



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 20.7.2011
COM(2011) 455 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υψηκών Τρίτων Χωρών

{SEC(2011) 957 τελικό}

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	Η ΕΝΤΑΞΗ ΩΣ ΤΡΟΠΟΣ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ.....	2
2.	Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΙ ΚΟΙΝΗ ΕΥΘΥΝΗ.....	4
A.	ΕΝΤΑΞΗ ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ	5
B.	ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ.....	10
Γ.	ΣΥΜΠΡΑΞΗ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΚΑΤΑΓΩΓΗΣ	12
3.	Η ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ	13

1. Η ΕΝΤΑΞΗ ΩΣ ΤΡΟΠΟΣ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Τις τελευταίες δεκαετίες, τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ απέκτησαν την εμπειρία της αυξημένης μετανάστευσης. Οι μετανάστες από τρίτες χώρες αντιπροσωπεύουν περίπου το τέσσερα τοις εκατό του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ¹. Έτσι η σύνθεση του πληθυσμού της ΕΕ μεταβάλλεται, με αποτέλεσμα οι ευρωπαϊκές κοινωνίες να βρίσκονται αντιμέτωπες με το φαινόμενο της αυξανόμενης πολυμορφίας. Συνέπεια της εξέλιξης αυτής είναι να διαμορφώνονται νέες συνθήκες όσον αφορά την κοινωνική συνοχή και τις αντιδράσεις των κυβερνήσεων απέναντι στις ανησυχίες των πολιτών.

Η Ευρώπη επηρεάζεται επίσης έντονα από τις δημογραφικές αλλαγές, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται η γήρανση του πληθυσμού, η παράταση του προσδόκιμου ζωής και η σταδιακή συρρίκνωση του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας². Η νόμιμη μετανάστευση μπορεί να βοηθήσει να αντιμετωπιστούν τα ζητήματα αυτά, εκτός από το ότι μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μέγιστη δυνατή αξιοποίηση του εργατικού δυναμικού, τη μεγιστοποίηση των δεξιοτήτων που είναι ήδη διαθέσιμες στην ΕΕ και τη βελτίωση της παραγωγικότητας για την οικονομία της ΕΕ. Οι δημογραφικές τάσεις ποικίλλουν από τη μία περιοχή στην άλλη και πρέπει να αντιμετωπίζονται με λύσεις ειδικά προσαρμοσμένες στις συγκεκριμένες ανάγκες. Προκειμένου να αξιοποιηθούν τα οφέλη από τη μετανάστευση στο έπακρο, η Ευρώπη πρέπει να βρει έναν τρόπο ώστε να αντεπεξέλθει στις διαφοροποιημένες και πολυπολιτισμικές κοινωνίες της μέσα από την πιο αποτελεσματική ένταξη των μεταναστών.

Η στρατηγική της Ευρώπης για το 2020³ και το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης⁴ αναγνωρίζουν πλήρως το δυναμικό της μετανάστευσης για την οικοδόμηση μιας ανταγωνιστικής και βιώσιμης οικονομίας και καθορίζουν, ως σαφή πολιτικό στόχο, την αποτελεσματικότερη ένταξη των νόμιμων μεταναστών, με θεμέλιο το σεβασμό και την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁵.

Τα κράτη μέλη έχουν επαναλάβει τη δέσμευσή τους να αναπτύξουν περαιτέρω την κεντρική ιδέα της ένταξης, ως μοχλού οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής, προκειμένου να ενισχυθεί η συμβολή των μεταναστών στην οικονομική ανάπτυξη και τον πολιτιστικό

¹ Όπως έδειξε η κατανομή του πληθυσμού ανά ιθαγένεια το 2010, υπήρχαν 32,4 εκατομμύρια ξένοι που ζούσαν στην ΕΕ των 27 κρατών μελών (6,5% του συνολικού πληθυσμού). Από αυτούς, 12,3 εκατομμύρια ήταν πολίτες της ΕΕ των 27 κρατών μελών που ζούσαν σε κάποιο άλλο κράτος μέλος, ενώ 20,1 εκατομμύρια ήταν υπήκοοι χωρών εκτός της ΕΕ-27 (4% του συνολικού πληθυσμού), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>.

² Η αύξηση του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ τα τελευταία χρόνια οφείλεται κυρίως στην καθαρή μετανάστευση. Την ίδια στιγμή, η Ένωση γνώρισε πτωτική τάση μετανάστευσης κατά τα τελευταία χρόνια, *Eurostat*, σειρά *Statistics in focus*, τεύχος 1/2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-001/EN/KS-SF-11-001-EN.PDF.

³ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 25/26 Μαρτίου 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

⁴ Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, ΕΕ C 115 του 2010, σ.1.

⁵ Στην Ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης για το 2011, στην οποία συνοψίζονται διάφορες ενέργειες οι οποίες έχουν καίρια σημασία για την ΕΕ στην πορεία προόδου προς επίτευξη των στόχων της για την Ευρώπη το 2020, καταδεικνύεται η ανάγκη για επείγουσες μεταρρυθμίσεις με απώτερο σκοπό την προώθηση των δεξιοτήτων και την παροχή κινήτρων για εργασία τόσο για τον εθνικό, όσο και για τον μεταναστευτικό πληθυσμό, COM(2011) 11 τελικό, Παράρτημα 2 2, Μακροοικονομική έκθεση.

πλούτο⁶. Υπάρχει ήδη το πλαίσιο συνεργασίας της ΕΕ σε θέματα ένταξης, μέσω των Κοινών Βασικών Αρχών για την Πολιτική Ένταξης των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίες συμφωνήθηκαν από το Συμβούλιο το 2004⁷. Στις διέπουσες αρχές υπογραμμίζεται ότι η ένταξη αποτελεί δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής από την πλευρά των μεταναστών και από τις κοινωνίες υποδοχής τους. Όλες οι δράσεις της ΕΕ που είχε παρουσιάσει η Επιτροπή στο Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη του 2005 έχουν ολοκληρωθεί.⁸ Το κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο έχει ωστόσο αλλάξει, ενώ δεν αποδείχθηκαν επιτυχή όλα τα μέτρα ένταξης σε ό,τι αφορά την επίτευξη των στόχων τους. Οι πολιτικές ένταξης απαιτούν επίσης τη βούληση και τη δέσμευση των μεταναστών να ενταχθούν στην κοινωνία που τους υποδέχεται.

Η θέσπιση νέας νομικής διάταξης στη Συνθήκη σχετικά με την παροχή στήριξης από την ΕΕ για τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών⁹ που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη (άρθρο 79 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ) επιτρέπει την ανάληψη περαιτέρω συντονισμένης δράσης, αποκλείοντας παράλληλα την εναρμόνιση. Κατά τη δράση αυτή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι έχει αλλάξει το δημογραφικό, κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο.

Από τα στοιχεία¹⁰ επιβεβαιώνεται ότι μεταξύ των πιο πιεστικών προβλημάτων συγκαταλέγονται και τα εξής:

- τα ισχύοντα χαμηλά επίπεδα απασχόλησης των μεταναστών, ιδίως για τις μετανάστριες,
- η αυξανόμενη ανεργία και τα υψηλά επίπεδα της «υπερειδίκευσης»,
- ο αυξανόμενος κίνδυνος κοινωνικού αποκλεισμού,
- τα χάσματα στις ακαδημαϊκές επιδόσεις,
- οι ανησυχίες των πολιτών για την έλλειψη ένταξης των μεταναστών.

