμενε παράτυπα στη χώρα. Στα προαναφερθέντα περιλαμβάνονται η ανέγερση ενός τεχνητού φράχτη και η υλοποίηση της «Επιχείρησης Ασπίδα» κατά μήκος των Ελληνοτουρκικών συνόρων. Στο εσωτερικό άρχισε η επιχείρηση «Ξένιος Ζευς», που ήταν μια πολιτική επιτόπιας εξακρίβωσης στοιχείων με στόχο τους παράτυπους μετανάστες. Και τα δύο μέτρα ήταν πρωτότυπα για τα εθνικά δεδομένα.

<sup>48</sup> Βλ. Commission Staff Working Document on the Assessment of the implementation of the Greek Action Plan on Asylum and Migration Management, 6 Οκτωβρίου 2014

<sup>49</sup> Βλ. Ειδικός Επίτροπος ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα των Μεταναστών, «Report: Mission to Greece», 17 Απριλίου 2013, σελ. 15

<sup>50</sup> Βλ. νέο Μεταναστευτικό Κώδικα που τέθηκε σε ισχύ στις 4 Ιουνίου 2014· βλ. Ν. 3386/2005, και ειδικότερα άρθρ. 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83 & 89 παρ. 1-3 που ισχύουν ακόμα

<sup>51</sup> Αν η απέλαση δεν πραγματοποιηθεί εντός τριών μηνών, ο εισαγγελέας μπορεί να ανακαλέσει την απόφαση αποχής, αρκεί να μην έχει περάσει πάνω από ένα έτος από την ημερομηνία παράνομης άφιξης, Ν. 3386/2005

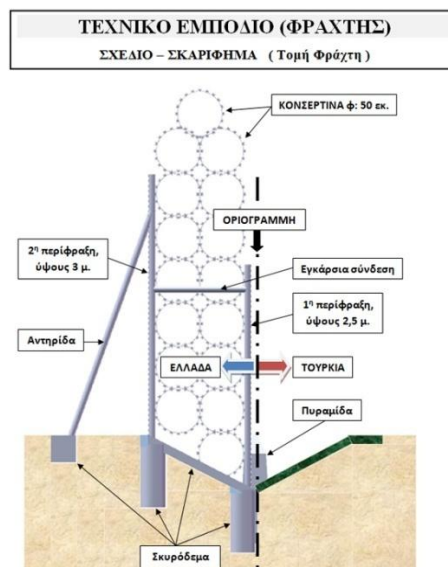
<sup>52</sup> Συνέντευξη με Υποστράτηγο Τσουκνάδη, κατά την εκτίμηση του οποίου ο αριθμός των ημερησίων παράτυπων αφίξεων στα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα ανερχόταν σε 300-400, Ν Βαφειάδης, “Ο Έβρος δεν είναι πια “ξέφραγο αμπέλι”», Καθημερινή, 05 Αυγούστου 2014, διαθέσιμο στο <http://www.kathimerini.com.cy/index.php?pageaction=kat&modid=1&artid=179753>



## Ο Φράχτης στον Έβρο

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 διέλθουν μέσω στεριάς και η οποία είχε καταστεί δημοφιλές σημείο εισόδου. Η ανέγερση ενός φράχτη, σύμφωνα με την Ελληνική κυβέρνηση δεν θα έδινε μόνο οριστική λύση στη συνεχή εισροή των παράτυπων μεταναστών μέσω της περιοχής, αλλά θα είχε και μια θεμελιωδώς συμβολική αξία: θα έστελνε το μήνυμα ότι η Ελλάδα αντιμετώπιζε σοβαρά τη διαχείριση των συνόρων της.<sup>53</sup>

**Γράφημα 3: Σχεδιασμός του Φράχτη στα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα**



Η κατασκευή του φράχτη ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 2011 και ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 2012 με εκτιμώμενο κόστος ύψους 4.800.000 ευρώ, που στη συνέχεια αυξήθηκε σε

<sup>53</sup> Βλ. Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, Δηλώσεις στα Μέσα Ενημέρωσης, 6 Αυγούστου 2012, διαθέσιμο στο [http://www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo\\_content&lang=&perform=view&id=4076&Itemid=529](http://www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=4076&Itemid=529)

5.500.000 ευρώ.<sup>54</sup> Μια πρώτη απόπειρα να αντληθεί χρηματοδότηση από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, απορρίφθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με το αιτιολογικό ότι επρόκειτο για «ανώφελο έργο» καθώς «[...] οι φράχτες και οι τοίχοι είναι βραχυπρόθεσμα μέτρα και δεν προσφέρουν δομικές λύσεις σε θέματα μεταναστευτικής διαχείρισης».<sup>55</sup> Κατά τη γνώμη της Επιτροπής τεχνικός εξοπλισμός, όπως θερμικές κάμερες, ακτίνες Χ και ειδικά εξοπλισμένα οχήματα ήταν προτιμώμενες επενδύσεις από άποψη αποτελεσματικότητας.

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.<sup>56</sup> Αναπτύχθηκε αποκλειστικά επί ελληνικού εδάφους και φέρεται να απέχει στο πλησιέστερο σημείο μόλις 1 μ. από τα Τουρκικά σύνορα.

Σε ό,τι αφορά στο κόστος, την ανέγερση του φράχτη ανέλαβε μια ιδιωτική εταιρία, στην τιμή των **3.160.000 ευρώ**, που καταβλήθηκαν αποκλειστικά από εθνικούς πόρους. Προκειμένου να καταστεί δυνατό ένα τόσο ακριβό εγχείρημα, χρειάστηκε νομοθετική τροποποίηση, καθώς η Ελληνική Αστυνομία μπορούσε να αναλάβει τη διεκπεραίωση έργων με μικρότερο ανώτατο κόστος. Η τελική τιμή περιλάμβανε μόνο την κατασκευή, καθώς ο σχεδιασμός και η μελέτη είχαν πραγματοποιηθεί από τις ελληνικές αρχές.

## Επιχείρηση Ασπίδα

Τρεις μήνες πριν από την ολοκλήρωση του Φράχτη του Έβρου, ξεκίνησε η «Επιχείρηση Ασπίδα». Κύριος σκοπός της επιχείρησης ήταν ο έλεγχος και η αποτροπή παράτυπων αφίξεων, ενισχύοντας τη φυσική παρουσία περιπόλων στα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα.<sup>57</sup>

Η επιχείρηση Ασπίδα ξεκίνησε στις 2 Αυγούστου 2012 και διήρκεσε σε πρώτη φάση μέχρι τις 2 Φεβρουαρίου 2013<sup>58</sup>, όπου και αναπτύχθηκε μία δύναμη **1.881 αστυνομικών κατά μήκος των**

<sup>54</sup> Βλ. Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, Απάντηση της 4ης Αυγούστου 2011, διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/7459324.pdf>

<sup>55</sup> Βλ. “Minister in EU row over fence”, Καθημερινή, 7 Φεβρουαρίου 2012, διαθέσιμο στο [http://www.ekathimerini.com/4dcgi/\\_w\\_articles\\_wsote1\\_1\\_07/02/2012\\_426615](http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsote1_1_07/02/2012_426615)

<sup>56</sup> Βλ. Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Ανακοίνωση Δημόσιας Διαβούλευσης της Τεχνικής Περιγραφής και των Τεχνικών Προδιαγραφών του έργου με τίτλο «Κατασκευή τεχνητού εμποδίου στο χερσαίο τμήμα της ελληνοτουρκικής μεθορίου στη περιοχή Νομού Έβρου», August 2011, διαθέσιμο στο [http://s.enet.gr/resources/article-files/04-08-11\\_texnhto\\_empodio.pdf](http://s.enet.gr/resources/article-files/04-08-11_texnhto_empodio.pdf); Βλ. “Ολοκληρώθηκε ο Φράχτης στον Έβρο”, Καθημερινή, 16 Δεκεμβρίου 2012, διαθέσιμο στο <http://www.kathimerini.gr/22730/article/epikairothta/ellada/oloklhrw8hke-o-fraxths-ston-evro>

<sup>57</sup> Βλ. Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, Απάντηση της 23ης Αυγούστου 2012, διαθέσιμο στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/7696899.pdf>

<sup>58</sup> Η επιχείρηση ανακοινώθηκε στις 30 Ιουλίου 2012 και αρχικά θα διαρκούσε μόλις δύο μήνες, έκτοτε ωστόσο συνεχίζεται, βλ. Frontex, Fran Quarterly, Issue 3, Ιούλιος- Σεπτέμβριος 2012, διαθέσιμο στο [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Fran\\_Q3\\_2012.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q3_2012.pdf)

**συνόρων.**<sup>59</sup> Σε αντίθεση με τον φράχτη του Έβρου, που καλύπτει μόνο το 5% των χερσαίων συνόρων μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας η «Επιχείρηση Ασπίδα» αναπτύχθηκε κατά μήκος 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, συμπεριλαμβανομένων της διαχείρισης του Ασύλου και της ενημέρωσης των παράτυπων μεταναστών σχετικά με τα δικαιώματά τους.<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup> Καθώς ο αριθμός των παράτυπων μεταναστών, που εισέρχονταν της συγκεκριμένης λωρίδας γης, μειωνόταν, μειώθηκε και αριθμός των αστυνομικών κατά το ήμισυ.<sup>62</sup> 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.

## Επιχείρηση Ξένιος Ζεύς

Η επιχείρηση Ξένιος Ζεύς ξεκίνησε σχεδόν ταυτόχρονα με την επιχείρηση Ασπίδα και αποσκοπούσε στη μείωση του πληθυσμού των παράτυπων μεταναστών στο εσωτερικό της χώρας. Στις 16 Ιουλίου του 2014 ενσωματώθηκε στις τακτικές αστυνομικές επιχειρήσεις και περιπολίες και μετονομάστηκε σε επιχείρηση «Θησέας». Το προηγούμενο όνομα, «Ξένιος Ζεύς»,<sup>63</sup> ο θεός της φιλοξενίας στην αρχαία Ελλάδα, δεν είχε βρει ιδιαίτερη δημοσία στήριξη.

Η επιχείρηση Ξένιος Ζεύς αποτελούνταν από μια σειρά τακτικών επιχειρήσεων σε περιοχές όπου σημειωνόταν μεγάλη συγκέντρωση παράτυπων μεταναστών, τόσο σε δημόσιους χώρους όσο και σε σπίτια. Ήταν πρωτοφανής επιχείρηση, τόσο σε γεωγραφική έκταση (τρία μεγάλα αστικά κέντρα) όσο και στην εντατικότητα των ελέγχων. Αρχικά οι έλεγχοι

<sup>59</sup> 783 συνοριοφύλακες απασχολήθηκαν υπό την Αστυνομική Διεύθυνση Αλεξανδρούπολης, 745 στην Ορεστιάδα, 140 στην Ξάνθη και 213 στη Ροδόπη.

<sup>60</sup> Για τη διαδικασία επιλογής του προσωπικού βλ. Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, Απάντηση της 23ης Αυγούστου 2012, διαθέσιμο στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/7696899.pdf>

<sup>61</sup> Βλ. Αναθεωρημένο Σχέδιο Δράσης για τη Διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης, 2013, σελ. 96

<sup>62</sup> Βλ. Ν. Βαφειάδης, «Ο Έβρος δεν είναι πια 'ξέφραγο αμπέλι», Καθημερινή, 4 Αυγούστου 2014 διαθέσιμο στο <http://www.kathimerini.gr/778815/article/epikairothta/ellada/o-evros-den-einai-pia-3efrago-ampeli>

<sup>63</sup> Ξ. Πάντζου, «Ο Ξένιος Ζεύς αποχαιρέτισε τον τόπο που τον γέννησε», 18 Νοεμβρίου 2013, διαθέσιμο στο <http://www.unhcr.gr/1againstracism/o-ξένιος-ζεύς-αποχαιρέτισε-τον-τόπο-πο/>

διενεργούνταν σχεδόν σε καθημερινή βάση, και μάλιστα αδιάκριτα: όποιος έδειχνε υπήκοος τρίτης χώρας υπόκειτο σε έλεγχο, μία διαδικασία που μπορούσε να διαρκέσει αρκετές ώρες και συχνά λάμβανε χώρο σε κοινή θέα. Οι αιτούντες άσυλο και οι νόμιμοι μετανάστες δεν αποτελούσαν εξαίρεση. 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 για παράτυπη παραμονή στην χώρα. Η επιχείρηση δέχθηκε αυστηρές επικρίσεις από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για Πρόσφυγες και Εξόριστους (European Council for Refugees and Exiles) για παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων ειδικά απέναντι σε άτομα που έχριζαν διεθνούς προστασίας. (ECRE Weekly Bulletin, 7 September 2012, διαθέσιμο στο [www.ecre.org](http://www.ecre.org))

Από άποψη πόρων που επενδύθηκαν, ο ακριβής αριθμός των αστυνομικών που απασχολήθηκαν στην επιχείρηση Ξένιος Ζευς, και το ακριβές κόστος της επιχείρησης δεν είναι γνωστά.<sup>64</sup> Σύμφωνα με την αρχική ανακοίνωση, ο Ξένιος Ζευς θα απασχολούσε περίπου 2.000 αστυνομικούς στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας.<sup>65</sup> Καθώς ο έλεγχος της παράτυπης μετανάστευσης εμπίπτει στα τακτικά καθήκοντα των αστυνομικών, αρκετές δαπάνες απορροφήθηκαν από τους μισθούς των αστυνομικών και τα τακτικά επιχειρησιακά έξοδα της Ελληνικής αστυνομίας.<sup>66</sup>

## Αξιολόγηση κόστους-αποτελεσματικότητας

Και οι τρεις αυτές επιχειρήσεις, ο Φράχτης του Έβρου, η Επιχείρηση Ασπίδα και η Επιχείρηση Ξένιος Ζευς αποσκοπούσαν σε ένα ευρύ φάσμα αποτελεσμάτων: αποκατάσταση της δημόσιας τάξης, προστασία της δημόσιας υγείας, καταπολέμηση της εγκληματικότητας, ενίσχυση του τουρισμού και βελτίωση των συνθηκών εργασίας των αστυνομικών σε «προβληματικές» περιοχές. Στο πλαίσιο διαχείρισης της παράτυπης μετανάστευσης, ωστόσο, οι συγκεκριμένοι στόχοι ήταν δύο:

1. αποτροπή των παράτυπων αφίξεων ειδικά σε συγκεκριμένα σημεία εισόδου,

<sup>64</sup> Βλ. Μ. Γιαννακάκη, Ερώτηση στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, 7 Αυγούστου 2014, διαθέσιμο στο <http://mariayannakaki.gr/δημοκρατικη-αριστερα-μαρια-γιαννακακη-βουλη/819-επιχ-ξενιος-ζευς>

<sup>65</sup> Βλ. Ελληνική Αστυνομία, Συνέντευξη τύπου, 4 Αυγούστου 2012, διαθέσιμο στο [http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo\\_content&lang=..'&perform=view&id=18424&Itemid=950&lang=](http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&lang=..'&perform=view&id=18424&Itemid=950&lang=)

<sup>66</sup> Βλ. Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, Απάντηση της 20ης Σεπτεμβρίου 2013, διαθέσιμο στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/8202865.pdf>. βλ. ωστόσο και την κοινοβουλευτική συζήτηση της 22ης Οκτωβρίου 2012, σελ.2934, στη διάρκεια της οποίας ο τότε Υπουργός Προστασίας του Πολίτη δήλωσε ότι ο Ξένιος Ζευς συγχρηματοδοτήθηκε από το Ταμείο Προσφύγων («Επίσης, για να μην δημιουργούνται εντυπώσεις στην ελληνική κοινωνία, μέχρι τώρα ο «ΞΕΝΙΟΣ ΔΙΑΣ» χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω του Ταμείου Προσφύγων με 75% και χάρη στις καλές μας επιδόσεις, τις οποίες έλεγξε η επιτροπή, η πρόταση η οποία φαντάζομαι ότι θα εγκριθεί τις επόμενες ημέρες από το Συμβούλιο Υπουργών και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, είναι να φτάσει η χρηματοδότηση στο 95%»). διαθέσιμο στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20121022.pdf>

2. σύλληψη και εντοπισμός των παράτυπων μεταναστών, που κατόρθωναν να διασχίσουν τα σύνορα με σκοπό την επιστροφή τους στη χώρα καταγωγής.

Τα βασικά εργαλεία για την επίτευξη των στόχων αυτών ήταν (α) η κατασκευή τεχνητού εμποδίου και η φυσική παρουσία (β) η απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού και οι επιχειρήσεις «σκούπα».

## *A. Αποτροπή παράτυπων αφίξεων μέσω τεχνητών εμποδίων και φυσικής παρουσίας*

### **A1. Άμεσα κόστη και άμεσα αποτελέσματα**

Σε ό,τι αφορά στα άμεσα αποτελέσματα, την περίοδο 2008-2012 οι αφίξεις και οι συλλήψεις ήταν σχετικά υψηλές στα χερσαία σύνορα. Από το 2012 έως το 2013 ωστόσο, στον απόηχο του Φράχτη του Έβρου και της επιχείρησης Ασπίδα, υπήρξε δραματική μείωση της τάξης του 96% στις καταχωρημένες παράτυπες αφίξεις μέσω των Ελληνοτουρκικών χερσαίων συνόρων. Ταυτόχρονα, ωστόσο, υπήρξε και μία σχετική αύξηση κατά 231% σε συλλήψεις στα θαλάσσια σύνορα, που κατά τα προηγούμενα έτη αναλογούσε σε μερικές εκατοντάδες το χρόνο.

