ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΓΙΑ ΣΤΕΛΕΧΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ & ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

<<Μετανάστευση - Επίδραση της μετανάστευσης στην δημοσιονομική πολιτική>>

ΛΙΑΜΠΟΤΗΣ ΜΑΡΙΝΟΣ

Επιβλέπων καθηγητής:
Γεώργιος Οικονομίδης

Αθήνα, 2018

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ……4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ……6
1.1 Το φαινόμενο της μετανάστευσης και τα αίτιά της……..…..……...6
1.2 Ιστορική αναδρομή της μετανάστευσης……7
1.3 Διαφοροποίηση εννοιών πρόσφυγα και μετανάστη……...9
1.4 Μεταναστευτική Πολιτική στην Ευρώπη……..……..10
1.5 Μεταναστευτικός Πληθυσμός……..11
1.6 Αλλοδαπός Πληθυσμός……12
1.7 Πληθυσμιακή διάρθρωση μεταναστευτικού πληθυσμού……14
1.8 Κτήση Ιθαγένειας……...14
1.9 Ποσοστό Πολιτογράφησης……...15
1.10 Αρχική Ιθαγένεια όσων απέκτησαν ιθαγένεια χώρας της ΕΕ28……...16
1.11 Ένταξη και ενσωμάτωση μεταναστών……..……..17
1.12 Αποτελεσματικότητα πολιτικών ένταξης μεταναστών……19
1.13 Επίπεδο ενημέρωσης πολιτών……..……..20
1.14 Αναλογία μεταναστών ως προς τον συνολικό πληθυσμό……22
1.15 Καθημερινότητα και συναναστροφές με μετανάστες……23
1.16 Μετανάστευση: Πρόβλημα ή ευκαιρία για τη χώρα υποδοχής;.....24
1.17 Αντίκτυπος της μετανάστευσης στην κοινωνία……...26
1.18 Αντίκτυπος της μετανάστευσης στην οικονομία……..……..26
1.19 Παράγοντες που συμβάλλουν στην ένταξη των μεταναστών…….....27
1.20 Μέτρα στήριξης της ένταξης των μεταναστών σε εθνικό επίπεδο……...28
1.21 Μέτρα στήριξης της ένταξης των μεταναστών σε επίπεδο ΕΕ28……..….30
1.22 Στάση της κοινωνίας απέναντι στην ένταξη των μεταναστών……..31

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ……..…32
2.1 Εισαγωγή……32
2.2 Θεσμικό Πλαίσιο ΕΕ……..33
2.2.1 Κανονισμός του Δουβλίνο……33
2.2.2 Ατελέσφορες Προσπάθειες για αλλαγή του θεσμικού πλαισίου πριν ξεσπάσει η προσφυγική κρίση του 2015……35
2.2.3 Από την Ελληνική Προεδρία στην Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας……36
2.2.4 Ευρώπη και προσφυγικές ροές μετά την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας…39
2.3 Ελληνικό Θεσμικό Πλαίσιο……..……40
2.3.1 Μετανάστευση……40
2.3.2 Διεθνής Προστασία……41
2.3.3 Παράτυπη Μετανάστευση……43
2.3.4 Ευάλωτες ομάδες πληθυσμού……44
2.3.5 Δικαίωμα πρόσβασης στην απασχόληση……..44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ…..48
3.1 Εισαγωγή……48

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

3.2 Το θεωρητικό υπόβαθρο……..48
3.3 Βραχυχρόνιες επιπτώσεις……....51
3.4 Μακροοικονομικές επιπτώσεις……53
3.5 Αγορά εργασίας……54
3.6 Ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες και κόστος ασφάλισής τους……...56
3.7 Επιχειρηματικότητα……...56
3.8 Απασχόληση μεταναστών και προσφύγων σε παραγωγικούς κλάδους…....57
3.9 Πιθανές αρνητικές συνέπειες των ροών στην αγορά εργασίας……..57
3.10 Προτάσεις για την ομαλή ένταξη των προσφύγων στην αγορά εργασίας…..59
3.11 Οικονομική Ανάπτυξη……..59
3.12 Κοινωνικό Κράτος……61
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ……..……62
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ……...64

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αφετηρία της παρούσας εργασίας αποτέλεσε ο προβληματισμός μου για την αυξανόμενη μετανάστευση τα τελευταία χρόνια προς την Ελλάδα, αλλά και προς τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (κυρίως τις βόρειες, και ειδικά την Γερμανία), και όλες οι συνέπειες που επέφερε αυτό το κύμα της μετανάστευσης. Η πρώτη προσέγγιση του ζητήματος που δύναται να κάνει ο καθείς εξ ημών είναι η ανθρωπιστική. Δεν ήταν λίγες οι εικόνες εκείνες από τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, τη λεγόμενη ‘’Βαλκανική Οδό’’, τα παράλια της Τουρκίας και την κεντρική Μεσόγειο που αναπαρήχθησαν από τα τηλεοπτικά κανάλια και τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης και μας μετέφεραν τον πόνο και την αυτοθυσία ανθρώπων που εγκατέλειψαν τις δοκιμαζόμενες πατρίδες τους από πολέμους, ταραχές, πείνα και ασθένειες, για να βρουν τη δική τους Γη της Επαγγελίας, στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στον υπόλοιπο δυτικό κόσμο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία παρά τα δικά της δομικά προβλήματα, τις διαφορετικές και αντικρουόμενες απόψεις στο εσωτερικό της, είναι ένας φάρος ελπίδας, δημοκρατίας και πολιτισμού, έννοιες και αρχές οι οποίες μπορεί μεν να φαντάζουν δεδομένες και άτρωτες για εμάς, αλλά για την πλειοψηφία του υπόλοιπου κόσμου δεν είναι.

Στα νέα αυτά δεδομένα που φέρνει η μετανάστευση, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές προκλήσεις να αντιμετωπίσει. Προκλήσεις κοινωνικές, όπως η ένταξη και η ενσωμάτωση των μεταναστών, και οικονομικές, όπως τα δημοσιονομικά, η αγορά εργασίας, και η ίδια η οικονομία και η ανάπτυξή της που επηρεάζεται από τη μετανάστευση. Προκλήσεις που είναι σίγουρο πως έχουν πολιτικό κόστος για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και για τις κυβερνήσεις των χωρών-μελών της. Προκλήσεις που ήδη δοκιμάζουν τον κοινωνικό ιστό, αλλά και τις αντοχές των οικονομιών και αποτελούν αντικείμενο προβληματισμού. Προκλήσεις, οι οποίες όμως, αν αντιμετωπιστούν με προοπτική για ένα καλύτερο μέλλον, θα ενισχύσουν της Ευρώπη στο σύνολό της.

Σημαντικό, επίσης, ερέθισμα αποτέλεσε για εμένα η εργασία μου τα τελευταία τέσσερα χρόνια στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής και ειδικότερα στην Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, όπου έχω την τιμή να υπηρετώ. Η καθημερινή μου ενασχόληση με μετανάστες που βρίσκονται ήδη στην Ελλάδα κάποια χρόνια, με έφερε πιο κοντά στους προβληματισμούς τους σχετικά με τη νόμιμη διαμονή τους στην Ελλάδα που θα έχει ως συνέπεια για αυτούς την αδιάρρηκτη συνέχεια της οικονομικής και κοινωνικής τους ζωής στην Ελλάδα ή/και στην υπόλοιπη Ευρωπαϊκή Ένωση. Επίσης συνειδητοποίησα αυτά τα τέσσερα χρόνια πως μια πολύ μικρή αλλαγή στην κείμενη και ισχύουσα νομοθεσία, επιφέρει όντως μεγάλες αλλαγές στην ζωή τους και στις οικονομικές και κοινωνικές τους υποχρεώσεις. Μάλιστα, στα πλαίσια της συγγραφής της διπλωματικής μου

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

διατριβής, διαπίστωσα πως στα επαγγελματικά μου καθήκοντα εφαρμόζω μόνο ένα μικρό μέρος από τη νομοθεσία για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες.

Στο πρώτο κεφάλαιο εξετάζεται η μετανάστευση σαν φαινόμενο και οι αιτίες που την δημιουργούν διαχρονικά, εστιάζοντας σταδιακά στη σημερινή εποχή. Αναλύεται η διαφορά πρόσφυγα-μετανάστη, αν και πολλές φορές η ερμηνεία τους μοιάζει τόσο κοντινή που οι έννοιες αυτές συγχέονται. Γίνεται λόγος για την ένταξη και την ενσωμάτωσή τους στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, καθώς και πλείστα ποσοτικά στοιχεία σχετικά με την κατανομή τους στις χώρες της ΕΕ, την πολιτογράφησή τους, αλλά και για μια σημαντική παράμετρο που καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τις πολιτικές: την αποδοχή τους από τους ημεδαπούς.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται το θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση στην ΕΕ, ξεκινώντας από τον κανονισμό το Δουβλίνο, την εξέλιξη του κανονισμού και τις εξελίξεις που οδήγησαν στην κοινή δήλωση-ορόσημο της ΕΕ με την Τουρκία στις 18 Μαρτίου 2016. Επίσης, περιγράφονται οι ζυμώσεις που ακολούθησαν την κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας μέχρι σήμερα. Τέλος, αναλύεται το ελληνικό νομικό καθεστώς που αφορά τους μετανάστες και τους πρόσφυγες όπως αυτό ισχύει σήμερα.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στις επιπτώσεις που έχουν οι μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές στα δημοσιονομικά. Αρχικά αναφέρονται οι προσεγγίσεις για την μέτρηση των επιπτώσεων αυτών, και ακολούθως γίνεται διαχωρισμός των συνεπειών σε βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες. Επιπτώσεις σε κλάδους της οικονομίας, η αγορά εργασίας και η ανάπτυξη θα μας απασχολήσουν ιδιαίτερα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ

1.1 Το φαινόμενο της μετανάστευσης και τα άιτιά της

Μετανάστευση, σύμφωνα με τις κοινωνικές επιστήμες και σύμφωνα με το Διεθνές Δίκαιο, είναι η μετακίνηση ανθρώπων προς μία χώρα της οποίας δεν έχουν την ιθαγένεια, προκειμένου να εγκατασταθούν εκεί, ως μόνιμοι κάτοικοι και μελλοντικά ως πολίτες της χώρας, αποκτώντας την υπηκοότητα της χώρας προορισμού.

Το φαινόμενο της μετανάστευσης θεωρείται ως πολυδιάστατο και πολυεπίπεδο. Σύμφωνα με την ελληνική έκδοση της Wikipedia (el.wikipedia.org), ‘’η πολυπλοκότητά του αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι αποτελεί ένα φαινόμενο εγγενές της ανθρώπινης εξέλιξης, της κοινωνίας, της οικονομίας, της πολιτικής και του πολιτισμού’’.

Η μετανάστευση συνιστά μια δυναμική διαδικασία, της οποίας οι μορφές διαφοροποιούνται και μεταβάλλονται, και εξαρτάται από τις ευρύτερες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις και αλλαγές. Η μετανάστευση ενυπάρχει και αναδύεται από την ιστορική και κοινωνική οργάνωση στο σύνολό της· είναι μια μορφή κοινωνικής σχέσης που καθορίζεται από την αγορά, το έθνος, το κράτος, το φύλο, που συγκροτούν τις κοινωνικές κατηγορίες, τις ομάδες και τον τρόπο επαφής και επικοινωνίας μεταξύ τους[1].

Το φαινόμενο της μετανάστευσης γεννάται από ποίκιλες και διαφορετικές αιτίες από χώρα σε χώρα, ή, χρησιμοποιώντας την ευρεία έννοια του όρου, από τόπο σε τόπο. Οι αιτίες αυτές είναι άμεσα εξαρτημένες από τις συνθήκες που επικρατούν σε μία δεδομένη κάθε φορά χρονική στιγμή ή και χρονική περίοδο στους τόπους προέλευσης των μεταναστών, όπως και στις κοινωνίες υποδοχής τους.

Τόσο στην περίπτωση που η μετανάστευση γίνεται εκούσια, όσο και στην περίπτωση που η μετανάστευση πραγματοποιείται ακούσια, βασικός λόγος που η

[1] el.wikipedia.org

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

μετανάστευση υπάρχει ανά τους αιώνες, είναι η ανάγκη των ατόμων που μεταναστούν να απαλλαγούν από ποίκιλους παράγοντες που καταπιέζουν τη ζωή και την προσωπικότητά τους. Τέτοιοι σημαντικοί λόγοι μετανάστευσης είναι:

α) η οικονομική δυσπραγία,

β) η πείνα,

γ) πολεμικές συγκρούσεις,

δ) καταπίεση για θρησκευτικούς ή πολιτικούς λόγους.

1.2 Ιστορική Αναδρομή Μετανάστευσης

Η μετανάστευση των ανθρώπων είναι φαινόμενο πανάρχαιο, και παρατηρείται εδώ και πολλές δεκάδες χιλιάδες χρόνια. Σύμφωνα με δημοσίευση στο περιοδικό της Εθνικής Ακαδημίας Επιστημών των ΗΠΑ (PNAS), η μετανάστευση των ανθρώπων από την Αφρική, που θεωρείται ως η γενέτειρα γη των ανθρώπων, πιθανολογείται πως ξεκίνησε 130 χιλιάδες χρόνια πριν, με πρώτο περιορισμό την Ανατολική Ασία, την Αυστραλία και τα νησιά του Ειρηνικού, και σε δεύτερο στάδιο με προορισμό την Ευρασία[2]. Από τα προϊστορικά ακόμη χρόνια, οι ανθρώπινες φυλές, προκειμένου να εξασφαλίσουν την επιβίωση των μελών τους, υποχρεωνόντουσαν να μεταναστεύουν από το ένα μέρος στο άλλο. Σημαντικός παράγοντας ήταν το κλίμα. Τα κρύα κλίματα τα απέφευγαν, και προτιμούσαν τη μετανάστευση σε ζεστά. Ομοίως, προτιμιώντουσαν οι πεδινοί τόποι, όπως και οι περιοχές στις οποίες μπορούσαν να έχουν επάρκεια τροφών και κυνηγιού. Επομένως, η προσπάθεια επιβίωσης ήταν ο βασικός λόγος που συνέβαιναν οι μεταναστεύσεις στο παρελθόν. Ακόμα και σήμερα είναι ο κύριος λόγος, αλλά πλέον υπάρχουν και νέοι λόγοι και νέες μορφές μετανάστευσης. Ήδη από τα ιστορικά χρόνια, οι ανθρώπινες μεταναστεύσεις δεν είχαν απαραίτητα αναγκαστικό χαρακτήρα, αλλά είχαν αρχίσει να μετατρέπονται σε μαζικές μετακινήσεις με σαφή διάθεση κυριαρχίας επί συνανθρώπων και κατάκτησης νέων χωρών.

Εκείνη την περίοδο, διάφορα ινδοευρωπαϊκά φύλα μετανάστευσαν προς τον ελλαδικό χώρο (π.χ. Ίωνες, Δωριείς κτλ). Αργότερα, Έλληνες άποικοι μετανάστευσαν σε περιοχές της Μαύρης Θάλασσας και σε περιοχές της Μεσόγειου. Μαζικές

[2] Hugo Reyes-Centeno, Silvia Ghirotto, Florent Détroit, Dominique Grimaud-Hervé, Guido Barbujani, and Katerina Harvati , ''Genomic and cranial phenotype data support multiple modern human dispersals from Africa and a southern route into Asia'', April 2014

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

μεταναστεύσεις δέχτηκε η Ευρώπη από την Ανατολή τους επόμενους αιώνες με διάφορα Γότθικα φύλα να κυριαρχούν στον ευρωπαϊκό χώρο. Η ανακάλυψη της Αμερικής από τον Χριστόφορο Κολόμβο, διεύρυνε τους μεταναστευτικούς προορισμούς, καθώς πολλοί Ευρωπαίοι μετανάστευσαν σε αυτή λόγω του φυσικού πλούτου που διέθετε. Η τελευταία αυτή μαζική μετανάστευση συνέβαλε καθοριστικά στην όλη εξέλιξη της ανθρώπινης κοινωνίας. Αν και στάθηκε μοιραία για τους ιθαγενείς λαούς της αμερικανικής ηπείρου, τόσο της Βόρειας Αμερικής , όσο και της Νότιας Αμερικής, η Διακύρηξη της Ανεξαρτησίας των Η.Π.Α. στις 4 Ιουλίου του 1776 και η ανάδειξη των Η.Π.Α. ως μία από τις ηγέτιδες δυνάμεις στον κόσμο, άλλαξε τον ρου της ανθρώπινης ιστορίας.

Η τάση για εποικισμό της αμερικανικής ηπείρου, και των Η.Π.Α. ειδικότερα, συνεχίστηκε μετά τους 2 παγκοσμίους πολέμους. Η οικονομική κρίση που χτύπησε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες μετά τον Α’ Παγκόσμιο Πόλεμο, οδήγησε πολλούς Ευρωπαίους να μετανατεύσουν εκεί. Λόγω ότι οι Η.Π.Α. δεν είχαν υποστεί άμεσες συνέπειες από την παγκόσμια αυτή σύρραξη, τους επέτρεψε να αναπτυχθούν περισσότερο. Παρά τα μέτρα στήριξης των ευρωπαϊκών κρατών μετά τον Β’ Παγκόσμιο Πόλεμο, οι μεταναστευτικές ροές προς τις Η.Π.Α. , τον Καναδά και άλλες χώρες του ‘’Νέου Κόσμου’’ συνεχίστηκε με αμείωτο ρυθμό, στην προσπάθεια εξεύρεσης μιας καλύτερης ζωής. Επίσης αναγκαστικά κύματα μετανάστευσης έχουν σημειωθεί από τότε εώς και σήμερα από διάφορες χώρες που βρίσκονται σε πολεμικές συρράξεις ή που διοικούνται από ανελεύθερα και περιοριστικά καθεστώτα.

Μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, η Γερμανία στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο, και οι Η.Π.Α., ο Καναδάς και η Αυστραλία μπόρεσαν να προσελκύσουν εργατικό δυναμικό από πολλές ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Ελλάδα, η Ιταλία, η Ιρλανδία, η Τουρκία κ.ά. Η ικανότητα απορρόφησης όλων αυτών των Ευρωπαίων μεταναστών, δόθηκε στις παραπάνω χώρες εξαιτίας της τεράστιας οικονομοτεχνικής ανάπτυξης που τις χαρακτήριζε εκείνα τα χρονιά μετά τον Β’ Παγκόσμιο Πόλεμο. Η Γερμανία, παρότι ηττηθείσα και καταστραμένη από τον Β’ Παγκόσμιο Πόλεμο, κατόρθωσε να ανοικοδομηθεί σε μικρό χρονικό διάστημα και να γίνει ξανά μία από τις ισχυρότερες οικονομικά και βιομηχανικά χώρες της Ευρώπης. Σημαντικό ρόλο σε αυτό είχαν οι μεταναστευτικές ροές προς την Γερμανία που της εξασφάλισε πληθώρα φτηνών εργατικών χεριών και ταυτόχρονα τεχνογνωσία. Σε αυτό συνέβαλαν και πολλοί Έλληνες μετανάστες, κυρίως από αγροτικές περιοχές της Βόρειας Ελλάδας που αναζήτησαν στην Γερμανία εργασία.

1.3 Διαφοροποίηση εννοιών πρόσφυγα και μετανάστη

Παρότι δεν υπάρχει επίσημος νομικός ορισμός για την έννοια του μετανάστη, ως μετανάστης , σύμφωνα με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.) θεωρείται ‘’*όποιος αλλάζει τον τόπο συνήθους κατοικίας του, ανεξαρτήτως του λόγου μετανάστευσης ή του νομικού καθεστώτος. Γενικά, υπάρχει διάκριση μεταξύ μικρής διάρκειας ή προσωρινής μετανάστευσης, που περιλαμβάνει μετακινήσεις διάρκειας μεταξύ 3 και 12 μηνών, και μακράς διάρκειας ή μόνιμης μετανάστευσης, που έχει να κάνει με την αλλαγή της χώρας κατοικίας για διάρκεια ενός χρόνου και άνω*’’.

Αντίθετα, ως πρόσφυγες θεωρούνται ‘’*τα άτομα που βρίσκονται εκτός της χώρας καταγωγής τους εξαιτίας του φόβου διώξεων, διαμαχών, γενικευμένης βίας, ή άλλων καταστάσεων που έχουν διαταράξει σοβαρά την έννομη τάξη και, ως αποτέλεσμα, δικαιούνται διεθνούς προστασίας*’’[3]. Ο ορισμός του πρόσφυγα δίνεται στη Σύμβαση της Γενεύης (1951) και στα περιφερειακά μέσα για τους πρόσφυγες, καθώς και στο καταστατικό της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.

Βάση της αρχής της μη επαναπροώθησης (Σύμβαση της Γενεύης-1951) , δεν μπορεί μια χώρα υποδοχής ενός πρόσφυγα να τον αναγκάσει να επιστρέψει σε αυτή. Αντίθετα υποχρεούται να του παρέχει προστασία. Το σκεπτικό αυτής της αρχής είναι η δίωξη που αντιμετωπίζει ένας πρόσφυγας στην χώρα προέλευσής του.

Επομένως δεν είναι δυνατή η δίωξή τους για τυχόν παράτυπη είσοδο σε μια χώρα. Επίσης, δικαιούνται τριετή άδεια παραμονής στη χώρα υποδοχής (άσυλο), και ταξιδιωτικά έγγραφα με τα οποία μπορούν να ταξιδέψουν σε άλλους προορισμούς, αφού πρώτα έχουν ταυτοποιηθεί και αναγνωριστεί.

Συμπερασματικά, και σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *ο όρος «πρόσφυγας» δεν αναφέρεται μόνο σε άτομα στα οποία έχει χορηγηθεί καθεστώς πρόσφυγα (όπως ορίζεται στο άρθρο 2 στοιχείο ε) της οδηγίας 2011/95/ΕΚ κατά την έννοια του άρθρου 1 της σύμβασης της Γενεύης σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων της 28ης Ιουλίου 1951, όπως τροποποιήθηκε από το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967) αλλά και σε άτομα στα οποία έχει παρασχεθεί επικουρική προστασία (όπως ορίζεται στο άρθρο 2 στοιχείο ζ) της οδηγίας 2011/95/ΕΚ) καθώς και σε άτομα που καλύπτονται από απόφαση χορήγησης έγκρισης παραμονής για*

[3] Ο.Η.Ε.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ανθρωπιστικούς λόγους σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο που διέπει τη διεθνή προστασία.

Τέλος, ως αιτούντες άσυλο θεωρούνται σύμφωνα με τη Διεθνή Αμνηστία ‘’*όσοι έχουν υποβάλει αίτημα προκειμένου να αναγνωρισθεί στο πρόσωπό τους η ιδιότητα του πρόσφυγα, ενώ η απόφαση επί του αιτήματός τους δεν έχει ακόμα εκδοθεί τελεσίδικα. Έως ότου λάβουν την επίσημη αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, διαθέτουν (σύμφωνα πάντα με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο) το δικαίωμα για προστασία από μια εξαναγκαστική επιστροφή στη χώρα καταγωγής τους. Συνεπώς, οι αιτούντες άσυλο, όπως και οι επίσημα αναγνωρισμένοι πρόσφυγες, έχουν δικαίωμα παραμονής στην χώρα υποδοχής και πρόσβασης σε όλες τις νόμιμες διαδικασίες. Σημειώνεται πως οι αιτούντες άσυλο έχουν δικαίωμα πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας, στη δημόσια εκπαίδευση και εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις, στην εργασία.’’*

1.4 Μεταναστευτική Πολιτική στην Ευρώπη

Σύμφωνα με την άποψη της Dominique Schnapper, Γαλλίδας ακαδημαϊκής και προέδρου της Διϋπουργικής Επιτροπής ενάντια στον ρατσισμό και τον αντισημιτισμό (DILCRA)[4] στην Γαλλία, η μεταναστευτική πολιτική εν γένει, χωρίζεται μεταξύ 2 αξόνων:

α)Αυτός που ρυθμίζει την είσοδο των μεταναστών,
β)αυτός που ορίζει τον τρόπο αντιμετώπισης των μεταναστών, όπως την εκπαίδευση, την υγεία , την κοινωνική ασφάλιση κ.ά. , δηλαδή τις πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης αυτών, που καθορίζουν τις νομικές και τυπικές προϋποθέσεις για τη σύγκλιση του μεταναστευτικού πληθυσμού με τους πολίτες μια χώρας υποδοχής.

Όσον αφορά στον πρώτο άξονα, κρίνεται σκόπιμη η παράθεση στοιχείων που αφορούν τη διάρθρωση του μεταναστευτικού πληθυσμού στην ΕΕ-28, την κατανομή του ανά χώρα στην ΕΕ-28 καθώς και στοιχεία που αφορούν στην πολιτογράφηση και την κτήση ιθαγένειας.

[4] Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

1.5 Μεταναστευτικός πληθυσμός

Σύμφωνα με την Eurostat, την 1η Ιανουαρίου 2017 ‘’*36,9 εκατομμύρια άτομα που είχαν γεννηθεί εκτός της ΕΕ-28 ζούσαν σε κράτη μέλη της ΕΕ, ενώ 20,4 εκατομμύρια άτομα ζούσαν σε κράτος μέλος της ΕΕ διαφορετικό από εκείνο όπου είχαν γεννηθεί’’.* Από όσους είχαν γεννηθεί εκτός της ΕΕ-28, όσοι είχαν ιθαγένεια χώρας εκτός ΕΕ ανερχόταν σε 21,6 εκατομμύρια, αριθμός που αντιπροσωπεύει το 4,2% του πληθυσμού της ΕΕ-28, ενώ παράλληλα, 20,4 εκατομμύρια άτομα ζούσαν σε κράτος μέλος της ΕΕ διαφορετικό από εκείνο στο οποίο είχαν γεννηθεί. Μόνο στην Ιρλανδία, στην Ουγγαρία, στο Λουξεμβούργο, στη Σλοβακία και στην Κύπρο ο αριθμός των ατόμων που είχαν γεννηθεί εκτός ΕΕ ήταν μικρότερος από τον αριθμό των ατόμων που γεννήθηκαν σε άλλες χώρες-μέλη της ΕΕ28.

Στον παρακάτω πίνακα απεικονίζεται ο πληθυσμός γεννημένος στην αλλοδαπή ανά χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και της ΕΖΕΣ) την 1η Ιανουαρίου 2017. Όσον αφορά στην Ελλάδα, το 11,6% του πληθυσμού της (1.251.000 περίπου), έχει γεννηθεί εκτός της χώρας. Από αυτούς, οι 345.600 περίπου (το 3,2% του συνολικού πληθυσμού) έχει γεννηθεί σε χώρες της ΕΕ-28, και 905.200 περίπου (το 8,4 του συνολικού πληθυσμού) έχει γεννηθεί σε τρίτες χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Foreign-born population by country of birth, 1 January 2017

	Total		Born in another EU Member State		Born in a non-member country	
	(thousands)	(% of the population)	(thousands)	(% of the population)	(thousands)	(% of the population)
Belgium	1 876.7	16.5	876.5	7.7	1 000.2	8.8
Bulgaria	145.4	2.0	52.2	0.7	93.2	1.3
Czech Republic	465.1	4.4	181.4	1.7	283.6	2.7
Denmark	668.1	11.6	228.4	4.0	439.7	7.6
Germany	12 105.4	14.7	4 849.9	5.9	7 255.5	8.8
Estonia	192.5	14.6	20.1	1.5	172.4	13.1
Ireland	796.4	16.6	600.6	12.6	195.9	4.1
Greece	1 250.9	11.6	345.6	3.2	905.2	8.4
Spain	6 024.7	12.9	1 943.5	4.2	4 081.2	8.8
France (1)	8 155.7	12.2	2 220.7	3.3	5 935.0	8.9
Croatia	539.6	13.0	68.4	1.6	471.2	11.3
Italy(2)	6 054.0	10.0	1 837.6	3.0	4 216.3	7.0
Cyprus	173.8	20.3	113.8	13.3	60.0	7.0
Latvia	251.5	12.9	27.6	1.4	223.8	11.5
Lithuania	127.4	4.5	20.5	0.7	106.8	3.8
Luxembourg (2)	270.0	45.7	205.2	34.7	64.8	11.0
Hungary	513.6	5.2	321.9	3.3	191.7	2.0
Malta	69.6	15.1	33.7	7.3	35.9	7.8
Netherlands	2 137.2	12.5	580.6	3.4	1 556.6	9.1
Austria	1 649.0	18.8	739.6	8.4	909.4	10.4
Poland (1)(3)	651.8	1.7	220.9	0.6	431.0	1.1
Portugal	876.3	8.5	240.2	2.3	636.1	6.2
Romania	421.8	2.1	180.1	0.9	241.7	1.2
Slovenia	245.4	11.9	66.4	3.2	179.0	8.7
Slovakia	186.2	3.4	153.7	2.8	32.6	0.6
Finland	349.0	6.3	122.2	2.2	226.8	4.1
Sweden	1 783.2	17.8	540.4	5.4	1 242.8	12.4
United Kingdom	9 293.7	14.1	3 612.9	5.5	5 680.8	8.6
Iceland	46.1	13.6	31.4	9.3	14.7	4.4
Liechtenstein	24.6	65.2	8.3	21.8	16.4	43.3
Norway	799.8	15.2	351.2	6.7	448.6	8.5
Switzerland	2 391.5	28.4	1 414.2	16.8	977.3	11.6

Note: The values for the different categories of country of birth may not sum to the totals due to rounding.