Η ανανεωμένη Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών αποτελεί συμβολή στη συζήτηση σχετικά με τον τρόπο που θα οδηγήσει στην κατανόηση και την καλύτερη υποστήριξη της ένταξης. Εκείνο που επιβάλλεται είναι η πολυμορφία των προσεγγίσεων, ανάλογα με τα διαφορετικά προβλήματα ένταξης που αντιμετωπίζουν οι ποικίλες κατηγορίες μεταναστών, τόσο με χαμηλό, όσο και με υψηλό επίπεδο εξειδίκευσης, καθώς και τα άτομα που δικαιούνται διεθνή προστασία. Η Ευρώπη είναι ανάγκη να υιοθετήσει θετική στάση στα θέματα της πολυμορφίας και να θεσπίσει ισχυρές εγγυήσεις για τα θεμελιώδη δικαιώματα και την ισότιμη μεταχείριση, με βάση τον αμοιβαίο σεβασμό των διαφορετικών πολιτισμών και παραδόσεων. Είναι επίσης αναγκαίο να υπάρξουν δράσεις που θα απευθύνονται ιδίως στις ευάλωτες ομάδες των μεταναστών.

⁶ Συμπεράσματα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών σχετικά με την Ένταξη ως Μοχλό Ανάπτυξης και Κοινωνικής Συνοχής, έγγραφο του Συμβουλίου 9248/10.

⁷ Έγγραφο του Συμβουλίου 14615/04 της 19.11.2004.

⁸ COM(2005) 389 τελικό· SEC(2010) 357 τελικό.

⁹ Οι υπήκοοι τρίτων χωρών αναφέρονται ως μετανάστες που προέρχονται από χώρες εκτός της ΕΕ και δεν έχουν την ιθαγένεια κάποιας χώρας της ΕΕ. Αυτή η ομάδα περιλαμβάνει τόσο τα άτομα που γεννήθηκαν σε χώρα εκτός της ΕΕ, όσο και τα άτομα που έχουν γεννηθεί στην ΕΕ, αλλά δεν έχουν την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους.

¹⁰ Βλ. το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

Με βάση την πείρα από το σύνολο της ΕΕ, η παρούσα ανακοίνωση υπογραμμίζει τον ευρωπαϊκό προβληματισμό ένταξης. Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων, προτείνει συστάσεις και τομείς δράσης. Μαζί με το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, παρέχει επισκόπηση των πρωτοβουλιών της ΕΕ προς υποστήριξη της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών. Η ΕΕ μπορεί να συμβάλει στην διεύθυνση και καθοδήγηση των προσπαθειών των κρατών μελών, με διάφορα μέσα. Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη δεν μπορεί να υλοποιηθεί μόνο με τη βοήθεια των ευρωπαϊκών μέσων. Η ένταξη αποτελεί δυναμική, μακροχρόνια διαδικασία που απαιτεί προσπάθειες από ευρύ φάσμα συντελεστών σε διαφορετικούς τομείς πολιτικής και σε διάφορα επίπεδα. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο αποδέκτες των συστάσεων που περιλαμβάνονται στην παρούσα ανακοίνωση είναι όλοι οι συντελεστές που παρεμβαίνουν στη διαδικασία ένταξης.

2. Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΙ ΚΟΙΝΗ ΕΥΘΥΝΗ

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, είναι σαφές ότι οι πολιτικές ένταξης πρέπει να δημιουργήσουν τις ευνοϊκές συνθήκες για την οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική συμμετοχή των μεταναστών, με στόχο την αξιοποίηση του δυναμικού της μετανάστευσης. Πρέπει να βρεθούν αποτελεσματικές λύσεις στα προβλήματα της ένταξης σε κάθε εθνικό και τοπικό πλαίσιο, αλλά, δεδομένου ότι τα προβλήματα αυτά είναι κοινά για πολλά κράτη μέλη, θα μπορούσε να οργανωθεί η ανταλλαγή πείρας. Μολονότι ο καθορισμός των στρατηγικών ένταξης δεν αποτελεί αποκλειστικό προνόμιο της ΕΕ, η ΕΕ μπορεί να προσφέρει το πλαίσιο για την παρακολούθηση, τη συγκριτική αξιολόγηση και την ανταλλαγή ορθών πρακτικών, και να θεσμοθετήσει κίνητρα με τη βοήθεια των ευρωπαϊκών χρηματοοικονομικών μέσων. Παραδείγματα ορθών πρακτικών και ανταλλαγής γνώσεων παρατίθενται στο συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

Η ένταξη συνδέεται με ένα πλαίσιο νομοθεσίας και πολιτικής το οποίο ορίζεται και συντονίζεται σε επίπεδο ΕΕ¹¹. Η κατοχύρωση του νομοθετικού πλαισίου ισότιμης μεταχείρισης και η παραχώρηση, σε όλους τους μετανάστες, δικαιωμάτων σε κατάλληλο επίπεδο, αποτελεί μέρος της δράσης της ΕΕ προς υποστήριξη της ένταξης. Οι προτεραιότητες ένταξης πρέπει να λαμβάνονται πλήρως υπόψη σε όλους τους σχετικούς τομείς, κατά τρόπο ώστε να συμβάλλουν με συνεκτικό τρόπο στις προσπάθειες αντιμετώπισης των προβλημάτων της ένταξης και επίτευξης των άλλων προτεραιοτήτων της ασκούμενης πολιτικής.

Η ένταξη είναι μια διαρκώς εξελισσόμενη διαδικασία, η οποία απαιτεί στενή παρακολούθηση, συνεχείς προσπάθειες, καινοτόμες προσεγγίσεις και τολμηρές ιδέες. Οι λύσεις δεν είναι εύκολο να προσδιοριστούν, αλλά εάν οι μετανάστες ενταχθούν με επιτυχία στην ΕΕ, αυτό θα αποτελέσει σημαντική συμβολή για να επιτευχθούν από την ΕΕ οι στόχοι που έχουν τεθεί στην στρατηγική της Ευρώπης για το 2020, δηλαδή, συγκεκριμένα, να αυξηθούν τα ποσοστά απασχόλησης σε 75% έως το 2020, να μειωθούν τα ποσοστά εγκατάλειψης του σχολείου σε λιγότερο από 10%, να αυξηθεί το μερίδιο του πληθυσμού που έχει ολοκληρώσει την τριτοβάθμια εκπαίδευση και να απαλλαγούν 20 εκατομμύρια άνθρωποι από τη φτώχεια ή τον κοινωνικό αποκλεισμό¹².

Οι προτεινόμενες δράσεις έχουν ως επίκεντρο τους ακόλουθους βασικούς τομείς:

¹¹ Η επισκόπηση των πρόσφατων πρωτοβουλιών της ΕΕ που υποστηρίζουν την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών παρατίθεται στο συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

¹² Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 25/26 Μαρτίου 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

A. Ένταξη μέσω της συμμετοχής.

B. Περισσότερες δράσεις σε τοπικό επίπεδο.

Γ. Σύμπραξη των χωρών καταγωγής.