**Πίνακας 7. Ετήσιες συλλήψεις παράτυπων μεταναστών  
στα Ελληνοτουρκικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα**

| Έτος        | Χερσαία Σύνορα | Θαλάσσια Σύνορα | ΣΥΝΟΛΟ        |
|-------------|----------------|-----------------|---------------|
| 2008        | 14.461         | 30.149          | <b>44.610</b> |
| 2009        | 8.787          | 27.685          | <b>36.472</b> |
| 2010        | 47.088         | 6.204           | <b>53.292</b> |
| 2011        | 54.974         | 1.114           | <b>56.088</b> |
| 2012        | 30.433         | 3.651           | <b>34.043</b> |
| <b>2013</b> | 1.122          | 11.447          | <b>12.233</b> |
| 2014 (Αύγ.) | 1.133          | 22.089          | <b>23.222</b> |

Από το 2010-2012, περίπου 41 εκατ. ευρώ παραχωρήθηκαν από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων για τη φύλαξη των Ελληνοτουρκικών χερσαίων συνόρων, ήτοι 36% του συνολικού διαθέσιμου ποσού για την Ελλάδα το διάστημα 2010-2012.<sup>67</sup> Αν συνυπολογίσουμε το κόστος του Φράχτη του Έβρου και τις επιχειρήσεις της FRONTEX (Rabbit, Poseidon Land 2010-2012), τότε περίπου 67 εκατομμύρια ευρώ διατέθηκαν για τη φύλαξη της Ελληνοτουρκικής

<sup>67</sup> Υπολογισμός βάσει Ετησίων Προγραμμάτων του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη για το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, διαθέσιμα στο [http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo\\_content&perform=view&id=2231&Itemid=440](http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=2231&Itemid=440)

συνοριακής γραμμής στον Έβρο.<sup>68</sup> Τα ποσά αυτά επενδύθηκαν σε μία λωρίδα ξηράς μήκους 206 χλμ., με το σκεπτικό ότι επρόκειτο για πέρασμα στρατηγικής σημασίας.

## A2. Αξιολόγηση σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας

Εάν εκτιμήσουμε σε απόλυτους αριθμούς την αποτελεσματικότητα των εν λόγω μέτρων, 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. Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι η μειωμένη εισροή συνεχίστηκε κατά τη διάρκεια του 2014, γεγονός που καταδεικνύει ότι υπό αυτή την άποψη η πολιτική αυτή είναι μέχρι σήμερα επιτυχημένη.

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 παράλληλη σταδιακή αύξηση στις εισόδους από τα Ελληνοτουρκικά θαλάσσια σύνορα. Τα στοιχεία του 2014 για παράδειγμα, δείχνουν μια δραματική αύξηση αφίξεων μέσω θάλασσας, διπλάσια σε σύγκριση με το 2013.

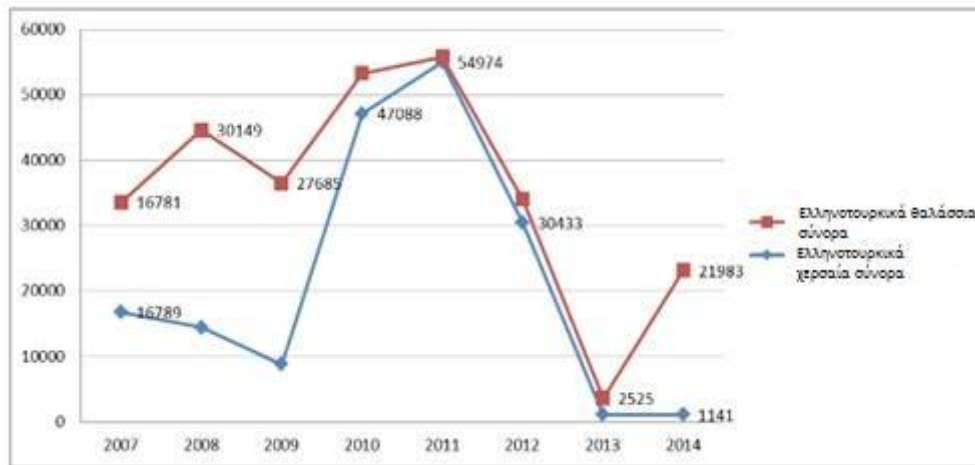
Θα ήταν χρήσιμο σε αυτό το σημείο, να μελετήσουμε τον συνολικό αριθμό των παράτυπων αφίξεων. Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι υπάρχουν **διακυμάνσεις στις αφίξεις μέσω θάλασσας και ξηράς γενικά, ακόμα και εν τη απουσία κάποιου φράχτη και μιας επιχείρησης Ασπίδας**. Αυτό υποδηλώνει ότι η μείωση των αφίξεων το διάστημα 2012-2013 δεν ήταν απαραίτητα αποτέλεσμα ενός τεχνητού εμποδίου και της φυσικής παρουσίας αστυνομικών, αλλά ενδεχομένως σχετίζεται και με άλλους παράγοντες.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Υπολογισμός βάσει (α) Επιχειρησιακά Έξοδα Poseidon Land 2010, 2011, 2012, (β) Ετήσια Προγράμματα 2010, 2011, 2012 Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων (Ευρωπαϊκή και Ελληνική χρηματοδότηση) (γ) Κατασκευή φράχτη στον Έβρο (δ) Επιχείρηση Rabbit

<sup>69</sup> Θα πρέπει να τονιστεί ότι ένα τεχνητό εμπόδιο καθεαυτό δεν είναι πάντα ο μοναδικός λόγος που αλλάζουν οι ροές, και ότι τέτοιου είδους αλλαγές συχνά λαμβάνουν χώρα χωρίς οι λόγοι να είναι πάντα ευδιάκριτοι.



**Γράφημα 4. Εξέλιξη Ροών στα Ελληνοτουρκικά σύνορα 2007-2014 (Αύγ.)**



*Σημείωση: τα στοιχεία αναφέρονται σε συλλήψεις, όχι σε ανθρώπους. Ως εκ τούτου, το ίδιο πρόσωπο, αν συλληφθεί δύο φορές μετράται 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](http://www.astynomia.gr)*

Στην περίπτωση των ροών τη περίοδο 2012-2013, η απότομη μείωση των αφίξεων θα μπορούσε να είναι αποτέλεσμα και της ευρείας δημοσιότητας που δόθηκε τόσο στο χτίσιμο του φράχτη όσο και στην Επιχείρηση Ασπίδα, που έδρασε αποτρεπτικά. Το 2014, με το πέρας της περιόδου αναμονής και την κρίση στη Μέση Ανατολή, ο συνολικός αριθμός των αφίξεων παρουσίασε αύξηση.

Το συμπέρασμα συνεπώς είναι ότι, **η ανέγερση φράχτη καθώς και ανάλογου είδους επενδύσεις σε συγκεκριμένα σημεία εισόδου, μπορούν να θεωρηθούν αποτελεσματικές** εφόσον αφορούν και επικεντρώνονται στη μείωση των αφίξεων από μια συγκεκριμένη «πύλη» εισόδου. Αν όμως τα μέτρα αποσκοπούν στο σύνολο της χώρας τότε είναι μέτριας αποτελεσματικότητας, καθώς οι αφίξεις συνήθως απλά **μετατοπίζονται** σε άλλα σημεία εισόδου.

**Πέραν τούτου, μία αποτελεσματική πολιτική δεν είναι απαραίτητα και επιτυχημένη από άποψη κόστους-αποτελεσματικότητας.** Η βασική αδυναμία της προαναφερθείσας πολιτικής, ιδωμένης συνολικά, είναι ότι αποσκοπεί να αποτρέψει παράτυπες αφίξεις, όταν οι μετανάστες φτάσουν στις πύλες εισόδου. Σε αυτή τη βάση, οι αρχές εστιάζουν στον εντοπισμό ή στην πρόβλεψη πιθανών σημείων εισόδου με σκοπό τον 'αποκλεισμό' τους. Αυτή η προσέγγιση δεν είναι επιτυχημένη **πρώτον, επειδή επενδύει σε περιοχές που μπορεί να χάσουν παντελώς σημασία με την πάροδο του χρόνου και δεύτερον, επειδή τα πολύ μεγάλα κόσθη τέτοιου είδους εμποδίων (καθώς και η συντήρησή τους) καταναλώνουν τους διαθέσιμους πόρους πολύ γρήγορα.**

Το παρακάτω γράφημα μας δείχνει ότι την περίοδο 2008-2013 περίπου 78% της διαθέσιμης επιδότησης από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων επενδύθηκε στην αγορά τεχνικού εξοπλισμού



και νέας τεχνολογίας για την ενίσχυση των ελληνικών συνόρων. Αντιθέτως, η ειδική εκπαίδευση σε θέματα συνοριακού ελέγχου απορρόφησε λιγότερο από 4%.

**Γράφημα 5. Καταμερισμός Επιδότησης Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων 2008-2013**



Η αγορά τεχνικού εξοπλισμού και τεχνολογίας περιλάμβανε:

| Τεχνικός Εξοπλισμός                       | Τεχνολογία                                 |
|---|--|
| Θερμικές Κάμερες                          | Αγορά εξοπλισμού (H/Y, Laptops, Scanners)  |
| Αστυνομικοί Σκύλοι                        | Αναβάθμιση υφιστάμενου δικτύου             |
| Διόπτρες νυχτερινής όρασης και αποστάσεως | Πληροφοριακά Συστήματα Schengen 2ης Γενιάς |
| Χ-ray βαν, οχήματα 4x4, λεωφορεία         | Συστήματα Εντοπισμού και Αποτροπής         |
| Βάρκες περιπολίας                         | Συστήματα ραδιοεπικοινωνίας                |

Παρακάτω παραθέτουμε την ακόλουθη ενδεικτική λίστα αγορών που προγραμματίσαν οι Ελληνικές αρχές στο πλαίσιο των Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων. Μεγάλο μέρος του εξοπλισμού αξιοποιήθηκε στα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Βλ. Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, Απάντηση της 11<sup>ης</sup> Αυγούστου 2011,, διαθέσιμο στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/7464755.pdf>. βλ. Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, Ετήσια Προγράμματα 2011-2012, διαθέσιμο στο [http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo\\_content&perform=view&id=2231&Itemid=440](http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=2231&Itemid=440)

**Πίνακας 8. Αγορές Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων 2011-2012**

| Περιγραφή  | μονάδα x κόστος<br>(εκτ.) | Συνολικό<br>Κόστος |
|--|---------------------------|--------------------|
| Φορητές θερμικές κάμερες   | 20 x 50.000               | 1.000.000          |
| Βαν εξοπλισμένα με συστήματα X-ray<br>ή θερμικές κάμερες και συστήματα radar | 3 x 850.000               | 2.550.000          |
| Οχήματα 4x4  | 150 x 30.000              | 4.500.000          |
| Αστυνομικοί σκύλοι   | 44 x 3.635                | 160.000            |
| Βάρκες Περιπολίας <sup>71</sup>  | 8 x 59.375                | 475.000            |

*Πηγή: Ετήσια Προγράμματα Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων 2011-2012*

Δεδομένου ότι η Ελληνική γεωμορφολογία καθιστά τη χώρα ιδιαίτερως ευάλωτη σε πληθώρα συνοριακών σημείων (ξηρά και θάλασσα), η πολιτική 'περίφραξης' συνοριακών σημείων δεν είναι ιδιαίτερως αποδοτική, κυρίως σε σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας. Παράλληλα, για την υλοποίησή της απαιτείται η αγορά τεχνολογικών εξοπλισμών και επενδύσεις σε πληθώρα συνοριακών σημείων, δεδομένου ότι οι ροές μετακινούνται.

### *Προτεινόμενες Πολιτικές*

Εάν ο βασικός στόχος της Ελλάδας είναι η μείωση του παράτυπου μεταναστευτικού πληθυσμού μέσω της αποτροπής παράτυπων αφίξεων, τότε υπάρχουν εναλλακτικά μέτρα, όπως **καμπάνιες ενημέρωσης στις χώρες καταγωγής**.

Οι καμπάνιες ενημέρωσης είχαν αρχικά ανακοινωθεί ως επιχειρησιακό σχέδιο από τις Ελληνικές αρχές, αλλά φαίνεται να εγκαταλείφθηκαν στην πορεία. 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. Το υλικό αυτό θα μπορούσε να ενημερώνει τους πιθανούς ταξιδιώτες σχετικά με τα μεταναστευτικά συστήματα, που ισχύουν τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρώπη. Συχνά οι μετανάστες, που εισέρχονται παράτυπα στη χώρα, στηρίζονται στις πληροφορίες που τους παρέχουν οι διακινητές, οι οποίοι υπόσχονται μια Ευρώπη ευκαιριών και μια καλύτερη ζωή στις βόρειες χώρες. Για παράδειγμα, πολλοί οικονομικοί μετανάστες πριν ξεκινήσουν το ταξίδι τους δεν γνωρίζουν ότι οι πιθανότητες να αποκτήσουν νόμιμο καθεστώς

<sup>71</sup> Η αγορά πλοιαρίων αφορούσε στα θαλάσσια σύνορα

και να εργαστούν νόμιμα στην Ευρώπη είναι περιορισμένες. Αν λάβουμε υπόψη ότι ο παράτυπος μετανάστης αρκετές φορές είναι καταχρεωμένος στον διακινητή, τη στιγμή που φτάνει στα Ευρωπαϊκά εξωτερικά σύνορα, οι πιθανότητες να επιστρέψει είναι ελάχιστες ακόμα και αν βρεθεί αντιμέτωπος με ένα φράχτη. Σε πολλές περιπτώσεις η είσοδος θα επιτευχθεί μετά από επανειλημμένες προσπάθειες. Η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας, επομένως, απαιτεί οι αρχές να εστιάσουν στις χώρες καταγωγής για την αποτροπή. Καμπάνιες ενημέρωσης έχουν ήδη υλοποιηθεί από το Ηνωμένο Βασίλειο και την Αυστραλία, αξιοποιώντας κυρίως το διαδίκτυο. Πρόκειται για μια πολιτική που αξίζει να επεξεργαστεί τόσο η Ελλάδα όσο και η Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>72</sup>.

#### *B. Συλλήψεις: άμεσα κόστη έναντι άμεσων αποτελεσμάτων*

Στο θέμα του εντοπισμού και τη σύλληψης, τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι από το 2008 έως το 2013 υπήρξε μια γενικότερη μείωση του συνολικού αριθμού συλλήψεων και παράτυπων αφίξεων στην Ελλάδα. Ωστόσο, το 2014 παρουσιάζει αύξηση.

**Πίνακας 9. Συλλήψεις Παράτυπων Μεταναστών 2008-2014**

| Έτος        | Συνολικός Αριθμός Συλλήψεων |
|-------------|-----------------------------|
| 2008        | 146.337                     |
| 2009        | 126.145                     |
| 2010        | 132.524                     |
| 2011        | 99.368                      |
| 2012        | 76.878                      |
| 2013        | 43.002                      |
| 2014 (Αύγ). | 41.930                      |

<sup>72</sup> Βλ. UK Home office, "Information dissemination to potential asylum seekers in countries of origin and transit", Home Office Findings 220, London: UK Home Office, 2014; βλ. Khalid Koser and Marie McAuliffe (2013) Establishing an Evidence-Base for Future Policy Development on Irregular Migration to Australia, June 2013, Occasional Paper, Department of Immigration and Citizenship, Australian Government.

Προκειμένου να αξιολογήσουμε την αποτελεσματικότητα της πολιτικής ελέγχου και σύλληψης, που ακολουθούν οι Ελληνικές αρχές, **δεν αρκεί να εξετάσουμε απλά τον βαθμό μείωσης ή μη των αριθμών**. Τυχόν μείωση των ροών, όπως προαναφέρθηκε, μπορεί να οφείλεται σε πληθώρα αιτιών, που συχνά δεν σχετίζονται με τη μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας (π.χ. οικονομική κρίση, σύμφωνο εποχιακής εργασίας με την Αλβανία). Αντιθέτως, θα πρέπει να εξετάσουμε σε τι βαθμό **η σύλληψη έχει επιτύχει τον βασικό της στόχο, που είναι η επιστροφή, και σε τι βαθμό αυτό τελέστηκε με τρόπο επιτυχημένο από άποψη κόστους-αποτελεσματικότητας**.