(1) Provisional.
(2) Break in series.
(3) Estimate.

Source: Eurostat (online data code: migr_pop3ctb)

eurostat

Σε απόλυτους αριθμούς την 1η Ιανουαρίου στη Γερμανία (9,2 εκατομμύρια), στο Ηνωμένο Βασίλειο (6,1 εκατομμύρια), στην Ιταλία (5,0 εκατομμύρια), στη Γαλλία (4,6 εκατομμύρια) και στην Ισπανία (4,4 εκατομμύρια), καταγράφηκε ο μεγαλύτερος αριθμός αλλοδαπών υπηκόων. Σύμφωνα με την Eurostat, ‘’*οι αλλοδαποί σε αυτά τα πέντε κράτη μέλη αντιπροσώπευαν συνολικά το 76 % του συνολικού αριθμού αλλοδαπών που ζούσαν σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, ενώ στα ίδια πέντε κράτη μέλη αναλογούσε το 63 % του πληθυσμού της ΕΕ-28’’.*

1.6 Αλλοδαπός πληθυσμός

Το 2016 τα μόνα κράτη μέλη της ΕΕ όπου οι αλλοδαποί ήταν κυρίως πολίτες άλλου κράτους μέλους ήταν το Βέλγιο, η Ιρλανδία, η Κύπρος, το Λουξεμβούργο, η Ουγγαρία, η Μάλτα, οι Κάτω Χώρες, η Σλοβακία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Αυτό σημαίνει ότι στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ η πλειονότητα των αλλοδαπών ήταν πολίτες τρίτων χωρών. *Στην περίπτωση της Λετονίας και της Εσθονίας, το ποσοστό των πολιτών από τρίτες χώρες είναι ιδιαίτερα μεγάλο λόγω του υψηλού*

αριθμού των κατοίκων με καθεστώς μη υπηκόου (κυρίως πολιτών από την πρώην Σοβιετική Ένωση, οι οποίοι διαμένουν μόνιμα στις εν λόγω χώρες, αλλά δεν έχουν αποκτήσει καμία άλλη ιθαγένεια).[5]

Στον παρακάτω πίνακα απεικονίζεται ο μη ιθαγενής πληθυσμός στις χώρες της ΕΕ-28 (και της ΕΖΕΣ). Στη χώρα μας, ο αλλοδαπός πληθυσμός βάση ιθαγένειας, ανέρχεται σε 810.000 άτομα περίπου(7,5% του συνολικού πληθυσμού). Από αυτούς, οι 205.200 (ή το 1,9% του συνολικού πληθυσμού) έχουν ιθαγένεια άλλης χώρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και οι 604.800 περίπου (ή το 5,6% του συνολικού πληθυσμού) έχουν ιθαγένεια τρίτης χώρας εκτός χώρας-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Non-national population by group of citizenship, 1 January 2017

	Total		Citizens of another EU Member State		Citizens of a non-member country		Stateless	
	(thousands)	(% of the population)	(thousands)	(% of the population)	(thousands)	(% of the population)	(thousands)	(% of the population)
Belgium	1 346.4	11.9	890.4	7.8	455.1	4.0	0.9	0.0
Bulgaria	79.4	1.1	13.5	0.2	64.1	0.9	1.9	0.0
Czech Republic	510.8	4.8	208.3	2.0	302.6	2.9	0.0	0.0
Denmark	484.9	8.4	202.4	3.5	275.0	4.8	7.6	0.1
Germany	9 220.0	11.2	3 985.2	4.8	5 223.7	6.3	11.1	0.0
Estonia	196.3	14.9	16.5	1.3	179.9	13.7	0.0	0.0
Ireland	564.9	11.8	426.5	8.9	138.3	2.9	0.1	0.0
Greece	810.0	7.5	205.2	1.9	604.8	5.6	0.0	0.0
Spain	4 419.6	9.5	1 932.8	4.2	2 485.8	5.3	1.0	0.0
France (1)	4 638.6	6.9	1 587.7	2.4	3 050.9	4.6	0.0	0.0
Croatia	46.0	1.1	15.1	0.4	30.1	0.7	0.8	0.0
Italy(2)	5 047.0	8.3	1 537.2	2.5	3 509.1	5.8	0.7	0.0
Cyprus	140.4	16.4	110.6	12.9	29.7	3.5	0.0	0.0
Latvia	279.4	14.3	5.9	0.3	273.3	14.0	0.2	0.0
Lithuania	20.1	0.7	5.5	0.2	13.3	0.5	1.3	0.0
Luxembourg (2)	281.2	47.6	240.3	40.7	40.8	6.9	0.2	0.0
Hungary	150.9	1.5	79.3	0.8	71.4	0.7	0.1	0.0
Malta	54.3	11.8	30.2	6.6	24.1	5.2	0.0	0.0
Netherlands	915.0	5.4	489.1	2.9	413.4	2.4	12.5	0.1
Austria	1 333.2	15.2	655.5	7.5	673.2	7.7	4.5	0.1
Poland (1)(3)	210.3	0.6	29.4	0.1	180.3	0.5	0.5	0.0
Portugal	397.7	3.9	118.2	1.1	279.6	2.7	0.0	0.0
Romania	114.5	0.6	53.5	0.3	60.6	0.3	0.3	0.0
Slovenia	114.4	5.5	18.7	0.9	95.7	4.6	0.0	0.0
Slovakia	69.7	1.3	53.5	1.0	14.7	0.3	1.5	0.0
Finland	242.0	4.4	97.2	1.8	143.8	2.6	1.0	0.0
Sweden	841.2	8.4	310.5	3.1	505.3	5.1	25.3	0.3
United Kingdom	6 071.1	9.2	3 626.5	5.5	2 444.6	3.7	0.0	0.0
Iceland	30.3	8.9	25.2	7.4	5.0	1.5	0.1	0.0
Liechtenstein	12.8	33.8	6.7	17.8	6.1	16.0	0.0	0.0
Norway	559.1	10.6	348.5	6.6	207.4	3.9	3.1	0.1
Switzerland	2 099.3	24.9	1 382.9	16.4	716.1	8.5	0.4	0.0

Note: The values for the different categories of citizenship may not sum to the totals due to rounding.

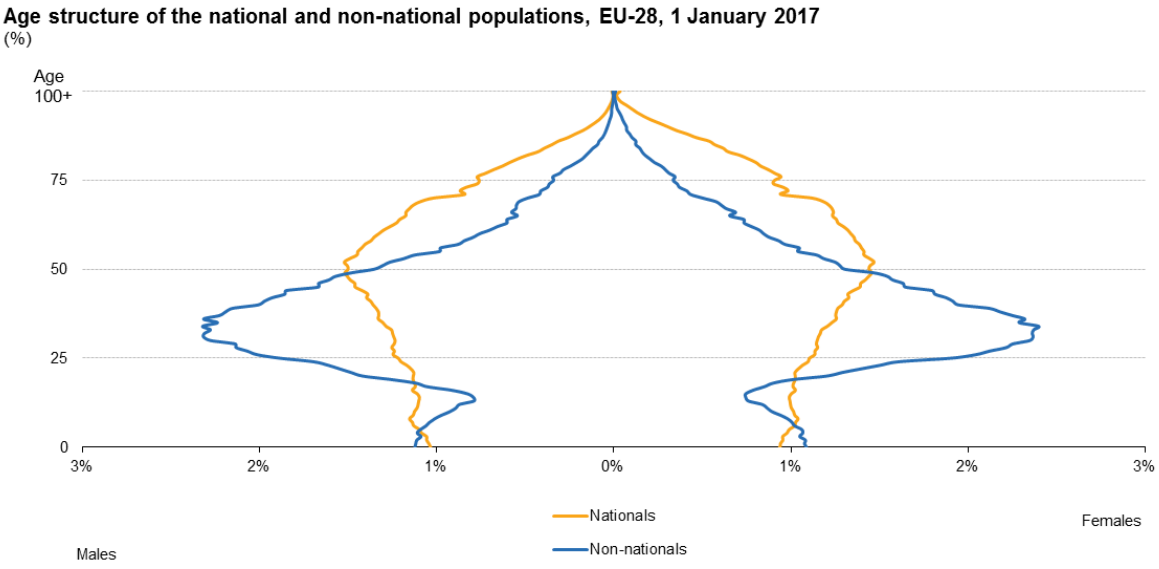
(1) Provisional.
(2) Break in series.
(3) Estimate.

Source: Eurostat (online data code: migr_pop1ctz)

eurostat

[5] Πηγή: Eurostat

1.7 Πληθυσμιακή διάρθρωση μεταναστευτικού πληθυσμού



Source: Eurostat (online data code: migr_pop2ctz)

eurostat

Στον παραπάνω πίνακα της Eurostat αποτυπώνεται η πληθυσμιακή διάρθρωση του ημεδαπού και του αλλοδαπού πληθυσμού της ΕΕ-28, ο οποίος παρουσιάζει ένα πολύ σημαντικό εύρημα, ότι η κατανομή με βάση την ηλικία των αλλοδαπών δείχνει, συγκριτικά προς τους ημεδαπούς, μεγαλύτερα ποσοστά σχετικά νεαρών ενηλίκων σε ηλικία εργασίας. Επίσης, την 1η Ιανουαρίου 2017 η μέση ηλικία του ημεδαπού πληθυσμού στην ΕΕ-28 ήταν 44 έτη, ενώ η μέση ηλικία των αλλοδαπών που ζούσαν στην ΕΕ ήταν 36 έτη. Επομένως, λόγω του υψηλότερου ποσοστού σε ηλικία εργασίας του αλλοδαπού πληθυσμού συγκριτικά με τον ημεδαπό πληθυσμό, συμπεραίνουμε τη συμβολή και συνεισφορά του αλλοδαπού πληθυσμού στο ΑΕΠ κάθε χώρας της ΕΕ-28 και τη θετική συνεισφορά του στο ασφαλιστικό σύστημα της κάθε χώρας της ΕΕ-28, όπως και θα εξεταστεί ενδελεχώς στο επόμενο κεφάλαιο.

1.8 Κτήση ιθαγένειας

Τα άτομα που απέκτησαν την ιθαγένεια κράτους μέλους της ΕΕ το 2016 ήταν 994,8 χιλιάδες, αριθμός που αντιστοιχεί σε αύξηση 18 % σε σχέση με το 2015.Το 2016 ο

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

μεγαλύτερος αριθμός ατόμων που απέκτησαν την ιθαγένεια καταγράφηκε στην Ιταλία: 201,6 χιλιάδες (ή 20 % του συνόλου της ΕΕ-28). Ακολουθούσαν η Ισπανία (150,9 χιλιάδες), το Ηνωμένο Βασίλειο (149,4 χιλιάδες), η Γαλλία (119,2 χιλιάδες) και η Γερμανία (112,8 χιλιάδες).Σε απόλυτους όρους, η μεγαλύτερη αύξηση σε σύγκριση με το 2015 παρατηρήθηκε στην Ισπανία, όπου 36 600 περισσότεροι μόνιμοι κάτοικοι έλαβαν την ισπανική ιθαγένεια· ακολουθούσαν το Ηνωμένο Βασίλειο (31,4 χιλιάδες), η Ιταλία (23.600), η Ελλάδα (19.300) και η Σουηδία (12.300). Αντιθέτως, η μεγαλύτερη μείωση σε απόλυτους όρους παρατηρήθηκε στην Ιρλανδία (3 500 λιγότερα άτομα έλαβαν την ιρλανδική ιθαγένεια σε σχέση με το 2015) και στην Πολωνία (300 χιλιάδες). Στη χώρα μας, το 2016, 33200 άτομα απέκτησαν την ελληνική ιθαγένεια, εκ των οποίων το 97,3% ήταν πολίτες χώρας εκτός ΕΕ-28.

Persons having acquired the citizenship of the reporting country, 2016

	Total	of which:							
		former citizens of other EU Member States		former citizens of non-member countries		formerly stateless		unknown former citizenship	
	(thousands)	(thousands)	(% of the total)	(thousands)	(% of the total)	(thousands)	(% of the total)	(thousands)	(% of the total)
EU-28	*994.8*	120.2	*12.1*	863.3	*86.8*	6.3	*0.6*	4.9	*0.5*
Belgium	31.9	8.4	26.2	23.1	72.2	0.1	0.2	0.5	1.4
Bulgaria	1.6	0.0	0.9	1.6	97.5	0.0	0.0	0.0	1.6
Czech Republic	4.6	1.0	21.4	3.6	78.0	0.0	0.0	0.0	0.6
Denmark	15.0	1.2	7.9	13.4	89.3	0.4	2.8	0.0	0.0
Germany	112.8	31.8	28.2	79.6	70.6	0.9	0.8	0.5	0.5
Estonia (1)	1.8	0.0	0.6	1.8	99.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Ireland	*10.0*	*3.3*	*33.1*	*6.7*	*66.9*	*0.0*	*0.0*	*0.0*	*0.0*
Greece	33.2	0.9	2.6	32.3	97.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Spain	150.9	3.6	2.4	147.3	97.6	0.0	0.0	0.0	0.0
France	119.2	8.6	7.2	108.2	90.8	0.0	0.0	2.3	1.9
Croatia	4.0	0.3	6.6	3.7	93.2	0.0	0.0	0.0	0.2
Italy	201.6	17.0	8.4	184.6	91.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Cyprus	4.7	1.3	26.9	3.4	72.9	0.0	0.0	0.0	0.1
Latvia	2.0	0.3	13.4	1.7	84.9	0.0	0.2	0.0	1.5
Lithuania	0.2	0.0	1.7	0.1	77.3	0.0	21.0	0.0	0.0
Luxembourg	3.3	2.7	80.2	0.7	19.7	0.0	0.1	0.0	0.0
Hungary	4.3	3.3	75.8	1.0	24.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Malta	*1.5*	0.3	*17.1*	1.2	*82.9*	0.0	*0.0*	0.0	*0.0*
Netherlands	28.5	2.6	9.2	25.8	90.4	0.1	0.4	0.0	0.0
Austria	8.5	1.3	15.5	7.2	84.1	0.0	0.4	0.0	0.0
Poland	3.7	0.2	5.5	3.5	93.9	0.0	0.4	0.0	0.2
Portugal	25.1	0.9	3.7	24.2	96.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Romania (2)	4.5	0.0	0.2	4.5	99.7	0.0	0.1	0.0	0.0
Slovenia	1.3	0.1	5.2	1.2	94.8	0.0	0.0	0.0	0.0
Slovakia	0.5	0.2	41.9	0.3	57.4	0.0	0.6	0.0	0.0
Finland	9.4	1.2	12.7	7.9	84.7	0.1	1.1	0.1	1.5
Sweden	61.3	12.8	21.0	42.9	70.0	4.4	7.2	1.1	1.8
United Kingdom	149.4	17.2	11.5	131.8	88.2	0.2	0.1	0.2	0.2
Iceland	0.7	0.4	50.5	0.3	45.8	0.0	3.7	0.0	0.0
Liechtenstein	0.2	0.1	34.7	0.1	64.1	0.0	1.2	0.0	0.0
Norway	13.7	1.3	9.3	12.2	88.6	0.3	2.0	0.0	0.1
Switzerland	42.9	23.1	53.9	19.7	46.0	0.0	0.0	0.0	0.1

Note: The values for the different categories of former citizenship may not sum to the total due to rounding.

(1) Break in series.
(2) Estimate.

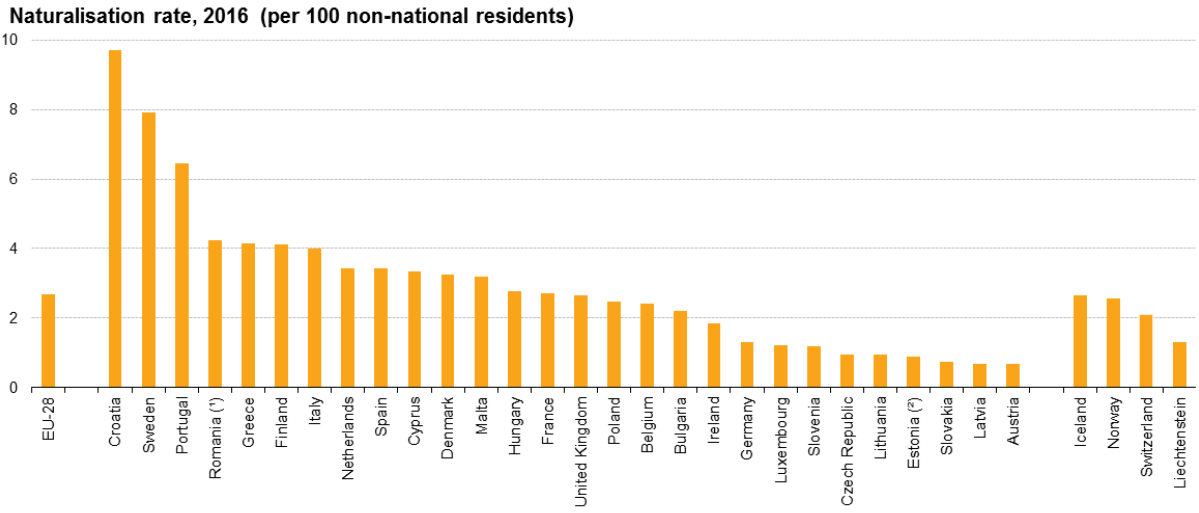
Source: Eurostat (online data code: migr_acq)

eurostat

1.9 Ποσοστό πολιτογράφησης

Ως ποσοστό πολιτογράφησης νοείται ο δείκτης που καταγράφει τον λόγο του συνολικού αριθμού ιθαγενειών που χορηγήθηκαν σε ένα έτος (στον παρακάτω πίνακα αφορά το έτος 2016) προς το απόθεμα των αλλοδαπών κατοίκων σε μια χώρα στην αρχή του έτους που εξετάζεται. Το κράτος μέλος της ΕΕ με το υψηλότερο ποσοστό πολιτογράφησης το 2016 ήταν η Κροατία (9,7 περιπτώσεις ανά 100

αλλοδαπούς κατοίκους), ακολουθούμενη από τη Σουηδία και την Πορτογαλία (με 7,9 και 6,5 περιπτώσεις ανά 100 αλλοδαπούς κατοίκους αντιστοίχως)



Note: Data on the number of non-national residents refer to 1 January 2016.
(1) Estimate.
(2) Break in series.

Source: Eurostat (online data codes: migr acq, migr pop1ctz)

eurostat

Όσον αφορά στην χώρα μας, το ποσοστό πολιτογράφησης ήταν 4,2, δηλαδή ανά 100 αλλοδαπούς κατοίκους, το 4,2 εξ αυτών απέκτησαν την ελληνική ιθαγένεια το 2016.

1.10 Αρχική ιθαγένεια όσων απέκτησαν ιθαγένεια χώρας της ΕΕ-28

Από την άποψη της αρχικής ιθαγένειας, όπως και κατά τα προηγούμενα έτη, οι μεγαλύτερες ομάδες ήταν οι Μαροκινοί (101300, που αντιστοιχεί στο 10,2 % όλων των περιπτώσεων απόκτησης ιθαγένειας), ακολουθούμενοι από τους Αλβανούς (67500, ή 6,8 %), τους Ινδούς (41 700, ή 4,2 %), τους Πακιστανούς (32900, ή 3,3 %) και τους Τούρκους (32800, ή 3,3 %). Σε σύγκριση με το 2015, ο αριθμός των Μαροκινών πολιτών που απέκτησαν την ιθαγένεια κράτους μέλους της ΕΕ αυξήθηκε κατά 17,7 %. Η πλειονότητα των Μαροκινών απέκτησε την ιθαγένεια της Ισπανίας (37 %), της Ιταλίας (35 %) ή της Γαλλίας (18 %), ενώ οι περισσότεροι Αλβανοί απέκτησαν ιταλική ιθαγένεια (55 %) ή ελληνική ιθαγένεια (42 %). Μια μεγάλη πλειονότητα Ινδών (59 %) απέκτησε βρετανική ιθαγένεια, σχεδόν το ήμισυ των Πακιστανών απέκτησε βρετανική ιθαγένεια (51 %) και το ήμισυ των Τούρκων απέκτησαν γερμανική ιθαγένεια (50 %).

Περίπου 863,3 χιλιάδες πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν σε κράτος μέλος της ΕΕ απέκτησαν την ιθαγένεια της ΕΕ το 2016, αριθμός που αντιστοιχεί σε αύξηση

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

κατά 19 % σε σχέση με το 2015. Ως εκ τούτου, οι πολίτες τρίτων χωρών αναλογούσαν στο 8787 % όλων των ατόμων που απέκτησαν την ιθαγένεια κράτους μέλους της ΕΕ το 2016. Αυτοί οι νέοι πολίτες της ΕΕ-28 προέρχονταν κυρίως από την Αφρική (30 % του συνολικού αριθμού ατόμων που απέκτησαν την ιθαγένεια κράτους μέλους), την Ασία (21 %), την Ευρώπη εκτός ΕΕ-28 (20 %) και τη Βόρεια και Νότια Αμερική (15 %),

Οι πολίτες κρατών μελών της ΕΕ που απέκτησαν την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους της ΕΕ ανέρχονταν σε 120,2 χιλιάδες άτομα, αριθμός που αντιστοιχεί στο 12,1 % του συνόλου. Σε απόλυτους όρους, οι κυριότερες ομάδες πολιτών της ΕΕ-28 που απέκτησαν την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους της ΕΕ ήταν Ρουμάνοι που έγιναν υπήκοοι της Ιταλίας (13,0 χιλιάδες άτομα) ή της Γερμανίας (3,8 χιλιάδες άτομα), Πολωνοί που έγιναν υπήκοοι της Γερμανίας (6,7 χιλιάδες άτομα) ή του Ηνωμένου Βασιλείου (4,4 χιλιάδες άτομα), Ιταλοί που έγιναν υπήκοοι της Γερμανίας (3,6 χιλιάδες άτομα) ή του Ηνωμένου Βασιλείου (1,3 χιλιάδες άτομα), Βούλγαροι που έγιναν υπήκοοι της Γερμανίας (1,7 χιλιάδες άτομα) ή του Ηνωμένου Βασιλείου (1,2 χιλιάδες άτομα), Βρετανοί που έγιναν υπήκοοι της Γερμανίας (2,7 χιλιάδες άτομα) ή της Σουηδίας (1,0 χιλιάδες άτομα) και Πορτογάλοι που έγιναν υπήκοοι της Γαλλίας (2,6 χιλιάδες άτομα) ή του Λουξεμβούργου (1,1 χιλιάδες άτομα).

Στην Ουγγαρία και στο Λουξεμβούργο υπήκοοι άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν την πλειοψηφία όσων απέκτησαν την ιθαγένεια των χωρών αυτών. Πιο συγκεκριμένα, στην Ουγγαρία η συντριπτική πλειοψηφία των Ευρωπαίων πολιτών που απέκτησαν την ιθαγένεια ήταν Ρουμάνοι πολίτες, ενώ στο Λουξεμβούργο οι περισσότεροι ήταν Πορτογάλοι πολίτες, ακολουθούμενοι από Γάλλους, Ιταλούς, Γερμανούς και Βέλγους πολίτες.

1.11 Ένταξη και ενσωμάτωση μεταναστών

Ως ένταξη νοείται σύμφωνα με τον ακαδημαϊκό Penninx Rinus[6], η διαδικασία αποδοχής του μετανάστη από την κοινωνία υποδοχής, στην οποία διαδικασία υπάρχουν 2 μέρη:

α) Οι μετανάστες με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, και

β) Η κοινωνία υποδοχής με την αντίδρασή της απέναντι τους.

Η αμφίδρομη σχέση μεταξύ των 2 μερών θα καθορίσει και την κατεύθυνση και το τελικό αποτέλεσμα της διαδικασίας ένταξης. Η κοινωνία υποδοχής (τόσο η θεσμική της δομή, όσο και η αντίδρασή της), είναι πολύ σημαντικότερος προσδιοριστικός παράγοντας για το τελικό αποτέλεσμα. Η ένταξη, προσθέτει, δεν λαμβάνει χώρα

[6] Penninx Rinus, Policy Brief prepared for and presented at the Greek Presidency Conference on "Managing Migration for the Benefit of Europe", May 15 & 16, 2003, Athens

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

μόνο σε ατομικό επίπεδο (με τον συνυπολογισμό παραγόντων όπως οι συνθήκες στέγασης και διαβίωσης, η απασχόληση, η παιδεία, η υγεία κ.ά.) αλλά και στο συλλογικό επίπεδο της μεταναστευτικής ομάδας. Ο όρος ‘’ένταξη’’ χρησιμοποιείται από τους Ολλανδούς κοινωνιολόγους Entzinger και Biezeveld[7] ως ταυτόσημος με τον όρο ‘’συνοχή’’ , διότι οι κοινωνίες με υψηλά επίπεδα κοινωνικής συνοχής είναι αυτές στις οποίες οι μετανάστες μπορούν να ενσωματωθούν ευκολότερα.

Η ενσωμάτωση, σύμφωνα με την Schnapper, καταδεικνύει τη σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ του ατόμου και της κοινωνίας. Στοχεύοντας στην μετανάστευση, η χώρα υποδοχής τους υποδέχεται ανάλογα με το ιδεολογικό υπόβαθρο πάνω στο οποίο έχει δομηθεί. Μια επιτυχημένη διαδικασία ενσωμάτωσης προϋποθέτει μια συνέχεια στο χρόνο, δηλαδή ο κοινωνικός δεσμός που αναπτύσσεται μεταξύ του ατόμου και της κοινωνίας να μην χαλαρώνει, αλλά να ενισχύεται, ώστε να μην δημιουργηθούν φαινόμενα αποκλεισμού και διατάραξης της κοινωνικής συνοχής.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο εμπειρικά, 3 θεωρούνται ως τα επικρατέστερα μοντέλα ένταξης και ενσωμάτωσης των μεταναστών[8] :

1) Το πολυπολιτισμικό μοντέλο, που βασίζεται στο σεβασμό και την προστασία της πολυπολιτισμικότητας. (π.χ. Ολλανδία, Σουηδία)

2) Το προσομοιωτικό μοντέλο, το οποίο όμως το χαρακτηρίζει η ισότητα μόνο για τους πολίτες και αφορά τόσο στους ημεδαπούς, όσο και στους πολιτογραφημένους αλλοδαπούς (π.χ. Γαλλία).

3) Το μοντέλο του αποκλεισμού, που το χαρακτηρίζει η αυστηρή και περιοριστική μεταναστευτική νομοθεσία και πολιτική (π.χ. Αυστρία, Ουγγαρία).

Οι διαδικασίες της ένταξης και της ενσωμάτωσης των μεταναστών είναι άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους. Η ένταξη αναντίρητα τροφοδοτεί και προηγείται της ενσωμάτωσης. Παρότι, όμως, η ένταξη των μεταναστών αποτελεί τον αναγκαίο προθάλαμο της ενσωμάτωσης, δεν οδηγεί πάντα σε ενσωμάτωση των μεταναστών σε μια κοινωνία.