A. ΕΝΤΑΞΗ ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ

Η ένταξη είναι διαδικασία που αρχίζει σε επιτόπια βάση και οι πολιτικές ένταξης πρέπει να αναπτυχθούν εφαρμόζοντας την γνήσια προσέγγιση «από κάτω προς τα πάνω», κοντά στο τοπικό επίπεδο. Οι εν λόγω πολιτικές περιλαμβάνουν δράσεις όπως είναι η παροχή στήριξης για την εκμάθηση γλωσσών, τα εισαγωγικά μέτρα, η πρόσβαση στην απασχόληση, την εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση και ο αγώνας κατά των διακρίσεων. Όλες αυτές οι δράσεις έχουν ως σκοπό την αύξηση της συμμετοχής των μεταναστών στην κοινωνία.

Για την ένταξη απαιτείται η δέσμευση, από την κοινωνία υποδοχής, για το καθεστώς φιλοξενίας των μεταναστών, το σεβασμό των δικαιωμάτων και των παραδόσεών τους και την ενημέρωσή τους για τις υποχρεώσεις τους. Οι μετανάστες πρέπει ταυτόχρονα να δείχνουν την προθυμία να ενταχθούν και να σέβονται τους κανόνες και τις αξίες της κοινωνίας στην οποία ζουν.

1. Η κοινωνικοοικονομική συμβολή των μεταναστών

1.1. Απόκτηση γλωσσικών γνώσεων

Όπως γίνεται ευρύτερα αποδεκτό, η απόκτηση γλωσσικών δεξιοτήτων έχει κρίσιμη σημασία για την ένταξη. Απόρροια των αυξημένων γλωσσικών γνώσεων είναι η βελτίωση των ευκαιριών απασχόλησης, η ανεξαρτησία και η συμμετοχή των μεταναστριών στην αγορά εργασίας.

Η πρόσβαση τόσο στη γλωσσική κατάρτιση, όσο και στα εισαγωγικά προγράμματα υποδοχής, πρέπει να είναι προσιτή από οικονομική και γεωγραφική σκοπιά. Είναι σημαντικό να προσφέρονται γλωσσικά μαθήματα σε διάφορα επίπεδα με κριτήριο τις γνώσεις και τις συνθήκες εκμάθησης. Μπορεί να είναι σκόπιμο να χρησιμοποιηθεί το Κοινό Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Αναφοράς για τις Γλώσσες (ΚΕΠΑ), μια βάση που αναπτύχθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης για την αμοιβαία αναγνώριση των γλωσσικών προσόντων, κατά τον καθορισμό των επιπέδων γλωσσομάθειας¹³.

1.2. Συμμετοχή στην αγορά εργασίας

Σε πολλά κράτη μέλη, υπάρχει σημαντική διαφορά στα επίπεδα απασχόλησης μεταξύ υπηκόων τρίτων χωρών και υπηκόων της ΕΕ. Το 2010, το ποσοστό απασχόλησης των υπηκόων τρίτων χωρών ηλικίας 20 - 64 ετών ήταν κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερο από το αντίστοιχο ποσοστό του συνολικού πληθυσμού στην ίδια ηλικιακή ομάδα σε επίπεδο ΕΕ¹⁴. Ιδίως τα ποσοστά απασχόλησης των μεταναστριών είναι σημαντικά

¹³ Βλ. CEFR, http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_en.asp.

¹⁴ Το 2010, το μέσο ποσοστό απασχόλησης του συνολικού πληθυσμού ηλικίας 20-64 ετών ήταν 68,6% (έναντι 69,1%, το 2009), ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τους υπηκόους τρίτων χωρών ηλικίας 20-64 ετών ήταν 58,5% (σε σύγκριση με 59,1%, το 2009).

χαμηλότερα σε σύγκριση τόσο με το μέσο ποσοστό απασχόλησης, όσο και με τα ποσοστά απασχόλησης των ανδρών μεταναστών¹⁵. Δεδομένου ότι η συμμετοχή στην αγορά εργασίας αποτελεί έναν από τους καλύτερους και πιο συγκεκριμένους τρόπους ένταξης στην κοινωνία, οι προσπάθειες για τη μείωση των ως άνω διαφορών πρέπει να εστιάζονται τόσο στους οικονομικούς μετανάστες, όσο και στους μετανάστες που έρχονται στην ΕΕ, στο πλαίσιο της οικογενειακής επανένωσης ή υπό την ιδιότητα των δικαιούχων διεθνούς προστασίας.

Η υπέρτερη ειδίκευση των υπηκόων τρίτων χωρών για τις θέσεις εργασίας τους, και μάλιστα ιδίως των γυναικών¹⁶, είναι αισθητή σε όλα τα κράτη μέλη για τα οποία υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία. Οι άνεργοι μετανάστες ή οι μετανάστες που απασχολούνται σε θέσεις για τις οποίες διαθέτουν υπέρτερα προσόντα ισοδυναμούν με ελλειπή αξιοποίηση πόρων και σπατάλη ανθρώπινου δυναμικού. Οι μετανάστες ενδέχεται επιπλέον να θεωρούν ότι η κατάσταση αυτή είναι εξευτελιστική. Πρέπει να αναπτυχθούν οι υπηρεσίες που θα επιτρέψουν την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων και ικανοτήτων της χώρας καταγωγής, διευκολύνοντας τις δυνατότητες των μεταναστών να αποδεχθούν μια θέση απασχόλησης που να ταιριάζει με τις δεξιότητές τους.

Ένα πρώτο βήμα θα μπορούσε να είναι η ενίσχυση των εργαλείων μας για τη χαρτογράφηση του μορφωτικού υπόβαθρου, της προηγούμενης επαγγελματικής πείρας, της αντιστοιχίας των τίτλων και των επαγγελματικών προσόντων, καθώς και για τον εντοπισμό των πιθανών αναγκών κατάρτισης.

Δεύτερον, σημαντική είναι επίσης η διαφάνεια των πληροφοριών για τις διαθέσιμες θέσεις εργασίας και τη στήριξη από τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης. Ο ρόλος των εργοδοτών και των κοινωνικών εταίρων στο έργο της προώθησης της πολυμορφίας και της καταπολέμησης των διακρίσεων έχει ζωτική σημασία. Ο σημαντικός ρόλος που διαδραματίζουν οι μετανάστες ως επιχειρηματίες, το δημιουργικό τους πνεύμα, αλλά και οι ικανότητες εφαρμογής καινοτομιών από την πλευρά τους θα πρέπει επίσης να ενισχυθούν¹⁷, με την υποστήριξη των αρχών που μπορούν να χορηγούν πληροφορίες σχετικά με τους ισχύοντες όρους σύστασης επιχειρήσεων.

Τρίτον, πρέπει να καταρτίζονται προγράμματα εισαγωγής, ώστε να υποστηρίζεται η είσοδος των νεοαφιχθέντων μεταναστών στην αγορά εργασίας και σε άλλους ζωτικούς χώρους των κοινωνιών υποδοχής. Τα μέτρα εισαγωγής μπορούν να καταγράφονται στο πλαίσιο συμβατικών συμφωνιών, ώστε να διασφαλίζεται η δέσμευση και να περιλαμβάνονται οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα και των δύο πλευρών.