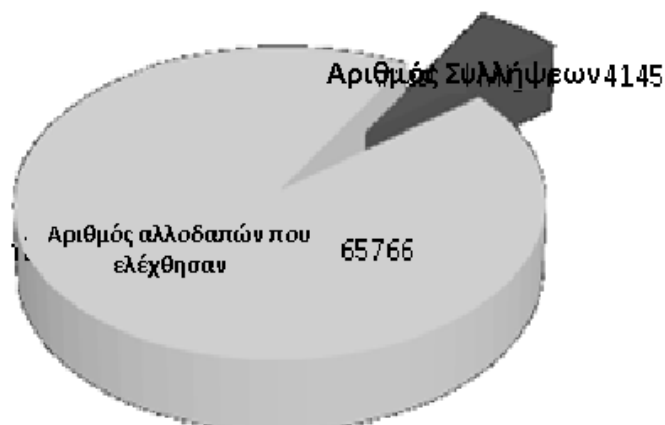
Μια τέτοια αξιολόγηση ενέχει σωρεία δυσκολιών, καθώς τόσο τα κόστη όσο και τα απαραίτητα στοιχεία είναι διαθέσιμα μόνον αποσπασματικά. Για παράδειγμα, το ποσοστό των μεταναστών που διαφεύγουν του εντοπισμού, όπως και το κόστος της επιχείρησης «Ξένιος Ζευς», δεν είναι γνωστά. Αντίστοιχα, δεν γνωρίζουμε την έκβαση κάθε σύλληψης (π.χ. αν ο μετανάστης αφέθηκε ελεύθερος, κατέθεσε αίτηση ασύλου, απελάθηκε, επέστρεψε οικειοθελώς). Η έλλειψη των στοιχείων αυτών καθιστά δύσκολη την αξιολόγηση της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας. Ειδικά για την επιχείρηση «Ξένιος Ζευς» ωστόσο, οι αρχές έχουν δώσει ως σημείο αναφοράς για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας το ποσοστό των μεταναστών που ελέγχθηκαν και εκείνων που συνελήφθησαν τελικά.

**Πίνακας 10. Στατιστικά Στοιχεία Επιχείρηση Ξένιος Ζευς, 2.8.2013-31.12.2013**

| Περίοδος               | Έλεγχοι Μεταναστών  | Συλλήψεις Μεταναστών |
|------------------------|---------------------|----------------------|
| 02.8.2012 – 31.12.2012 | 65.766              | 4.145                |
| 01.1.2013-31.1.2013    | 9.167               | 275                  |
| 01.2.2013- 31.12.2013  | Μη διαθέσιμο        | 1.126                |
| <b>ΣΥΝΟΛΟ</b>          | <b>Μη διαθέσιμο</b> | <b>5.546</b>         |

Πηγή: [www.astynomia.gr](http://www.astynomia.gr)

## Γράφημα 6: Έλεγχοι και Συλλήψεις – Επιχείρηση Ξένιος Ζευς , Αύγ.- Δεκ. 2012



Σε ποσοτικό επίπεδο, ο αριθμός των ελέγχων που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της επιχείρησης «Ξένιος Ζευς» ήταν πρωτοφανής. Σε ποιοτικό επίπεδο ωστόσο, το μεγαλύτερο ποσοστό- περισσότερο από το 90% των μεταναστών που ελέγχθηκαν-, αφέθηκαν στη συνέχεια ελεύθεροι. Με μαθηματικούς όρους, αυτό σημαίνει ότι οι πιθανότητες να είναι παράτυπος ένας μετανάστης, ο οποίος ελέγχθηκε στο πλαίσιο αυτής της επιχείρησης, ήταν μόλις **6%**. Στη διάρκεια του 2013, το ποσοστό των συλλήψεων ήταν ακόμα χαμηλότερο.

Αν συνεκτιμήσουμε τον μεγάλο αριθμό των αστυνομικών που αρχικά συμμετείχαν αλλά και τις ώρες που επενδύθηκαν για τις επιχειρήσεις ελέγχου, δεν προκύπτει ότι μια μαζική επιχείρηση «σκούπας» με στόχο τη μείωση του παράτυπου μεταναστευτικού πληθυσμού είναι αποτελεσματική αναλογικά με το κόστος του μέτρου, καθώς κατά 90% οι πόροι που επενδύονται δεν θα επιφέρουν οριστική επιστροφή.<sup>73</sup> Επιπλέον οφείλουμε να αναλογιστούμε το έμμεσο κόστος για τη κοινωνία, καθώς οι αστυνομικοί δεν απασχολούνται για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας-που αποτελεί βασικό ζήτημα τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα. Το 2013, οι συλλήψεις της επιχείρησης Ξένιος Ζευς αντιστοιχούσαν μόλις στο **3.2% των συνολικών συλλήψεων παράτυπων μεταναστών στην Ελλάδα**.

**Πίνακας 11. Συλλήψεις Ξένιος Ζευς- Συνολικές Συλλήψεις 2013**

| Περίοδος | Συλλήψεις Ξένιος Ζευς | Συνολικός Αριθμός Συλλήψεων στην ελληνική επικράτεια |
|----------|-----------------------|--|
| 2013     | 1.401                 | 43.002   |

<sup>73</sup>

Για περισσότερα για την επιχείρηση Ξένιος Ζευς βλ.

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20120927.pdf>

### *Προτεινόμενες Πολιτικές*

**1. Πιο ουσιαστική και πιο ακριβής συλλογή στοιχείων (η οποία 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, είναι σημαντικό να τηρούνται τουλάχιστον ακριβή στοιχεία, ώστε να μπορεί να γίνεται καλύτερη εκτίμηση των τελικών αποτελεσμάτων τέτοιου είδους πρακτικών.

**2. 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 χρονοβόρα και αναποτελεσματική πρακτική, τόσο για τους ανθρώπους που ελέγχονται, όσο και για τους αστυνομικούς που απασχολούνται στις επιχειρήσεις. Η περαιτέρω επένδυση πόρων στην τεχνολογία ταυτοποίησης πλαστών εγγράφων θα μπορούσε να επιταχύνει τη διαδικασία.

**3. 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, προκειμένου να επιταχύνουν την όλη διαδικασία ταυτοποίησης. Μια τέτοια επένδυση θα μείωνε τον χρόνο των επιχειρήσεων και θα εξασφάλιζε πόρους, οι οποίοι θα μπορούσαν μπορούν να διοχετευθούν αλλού (πχ. συνήθη αστυνομικά καθήκοντα για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας).



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΚΡΑΤΗΣΗ

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 τη στιγμή που περνούν στο έδαφός της.

Μία από τις πιο ριζικές αλλαγές ήταν η **εφαρμογή της αδιάκριτης και χωρίς χρονικό περιορισμό κράτησης, η οποία συνοδεύτηκε από μια πρωτοφανή οικονομική επένδυση στη βελτίωση και επέκταση των εγκαταστάσεων κράτησης**. Οι κατασκευές και τα λειτουργικά έξοδα των περισσότερων εγκαταστάσεων συγχρηματοδοτήθηκαν από την Ευρωπαϊκή Ένωση σε 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 μόνον κατ' εξαίρεση και **υπό πολύ συγκεκριμένες προϋποθέσεις**.<sup>74</sup> Σύμφωνα με αυτούς τους βασικούς κανόνες, η Οδηγία 2008/115/EC (Οδηγία για τις Επιστροφές) προβλέπει ένα πολύ αυστηρό πλαίσιο αναφορικά με τη χρήση της κράτησης στις επιχειρήσεις ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης.

Ειδικότερα, η Οδηγία 2008/115/EC ορίζει πρώτον, ότι **η χρήση της κράτησης οφείλει να είναι περιορισμένη** και ότι αποτελεί **έσχατο μέτρο** σε περίπτωση που δεν αρκούν λιγότερο επαχθή μέτρα. Δεύτερον, η κράτηση πρέπει να εφαρμόζεται **για το μικρότερο δυνατό χρονικό διάστημα** και μπορεί να διαρκέσει μόνον εφόσον βρίσκεται σε εξέλιξη η διαδικασία επιστροφής του κρατούμενου. Σε καμία περίπτωση **δεν μπορεί να ξεπερνά το 18μηνο**. Τρίτον, ότι οι **συνθήκες κράτησης πρέπει να είναι οι ενδεδειγμένες** – οι παράτυποι μετανάστες πρέπει να κρατούνται σε ειδικές εγκαταστάσεις και να αντιμετωπίζονται με αξιοπρεπή και ανθρώπινο τρόπο.<sup>75</sup>

Το Ελληνικό νομικό πλαίσιο για την κράτηση είναι σύμφωνο με τα κοινά πρότυπα που θέτει η ΕΕ. Ειδικότερα, τρία (3) 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.

<sup>74</sup> Βλ. ΕΔΔΑ, Saadi v. the United Kingdom, Αριθ. Προσφ. (Ολομέλεια) 13229/03, Απόφαση της 29 Ιανουαρίου 2008, παρ. 67-74

<sup>75</sup> Βλ. Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών

Γ. Κράτηση υπηκόου τρίτης χώρας που αιτείται ασύλου.

Οι διαφορές ανάμεσα στα τρία αυτά πλαίσια είναι λεπτές και απορρέουν από την ενσωμάτωση των διαφορετικών κοινοτικών οδηγιών στην Ελληνική νομοθεσία κατά μάλλον ανομοιόμορφο τρόπο:<sup>76</sup>

**Πίνακας 12. Ελληνικό Νομοθετικό Πλαίσιο για την Κράτηση των Παράτυπων Μεταναστών**

|                  | Παράτυπη Είσοδος στη Χώρα  | Παράτυπη Διαμονή στη Χώρα  | Αιτούντες άσυλο (νέα αιτήματα)  |
|------------------|--|--|---|
| Νόμος            | Νόμος 3386/2005 (με τροποποιήσεις)   | Νόμος 3907/2011  | π.δ. 113/2013   |
| Λόγοι Κράτησης   | (a) Κίνδυνος φυγής<br>(b) Κίνδυνος για τη Δημόσια Τάξη   | (a) Κίνδυνος Φυγής<br>(b) Επικίνδυνος για την Εθνική Ασφάλεια<br>(c) Παρεμποδίζει τη Διαδικασία Επιστροφής | (a) Ταυτοποίηση<br>(b) Κίνδυνος για τη Δημόσια Τάξη/ Εθνική Ασφάλεια<br>(c) Ταχεία εξέταση αιτήματος ασύλου |
| Μέγιστη Διάρκεια | 18 μήνες   | 18 μήνες   | 18 μήνες  |
| Σκοπός           | Απέλαση  | Επιστροφή (αναγκαστική/εθελουσία)  |   |
| Χώρος            | <ul style="list-style-type: none"> <li>«Ειδικός χώρος παραμονής», (άρθ. 81, Ν. 3386/2005)</li> <li>Αστυνομικά Τμήματα (προσωρινή κράτηση)</li> </ul> | Ειδικές Εγκαταστάσεις (άρθ. 31, Ν.3907/2011)   | Ειδικές Εγκαταστάσεις (άρθ. 31, 3907/2011)  |
| Αρχή             | Αστυνομική Διεύθυνση   | Αστυνομική Διεύθυνση   | Αστυνομική Διεύθυνση (α) και (γ): Προηγούμενη σύσταση Γραφείου Ασύλου                                       |

**Η απόκλιση ωστόσο μεταξύ του 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**.<sup>77</sup> Η Ελλάδα καταδικάστηκε επανειλημμένα από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, τόσο για τις συνθήκες κράτησης, όσο και για τον αυθαίρετο και

<sup>76</sup> Για μία πρόσφατη μελέτη του πλαισίου κράτησης βλ. των συνθηκών κράτησης βλ. see M Marouda, V. Saranti, E. Koutsouraki and M. Rossidi, "The use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies", EMM Study 2014, διαθέσιμο στο [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/12a-greece\\_detention\\_study\\_august2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/12a-greece_detention_study_august2014_en.pdf)

<sup>77</sup> Βλ. A. Triandafyllidou, D. Angeli and A. Dimitriadi, "Detention as Punishment", Midas Policy brief, Απρίλιος 2014, διαθέσιμο στο <http://www.eliampe.gr/wp-content/uploads/2014/04/Polic-brief-Detention-in-Greece-1.pdf>

αυτοματοποιημένο τρόπο με τον οποίο οι μετανάστες στερούνταν της ελευθερίας τους.<sup>78</sup> Παρ' όλα αυτά η Ελλάδα συνέχιζε να εφαρμόζει την ίδια πολιτική στο θέμα της κράτησης, ενώ προώθησε μία σειρά νομοθετικών τροποποιήσεων, που είχαν ως στόχο να «νομιμοποιήσουν» τις ως ανωτέρω πρακτικές, ακολουθώντας το παράδειγμα μιας ολοένα και πιο σκληρής Ευρωπαϊκής πολιτικής απέναντι στους παράτυπους μετανάστες.<sup>79</sup>

Από τις πιο αξιοσημείωτες εξελίξεις ήταν η σταδιακή επέκταση του ανώτατου επιτρεπτού ορίου κράτησης από τους τρεις (3) στους δεκαοκτώ (18) μήνες. Όσον αφορά στους λόγους κράτησης, μία αμφιλεγόμενη νομοθετική τροποποίηση το 2012<sup>80</sup> προέβλεπε ότι πρόσωπα που πάσχουν από μεταδοτικά νοσήματα ή διατρέχουν αυξημένο κίνδυνο μετάδοσης εξαιτίας των συνθηκών στη χώρα καταγωγής τους ή επειδή ζουν υπό συνθήκες ανεπαρκούς υγιεινής, θεωρούνται «επικίνδυνοι για τη δημόσια τάξη» και μπορούν να τεθούν υπό κράτηση.<sup>81</sup>

Το 2013, η χρήση της συστηματικής και απεριόριστης κράτησης ανακοινώθηκε και επίσημα ως πολιτική προτεραιότητα των Ελληνικών αρχών, που ανακοίνωσαν δημοσίως ότι:

*«Στόχος μας είναι κάθε παράνομος μετανάστης, εφόσον τα αρμόδια όργανα κρίνουν ότι δεν δικαιούται διεθνούς προστασίας, να κρατείται μέχρι να επιστρέψει στην πατρίδα του».*<sup>82</sup>

Λίγους μήνες αργότερα η ιδέα της απεριόριστης κράτησης εισήχθη και τυπικά στο Ελληνικό νομικό κεκτημένο μέσω μιας αμφιλεγόμενης γνωμοδότησης του Συμβούλιου του Κράτους.<sup>83</sup>

Σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές, ο βασικός λόγος πίσω από τη νέα αυτή πολιτική ήταν ότι η σύντομη διάρκεια κράτησης δεν διασφάλιζε την απομάκρυνση του παράτυπου μετανάστη, καθώς έληγε η κράτηση προτού εκτελεστεί η εντολή απέλασης/επιστροφής.

Ειδικότερα, 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 (ήτοι περίπου 93.000) και κατά των οποίων εκκρεμούσε απόφαση επιστροφής, συνέχισε να κατοικεί στην χώρα, χωρίς να έχει αιτηθεί ασύλου και χωρίς να τελεί σε διαδικασία επιστροφής.<sup>84</sup> Δημιουργήθηκε συνεπώς η πεποίθηση στις ελληνικές αρχές ότι η επέκταση και χρονική διεύρυνση της κράτησης θα βελτίωνε την αποδοτικότητα των

<sup>78</sup> Βλ. *S.D. v. Greece*, Appl. No 53541/07, Απόφαση της 11 Σεπτεμβρίου 2009· *A.A. v. Greece*, Appl. no. 12186/08, Απόφαση της 22 Ιουλίου 2010· *Tabesh v. Greece*, Appl. no. 8256/07, Απόφαση της 26 Νοεμβρίου 2009· *Rahimi v. Greece*, Appl. No. 8687/08, Απόφαση της 5 Απριλίου 2011· *R. U. v. Greece*, Appl. no. 2237/08, Απόφαση της 7 Ιουνίου 2011

<sup>79</sup> Βλ. Claire de Senarclens, *Forced Migration Review*, fall 2013, Τεύχος 44, σελ. 60

<sup>80</sup> Νόμος 4075/2012

<sup>81</sup> Μέχρι σήμερα οι αρχές υπήρξαν διστακτικές να εφαρμόσουν τη ρήτρα αυτή στο πλαίσιο της παράτυπης μετανάστευσης. Η πιο συνήθης αιτιολογία, είναι ότι ο αλλοδαπός στερείται ταξιδιωτικών εγγράφων, δεν έχει μόνιμη κατοικία και είναι επικίνδυνος φυγής.

<sup>82</sup> Βλ. Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, Συνέντευξη τύπου, 11 Αυγούστου 2013, διαθέσιμο στο [http://www.yptp.gr/index.php?option=ozo\\_content&lang=GR&perform=view&id=4736&Itemid=579](http://www.yptp.gr/index.php?option=ozo_content&lang=GR&perform=view&id=4736&Itemid=579) («Στόχος μας είναι κάθε παράνομος μετανάστης, εφόσον τα αρμόδια όργανα κρίνουν ότι δεν δικαιούται διεθνούς προστασίας, να κρατείται μέχρι να επιστρέψει στην πατρίδα του».)