[7] Entzinger H., Biezeveld R, (2003), “Benchmarking in Immigration Integration”, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Erasmus Univ. of Rotterdam

[8] Carrera Sergio (2006), “A comparison of integration programmes in the EU : Trends and Weaknesses”, www.ceps.be, Centre for European Policy Studies, Brussels

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

1.12 Αποτελεσματικότητα πολιτικών ένταξης μεταναστών

Αποτελεί διαπίστωση ότι η αποτελεσματικότητα των πολιτικών ένταξης των μεταναστών στις νέες κοινωνίες/χώρες υποδοχής τους δεν επηρεάζεται μόνο από τις οικονομικές συγκυρίες, αλλά και από τις κυρίαρχες απόψεις για αυτούς στις κοινωνίες/χώρες υποδοχής τους[9]. Επομένως οι κατάλληλες πολιτικές για την ένταξη των μεταναστών πρέπει να συμπεριλαμβάνουν μαζί με το γενικότερο οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι της εκάστοτε κοινωνίας/χώρας, και τις κυρίαρχες απόψεις και αντιλήψεις που επικρατούν σε αυτές σχετικά με την μετανάστευση.

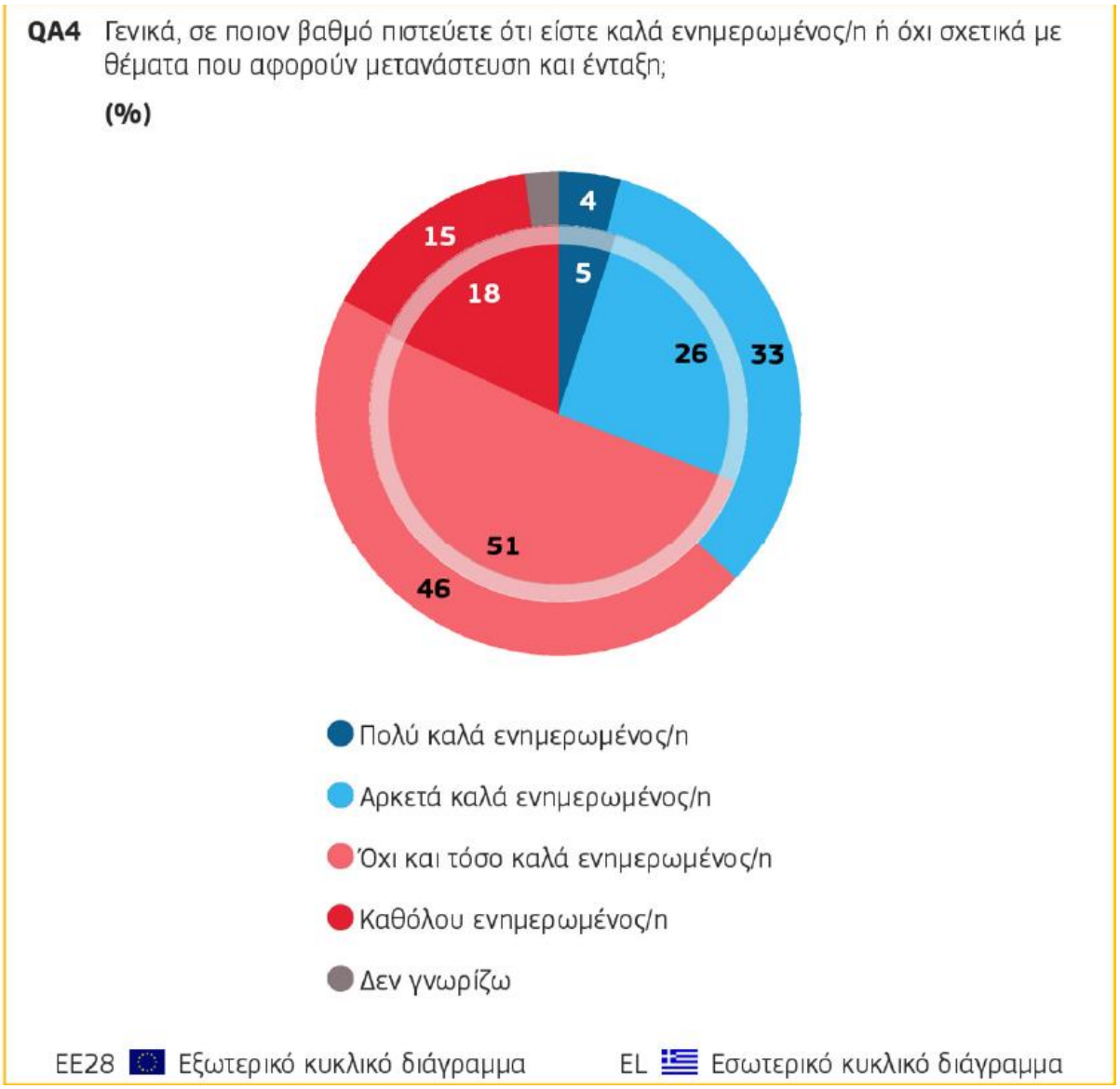
Με δεδομένη την εκ νέου αύξηση των μεταναστευτικών ροών, τόσο προς την Ελλάδα (όπου εν συνεχεία, οι μετανάστες χρησιμοποιούν τον λεγόμενο ως ‘’Βαλκανικό διάδρομο’’, από την Ελλάδα προς την Αυστρία και την υπόλοιπη κεντρική και Δυτική Ευρώπη, περνώντας διαδοχικά από πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Σερβία, Κροατία, Σλοβενία και καταλήγοντας στην Αυστρία), όσο και προς την Ιταλία που συντελέστηκε το α’ μισό του 2018, το ενδιαφέρον των αρχών, των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και της κοινής γνώμης αυξήθηκε ξανά. Δυστυχώς όμως, προς το παρόν, η διαχείριση του μεταναστευτικού και προσφυγικού ζητήματος περιορίζεται μόνο στη βραχυχρόνια αντιμετώπισή του, και πιο συγκεκριμένα, στην χάραξη μέτρων για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών, όπως είναι οι συνοριακοί έλεγχοι και η προετοιμασία κέντρων πρώτης υποδοχής (hotspots). Η μακροχρόνια στρατηγική και χάραξη του μεταναστευτικού ζητήματος αποτελεί ζήτημα ήσσονος σημασίας την παρούσα στιγμή τόσο για τις χώρες πρώτης υποδοχής (π.χ. Ελλάδα), όσο και για την ΕΕ-28.

[9] Jacobsen, K. and S. Fratzke (2016), Building Livelihood Opportunities for Refugee Populations: Lessons from Past Practice. Washington DC: Migration Policy Institute. ,
Papademetriou, D., M. Benton and N. Banulescu-Bogdan (2017), Rebuilding after Crisis: Embedding Refugee Integration in Migration Management Systems. Washington DC: Migration Policy Institute.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

1.13 Επίπεδο ενημέρωσης πολιτών

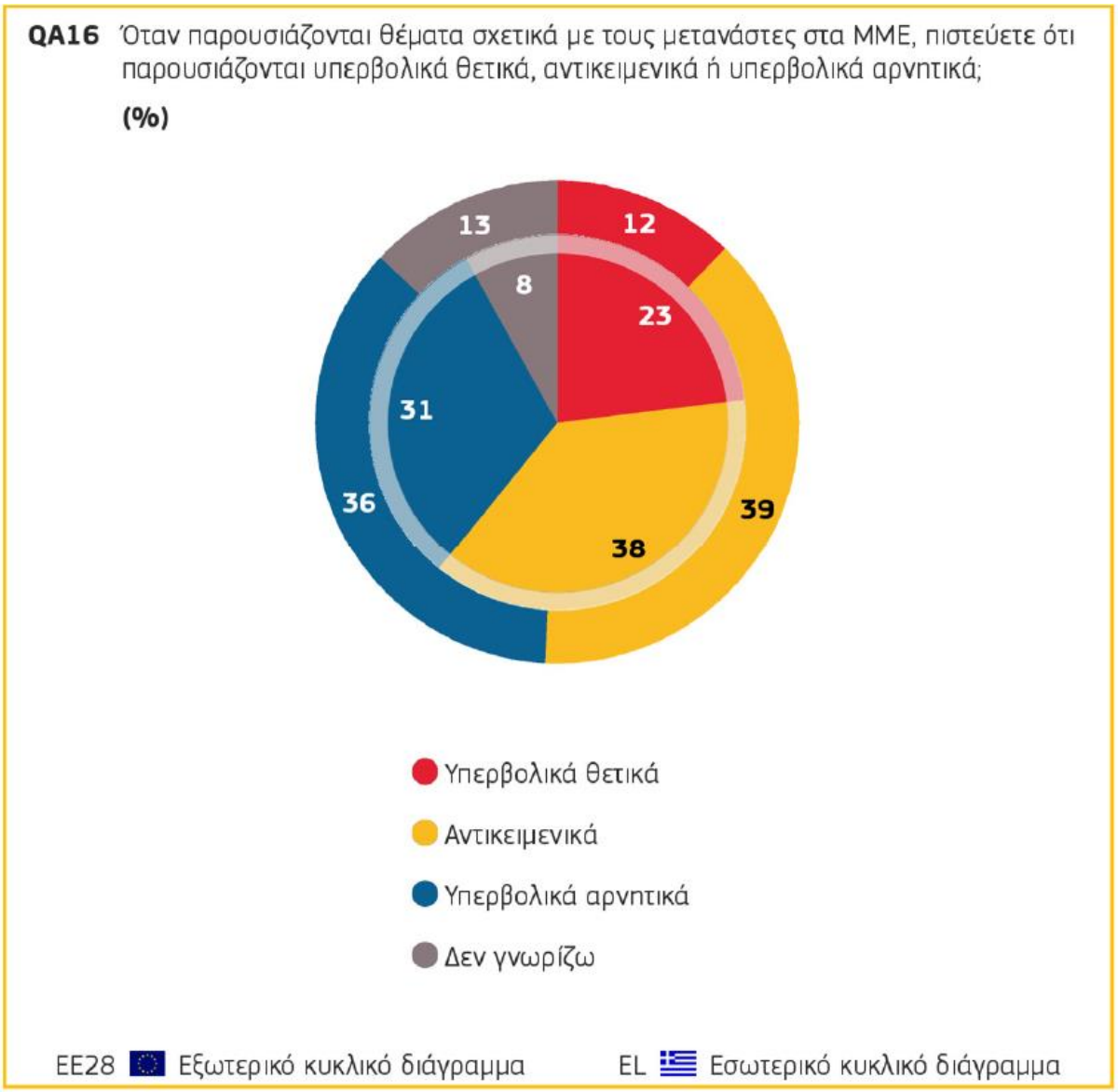
Μη επαρκώς ενημερωμένο ή και καθόλου ενημερωμένο εμφανίζεται το 61% των πολιτών της ΕΕ28 (το 69% των Ελλήνων) σχετικά με θέματα που αφορούν στην μετανάστευση και στην ένταξη των μεταναστών, σε αντίθεση με το 37% των πολιτών της ΕΕ28 (το 31% των Ελλήνων) που εμφανίζεται αρκετά ή πολύ ενημερωμένο.



πηγή: *Ευροβαρόμετρο*

Περίπου 2 στους 5 ευρωπαίοι πολίτες (38% στην ΕΕ28, 39% στην Ελλάδα) θεωρούν την ενημέρωση από τα ΜΜΕ της χώρας τους ως αντικειμενική σχετικά με θέματα που αφορούν την μετανάστευση. Ταυτόχρονα το 36% των ευρωπαίων θεωρούν υπερβολικά αρνητική την παρουσίαση των θεμάτων της μετανάστευσης από τα

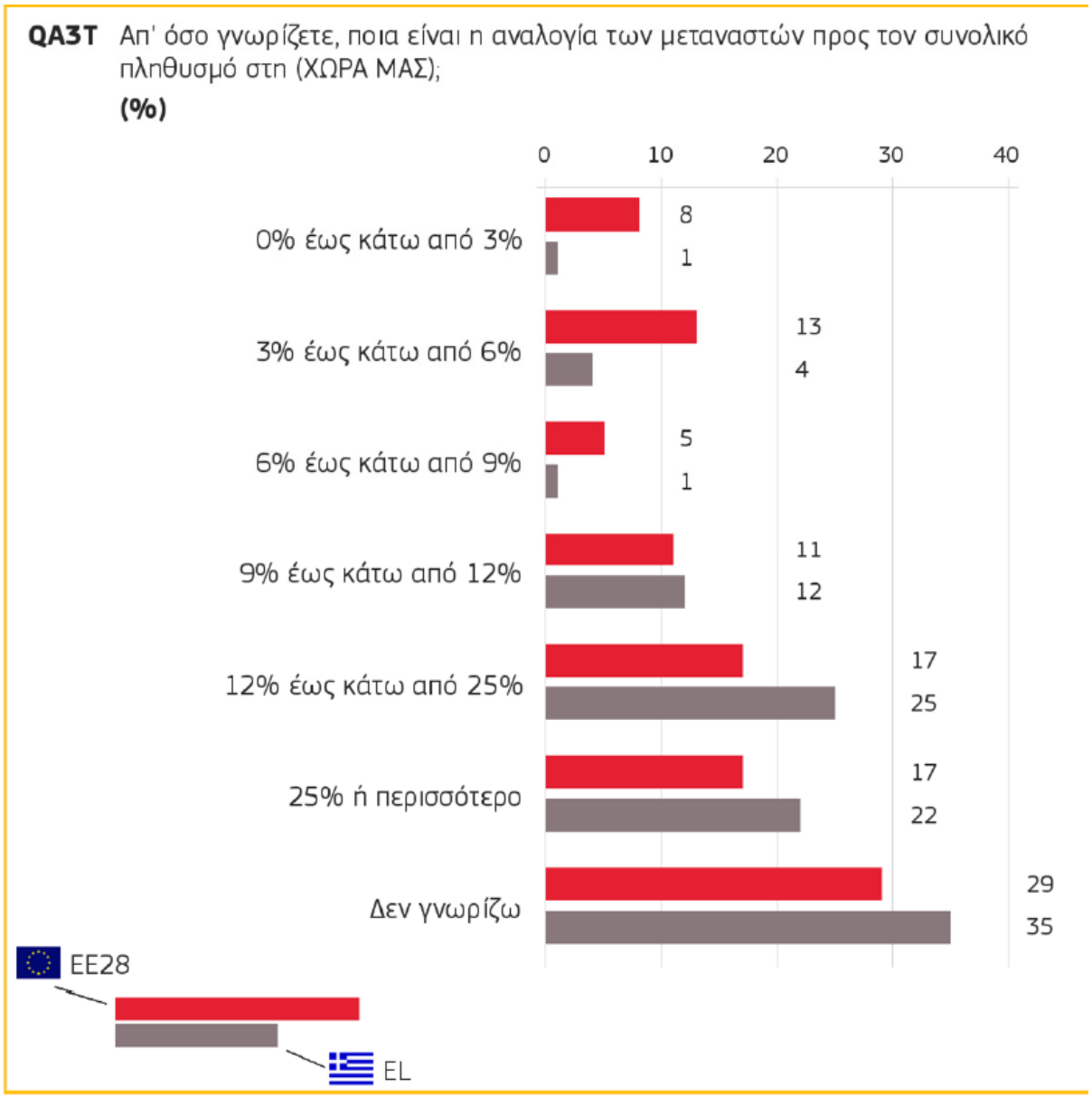
εγχώριά τους ΜΜΕ, σε αντίθεση με το 12% που πιστεύουν πως η παρουσίαση αυτών των θεμάτων είναι υπερβολικά θετική. Στην χώρα μας τα αντίστοιχα ποσοστά είναι 31% και 23% αντίστοιχα, που μας οδηγεί στο συμπέρασμα πως η παρουσίαση των θεμάτων που αφορούν τη μετανάστευση είναι θετικότερη ως προς τους μετανάστες στην Ελλάδα συγκριτικά με την υπόλοιπη ΕΕ28.



Πηγή: *Ευρωβαρόμετρο*

1.14 Αναλογία μεταναστών ως προς τον συνολικό πληθυσμό

Ήδη από προηγούμενη ενότητα, γνωρίζουμε πως το 7,5% του πληθυσμού στην Ελλάδα έχει υπηκοότητα αλλοδαπής χώρας. Όμως, σχεδόν 1 στους 2 Έλληνες (47%) θεωρεί πως η αναλογία αυτή είναι υψηλότερη του 12% (μάλιστα το 22% θεωρεί πως η αναλογία αυτή είναι τουλάχιστον 25%!), όπως και στην πλειοψηφία των χωρών της ΕΕ28 (19 για την ακρίβεια) με τον μέσο όρο των απαντήσεων να αντιστοιχεί στο 20%[10] , ενώ ταυτόχρονα ο αλλοδαπός πληθυσμός ήταν 8,4% στην ΕΕ28.



Πηγή: *Ευρωβαρόμετρο*

[10] Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 469, Οκτώβριος 2017

Μάλιστα, σε κάποιες χώρες όπως στη Ρουμανία, στη Βουλγαρία και στην Πολωνία η εκτίμηση των πολιτών τους ήταν οκταπλάσια της πραγματικής, ενώ στη Σλοβακία 14 φορές μεγαλύτερη της πραγματικής.

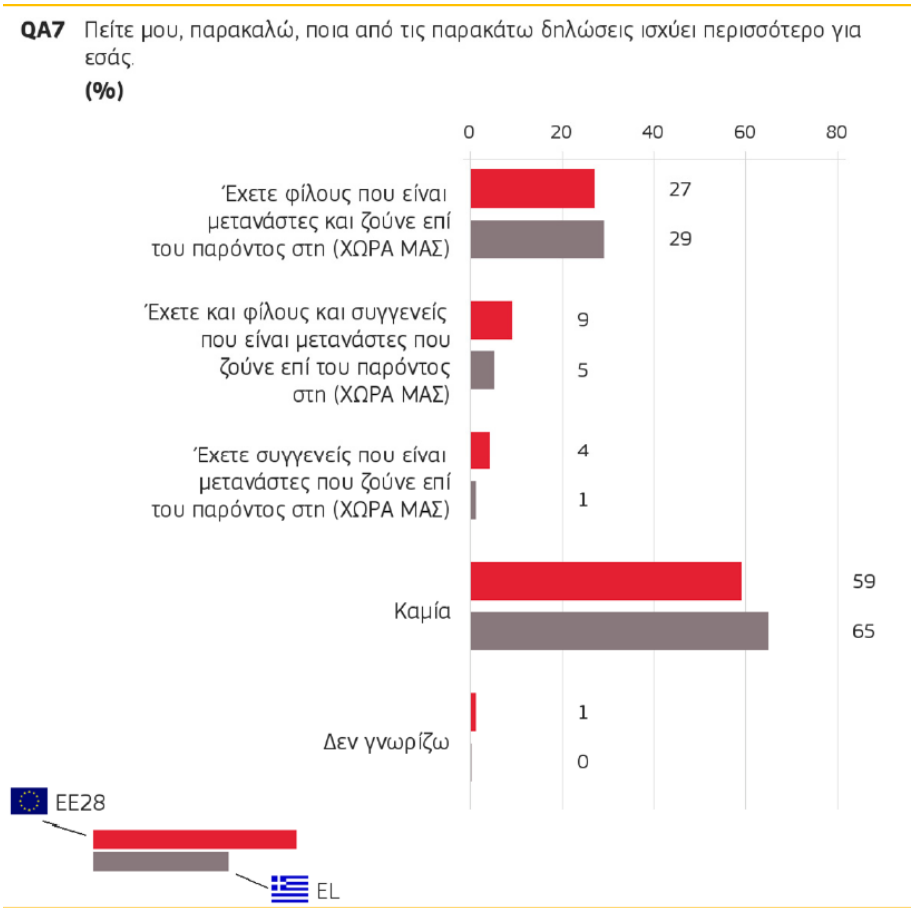
1.15 Καθημερινότητα και συναναστροφές με μετανάστες

Ως συναναστροφή νοείται οποιοδήποτε τύπου, όπως π.χ. μια σύντομη συνομιλία ή/και κάποια κοινή δραστηριότητα. Οι Έλληνες πολίτες παρουσιάζουν την υψηλότερη συναναστροφή με μετανάστες στην ΕΕ28. Το 57% έχουν καθημερινή συναναστροφή με μετανάστες (2η η Ιρλανδία με 55%, ακολουθούν Σουηδία και Αυστρία με 52% και η Ιταλία και η Ισπανία με 51%), ενώ στον αντίποδα, μόλις το 1% των Βουλγάρων και το 3% των Ρουμάνων (και οι 2 άλλωστε χώρες έχουν μικρό ποσοστό μεταναστών) είχαν καθημερινή συναναστροφή με μετανάστες[11]. Εντούτοις, παρά το γεγονός ότι υπάρχει αυτό το μεγάλο ποσοστό καθημερινών συναναστροφών, το ποσοστό των Ελλήνων που δηλώνει άβολα σε διάφορες συγκεκριμένες κοινωνικές σχέσεις με αλλοδαπούς είναι από τα υψηλότερα στην ΕΕ28. Πιο συγκεκριμένα, το 47% των Ελλήνων νιώθει άβολα στο να έχει διευθυντή κάποιον αλλοδαπό, και το 51% των Ελλήνων θα ένιωθε άβολα να έχει ως μέλος στην οικογένειά του κάποιον αλλοδαπό. Άνεση ως προς την ύπαρξη αλλοδαπού ως μέλος της οικογένειάς τους επιδεικνύουν οι Ολλανδοί (78%) και οι Σουηδοί (74%). Αξίζει να τονιστεί πως στο σύνολο της ΕΕ28 τα μεγαλύτερα ποσοστά μη άνεσης σε διάφορες κατηγορίες κοινωνικών συναναστροφών, επέδειξαν κυρίως άτομα ηλικίας πάνω από 55 ετών, με χαμηλότερη εκπαίδευση και με χαμηλότερο εισόδημα[12]. Ταυτόχρονα όμως, το 29% των Ελλήνων δηλώνει πως διατηρεί φιλικές σχέσεις με άτομα που είναι μετανάστες στην Ελλάδα (όπως και το 27% του ΕΕ28 μέσου όρου).

[11] Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 469, Οκτώβριος 2017

[12] Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 469, Οκτώβριος 2017

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ



Πηγή: *Ευροβαρόμετρο*

1.16 Μετανάστευση: Πρόβλημα ή ευκαιρία για την χώρα υποδοχής;

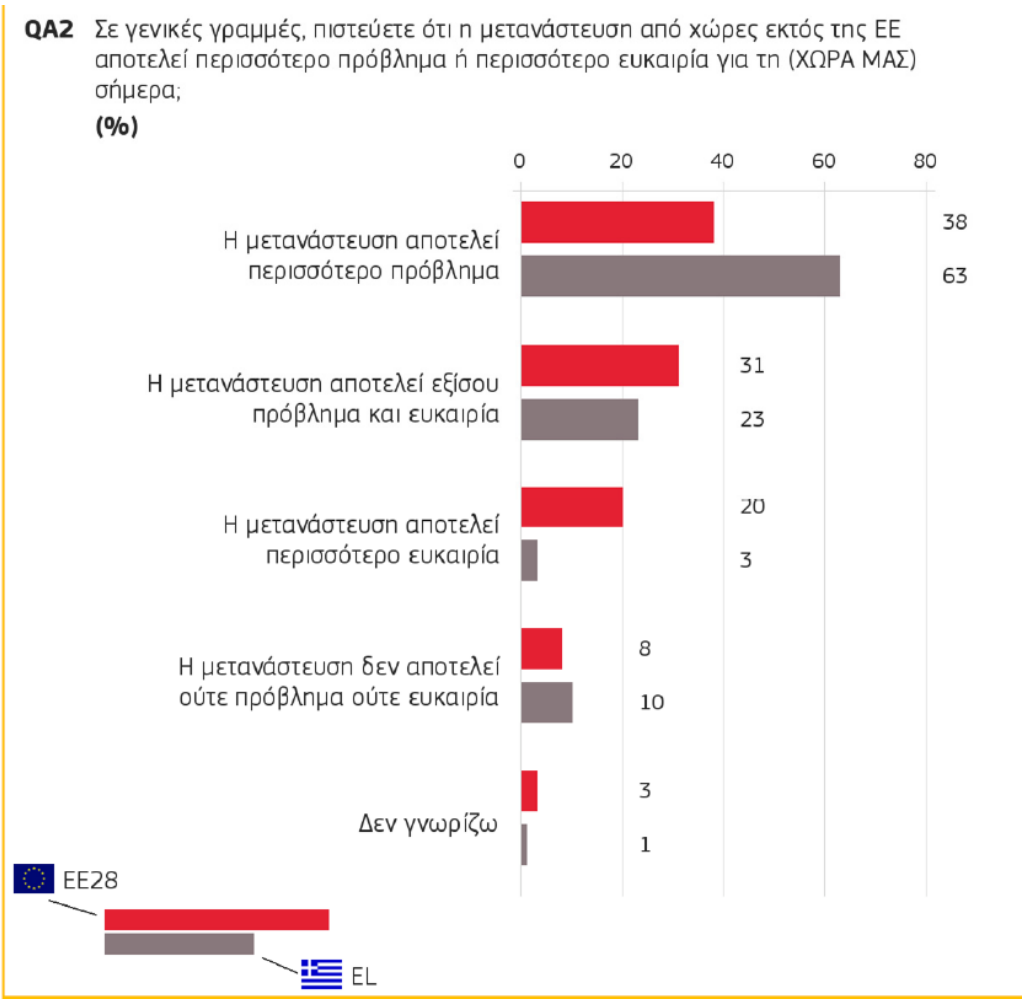
Ο αντίκτυπος της μετανάστευσης στις χώρες υποδοχής διαφέρει από χώρα σε χώρα της ΕΕ28, κάτι που εξηγείται από 2 κύριους παράγοντες:

α) Πόσο συχνή είναι η συναναστροφή με τους μετανάστες

β) Διαχείριση τη εισροής μεταναστών

Στη χώρα μας, παρότι η συναναστροφή με τους μετανάστες είναι υψηλότερη συγκριτικά με την υπόλοιπη ΕΕ28, οι επιπτώσεις της κακής διαχείρισης της εισροής μεταναστών τόσο σε εθνικό επίπεδο, όσο και σε πανευρωπαϊκό επίπεδο (όπου η χώρα μας αποτελεί, αν όχι την κύρια, μία από τις κύριες πύλες εισόδου) καθιστά τον αντίκτυπο της μετανάστευσης πιο αρνητικό συγκριτικά με την υπόλοιπη ΕΕ28. Πιο συγκεκριμένα, μόνο το 3% των Ελλήνων βλέπει τη μετανάστευση ως ευκαιρία, σε σχέση με το 20% των πολιτών της ΕΕ28. Το 63% το θεωρεί πρόβλημα για την χώρα (38% των πολιτών της ΕΕ28 το θεωρούν πρόβλημα) , και το 23% το θεωρεί και

πρόβλημα και ευκαιρία (31% στην ΕΕ28). Οι Ούγγροι και οι Μαλτέζοι έχουν αντίστοιχα ποσοστά (63%) που θεωρούν της μετανάστευση πρόβλημα για τις χώρες τους, ενώ, στον αντίποδα, οι Σουηδοί (45%) θεωρούν τη μετανάστευση σαν ευκαιρία για τη χώρα τους. Επιβεβαιώνοντας τον πρώτο παράγοντα που επηρεάζει τον αντίκτυπο που έχει για κάθε χώρα υποδοχής η μετανάστευση, παρατηρείται πως χώρες με μεγαλύτερες αναλογίες μεταναστών στους πληθυσμούς τους τείνουν να έχουν θετικότερες αντιλήψεις για τον αντίκτυπο της μετανάστευσης. Π.χ., το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία και το Λουξεμβούργο που παρουσιάζουν τις θετικότερες αντιλήψεις για τον αντίκτυπο της μετανάστευσης, έχουν υψηλή (άνω του 8%) αναλογία μεταναστών. Επίσης, στη Βουλγαρία και την Ουγγαρία όπου η αναλογία είναι μικρότερη του 2%, συναντώνται δυσμενείς αντιλήψεις. Στη χώρα μας, η αναντιστοιχία αυτή (μεγάλη αναλογία μεταναστών/ θετικότερος αντίκτυπος για την μετανάστευση) οφείλεται, όπως εξηγήθηκε και προηγουμένως στην κακή διαχείριση της εισροής μεταναστών.