¹⁵ Στην πιο παραγωγική ηλικία εργασίας, 25-54, το ποσοστό απασχόλησης των γυναικών υπηκόων τρίτων χωρών ήταν το 2010 σχεδόν κατά 20 εκατοστιαίες μονάδες χαμηλότερο από το μέσο ποσοστό απασχόλησης όλων των γυναικών σε αυτή την ομάδα ηλικίας. *Eurostat*, Έρευνα εργατικού δυναμικού της ΕΕ, τριμηνιαία στοιχεία για τα ποσοστά απασχόλησης κατά φύλο, ομάδα ηλικίας και ιθαγένεια – σύγκριση των ποσοστών απασχόλησης για τους υπηκόους και τους πολίτες των χωρών εκτός της ΕΕ-27: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

¹⁶ «Ethnic minority and Roma women in Europe: A case for gender equality?» (Γυναίκες εθνοτικών μειονοτήτων και Ρομ στην Ευρώπη. Πρόσφορο πεδίο για ισότητα των φύλων;), συγκεφαλαιωτική έκθεση που έχει ετοιμάσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2009.

¹⁷ Από τα πρόσφατα στατιστικά στοιχεία που χορηγήθηκαν από το Εμπορικό Επιμελητήριο της Περιφέρειας της Λομβαρδίας προκύπτει ότι το 60% των νέων επιχειρήσεων που δημιουργήθηκαν στην περιοχή συστάθηκε από μετανάστες, www.lom.camcom.it.

1.3. Προσπάθειες στο πλαίσιο του εκπαιδευτικού συστήματος

Οι περισσότερες χώρες της ΕΕ έχουν αυξανόμενο ποσοστό φοιτητών που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών¹⁸. Τα σχολικά συστήματα θα χρειαστεί να προσαρμοστούν στην εντεινόμενη πολυμορφία του φοιτητικού σώματος, ώστε να προσφέρεται εκπαίδευση υψηλής ποιότητας για όλους και να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες της πολυμορφίας αυτής. Προκειμένου να διευκολύνεται η επιτυχής εκμάθηση της γλώσσας, ευεργετικά αποτελέσματα έχουν τα μέτρα που λαμβάνονται σε νεαρή ηλικία, αρχής γενομένης από τις βαθμίδες της προσχολικής ηλικίας.

Το μέσο μορφωτικό επίπεδο των υπηκόων τρίτων χωρών είναι κατώτερο από το αντίστοιχο των υπηκόων της ΕΕ¹⁹. Οι νέοι που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών κινδυνεύουν περισσότερο να εγκαταλείψουν το σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης χωρίς να έχουν αποκτήσει ακαδημαϊκό τίτλο ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Χρειάζεται να καταβληθούν πρόσθετες προσπάθειες για την πρόληψη της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου από τους νεαρούς μετανάστες²⁰.

Οι εκπαιδευτικοί και το λοιπό προσωπικό πρέπει να εκπαιδεύονται σε θέματα διαχείρισης της πολυμορφίας. Η πρόσληψη των μεταναστών υπό την ιδιότητα του διδακτικού προσωπικού ή του εργατικού δυναμικού υπηρεσιών παιδικής μέριμνας μπορεί επίσης να αποδειχθεί χρήσιμη, τόσο για την ενθάρρυνση της μάθησης σε τάξεις με έντονη παρουσία μεταναστών, όσο και υπό μορφή μέσου για το περαιτέρω άνοιγμα των εθνικών εκπαιδευτικών συστημάτων σε άλλους ευρωπαϊκούς και εξωευρωπαϊκούς πολιτισμούς. Παραδείγματα χρήσιμων δράσεων αποτελούν τα μαθήματα γλώσσας για τους γονείς, σε συνδυασμό με τον σχολικό προσανατολισμό των παιδιών τους, την καθοδήγηση και την εποπτεία. Τα σχολεία σε ιδιαίτερα υποβαθμισμένες περιοχές με υψηλό ποσοστό συγκέντρωσης νεαρών μεταναστών θα μπορούσαν να αναπτύξουν εξειδικευμένα προγράμματα, συστήματα καθοδήγησης από συμβούλους και προσπέλασης σε μέτρα κατάρτισης, προκειμένου να έχουν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα.

1.4. Διασφάλιση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης

Στόχος των μέτρων κοινωνικής ένταξης που απευθύνονται στους μετανάστες πρέπει να είναι η εξάλειψη των φραγμών που εμποδίζουν - ενδεχομένως - την αποτελεσματική πρόσβαση στις υπηρεσίες κοινωνικών παροχών και υγείας και η καταπολέμηση της φτώχειας και του αποκλεισμού των περισσότερο ευάλωτων στρωμάτων²¹. Η ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή. Τα άτομα αυτά είχαν συχνά τραυματικές εμπειρίες, οι οποίες απαιτούν ειδική κοινωνική και ψυχολογική φροντίδα. Ως εκ τούτου, οι πολιτικές πρέπει να καταρτίζονται με στόχο να ελαχιστοποιείται η απομόνωση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και ο περιορισμός των δικαιωμάτων τους και να προσφέρονται

¹⁸ Έκθεση προόδου, SEC(2011) 526. Σε ολόκληρη την ΕΕ, το μερίδιο των αλλοδαπών στην ομάδα ηλικίας 6-17 ανέρχεται σε 5,7%, και, αντιστοίχως, σε 7,9% στην ομάδα ηλικίας 18-24 ετών. Στη Γερμανία και την Αυστρία πάνω από το 9% των παιδιών ηλικίας 6-17 ετών είναι αλλοδαποί, ενώ στην Ισπανία και την Ιρλανδία το ποσοστό αυτό υπερβαίνει το 11%, ενώ στο Λουξεμβούργο ποσοστό πάνω από 45% είναι αλλοδαποί.

¹⁹ Από την έρευνα για το εργατικό δυναμικό στην ΕΕ προκύπτει ότι οι μετανάστες υποεκπροσωπούνται αισθητά στο μέσο μορφωτικό επίπεδο, ενώ υπερεκπροσωπούνται σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό στο χαμηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο. Την ίδια στιγμή, το ποσοστό υπερεκπαίδευσης υπηκόων τρίτων χωρών ανερχόταν σε 45%, το 2009, σε σύγκριση με 29% για πολίτες από χώρες της ΕΕ, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

²⁰ COM(2010) 296· COM(2011) 18.

²¹ COM(2010) 758.

δυνατότητες αποτελεσματικής εκμάθησης γλωσσών, πρόσβασης στη στέγαση, πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη στο πλαίσιο συστημάτων υγείας που προωθούν την ένταξη και πολιτισμικά προσαρμοσμένων προγραμμάτων προώθησης της υγείας. Η πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση και η παροχή στήριξης κατά την αναζήτηση εργασίας πρέπει επίσης να αποτελέσουν στόχο.

Ιδιαίτερη προσοχή αξίζει να δοθεί στην κατάσταση των Ρομ, υπηκόων τρίτων χωρών, που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ.