<sup>83</sup> Ωστόσο είναι πιθανό το μέτρο αυτό να ανακληθεί μέσα στις ερχόμενες εβδομάδες

<sup>84</sup> Βλ. Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Αναθεωρημένο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη Διαχείριση της Μετανάστευσης και του Ασύλου, 2013, σελ. 53

μέτρων επιστροφής και θα μείωνε το ποσοστό μεταναστών χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα των οποίων τα ίχνη χάνονταν. Συγχρόνως, θα έστελνε ένα δυνατό μήνυμα που θα δρούσε αποτρεπτικά σε πιθανές νέες αφίξεις.<sup>85</sup>

Ο σκοπός συνεπώς της πολιτικής της αδιάκριτης και απεριόριστης κράτησης ήταν διττός:

(1) **να αυξήσει το ποσοστό επιστροφών** βραχυπρόθεσμα, και ειδικότερα το ποσοστό εθελουσίων επιστροφών ανάμεσα στους κρατούμενους αλλοδαπούς

(2) **να αποθαρρύνει νέες παράτυπες αφίξεις** μακροπρόθεσμα

## Εγκαταστάσεις Κράτησης

Στο πλαίσιο της πολιτικής αυτής, λειτουργούν επί του παρόντος τέσσερα είδη εγκαταστάσεων στις οποίες ένας μετανάστης μπορεί να κρατηθεί εν αναμονή της επιστροφής του στη χώρα καταγωγής του. Στην πράξη, αρκετές από τις εγκαταστάσεις αυτές λειτουργούν εδώ και πολλά χρόνια και μετά από μια σειρά πρόσφατων ανακαινίσεων επαναλειτουργήσαν με νέο όνομα και ως νέα κατηγορία εγκατάστασης.

**Πίνακας 13. Εγκαταστάσεις Κράτησης Μεταναστών**

| Είδος                                  | Κύριοι Αποδέκτες   | Κύρια Πηγή Χρηματοδότησης   |
|--|--|-----------------------------|
| <b>Προαναχωρησιακά Κέντρα</b>          | Παράτυποι Μετανάστες σε διαδικασία επιστροφής  | Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών |
| <b>Ειδικό Χώρο Παραμονής Αλλοδαπών</b> | Παράτυποι Μετανάστες σε διαδικασία επιστροφής  | Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών |
| <b>Συνοριακές Μονάδες Φύλαξης</b>      | Παράτυποι Μετανάστες εν αναμονή της μεταφοράς σε δομή φιλοξενίας ή σε προαναχωρησιακό κέντρο | Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων   |
| <b>Αστυνομικά Τμήματα</b>              | Παράτυποι Μετανάστες   | Εθνικοί Πόροι               |

## Προαναχωρησιακά Κέντρα & Ειδικό Χώρο Παραμονής Αλλοδαπών

Τα προαναχωρησιακά κέντρα και οι ειδικοί χώροι παραμονής αλλοδαπών αποτελούν τα τυπικά κέντρα κράτησης της Ελλάδας. Οι ειδικοί χώροι παραμονής λειτουργούν ήδη από το 2008. Το πρώτο προαναχωρησιακό κέντρο, στην Αμυγδαλέζα, άνοιξε τις πόρτες του το 2012. Ο σκοπός και των δύο αυτών κατηγοριών είναι να διευκολύνουν την απομάκρυνση των παράτυπων μεταναστών από τη χώρα. Από νομική σκοπιά δεν υπάρχει καμία διαφορά ανάμεσα στις δύο αυτές κατηγορίες χώρων, καθώς ο Ελληνικός νόμος δεν διευκρινίζει περαιτέρω το είδος των εγκαταστάσεων στις οποίες μπορούν να κρατούνται οι μετανάστες. Από πολλές απόψεις, οι εγκαταστάσεις αυτές λειτουργούν υπό ένα μάλλον ασαφές νομικό καθεστώς. Το 2013

<sup>85</sup>

Ό.π

καταρτίστηκε ένας «Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας Υπηρεσιών Φύλαξης Εγκαταστάσεων Κράτησης Αλλοδαπών», που αποσκοπεί για πρώτη φορά να εξασφαλίσει ένα κοινό πλαίσιο ομοιόμορφης λειτουργίας των κέντρων αυτών, καθώς και να θέσει κανόνες σχετικά με τη συμπεριφορά του προσωπικού και τις υποχρεώσεις των κρατουμένων. Η διάρκεια της κράτησης στις ως άνω εγκαταστάσεις ποικίλλει, καθώς εξαρτάται από τις ροές και τη χωρητικότητα. Το μέγιστο επιτρεπτό όριο κράτησης είναι 18 μήνες. Ωστόσο, όπως ήδη αναφέρθηκε, στη διάρκεια του 2014 το όριο αυτό ξεπεράστηκε.<sup>86</sup>

**Πίνακας 14: Χωρητικότητα στις εγκαταστάσεις κράτησης αλλοδαπών**

| Προαναχωρησιακά κέντρα | Χωρητικότητα | Ειδικό χώροι παραμονής αλλοδαπών | Χωρητικότητα |
|------------------------|--------------|----------------------------------|--------------|
| Αμυγδαλέζα             | 2.000        | Κεντρικά - Π. Ράλλη              | 373          |
| Κόρινθος               | 1.024        | Αμυγδαλέζα (ανήλικοι)            | 40           |
| Φυλάκιο                | 374          | Ασπρόπυργος                      | 140          |
| Κομοτηνή               | 540          | Αμαρούσιο                        | 42           |
| Παρανέστι              | 557          | Ελληνικό (παλαιά)                | 63           |
| Ξάνθη                  | 490          | Ελληνικό (νέα)                   | 123          |
|                        |              | Πειραιάς                         | 56           |
| <b>ΣΥΝΟΛΟ</b>          | <b>4,985</b> | <b>ΣΥΝΟΛΟ</b>                    | <b>837</b>   |

*\*Πηγή: Ελληνική Αστυνομία, 1 Απριλίου 2014 και 24 Ιουνίου 2014*

**Πίνακας 15: Αριθμός Μεταναστών Κρατουμένων 2008-2013**

| Προαναχωρησιακά Κέντρα | Αριθμός Κρατουμένων 2012-2013 | Ειδικοί Χώροι Παραμονής Αλλοδαπών         | Αριθμός Κρατουμένων 2008-2013 |
|------------------------|-------------------------------|---|-------------------------------|
| Αμυγδαλέζα             | 6.090                         | Κεντρικά - Π. Ράλλη                       | 36.803                        |
| Κόρινθος               | 2.523                         | Αμυγδαλέζα (Ανήλικοι)                     | 3.072                         |
| Φυλάκιο                | 1.340                         | Ασπρόπυργος                               | 10.158                        |
| Κομοτηνή               | 997                           | Ελληνικό (Παλαιά) (λειτουργ. από το 2010) | 2.890                         |
| Παρανέστι              | 2627                          | Ελληνικό- (Νέα)                           | 8.828                         |
| Ξάνθη                  | 23.768                        | Πειραιάς (κλειστός από το 2012)           | 2.255                         |
|                        |                               | Αμαρούσιο                                 | 2.590                         |
| <b>ΣΥΝΟΛΟ</b>          | <b>37.345</b>                 | <b>ΣΥΝΟΛΟ</b>                             | <b>66.956</b>                 |

\* Πηγή: Ελληνική Αστυνομία, 1 Απριλίου 2014, 24 Ιουνίου 2014

### Μονάδες Συνοριακής Φύλαξης και Αστυνομικά Τμήματα

Οι μονάδες συνοριακής φύλαξης είναι εγκατεστημένες στα Ελληνικά σύνορα. Μαζί με τα αστυνομικά τμήματα δεν αποτελούν πρωτίστως χώρους κράτησης, αλλά αποσκοπούν στην προσωρινή κράτηση του αλλοδαπού μέχρις ότου καταστεί εφικτή η μεταφορά του σε κάποιο προαναχωρησιακό κέντρο ή σε δομή φιλοξενίας. Στην πραγματικότητα, ωστόσο, ένας παράτυπος μετανάστης μπορεί να παραμείνει επί μήνες έγκλειστος στους χώρους αυτούς.

**Πίνακας 16. Στατιστικά Κράτησης σε Μονάδες Συνοριακής Φύλαξης – Αστυνομικά Τμήματα**

| Μονάδες Συνοριακής Φύλαξης |                     | Αστυνομικά Τμήματα                |               |
|----------------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------|
| Χωρητικότητα               | Αριθμός Κρατουμένων | Χωρητικότητα/ Αριθμός Κρατουμένων |               |
| Διδυμότειχο                | 15                  | Μη διαθέσιμος                     | Μη διαθέσιμος |
| Κυπρίνου                   | 374                 |                                   |               |
| Μεταξάδων                  | 11                  |                                   |               |
| Φέρρες                     | 72                  |                                   |               |
| Νέα Βύσσα                  | 11                  |                                   |               |
| Ορεστιάδα                  | 15                  |                                   |               |
| Σουφλί                     | 32                  |                                   |               |
| <b>ΣΥΝΟΛΟ</b>              | <b>530</b>          |                                   |               |

\*Πηγή: Ελληνική Αστυνομία, 24 Ιουνίου 2014



Σε επιχειρησιακό επίπεδο, όλες οι ως άνω εγκαταστάσεις λειτουργούν υπό την ευθύνη της Ελληνικής Αστυνομίας.<sup>87</sup> Υπηρεσίες φύλαξης παρέχονται από την αστυνομία, ενώ ιατρικές υπηρεσίες παρέχονται κατά κανόνα από ΜΚΟ,<sup>88</sup> ενώ τα επείγοντα περιστατικά μεταφέρονται στα δημόσια νοσοκομεία. Στα προαναχωρησιακά κέντρα όλες οι βασικές υπηρεσίες (καθαριότητα, σίτιση, ενδυμασία) έχουν ανατεθεί σε ιδιωτικές εταιρίες, ενώ σκοπός είναι να ανατεθεί στο μέλλον και η φύλαξη.

## Άμεσα αποτελέσματα

Την περίοδο 2008-2013 καταγράφηκαν σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία συνολικά **104.351 κρατούμενοι μετανάστες**. Ο αριθμός αυτός περιλαμβάνει τους κρατούμενους στα προαναχωρησιακά κέντρα και στους ειδικούς χώρους παραμονής. Δεν περιλαμβάνει ωστόσο τους κρατούμενους σε μονάδες συνοριακής φύλαξης και στα αστυνομικά κρατητήρια, καθώς, σύμφωνα με την αστυνομία, δεν τηρούνται τα σχετικά στατιστικά στοιχεία στις εν λόγω εγκαταστάσεις.

Η μη τήρηση στατιστικών στοιχείων αποτελεί **σοβαρή έλλειψη της παρακολούθησης εφαρμογής της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, αφού ένας σημαντικός αριθμός μεταναστών κρατείται στις συγκεκριμένες εγκαταστάσεις**.<sup>89</sup> Άγνοια του αριθμού αυτού επηρεάζει την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των εν λόγω μέτρων, τόσο σε επίπεδο χάραξης πολιτικής, όσο και σε επίπεδο καταμερισμού των διαθέσιμων πόρων.

Αναφορικά με τους μακροπρόθεσμους στόχους (αποτροπή), η συγκεκριμένη πολιτική, είναι πολύ πρόσφατη, ώστε να μπορέσουμε να αξιολογήσουμε την αποτελεσματικότητά της σε βάθος χρόνου.

Αναφορικά με τους βραχυπρόθεσμους στόχους (αύξηση επιστροφών), αν εστιάσουμε στην περίοδο 2012-2013, οπότε τα περισσότερα προαναχωρησιακά κέντρα είχαν ξεκινήσει τη λειτουργία τους, τότε μεταξύ 2012-2013 κατεγράφησαν **54.603 μετανάστες κρατούμενοι στην Ελλάδα (προ-αναχωρησιακά κέντρα/ ειδικοί χώροι παραμονής)**.

<sup>87</sup> Π.δ. 141/1991, βλ. και Συνήγορος του Πολίτη, Επισημάνσεις για τα Κέντρα Κράτησης, διαθέσιμο στο <http://www.synigoros.gr/?i=foreigner.el.paremvaseis-stp.118228>

<sup>88</sup> Π.χ. Ιατρική Παρέμβαση Médecins sans Frontières, βλ. Υπουργείο Εργασίας Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Ετήσια Προγράμματα Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων 2009, 2010, διαθέσιμο στο <http://www.moh.gov.gr/articles/social-solidarity/domes-kai-draseis-koinwnikhs-allhleggyhs/eyrwpaiko-tameio-prosfygwn-2008-2013/225-ethsia-programmata>

<sup>89</sup> Βλ. Committee on the Prevention of Torture, Συμβούλιο της Ευρώπης, Reports on Detention Conditions in Greece, διαθέσιμο στο <http://www.cpt.coe.int/en/states/grc.htm>

**Πίνακας 17. Αριθμός Κρατουμένων 2012-2013**

| Κατηγορία                  | Χωρητικότητα | Στατιστικά Κρατουμένων |
|----------------------------|--------------|------------------------|
| Μονάδες Συνοριακής Φύλαξης | 560          | Μη διαθέσιμο           |
| Ειδικοί Χώροι Παραμονής    | 837          | 17,458                 |
| Προαναχωρησιακά Κέντρα     | 4,985        | 37,345                 |
| Αστυνομικά Τμήματα         | Μη διαθέσιμο | Μη διαθέσιμο           |
| <b>Σύνολο</b>              | <b>6.867</b> | <b>54.803</b>          |

\*Πηγή: Ελληνική Αστυνομία, 1 Απριλίου, 24 Ιουνίου 2014

Την περίοδο 2012-2013 επιπλέον σημειώθηκε μια γενική αύξηση στις εθελούσιες και αναγκαστικές επιστροφές των παράτυπων αλλοδαπών.

**Πίνακας 18. Επιστροφές 2012-2013**

| Έτος | Αναγκαστικές Επιστροφές | Εθελούσιες Επιστροφές | Σύνολο |
|------|-------------------------|-----------------------|--------|
| 2012 | 6.798                   | 11.526                | 20.473 |
| 2013 | 8.780                   | 9.962                 | 16.490 |

\*Ελληνική Αστυνομία, 24 Ιουνίου 2014 και 1 Απριλίου 2014, ΔΟΜ 2 Ιουνίου 2014

Ωστόσο, τα διαθέσιμα στοιχεία δεν αποδεικνύουν κάποια σχέση μεταξύ κράτησης και επιστροφής.

**Αξιολόγηση κόστους-αποτελεσματικότητας**

Από οικονομική άποψη, η επιβολή ενός μέτρου δεν εγγυάται και την 100% αποτελεσματικότητά 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 τον βαθμό ανταπόκρισης του παραβάτη στην επιβολή (αποτρεπτικός χαρακτήρας της καταδικαστικής απόφασης). Ο Gary Becker, γνωστός οικονομολόγος<sup>90</sup>, 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

<sup>90</sup> Βλ. G. Becker, Crime and Punishment: an Economic Approach, *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, G. Becker and W. L. Landes (eds), 1974, UMI publ., σελ. 1-54, διαθέσιμο στο <http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>

μόνη της, δεν είναι αρκετή, ώστε να αντισταθμίσει κάθε άλλο κόστος. Σε αυτό το πλαίσιο, η κράτηση δεν εμφανίζεται ως ιδιαίτερα επιτυχημένο μέτρο, πρώτον επειδή είναι πάρα πολύ ακριβή και δεύτερον, επειδή επιφέρει απώλειες όχι μόνο για τον παραβάτη αλλά και για το κοινωνικό σύνολο. Κατά κανόνα, λοιπόν θα πρέπει να επιλέγονται ηπιότερα μέτρα.

Η πολιτική, συνεπώς, της αδιάκριτης κράτησης την οποία εφαρμόζει η Ελλάδα, έχει ιδιαίτερα χαμηλή αποδοτικότητα σε σχέση με το κόστος της σε πολλά επίπεδα:

Πρώτον, επειδή **υπερβαίνει τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ελλάδας για τη συνολική πολιτική επιστροφών**. Ειδικότερα, το κόστος κράτησης ενός παράτυπου μετανάστη στην Ελλάδα είναι κατά μέσο όρο **16 ευρώ/ημέρα**,<sup>91</sup> εκ των οποίων **5,87 ευρώ/ημέρα διατίθενται για τη σίτιση**. Σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες το ποσό αυτό είναι ελλιπές<sup>92</sup> και **δεν επαρκεί** να καλύψει τις πιο βασικές ανάγκες των κρατουμένων.<sup>93</sup> Οι ΜΚΟ συχνά προσφέρουν είδη πρώτης ανάγκης στους κρατούμενους από ιδίους πόρους.<sup>94</sup> Με βάση την παρούσα χωρητικότητα των προαναχωρησιακών κέντρων (4.985 θέσεις), η κράτηση κοστίζει στην Ελλάδα (και στην 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 στόχος είναι η δημιουργία 7.000-7.500 θέσεων<sup>95</sup>, με βάση όσα έχουν ανακοινωθεί, τότε **το ετήσιο κόστος της επιβολής κράτησης φτάνει τα 43.200.000 ευρώ ετησίως**. Το 2013, για την εφαρμογή της πολιτικής επιστροφών της Ελλάδας (προαναχωρησιακά κέντρα και επιχειρήσεις επιστροφών), υπήρχαν διαθέσιμα 46 εκατομμύρια ευρώ, τόσο από Ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις, όσο και από τον εθνικό προϋπολογισμό. Ο υπολογισμός αυτός δείχνει ότι **η παρούσα πολιτική κράτησης υπερβαίνει τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ελλάδας για την συνολική πολιτική επιστροφών, όπως προβλέπεται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών**.