πηγή: *Ευρωβαρόμετρο*

1.17 Αντίκτυπος της μετανάστευσης στην κοινωνία

Αρνητικά κρίνουν οι Έλληνες, συγκριτικά με τους υπόλοιπους πολίτες της ΕΕ28, τον αντίκτυπο που έχει η μετανάστευση στην κοινωνία. Πιο συγκεκριμένα το 61% θεωρεί αρνητικό τον αντίκτυπο που έχει η μετανάστευση στην κοινωνία. Πιο αρνητικοί από τους Έλληνες, παρουσιάζονται οι Βούλγαροι με 64%, ενώ και οι Ούγγροι κρίνουν κατά 60% αρνητικά τον αντίκτυπο της μετανάστευσης στην κοινωνία τους. Στον αντίποδα, οι Σουηδοί παρουσιάζονται λιγότερο αρνητικοί, καθώς μόλις το 13% των Σουηδών κρίνει αρνητικά τον αντίκτυπο της μετανάστευσης στην κοινωνία. Στο σύνολο της ΕΕ28 το ποσοστό αυτών που κρίνουν αρνητικά τον αντίκτυπο της μετανάστευσης στην κοινωνία είναι 28% .

Στο θέμα του εμπλουτισμού της πολιτιστικής ζωής της χώρας σε τομείς όπως η γαστρονομία, η τέχνη, η μουσική κ.ά., το 61% των πολιτών της ΕΕ28 συμφωνεί, σε αντίθεση με το 34% που διαφωνεί. Στη χώρα μας τα ποσοστά αυτά είναι σχεδόν αντίστροφα, με το 38% των Ελλήνων να συμμερίζεται την άποψη ότι οι μετανάστες εμπλουτίζουν πολιτιστικά τη ζωή της χώρας, ενώ το 60% διαφωνεί με αυτή.

Τέλος, όσον αφορά στα προβλήματα εγκληματικότητας, το 70% των Ελλήνων (55% των πολιτών της ΕΕ28) θεωρεί πως τα επιδεινώνουν.

1.18 Αντίκτυπος της μετανάστευσης στην οικονομία

Αρνητικός κρίνεται ο αντίκτυπος των μεταναστών στην εθνική οικονομία της Ελλάδας κατά 67% (το 29% τον κρίνει θετικό), κάτι που αποτελεί τον υψηλότερο ποσοστό αρνητικών κρίσεων στην ΕΕ28. Ομοίως αρνητικά κρίνεται ο αντίκτυπος της μετανάστευσης στην εγχώριά τους οικονομία από το 66% των Ούγγρων και το 63% των Βουλγάρων. Στην ΕΕ28, το 51% αποτιμά θετικά τον οικονομικό αντίκτυπο της μετανάστευσης και το 40% αρνητικά.

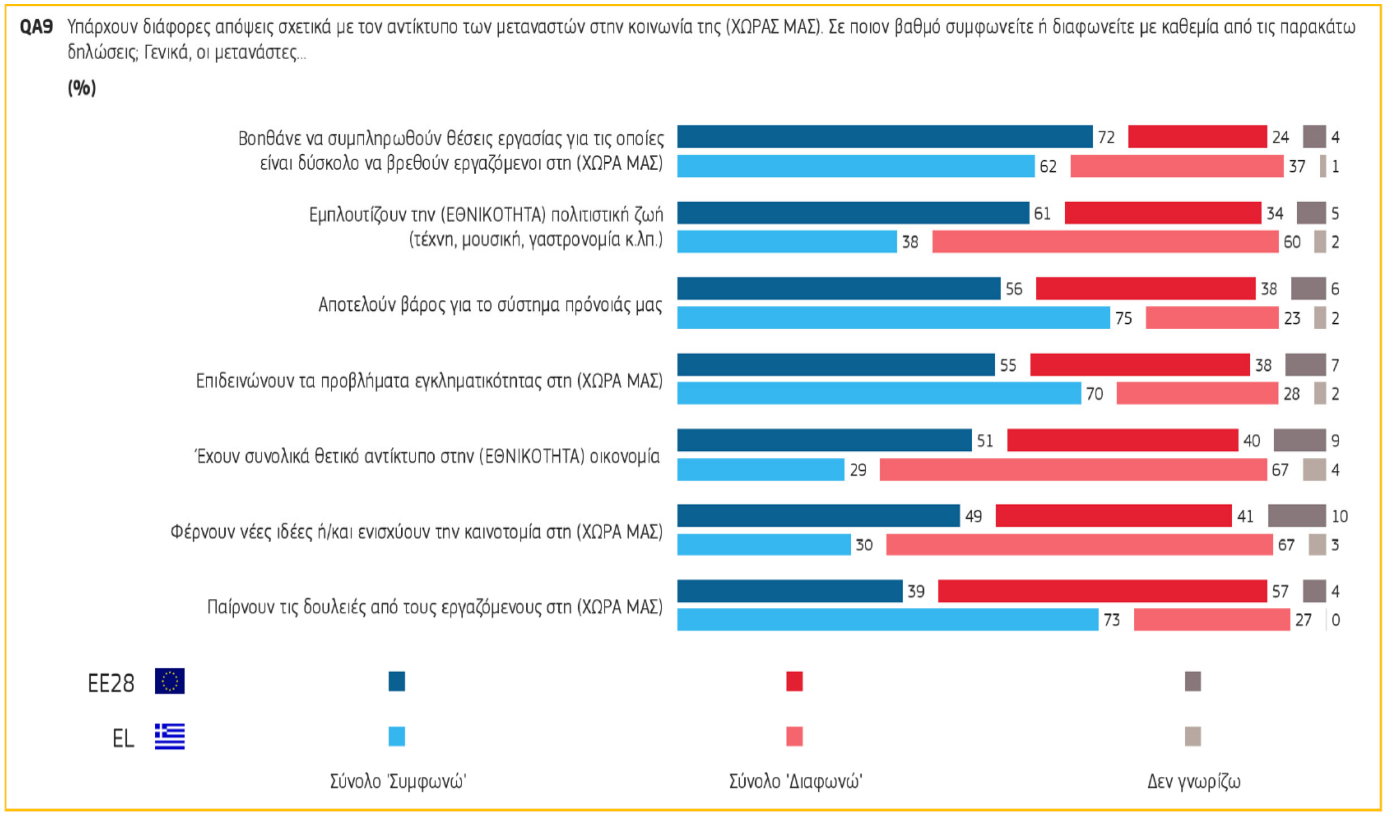
Πανευρωπαϊκά, σε επίπεδο ΕΕ28, υπάρχει σε μεγάλο βαθμό η πεποίθηση πως βοηθούν να συμπληρωθούν θέσεις εργασίας σε τομείς όπου η εγχώρια προσφορά εργασίας είναι περιορισμένη (62% στην Ελλάδα, 72% στην ΕΕ28).

Κληθέντες να σχολιάσουν την άποψη ότι οι μετανάστες παίρνουν τις δουλειές από τους Έλληνες εργαζόμενους, το 73% συμφώνησε, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό στην ΕΕ28 που συμφώνησε με αυτήν την άποψη όσον αφορά στη χώρα που τους αφορούσε, ήταν 39%.

Μία άλλη οικονομική και αναπτυξιακή παράμετρος είναι η καινοτομία και οι νέες ιδέες. Οι Έλληνες παρουσιάζονται δύσπιστοι ως προς τις νέες ιδέες και την καινοτομία που φέρνουν οι μετανάστες συγκριτικά με την υπόλοιπη ΕΕ28. Το 30% αποτιμά θετικά την προσφορά αυτή (49% ΣΤΗΝ ΕΕ28), ενώ το 67% την αποτιμά αρνητικά (40% στην ΕΕ28).

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Τέλος, το 75% κρίνει πως οι μετανάστες αποτελούν βάρος για το σύστημα πρόνοιας της χώρας, ενώ στην ΕΕ28 , το ποσοστό αυτό είναι μικρότερο (56%).



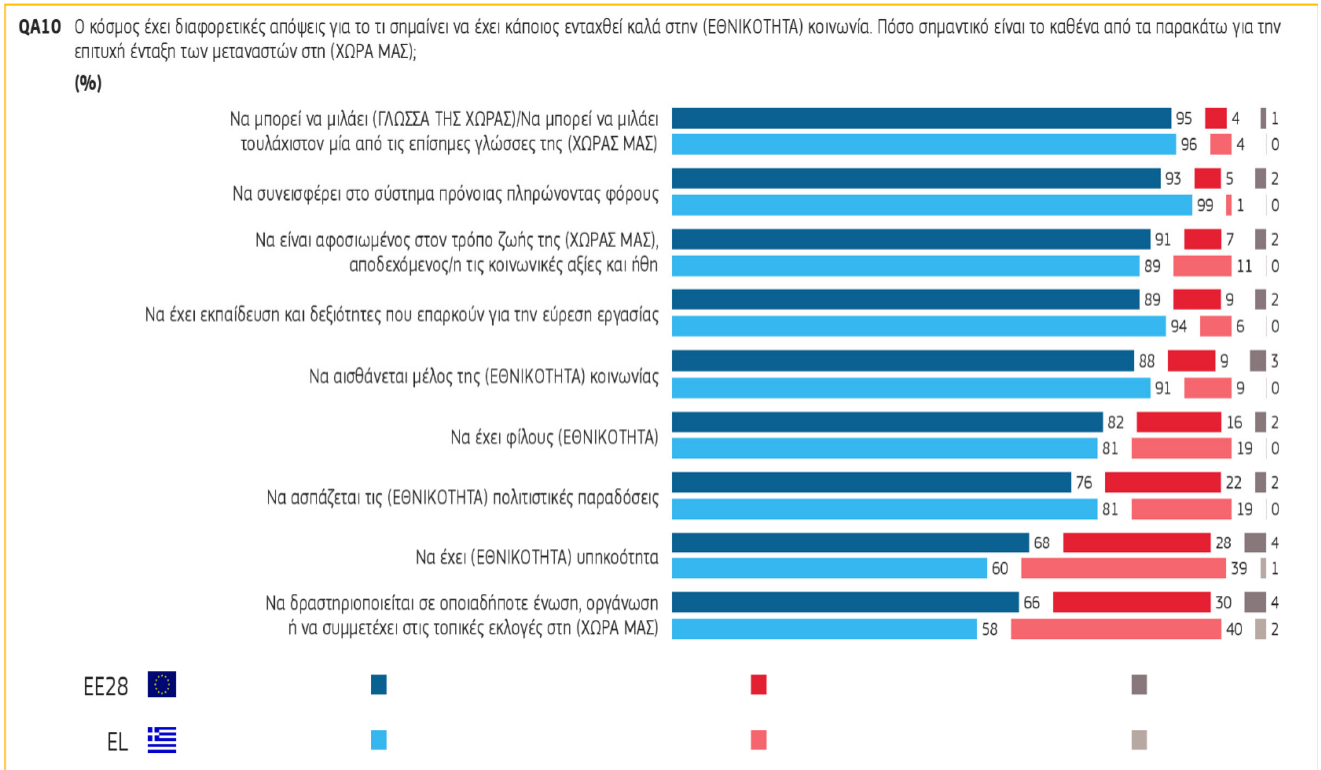
πηγή: *Ευρωβαρόμετρο*

1.19 Παράγοντες που συμβάλλουν στην ένταξη των μεταναστών

Ως πιο σημαντικό παράγοντα (95%) για την ένταξη των μεταναστών στις χώρες υποδοχής κατατάσουν την γνώση και ομιλία της γλώσσας οι Ευρωπαίοι πολίτες (Ή μία από τις επίσημα ομιλούμενες γλώσσες, όπου υπάρχουν παραπάνω από μία επίσημες ομιλούμενες γλώσσες). Άλλοι σημαντικοί παράγοντες είναι:

- Η συνεισφορά στο σύστημα πρόνοιας με την πληρωμή φόρων (93%).
- Η αφοσίωση στον τρόπο ζωής κάθε χώρας υποδοχής, αποδεχόμενος τα τοπικά ήθη και τις τοπικές κοινωνικές αξίες (91%).
- Να είναι κατάλληλα εκπαιδευμένος και να έχει τις δεξιότητες εκείνες ώστε να μπορεί να σταθεί στην αγορά εργασίας (89%).
- Να αισθάνεται μέλος της εκάστοτε εθνικής κοινωνίας (88%).
- Να έχει ημεδαπούς φίλους (82%).
- Να ασπάζεται τις εκάστοτε εθνικές πολιτιστικές παραδόσεις (76%).
- Να έχει την υπηκοότητα της χώρας υποδοχής του (68%).
- Συμμετοχή στα κοινά (δραστηριοποίηση σε οποιαδήποτε ένωση, οργάνωση, ή να συμμετέχει σε τοπικές εκλογές) στην εκάστοτε χώρα υποδοχής (66%).

Στη χώρα μας η διαφοροποίηση είναι μικρή συγκριτικά με την υπόλοιπη ΕΕ28. Εστιάζεται η διαφοροποίηση αυτή, στο γεγονός ότι για τους Έλληνες πολίτες πιο σημαντικός παράγοντας για την ένταξη των μεταναστών (99%) είναι η συνεισφορά τους στο σύστημα πρόνοιας με την πληρωμή φόρων. Επίσης, οι Έλληνες πολίτες θεωρούν λιγότερο σημαντικούς παράγοντες, συγκριτικά με την υπόλοιπη ΕΕ28, για την ένταξή τους την απόκτηση της ελληνικής υπηκοότητας (60%), και τη συμμετοχή τους στα κοινά (58%).



πηγή: *Ευρωβαρόμετρο*

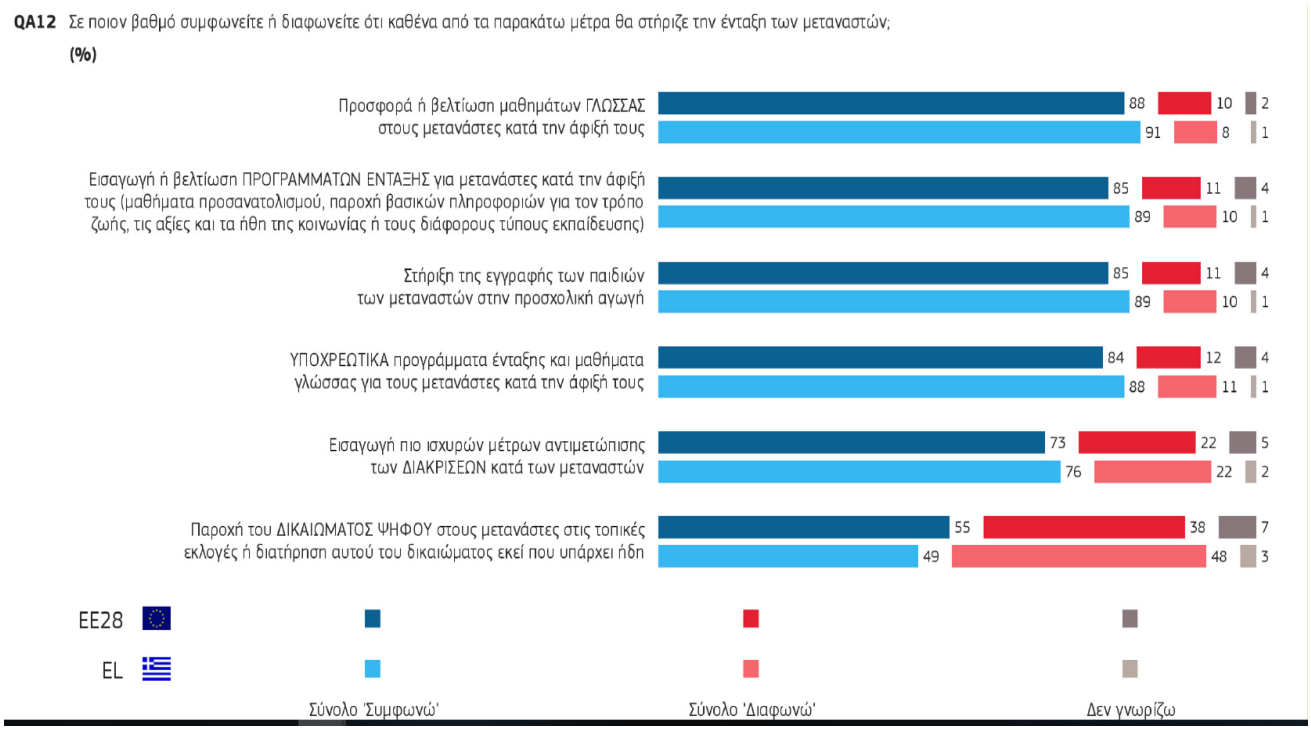
1.20 Μέτρα στήριξης της ένταξης των μεταναστών σε εθνικό επίπεδο

Ως μέτρα αυτά νοούνται οι πρωτοβουλίες που πρέπει να λάβει κάθε χώρα υποδοχής προκειμένου να βοηθήσει τους μετανάστες να ενταχθούν στη χώρα υποδοχής. Κατά σειρά αξιολόγησης από τους Ευρωπαίους πολίτες, αυτά είναι:

- Προσφορά μαθημάτων γλώσσας κατά την άφιξή τους (Ή βελτίωση αυτών όπου ήδη προσφέρονται) - 88%.
- Εισαγωγή προγραμμάτων ένταξης (ή βελτίωση αυτών όπου ήδη υφίστανται) για μετανάστες κατά την άφιξή τους (μαθήματα προσανατολισμού, παροχή βασικών πληροφοριών για τον τρόπο ζωής, τις αξίες και τα ήθη της κοινωνίας ή τους διάφορους τύπους εκπαίδευσης) - 85%.
- Στήριξη της εγγραφής των παιδιών των μεταναστών στην προσχολική αγωγή (85%).

- Υποχρεωτικά μαθήματα ένταξης και μαθήματα γλώσσας για τους μετανάστες κατά την άφιξή τους (84%).
- Εισαγωγή πιο ισχυρών μέτρων αντιμετώπισης των διακρίσεων κατά των μεταναστών (73%).
- Παροχή του δικαιώματος ψήφου των μεταναστών (ή διατήρησή του όπου ήδη υπάρχει) στις τοπικές εκλογές (55%).

Στη χώρα μας, η ιεράρχηση των μέτρων στήριξης της ένταξης των μεταναστών είναι ίδια και η διαφοροποίηση είναι μικρή. Πιο σημαντική διαφοροποίηση, είναι το ακόμα μικρότερο ποσοστό που συμφωνούν με την παροχή του δικαιώματος ψήφου στους μετανάστες, όπου το 49% συμφωνεί και το 48% διαφωνεί.



πηγή*: Ευρωβαρόμετρο*

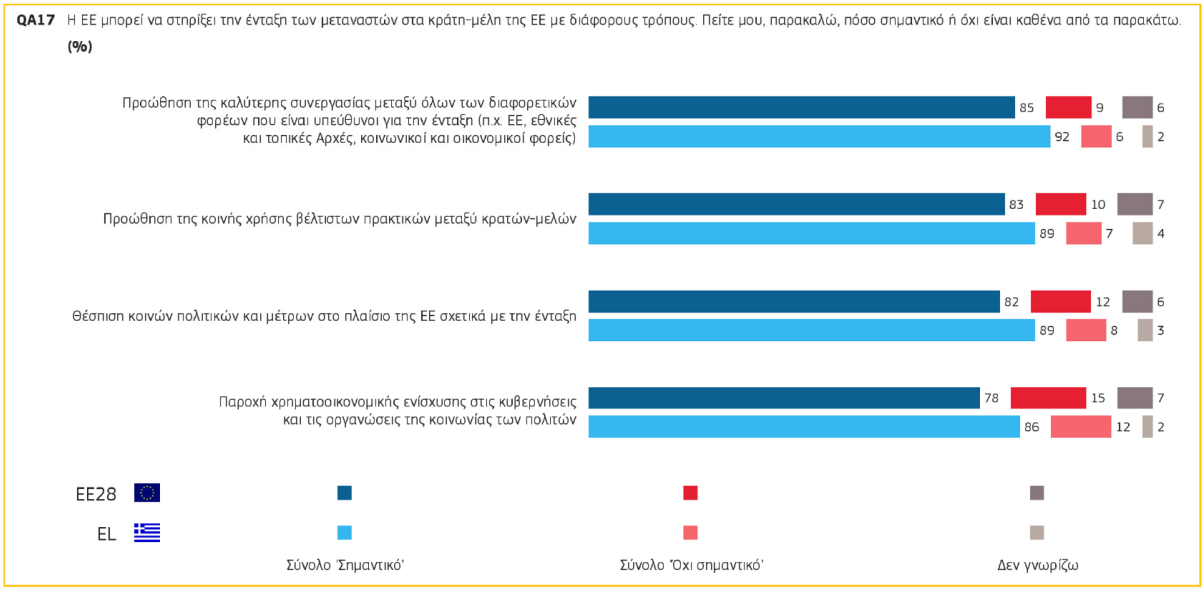
1.21 Μέτρα στήριξης της ένταξης των μεταναστών σε επίπεδο ΕΕ28

Η μετανάστευση δεν είναι μόνο ζήτημα των εθνικών κυβερνήσεων, αλλά και της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Απόδειξη αποτελεί η συμφωνία που τέθηκε σε ισχύ από τις 20 Μαρτίου 2016 μεταξύ ΕΕ28 και Τουρκίας. Παρότι αφορά κυρίως στην επανεισδοχή μεταναστών από την Τουρκία αποκλειστικά από την Ελλάδα, και ειδικότερα από τα ελληνικά νησιά που γειτνιάζουν με την Τουρκία, η συμφωνία αυτή επιτεύχθηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στα πλαίσια αυτά, έχει επιτελικό ρόλο και στην ομαλή ένταξή τους στα κράτη-μέλη της. Οι πρωτοβουλίες που μπορεί να λάβει προκειμένου να ενισχύσει την ομαλή ένταξη των μεταναστών στα κράτη-μέλη της, μπορούν να είναι, κατά σειρά ιεράρχησης από τους Ευρωπαίους πολίτες, οι παρακάτω:

- Προώθηση της καλύτερης συνεργασίας μεταξύ όλων των διαφορετικών φορέων που είναι υπεύθυνοι για την ένταξη (π.χ. ΕΕ, εθνικές και τοπικές αρχές, κοινωνικοί και οικονομικοί φορείς) - 85%.
- Προώθηση της κοινής χρήσης βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των χωρών-μελών της ΕΕ (83%)
- Θέσπιση κοινών πολιτικών και μέτρων σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με την ένταξη (82%)
- Παροχή χρηματοοικονομικής βοήθειας στις κυβερνήσεις και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών (π.χ. Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις) - 78%.

Ίδια ιεράρχηση με παρόμοια ποσοστά έκαναν και οι Έλληνες πολίτες σχετικά με τις πρωτοβουλίες που μπορεί να λάβει η ΕΕ28 σχετικά με την ομαλή ένταξη των μεταναστών.

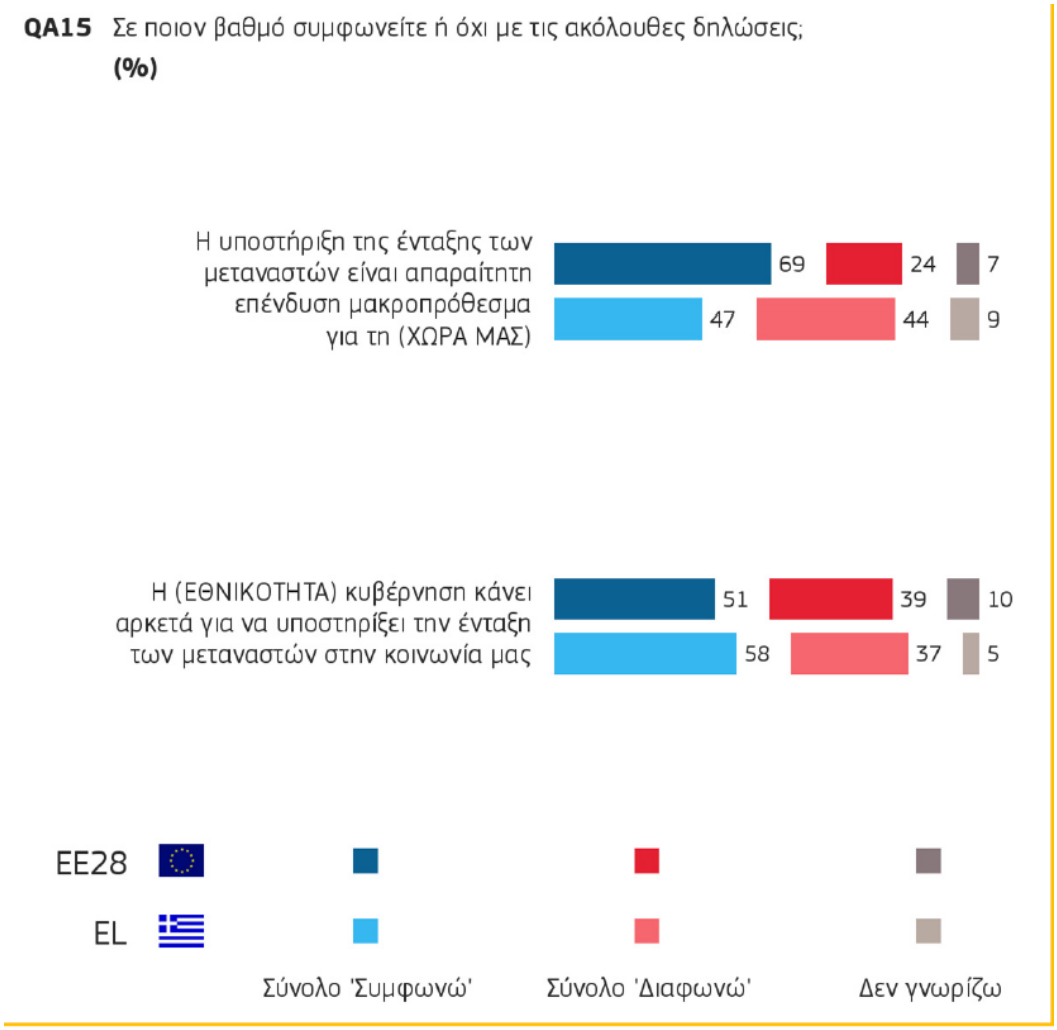


πηγή*: Ευρωβαρόμετρο*

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

1.22 Στάση της κοινωνίας απέναντι στην ένταξη μεταναστών

Σε ποσοστό 69% οι πολίτες της ΕΕ28 προκρίνουν την ένταξη των μεταναστών ως απαραίτητη μακροπρόθεσμη επένδυση για την ίδια τους την χώρα. Στην Ελλάδα το ποσοστό αυτό είναι μικρότερο (47%).



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο κεφάλαιο αυτό, εξετάζεται πρώτον το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ αναφορικά με το άσυλο και την παράτυπη μετανάστευση, ενώ συζητούνται οι πρόσφατες σχετικές εξελίξεις. Στη συνέχεια αναλύεται το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο μετανάστευσης και ασύλου, καθώς και οι νέες δεσμεύσεις και υποχρεώσεις που έχει αναλάβει πρόσφατα η χώρα ως προς τις ροές προσφύγων και μεταναστών, όπως η ανάπτυξη συγκεκριμένων δομών και διαδικασιών και τέλος αναφέρονται ορισμένα από τα προβλήματα που έχουν διαπιστωθεί κατά τις προσπάθειες υλοποίησης ενός τόσο μεγάλου εγχειρήματος.