1.5. Καλύτερη χρήση της χρηματοδότησης της ΕΕ

Απώτερος σκοπός της καλύτερης χρήσης των υφιστάμενων μέσων της ΕΕ πρέπει συνεπώς να είναι η υποστήριξη της συμμετοχής των μεταναστών και η εφαρμογή πολιτικών ένταξης από κάτω προς τα πάνω. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης των Υπηκόων Τρίτων Χωρών και το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες υποστηρίζουν μέτρα όπως τα προγράμματα υποδοχής και εισαγωγής, η συμμετοχή στην κοινωνική και πολιτική ζωή και η παροχή ίσης πρόσβασης στις υπηρεσίες. Συμπληρώνονται από μέτρα για τη διευκόλυνση της πρόσβασης και της ένταξης στην αγορά εργασίας, τα οποία χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, ενώ το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης μπορεί να υποστηρίξει ευρύ φάσμα μέτρων ένταξης στο πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης

Συστάσεις

Τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν:

- *την παροχή μαθημάτων γλώσσας, έτσι ώστε να αντικατοπτρίζει τις μεταβαλλόμενες ανάγκες των μεταναστών στα διάφορα στάδια της διαδικασίας ένταξής τους·*
- *τη διοργάνωση εισαγωγικών προγραμμάτων για νεοαφικνούμενους μετανάστες, συμπεριλαμβανομένων των μαθημάτων γλώσσας και αγωγής του πολίτη. Τα προγράμματα αυτά πρέπει να ανταποκρίνονται στις ειδικές ανάγκες των μεταναστριών, με στόχο να προωθήσουν τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας και να ενισχύσουν την οικονομική τους ανεξαρτησία·*
- *τη λήψη μέτρων για τη χαρτογράφηση και αξιολόγηση των αναγκών των μεμονωμένων ατόμων και για την επικύρωση των προσόντων και της επαγγελματικής πείρας·*
- *την αύξηση της συμμετοχής των μεταναστών στην αγορά εργασίας μέσω ενεργών πολιτικών στην αγορά εργασίας·*
- *την καταβολή προσπαθειών στο πλαίσιο των εκπαιδευτικών συστημάτων, για να παρέχονται στους εκπαιδευτικούς και τα διευθυντικά στελέχη των σχολείων οι δεξιότητες που απαιτούνται για τη διαχείριση της πολυμορφίας· την πρόσληψη εκπαιδευτικών από το χώρο των μεταναστών· και τη συμμετοχή των παιδιών των μεταναστών στην προσχολική εκπαίδευση· και*
- *την αφιέρωση ιδιαίτερης προσοχής για τις ειδικές ανάγκες των ευάλωτων ομάδων μεταναστών.*

Η Επιτροπή πρέπει να στηρίζει:

- την ανταλλαγή πρακτικών και το συντονισμό των πολιτικών στους τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης και των κοινωνικών πολιτικών· και
- την καλύτερη χρήση των υφιστάμενων χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ προς υποστήριξη της συμμετοχής των μεταναστών.

2. Δικαιώματα και υποχρεώσεις - επίτευξη της ισότιμης μεταχείρισης και της αίσθησης της ενσωμάτωσης

Ο σεβασμός των οικουμενικών αξιών και των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατοχυρώνονται από τη Συνθήκη. Πρέπει να ενισχυθούν οι προσπάθειες για την καταπολέμηση των διακρίσεων και για να δοθούν στους μετανάστες τα μέσα ώστε να εξοικειωθούν με τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ και των κρατών μελών της.

Η συμμετοχή των μεταναστών στις δημοκρατικές διαδικασίες είναι σημαντική προϋπόθεση για την ένταξή τους. Τα εμπόδια που ορθώνονται στη συμμετοχή των μεταναστών στις πολιτικές εξελίξεις υπό μορφήν νομοθετικών και διαρθρωτικών φραγμών πρέπει να ξεπεραστούν στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό. Η συμμετοχή των εκπροσώπων των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων και των γυναικών, στα θέματα της χάραξης και εφαρμογής των πολιτικών και των προγραμμάτων ένταξης πρέπει να ενισχυθεί.

Τα προγράμματα ευαισθητοποίησης και οι τοποθετήσεις σε θέσεις εργασίας μπορούν να συμβάλουν στην ανάπτυξη των ικανοτήτων στο εσωτερικό των οργανώσεων των μεταναστών και στην ενθάρρυνση και υποστήριξη της συμμετοχής των οργανώσεων αυτών σε τοπικό επίπεδο, όπως σε Σχολικές Εφορίες, σε διοικητικά όργανα στέγασης κοκ..

Τα μέτρα για την ενίσχυση της δημοκρατικής συμμετοχής θα μπορούσαν να συμπεριλαμβάνουν την κατάρτιση και παρακολούθηση από συμβούλους, την παραχώρηση στους μετανάστες πρόσβασης στο δικαίωμα ψήφου στις τοπικές εκλογές, τη συγκρότηση τοπικών, περιφερειακών και εθνικών συμβουλευτικών φορέων και την ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας, της δημιουργικότητας και της καινοτομίας²².

Συστάσεις

Τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίσουν:

- ότι θα θεσπισθούν μέτρα για να υλοποιηθεί στην πράξη η αρχή της ίσης μεταχείρισης και για να αποφεύγονται οι θεσμικές, καθώς και οι καθημερινές διακρίσεις και
- ότι θα καταβληθούν προσπάθειες για να αρθούν τα εμπόδια που παρεμβάλλονται στην πολιτική συμμετοχή των μεταναστών. Η συμμετοχή των εκπροσώπων των μεταναστών στη χάραξη και εφαρμογή των πολιτικών και των προγραμμάτων ένταξης πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω.

Η Επιτροπή πρέπει να εξασφαλίσει:

²² Συνοπτική έκθεση της τέταρτης συνεδρίασης του Ευρωπαϊκού Φόρουμ για την Ένταξη, 6-7 Δεκεμβρίου 2010, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf.

- την πλήρη και ορθή εφαρμογή των υφιστάμενων οδηγιών για την απαγόρευση των διακρίσεων και στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης.

B. ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Οι πολιτικές ένταξης πρέπει να σχεδιάζονται και να εφαρμόζονται με την ενεργό συμμετοχή των τοπικών αρχών. Οι τοπικές αρχές είναι υπεύθυνες για ευρύ φάσμα υπηρεσιών και δραστηριοτήτων και παίζουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της αλληλεπίδρασης μεταξύ των μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής.

1. Αντιμετώπιση των προβλημάτων σε ιδιαίτερα υποβαθμισμένες αστικές περιοχές

Πολλοί μετανάστες εγκαθίστανται σε αστικές περιοχές και αντιμετωπίζουν ιδιάζοντα προβλήματα ένταξης στο εκεί περιβάλλον. Οι πολιτικές ένταξης πρέπει να αντιμετωπίζουν ειδικότερα τα προβλήματα που ανακύπτουν στις υποβαθμισμένες συνοικίες, για να παρέχεται στις αστικές περιοχές η δυνατότητα αναζωογόνησης των οικονομικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων και συμβολής στην κοινωνική συνοχή. Σε πολυάριθμα κράτη μέλη έχει αναπτυχθεί με επιτυχία το σύστημα των συμβάσεων ή άλλων συμφωνιών μεταξύ των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών με στόχο τη στήριξη της αστικής ανάπτυξης. Η συμμετοχή των εκπροσώπων των τοπικών οργανώσεων και των κατοίκων στις συμφωνίες αυτές έχει ζωτική σημασία. Για την αποτελεσματική ένταξη επιβάλλεται επίσης να ληφθούν μέτρα στήριξης για την εμπέδωση των κοινωνικών υποδομών και την ανάπλαση των αστικών περιοχών με βάση μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, ώστε να αποφευχθεί ο διαχωρισμός.