Δεύτερον, το κόστος της κράτησης **βαρύνει δυσανάλογα** τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ελλάδας στο Ταμείο Επιστροφών. Επί του παρόντος, περίπου 32% της συνολικής χρηματοδότησης έχει καταναλωθεί για τη δημιουργία και ανακαίνιση των εγκαταστάσεων κράτησης. Αν συνεκτιμήσουμε και τις λοιπές ανάγκες της Ελλάδας, στο τέλος μόλις 50%

<sup>91</sup> Υπολογιζόμενο βάσει των ετήσιων λειτουργικών εξόδων και των προαναχωρησιακών κέντρων και της χωρητικότητας τους όπως στο Αναθεωρημένο Σχέδιο Δράσης για τη Διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης, Κεφάλαιο 4, 2013. Βλ. επίσης κοινή υπουργική απόφαση Αρ. 2/30866/0022 του Υπουργείου Οικονομικών και Υπουργείου Δημοσίας Τάξης, 12. Ιουλίου 2001. Βλ. Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, Απάντηση της 3ης Φεβρουαρίου 2014, διαθέσιμο στο

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/8341922.pdf>

<sup>92</sup> Για μία συγκριτική επισκόπηση των πρακτικών κράτησης που εφαρμόζουν τα Κράτη-Μέλη βλ.

Global Detention Project, "Europe: Profiles", διαθέσιμο στο <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe.html>

<sup>93</sup> Βλ. Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, "Report to the Greek Government on the visit to Greece from 4 to 16 April 2013", 16 Οκτωβρίου 2014, διαθέσιμο στο <http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2014-26-inf-eng.pdf>

<sup>94</sup> Συνέντευξη με Médecins sans Frontières, 5 Μαΐου 2014

<sup>95</sup> Το αρχικό σχέδιο προέβλεπε τη δημιουργία 10.000 θέσεων κράτησης μέχρι το τέλος του 2014. Βλ. Commission Staff Working Document on the Assessment of the implementation of the Greek Action Plan on Asylum and Migration management, 6 Οκτωβρίου 2014, σελ.14

απομένει προκειμένου να υλοποιηθούν επιστροφές.<sup>96</sup> Αν λάβουμε υπόψη ότι το πρόγραμμα προβλέπει λειτουργικά έξοδα ύψους 43.2 εκατ. ευρώ, τότε καθίσταται σαφές ότι οι αρχές θα πρέπει να προβούν σε σημαντικές περικοπές από άλλες δράσεις, οι οποίες στηρίζονται από το Ταμείο Επιστροφών προκειμένου να μπορέσουν να υλοποιήσουν την προβλεπόμενη αυτή πολιτική.

**Γράφημα 7. Καταμερισμός πόρων του Ταμείου Επιστροφών στην Ελλάδα**



Τρίτον, η Ελλάδα σχεδίασε την πολιτική της με την πεποίθηση ότι **οι κρατούμενοι θα συμφωνούσαν να επιστρέψουν στις χώρες τους μέσα σε σύντομο σχετικά χρονικό διάστημα.**<sup>97</sup> Στην πράξη, ωστόσο, οι προσδοκίες αυτές συχνά δεν πραγματοποιήθηκαν. Για παράδειγμα, **στη διάρκεια του 2013 η πλειονότητα των παράτυπων μεταναστών αρνήθηκε να επιστραφεί, ενώ 300 μετανάστες παρέμειναν κρατούμενοι για διάστημα άνω των 18 μηνών.**<sup>98</sup> Άγνωστος αριθμός αλλοδαπών αφέθηκε στη συνέχεια ελεύθερος, επειδή επέμειναν στην άρνηση τους για επιστροφή, ακόμα και μετά από 24 μήνες κράτησης.<sup>99</sup> Επιπροσθέτως 150 κρατούμενοι αφέθηκαν ελεύθεροι, όταν τα Ελληνικά δικαστήρια απεφάνθησαν ότι η κράτηση πέραν του 18μήνου είναι παράνομη.

<sup>96</sup> Βλ. Commission Staff Working Document on the Assessment of the implementation of the Greek Action Plan on Asylum and Migration management, 2014, σελ. 14

<sup>97</sup> Βλ. Εθνικό Σχέδιο Δράσης, 2013, σελ. 53, «all immigrants who do not fall under the status of international protection ... will be arrested, detained and returned to their countries of origin. In the case of an application for international protection, this ... will be examined in a maximum period of 2 months, and if rejected, the illegal immigrant will be returned».

<sup>98</sup> Βλ. Γνωμοδότηση Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, 44/2014, διαθέσιμο στο <http://www.nsk.gov.gr/webnsk/gnwmodothsh.jsp?gnid=1868995>

<sup>99</sup> Βλ. Δ. Αγγελίδης, «Ελεύθερος ο ένας από τους τρεις εξεγερμένους κρατούμενους του Ελληνικού», Εφημερίδα των Συντακτών, 3 Οκτωβρίου 2014, διαθέσιμο στο <http://www.efsyn.gr/?p=240391>

**Δεδομένου ότι η κράτηση κοστίζει, και η παραμικρή απώλεια μεταφράζεται σε εκατομμύρια ευρώ.** Για παράδειγμα στην περίπτωση των 150 κρατουμένων, η απώλεια των πόρων που είχαν επενδυθεί στην κράτησή τους ισοδυναμεί με 1.3 εκατ. ευρώ σε 1,5 χρόνο. Για τους 300 μετανάστες, η απώλεια ήταν 2.6 εκατ. ευρώ σε 1,5 χρόνο. Αν πάρουμε το υποθετικό σενάριο ότι όλα τα κέντρα λειτουργούν με πλήρη χωρητικότητα και ότι 30% των κρατουμένων αρνείται κάθε χρόνο να επιστραφεί, τότε η ετήσια απώλεια των πόρων που επενδύθηκαν στην κράτησή τους επί ματαίω θα ήταν 12.960.000 ευρώ, ήτοι το 1/3 της συνολικής επιδότησης της Ελλάδας από το Ταμείο Επιστροφών για το 2013.

Το σχέδιο της Ελλάδας στηρίχθηκε επίσης στην πεποίθηση ότι όλες οι αιτήσεις ασύλου θα διεκπεραιώνονταν μέσα σε 2 μήνες. Σε περίπτωση αρνητικής απόφασης, οι μετανάστες θα επιστρέφονταν άμεσα. Την περίοδο 2013-2014, ο μέσος όρος εξέτασης ενός αιτήματος ασύλου σε πρώτο και δεύτερο βαθμό ήταν 99 ημέρες (3,3 μήνες).<sup>100</sup> Ο πρόσθετος απαιτούμενος χρόνος εξέτασης ενός αιτήματος σε δικαστικό επίπεδο είναι άγνωστος. Αν λάβουμε υπόψη ότι είναι αδύνατη η επιστροφή, όσο εκκρεμεί αίτηση ασύλου, τότε η κράτηση των αιτούντων άσυλο συνεπάγεται και απώλεια πόρων, αλλά και διοικητικά έξοδα πρόσθετα της αίτησης ασύλου. Η απώλεια αυτή δεν είναι διόλου ευκαταφρόνητη. Για παράδειγμα, από τα μέσα 2013 έως τα μέσα του 2014, 2.323 κρατούμενοι αιτήθηκαν ασύλου. Σε τουλάχιστον 1.187 περιπτώσεις εκδόθηκε απόφαση σε πρώτο βαθμό εντός 58 ημερών.<sup>101</sup> **Αυτό σημαίνει ότι 1.101.536 ευρώ επενδύθηκαν σε κράτηση, που εκ των πραγμάτων δεν μπορούσε να επιτύχει την επιστροφή του μετανάστη.**<sup>102</sup>

**Πίνακας 17. Αιτήματα ασύλου που κατατέθηκαν από κρατούμενους, 2008-2013<sup>103</sup>**

| Έτος            | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Αιτήματα Ασύλου | 2.868 | 4.759 | 5.136 | 4.595 | 5.735 | 2.623 |

\* Πηγή: Ελληνική Αστυνομία, 1 Απριλίου 2014

<sup>100</sup> Στατιστικά Ιούνιος 2013- Αύγουστος 2014, νέα υπηρεσία ασύλου. Βλ. και Έκθεση Καμπάνιας για το Άσυλο, Οκτώβριο 2014, διαθέσιμη στο <http://asylum-campaign.blogspot.gr/>

<sup>101</sup> 58 ημέρες από την ημέρα καταγραφής του αιτήματος μέχρι την έκδοση πρωτοβάθμιας απόφασης. Ο αριθμός 1,187 περιλαμβάνει μόνο αποφάσεις κατ' ουσία και όχι παραιτήσεις και απαράδεκτες αιτήσεις.

<sup>102</sup> Ό.π.

<sup>103</sup> Απάντηση Ελληνικής Αστυνομίας στο Ελιαμέπ, 1 Απριλίου 2014

## Εναλλακτικά Μέτρα αντί της Κράτησης

### Κέντρα Πρώτης Υποδοχής και Ταυτοποίησης

Η ιδέα των κέντρων ταυτοποίησης για την αποτελεσματική διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης είναι σχετικά καινούρια και προτάθηκε μαζί με την ιδέα για τη δημιουργία Κέντρων Πρώτης Υποδοχής, τα οποία θα αντικαθιστούσαν σταδιακά τις μονάδες συνοριακής φύλαξης και τις λοιπές ακατάλληλες εγκαταστάσεις, που χρησιμοποιούσαν οι αρχές για να υποδεχθούν και να ταυτοποιήσουν τους νεοαφιχθέντες μετανάστες.<sup>104</sup> **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.** Επί του παρόντος λειτουργούν από το 2013 δύο κέντρα ταυτοποίησης στη Σάμο και στη Χίο.

Τα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής αποσκοπούν στην παροχή πρώτων βοηθειών στους νεοαφιχθέντες (φαγητό, ιατρικές υπηρεσίες, νομικές πληροφορίες) και υπηρεσιών υποδοχής. Οι νεοαφιχθέντες παραμένουν στα κέντρα πρώτης υποδοχής κατά μέσο όρο για 12 ημέρες και σε εξαιρετικές περιπτώσεις για 25 ημέρες<sup>105</sup>. Στόχος είναι ο εντοπισμός ευάλωτων κατηγοριών, η παροχή άμεσης υποστήριξης και φροντίδας, η πληροφόρησή τους για τις διαδικασίες ασύλου, καθώς και η χρήση τους ως χώρων πρώτης αναφοράς για τα περιστατικά παράτυπης άφιξης στη χώρα. Επί του παρόντος λειτουργεί από το 2013 ένα κέντρο πρώτης υποδοχής στο Φυλάκιο (Έβρος). Στα νησιά λειτουργούν προς το παρόν δύο κινητές μονάδες πρώτης υποδοχής.

Οι υποδομές ωστόσο υστερούν κατά πολύ των αναγκών. Δεδομένων των σοβαρών ελλείψεων σε θέματα πρώτης υποδοχής, η Ύπατη Αρμοστεία έχει αναλάβει σημαντική επιχειρησιακή δράση στον εν λόγω τομέα εστιάζοντας σε στρατηγικά σημεία εισόδου.<sup>106</sup>

Η δημιουργία του Κέντρου Πρώτης Υποδοχής και των Υπηρεσιών Πρώτης Υποδοχής χρηματοδοτήθηκε από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων. Το συνολικό κόστος ήταν περίπου 9 εκατ. ευρώ<sup>107</sup>, ενώ δόθηκε και πρόσθετη επείγουσα χρηματοδότηση για να καλυφθούν στην πράξη οι ανάγκες ταυτοποίησης, υποδοχής και παραπομπής. Παρ' όλα αυτά, ο καταμερισμός είναι ενδεικτικός της βαρύτητας, που δίνουν οι αρχές στην κράτηση έναντι της ιδιαιτέρως κρίσιμης πρώτης υποδοχής.<sup>108</sup>

<sup>104</sup> Βλ. Commission Staff Working Document on the Assessment of the implementation of the Greek Action Plan on Asylum and Migration management Council of the European Union, 2014, σελ. 5

<sup>105</sup> Απάντηση Ελληνικής Αστυνομίας στο Ελιαμέπ, 28 Ιανουαρίου 2014

<sup>106</sup> Συνέντευξη με UNHCR, 20 Απριλίου 2014

<sup>107</sup> Ό.π. 104

<sup>108</sup> Βλ. και Ελληνική Αστυνομία, Απάντηση στο Συνήγορο του Πολίτη, 17 Ιουλίου 2013, διαθέσιμο στο <http://www.synigoros.gr/resources/apanthsh-elas-19-07-13.pdf>



**Πίνακας 18. Προγραμματισμένες Κατασκευές στο Αναθεωρημένο Εθνικό Σχέδιο Δράσης 2013<sup>109</sup>**

| Αντικείμενο            |     | Ετήσια Λειτουργικά Εξοδα | Πρόοδος   |
|------------------------|-----|--------------------------|---|
| Κέντρα Πρώτης Υποδοχής | x 4 | 21 εκατ.                 | 1 λειτουργικό κέντρο (240 θέσεις)<br>Αναζήτηση χρηματοδότησης για υλοποίηση λοιπών  |
| Προαναχωρησιακά Κέντρα | x 9 | 57 εκατ.                 | 6 λειτουργικά κέντρα (4,985 θέσεις)<br>Χρηματοδότηση εξασφαλισμένη για λοιπά κέντρα |

### Ανοιχτά Κέντρα Φιλοξενίας

Καθώς η κράτηση αποτελεί έσχατο μέτρο, αναμενόταν από την Ελλάδα να συστήσει ανοιχτά κέντρα φιλοξενίας για να στεγάσουν τους παράτυπους μετανάστες. **Οι υπάρχουσες δομές φιλοξενίας απευθύνονται επί του παρόντος σε ασυνόδευτους ανηλίκους, οικογένειες και ευάλωτες ομάδες (π.χ. θύματα βασανιστηρίων).** Ορισμένες εγκαταστάσεις είναι επίσης ανοιχτές σε ενήλικες γυναίκες και σε μία περίπτωση μπορούν να φιλοξενηθούν και άντρες. Απαραίτητη προϋπόθεση ωστόσο είναι οι φιλοξενούμενοι να είναι καταγεγραμμένοι αιτούντες άσυλο. 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 PRAKSIS**, διατηρεί διαμερίσματα, τα οποία φιλοξενούν έως και τέσσερα άτομα το καθένα με συνολική χωρητικότητα τα 130 άτομα. Το μέσο συνολικό κόστος φιλοξενίας ενός ατόμου κυμαίνεται μεταξύ 9 και 12 ευρώ την ημέρα. Στο κόστος αυτό συμπεριλαμβάνονται λογαριασμοί και συντήρηση (βάψιμο, έπιπλα, ηλεκτρικές επισκευές). Η στέγαση έχει προσωρινό χαρακτήρα (μέσος όρος 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 ολιστική, υπό την έννοια ότι η βοήθεια που δέχεται ο επωφελούμενος δεν είναι μόνον οικονομικής φύσεως. Είναι συγχρόνως μια βιώσιμη προσέγγιση καθώς ο μετανάστης ενσωματώνεται στη κοινωνία υποδοχής.

Η χωρητικότητα αντίστοιχων δομών έχει επί του παρόντος ως ακολούθως:

<sup>109</sup> Στην αξιολόγησή της για την πρόοδο υλοποίησης του Εθνικού Σχεδίου Δράσης η Επιτροπή τόνισε ότι «*the first reception capacity continues to be in need of significant further financial and human resource investment*», βλ. Commission Staff Working Document 2014, σελ. 6

## Πίνακας 19. Ανοιχτά Κέντρα Φιλοξενίας

| Κατηγορία            | Χωρητικότητα | Πηγή Χρηματοδότησης  |
|----------------------|--------------|--|
| Ασυνόδευτοι Ανήλικοι | 313          | <ul style="list-style-type: none"> <li>ΕΟΧ</li> <li>Ταμείο Προσφύγων</li> <li>Εθνικοί Πόροι</li> </ul> |
| Οικογένειες          | 780          |  |
| ΣΥΝΟΛΟ               | 1.093        |  |

Από άποψη κόστους-αποτελεσματικότητας τα ανοιχτά ή ημι-ανοιχτά κέντρα φιλοξενίας αποτελούν μια βιώσιμη λύση, ειδικά στην περίπτωση των αιτούντων άσυλο, των ευάλωτων κατηγοριών ή των μεταναστών που τελούν σε διαδικασία υποβοηθούμενης εθελουσίας επιστροφής. Κατόπιν συζητήσεων με την Επιτροπή, η Ελλάδα αναθεώρησε την αρχική της στρατηγική και δεσμεύθηκε να αυξήσει την χωρητικότητα σε 2.500 θέσεις μέχρι το τέλος του 2014. Παρόλα αυτά, ο περιορισμένος αριθμός θέσεων στις δομές αυτές αντανακλά τη βαρύτητα που δίνεται ακόμα στην κράτηση συγκριτικά με τις άλλες εναλλακτικές.

Επομένως **ο συνδυασμός πρώτης υποδοχής/ταυτοποίησης και ανοιχτών ή ημι-ανοιχτών κέντρων εμφανίζεται να έχει ίση ή ακόμα και μεγαλύτερη αξία αναλογικά με τα χρήματα που δαπανώνται**, είναι εναρμονισμένος με το εθνικό και το ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο, και σίγουρα είναι πολύ πιο δόκιμος από την κράτηση, ειδικότερα των αιτούντων άσυλο και ευάλωτων περιπτώσεων παράτυπων μεταναστών.

## Προτεινόμενες Πολιτικές

**1. 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. Οι αιτούντες άσυλο για παράδειγμα, δεν μπορούν να απελαθούν κατά το διάστημα, που το αίτημα τους εξετάζεται. Η κράτησή τους είναι όχι μόνον 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 τον σκοπό υπό τη μορφή πολιτικής προτεραιότητας.