Οι μαζικές ροές προσφύγων και μεταναστών προς στην Ευρώπη από το 2015 έχουν δημιουργήσει πρωτοφανείς προκλήσεις στις χώρες υποδοχής και διέλευσής τους όπως και στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) γενικότερα. Η χώρα μας, λόγω ότι η γεωγραφική της θέση είναι στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, έχει επωμιστεί μεγάλο μέρος από το βάρος της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης. Άλλες χώρες που έχουν δεχτεί σε μικρότερο βαθμό μέρος του βάρους της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης είναι η Ιταλία, η Μάλτα και η Ισπανία. Απο τις προαναφερθείσες χώρες, η χώρα μας είναι η μόνη που έχει χερσαία σύνορα με χώρες οι οποίες είναι χώρες διέλευσης των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών (π.χ. Τουρκία), και νησιά λίγα μόλις ναυτικά μίλια από τις ακτές της Τουρκίας. Αντίθετα, η Μάλτα και η Ιταλία απέχουν αρκετά περισσότερα ναυτικά μίλια από τις ακτές της Αφρικής, κάτι που καθιστά τον προσφυγικό αυτό διάδρομο δυσκολότερο, ειδικά τους χειμερινούς μήνες. Η οικονομική κρίση στην οποία έχει περιέλθει η χώρα μας από το 2009, με την μεγάλη απώλεια του ΑΕΠ, και την επακόλουθη εφαρμογή δημοσιονομικών προγραμμάτων προσαρμογής που περιόρισαν σημαντικά τις δημόσιες δαπάνες, και περιόρισαν τα διαθέσιμα μέσα και τους διαθέσιμους πόρους που μπορούσε να διαθέσει η χώρα μας για την καλύτερη διαχείριση του ζητήματος αυτού.

Η ξαφνική διόγκωση των προσφυγικών και μεταναστευτικών εισροών δημιούργησε μεγάλη ανησυχία και έντονο προβληματισμό και σε ολόκληρη την ΕΕ. και κατά το

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

2015 διοργανώθηκαν απανωτές σύνοδοι υπουργών και ηγετών για την εξέταση των αναποτελεσματικών πολιτικών της ΕΕ που ήταν σε ισχύ και την υιοθέτηση νέων μέτρων. Στις συσκέψεις αυτές, αποφασίστηκε μεταξύ άλλων η ανακατανομή των προσφύγων ανάμεσα σε διάφορες χώρες-μέλη της ΕΕ με το σύστημα της μετεγκατάστασης, ενώ η Ελλάδα ανέλαβε συγκεκριμένες δεσμεύσεις ως προς τη διαχείριση των ροών και την οργάνωση υπηρεσιών υποδοχής.

Οι προκλήσεις που τίθενται στην ΕΕ με τις διογκωμένες εισροές προσφύγων και μεταναστών δεν είναι μόνο ανθρωπιστικές ή τεχνικές, αλλά και πολιτικές, εφόσον οι τρόποι αντιμετώπισης των ροών αυτών έχουν διχάσει τα κράτη-μέλη. Σημειώνονται αλλεπάλληλες μεταστροφές, τόσο στις κατευθύνσεις πολιτικής της ΕΕ όσο και στις πολιτικές που εφαρμόζονται από επιμέρους κράτη-μέλη, ενδεικτικό είναι το άνοιγμα και κλείσιμο των συνόρων τους.

2.2 ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΕ

2.2.1 Κανονισμός του Δουβλίνο

Ο Κανονισμός του Δουβλίνο (Κανονισμός αριθ 604/2013), αναφέρεται και ως Κανονισμός Δουβλίνο 3, και είναι αναθεωρημένος του Κανονισμού Δουβλίνο 2 και της Σύμβασης του Δουβλίνο. Ο Κανονισμός του Δουβλίνο αποτελεί *''το θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που καθορίζει το κράτος μέλος της ΕΕ που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης για τους αιτούντες άσυλο που αναζητούν διεθνή προστασία δυνάμει της Σύμβασης για το καθεστώς των προσφύγων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης''*.[13]

Η Σύμβαση του Δουβλίνο υπογράφτηκε στο Δουβλίνο της Ιρλανδίας στις 15 Ιουνίου 1990 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 1997 για τις πρώτες 12 χώρες που την υπέγραψαν (Βέλγιο, Δανία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Πορτογαλία, Ισπανία, και Ηνωμένο Βασίλειο), από την 1η Οκτωβρίου του 1997 για την Αυστρία και την Σουηδία και από την 1η Ιανουαρίου 1998 για την Φινλανδία. Παρότι αρχικά η σύμβαση ίσχυε μόνο για τα κράτη μέλη των, τότε, Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δύο κράτη μη μέλη, η Ισλανδία και η Νορβηγία, σύναψαν συμφωνίες με την ΕΕ προκειμένου οι διατάξεις της Σύμβασης του Δουβλίνο να εφαρμόζονται και στο έδαφός τους.

Με την Σύμβαση του Δουβλίνο τέθηκε ως στόχος ο ταχύς προσδιορισμός του κράτους μέλους που θα είναι υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος ασύλου και προβλέπεται η μεταφορά του αιτούντος άσυλο στο κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση. Στις περισσότερες περιπτώσεις, το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο, είναι αυτό της πρώτης εισόδου στην ΕΕ του αιτούντος άσυλο.

[13] Πηγή : el.wikipedia.org

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Το 2003, υιοθετήθηκε ο Κανονισμός του Δουβλίνο 2 από όλες τις χώρες-μέλη της ΕΕ, εκτός της Δανίας, αντικαθιστώντας τη Σύμβαση του Δουβλίνο. Η Δανία, με τον Κανονισμό του Δουβλίνο 2 είχε το δικαίωμα εξαίρεσης (opt-out) από την εφαρμογή των προβλεπομένων στους τομείς της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης. Σε συμφωνία της ΕΕ με την Δανία, παρατάθηκε η εφαρμογή του Κανονισμού στην Δανία και τέθηκε σε ισχύ το 2006. Επίσης, με ενα ξεχωριστό πρωτόκολλο, η συμφωνία επεκτάθηκε πέραν της Δανίας και στην Ισλανδία και στη Νορβηγία το 2006. Ακόμα, μέσω συνθήκης, οι διατάξεις του κανονισμού επεκτάθηκαν στην Ελβετία την 1η Μαρτίου 2008, η οποία επικυρώθηκε με δημοψήφισμα στις 5 Ιουνίου 2005 (54,6%) και στο Λίχτενσταϊν. Με ένα επόμενο πρωτόκολλο τέθηκε σε ισχύ η συμφωνία και στην Δανία.

Κατόπιν προτάσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Δεκέμβριος 2008) για τροποποιήσεις στον Κανονισμό του Δουβλίνο, δημιουργήθηκε η ευκαιρία για συνολική μεταρρύθμισή του. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα την έγκριση του Κανονισμό Δουβλίνο 3 (No 604/2013), ο οποίος αντικατέστησε τον Ιούνιο του 2013 τον κανονισμό Δουβλίνο 2 και έχει πεδίο ισχύος όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ πλην της Δανίας. Ο κανονισμός αυτός τέθηκε σε ισχύ στις 19 Ιουλίου 2013. Η βασική του αρχή παρέμεινε ίδια, δηλαδή ότι το πρώτο κράτος μέλος όπου είναι αποθηκευμένα τα δακτυλικά αποτυπώματα ή υποβάλλεται αίτηση ασύλου είναι υπεύθυνο για την αίτηση ασύλου ενός ατόμου.

Βασική επιδίωξη του Κανονισμού του Δουβλίνου είναι η αποτροπή υποβολής αιτήσεων ασύλου σε διαφορετικά κράτη μέλη. Ο Κανονισμός του Δουβλίνο επίσης στοχεύει στη μείωση των περιφερόμενων από χώρα σε χώρα αιτούντων ασύλου. Το κράτο μέλος της ΕΕ στο οποίο ο αιτών άσυλο κάνει χρήση του δικαιώματός του για πρώτη φορά είναι υπεύθυνο είτε για την αποδοχή ή την απόρριψη του ασύλου, και ο αιτών δεν μπορεί να εκκινήσει τη διαδικασία σε άλλο κράτος μέλος. Η υποχρεωτική λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων από τις κυβερνητικές αρχές κατά την άφιξη στην πρώτη χώρα εισόδου αποτελεί το αποδεικτικό στοιχείο ως προς την πρώτη χώρα εισδοχής, ενώ προβλέπεται η επιστροφή στην πρώτη χώρα εισόδου όσων προχώρησαν σε άλλη χώρα της ΕΕ.

Πρέπει να σημειωθεί όμως ότι από το 2011 δεν στέλνονταν πίσω στην Ελλάδα μετανάστες οι οποίοι προχώρησαν σε άλλες χώρες της ΕΕ αφού εισήλθαν πρώτα στην Ελλάδα, όπως προβλέπει ο κανονισμός του Δουβλίνου, καθώς οι συνθήκες κράτησης της Ελλάδας θεωρήθηκαν ακατάλληλες από άλλες χώρες-μέλη όπως και στη συνέχεια από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

2.2.2 Ατελέσφορες προσπάθειες για αλλαγή του θεσμικού πλαισίου πριν ξεσπάσει η προσφυγική κρίση του 2015

Πριν την προσφυγική κρίση του 2015, αρκετές χώρες που αποτελούν πύλες εισόδου (Ελλάδα, Ιταλία, Μάλτα, Βουλγαρία) είχαν εκφράσει τα σοβαρά προβλήματα που αντιμετώπιζαν όσον αφορά στην μετανάστευση στα όργανα της ΕΕ. Τα προβλήματα αυτά εστίαζαν στο γεγονός ότι οι χώρες αυτές ήταν υποχρεωμένες να επωμιστούν σχεδόν μόνες τους την προστασία των εξωτερικών συνόρων και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, ενώ το πρόβλημα αφορούσε την Ευρώπη ως σύνολο. Και αφορούσε την Ευρώπη ως σύνολο, διότι στόχος της πλειοψηφίας των μεταναστών δεν ήταν αυτές οι χώρες, αλλά οι χώρες του Βορρά, στις οποίες είχαν στόχο να μεταναστεύσουν λόγω ότι είναι πλουσιότερες. Το αίτημα αυτών των χωρών αφορούσε μια νέα κατανομή του μεταναστευτικού βάρους (burden sharing) και αλληλεγγύη στη διαφύλαξη των συνόρων, και στην ανταπόκριση στις ανάγκες των μεταναστών σε τομείς όπως η στέγαση, η ιατρική περίθαλψη, η διατροφή, η διεκπεραίωση της διαδικασίας ασύλου και η προστασία εκείνων που θα αναγνωρίζονταν ως πρόσφυγες.

Κατά τη διάρκεια της ανάληψης από την Ελλάδα της Προεδρίας της ΕΕ το πρώτο εξάμηνο του 2014, τα αιτήματα αυτά βρέθηκαν ψηλότερα στην ατζέντα. Οι στόχοι που έθεσε η ελληνική Προεδρία ήταν:
1) η βελτίωση της οργάνωσης και της διαχείρισης της μετανάστευσης και της κινητικότητας,
2) η καταπολέμηση και ο περιορισμός της παράνομης μετανάστευσης με αποτελεσματικούς τρόπους, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και
3) η επαύξηση των συνεργειών μεταξύ της μετανάστευσης και της οικονομικής μεγέθυνσης.

Είχαν προηγηθεί της Ελληνικής Προεδρίας ζυμώσεις και συζητήσεις που ευνοούσαν τους στόχους αυτούς. Ενδεικτικά είχε συζητηθεί :
α) η πιο δίκαιη κατανομή ανάμεσα στις χώρες-μέλη των ατόμων που αποδεδειγμένα χρήζουν διεθνούς προστασίας, με βάση κριτήρια όπως είναι η αναλογία τους στον πληθυσμό της χώρας ή το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της χώρας,
β) η αμοιβαία αναγνώριση των θετικών αποφάσεων ασύλου, που θα επέτρεπε σε πρόσφυγες να διαμένουν σε άλλη χώρα-μέλος από εκείνη στην οποία εγκρίθηκε η αίτηση ασύλου. Δηλαδή θα ήταν δυνατή η κινητικότητα τους εντός της ΕΕ σε σύντομο χρονικό διάστημα από την ημερομηνία όπου θα αναγνωρίζονταν ως πρόσφυγες, και
γ) η αμοιβαία εξέταση και διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου, η οποία θα οδηγούσε σε μια πιο ενιαία στάση ως προς τις αποφάσεις για το καθεστώς ασύλου και την

αύξηση των δυνατοτήτων διαχείρισης μεγάλου πληθυσμού αφιχθέντων, αποτελώντας και έκφραση κοινοτικής αλληλεγγύης.

Παρότι είχαν προηγηθεί αυτές οι συζητήσεις και οι ζυμώσεις, εν τέλει η Ελληνική Προεδρία δεν κατάφερε να πετύχει τους προσδοκόμενους σκοπούς, παρότι τόσο η Ελλάδα, όσο και οι άλλες χώρες που πλήττονταν, ενδιαφέρονταν να αλλάξουν το υφιστάμενο εκείνη την περίοδο αποτυχημένο θεσμικό πλαίσιο. Βασική αιτία αυτής της χαμένης ευκαιρίας ήταν η ευαίσθητη πολιτική συγκυρία της ΕΕ, κατά το εξάμηνο εκείνο λόγω των ευρωεκλογών (Μάιος 2014). Η πανευρωπαϊκή εκλογική άνοδος κομμάτων με θέσεις εναντίον της μετανάστευσης που θα παρατηρούταν, όπως επίσης και κομμάτων με ευρωσκεπτικιστικές απόψεις, μετέθεσαν τις λύσεις για αργότερα, υπό τον φόβο δημιουργίας διχαστικών τάσεων τόσο στις χώρες μέλη της ΕΕ, όσο και μέσα στους κόλπους της ΕΕ.

2.2.3 Από την Ελληνική Προεδρία στην κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας

Κάτω από το βάρος του πρωτόγνωρου και αυξανόμενου μεγέθους των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών το δεύτερο τρίμηνο του 2015, ανατράπηκαν στην πράξη η κοινή πολιτική ασύλου της ΕΕ και ο κανονισμός του Δουβλίνου, ενώ δημιουργήθηκαν έντονοι διχασμοί ανάμεσα στις χώρες-μέλη της ΕΕ ως προς τους τρόπους διαχείρισης της κρίσης. Με την έκτακτη σύνοδο των Υπουργών Εσωτερικών που πραγματοποιήθηκε στις 22 Σεπτεμβρίου 2014 και την έκτακτη σύνοδο ηγετών κρατών και κυβερνήσεων στις 23 Σεπτεμβρίου 2014, επισημοποιήθηκε πλέον η ανατροπή της κοινής πολιτικής ασύλου, ή τουλάχιστον, η προσωρινή αναστολή της. Ενώ ως τον Απρίλιο του 2015 η συζήτηση στους κόλπους της ΕΕ ήταν επικεντρωμένη στον έλεγχο της παράτυπης μετανάστευσης μέσω της επαρκέστερης προστασίας των συνόρων, η τραγωδία στις 19 Απριλίου 2015 κοντά στην ακτή της Λιβύης, όπου 800 περίπου άνθρωποι έχασαν τη ζωή τους, άλλαξε την ατζέντα. Εφεξής, προτεραιότητα δόθηκε στο ανθρωπιστικό σκέλος της υπόθεσης, δηλαδή στη διάσωση των ανθρώπων. Εφαρμόστηκε το Operation Triton[14] και τριπλασιάστηκαν οι πόροι στις περιπολίες με χρήση πλοίων και ελικοπτέρων στα νότια θαλάσσια σύνορα για διάσωση ανθρώπων.

Την ίδια χρονική στιγμή, μια πρόταση της Επιτροπής της ΕΕ, για κατανομή των αιτούντων ασύλου ανάμεσα στα κράτη-μέλη ανάλογα με το μέγεθος, τον πληθυσμό τους και την οικονομική τους κατάσταση, αποτέλεσε βήμα έξω από το θεσμικό πλαίσιο του Κανονισμού του Δουβλίνο και ξεκίνησε νέες ζυμώσεις που κατέληξαν στο σχέδιο μετεγκατάστασης τα επόμενα έτη περίπου 32.000 ατόμων που έφτασαν στην Ελλάδα και την Ιταλία από τα μέσα Απριλίου 2015 και μετά, και κατάγονται από

[14] Επιχείρηση Τρίτων (Operation Triton) : Τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 2014, με υπηρεσιακή ευθύνη της frontex και κάτω από Ιταλική εποπτεία. Συνέβαλε σε αρκετές διασώσεις ανθρώπων.

χώρες των οποίων η έγκριση αιτήσεων ασύλου σε χώρες της Ευρώπης υπερέβαινε το 75%.

Το καλοκαίρι του 2015, η μετανάστευση παρέμεινε ψηλά στην ατζέντα των ΜΜΕ της Ευρώπης, λόγω της αυξανόμενης ροής που χρησιμοποιούσαν τον λεγόμενο ‘’Βαλκανικό Διάδρομο’’, και κυρίως, λόγω της δύναμης που είχε η εικόνα του πτώματος του τρίχρονου αγοριού που ανασύρθηκε από τις τουρκικές ακτές στις 2 Σεπτεμβρίου. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την σφυρηλάτηση μεγάλου μέρους της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης απόψεων υπέρ της αλληλεγγύης προς τους μετανάστες και τους πρόσφυγες που αναζητούσαν μια καλύτερη ζωή στην ΕΕ, εγκαταλείποντας τις χώρες τους που καταστρέφονταν από την βία και τους πολέμους.

Δύο μέρες μετά, στις 4 Σεπτεμβρίου, η Καγκελάριος της Γερμανίας Α. Μέρκελ ανέλαβε ηγετικό ρόλο στην αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, ανακοινώνοντας ότι η Γερμανία διατίθεται να υποδεχτεί 500.000 - 800.000 πρόσφυγες το χρόνο για τα επόμενα έτη και να αφιερώσει 6 δις. Ευρώ για έκτακτη βοήθεια. Δήλωσε ότι η Γερμανία θα προχωρούσε στην αναστολή της εφαρμογής των κανονισμών του Δουβλίνου για το άσυλο, επιτρέποντας τους πρόσφυγες που είχαν εγκλωβιστεί στην Ουγγαρία να περάσουν από τα σύνορα της Αυστρίας προς τη Γερμανία. Όμως η άμεση και μαζική προσέλευση μεταναστών στην Γερμανία ώθησε την Γερμανία σε σύντομο χρονικό διάστημα να κλείσει απότομα τα σύνορά της με την Αυστρία επικαλούμενη ότι δεν μπορούσε να διεκπεραιώσει τις γραφειοκρατικές διαδικασίες για τόσο μεγάλες εισροές. Η κίνηση αυτή έθεσε προ των ευθυνών τους και τις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χώρες προκειμένου να επωμιστούν από κοινού και αυτές το βάρος αυτό. Συνέπεια της κίνησης αυτής ήταν να ενεργοποιηθούν άμεσα τα αντανακλαστικά χωρών όπως η Σλοβακία και η Ουγγαρία, οι οποίες έκλεισαν άμεσα τα σύνορά της, και μάλιστα, η τελευταία ύψωσε φράχτη στα σύνορά της με την Σερβία.

Στη σύνοδο των Υπουργών Εσωτερικών, και στην άτυπη σύνοδο των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων (22-23 Σεπτεμβρίου) επικυρώθηκε η ανατροπή του Κανονισμού του Δουβλίνο, παρότι δεν καταργήθηκε επισήμως. Οι σύνοδοι αυτές χαρακτηρίστηκαν από κλίμα έντονων αντιπαραθέσεων και διχασμού σπάνιου για τα δεδομένα της ΕΕ, κυρίως σε ό,τι αφορά τις ποσοστώσεις που τέθηκαν ως προς την κατανομή 120.000 προσφύγων. Στα αποτελέσματα των συνόδων υπάρχει μνεία αναφορικά με μέτρα κυρίως οικονομικής φύσης. Τα σημαντικότερα μέτρα ήταν:
α) Πρόβλεψη για επιχορηγήσεις σε οργανισμούς και οργανώσεις που μεριμνούν για πρόσφυγες όπως και σε τρίτες χώρες που φιλοξενούν στο έδαφός τους εκατομμύρια πρόσφυγες από τη Συρία
β) Κονδύλια για τη δημιουργία hotspot στην Ελλάδα και την Ιταλία, στα οποία θα καταγράφονταν και θα ταυτοποιούνταν γρήγορα οι πρόσφυγες και οι μετανάστες, και θα διαχωρίζονταν σε όσους τεκμηρίωναν δικαίωμα διεθνούς προστασίας και σε όσους θεωρούνταν οικονομικοί μετανάστες οι οποίοι θα έπρεπε να επαναπροωθηθούν.

γ) Αναγνωρίστηκε στη σύνοδο ο κομβικός ρόλος της Τουρκίας για στρατηγικές ελέγχου και διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης, εφόσον η Τουρκία αποτελεί τη βασική χώρα μετάβασης των Σύρων και άλλων που μετακινούνται προς χώρες της ΕΕ.

Ειδικά για τον κομβικό ρόλο της Τουρκίας, τον Οκτώβριο του 2015 η ΕΕ ήρθε σε συμφωνία μαζί της από την οποία η Τουρκία διασφάλιζε 3 δισ. Ευρώ για τη συνεργασία της στον περιορισμό των προσφυγικών ροών προς την Ελλάδα.

Στους αμέσως επόμενους μήνες το πρόβλημα δεν εκτονώθηκε όπως αναμενόταν, διότι οι μεταναστευτικές ροές από την Τουρκία παρέμεναν, η επανεισδοχή μεταναστών στην Τουρκία από την Ελλάδα ατονούσε, η Ελλάδα, αν και επέδειξε πρόοδο, δεν δημιούργησε τις δομές (hotspots) που προβλέπονταν, και πολλές χώρες ανοιγόκλειναν κατά το δοκούν τα σύνορά τους κατά παράβαση της συνθήκης του Σένγκεν. Δεν ήταν μόνο οι λεγόμενες χώρες του Βίσεγκραντ (Τσεχία, Σλοβακία, Πολωνία, Ουγγαρία) που έκλειναν κατά το δοκούν τα σύνορά τους, αλλά και η πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (πΓΔΜ)[15], κλείνοντας με αυτόν τον τρόπο την ‘’Βαλκανική Οδό’’ και εγκλωβίζοντας πληθυσμούς στην Ελλάδα, και ειδικά στην περιοχή της Ειδομένης, όπου εκτυλίχθηκαν εικόνες απάνθρωπες.

Η έντονα διχαστική κατάσταση που επικρατούσε στους κόλπους της ΕΕ, οδήγησε σε 2 συνόδους κορυφής της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) στις 18-19 Φεβρουαρίου 2016 και στις 7 Μαρτίου[16], στις οποίες αναδείχθηκε ο ρόλος-κλειδί της Τουρκίας για τον έλεγχο των προσφυγικών ροών προς την ΕΕ , και η προβολή των προβλημάτων που δημιουργήθηκαν από τον εγκλωβισμό χιλιάδων μεταναστών στην Ελλάδα λόγω μονομερών ενεργειών των προαναφερθέντων κρατών. Στην σύνοδο ΕΕ-Τουρκίας στις 17-18 Μαρτίου που ακολούθησε, οι αρχηγοί κρατών της ΕΕ συμφώνησαν να συνεργαστούν με βάση τις αρχές που συμπεριλαμβάνονται στις προτάσεις που παρουσίασε η Τουρκία στην προηγούμενη σύνοδο στις 7 Μαρτίου. Οι αρχές αυτές ήταν:
α) η επιστροφή στην Τουρκία όλων των παράτυπων μεταναστών που φτάνουν στα ελληνικά νησιά,
β) η επανεγκατάσταση στην ΕΕ, από την Τουρκία, ενός Σύριου πρόσφυγα για τον κάθε Σύρο πρόσφυγα που επιστρέφεται στην Τουρκία από το ελληνικά νησιά,
γ) η επιτάχυνση της διαδικασίας άρσης της βίζας των Τούρκων πολιτών που ταξιδεύουν στην ΕΕ, με στόχο την κατάργησή της μέχρι το τέλος Ιουνίου του 2016,
δ) η επιτάχυνση της διάθεσης των ήδη συμφωνηθέντων κονδυλίων ύψους 3 δις Ευρώ για υποδομές στην Τουρκία αναγκαίες για τη διαχείριση και φιλοξενία του πληθυσμού προσφύγων και μεταναστών,
ε) το άνοιγμα κεφαλαίων σχετικών με την ενταξιακή διαδικασία, και

[15] Η πΓΔΜ έχτισε διπλό φράχτη στα σύνορα με την Ελλάδα, υπό τις ευλογίες του χωρών του Βίσεγκραντ.
[16] Στην σύνοδο κορυφής στις 7 Μαρτίου συμμετείχε και η Τουρκία.

στ) η συνεργασία για τη βελτίωση των ανθρωπιστικών συνθηκών στη Συρία ώστε να μπορούν οι να παραμένουν εκεί με ασφάλεια οι τοπικοί πληθυσμοί.

Στην ίδια σύνοδο, δεσμεύτηκαν τα κράτη μέλη να συνεργαστούν προς την επαναφορά της πλήρους εφαρμογής της Συνθήκης Σένγκεν. Προς τούτο, θεωρήθηκαν ως αναγκαία μέτρα, η στήριξη της Ελλάδας με τους απαραίτητους κοινοτικούς πόρους για την προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ[17], που αναγνωρίστηκε ως κοινοτική ευθύνη, η παροχή κονδυλίων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης που είναι σε εξέλιξη στην Ελλάδα, η συμβολή στην προσπάθεια της Ελλάδας να επιστραφούν στην Τουρκία οι μετανάστες που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας και η εξασφάλιση της εφαρμογής του προγράμματος μετεγκατάστασης σε άλλες χώρες της ΕΕ. Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι το επίσημο ανακοινωθέν της Συνόδου αναφέρει ρητά ότι το τελευταίο δεν συνεπάγεται καμία νέα δέσμευση των κρατών μελών ως προς την μετεγκατάσταση, πολιτική η οποία ήταν θέμα διχόνοιας στις προηγούμενες συνόδους της ΕΕ.

Η κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας που ακολούθησε τη σύνοδο κορυφής στις 17-18 Μαρτίου ενσάρκωνε όλες τις αρχές που περιγράφηκαν παραπάνω. Ωστόσο, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ και η Διεθνής Αμνηστία αμφισβήτησαν την ηθική και νομική βάση της επιστροφής στην Τουρκία ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Επίσης, πολλές πλευρές εξέφρασαν τις αμφιβολίες τους ως προς το κατά πόσο θα εφαρμοστούν από την Τουρκία όλα τα μέτρα που δήλωσε διατεθειμένη να αναλάβει, όπως για παράδειγμα η επιστροφή στην Τουρκία όσων φτάνουν σε ελληνικά νησιά από τις ακτές της.

2.2.4 Ευρώπη και προσφυγικές ροές μετά την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας

Οι δυσκολίες εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, όπως αυτές είχαν εκφραστεί και προβλεφθεί από πολλές πλευρές, αποτελούν τα 2 τελευταία χρόνια την πραγματικότητα στο μεταναστευτικό, σε συνδυασμό με το μειωμένο ενδιαφέρον που παρατηρείται στους κόλπους της ΕΕ, λόγω νέων σημαντικών προβλημάτων που ενέσκηψαν, όπως το Brexit. Ειδικά από το αποτυχημένο πραξικόπημα στην Τουρκία (16 Ιουλίου 2016) και μετά, η εσωστρεφής και απομονωτική προς την ΕΕ πολιτική που ακολουθεί η Τουρκία, την απομακρύνει από την ΕΕ και δυτικό κόσμο και μειώνει τη βούλησή της να εφαρμόσει τη συμφωνία αυτή. Αποτέλεσμα είναι να επαναπροωθήσεις προς την Τουρκία όταν γίνονται, να είναι με πολύ αργούς ρυθμούς και νησιά, όπως η Λέσβος, να έχουν κατακλυστεί από πρόσφυγες και

[17] Ήδη από τον Φεβρουάριο του 2016 το ΝΑΤΟ συμμετείχε στο Αιγαίο στην προσπάθεια να περιοριστούν οι ροές σε αυτό κατόπιν κοινού αιτήματος Ελλάδος-Τουρκίας και Γερμανίας.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

μετανάστες, οι οποίοι λόγω του τεράστιου όγκου αιτήσεων ασύλου που έχουν υποβληθεί να μένουν για πολλούς μήνες στην Λέσβο μέχρι να τελεσιδικήσει η αίτησή τους. Ωστόσο, οι τριτοκοσμικές συνθήκες ζωής και διαβίωσης τους, η σημαντική καθυστέρηση ταυτοποίησής τους και απονομή ή μη καθεστώτος πρόσφυγα, η έλλειψη επαρκών σε μέγεθος δομών, και η καταστροφή υφιστάμενων δομών λόγω αντιπαραθέσεων διαφορετικών εθνοτικών/θρησκευτικών/κοινωνικών ομάδων των προσφύγων και μεταναστών, εκτός του προβλήματος κοινωνικής συνοχής που έχει δημιουργήσει στον τοπικό πληθυσμό της Λέσβου, αποθάρρυνε καινούργιους μετανάστες και πρόσφυγες να χρησιμοποιήσουν τα ελληνικά νησιά για την είσοδό τους στην ΕΕ. Αποτέλεσμα είναι να παρατηρηθούν μεγαλύτερες ροές προς την Ισπανία διαμέσου του Μαρόκο και προς την Ιταλία διαμέσου της Λιβύης.