2. Βελτίωση της πολυεπίπεδης συνεργασίας

Έστω και αν τα μέτρα ένταξης αποτελούν κυρίως έργο των τοπικών αρχών, η στενή συνεργασία μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων διακυβέρνησης διαδραματίζει σημαντικό ρόλο κατά το συντονισμό της παροχής, της χρηματοδότησης και της αξιολόγησης των υπηρεσιών. Η αποτελεσματική ένταξη μπορεί να υλοποιηθεί μόνο από κοινού στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης που συνδέει όλο το φάσμα των ενδιαφερομένων μερών, στα οποία ανήκουν π.χ. τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, τα κράτη μέλη και οι εθνικοί, περιφερειακοί και τοπικοί φορείς. Η ΕΕ μπορεί να αποτελέσει το πλαίσιο για την παρακολούθηση, συγκριτική αξιολόγηση και ανταλλαγή των ορθών πρακτικών μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, αλλά και για τη δημιουργία κινήτρων προώθησης των καλών τοπικών και περιφερειακών προτύπων.

Αποστολή των «εδαφικών συμφώνων» μεταξύ των ενεχόμενων φορέων στα διαφορετικά επίπεδα είναι να δώσουν σε όλους τους συμμετέχοντες την απαιτούμενη ευελιξία των μέσων για την επίτευξη ορισμένων στόχων πολιτικής, διανοίγοντας ταυτόχρονα τη δυνατότητα για τον εξορθολογισμό των λειτουργικών μηχανισμών πολιτικής και χρηματοδοτώντας τους διαύλους και τις διαδικασίες. Η Επιτροπή των Περιφερειών θα μπορούσε να κληθεί να διαδραματίσει συγκεκριμένο ρόλο στα θέματα αυτά.

Παραδείγματα:

Το σχέδιο στον τομέα της ένταξης *INTI-Πόλεις* καταρτίστηκε για να αξιολογηθούν οι τοπικές πολιτικές, πρακτικές και ρυθμίσεις διακυβέρνησης στα θέματα της ένταξης με βάση σύστημα δεικτών συγκριτικής αξιολόγησης και έχει δοκιμαστεί με επιτυχία στους δήμους του Ελσίνκι, του Ρότερνταμ, του Μάλμϋ, του Ντίσελντορφ, της Γένοβας και της Λυών. Αναπτύχθηκε επιπλέον το έργο *DIVE* για να αξιολογηθεί ο τρόπος με τον οποίο οι δήμοι εκμεταλλεύονται την πολυμορφία και τις αρχές της ισότητας, όποτε ενεργούν υπό την ιδιότητα του εργοδότη, του αγοραστή αγαθών και υπηρεσιών, του

υπεύθυνου χάραξης πολιτικών και του φορέα παροχής υπηρεσιών. Οι δείκτες συγκριτικής αξιολόγησης του *DIVE* τέθηκαν σε εμπράγματη εφαρμογή στο Άμστερνταμ, το Leeds, το Βερολίνο και τη Ρώμη. Οι πόλεις που συμμετέχουν στο *DIVE* δεσμεύθηκαν να εφαρμόσουν τον Χάρτη για τις ενταξιακές πόλεις.²³

Η Περιφέρεια της Valencia διαθέτει νομικό πλαίσιο που προβλέπει την ενεργό συνεργασία ανάμεσα στους διάφορους φορείς με στόχο την ένταξη των νεοαφιχθέντων. Έχει εξάλλου υπογραφεί το «Σύμφωνο για τη Μετανάστευση» μεταξύ της περιφερειακής κυβέρνησης, των συνδικάτων και της ένωσης εργοδοτών, για τη διαχείριση της πολυμορφίας στο χώρο εργασίας και για την ενθάρρυνση της ενεργού συμμετοχής των μεταναστών εργαζομένων, ενώ στο «Τοπικό Σύμφωνο για την ένταξη» συνενώνουν τις δυνάμεις τους οι δημόσιες αρχές σε τοπικό, επαρχιακό και περιφερειακό επίπεδο για την τόνωση της συνεργασίας, αλλά και για να εμπεδωθεί η συνοχή των δράσεων που αναπτύχθηκαν στους διάφορους τομείς προς στήριξη της ένταξης.

3. Χρηματοδοτική στήριξη της τοπικής δράσης από την ΕΕ

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών αποδείχθηκε πολύτιμο για την στήριξη των προσπαθειών των κρατών μελών ώστε να παρασχεθεί στους υπηκόους τρίτων χωρών η δυνατότητα να συμπληρώσουν τις προϋποθέσεις διαμονής και να διευκολύνουν την ένταξή τους²⁴. Για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, η Επιτροπή προτείνει να απλουστευθεί η δομή των μέσων δαπανών, με τη σύμπτυξη του αριθμού των προγραμμάτων στο πλαίσιο ενός δίπτυχου αποτελούμενου από δύο πυλώνες, συμπεριλαμβανομένου ενός Ταμείου Μετανάστευσης και Ασύλου²⁵. Η μία συνιστώσα θα είναι οι ενέργειες για την υποστήριξη της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών. Η χρηματοδότηση θα έχει επίσης εξωτερική διάσταση που θα καλύπτει τη δράση τόσο στην ΕΕ, όσο και σε τρίτες χώρες.

Στο επίκεντρο της μελλοντικής χρηματοδότησης της ΕΕ για την ένταξη πρέπει να βρίσκεται μια τοπική, πιο στοχοθετημένη προσέγγιση για τη στήριξη των συνεκτικών στρατηγικών που έχουν σχεδιαστεί ειδικά για την προώθηση της ένταξης σε τοπικό επίπεδο. Οι στρατηγικές αυτές θα υλοποιούνται κυρίως από τις τοπικές ή περιφερειακές αρχές και από μη κρατικούς φορείς, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητές τους. Τα αποτελέσματα θα μετρώνται με κριτήριο τη συμβολή τους στην επίτευξη του ευρύτερου στόχου της αυξημένης συμμετοχής με βάση 1) την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης· 2) την ανύψωση του επιπέδου εκπαίδευσης· 3) τη βελτίωση της κοινωνικής ένταξης· και 4) την ενεργό συμμετοχή στα κοινά.

Συστάσεις

Τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίσουν:

- *ότι θα τεθούν σε εφαρμογή συνολικές στρατηγικές ένταξης, οι οποίες θα χαράσσονται και θα υλοποιούνται με την ουσιαστική συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων τοπικών και περιφερειακών φορέων, ακολουθώντας την προσέγγιση «από κάτω προς τα πάνω»·*
- *Οι φορείς σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης πρέπει να υποστηρίζουν:*

²³ Βλ. την ιστοσελίδα με θέμα «Η ένταξη στις πόλεις», <http://www.integratingcities.eu>.