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

**3. Επένδυση στην έγκαιρη παροχή νομικών συμβουλών/ Πρώτη Υποδοχή:** 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 συνειδητές αποφάσεις, με αποτέλεσμα τη γενικότερη εξοικονόμηση πόρων.

**4. Επένδυση σε προγράμματα εκμάθησης γλώσσας:** Σε πολλά κράτη-μέλη της ΕΕ, η διδασκαλία της εθνικής γλώσσας είναι προτεραιότητα. Μια 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.

**5. Ανοιχτά / ημι-ανοιχτά κέντρα φιλοξενίας:** Ειδικά οι αιτούντες άσυλο, οι οικογένειες και οι ευάλωτες κατηγορίες παράτυπων μεταναστών θα πρέπει να στεγάζονται σε ανοιχτές δομές φιλοξενίας, που είναι λιγότερο ακριβές, έχουν υψηλότερες προδιαγραφές και επιτρέπουν την ταχύτερη ένταξη των μεταναστών, που επιτυγχάνουν να νομιμοποιήσουν το καθεστώς τους.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ

Η πιο σημαντική αλλαγή την περίοδο 2008-2013 ήταν η επένδυση στην ανάπτυξη της πολιτικής των επιστροφών, η οποία είχε παραμεληθεί τα προηγούμενα χρόνια. Ενδεικτικά, το 2009 η Ελλάδα εξέδωσε το 42% όλων των αποφάσεων επιστροφής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά κατόρθωσε να υλοποιήσει μόλις το 8% αυτών, καθώς δεν υπήρχε πρόγραμμα υποστήριξης εθελουσίων επιστροφών και επανένταξης. Επιπλέον, οι αρχές αντιμετώπιζαν σημαντικές δυσκολίες στη συνεργασία τους με τρίτες χώρες, ειδικά στον τομέα της επανεισδοχής (Αφγανιστάν, Πακιστάν, Μπαγκλαντές).

Σε νομικό επίπεδο, η προσαρμογή της Οδηγίας Επιστροφών εισήγαγε στην Ελληνική νομοθεσία τη 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 την πλειοψηφία των εθελούσιων επιστροφών από Ελλάδα την περίοδο 2012-2013. Ωστόσο, αμφιλεγόμενη υπήρξε η εμπλοκή του ΔΟΜ στην παροχή της δυνατότητας εθελούσιας επιστροφής σε κρατούμενους μετανάστες, επικρινόμενος ότι υποστηρίζει έτσι έμμεσα την πολιτική κράτησης άνευ χρονικού ορίου της Ελλάδας, μια κίνηση που δεν έτυχε ιδιαίτερης εκτίμησης από τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Ωστόσο αξίζει να σημειωθεί ότι ο ρυθμός των επιστροφών εξακολουθεί να υπολείπεται του αριθμού των αφίξεων, που σημαίνει ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης.

### *Επανεισδοχή, Απέλαση και Εθελούσιες Επιστροφές*

Σήμερα ο Ελληνικός νόμος προβλέπει τρεις τρόπους με τους οποίους ένας μετανάστης μπορεί να απομακρυνθεί από την χώρα:

(α) «επανεισδοχή», εφαρμόσιμη σε υπηκόους τρίτων χωρών, που προσπαθούν να διασχίσουν τα σύνορα παράτυπα (άρθ. 83, παρ. 2, Ν. 3386/2005),<sup>110</sup>

(β) διαδικασία «απέλασης», εφαρμόσιμη σε παράτυπους μετανάστες που συλλαμβάνονται να διασχίζουν τα σύνορα της χώρας (άρθ. 76-83, Ν. 3386/2005),<sup>111</sup>

(γ) διαδικασία «επιστροφής», εφαρμόσιμη σε παράτυπους μετανάστες, που κατοικούν στη χώρα παράτυπα.<sup>112</sup>

Υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος συλλαμβάνεται στην προσπάθειά του να διασχίσει τα σύνορα παράτυπα μπορεί να επιστραφεί άμεσα (επανεισδοχή) από τις Ελληνικές αρχές. Σε περίπτωση που δεν καταστεί εφικτή η άμεση επανεισδοχή του, εκδίδεται απόφαση απέλασης και χορηγείται κατά κανόνα προθεσμία 30 ημερών προκειμένου ο μετανάστης να εγκαταλείψει τη χώρα. Σε περίπτωση, που ο μετανάστης συλλαμβάνεται να διαμένει παράτυπα στη χώρα,

<sup>110</sup> Άρθ. 83 παρ. 2, Ν. 3386/2005

<sup>111</sup> Άρθ. 76-83, Ν. 3386/2005

<sup>112</sup> Ν.3907/2011

εκδίδεται απόφαση επιστροφής η οποία δίνει προθεσμία αναχώρησης εντός 7-30 ημερών. Σε κάποιες περιπτώσεις είναι δυνατόν να δοθεί προθεσμία - ενός έτους.<sup>113</sup> Αν ο μετανάστης δεν αναχωρήσει οικειοθελώς εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τότε οι αρχές μπορούν να τον απομακρύνουν αναγκαστικά.

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

- (α) επανεισδοχή,
- (β) αναγκαστική επιστροφή,
- (γ) εθελούσια επιστροφή,
- (δ) υποβοηθούμενη εθελούσια επιστροφή.

## Σύμφωνο Επανεισδοχής

Τα σύμφωνα επανεισδοχής θεωρούνται από τις Ελληνικές αρχές ως τα πιο πρακτικά εργαλεία στο πλαίσιο διαχείρισης της παράτυπης μετανάστευσης.<sup>114</sup> Το πλεονέκτημα, σε σύγκριση με τις επιστροφές/απελάσεις, είναι ότι εφαρμόζουν μια γραφειοκρατικά απλοποιημένη διαδικασία, που υλοποιείται με διακρατικά αιτήματα (υπό την προϋπόθεση, ωστόσο ότι η ξένη χώρα συνεργάζεται).<sup>115</sup> Η διαδικασία απευθύνεται κυρίως σε μετανάστες, που τελούν σε καθεστώς επανεισδοχής, χωρίς προηγούμενη έκδοση απόφασης απέλασης και υπό την προϋπόθεση ότι δεν εκκρεμεί ποινική δίωξη από τον εισαγγελέα πλημμελειοδικών. Σε αντίθεση με άλλες διαδικασίες επιστροφής, δεν επιδίδεται απόφαση δικαστικής ή διοικητικής απέλασης ή απόφαση επιστροφής. (άρθ. 77 Ν. 3386/2005, άρθ. 21 και 30 Ν. 3907/2011).<sup>116</sup>

Η Ελλάδα έχει υπογράψει μεταξύ άλλων σύμφωνα επανεισδοχής με τη Τουρκία (2002), την Αλβανία (2004) και το Πακιστάν (2010).

Η πιο πετυχημένη συμφωνία θεωρείται αυτή με την Αλβανία, ενώ η λιγότερο επιτυχημένη η συμφωνία με την Τουρκία. Ενδεικτικά, στη διάρκειά του 2010, η Ελλάδα αιτήθηκε την επανεισδοχή 10.198 παράτυπων μεταναστών, εκ των οποίων οι τουρκικές αρχές αποδέχθηκαν τα 1.457 αιτήματα. Τελικά, μόνο 501 άτομα επιστράφηκαν. Την ίδια χρονιά, 48.177 υπήκοοι Αλβανίας επιστράφηκαν μέσω της διαδικασίας επανεισδοχής. Η Ελλάδα έχει προσπαθήσει

<sup>113</sup> Βλ. άρθ. 76, 77, 78, 80, 81, 82 και 83 Ν. 3386/2005 όπως τροποποιήθηκαν από Ν. 3448/06, 3536/07, 3613/07, 3649/08, 3731/08, 3772/09, 3801/09, 3838/2010, 3846/2010, 3870/2010, 3875/2010, 3879/2010, 3900/2010, 3907/2011, 3938/2011, 4018/2011, 4061/2012, 4071/2012, 4075/2012, 4115/2013, 4139/2013 και 4146/2013. (διαθέσιμο στο [http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat\\_PopulationSC/general\\_directorate\\_migratation/diefthinsi\\_me\\_tanastefitikis\\_politikhs/NOMOI/](http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/general_directorate_migratation/diefthinsi_me_tanastefitikis_politikhs/NOMOI/)). Ο νέος Κώδικας Μετανάστευσης 2014 δεν κατήργησε τα εν λόγω άρθρα. (άρθ. 139). Η επιστροφή ρυθμίζεται στον Ν. 3907/2011.

<sup>114</sup> Βλ. Υφυπουργός Εξωτερικών, Απάντηση 28ης Ιουνίου 2013, διαθέσιμο στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/8134194.pdf>

<sup>115</sup> Βλ. επίσης Council Recommendation της 24 Ιουλίου 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements διαθέσιμο στο [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996Y0919\(08\)&from=EL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996Y0919(08)&from=EL)

<sup>116</sup> Στοιχεία Ελληνικής Αστυνομίας, 24 Ιουνίου 2014

χωρίς επιτυχία να συνάψει αντίστοιχες διμερείς συμφωνίες με το Ιράκ, το Αφγανιστάν και το Μπαγκλαντές.<sup>117</sup>

### Αναγκαστικές Επιστροφές

Οι αναγκαστικές επιστροφές συνεπάγονται τη φυσική απομάκρυνση του παράτυπου μετανάστη χωρίς τη συγκατάθεσή του. Ο μετανάστης ο οποίος απομακρύνεται κατά αυτό τον τρόπο εγγράφεται στον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών.<sup>118</sup> Σε περίπτωση που ο μετανάστης αρνείται να επιβιβαστεί στο μέσο μεταφοράς, η απομάκρυνσή του μπορεί να λάβει χώρα με αστυνομική συνοδεία. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γράμμα του νόμου που εστιάζει στην «ασφαλή μεταφορά, παραμονή και επιστροφή» του αστυνομικού συνοδού.<sup>119</sup>

**Πίνακας 20. Συλλήψεις-Απελάσεις 2008-2013**

| Έτος          | Συλλήψεις      | Απελάσεις     |
|---------------|----------------|---------------|
| 2008          | 146.337        | 20.555        |
| 2009          | 126.145        | 20.342        |
| 2010          | 132.524        | 17.340        |
| 2011          | 99.368         | 8.741         |
| 2012          | 76.878         | 6.798         |
| 2013          | 43.002         | 8.780         |
| <b>ΣΥΝΟΛΟ</b> | <b>624.254</b> | <b>82.556</b> |

Το κόστος επιστροφής βαρύνει καταρχήν το μετανάστη.<sup>120</sup> Σε περίπτωση, που ο τελευταίος δεν διαθέτει τους απαραίτητους πόρους, τότε το κόστος θεωρείται δημόσια δαπάνη. Από τα διαθέσιμα στοιχεία προκύπτει ότι το διάστημα 2008-2013 υπήρξε απότομη πτώση των αναγκαστικών επιστροφών από το 2011 και μετά, την οποία οι αρχές έχουν αποδώσει στην έναρξη διμερούς συμφωνίας με την Αλβανία, σύμφωνα με την οποία καταργήθηκε η ανάγκη θεώρησης εισόδου σε κατόχους Αλβανικού διαβατηρίου.

<sup>117</sup> Βλ. Υφυπουργός Εξωτερικών, Απάντηση 28<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013, διαθέσιμο στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/8134194.pdf>

<sup>118</sup> Άρθ. 76-83 Ν. 3386/2005, που δεν καταργήθηκαν από το νέο Μεταναστευτικό Κώδικα, Ν. 4251/2014 Άρθ. 139 παρ. 2

<sup>119</sup> Ό.π.

<sup>120</sup> Ό.π.



## Εθελούσιες/ Υποβοηθούμενες Εθελούσιες Επιστροφές

**Η ελληνική νομοθεσία δεν ρυθμίζει τη διαδικασία που θα πρέπει να ακολουθείται στην περίπτωση μεταναστών που επιθυμούν να επιστρέψουν εθελουσίως.** Στην πράξη, όποιος μετανάστης επιθυμεί να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του μπορεί να το ζητήσει ανά πάσα στιγμή.

Οι αιτήσεις για εθελούσια επιστροφή απευθύνονται στον ΔΟΜ και στην Αστυνομία, ενώ υποβοηθούμενες εθελούσιες επιστροφές υλοποιούνται κυρίως από τον ΔΟΜ. Η διαδικασία είναι σε γενικές γραμμές η ακόλουθη:

1. ο μετανάστης καταθέτει αίτημα στη Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής για εθελούσια επιστροφή,
2. η αστυνομική υπηρεσία καταγράφει την αίτηση και κάνει σχετική καταχώρηση στη βάση δεδομένων Schengen,
3. εκδίδεται απόφαση επιστροφής χωρίς απόφαση κράτησης και χωρίς απαγόρευση εισόδου στη χώρα,
4. επιδίδεται υπηρεσιακό σημείωμα που χορηγεί στο μετανάστη 30ήμερη προθεσμία να εγκαταλείψει τη χώρα, διάστημα εντός του οποίου οι αρχές οργανώνουν την αναχώρησή του,
5. οι αρχές ενημερώνουν τον μετανάστη για την ημερομηνία αναχώρησης,
6. ο μετανάστης οδηγείται με αστυνομικό όχημα στο αεροδρόμιο, όπου και ολοκληρώνεται η αναχώρηση.

Το κόστος των εθελουσίων επιστροφών στηρίζεται οικονομικά από τον ΕΟΧ, το UKBA και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών.

**Το βασικό πλεονέκτημα των εθελουσίων επιστροφών είναι ότι ο μετανάστης δεν εγγράφεται στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών.** Η βασική διαφορά μεταξύ εθελουσίων και υποβοηθούμενων εθελουσίων επιστροφών είναι ότι οι μετανάστες της δεύτερης διαδικασίας λαμβάνουν αυξημένα οικονομικά κίνητρα για να εγκαταλείψουν τη χώρα. Μέχρι τον Ιούνιο του 2014, όλοι οι ενήλικες παράτυποι μετανάστες που επέστρεφαν μέσω ΔΟΜ λάμβαναν 300 ευρώ οικονομικό βοήθημα, το οποίο στη συνέχεια αυξήθηκε στα 400 ευρώ.<sup>121</sup> Οι μετανάστες που επέστρεφαν μέσω ΕΛΑΣ δεν λάμβαναν αρχικά οικονομική στήριξη, αλλά η πολιτική αυτή έχει πλέον αναθεωρηθεί. Επιπλέον, σε κάποιες περιπτώσεις ο ΔΟΜ στηρίζει οικονομικά την επανένταξη του μετανάστη στη χώρα καταγωγής. Η οικονομική αυτή βοήθεια μπορεί να φτάσει τα 1.500 ευρώ. Το ποσό δεν δίνεται στο μετανάστη αλλά στο τοπικό γραφείο του ΔΟΜ στη χώρα καταγωγής, το οποίο επενδύει, σε συμφωνία με το μετανάστη, στην επανένταξη του στην πατρίδα του. Τα μέτρα επανένταξης αποφασίζονται σε εξατομικευμένη βάση και περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων εκπαίδευση, αγορά ταξί ή την έναρξη μικρής επιχείρησης. Ο συνολικός αριθμός των επωφελουμένων από μέτρα επανένταξης είναι ωστόσο μικρός, εξαιτίας

<sup>121</sup> Συνέντευξη ΔΟΜ, 3 Ιουνίου 2014

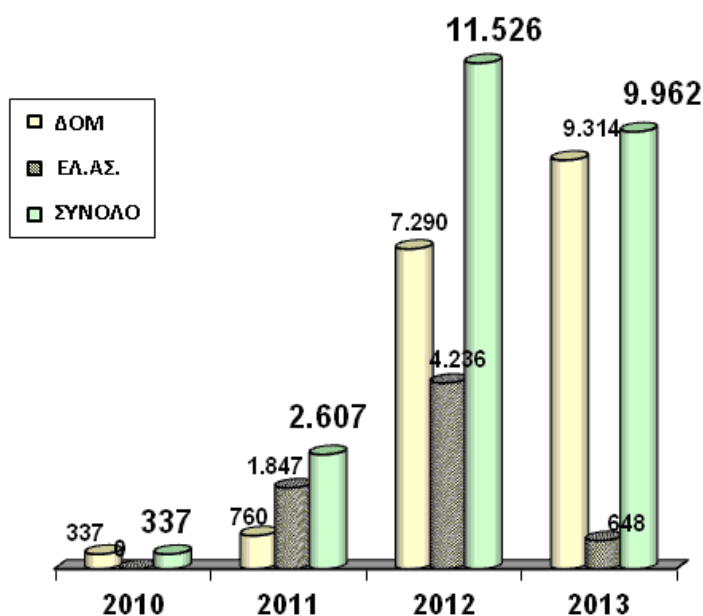
έλλειψης χρηματοδότησης, και λαμβάνει χώρα με βάση τους διαθέσιμους πόρους, αλλά και τις δυνατότητες του τοπικού γραφείου στη χώρα καταγωγής. Για παράδειγμα, το διάστημα Ιούλιος 2013-Ιούνιος 2014 μόνο 500 μετανάστες επωφελήθηκαν τέτοιας βοήθειας επανένταξης.