Στις πιο πρόσφατες συνόδους κορυφής της ΕΕ, γίνεται μνεία για ενίσχυση των χωρών (όπως της Ισπανίας) που έχουν επηρεαστεί περισσότερο, αλλά και για ενίσχυση της εφαρμογής της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας. Επίσης, γίνεται λόγος για μια νέα προσέγγιση, δηλαδή την πάταξη του λεγόμενου ως ‘’επιχειρηματικού μοντέλου των διακινητών’’, καθώς και να εξαλειφθούν τα κίνητρα για τα επικίνδυνα αυτά ταξίδια μέσω των θαλασσίων οδών. Ειδικότερα στην πιο πρόσφατη (άτυπη) σύνοδο κορυφής της ΕΕ που αφορούσε το προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα, στις 19 και 20 Σεπτεμβρίου 2018, συζητήθηκαν νέες προσεγγίσεις, οι κυριότερες των οποίων είναι οι:
α) ενίσχυση συνεργασίας με τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένης και της Αιγύπτου,
β) διοργάνωση συνόδου κορυφής ΕΕ και Συνδέσμου Αραβικών Κρατών (Φεβρουάριος 2019)
γ) ενίσχυση ευρωπαϊκής συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής.

2.3 ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

2.3.1 Μετανάστευση

Νόμος 4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις», όπως ισχύει. Με το νόμο αυτό επιχειρήθηκε η κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο όλων των διατάξεων που αφορούν τη μετανάστευση και την κοινωνική ένταξη μεταναστών και ειδικότερα:
1) Την είσοδο και την έξοδο αλλοδαπών στην Ελλάδα, τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία, καθώς και τις σχετικές κυρώσεις για την παράβαση των διατάξεων αυτών
2) Την άσκηση του δικαιώματος διαμονής στη χώρα, τις κατηγορίες των αδειών διαμονής, τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία χορήγησής και ανανέωσής τους, καθώς και τις περιπτώσεις ανάκλησης της χορηγηθείσας άδειας διαμονής.

3) Τα δικαιώματα των πολιτών τρίτων χωρών που βρίσκονται στην Ελλάδα και τις υποχρεώσεις τους.
4) Τις διοικητικές κυρώσεις που επιβάλλονται σε πολίτες τρίτων χωρών.
5) Τις διαδικαστικές εγγυήσεις για τους πολίτες τρίτων χωρών και τις υποχρεώσεις των υπαλλήλων του Δημοσίου.
6) Τις υποχρεώσεις άλλων λειτουργών του Δημοσίου καθώς και των εργοδοτών τους και τις σχετικές κυρώσεις.
7) Τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία για την οικογενειακή επανένωση των μεταναστών, καθώς και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μελών των οικογενειών τους
8) Το καθεστώς παραμονής των πολιτών τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες (προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ της 25ης Νοεμβρίου 2003 και 2011/51/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαΐου 2011).
9) Την εισδοχή πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης κατά την Οδηγία 2009/50/ΕΚ
10) Την κοινωνική ένταξη μεταναστών.

2.3.2 Διεθνής Προστασία

1) Νόμος 4554/2018, που αφορά στην επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων.

2) Νόμος 4540/2018, με τον οποίο προβλέπεται:

Α) η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία.

Β) Τροποποίηση του Ν 4251/2014 (Α'' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15ης Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταιρικής μετάθεσης.

Γ) Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου, και

Δ) Άλλες διατάξεις

3) Νόμος 4375/2016 (και τροποποιήσεις αυτού στους Ν4399/2016 και 4485/2017) με τον οποίο προβλέπεται:

Α. Η οργάνωση και λειτουργία της Υπηρεσίας Ασύλου, της Αρχής Προσφύγων, της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης,

Β.Η σύσταση της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής

Γ. Η προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση)»

Δ. Διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας, και

Ε.Λοιπές διατάξεις

4) Νόμος 3907/2011 (Α΄7) με τον οποίο ιδρύονται η Υπηρεσία Ασύλου, η Αρχή Προσφυγών και η Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, και παράλληλα γίνεται προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη - μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών». Σημειώνεται ότι μεγάλο μέρος των διατάξεων του νόμου είναι υπό άμεση αναθεώρηση.

5) Προεδρικό Διάταγμα 113/2013 (Α 146) «Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (L 326/13.12.2005) και άλλες διατάξεις». Με το Π.Δ. ρυθμίζεται η σχετική διαδικασία και ειδικότερα:
α) Οι γενικές αρχές που ισχύουν σε όλη τη διάρκεια της σχετικής διαδικασίας,
β) Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των αιτούντων,
γ) Οι διαδικασίες σε πρώτο και δεύτερο διοικητικό βαθμό ,
δ) Οι περιπτώσεις κράτησης των αιτούντων διεθνή προστασία,
ε) Οι διαδικασίες ανάκλησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας.
Τονίζεται ότι το συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο ισχύει για τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας που υποβλήθηκαν μετά τις 7 Ιουνίου 2013, καθώς και για όσες υποβλήθηκαν προηγουμένως ισχύει το Π.Δ. 114/2010.

6) Προεδρικό Διάταγμα 141/2013 (Α226) «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 (L 337) σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των αλλοδαπών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση)». Με το διάταγμα αυτό ρυθμίζονται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις αναγνώρισης προσώπων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, οι προϋποθέσεις ανάκλησή του, καθώς και το περιεχόμενο του καθεστώτος αυτού.

7) Προεδρικό Διάταγμα 220/2007 (Α 251) «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

κράτη μέλη (EEL 31/6.2.2003).» Το διάταγμα ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής και τις παροχές για τους αιτούντες διεθνή προστασία. Σημειώνεται ότι σύντομα θα αντικατασταθεί από νέο νομοθέτημα που θα ενσωματώνει στην ελληνική έννομη τάξη την Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 «σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση)».

2.3.3 Παράτυπη μετανάστευση

1) Στην παράτυπη μετανάστευση εφαρμόζονται διατάξεις του ν. 4251/2014 όσον αφορά τις προϋποθέσεις νόμιμης εισόδου στη χώρα και τις επιβαλλόμενες κυρώσεις, διατάξεις του ν. 3386/2005 σχετικά με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία απέλασης, διατάξεις του ν. 3907/2011 σχετικά με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία επιστροφής (εθελούσιας ή μη).
2) Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3386/2005 και του ν. 3907/2011, η απέλαση ή η διαδικασία επιστροφής μπορεί να ανασταλεί για συγκεκριμένους λόγους. Κατά τη διάρκεια της αναστολής ο υπό απέλαση ή επιστροφή αλλοδαπός παραμένει νόμιμα στη χώρα και έχει δικαίωμα εργασίας σύμφωνα με τους όρους της υπ' αριθμ. 53619/735 κ.υ.α. «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας πολιτών τρίτων χωρών που παραμένουν στην χώρα υπό καθεστώς αναβολής απομάκρυνσης.» (Β΄2631/2015).

2.3.4 Ευάλωτες Ομάδες Πληθυσμού

Με βάση το Άρθρο 11 του Νόμου 3907/2011 ως ευάλωτες ομάδες πληθυσμού νοούνται:
α) οι ασυνόδευτοι ανήλικοι,
β) τα άτομα που έχουν αναπηρία ή πάσχουν από ανίατη ασθένεια,
γ) οι υπερήλικες,
δ) οι γυναίκες σε κύηση ή λοχεία,
ε) οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα τέκνα,
στ) τα θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλης σοβαρής μορφής ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας ή εκμετάλλευσης και
ζ) τα θύματα εμπορίας ανθρώπων.
Ειδικότερα:
i. Ασυνόδευτοι ανήλικοι: Το καθεστώς τους ρυθμίζεται από τις διατάξεις του άρθ. 19 Π.Δ. 220/2007 και του άρθ. 11 πδ. 113/2013.
ii. Επίκειται άμεσα αναμόρφωση του Νόμου 3907/2011, στην οποία προβλέπεται και η αναγνώριση των προσώπων με σύνδρομο μετατραυματικής διαταραχής, ιδίως επιζησάντων και συγγενών θυμάτων ναυαγίων ως ευάλωτων προσώπων.

2.3.5 Δικαίωμα πρόσβασης στην απασχόληση

Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (Π.Δ. 189/1998 «Προϋποθέσεις και διαδικασία παροχής άδειας εργασίας ή άλλης βοήθειας για επαγγελματική αποκατάσταση των αναγνωρισμένων από την πολιτεία ως προσφύγων, των αιτούντων άσυλο και των προσωρινά διαμενόντων για λόγους ανθρωπιστικούς»), σε αλλοδαπό, στον οποίο έχει αναγνωριστεί η προσφυγική ιδιότητα σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2452/1996, και του κατ' εξουσιοδότηση του νόμου αυτού εκδιδομένου Π.Δ. και είναι κάτοχος άδειας παραμονής, χορηγείται ισόχρονης διάρκειας άδεια εργασίας από τις κατά τόπον αρμόδιες υπηρεσίες Επιθεώρησης Εργασίας της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, εφόσον υποβάλει αυτοπροσώπως τα παρακάτω δικαιολογητικά:

‘*’α) Αίτηση*

β) Θεωρημένο αντίγραφο ταυτότητας πρόσφυγα ή απόφαση αναγνώρισης προσφυγικής ιδιότητας.

γ) Θεωρημένο αντίγραφο άδειας παραμονής.

δ) Δήλωση του εργοδότη ότι προτίθεται να τον απασχολήσει. Δεν απαιτείται η δήλωση αυτή στην περίπτωση που ο πρόσφυγας λόγω της φύσεως της εργασίας εναλλάσσει εργοδότες.

ε) Πιστοποιητικό κρατικού υγειονομικού φορέα, που να βεβαιώνει ότι δεν πάσχει από μολυσματική ασθένεια.

στ) Οποιοδήποτε άλλο δικαιολογητικό απαιτείται και για τον ημεδαπό προς άσκηση της συγκεκριμένης εργασίας.

Με τις αυτές ως άνω προϋποθέσεις χορηγείται άδεια εργασίας και στον ή την σύζυγο του πρόσφυγα, που αφίχθη στην Ελλάδα στα πλαίσια της οικογενειακής συνένωσης και είναι κάτοχος άδειας παραμονής, καθώς και στον αλλοδαπό, ο οποίος διαμένων νόμιμα στη χώρα, τέλεσε γάμο με αναγνωρισμένο πρόσφυγα και για όσο χρόνο αυτός ο γάμος εξακολουθεί να ισχύει.’’[18]

Επίσης, ‘*’σε αλλοδαπό που έχει αναγνωριστεί η προσφυγική ιδιότητα, χορηγείται άδεια άσκησης ελεύθερου επαγγέλματος, εφόσον υποβάλει αυτοπροσώπως στις αρμόδιες υπηρεσίες των Επιθεωρήσεων Εργασίας της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, τα παρακάτω δικαιολογητικά:*

α) Αίτηση με πλήρη στοιχεία ταυτότητας του αλλοδαπού στην οποία αναγράφεται το είδος και η έδρα της επιχείρησης ή του επαγγέλματος που πρόκειται να ασκήσει.

β) Παραστατικά και αποδεικτικά στοιχεία προέλευσης του κεφαλαίου που απαιτείται για την επένδυση.

γ) Τα προβλεπόμενα από το άρθρο 1 με στοιχεία β', γ', ε' και στ' δικαιολογητικά.

[18] European Migration Network (EMN)

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Αρμόδιες για τη χορήγηση της ανωτέρω αδείας είναι οι υπηρεσίες των Επιθεωρήσεων Εργασίας της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες κατά την εξέταση του αιτήματος εφαρμόζουν αναλόγως τη διαδικασία που προβλέπεται για τους αλλοδαπούς. Οι ανωτέρω υπηρεσίες ενημερώνουν για τη χορήγηση ή μη της αδείας την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης"[19].

Αλλοδαποί, στους οποίους έχει αναγνωριστεί η προσφυγική ιδιότητα, εγγράφονται στις εκπαιδευτικές μονάδες του Ο.Α.Ε.Δ. με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις που ισχύουν και για τους Έλληνες πολίτες. Σε περίπτωση που οι ανωτέρω δεν μπορούν λόγω αντικειμενικής αδυναμίας να προσκομίσουν τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, υποβάλλεται δήλωση του Ν. 1599/1986.
Ειδική Τριμελής Επιτροπή του ΟΑΕΔ, η οποία συγκροτείται με απόφαση του Διοικητή και αποτελείται από ένα Κοινωνικό Λειτουργό ή άλλο εκπρόσωπο του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ένα Σύμβουλο Επαγγελματικού Προσανατολισμού του ΟΑΕΔ και έναν υπάλληλο της Διεύθυνσης Εκπαίδευσης του ΟΑΕΔ εξετάζει με ειδικό τρόπο (τεστ), εάν οι πρόσφυγες έχουν τις προϋποθέσεις γλώσσας, ηλικίας και στοιχειώδεις γνώσεις επαγγελματικής κατάρτισης.
Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης (ΕΜΝ), *''οι αιτούντες την αναγνώρισή τους ως πρόσφυγες αλλοδαποί καθώς και οι προσωρινά διαμένοντες για λόγους ανθρωπιστικούς δύνανται να απασχολούνται προσωρινά προς κάλυψη άμεσων βιοτικών αναγκών, υπό τους εξής όρους:*
α) Οι αιτούντες την αναγνώρισή τους ως πρόσφυγες είναι κάτοχοι "δελτίου αιτήσαντος άσυλο αλλοδαπού" από το οποίο προκύπτει ότι δεν φιλοξενούνται σε ειδικά προς τούτο λειτουργούν Κέντρο Προσωρινής διαμονής αιτούντων άσυλο αλλοδαπών.
β) Οι προσωρινά διαμένοντες για λόγους ανθρωπιστικούς είναι κάτοχοι ειδικού δελτίου παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.
γ) Έχει ερευνηθεί η αγορά εργασίας για το συγκεκριμένο επάγγελμα και δεν έχει εκδηλωθεί σχετικό ενδιαφέρον από ημεδαπό, πολίτη της ΕΕ, αναγνωρισμένο πρόσφυγα, ομογενή.
Στις ανωτέρω περιπτώσεις (α) και (β) της παρ. 1 χορηγείται προσωρινή άδεια εργασίας από τις αρχές του άρθρου 1 παρ. 1, η οποία δεν υπόκειται σε τέλη και η ισχύς της λήγει -30- ημέρες μετά την ημερομηνία λήξεως των κατεχομένων από τους ενδιαφερόμενους δελτίων.
Οι κάτοχοι προσωρινής άδειας εργασίας, οι οποίοι προτίθενται να εργαστούν εκτός της περιφέρειας του τόπου διαμονής των, υποχρεούνται να παρουσιαστούν στις κατά τόπον αρμόδιες υπηρεσίες Επιθεωρήσεων Εργασίας της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, της Ελληνικής Αστυνομίας και του ΟΑΕΔ, προκειμένου να δηλώσουν τη νέα διεύθυνση διαμονής και εργασίας''.
Σημειώνεται ότι το Π.Δ. 189/1998 πρόκειται να αντικατασταθεί άμεσα. Πιο συγκεκριμένα με το νέο νομοθετικό πλαίσιο:

[19] European Migration Network (EMN)

α) Πρόκειται να καταργηθεί η πρόβλεψη για έρευνα της αγοράς εργασίας πριν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας των αιτούντων διεθνή προστασία.
β) Πρόκειται να καταργηθεί η χρονοβόρα διαδικασία για έκδοση άδειας εργασίας και πλέον η πρόσβαση στην αγορά εργασίας θα εξασφαλίζεται με την άδεια διαμονής του δικαιούχου διεθνούς προστασίας ή το δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία.
γ) Θα περιλαμβάνονται ρητώς οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας σύμφωνα με τις επιταγές της ευρωπαϊκής νομοθεσίας (άρθ. 26 Οδηγίας 2011/95/ΕΕ όπως έχει ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθ. 27 π.δ. 141/2013).
δ) Θα περιλαμβάνονται ρητώς οι δικαιούχοι ανθρωπιστικού καθεστώτος, το οποίο έχει αποδοθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθ. 28 Π.Δ. 114/2010 (Α΄195), του άρθ. 8 παρ. 1 του Π.Δ. 61/1999 (Α΄63), του άρθ. 25 παρ. 4 του Ν. 1975/1991 (Α' 184), οι οποίοι σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία εξομοιώνονται, όσον αφορά το δικαίωμα εργασίας, με τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας.
Επίσης προβλέπονται οι όροι για την επαγγελματική κατάρτιση δικαιούχων διεθνούς προστασίας ώστε να μπορούν να εγγράφονται σε εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες που σχετίζονται με την απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση, με στόχο την ομαλότερη ένταξή τους στην αγορά εργασίας.
Όσον αφορά τους αιτούντες διεθνή προστασία, με το σχέδιο νόμου απλοποιείται η διαδικασία για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, ώστε οι αιτούντες διεθνή προστασία να μπορούν να καλύψουν τις άμεσες ανάγκες τους.
Επιπλέον, με την υπ' αριθμό 53619/735 (ΦΕΚ 2631/07-12-15) Κοινή Υπουργική Απόφαση καθορίζονται οι όροι και προϋποθέσεις για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας πολιτών τρίτων χωρών που παραμένουν στη χώρα υπό καθεστώς αναβολής απομάκρυνσης σύμφωνα με το άρθρο 24 του Ν.3907/2011 ή προστασίας από την απέλαση σύμφωνα με το άρθρο 78Α του Ν. 3386/2005.
Σύμφωνα με το άρθρο 2, ‘*’σε πολίτες τρίτων χωρών που παραμένουν στη χώρα και στους οποίους έχει χορηγηθεί βεβαίωση αναβολής απομάκρυνσης του άρθρου 24 του Ν.3907/2011 ή βεβαίωση περί μη απομάκρυνσης για ανθρωπιστικούς λόγους του άρθρου 78 Α του Ν.3386/2005 από την αρμόδια αστυνομική αρχή και η οποία είναι σε ισχύ, χορηγείται ή ανανεώνεται άδεια εργασίας υπό τους εξής όρους και προϋποθέσεις:*
1. Στους δικαιούχους του άρθρου 2 χορηγείται ή ανανεώνεται άδεια εργασίας διάρκειας έξι (6) μηνών, εφόσον ο πολίτης τρίτης χώρας καταθέσει στις αρμόδιες υπηρεσίες της Περιφέρειας του τόπου διαμονής του:
α. αίτηση
β. Θεωρημένο αντίγραφο της βεβαίωσης αναβολής απομάκρυνσης του άρθρου 24 ή βεβαίωση περί μη απομάκρυνσης για ανθρωπιστικούς λόγους του άρθρου 78Α του Ν. 3386/2005, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 18 Ν. 4332/2015.
γ. Πιστοποιητικό κρατικού υγειονομικού φορέα, που να βεβαιώνει ότι δεν πάσχει από μολυσματική ασθένεια.
Η έκδοση ή ανανέωση της ως άνω άδειας εργασίας δεν υπόκειται σε τέλη.
2. Οι δικαιούχοι του άρθρου 2 δύνανται:
α) να εργάζονται αποκλειστικά και μόνο στους τομείς της γεωργίας και της κτηνοτροφίας, στον τομέα της οικιακής εργασίας καθώς και στον κλάδο του ιματισμού.

Σε περίπτωση που δικαιούχος του άρθρου 2, είχε δικαίωμα σε εξαρτημένη εργασία δυνάμει προηγούμενου
τίτλου νόμιμης διαμονής, ο οποίος δεν είναι πλέον σε ισχύ, η προβλεπόμενη με την παρούσα ρύθμιση άδεια εργασίας δύναται να εκδίδεται και για τον τομέα απασχόλησης για τον οποίο είχε επιτραπεί η εργασία του δικαιούχου.
β) να εργάζονται στο σύνολο του εδάφους της χώρας με εξαίρεση:
αα) τις Περιφερειακές Ενότητες Έβρου, Ξάνθης και Ροδόπης της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης
ββ) το σύνολο των Περιφερειακών Ενοτήτων της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου
γγ) τις Περιφερειακές Ενότητες Κω, Ρόδου, Καρπάθου και Καλύμνου της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου.
Η εξαίρεση για εργασία στις ανωτέρω περιοχές θα αναγράφεται ρητά στη χορηγούμενη άδεια εργασίας.
γ) Οι δικαιούχοι της παραγράφου 2 κατά την διάρκεια του χρόνου παραμονής τους στη χώρα δεν έχουν δικαίωμα πρόσβασης σε προγράμματα κοινωνικής ένταξης.
Σύμφωνα με το Άρθρο 4, οι κάτοχοι της ανωτέρω άδειας εργασίας εργάζονται σύμφωνα με τις διατάξεις της ισχύουσας εργατικής, ασφαλιστικής και φορολογικής νομοθεσίας".
Σε ό,τι αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση αλλοδαπών με μεταναστευτικό προφίλ, τα σχετικά ζητήματα ρυθμίζονται με το ν. 4251/2014 (Κεφ. Δ «Διαμονή για εργασία και άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας», άρθρα 11 έως 18).
Πιο συγκεκριμένα, ρυθμίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις για:
α) τον ανώτατο αριθμό θέσεων για εξαρτημένη εργασία πολιτών τρίτων χωρών,
β) εξαρτημένη εργασία,
γ) εποχική εργασία,
δ) αλιεργάτες,
ε) επενδυτική δραστηριότητα,
στ) ειδικό σκοπό (διακρατικές συμφωνίες, εξυπηρέτηση δημόσιου συμφέροντος, αθλητισμός, πολιτισμός κ.α.).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

3.1 Εισαγωγή

Πέραν των κοινωνικών, ανθρωπιστικών και γεωπολιτικών επιπτώσεων της μετανάστευσης, υπάρχουν και επιπτώσεις δημοσιονομικές, που αφορούν τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις που προκύπτουν στα δημόσια οικονομικά εξαιτίας της μετανάστευσης. Αυτές εξαρτώνται από την φάση την ένταση και την μαζικότητα του φαινομένου καθιστώντας τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σημαντική και για την ίδια την οικονομία. Και ειδικά για μια χώρα, όπως η Ελλάδα, που η αύξηση των μεταναστευτικών ροών συνέπεσε χρονικά με την εφαρμογή αυστηρών δημοσιονομικών πολιτικών. Στο παρόν κεφάλαιο θα εξεταστεί:
α) Το θεωρητικό υπόβαθρο που συνδέεται με την καταγραφή των δημοσιονομικών επιπτώσεων των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών, με ιδιαίτερη μνεία στην ελληνική εμπειρία,
β) ανάλυση των καταγραφομένων στοιχείων από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους σχετικά με τη δημοσιονομική επίπτωση του φαινομένου

3.2 Το Θεωρητικό Υπόβαθρο

Τα αποτελέσματα των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών στην οικονομία εδράζονται τόσο στις βραχυπρόθεσμες, όσο και τις μακροπρόθεσμες, επιπτώσεις που προκύπτουν από τη διαχείριση του φαινομένου και σχετίζονται με τη ζήτηση, την αγορά εργασίας, τα δημόσια οικονομικά, το παραγόμενο προϊόν και τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Συγκεκριμένα, η αρχική μακροοικονομική επίπτωση από τις αυξημένες προσφυγικές ροές προκύπτει μέσα από την πλευρά της συνολικής ζήτησης, καθώς το αποτέλεσμα από την πλευρά της προσφοράς εργασίας διαμορφώνεται σταδιακά. Αρχικά, λοιπόν, η αντιμετώπιση και διαχείριση του φαινομένου (βλ. παροχή υπηρεσιών πρώτης υποδοχής, στέγαση, σίτιση, υγειονομική περίθαλψη, κ.ά.) μέσα από την αύξηση των δημοσίων δαπανών θα τονώσει τη ζήτηση, δημιουργώντας, ωστόσο, μία σημαντική βραχυπρόθεσμη δημοσιονομική επιβάρυνση, η οποία, θεωρητικά, δύναται μεσοπρόθεσμα να απορροφηθεί ή ακόμα και να υπερκαλυφθεί από τα

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

οφέλη που θα προκύψουν από το σκέλος της προσφοράς μέσω της γρήγορης ενσωμάτωσης και των προσαρμογών στην αγορά εργασίας (IMF, 2016), αν και, στην πράξη, σε ορισμένες περιπτώσεις διαφαίνεται η (καθαρή) επιβάρυνση – έστω και μικρή– να παραμένει λόγω είτε των συνθηκών στην αγορά εργασίας, είτε της γενναιοδωρίας του κράτους πρόνοιας της χώρας υποδοχής –βλ. περίπτωση Σουηδίας (Ruist, 2015; OECD, 2015b). Η αδυναμία «απορρόφησης» της δημοσιονομικής επιβάρυνσης, μέσο-μακροπρόθεσμα, διαφαίνεται να είναι μεγαλύτερη στις περιπτώσεις που οι ροές μεταναστών αφορούν πρόσφυγες από μια ανθρωπιστική κρίση –βλ. περίπτωση Αυστραλίας (Cully, 2011)– σε σύγκριση με τις περιπτώσεις ροών οικονομικών μεταναστών που αναζητούν εργασία, λόγω των δυσκολιών προσαρμογής και ενσωμάτωσης στην αγορά εργασίας. Ωστόσο, η παραπάνω σχέση δύναται να απαιτεί περαιτέρω διερεύνηση στις περιπτώσεις ροών που προέρχονται από μία ανθρωπιστική κρίση, αλλά παρουσιάζουν και αυξημένα επίπεδα εκπαίδευσης και κατάρτισης των προσφύγων –όπως συμβαίνει με την περίπτωση των προσφύγων από τη Συρία (OECD, 2015a). Σε κάθε περίπτωση, για να προκύψει δημοσιονομική επιβάρυνση, μέσω της αύξησης των δημοσίων δαπανών για τη διαχείριση του φαινομένου, και, κατ' επέκταση συνεισφορά στην πλευρά της ζήτησης, προϋποτίθεται ότι οι δαπάνες για τη διαχείριση των προσφυγικών ροών δεν θα προέλθουν από περικοπές δημοσίων δαπανών από άλλο πεδίο δημόσιας πολιτικής (OECD, 2015b). Αρχικά, συνεπώς, το ζητούμενο είναι να προσδιοριστεί η δημοσιονομική επιβάρυνση από τη διαχείριση του φαινομένου.

Τρεις είναι οι βασικές προσεγγίσεις μέτρησης που αποτιμούν τις δημοσιονομικές επιπτώσεις της μετανάστευσης:
α) Η λογιστική αποτύπωση, που αποτελεί την άμεση (στατική) καταμέτρηση της επίδρασης της μετανάστευσης, όπως αυτή προκύπτει, αφενός από τη φορολογία και τις ασφαλιστικές εισφορές των μεταναστών (εφόσον ενταχθούν στην αγορά εργασίας), και αφετέρου από τις δημόσιες δαπάνες που σχετίζονται με τους μετανάστες και με την ευρύτερη διαχείριση του φαινομένου της μετανάστευσης.[20]
β) Η προσέγγιση των δυναμικών μοντέλων, η οποία προσδιορίζει την επίδραση της μετανάστευσης στην μακροχρόνια περίοδο μέσα από τον υπολογισμό των μελλοντικών επιπτώσεων της μετανάστευσης στα δημόσια οικονομικά (συμπεριλαμβάνοντας και την δεύτερη και τις επόμενες γενεές μεταναστών) κάνοντας ειδική μνεία, μεταξύ άλλων, σε διαστάσεις των δημοσίων οικονομικών, όπως το δημόσιο χρέος και τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος[21].
γ) Η προσέγγιση των μακροοικονομικών μοντέλων, η οποία αφορά την αποτίμηση της συνολικής επίπτωσης της μετανάστευσης στην οικονομία, επικεντρώνοντας την ανάλυση[22], για συγκεκριμένη χρονική περίοδο, στις επιπτώσεις που έχουν

[20] Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD) 2013
[21] Lee and Miller (1997), Ekberg (2011), Auerbach, Gokhale and Kotlikoff (1991), OECD (2013)
[22] αξιοποιώντας υπολογιστικά μοντέλα γενικής ισορροπίας

αλλαγές στη μεταναστευτική πολιτική και μεταβολές στις προσφυγικές ροές σε πεδία, όπως οι κοινωνικές δαπάνες και ο προϋπολογισμός[23].