²⁴ Απόφαση του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2007, για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών (2007/435/EK). Για το σύνολο της περιόδου διατίθεται το ποσό των 825 εκατομμυρίων ευρώ.

²⁵ COM(2011) 500 τελικό.

- τα «εδαφικά σύμφωνα», ως πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των ενδιαφερόμενων φορέων στα διάφορα επίπεδα, τα οποία θα πρέπει να αναπτυχθούν για τους σκοπούς του σχεδιασμού και της υλοποίησης των πολιτικών ένταξης.

Η Επιτροπή πρέπει να υποστηρίζει:

- τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών φορέων στον καθορισμό των πολιτικών ένταξης στο πλαίσιο των προγραμμάτων της ΕΕ, μέσω της στρατηγικής εταιρικής σχέσης με την Επιτροπή των Περιφερειών και με τα Ευρωπαϊκά δίκτυα των Πόλεων και των Περιφερειών και
- τον εντονότερο βαθμό συντονισμένου προγραμματισμού των υφιστάμενων χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ με στόχο την τοπική δράση. Αυτό πρέπει να γίνει με χρήση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υψηλών Τρίτων Χωρών, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Γ. ΣΥΜΠΡΑΞΗ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΚΑΤΑΓΩΓΗΣ

Οι χώρες καταγωγής μπορούν να διαδραματίσουν συγκεκριμένο ρόλο στη στήριξη της διαδικασίας ένταξης, με τρεις τρόπους: 1) να προετοιμάσουν την ένταξη ήδη πριν από την αναχώρηση των μεταναστών· 2) να υποστηρίξουν τους μετανάστες, όσο αυτοί βρίσκονται στην ΕΕ, π.χ. με την παροχή στήριξης μέσω των Πρεσβειών· 3) να προετοιμάσουν την προσωρινή ή οριστική επιστροφή των μεταναστών με την πείρα και τις γνώσεις που έχουν αποκτήσει.

1. Μέτρα που λαμβάνονται πριν από την αναχώρηση προς υποστήριξη της ένταξης

Οι χώρες καταγωγής θα μπορούσαν να βοηθήσουν τους μετανάστες παρέχοντάς τους πληροφορίες πριν από την αναχώρηση, για παράδειγμα σχετικά με τις απαιτούμενες θεωρήσεις και τις άδειες εργασίας, αλλά και δίνοντάς τους μαθήματα γλωσσικής κατάρτισης ή προσφέροντάς τους προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης προκειμένου να επεκτείνουν τις δεξιότητές τους. Προς το σκοπό αυτό, θα πρέπει να παρέχεται υποστήριξη σε τρίτες χώρες για τα μέτρα που λαμβάνουν πριν από την αναχώρηση, αλλά και να βελτιωθούν οι μέθοδοι για την αναγνώριση των προσόντων και των δεξιοτήτων των μεταναστών.

Για να βοηθήσει τα άτομα που θέλουν να μεταναστεύσουν στην ΕΕ να έχουν πρόσβαση στις απαιτούμενες πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες υποβολής αιτήσεων, η Επιτροπή θα δρομολογήσει την «Πύλη της ΕΕ για τη μετανάστευση», αργότερα εντός του τρέχοντος έτους.

2. Οι καρποφόρες επαφές μεταξύ των κοινοτήτων της διασποράς και των χωρών καταγωγής τους

Τα εμβάσματα, αλλά και η μεταφορά δεξιοτήτων, καινοτομιών και γνώσεων, μπορούν να ευνοήσουν τις βιώσιμες επενδύσεις και την ανάπτυξη των χωρών καταγωγής.

Η προώθηση της διακρατικής επιχειρηματικότητας μέσα από μια πιο δυναμική στρατηγική θα ευνοήσει τους επιχειρηματίες οι οποίοι δραστηριοποιούνται τόσο στα κράτη μέλη της ΕΕ, όσο και στις χώρες - εταίρους. Οι επιχειρήσεις του είδους αυτού είναι σε θέση να δημιουργήσουν θέσεις απασχόλησης στις χώρες καταγωγής και να αποφέρουν καρπούς τόσο από την άποψη

της ένταξης των μεταναστών, όσο και της αύξησης των εμπορικών συναλλαγών μεταξύ των χωρών.

3. Κυκλική μετανάστευση και ανάπτυξη στις χώρες καταγωγής

Τόσο οι προσωρινοί, όσο και οι κυκλικοί μετανάστες πρέπει να υποστηρίζονται από ένα πλαίσιο βασιζόμενο στα δικαιώματα που θα είναι σε θέση να κατοχυρώσει ένα σαφές νομικό καθεστώς και να διευκολύνει την κινητικότητα. Οι εταιρικές σχέσεις κινητικότητας με τις χώρες - εταίρους θα μπορούσαν να αποτελέσουν το κατάλληλο πλαίσιο για την προώθηση των πρωτοβουλιών ένταξης στα κράτη μέλη της ΕΕ, οι οποίες θα μπορούσαν επίσης να αποφέρουν καρπούς για τις χώρες καταγωγής. Η εκπομπή θετικών πολιτικών μηνυμάτων και από τις δύο πλευρές θα μπορούσε να συμβάλει στη δημιουργία ευνοϊκότερων συνθηκών για την ένταξη, αλλά και για την προσωρινή και κυκλική μετανάστευση.

Συστάσεις

Τα κράτη μέλη και οι χώρες καταγωγής θα πρέπει να διασφαλίσουν:

- *την παροχή υποστήριξης στους μετανάστες πριν από την αναχώρηση, προκειμένου να προωθηθεί η αντίληψη ότι η ένταξη πρέπει να είναι μέρος των πλαισίων διαλόγου και συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των χωρών - εταίρων. Ζωτική σημασία έχει εν προκειμένω η βελτίωση των μεθόδων για την αναγνώριση των προσόντων και των δεξιοτήτων των μεταναστών.*

3. Η ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ

Η διαχείριση της ένταξης έχει καίρια σημασία για την στο έπακρο αξιοποίηση του δυναμικού της μετανάστευσης, τόσο για τους μετανάστες, όσο και για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η άσκηση αποτελεσματικών πολιτικών ένταξης έχει θεμελιώδη σημασία για να συμβιβασθεί η οικονομική ανάπτυξη με την κοινωνική συνοχή, αλλά και για να αντιμετωπισθεί το φαινόμενο των ολοένα και πιο διαφοροποιημένων κοινωνιών στην Ευρώπη. Η διαδικασία αυτή επιβάλλει τη διενέργεια ενός συγκροτημένου και εμπειρισταωμένου διαλόγου. Απαιτούνται συνεκτικές στρατηγικές προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος βελτίωσης της συμμετοχής των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής.

3.1. Ενίσχυση της συνεργασίας, των διαβουλεύσεων και του συντονισμού

Τα προβλήματα της ένταξης θα πρέπει να επιλυθούν στο πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων, των περιφερειακών και τοπικών αρχών, εξασφαλίζοντας συγχρόνως το διάλογο με τους ενδιαφερόμενους φορείς σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Χρειάζεται επίσης η εμπάθυνση της συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής. Θα μπορούσε επίσης να ενισχυθεί η προσέγγιση της «τριμερούς διαδικασίας» μεταξύ των μεταναστών, των κοινωνιών υποδοχής και των χωρών καταγωγής. Η ΕΕ πρέπει να παράσχει την απαιτούμενη στήριξη στη διαδικασία αυτή.