**Πίνακας 21. Στατιστικά στοιχεία Συλλήψεις – Εθελούσιες/Υποβοηθούμενες εθελούσιες επιστροφές**

| Έτος   | Συλλήψεις      | Εθελούσιες/Υποβοηθούμενες<br>Εθελούσιες Επιστροφές |
|--------|----------------|--|
| 2008   | 146.337        | --   |
| 2009   | 126.145        | --   |
| 2010   | 132.524        | 337  |
| 2011   | 99.368         | 2.607  |
| 2012   | 76.878         | 11.526   |
| 2013   | 43.002         | 9.962  |
| ΣΥΝΟΛΟ | <b>624.254</b> | <b>24.432</b>                                      |

Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν επίσης ότι οι επιστροφές μέσω ΔΟΜ έχουν ανοδική πορεία σε σύγκριση με τις επιστροφές μέσω ΕΛΑΣ.

**Γράφημα 8. Ετήσιες Εθελούσιες Αναχωρήσεις 2010-2013 ΔΟΜ - Αστυνομία**



Πηγή: Ελληνική Αστυνομία 1 Απριλίου 2014 και ΔΟΜ 2 Ιουνίου 2014

Οι έξι πρώτες υπηκοότητες στο θέμα των εθελούσιων επιστροφών, σύμφωνα με τα στοιχεία του ΔΟΜ, αφορούσαν σε αλλοδαπούς από το Πακιστάν, το Μπαγκλαντές, το Αφγανιστάν, το Ιράκ και το Μαρόκο.

Αν αντιπαραβάλουμε τον αριθμό των μεταναστών που **επιστράφησαν εθελοντικά** την περίοδο 2010-2013 έναντι των συλλήψεων κατά το ίδιο διάστημα<sup>122</sup> τότε το αποτέλεσμα έχει ως ακολούθως:

**Πίνακας 22. Ποσοστό Εθελουσίων Επιστροφών έναντι Ετησίων Συλλήψεων 2010-2013**

| Έτος               | 2013  |             | 2012  |            | 2011  |       | 2010  |      |
|--------------------|-------|-------------|-------|------------|-------|-------|-------|------|
| <b>Αλβανία</b>     | 15389 | 0%          | 10602 | 0%         | 11733 | 0%    | 50175 | 0%   |
| <b>Συρία</b>       | 8517  | 0%          | 7927  | 0.05%      | 1522  | 0%    | 851   | 2%   |
| <b>Αφγανιστάν</b>  | 6412  | 11%         | 16584 | 6.9%       | 28528 | 0.7%  | 28299 | 0.4% |
| <b>Πακιστάν</b>    | 3982  | <b>124%</b> | 11136 | <b>34%</b> | 19975 | 1%    | 8830  | 1%   |
| <b>Μπαγκλαντές</b> | 1524  | <b>94%</b>  | 7863  | <b>11%</b> | 5416  | 0.9%  | 3264  | 0.5% |
| <b>Σομαλία</b>     | 1004  | 0%          | 1765  | 0%         | 2238  | 0%    | 6525  | 0%   |
| <b>Ερυθραία</b>    | 726   | 0.1%        | 923   | 0%         | 1172  | 0%    | 1628  | 0%   |
| <b>Ιράκ</b>        | 700   | 44%         | 2212  | 7%         | 2863  | 3%    | 4968  | 0.6% |
| <b>Γεωργία</b>     | 568   | <b>71%</b>  | 793   | 6%         | 879   | 0%    | 1456  | 0%   |
| <b>Παλαιστίνη</b>  | 469   | 0%          | 1718  | 0%         | 2065  | 0%    | 7561  | 0%   |
| <b>Αλγερία</b>     | 443   | 0.4%        | 4606  | 0.04%      | 5398  | 0.03% | 7336  | 0%   |
| <b>Μαρόκο</b>      | 442   | <b>55%</b>  | 2207  | <b>13%</b> | 3405  | 1%    | 1645  | 0.3% |
| <b>Κονγκό</b>      | 72    | 4%          | 631   | 1%         | 1855  | 0.05% | 90    | 0%   |

Πηγή: [www.astynomia.gr](http://www.astynomia.gr) και ΔΟΜ 2 Ιουνίου 2014

Τα στοιχεία 2012-2013 δείχνουν ότι οι εθελούσιες επιστροφές είχαν ιδιαίτερη απήχηση στους υπηκόους Πακιστάν, Μπαγκλαντές, Γεωργίας και Μαρόκου. Το **2013, οι εθελούσιες επιστροφές αντιστοιχούσαν σε πάνω από το μισό των ετήσιων συλλήψεων υπηκόων των χωρών αυτών**. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση του Πακιστάν. Το 2013, ο συνολικός αριθμός των Πακιστανών, που συμμετείχε σε προγράμματα εθελουσίων επιστροφών, ήταν μεγαλύτερος του ετήσιου αριθμού συλλήψεων. Θα πρέπει στο σημείο αυτό να τονιστεί ότι οι επιστραφέντες δεν είχαν απαραίτητα συλληφθεί το ίδιο έτος με αυτό της

<sup>122</sup>

Ο ετήσιος αριθμός των συλλήψεων συμπεριλαμβάνει τόσο νεοαφιχθέντες και όσο μετανάστες που διαμένουν παράτυπα στη χώρα.

επιστροφής τους. Η Αλβανία, από την άλλη πλευρά δεν είχε εθελούσιες επιστροφές, καθώς λόγω της γεωγραφικής της εγγύτητας με την Ελλάδα είναι εφικτή η εθελούσια επιστροφή των υπηκόων της σε ατομική βάση.

Συνεπώς, από άποψη αποτελεσματικότητας **τα προγράμματα εθελουσίων επιστροφών έχουν υψηλή αποδοτικότητα, όταν εφαρμόζονται σε υπηκόους, που μεταναστεύουν κυρίως με οικονομικά κίνητρα και προέρχονται από σχετικά ασφαλείς χώρες, αλλά πολύ μικρή αποδοτικότητα σε αλλοδαπούς προερχόμενους από εμπόλεμες χώρες (Αφγανιστάν, Συρία).**

**Από άποψη κόστους,** με εξαίρεση την Αλβανία, όπου οι επιστροφές γίνονται με λεωφορείο, οι αναγκαστικές επιστροφές λαμβάνουν συνήθως χώρα είτε με πτήση charter ή με κράτηση θέσης σε συμβατικές αερογραμμές (με ή χωρίς συνοδεία). Το κόστος επιστροφής μέσω πτήσης charter είναι **1486,75 ευρώ και μέσω κράτησης σε συμβατική αερογραμμή 404,7 ευρώ.**<sup>123</sup>

Ευλόγως, η δεύτερη επιλογή προτιμάται από τις αρχές. Για παράδειγμα το 2010, 1.145 μετανάστες επιστράφηκαν μέσω πτήσης charter, στο Αφγανιστάν και στο Πακιστάν κυρίως. Το ίδιο διάστημα, τριπλάσιος αριθμός μεταναστών (4.238) επιστράφηκε μέσω συμβατικών αερογραμμών. Κύριοι προορισμοί ήταν το Πακιστάν, το Μπαγκλαντές, το Αφγανιστάν, το Ιράκ και η Κίνα.<sup>124</sup>

Το **κόστος της εθελούσιας επιστροφής** δεν είναι γνωστό, καθώς ούτε η αστυνομία ούτε ο ΔΟΜ μπόρεσαν να παρέχουν οριστικές απαντήσεις. Το διάστημα 2010-2012, οι επιστροφές που πραγματοποίησε ο ΔΟΜ στο πλαίσιο του Ταμείου Επιστροφών φαίνεται ότι κόστισαν κατά μέσο όρο 1,104 ανά επιστροφή,<sup>125</sup> συμπεριλαμβανομένου του χρηματικού βοηθήματος των 300 ευρώ. Αν αντίστοιχα διαιρέσουμε τη χρηματοδότηση που έλαβε ο ΔΟΜ μέσω του ΕΟΧ δια των αριθμών μεταναστών που επεστράφησαν, τότε προκύπτει ένας μέσος όρος 1.250 ευρώ ανά επιστροφή. Ωστόσο, το ποσό αυτό είναι υποθετικό και το ακριβές κόστος δεν είναι γνωστό. Στην πράξη, το κόστος αλλάζει ανάλογα με τη χώρα προορισμού και την οικονομική βοήθεια που δίνεται για την επανένταξη του μετανάστη.

### Αξιολόγηση σχέσης κόστους - αποτελεσματικότητας

Με όρους κόστους-αποτελεσματικότητας, τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι **οι αναγκαστικές επιστροφές μέσω μισθωμένων πτήσεων είναι ο πιο ακριβός τρόπος επιστροφής,** τόσο από άποψη κόστους όσο και άποψη ανθρωπίνων πόρων που απαιτούνται για την πραγματοποίησή

<sup>123</sup> Ποσό που έχει υπολογιστεί βάσει της συνολικής χρηματοδότησης διαιρεθείσας με τον αριθμό επιστροφών, Βλ. Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, Απάντηση 1ης Δεκεμβρίου 2012, διαθέσιμο στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/7853135.pdf>

<sup>124</sup> Βλ. Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Τελική Έκθεση Προόδου Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών 2010.

<sup>125</sup> Όπ. 123

τους. **Οι εθελούσιες επιστροφές είναι συγκριτικά πιο οικονομικές και διοικητικά πιο εύκολο να πραγματοποιηθούν.**<sup>126</sup>

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 μεταναστεύσει εκ νέου σε σύγκριση με άτομα που έχουν επιστρέψει αναγκαστικά. Ως εκ τούτου, η χρήση της κράτησης προκειμένου να εξασφαλιστεί η «συναίνεση», είναι αντιπαραγωγική γιατί ακυρώνει τον ίδιο τον σκοπό της πολιτικής. Ο μετανάστης που «συναινεί» να αναχωρήσει «οικειοθελώς», είναι περισσότερο πιθανό να επιστρέψει στην Ελλάδα σε σύγκριση με κάποιον που έλαβε την απόφαση συνειδητά και όχι υπό την πίεση του εγκλεισμού.

Κατά συνέπεια η αξιολόγηση από άποψη κόστους-αποτελεσματικότητας, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ο καταμερισμός θα πρέπει να δίνει προτεραιότητα στις εθελούσιες επιστροφές. Το διάστημα 2008-2013, η Ελλάδα έλαβε 130 εκατ. ευρώ από το Ταμείο Επιστροφών. Ωστόσο, μόλις το 50% προορίζονταν για την υλοποίηση επιστροφών. Ποσοστό 32% δαπανήθηκε σε εγκαταστάσεις κράτησης. Επιπλέον, τα πρώτα ετήσια προγράμματα έδιναν προτεραιότητα στις αναγκαστικές επιστροφές, ενώ ίσος καταμερισμός εφαρμόστηκε μόνο τα τελευταία έτη.

Εξάλλου η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας απαιτεί οι προσπάθειες να επικεντρωθούν σε μετανάστες για τους **οποίους η επιστροφή είναι εφικτή επιλογή ενόψει των συνθηκών στη χώρα καταγωγής.** Σε αυτό το πλαίσιο, η εστίαση στους απόλυτους αριθμούς των επιστροφών δεν δίνει πάντα ολοκληρωμένη εικόνα. Προσπάθειες που εστιάζουν στην ένταξη σε προγράμματα επιστροφών υπηκόων με παραδοσιακά μικρά ποσοστά επιστροφών (Συρία, Αφγανιστάν) είναι πιο πιθανό να οδηγήσει σε απώλεια πόρων. Αντιθέτως, η παροχή κινήτρων σε υπηκοότητες με καλύτερες συνθήκες ασφαλείας στη χώρα καταγωγής είναι πιο πιθανό να είναι αποτελεσματική.

## Προτεινόμενες Πολιτικές

**1. Η αναδιανομή χρηματοδότησης προς τις εθελούσιες επιστροφές:** Υπάρχει περιθώριο για περαιτέρω διάθεση χρηματοδοτικών πόρων στις διαδικασίες εθελουσίων επιστροφών. Εάν οι αρχές περιορίσουν τις θέσεις κράτησης, και αντ' αυτού αυξηθεί ο προϋπολογισμός των εθελουσίων και υποβοηθούμενων εθελουσίων επιστροφών, μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα σε σχέση με το κόστος, τα χρονικά περιθώρια, 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 θα είναι πιο πρόθυμοι να κάνουν χρήση αυτής της δυνατότητας.

<sup>126</sup> Βλ. <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/7853135.pdf>

**2. 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.

**3. Διεύρυνση των προγραμμάτων υποβοηθούμενων εθελούσιων 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 του Πακιστάν, του Μπαγκλαντές, του Αφγανιστάν, του Ιράκ και του Μαρόκου. Ωστόσο, θα ήταν πιο αποδοτικό εάν η χρηματοδότηση ενισχυόταν ώστε τα προγράμματα των υποβοηθούμενων εθελούσιων επιστροφών και επανένταξης να μπορούν να καλύψουν τις ανάγκες μεγαλύτερου αριθμού μεταναστών που έρχονται στην Ελλάδα για καθαρά οικονομικούς λόγους.

**4. Σύμφωνα εποχικής απασχόλησης:** Οι Ελληνικές αρχές μπορούν πέραν από τις διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής, να αξιοποιήσουν και τα διμερή σύμφωνα για την εποχική απασχόληση. Η ιδέα θα ήταν οι εργάτες να διατηρούν τον τόπο κατοικίας τους εκτός ΕΕ, αλλά να επιστρέφουν κάθε χρόνο για εποχική απασχόληση. Η Ελλάδα έχει σημαντική εμπειρία παρόμοιων επιτυχημένων συμφωνιών με την Αίγυπτο, τη Βουλγαρία και την Αλβανία.<sup>127</sup> Μια 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. Η Ευρωπαϊκή Ένωση κινείται ήδη προς αυτή την κατεύθυνση με την προετοιμασία σχετικής Οδηγίας για την εποχική απασχόληση.<sup>128</sup>

<sup>127</sup> Βλ. Global Forum on Migration and Development, "Compendium of Good Practice Policy Elements in Bilateral Temporary Labour Arrangements διαθέσιμο στο <http://www.unhcr.org/50aa5cfc9.pdf>

<sup>128</sup> Βλ. Proposition of Directive on common entry and residence conditions for third country seasonal workers as in "Commissioner Malstrom welcomes agreement on migrant seasonal workers", Brussels, 29 October 2013 , διαθέσιμο στο [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-941\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-941_en.htm)



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΚΥΡΙΑ ΜΗΝΥΜΑΤΑ

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα τελευταία χρόνια οι Ελληνικές αρχές έχουν καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για την αποτελεσματική διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης. Για τους σκοπούς της έρευνας, αποδεχθήκαμε ως δεδομένους τους τρέχοντες στόχους πολιτικής και εξετάσαμε τον τρόπο με τον οποίο οι Αρχές προσπαθούν να τους πετύχουν. Με την παρούσα έκθεση επιδιώκουμε τη διερεύνηση της οικονομικής πτυχής της μετανάστευσης και τη διατύπωση προτάσεων εναλλακτικών πολιτικών με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα, οι οποίες θα είναι προς όφελος, τόσο των μεταναστών, όσο και της κοινωνίας υποδοχής.

Από άποψη κόστους-αποτελεσματικότητας, η βασική αδυναμία της Ελληνικής προσέγγισης είναι ο σαρωτικός τρόπος με τον οποίο σχεδιάζει και εφαρμόζει την εκάστοτε πολιτική. Στόχοι όπως «όλοι θα συλληφθούν», «όλοι θα κρατηθούν» και «όλοι θα επιστρέψουν» έχουν χαμηλή αποδοτικότητα από τη σκοπιά κόστους-αποτελεσματικότητας. Πρώτον, επειδή δημιουργούν έξοδα που δεν είναι αναγκαία. Δεύτερον, επειδή διοχετεύουν τους διαθέσιμους πόρους σε λίγα εργαλεία που θεωρούνται στρατηγικής σημασίας με σκοπό να αυξήσουν στο μέγιστο την αποτελεσματικότητά τους. Η προσέγγιση αυτή, ωστόσο, παραβλέπει τα πολλά πρόσωπα της μετανάστευσης: δεν χρειάζεται όλοι να ελεγχθούν, δεν χρειάζεται όλοι να κρατηθούν, δεν χρειάζεται όλοι να επιστραφούν. Αντιθέτως, αυτό που απαιτείται είναι μία πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση, με διαφοροποιήσεις, όπως οι αρχές οραματίστηκαν, τουλάχιστον στο χαρτί.