Και στις τρεις μεθόδους καταμέτρησης των δημοσιονομικών επιπτώσεων, το φαινόμενο της μετανάστευσης προσεγγίζεται με μία μεσοπρόθεσμη (αν όχι μακροπρόθεσμη) διάσταση, εστιάζοντας, κυρίως, στην εγκατάσταση και ενσωμάτωση των μεταναστών στη χώρα προορισμού και όχι τόσο στη χώρα διέλευσης των ροών μεταναστών και προσφύγων προς τον τελικό προορισμό τους. Μόνο η προσέγγιση της λογιστικής αποτύπωσης μπορεί να αποτυπώσει βραχυπρόθεσμα (και σε πραγματικό χρόνο) τις δημοσιονομικές επιπτώσεις σε χώρα ή χώρες που δεν αποτελούν τον τελικό προορισμό των μεταναστών, αλλά είναι χώρες διέλευσης των μεταναστευτικών ροών.

Το φαινόμενο της μετανάστευσης χωρίζεται σε τρεις φάσεις:
α) Στην πρώτη φάση, που αφορά στη διαχείριση των αφίξεων των μεταναστών, την προσωρινή φιλοξενία τους, την παροχή αρωγή και μέριμνας,
β) στη δεύτερη φάση, όπου η χώρα υποδοχής δρα ως τόπος προσωρινής εγκατάστασης (λόγω διακοπής των ροών προς άλλες χώρες που αποτελούν τον προορισμό των μεταναστών) και διαμορφώνει συνθήκες φιλοξενίας μέχρι να ξεκαθαριστεί το καθεστώς φιλοξενίας (αιτήσεις ασύλου, κ.ά.), και μέχρι να κατευθυνθούν στους τελικούς προορισμούς.
γ) στην τρίτη φάση, η χώρα είναι τόπος μόνιμης εγκατάστασης και διαχειρίζεται την ενσωμάτωση, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης μεταναστευτικής πολιτικής, των προσφύγων και μεταναστών, αλλά και των επόμενων γενεών[24].

Κάνοντας συσχέτιση τις τρεις βασικές φάσεις του φαινομένου και τις προσεγγίσεις καταμέτρησης των δημοσιονομικών επιπτώσεων, διαπιστώνεται πως κατά την πρώτη φάση διαχείρισης των ροών προσφύγων και μεταναστών, η ενδεδειγμένη προσέγγιση καταμέτρησης είναι αυτή της λογιστικής αποτύπωσης, διότι η εν λόγω καταμέτρηση δύναται να επιχειρείται σε πραγματικό χρόνο και όταν το φαινόμενο είναι σε εξέλιξη.

Στην δεύτερη και στη τρίτη φάση του φαινομένου έχουν διαμορφωθεί, πλέον, οι συνθήκες για την καταμέτρηση με βάση είτε τα δυναμικά μοντέλα, είτε τα μακροοικονομικά υποδείγματα, μιας και υπάρχουν, σταδιακά, τα διαθέσιμα στοιχεία, αλλά και διαμορφώνονται οι καταστάσεις που επιτρέπουν την ένταξη του φαινομένου στο μακροοικονομικό περιβάλλον μιας κοινωνίας και οικονομίας .

Παράλληλα, η καταμέτρηση των δημοσιονομικών επιπτώσεων δύναται να είναι διττή, μετρώντας τόσο το άμεσο αποτέλεσμα στα δημόσια οικονομικά από τη διαχείριση του φαινομένου, όσο και το αντίστοιχο έμμεσο αποτέλεσμα. Πιο

[23] Chojnicki *et al*., (2011), OECD (2013).
[24] Τριαντόπουλος, 2015

συγκεκριμένα, οι άμεσες δημοσιονομικές επιπτώσεις προκύπτουν από την καταμέτρηση των δημοσίων δαπανών που αποτυπώνονται στον προϋπολογισμό και σχετίζονται με επιχορηγήσεις του κράτους σε εμπλεκόμενους φορείς, προμήθειες, νέες δραστηριότητες, έργα, υποδομές, αλλά και παροχή σχετικών υπηρεσιών, ενώ οι έμμεσες δημοσιονομικές επιπτώσεις (ή αλλιώς το «εναλλακτικό κόστος») προκύπτουν από τον υπολογισμό του δημοσιονομικού κόστους που προέρχεται από την όποια ποιοτική επιβάρυνση που δημιουργείται στις παρεχόμενες από το δημόσιο υπηρεσίες προς το σύνολο του πληθυσμού (π.χ. περισσότεροι μαθητές ανά σχολική τάξη, περισσότερα περιστατικά στα νοσοκομεία, κ.λπ.). Πρόκειται, για ένα επιπλέον δημοσιονομικό κόστος που δημιουργείται ώστε, παράλληλα με την αντιμετώπιση του φαινομένου, να μην επιβαρυνθεί η ποιότητα των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών (και να διατηρηθούν στα επίπεδα προ του φαινομένου) για το σύνολο του πληθυσμού[25] .

Και σε αυτή την περίπτωση, η καταμέτρηση των δημοσιονομικών επιπτώσεων επηρεάζεται από τη φάση στην οποία βρίσκεται η διαχείριση του φαινομένου, κυρίως όσον αφορά στο σκέλος του έμμεσου δημοσιονομικού κόστους. Έτσι, όταν η διαχείριση του φαινομένου είναι στην πρώτη φάση, το έμμεσο δημοσιονομικό κόστος σχετίζεται, κυρίως, με τα στελέχη του κρατικού μηχανισμού που αξιοποιούνται στη διαχείριση του φαινομένου και όχι στα προβλεπόμενα πεδία των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών (π.χ. ασφάλεια και αστυνόμευση αστικών περιοχών, φύλαξη και υπηρεσίες από το λιμενικό, κ.ά.), με τη μη δυνητική αξιοποίηση χώρων και κτιρίων (π.χ. πάρκα, γήπεδα, λιμάνια, αγροτικές εκτάσεις, κλπ.) που χρησιμοποιούνται ως χώροι φιλοξενίας ή προσωρινής εγκατάστασης, και με τις παρεχόμενες υπηρεσίες σε κέντρα υγείας και νοσοκομεία. Αντίθετα, όσο η διαχείριση του φαινομένου κινείται προς την τρίτη φάση, τόσο διευρύνονται τα πεδία που εντοπίζεται η δημιουργία έμμεσης δημοσιονομικής επιβάρυνσης, μιας και σχετίζεται με όλη τη διαδικασία ενσωμάτωσης των ροών προσφύγων και μεταναστών.

3.3 Βραχυχρόνιες επιπτώσεις

Επομένως, με βάση τις προηγούμενες περιγραφείσες θεωρητικές προσεγγίσεις, και έχοντας λάβει υπόψη και τις ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης, επιχειρείται η αποτύπωση των δημοσιονομικών επιπτώσεων από τη διαχείριση του φαινομένου των αυξημένων προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών, εστιάζοντας, συνάμα, στη λογιστική αποτύπωση (Πίνακας 1).

[25] Nasser and Symansky (2014)

Δημοσιονομικό Κόστος των Αναζητούντων Άσυλο (2014-2016), (% ΑΕΠ)

	2014	2015	2016
Αυστρία	0,08	0,16	0,31
Βέλγιο	0,07	0,09	0,11
Κροατία	0,002	0,09	0,11
Κύπρος	0,003	0,012	0,012
Τσεχία	0,0	0,0	0,02
Δανία	0,24	0,47	0,57
Φινλανδία	0,09	0,13	0,37
Γαλλία	0,05	0,05	0,06
Γερμανία	0,08	0,20	0,35
Ελλάδα	μ.δ.	0,17	μ.δ.
Ουγγαρία	0,0	0,1	0,0
Ιρλανδία	0,03	0,04	0,05
Ιταλία	0,17	0,20	0,24
Λουξεμβούργο	0,05	0,09	0,09
Ολλανδία	0,10	0,18	0,23
Σερβία	0,00	0,06	0,10
Ισπανία	0,006	0,006	0,03
Σουηδία	0,3	0,5	1,0
Ηνωμένο Βασίλειο	0,015	0,016	μ.δ.

Πηγή: IMF (2016)

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ - IMF), η μεγαλύτερη δημοσιονομική επίπτωση προέκυψε, σε σύγκριση με το 2014, κατά τα έτη 2015 και 2016 στην Αυστρία (0,08% και 0,23% του ΑΕΠ αντίστοιχα), στη Φινλανδία (0,04% και 0,28% του ΑΕΠ αντίστοιχα), στη Σουηδία (0,2% και 0,7% του ΑΕΠ αντίστοιχα) και στην Γερμανία (0,12% και 0,27% του ΑΕΠ αντίστοιχα). Στην περίπτωση της Ελλάδα, αν και υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία μόνο για το 2015, εκτιμήθηκε μία αύξηση του δημοσιονομικού κόστους κατά 0,17% του ΑΕΠ το 2015.

Η λογιστική αποτύπωση των δημοσιονομικών επιπτώσεων από τη διαχείριση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών αποκτά εξέχουσα σημασία τα τελευταία χρόνια, καθώς τόσο οι ιδιαιτερότητες του φαινομένου, όσο και οι συνθήκες που διαμορφώνονται στην ΕΕ επιτρέπουν τη διαμόρφωση προσδοκίας για επικείμενη δημοσιονομική «διευκόλυνση», αντίστοιχη των επιπτώσεων. Σύμφωνα και με τον Τριαντόπουλο, ‘’*πρόκειται για δημοσιονομική διευκόλυνση που δύναται να έχει τη μορφή είτε περαιτέρω χρηματοδότησης από τον κοινοτικό προϋπολογισμό (για μόνιμου χαρακτήρα δράσεις και προγράμματα, αλλά και έκτακτες πρωτοβουλίες), είτε χαλάρωσης (στη λογική της αντιμετώπισης ενός έκτακτου γεγονότος) των δημοσιονομικών στόχων (βλ. Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης), κυρίως για τα άλλα κράτη-μέλη, είτε μη συνυπολογισμού στους δημοσιονομικούς στόχους της δημοσιονομικής επίπτωσης που έχει δημιουργηθεί (και δημιουργείται), κυρίως για κράτη-μέλη που βρίσκονται σε αυστηρό πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, όπως η Ελλάδα*[26] ‘’.

Στην περίπτωση, λοιπόν, της Ελλάδας η λογιστική, αλλά και άρτια τεκμηριωμένη, αποτύπωση των δημοσιονομικών επιπτώσεων από τη διαχείριση

[26] Τριαντόπουλος (2015)

των ιδιαίτερα αυξημένων ροών προσφύγων και μεταναστών θα διευρύνει τα περιθώρια αξιοποίησης των δυνατοτήτων που δύνανται να προκύψουν, στο πλαίσιο του δημοσιονομικού προγραμματισμού, είτε από ενδεχόμενη χρηματοδότηση των εν λόγω επιπτώσεων από πόρους της ΕΕ, είτε από ενδεχόμενη εξαίρεση των εν λόγω επιπτώσεων από τους δημοσιονομικούς στόχους που έχουν τεθεί στο πλαίσιο του προγράμματος οικονομικής πολιτικής που ακολουθεί η χώρα. Προς αυτή την κατεύθυνση, η προσέγγιση καταμέτρησης των δημοσιονομικών επιπτώσεων που προκρίνεται είναι αυτή της λογιστικής αποτύπωσης, διότι η Ελλάδα αποτελεί κυρίως μια χώρα διέλευσης των μεταναστών, και όχι χώρα προορισμού.

3.4 Μακροοικονομικές επιπτώσεις

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, οι βασικές επιδράσεις της μεταναστευτικής κρίσης στα δημοσιονομικά, αφορούν στη ζήτηση, στην αγορά εργασίας, στα δημόσια οικονομικά στο παραγόμενο προϊόν, και στη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Για να αντιμετωπιστεί η ανθρωπιστική κρίση, η ΕΕ ενέκρινε πρόγραμμα στήριξης ύψους €9,2 δις για τη διετία 2015-16 προς τις χώρες διέλευσης και υποδοχής των προσφύγων. Επιπλέον αυτών των κονδυλίων, κάθε χώρα που σχετίζεται με την υποδοχή και φιλοξενία μεταναστών επωμίζεται το κόστος της διαδικασίας έκδοσης ασύλου, όπως και της μεταφοράς των προσφύγων σε άλλες χώρες της ΕΕ. Ο ευρωπαϊκός μέσος όρος του δημοσιονομικού κόστους των αιτούντων άσυλο εκτιμήθηκε, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, στο 0,08% του ΑΕΠ για το 2014, αυξήθηκε σε 0,14% του ΑΕΠ για το 2015, ενώ για το 2016 είχε εκτιμηθεί στο 0,22%. Στην χώρα μας, το αντίστοιχο ποσοστό για το 2015 ήταν ελαφρώς πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο και προσέγγιζε το 0,17%. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (2015), κατά τα πρώτα στάδια της προσφυγικής κρίσης η εκτίμηση για τις δημόσιες δαπάνες της Γερμανίας (κάλυψη αναγκών και ενσωμάτωσης στην αγορά εργασίας) είχε διαμορφωθεί στο 0,5% του ΑΕΠ για το 2016, καθώς και για το 2017. Η εκτίμηση για την Αυστρία είχε διαμορφωθεί στο 0,3% του ΑΕΠ, ενώ για τη Σουηδία στο 0,9% του ΑΕΠ. Συνακόλουθα, η αύξηση των δημοσίων δαπανών για την αντιμετώπιση του φαινομένου είχε εκτιμηθεί ότι θα οδηγήσει σε αύξηση της συνολικής ζήτησης στην ευρωπαϊκή οικονομία κατά 0,1%-0,2% του ΑΕΠ. Επιπλέον, στην ίδια μελέτη εκτιμήθηκε ότι η συνολική δημοσιονομική επιβάρυνση για την Ιορδανία κατά τη διαχείριση των προσφυγικών ροών από τη Συρία διαμορφώθηκε στο 1,8% του ΑΕΠ το 2013 και στο 2,4% το 2014[27]. Το IMF (2016) προχώρησε επίσης σε εκτίμηση της δημοσιονομικής επίπτωσης στις ευρωπαϊκές οικονομίες. Ειδικότερα, η μεγαλύτερη δημοσιονομική επίπτωση, σε σύγκριση με το 2014, εκτιμάται ότι προέκυψε κατά τα έτη 2015 και 2016 στην Αυστρία (0,08% και 0,23% του ΑΕΠ αντίστοιχα), στη Φινλανδία (0,04% και 0,28% του ΑΕΠ, αντίστοιχα), στη Σουηδία (0,2% και 0,7% του ΑΕΠ, αντίστοιχα) και στη Γερμανία (0,12% και 0,27% του ΑΕΠ, αντίστοιχα). Στην περίπτωση της Ελλάδας, εκτιμήθηκε μία αύξηση 0,17%

[27] Nasser and Symansky (2014)

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

του ΑΕΠ το 2015. Έτσι, η μέση δημοσιονομική δαπάνη, σταθμισμένη με το ΑΕΠ, για τους αιτούντες άσυλο στα κράτη-μέλη της ΕΕ εκτιμάται ότι αυξήθηκε κατά 0,05% και 0,1% του ΑΕΠ το 2015 και το 2016 αντίστοιχα, σε σύγκριση με το 2014. Από την ίδια έρευνα εκτιμήθηκε ότι μεσοπρόθεσμα η παρούσα αξία της δημοσιονομικής συνεισφοράς των μεταναστών είναι θετική για όσους φτάσουν στη χώρα προορισμού σε ηλικία από 10 έως 45 ετών με σκοπό τη μόνιμη εγκατάσταση. Η Ελλάδα ως χώρα υποδοχής και διέλευσης μεταναστών προβλέπεται ότι θα ωφεληθεί από τις μεταναστευτικές ροές, διότι, παρότι ως το 2015 μόνο το 0,8% όσων έκαναν αίτηση για άσυλο στην ΕΕ το υπέβαλαν στην Ελλάδα, το 2017 αυτό το ποσοστό εκτοξεύτηκε στο 8,5%. Αυτό, πλέον, καθιστά την χώρα μας πρώτη μεταξύ των χωρών της ΕΕ[28].

3.5 Αγορά Εργασίας

Λόγω του μεγάλου όγκου των αιτούντων άσυλο, εκτιμάται ότι η αγορά εργασίας της Ευρώπης θα υποστεί ένα μικρό θετικό σοκ από την εισροή εργατικού δυναμικού. Κατόπιν σύγκρισης αιτούντων για άσυλο και εργατικού δυναμικού κάθε χώρας υποδοχής, υπολογίζεται ότι οι αιτούντες άσυλο ανέρχονται περίπου στο 0,5% του συνολικού εργατικού δυναμικού της ΕΕ, ενώ οι αιτήσεις που αφορούν τη Γερμανία μόνο φτάνουν το 1% του εργατικού δυναμικού της χώρας. Στην Ελλάδα το ποσοστό αυτό είναι επίσης υψηλό, αφού οι 58.661 αιτήσεις ασύλου το 2017 αντιστοιχούν περίπου στο 1,1% του εργατικού δυναμικού. Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ, το 45% των Σύρων προσφύγων που βρίσκονται στην Ελλάδα (αποτελούν το 30% των αιτούντων άσυλο το 2015) είναι απόφοιτοι δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ το 29% έχουν πανεπιστημιακό τίτλο (στοιχεία Ιανουαρίου 2016). Οι κυριότεροι λόγοι που οι πρόσφυγες εμφανίζουν μικρή απορρόφηση στην αγορά εργασίας είναι:
1) ανεπαρκής γνώση της γλώσσας στη χώρα προορισμού,
2) η απουσία αρχικού κεφαλαίου για τη δημιουργία επιχείρησης (αυτοαπασχόληση), και
3) η ελλιπής προετοιμασία για τη μετάβαση στη νέα χώρα, με αποτέλεσμα να μην αναγνωρίζονται τα προσόντα ανθρώπων με υψηλή ειδίκευση.

Ειδικά για την Ελλάδα, οι πρόσφυγες αντιμετωπίζουν την ήδη πολύ υψηλή ανεργία καθώς και προβλήματα γραφειοκρατίας, καθώς συναντούν εμπόδια στην προσπάθειά τους να αποκτήσουν Αριθμό Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ), και ακολούθως εγγραφή στον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ).

Σύμφωνα και με έρευνα της Eurostat (2008) οι μετανάστες που βρίσκονται υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας ενσωματώνονται πολύ πιο δύσκολα στην αγορά εργασίας. Σε αντίθεση με όσους μετανάστευσαν για σπουδές ή εργασία, οι οποίοι πετυχαίνουν ποσοστό απασχόλησης περίπου 75% από το δεύτερο έτος παραμονής. Αυτή η ομάδα χρειάζεται περίπου έξι έτη για να φτάσει το 50% στην απασχόληση και

[28] Asylum Information Database (AIDA) Report on Greece 2017

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

μετά από 15 έτη στη νέα χώρα εκτιμάται ότι θα πλησιάσει το 75% στην απασχόληση. Επίσης, έρευνα του IMF (2016) σχετικά με την αποδοχή των μεταναστών στην αγορά εργασίας της Γερμανίας δείχνει μια διαφορά 30 ποσοστιαίων μονάδων μεταξύ των μισθών εγχώριων εργατών και μεταναστών που δεν γνωρίζουν τη γερμανική γλώσσα. Παρ' όλα αυτά, και προϊόντος του χρόνου, όταν οι μετανάστες αποκτούν διπλώματα ειδίκευσης από γερμανικά εκπαιδευτικά ιδρύματα και δύνανται να χρησιμοποιούν τη γερμανική γλώσσα σε πολύ καλό επίπεδο, η διαφορά στους μισθούς μειώνεται αισθητά. Ακόμα και μετά από αυτές τις δεξιότητες, παραμένει μια μεσοσταθμική διαφορά 12 μονάδων, που τείνει να μηδενιστεί μετά από 20 έτη παραμονής στην εν λόγω χώρα.

Όμως στην Ελλάδα, οι πρόσφατες προσφυγικές ροές κατέδειξαν μια διαφορετική προσέγγιση: Αυτή της μη επιθυμίας της μαζικής πλειοψηφίας των προσφύγων να εγκατασταθούν στην Ελλάδα, αλλά, αντιθέτως, να θεωρήσουν την Ελλάδα ως χώρα-σταθμό και όχι προορισμό. Είχαν προηγηθεί οι μετανάστες, οι οποίοι εισήλθαν στην Ελλάδα κυρίως την δεκαετία του 1990 και του 2000, και είχαν υψηλά ποσοστά συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό, τα οποία ήταν υψηλότερα από τα αντίστοιχα των ημεδαπών. Το γεγονός αυτό αποτυπώθηκε έντονα την απογραφή του 2001, όπου το 37% των απασχολούμενων αλλοδαπών δήλωσαν ανειδίκευτοι εργάτες, χειρωνάκτες και μικροεπαγγελματίες, ενώ από το σύνολο των γυναικών που απασχολούνταν στα ιδιωτικά νοικοκυριά, το 77% ήταν αλλοδαπές.

Το πρωταρχικό κίνητρο των μεταναστών που είχαν έρθει στην Ελλάδα τις δύο αυτές δεκαετίες ήταν η εύρεση εργασίας. Επέδειξαν προθυμία να απασχοληθούν ακόμη και σε εργασίες που απαιτούσαν λιγότερα προσόντα από αυτά που διέθεταν. Μελέτες δείχνουν ότι ακριβώς αυτό συνέβη, καθώς οι μετανάστες απασχολήθηκαν κατά κανόνα ως ανειδίκευτοι εργάτες[29]. Αντίθετα, οι πρόσφυγες των τελευταίων λίγων ετών δεν επιθυμούν να εργαστούν στη χώρα, καθώς αντιμετωπίζουν τη χώρα, μέχρι σήμερα, ως ενδιάμεσο σταθμό στο δρόμο προς τη Βόρεια Ευρώπη. Αυτό συνεπάγεται τον κίνδυνο να ενταθεί η αδήλωτη εργασία[30], καθώς η προσωρινή παραμονή στη χώρα αποτελεί σημαντικό αντικίνητρο στην τυπική ένταξη στην αγορά με πληρωμή ασφαλιστικών εισφορών και φόρων. Μία τέτοια εξέλιξη είναι αρνητική για την ελληνική οικονομία, καθώς θα της αποστερήσει οφέλη (εισφορές και φόρους), ενώ ταυτόχρονα ενδέχεται να καθυστερήσει τη διαδικασία περιορισμού της ανασφάλιστης και αδήλωτης εργασίας.
Επιπλέον, οι μετανάστες που ήρθαν στη χώρα στο παρελθόν ήταν σε μεγάλο ποσοστό χαμηλού εκπαιδευτικού επιπέδου με αποτέλεσμα να αποδέχονται εύκολα δουλειές που απαιτούσαν χαμηλότερα προσόντα από αυτά που διέθεταν. Ακόμη και στις περιπτώσεις που διέθεταν περισσότερη εκπαίδευση, αυτή δεν αναγνωριζόταν από την αγορά εργασίας και ακολουθούσαν τους ομοεθνείς τους σε εργασίες

[29] Λιανός (2003) και Lianos (2007)
[30] Del Carpio and Wagner (2015)

χαμηλής εξειδίκευσης[31]. Αντίθετα, όπως προκύπτει εμπειρικά, οι πρόσφυγες των τελευταίων λίγων ετών, και ειδικά όσοι είναι προερχόμενοι από την Συρία, έχουν προέλευση από τα μεσαία κοινωνικά και οικονομικά στρώματα των κοινωνιών των χωρών προέλευσης κάτι που καθιστά μειωμένη τη διάθεσή τους να απασχοληθούν σε εργασίες κατώτερες των προσόντων τους.

3.6 Ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες και κόστος ασφάλισής τους

Επίσης, μια σημαντική παράμετρος, αποτελεί το υψηλό ποσοστό ατόμων σε μη παραγωγική ηλικία, αλλά και ασυνόδευτα παιδιά. Μόνο το 2017 στην Ελλάδα, υπέβαλαν αίτηση ασύλου 2.275 ασυνόδευτα παιδιά[32] (στο σύνολο των 58.661 αιτούντων ασύλου), ποσοστό, δηλαδή, 3,9%. Επίσης, αναφέρονται και άλλες ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες, όπως:

- άτομα με αναπηρία ή με σοβαρή ή και με ανίατη ασθένεια (970 αιτούντες)
- έγκυες γυναίκες και νέες μητέρες (645 αιτήσεις)
- Μονογονεϊκές οικογένειες με παιδί ή παιδιά μικρά σε ηλικία (472 αιτούντες)
- Θύματα βασανιστηρίων, βιασμών και άλλων σοβαρών μορφών βίας (454 αιτούντες)
- Ηλικιωμένοι (60 αιτήσεις)
- Θύματα του Human trafficking (4 αιτήσεις)

Επομένως, καταμετρώνται 4.880 αιτήσεις για πρόσωπα που χρήζουν μεγαλύτερης στήριξης, πιθανότατα για μεγάλο χρονικό διάστημα από το κράτος, λόγω της μη ικανότητάς του να εργαστούν. Συνεπώς, υψηλότερο δημοσιονομικό κόστος, και επιβάρυνση στα ασφαλιστικά ταμεία.

3.7 Επιχειρηματικότητα

Μία ακόμα παράμετρος έχει να κάνει με την επιχειρηματικότητα. Λόγω του ότι οι μετανάστες που ήρθαν στη χώρα στο παρελθόν προέρχονταν στη συντριπτική τους πλειονότητα από γειτονικές χώρες, όπως η Αλβανία, η Βουλγαρία και η Ρουμανία, αυτό συνετέλεσε στην ανάπτυξη και ενίσχυση δεσμών μεταξύ Ελλάδος και χωρών προέλευσης. Η ανάπτυξη των δεσμών αυτών, διευκόλυνε την επέκταση των ελληνικών επιχειρήσεων προς τις χώρες αυτές. Η γειτνίαση των χωρών αυτών, επέτρεψε στους μετανάστες να κρατήσουν δεσμούς με τη χώρα προέλευσης και στην παρούσα δυσμενή οικονομική κρίση στην Ελλάδα να επιστρέψουν στις χώρες από όπου αρχικά ξεκίνησαν. Αντίθετα, οι πρόσφυγες των τελευταίων λίγων ετών προέρχονται από εμπόλεμες ζώνες και, επομένως, οι δεσμοί με τις χώρες προέλευσης πιθανώς να είναι αδύναμοι.