Η Επιτροπή διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στο έργο της σύναψης επαφών μεταξύ των ενδιαφερόμενων πρωταγωνιστών με στόχο το διάλογο για τα κύρια προβλήματα της ένταξης. Η ανταλλαγή γνώσεων και ορθών πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών διενεργείται μέσω του δικτύου των Εθνικών Σημείων Επαφής για την Ένταξη, το οποίο θα μπορούσε να αναπτυχθεί περαιτέρω στο πλαίσιο ειδικών συνεδριάσεων και ενεργειών συγκριτικής

αξιολόγησης. Ο συντονισμός και η παρακολούθηση των εξελίξεων της πολιτικής στο πλαίσιο των υφιστάμενων πλαισίων πολιτικής μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, καθώς και σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη, μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των πολιτικών ένταξης.

Οι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών από τα κράτη μέλη και σε επίπεδο ΕΕ συνέρχονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Φόρουμ για την Ένταξη που έχει συσταθεί από την Επιτροπή, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Οι διαδικασίες διαβουλεύσεων θα πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω με την πραγματοποίηση συναντήσεων στρατηγικού περιεχομένου, για παράδειγμα με την Επιτροπή των Περιφερειών και τις ενώσεις πόλεων. Το Φόρουμ θα μπορούσε να υποστηρίζεται από εθνικά, περιφερειακά ή τοπικά φόρουμ. Η ευρωπαϊκή ιστοσελίδα για την ένταξη συγκεντρώνει σημαντικές πληροφορίες από τις διάφορες κατηγορίες ενδιαφερομένων μερών και συνιστά διαδραστικό εργαλείο για την ανταλλαγή πληροφοριών που οφείλει να αναπτυχθεί περαιτέρω μέσω επιγραμμικών χαρακτηριστικών γνωρισμάτων.

3.2. Ανάπτυξη της ευέλικτης ευρωπαϊκής εργαλειοθήκης

Προκειμένου να ενισχυθεί ο συντονισμός και η ανταλλαγή γνώσεων, αναπτύσσεται η ευέλικτη ευρωπαϊκή εργαλειοθήκη, με την οποία θα παρέχεται στις αρχές των κρατών μελών η δυνατότητα να επιλέγουν τα μέτρα τα οποία ενδέχεται να αποδειχθούν αποτελεσματικά στο πλαίσιο τους. Οι αποκαλούμενες «ευρωπαϊκές ενότητες» σχεδιάζονται με σκοπό την υποστήριξη των πολιτικών και πρακτικών. Οι ενότητες βασίζονται στις εμπειρίες των κρατών μελών και άλλων φορέων και μπορούν να προσαρμόζονται ανάλογα με τις ανάγκες των μεμονωμένων κρατών μελών, περιφερειών και πόλεων²⁶. Οι ενότητες θα συνιστούν το ευρωπαϊκό πλαίσιο αναφοράς για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των πρακτικών ένταξης στα κράτη μέλη. Έχουν αναπτυχθεί σε τρεις θεματικούς τομείς: 1) εισαγωγικά και γλωσσικά μαθήματα ·2) την έντονη δέσμευση της κοινωνίας υποδοχής ·και 3) την ενεργό συμμετοχή των μεταναστών σε όλες τις πτυχές της συλλογικής ζωής.

3.3. Παρακολούθηση των αποτελεσμάτων

Η μετανάστευση και οι πολιτικές ένταξης εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την ύπαρξη στατιστικών υψηλής ποιότητας για τη χάραξη της πολιτικής και την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει να συνεργάζονται για να διαμορφώσουν το πλαίσιο ενσωμάτωσης των στατιστικών για τη μετανάστευση και για να βελτιωθεί το δυναμικό συγκέντρωσης και δημοσίευσης στατιστικών στοιχείων σχετικά με τους μετανάστες και την κοινωνικοοικονομική τους κατάσταση.

Κοινοί Ευρωπαϊκοί «Δείκτες» έχουν εντοπιστεί σε τέσσερις τομείς που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την ένταξη: την απασχόληση, την εκπαίδευση, την κοινωνική ενσωμάτωση και την ενεργό άσκηση της ιδιότητας του πολίτη²⁷. Θα χρησιμοποιούνται για την

²⁶ Οι ενότητες αποτελούν τη φυσική εξέλιξη του «Εγχειριδίου σχετικά με την ένταξη για υπευθύνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες», (η 3η έκδοση του εγχειριδίου είναι διαθέσιμη στην Ευρωπαϊκή Ιστοσελίδα για την Ένταξη: http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=12892).

²⁷ Συμπεράσματα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Έσωτερικών Υποθέσεων που έγινε στις 3-4 Ιουνίου 2010, έγγραφο του Συμβουλίου 9248/10· Eurostat Μεθοδολογία και Έγγραφα Εργασίας, Δείκτες σχετικά με την ένταξη των μεταναστών - πιλοτική μελέτη, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-030.

παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των πολιτικών ένταξης, με στόχο την αύξηση της συγκρισιμότητας και την ενίσχυση των ευρωπαϊκών διεργασιών μάθησης. Οι κοινοί δείκτες θα καταστήσουν δυνατή την αξιολόγηση των προσπαθειών στήριξης της ένταξης σε σχέση με τους ευρωπαϊκούς στόχους στους τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης και με τον τρόπο αυτό θα συμβάλουν στην ενίσχυση του συντονισμού των εθνικών και ενωσιακών πολιτικών. Η Επιτροπή θα παρακολουθεί τις εξελίξεις και θα διατυπώσει συστάσεις, μέσα από το διάλογο με τα κράτη μέλη.

Συστάσεις

Η Επιτροπή πρέπει να υποστηρίζει :

- *την περαιτέρω χρήση και το συντονισμό των ευρωπαϊκών βασικών μηχανισμών διαβούλευσης και ανταλλαγής γνώσεων (συμπεριλαμβανομένων των Εθνικών Σημείων Επαφής για την Ένταξη, του Ευρωπαϊκού Φόρουμ για την Ένταξη και της Ευρωπαϊκής Ιστοσελίδας για την Ένταξη), για να ενισχυθεί η συμβολή τους στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων άσκησης πολιτικής, την παρακολούθηση και τον συντονισμό των πολιτικών*
- *την περαιτέρω ανάπτυξη της ευέλικτης εργαλειοθήκης, συμπεριλαμβανομένων των «ευρωπαϊκών ενοτήτων», ώστε να υποστηριχθούν οι εθνικές και τοπικές πολιτικές και πρακτικές. Θα τεθεί σε εφαρμογή, μέσα από τη στρατηγική συμμαχία με την Επιτροπή των Περιφερειών, από τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές και από την κοινωνία των πολιτών· και*
- *τους κοινούς ευρωπαϊκούς «δείκτες» στους τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της κοινωνικής ενσωμάτωσης και της ενεργού συμμετοχής στα κοινά για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των πολιτικών ένταξης και για να αποτελέσουν το υπόβαθρο για τη συστηματική παρακολούθηση.*