Το παρόν Κεφάλαιο **συνοψίζει** τις προτάσεις που ήδη διατυπώσαμε παραπάνω, σκοπός των οποίων είναι να συνδράμουν σε μία καλύτερη χρήση των διαθέσιμων πόρων και στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας με σεβασμό στις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας:

- **Καμπάνιες ενημέρωσης:** Εάν βασική πολιτική της Ελλάδας είναι η μείωση του παράτυπου μεταναστευτικού πληθυσμού μέσω της αποτροπής παράτυπων αφίξεων, υπάρχουν εναλλακτικά μέτρα, όπως καμπάνιες ενημέρωσης για το μεταναστευτικό σύστημα της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις χώρες καταγωγής. 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 εξαιρετικά χαμηλές.
- **Πιο ουσιαστική και πιο ακριβής συλλογή στοιχείων (που θα επιτρέπει την καλύτερη εκτίμηση των εφαρμοζόμενων πολιτικών):** Είναι σημαντικό να τηρούνται τουλάχιστον ακριβή στοιχεία, προκειμένου να είναι δυνατή η καλύτερη εκτίμηση των οριστικών αποτελεσμάτων των ελληνικών 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 ταυτοποίησης:** Υπάρχει περιθώριο για επένδυση στην εκπαίδευση των αστυνομικών, τόσο σε θέματα ταυτοποίησης όσο και στην ανάπτυξη γλωσσικών ικανοτήτων, ώστε να επιταχυνθεί η όλη διαδικασία ταυτοποίησης. Μια τέτοια επένδυση θα μείωνε τον χρόνο των επιχειρήσεων και θα εξασφάλιζε πόρους που θα μπορούσαν να διοχετευθούν αλλού (π.χ. συνήθη αστυνομικά καθήκοντα για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας).
- **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. 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 τον σκοπό υπό τη μορφή πολιτικής προτεραιότητας.
- **Προγράμματα επιτήρησης αντί της κράτησης:** Πιλοτικά προγράμματα έχουν εφαρμοστεί στο Βέλγιο, στη Γερμανία, στη Σουηδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά και στην Αυστραλία και στις Ηνωμένες Πολιτείες. Παρότι οι κρατικές αρχές είναι διστακτικές στην υιοθέτηση τέτοιων προγραμμάτων, η γενική αξιολόγηση τους είναι θετική.
- **Επένδυση στην έγκαιρη παροχή νομικών συμβουλών:** Η παροχή έγκαιρων νομικών συμβουλών, κατά προτίμηση μέσω προσωπικής επαφής με έναν καθορισμένο ατομικό σύμβουλο, μπορεί να εξασφαλίσει ταχύτερες και συνειδητές αποφάσεις, με αποτέλεσμα τη γενικότερη εξοικονόμηση πόρων.
- **Επένδυση σε προγράμματα εκμάθησης γλώσσας:** Σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ, η διδασκαλία της εθνικής γλώσσας είναι προτεραιότητα. Μια 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 δίνει προτεραιότητα στην οικονομική στήριξη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων.
- **Ανοιχτές Δομές Φιλοξενίας/Πρώτη Υποδοχή:** Ο συνδυασμός πρώτης υποδοχής/ταυτοποίησης και ανοιχτών ή ημι-ανοιχτών κέντρων εμφανίζεται να έχει ίση ή ακόμα και καλύτερη αξία αναλογικά με τα χρήματα που ξοδεύονται, είναι

εναρμονισμένους με το εθνικό και το ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο, και σίγουρα είναι πολύ πιο δόκιμος από την κράτηση, ειδικότερα των αιτούντων άσυλο και ευάλωτων περιπτώσεων παράτυπων μεταναστών.

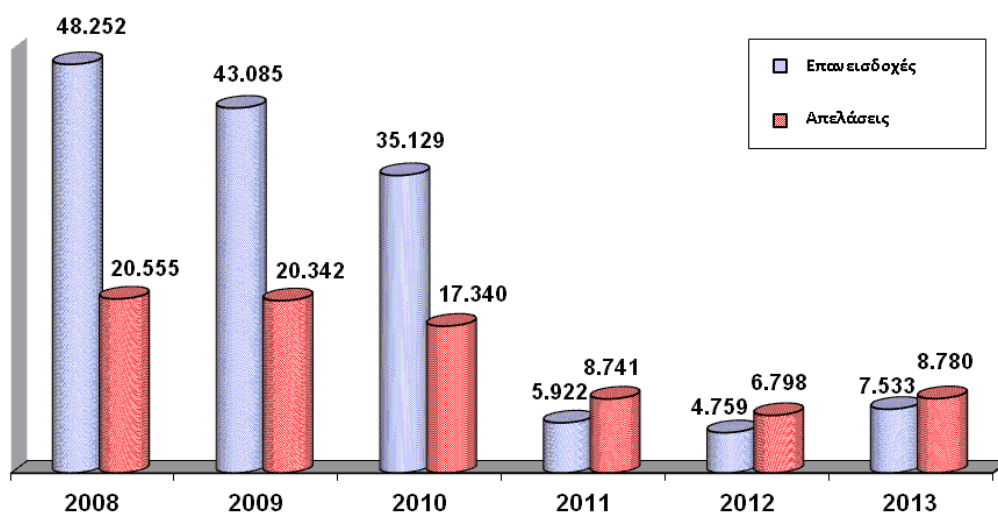
- **Αναδιανομή χρηματοδότησης προς τις εθελούσιες επιστροφές:** Υπάρχει περιθώριο για περαιτέρω διάθεση χρηματοδοτικών πόρων στις διαδικασίες εθελουσίων επιστροφών. Εάν οι αρχές περιορίσουν τις θέσεις κράτησης, και αντ' αυτού αυξηθεί ο προϋπολογισμός των εθελοντικών επιστροφών και υποβοηθούμενων εθελοντικών 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 θα είναι πιο πρόθυμοι να κάνουν χρήση αυτής της δυνατότητας.
- **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.
- **Διεύρυνση των προγραμμάτων υποβοηθούμενων εθελούσιων επιστροφών:** Τα ενταξιακά προγράμματα είναι πολύ περιορισμένα λόγω περιορισμένης χρηματοδότησης. Θα ήταν πιο αποδοτικό εάν η χρηματοδότηση ενισχυόταν ώστε τα προγράμματα τον υποβοηθούμενων εθελουσίων επιστροφών και επανένταξης να μπορούν να καλύψουν τις ανάγκες μεγαλύτερου αριθμού μεταναστών που έρχονται στην Ελλάδα για καθαρά οικονομικούς λόγους.
- **Σύμφωνα εποχικής απασχόλησης:** Οι Ελληνικές αρχές μπορούν πέραν από τα διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής, να αξιοποιήσουν και τα διμερή σύμφωνα για την εποχική απασχόληση. Η Ελλάδα έχει σημαντική εμπειρία παρόμοιων επιτυχημένων συμφωνιών με την Αίγυπτο, τη Βουλγαρία και την Αλβανία.

## ΠΙΝΑΚΕΣ

Πίνακας 1. Ποσοστό Επιτυχίας Εκτέλεσης Αποφάσεων Επιστροφής

| Έτος          | Συλλήψεις      | Εκδοθείσες Αποφάσεις Επιστροφής | Εκτελεσθείσες επιστροφές | Ποσοστό Επιτυχίας |
|---------------|----------------|---------------------------------|--------------------------|-------------------|
| 2008          | 146.337        | 90.853                          | 22.703                   | 25%               |
| 2009          | 126.145        | 77.005                          | 21.655                   | 28%               |
| 2010          | 132.524        | 98.201                          | 19.100                   | 19.4%             |
| 2011          | 99.368         | 97.338                          | 13.253                   | 13.6%             |
| 2012          | 76.878         | 85.163                          | 20.473                   | 24%               |
| 2013          | 43.002         | 42.851                          | 16.490                   | 38%               |
| <b>Σύνολο</b> | <b>624,254</b> | <b>491.411</b>                  | <b>113.674</b>           | <b>24.5%</b>      |

Γράφημα 1. Επανεισδοχές – Αναγκαστικές Επιστροφές 2008-2013



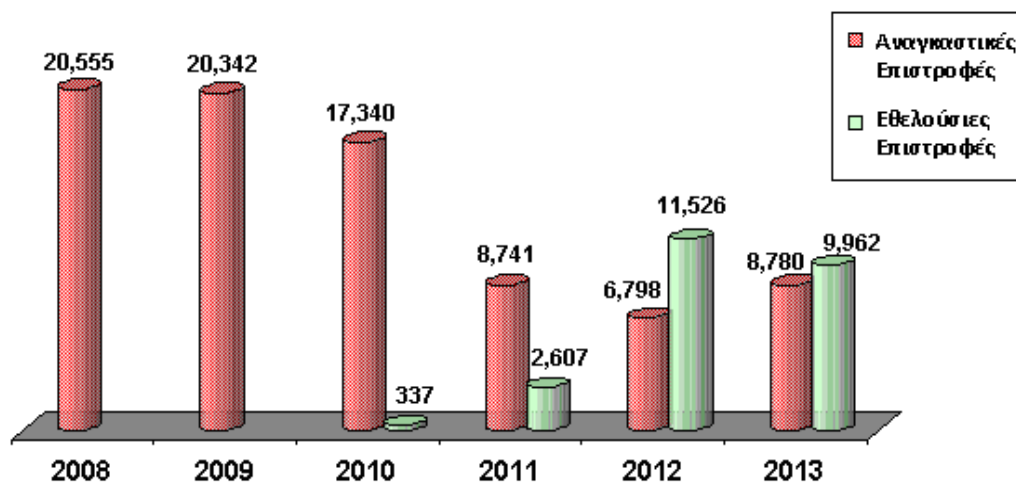
**Πίνακας 2. Ποσοστά Ετήσιες Συλλήψεις – Ετήσιες Επιστροφές (χωρίς επανεισδοχές)  
2008-2013**

| Έτος          | Συλλήψεις      | Επιστροφές<br>(εθελούσιες/αναγκαστικές)<br>που υλοποιήθηκαν | Συλλήψεις<br>επιστροφών<br>έναντι |
|---------------|----------------|---|-----------------------------------|
| 2008          | 146.337        | 22.703  | 15.5%                             |
| 2009          | 126.145        | 21.655  | 17%                               |
| 2010          | 132.524        | 19.100  | 14.4%                             |
| 2011          | 99.368         | 13.253  | 13%                               |
| 2012          | 76.878         | 20.473  | 26.6%                             |
| 2013          | 43.002         | 16.490  | 38%                               |
| <b>Σύνολο</b> | <b>624,254</b> | <b>113.674</b>  | <b>20.7%</b>                      |

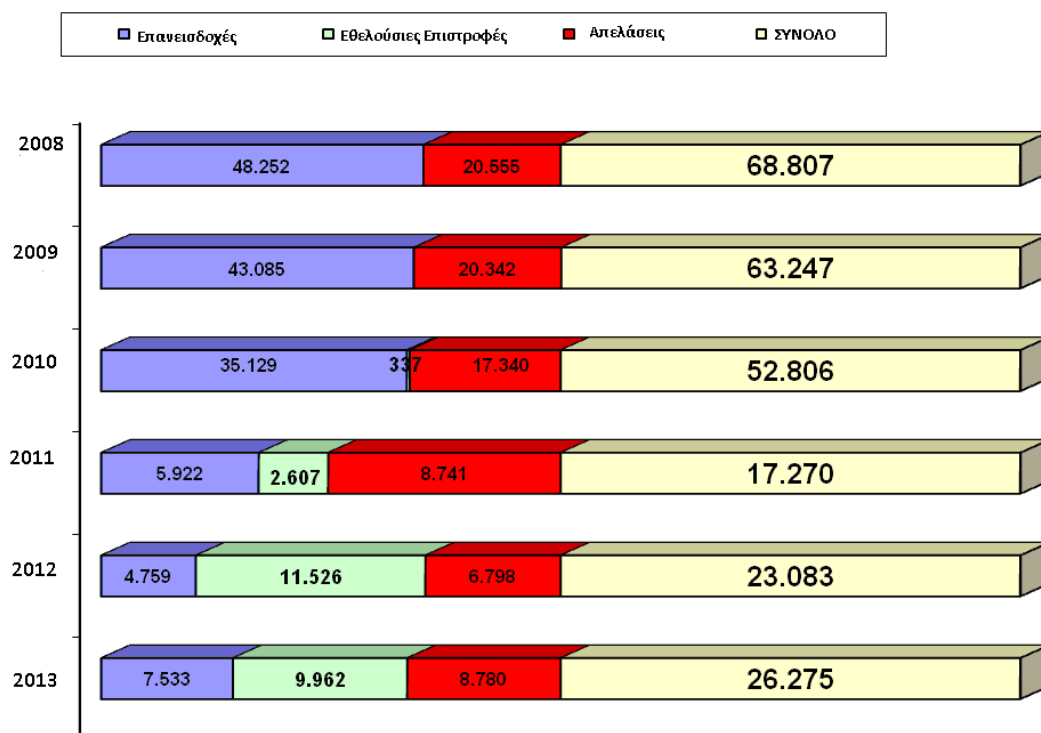
**Πίνακας 3. Συλλήψεις - Αποφάσεις Επιστροφής – Επιστροφές - Επανεισδοχές 2008-2013**

| Έτος | Συλλήψεις | Αποφάσεις<br>Επιστροφής | Επιστροφές<br>(αναγκ/εθελ) | Επανεισδοχές |
|------|-----------|-------------------------|----------------------------|--------------|
| 2008 | 146.337   | 90.853                  | 22.703                     | 48.252       |
| 2009 | 126.145   | 77.005                  | 21.655                     | 43.085       |
| 2010 | 132.524   | 98.201                  | 19.100                     | 35.129       |
| 2011 | 99.368    | 97.338                  | 13.253                     | 5.922        |
| 2012 | 76.878    | 85.163                  | 20.473                     | 4.759        |
| 2013 | 43.002    | 42.851                  | 16.490                     | 7.533        |

Γράφημα 2. Αναγκαστικές και Εθελούσιες Επιστροφές



Γράφημα 3. Επανεισδοχή- Εθελούσια Επιστροφή- Απέλαση





**Πίνακας 4. Προαναχωρησιακά Κέντρα – Στατιστικά Κρατουμένων 2012-2013**

|               | 2012          | 2013         | ΣΥΝΟΛΟ        |
|---------------|---------------|--------------|---------------|
| Αμυγδαλέζα    | 2.348         | 3.742        | 6.090         |
| Κομοτηνή      | 1.017         | 1.506        | 2.523         |
| Ξάνθη         | 609           | 731          | 1.340         |
| Παρανέστι     | 311           | 686          | 997           |
| Κόρινθος      | 1.195         | 1.432        | 2627          |
| Φυλάκιο       | 23.266        | 502          | 23.768        |
| <b>ΣΥΝΟΛΟ</b> | <b>28.746</b> | <b>8.599</b> | <b>37.345</b> |

**Πίνακας 5. Ειδικοί Χώροι Παραμονής Αλλοδαπών- Στατιστικά Κρατουμένων**

| .                        | 2008          | 2009          | 2010          | 2011         | 2012          | 2013         | Σύνολο        |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| Π. Ράλλη                 | 7669          | 6223          | 5880          | 5570         | 6680          | 4781         | 36.803        |
| Αμυγδαλέζα<br>(ανήλικοι) | 859           | 750           | 572           | 311          | 336           | 244          | 3.072         |
| Ασπρόπυργος              | 2592          | 2053          | 2386          | 1320         | 1503          | 304          | 10.158        |
| Ελληνικό<br>(παλαιά)     | ---           | ---           | 1703          | 557          | 593           | 37           | 2.890         |
| Ελληνικό (νέα)           | 2183          | 1578          | 1919          | 942          | 1250          | 956          | 8.828         |
| Πειραιάς                 | 804           | 790           | 602           | 59           | ---           | ---          | 2.255         |
| Αμαρούσιο                | 350           | 571           | 497           | 398          | 340           | 434          | 2.590         |
| <b>ΣΥΝΟΛΟ</b>            | <b>14.817</b> | <b>11.965</b> | <b>13.559</b> | <b>9.157</b> | <b>10.702</b> | <b>6.756</b> | <b>66.956</b> |

**Πίνακας 6. Συλλήψεις Ελληνοτουρκικά σύνορα 2008-2013**

| Έτος          | Χερσαία        | Θαλάσσια      | ΣΥΝΟΛΟ         |
|---------------|----------------|---------------|----------------|
| 2008          | 14.461         | 30.149        | <b>44.610</b>  |
| 2009          | 8.787          | 27.685        | <b>36.472</b>  |
| 2010          | 47.088         | 6.204         | <b>53.292</b>  |
| 2011          | 54.974         | 1.114         | <b>56.088</b>  |
| 2012          | 30.433         | 3.651         | <b>34.043</b>  |
| 2013          | 1.122          | 11.447        | <b>12.233</b>  |
| <b>ΣΥΝΟΛΟ</b> | <b>156.865</b> | <b>80.209</b> | <b>237.074</b> |

**Πίνακας 7. Προγραμματισμένες Δαπάνες Προαναχωρησιακών Κέντρων  
Αναθεωρημένο Σχέδιο Δράσης 2013**

|                  | Κατασκευή         | Ετήσια Λειτουργικά Έξοδα |
|------------------|-------------------|--------------------------|
| Αμυγδαλέζα       | 3.000.000         | 10.500.000               |
| Κόρινθος         | 2.100.000         | 10.500.000               |
| Ριτσώνα          | 4.600.000         | 4.200.000                |
| Καρωτή           | 4.600.000         | 3.800.000                |
| Κομοτηνή         | 1.800.000         | 3.800.000                |
| Ξάνθη            | 1.000.000         | 3.400.000                |
| Παρανέστι        | 5.800.000         | 6.800.000                |
| Δυτική Μακεδονία | 10.000.000        | 11.400.000               |
| Μυτιλήνη         | 5.700.000         | 3.400.000                |
| <b>ΣΥΝΟΛΟ</b>    | <b>38.600.000</b> | <b>57.800.000</b>        |