[31] Λιανός, 2003 και Lianos (2007)
[32] Asylum Information Database (AIDA) Report on Greece 2017

3.8 Απασχόληση μεταναστών και προσφύγων σε παραγωγικούς κλάδους

Στην παρούσα συγκυρία, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, η Ελλάδα δεν αποτελεί χώρα τελικού προορισμού εξαιτίας ακριβώς της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας που διέρχεται, καθώς σύμφωνα με τις θεωρίες μετανάστευσης, οι άνθρωποι μεταναστεύουν προς αναζήτηση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης, για τους ίδιους και τις οικογένειές τους. Επομένως, οι πρόσφυγες, επιλέγουν ως χώρα προορισμού εκείνη που τους παρέχει τις καλύτερες προοπτικές επιτυχούς ενσωμάτωσης. Λόγω των οικονομικών της προβλημάτων, η Ελλάδα εύλογα δεν συγκαταλέγεται στις επιλογές της πλειονότητας των προσφύγων.
Από τους κλάδους που απασχολήθηκαν οι μετανάστες των περασμένων δεκαετιών, μόνο αυτός του τουρισμού συνεχίζει να έχει δυναμική και να απασχολεί πολλούς μετανάστες. Επίσης, ο αγροτικός τομέας, διατηρεί σταθερό μερίδιο απασχόλησης στο σύνολο της οικονομίας, που τα τελευταία χρόνια, λόγω και της οικονομικής κρίσης, παρουσιάζει και μικρή αύξηση. Αντίθετα, ένας κλάδος που τις δεκαετίες του 1990 και του 2000 γνώρισε μεγάλη ακμή και απασχόλησε μεγάλο αριθμό μεταναστών για λόγους που προαναφέρθηκαν, είναι αυτός των κατασκευών. Λόγω του οικονομικού και κοινωνικού προφίλ των προσφάτων προσφυγικών ροών, θεωρείται αδύνατο να επιθυμούν να απασχοληθούν σε αυτόν τον κλάδο. Επίσης, ο κλάδος των κατασκευών έχει υποστεί συντριπτική μείωση της οικονομικής του δραστηριότητας και δεν διαφαίνονται δυνατότητες ανάκαμψης στο εγγύς μέλλον. Ομοίως και η απασχόληση στην οικιακή οικονομία έχει επίσης μειωθεί πολύ, καθώς το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών έχει μειωθεί σημαντικά, ενώ επιπλέον αρνητικό στοιχείο είναι η εκτεταμένη αδήλωτη εργασία στον κλάδο. Στο βαθμό που μεσοπρόθεσμα δεν προβλέπεται σημαντική ανάκαμψη του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών, δεν αναμένεται τα νοικοκυριά να αποτελέσουν σημαντικό πόλο απασχόλησης για τους πρόσφυγες.

3.9 Πιθανές αρνητικές συνέπειες των ροών στην αγορά εργασίας

Στο παρελθόν, η απασχόληση των μεταναστών ήταν σε εργασίες συμπληρωματικές με τους ημεδαπούς. Όσο έτρεχε η οικονομία με θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης, περισσότερες θέσεις εργασίας με υψηλότερες αμοιβές, καλύτερες συνθήκες εργασίας και καλύτερες προοπτικές επαγγελματικής εξέλιξης και ανέλιξης ήταν διαθέσιμες για τους ημεδαπούς. Το γεγονός αυτό, άφηνε χώρο και άνοιγε θέσεις εργασίας για τους μετανάστες σε εργασίες συμπληρωματικές των ημεδαπών. Ως αποτέλεσμα, οι συνθήκες απασχόλησης και οι αποδοχές των ημεδαπών βελτιώθηκαν. Ανάλογη εμπειρία έχει καταγραφεί και σε πανευρωπαϊκό επίπεδο[33]. Οι συμπληρωματικές εργασίες στις οποίες απορροφήθηκαν οι μετανάστες ήταν αυτές στις οποίες οι Έλληνες δεν επιθυμούσαν να εργαστούν, καθώς ήταν εργασίες

[33] Beerli and Peri (2015)

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

χαμηλών δεξιοτήτων και χαμηλότερων αμοιβών. Ωστόσο, οι περιορισμένες κενές θέσεις εργασίας, η έκρηξη του ποσοστού ανεργίας πάνω από το 20% και η αργή αποκλιμάκωση της ανεργίας που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια, περιόρισαν τη δημιουργία σημαντικού αριθμού κενών θέσεων εργασίας. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, ενδέχεται να δημιουργηθούν δύο διαφορετικές ομάδες εργαζομένων, ημεδαποί και πρόσφυγες, οι οποίοι να διεκδικούν τις ίδιες θέσεις εργασίας, οδηγώντας σε μείωση των αμοιβών. Τέτοια φαινόμενα πίεσης στους μισθούς, ειδικά των ανειδίκευτων γηγενών απασχολούμενων, έχουν καταγραφεί, μεταξύ άλλων, στο Ηνωμένο Βασίλειο[34], την Ελβετία[35] και την Ισπανία[36]. Επιπλέον, ανοικτό είναι το ενδεχόμενο να υπάρξουν αρνητικές επιπτώσεις στην απασχόληση και τους μισθούς των μεταναστών που βρίσκονται ήδη στη χώρα, όπως στο παρελθόν συνέβη στο Ηνωμένο Βασίλειο[37]. Επίσης, έχει διαπιστωθεί εμπειρικά και αποτυπώνεται στη διεθνή βιβλιογραφία[38], πως για τους μετανάστες που είναι άρτι αφιχθέντες σε μια χώρα στην οποία επικρατεί υψηλή ανεργία, να αναμένεται περισσότερος χρόνος προκειμένου να επιτύχουν πρότυπα απασχόλησης και επίπεδο μισθών αντίστοιχο των ημεδαπών αυτής της χώρας. Και όλα αυτά μέχρι να βρουν εργασία, διότι για αυτούς υπάρχει ισχυρή πιθανότητα να αντιμετωπίσουν και οι ίδιοι υψηλά ποσοστά επίμονης ανεργίας, χαμηλή κινητικότητα και χαμηλές αμοιβές για μεγαλύτερη χρονική περίοδο. Σε χώρες στις οποίες επικρατεί οικονομική ύφεση, μεταξύ αυτών και η Ελλάδα την οκταετία 2009-2016, έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο οι ημεδαποί χαμηλών προσόντων και δεξιοτήτων να υποκαθίστανται στην αγορά εργασίας από μετανάστες και πρόσφυγες αντίστοιχων τυπικών προσόντων[39]. Όπως αναφέρθηκε, η πιθανότητα παραμονής προσφύγων στην Ελλάδα για μεγαλύτερο διάστημα, όπως φαίνεται ότι συμβαίνει για αρκετούς από αυτούς, ενδέχεται να επηρεάσει την επιθυμία τους για αναζήτηση εργασίας. Η ένταξή τους στην αγορά εργασίας εξαρτάται από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Κάτω από αυτές τις προϋποθέσεις, ενδεχομένως κάποιο μέρος από αυτούς, να επιδιώξει να εργαστεί πέρα από το νόμιμο πλαίσιο εργασίας, ως αδήλωτοι εργαζόμενοι.

[34] Dustman, Frattini and Preston (2013)
[35] Beerli and Peri (2015)
[36] Farré, González and Ortage (2011)
[37] Manacorda, Manning and Wadsorth (2012)
[38] Äslund and Rooth (2007)
[39] Devlin et al., 2014 και Peri (2010)

3.10 Προτάσεις για την ομαλή ένταξη των προσφύγων στην αγορά εργασίας

Η παροχή στήριξης στους πρόσφυγες που εν τέλει θα μείνουν στη χώρα πρέπει (μεταξύ άλλων θεμιτών επιδιώξεων) να στοχεύει στην αποφυγή της αδράνειας από μέρος τους, και στην παρακίνηση να αναζητήσουν εργασία και να βελτιώσουν την οικονομική τους θέση. Σε αυτήν την περίπτωση, πρέπει να ενισχυθούν δράσεις που θα βοηθήσουν τους πρόσφυγες στην εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, στον προσδιορισμό των επαγγελματικών δεξιοτήτων τους και πιστοποίησή τους, στη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης, καθώς και στην ενίσχυση των ήδη εφαρμοζόμενων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης που θα συμβάλλουν στην ομαλή ένταξή τους. Ιδιαίτερα, για την ένταξή τους στην αγορά εργασίας προτάσσονται προγράμματα κατάρτισης, εκμάθησης της γλώσσας αλλά και επίσπευση των διαδικασιών αναγνώρισης των προσόντων και των γνώσεων που έχουν αποκτήσει στη χώρα προέλευσής τους.

Συμπερασματικά, υπάρχουν κίνδυνοι από την εισροή προσφύγων στη χώρα και οφείλει να ληφθεί πρόνοια, ώστε αυτοί να περιοριστούν στο ελάχιστο, προκειμένου να μην διακινδυνεύσουν οι ισορροπίες στη χώρα σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο.

3.11 Οικονομική Ανάπτυξη

Η οικονομική ανάπτυξη είναι ένας ακόμα τομέας που επηρεάζεται από τη μετανάστευση. Όπως αναλύθηκε και προηγουμένως, οι μετανάστες χωρίς ικανή εργασιακή εμπειρία καταλαμβάνουν συνήθως χαμηλότερα αμειβόμενες θέσεις εργασίας που ο εγχώριος πληθυσμός είναι απρόθυμος να αναλάβει. Κατά συνέπεια, και με δεδομένο πως μια χώρα δεν βρίσκεται σε ύφεση, οι εγχώριοι εργαζόμενοι αναβαθμίζονται και συνήθως καταλαμβάνουν θέσεις εργασίας με καλύτερες συνθήκες απασχόλησης και περισσότερα χρήματα. Αντίστοιχα, οι μετανάστες υψηλού μορφωτικού επιπέδου μεταφέρουν στη χώρα προορισμού τεχνογνωσία και δεξιότητες που σε συνδυασμό με τον εγχώριο πληθυσμό προκαλούν αύξηση της παραγωγικότητας. Σύμφωνα με την Credit Suisse (2015) με την απασχόληση μεταναστών αναμένεται αύξηση του παραγόμενου προϊόντος στην ΕΕ από 0,2% μέχρι 1,3% κατ' έτος από το 2015 μέχρι το 2023, χωρίς η μελέτη να εξετάζει εάν αυτό συμβαίνει ανεξαιρέτως μόρφωσης και εξειδίκευσης των μεταναστών. Οι κλάδοι με τη μεγαλύτερη ζήτηση απασχόλησης υψηλού μορφωτικού επιπέδου μεταναστών είναι οι μηχανικοί στη Γερμανία και τη Σουηδία και οι γιατροί στο Η.Β. Σύμφωνα με έρευνα του ΟΟΣΑ (2016), το κόστος πρακτικής ενός πρόσφυγα γιατρού στο Η.Β. υπολογίζεται περίπου στις 25.000 στερλίνες, δηλαδή ανέρχεται σε περίπου το 1/10 του κόστους εκπαίδευσης ενός νέου γιατρού. Ο πληθυσμός της ΕΕ γερνάει και αυτό οφείλεται κυρίως στο χαμηλό ποσοστό γονιμότητας (1,55 γεννήσεις ανά γυναίκα), αρκετά μικρότερο από τον βαθμό αναπαραγωγής του πληθυσμού (περίπου 2,1

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

γεννήσεις ανά γυναίκα) καθώς και στην αύξηση του προσδόκιμου ζωής. Η γήρανση του πληθυσμού οδηγεί σε δημοσιονομικά προβλήματα, αναγκάζοντας τις κυβερνήσεις των χωρών να καταβάλλουν περισσότερα χρήματα σε συντάξεις και κοινωνικές παροχές σε άτομα μεγάλης ηλικίας, χωρίς όμως να εισπράττουν τους αντίστοιχους φόρους και τις ασφαλιστικές εισφορές από τους νεότερους. Στατιστικά ο αριθμός του οικονομικά ενεργού πληθυσμού στην ΕΕ αναμένεται να μειωθεί κατά 3,5% στο χρονικό διάστημα 2015-2020. Δεδομένου ότι η ηλικία των μεταναστών είναι σχετικά νεαρή (29% ανήλικοι, 53% από 18 μέχρι 34 ετών), η παρουσία τους αναμένεται να έχει θετική επίδραση στα δημογραφικά χαρακτηριστικά της χώρας προορισμού. Κατά συνέπεια αυξάνεται ο οικονομικά ενεργός πληθυσμός, και συγχρόνως διευρύνεται αντίστοιχα η φορολογική βάση παρά τους χαμηλότερους μισθούς.

Επίσης, λόγω διαφορετικής κουλτούρας, η μετανάστευση αυξάνει τις γεννήσεις, προσφέροντας προσωρινή τόνωση στον πληθυσμό, αλλά συγχρόνως αυξάνεται η διαφορετικότητα[40]. Σύμφωνα με την έρευνά του Legrain τα δυνητικά οφέλη (7D dividends) που προσφέρουν οι μεταναστευτικές ροές στις τοπικές κοινωνίες είναι:
• τόνωση της ζήτησης (demand dividend),
• κάλυψη επαγγελμάτων που δεν επιθυμεί να καλύψει ο εγχώριος πληθυσμός (4D dividends: βρώμικες (dirty), δύσκολες (difficult), επικίνδυνες (dangerous) και βαρετές (dull) εργασίες,
• αύξηση της παραγωγικότητας και ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας και της καινοτομίας (dynamism dividend),
• συνεισφορά στον πολιτισμό από τις διαφορετικές κουλτούρες (diversity dividend),
• ηλικιακή ανανέωση του γερασμένου εγχώριου εργατικού δυναμικού (demographic dividend),
• συνεισφορά στα δημοσιονομικά βάρη και στη χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και του κράτους κοινωνικής πρόνοιας (debt dividend) και
• κάλυψη των κενών θέσεων εργασίας υψηλής εξειδίκευσης (deftness dividend).

Μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2016) υπολογίζει ότι η μετανάστευση αναμένεται να επηρεάσει θετικά το ΑΕΠ της χώρας προορισμού κατά 0,1-0,2% κατ' έτος μέχρι το 2020, μειώνοντας όμως τον πραγματικό μισθό κατά 0,1% λόγω της χαμηλότερης αμοιβής των μεταναστών έναντι του γηγενούς πληθυσμού. Ωστόσο, σημαντική προβλέπεται η αύξηση της απασχόλησης κατά 0,2-0,3% κατά την ίδια περίοδο. Μακροπρόθεσμα επίσης διαπιστώνεται μια ποιοτική βελτίωση στο ανθρώπινο κεφάλαιο της χώρας, ωθώντας τον εγχώριο πληθυσμό σε βελτίωση των δεξιοτήτων του. Παράλληλα, σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο επίπεδο, παρατηρείται ότι το ποσοστό επιχειρηματικότητας των μεταναστών βελτιώνει τις επενδύσεις και το διεθνές εμπόριο. Τέλος, ωφελείται και η οικονομία των χωρών από τις οποίες προέρχονται οι μετανάστες, μέσω των εμβασμάτων που στέλνουν στις οικογένειές τους και μέσω των εμπορικών συναλλαγών που πραγματοποιούν

[40] Legrain (OECD 2016: 20-41)

ανάμεσα στη χώρα καταγωγής και τη χώρα διαμονής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Αιθιοπία, μια από τις κατ' εξοχήν χώρες με ισχυρές μεταναστευτικές ροές προς το εξωτερικό, η οποία την τελευταία 10ετία παρουσιάζει ρυθμούς μεγέθυνσης από +8,8% μέχρι και +12,4% του ΑΕΠ ετησίως.

3.12 Κοινωνικό κράτος

Οι υπηρεσίες που προσφέρει το κοινωνικό κράτος προς τους μετανάστες και πρόσφυγες επιφέρουν προφανώς κόστος. Έχει υπολογιστεί από τον ΟΟΣΑ (2015) ότι για κάθε άτομο κατά τον πρώτο χρόνο παραμονής του στη νέα χώρα δαπανώνται γύρω στα €8.000-€12.000, με το ποσό αυτό να βαίνει σημαντικά μειούμενο από τη εφαρμογή διαδικασιών fast-track. Το κόστος αυτό επιμερίζεται κυρίως σε φιλοξενία των ανθρώπων σε ενοικιαζόμενες κατοικίες ή δομές υποδοχής, σε κοινωνικές παροχές, εκμάθηση της γλώσσας και πολιτικές για την ενσωμάτωση και απορρόφηση στην κοινωνία και την αγορά εργασίας.

Σύμφωνα με μελέτη του Rowthorn (2008) για το Ηνωμένο Βασίλειο, έχει υπολογιστεί ότι κατά το φορολογικό έτος 2003-04 οι μετανάστες πλήρωσαν 41,2 δις στερλίνες σε φόρους, καταναλώνοντας 41,6 δις στερλίνες σε υπηρεσίες και κοινωνικές παροχές, άρα η δημοσιονομική τους συνεισφορά ήταν £-0,4 δις. Με τις κατάλληλες προσαρμογές (υποστήριξη ασύλου, πολυπολιτισμικές σχέσεις και ειδικά προσαρμοσμένη εκπαίδευση, επιπλέον ιατρικό κόστος, αμυντικές δαπάνες και προσαρμογή του προϋπολογισμού) προκύπτει μια θετική δημοσιονομική συνεισφορά της τάξης των 0,6 δις στερλινών. Το παράδειγμα της Σουηδίας στη μελέτη του Ruist (2015) παρουσιάζει σημαντική διαφοροποίηση στην κατανομή των δημοσιονομικών εξόδων ανάμεσα στον εγχώριο πληθυσμό και στους πρόσφυγες. Τα προγράμματα κοινωνικής υποστήριξης και οι πολιτικές ένταξης έχουν αναλογικά 10πλάσιο κόστος ανά άτομο, ενώ τετραπλάσιο είναι το κόστος για την απασχολησιμότητα. Από την άλλη, ο εγχώριος πληθυσμός καταναλώνει 4,5 φορές περισσότερα χρήματα για συντάξεις, επιπλέον 67% για εκπαίδευση και περίπου 35% για το σύστημα υγείας (Ruist, 2015). Με βάση υπολογισμούς της Eurostat, το 2014 εντός των ορίων της ΕΕ εισήλθαν 23.150 ασυνόδευτα παιδιά (εκτός από τα παιδιά των προσφύγων), με τον αριθμό τους να εκτινάσσεται στα 96.465 το 2015 και να μειώνεται στα 63.290 το 2016. Ο πρωτοφανής αυτός αριθμός ασυνόδευτων παιδιών απαιτεί κοινωνική μέριμνα, τόσο σε επίπεδο βασικών αναγκών, όσο και εκπαίδευσης. Στη χώρα μας περίπου 2.500 παιδιά προσφύγων απέκτησαν πρόσβαση στην εκπαίδευση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017), αριθμός που είναι πολύ μικρός σε σύγκριση με τον αριθμό των ανηλίκων σε σχολική ηλικία, αλλά ερμηνεύεται από το γεγονός ότι οι οικογένειες των παιδιών αυτών βρίσκονται συνεχώς σε κίνηση.

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με βάση τα στοιχεία που παρουσιάστηκαν και εξετάστηκαν, η μετανάστευση είναι ένα φαινόμενο πολυδιάστατο και πολυεπίπεδο και ανάγεται αιώνες πριν, πιθανότατα στα πρώτα χρόνια της ανθρώπινης ιστορίας. Η πολυπλοκότητά του οφείλεται στο γεγονός ότι αποτελεί ένα φαινόμενο εγγενές της ανθρώπινης εξέλιξης, της κοινωνίας, της οικονομίας, της πολιτικής και του πολιτισμού. Σήμερα, υπάρχει η κατηγοριοποίηση ανάμεσα σε πρόσφυγα και μετανάστη, όπου μετανάστης είναι αυτός που εγκαταλείπει εκουσίως την χώρα του για να βρει καλύτερες συνθήκες ζωής, ενώ πρόσφυγας είναι αυτός που υπό καθεστώς βίας και διακρίσεων εγκαταλείπει τη χώρα του. Το βασικό διεθνές δεσμευτικό κείμενο για τους πρόσφυγες είναι η Σύμβαση της Γενεύης.

Στη χώρα μας ο αλλοδαπός πληθυσμός ανέρχεται στο 7,5% περίπου (Eurostat 2017), ενώ ενδιαφέρον παρουσιάζει η ηλικιακή του διάρθρωση, όπου στις παραγωγικές ηλικίες, το ποσοστό των μεταναστών (επί του συνόλου των μεταναστών) είναι συγκριτικά υψηλότερο από το αντίστοιχο των ημεδαπών τόσο στην Ελλάδα, όσο και στην υπόλοιπη Ευρωπαϊκή Ένωση. Σημαντική παράμετρος της μετανάστευσης αποτελεί η ένταξη και η ενσωμάτωση των μεταναστών. Ως ενσωμάτωση ορίζεται η σχέση και ο κοινωνικός δεσμός που αναπτύσσεται μεταξύ του μετανάστη και της κοινωνίας υποδοχής του.Ως ένταξη (η οποία ένταξη προηγείται της ενσωμάτωσης χρονικά) νοείται η διαδικασία αποδοχής του μετανάστη από την κοινωνία υποδοχής του, όπου και τα δύο μέρη θα παίξουν σημαντικό ρόλο στη διαδικασία αυτή. Μάλιστα, τονίζεται ο ιδιαίτερα σημαντικός ρόλος που παίζει η κοινωνία υποδοχής, και η οποία, εν τέλει, θα καθορίσει και τις πολιτικές, όπου χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι διαφορετικές πολιτικές που ασκούνται εντός της ΕΕ. Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα θεωρεί τη μετανάστευση περισσότερο σαν πρόβλημα παρά σαν ευκαιρία, ενώ στην υπόλοιπη ΕΕ , η άποψη αυτή είναι διαφορετική. Πάραυτα, οι Έλληνες έχουν αναπτύξει περισσότερους κοινωνικούς δεσμούς με τους μετανάστες συγκριτικά με τους υπόλοιπους Ευρωπαίους.

Εξετάστηκε, ακολούθως, το θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης ξεκινώντας από τον κανονισμό του Δουβλίνο, με τον οποίο τέθηκε η αρχή υπεύθυνο κράτος για τον αιτούντα άσυλο να θεωρείται αυτό στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση. Με αυτόν τον τρόπο αποτρέπεται να υποβάλλονται πολλές αιτήσεις ασύλου σε διαφορετικές χώρες από τον ίδιο ενδιαφερόμενο. Αναπτύχθηκαν οι πολιτικές ζυμώσεις εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης, που παραλίγο να οδηγήσουν σε ανατροπή του Δουβλίνο και εν τέλει κατέληξαν στην Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας με την οποία συμφωνήθηκε, μεταξύ άλλων, η επιστροφή στην Τουρκία των παράτυπων μεταναστών που φτάνουν στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου (δεν αφορά τους πρόσφυγες), η απευθείας εγκατάσταση στην ΕΕ αντίστοιχων σε αριθμό Σύρων προσφύγων, με όσους επιστρέφονταν στην Τουρκία από την Ελλάδα, και η χρηματοδότηση της Τουρκίας με 3 δις ευρώ, που κρίθηκαν αναγκαία για τη δημιουργία δομών για την

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

εγκατάσταση σε αυτές των προσφύγων και μεταναστών. Τον Φεβρουάριο του 2019 θα κάτσουν στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων με την ΕΕ για το προσφυγικό και μεταναστευτικό και οι Αραβικές χώρες και είναι δεδομένο ότι θα προκύψουν σημαντικές εξελίξεις.

Εξετάστηκε, επίσης, η ελληνική νομοθεσία για τη μετανάστευση, όπου ο νόμος 4251/2014 όπως ισχύει διευκρινίζει όλο το φάσμα της ένταξης και νομιμοποίησης (όσων δικαιούνται) των μεταναστών στην Ελλάδα καθώς και τις κατηγορίες αδειών διαμονής. Επίσης έγινε μνεία για την νομοθεσία που αφορά στις ευάλωτες ομάδες πληθυσμού, σε όσους υπόκεινται σε καθεστώς διεθνούς προστασίας και στην παράτυπη μετανάστευση.

Αναλύθηκαν οι οικονομικές και δημοσιονομικές επιπτώσεις που έχει μετανάστευση στην Ελλάδα κυρίως, αλλά και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρουσιάστηκε το θεωρητικό υπόβαθρο και οι προσεγγίσεις αποτίμησης των επιπτώσεων της μετανάστευσης τόσο βραχυπρόθεσμα, όσο και μακροπρόθεσμα. Έγινε ειδική μνεία στις επιπτώσεις που υπάρχουν στην αγορά αγοράς, στο κοινωνικό σύστημα ασφάλισης, στους κλάδους απασχόλησης, στην επιχειρηματικότητα καθώς και παρουσιάστηκαν προτάσεις που θα βοηθήσουν τους πρόσφυγες να ενταχθούν στην αγορά εργασίας και να μην επιδιώκουν αποκλειστικά τη λήψη επιδομάτων ή τη μαύρη και αδήλωτη εργασία.

Συμπερασματικά, τόσο η Ελλάδα, όσο και η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορούν τη μετανάστευση που παρουσιάζεται σαν πρόβλημα, να την αξιοποιήσουν σαν ευκαιρία. Ευκαιρία για να καλυφθεί η υπογεννητικότητα που αφορά πολλές χώρες, ευκαιρία για να αμβλυνθούν τα προβλήματα των ασφαλιστικών ταμείων, ευκαιρία για ανάπτυξη της ίδιας της οικονομίας. Όμως η περιφερειακή συνεργασία που πρέπει να αναπτύξει η ΕΕ λαμβάνοντας και άλλες πρωτοβουλίες, τόσο με την Τουρκία, όσο και με τον Αραβικό κόσμο, όσο και με τις υπόλοιπες χώρες της Αφρικής και της Ασίας, θα πρέπει να επιτύχουν τον έλεγχο της μετανάστευσης, ώστε αφενός να μην υπάρχουν άλλες ανθρώπινες απώλειες στο Αιγαίο και στην Μεσόγειο, και αφετέρου η μετανάστευση και η ένταξη των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες και στην αγορά εργασίας να γίνεται με τρόπο ομαλό, συντεταγμένο και προπάντων ειρηνικό.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

A comparison of integration programmes in the EU : Trends and Weaknesses, Carrera Sergio (2006), www.ceps.be, Centre for European Policy Studies, Brussels

Annual report for Greece 2017, AIDA (Asylum Information Database) , Ιανουάριος 2018

Benchmarking in Immigration Integration, Entzinger H., Biezeveld R, (2003), European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Erasmus Univ. of Rotterdam

''Genomic and cranial phenotype data support multiple modern human dispersals from Africa and a southern route into Asia'', Hugo Reyes-Centeno, Silvia Ghirotto, Florent Détroit, Dominique Grimaud-Hervé, Guido Barbujani, and Katerina Harvati , April 2014

Building Livelihood Opportunities for Refugee Populations: Lessons from Past Practice, Jacobsen, K. and S. Fratzke (2016), Washington DC: Migration Policy Institute.

el.wikipedia.org

European Migration Network

Immigration, Family Responsibilities and the Labor Supply of Skilled Native Women, Farre, Gonzalez and Ortage, 2011

Migration and migrant population statistics, Eurostat, Μάρτιος 2018

Migration insights, OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), 2018

Policy Brief prepared for and presented at the Greek Presidency Conference on "Managing Migration for the Benefit of Europe", Penninx Rinus, May 15 & 16, 2003, Athens

Rebuilding after Crisis: Embedding Refugee Integration in Migration Management Systems, Papademetriou, D., M. Benton and N. Banulescu-Bogdan (2017), Washington DC: Migration Policy Institute.

The Effect of Immigration along the Distribution of Wages, Dustman, Frattini and Preston, 2013

ATHENS UNIVERSITY OF ECONOMICS & BUSINESS ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Labor Market, Del Carpio and Wagner, 2015

The Labor Market Effects of Opening the Border: Evidence from Switzerland, Beerli and Perri, 2015

Άδειες διαμονής μεταναστών, Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, διαθέσιμο στο: www.immigration.gov.gr/web/guest/immigration

Ένταξη των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 469, Οκτώβριος 2017

Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης Ι. 180/31, 29/06/2013

Κοινή γνώμη στην ΕΕ, Εθνική Έκθεση (Ελλάδα), Τακτικό Ευρωβαρόμετρο 88

Νομοθεσία για τη μεταναστευτική πολιτική, Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, διαθέσιμο στο: www.immigration.gov.gr/web/guest/elliniki-metanasteutiki-politiki

Νόμος 4251/2014, ΦΕΚ 80Α/01-04-2014

Οι επιδράσεις των μεταναστευτικών πολιτικών στην ελληνική οικονομία: Δημοσιονομικές δαπάνες, έσοδα και μακροοικονομικές επιπτώσεις, Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνωμόνων - Οικονομικό Γραφείο Πρωθυπουργού , Απρίλιος 2016

Οικονομικές εξελίξεις, τεύχος 33, ΚΕΠΕ (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών), Ιούνιος 2017

Οικονομικές εξελίξεις, τεύχος 34, ΚΕΠΕ (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών), Οκτώβριος 2017

Οικονομικές εξελίξεις, τεύχος 35, ΚΕΠΕ (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών), Φεβρουάριος 2018

Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων, Γενεύη 1951, Ηνωμένα Έθνη