



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 3.6.2003
COM (2003) 336 τελικό

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

Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή	3
1. Το ισχύον πλαίσιο για την ένταξη στην ΕΕ	4
1.1 Το Τάμπερε και το νομοθετικό πλαίσιο στο επίπεδο της ΕΕ	5
1.2 Μέσα πολιτικής της ΕΕ που στηρίζουν την ένταξη, την απασχόληση και την κοινωνική συνοχή	7
1.3 Εθνικές προσεγγίσεις της ένταξης	8
2. Η οικονομική και δημογραφική πρόκληση: μια νέα διάσταση	9
2.1 Φυσιογνωμία των μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ	9
2.2 Ο οικονομικός ρόλος της μετανάστευσης και οι επιπτώσεις της στην απασχόληση	10
2.3 Οι επιπτώσεις της δημογραφικής αλλαγής στην απασχόληση και στην οικονομική ανάπτυξη	12
2.4 Οι προοπτικές της απασχόλησης και οι δυνατότητες της μετανάστευσης	15
2.5 Είναι η μετανάστευση λύση για τη δημογραφική αλλαγή;	17
3. Η πρόκληση της μετανάστευσης: μια σφαιρική προσέγγιση	18
3.1 Ορισμός και πεδίο εφαρμογής	18
3.2 Η ανάγκη σφαιρικής προσέγγισης	19
3.3 Βασικά στοιχεία των σφαιρικών πολιτικών ένταξης	20
3.4 Οι κύριοι παράγοντες μιας σφαιρικής πολιτικής ένταξης	25
3.5 Μια πολιτική ένταξης που να αντικατοπτρίζει τις ανάγκες συγκεκριμένων ομάδων μεταναστών	26
3.6 Αντιμετώπιση των λαθρομεταναστών	27
4. Ο δρόμος προς τα εμπρός: κατευθύνσεις και προτεραιότητες πολιτικής	28
4.1 Παγίωση του νομικού πλαισίου	29
4.2 Ενίσχυση του αστυνομικού συντονισμού	30
4.3 "Αστική ιθαγένεια" και εθνικότητα: εργαλεία που διευκολύνουν την ένταξη	32
4.4 Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ)	32
4.5 Η Διαδικασία Κοινωνικής Ενσωμάτωσης	33
4.6 Οικονομική και κοινωνική συνοχή	34
4.7 Καταπολέμηση των διακρίσεων	34
4.8 Συνεργασία στον τομέα της εκπαίδευσης	35
4.9 Στενότερος διάλογος με τρίτες χώρες	36
4.10 Ενίσχυση της οικονομικής στήριξης της ΕΕ για την ένταξη	37
4.11 Καλύτερη πληροφόρηση για το φαινόμενο της μετανάστευσης	37
5. Συμπεράσματα	38
Παράρτημα 1: Έκθεση σύνθεσης για τις εθνικές πολιτικές ένταξης	39
Παράρτημα 2: Στατιστικά Παραρτήματα	49

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το Μάιο 1999, και το έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε που ακολούθησε πέντε μήνες μετά, αποτελούν ορόσημα στη δέσμευση των μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης να συνεργαστούν στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, ιδίως όσον αφορά τη μετανάστευση και το άσυλο. Στα συμπεράσματα που ενέκρινε στο Τάμπερε στις 16 Οκτωβρίου 1999¹, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε ότι είναι αποφασισμένο να χρησιμοποιήσει πλήρως τις δυνατότητες που προσφέρουν οι διατάξεις της νέας Συνθήκης στους εν λόγω τομείς, ενώ παράλληλα δημοσιοποίησε γενικές κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές που επιθυμεί να αναπτυχθούν σε τέσσερις σαφώς προσδιορισμένους τομείς μια κοινής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μετανάστευση και το άσυλο: εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής, κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου, δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.

Το Νοέμβριο 2000, η Επιτροπή δημοσίευσε μια σημαντική ανακοίνωση για την πολιτική μετανάστευσης² προς το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, στην οποία εξηγούσε πώς προτίθετο να μετατρέψει τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές σε συγκεκριμένη δράση. Στο χρονικό διάστημα που μεσολάβησε έκτοτε, οι εργασίες για το πρόγραμμα αυτό συνεχίστηκαν σε σχέση και με τα τέσσερα στοιχεία που είχε επισημάνει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Για όλα τα στοιχεία αυτά, εκτός από ένα (την πτυχές ένταξης, όπως εκτίθενται στις παραγράφους των συμπερασμάτων του Τάμπερε για τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών), η Επιτροπή έχει υποβάλει τις απαραίτητες προτάσεις και έγγραφα πολιτικής. Στόχος της παρούσας ανακοίνωσης είναι η πλήρωση αυτού του κενού, όπως ζητήθηκε ρητώς από το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων τον Οκτώβριο 2002, εκθέτοντας συνοπτικά σε ένα μόνον έγγραφο τόσο τι έχει γίνει ήδη για την προώθηση της καλύτερης ένταξης όσο και ιδέες για τη δράση που απαιτείται περαιτέρω³.

Στην παρούσα ανακοίνωση λαμβάνονται επίσης υπόψη σημαντικές συναφείς εξελίξεις μεταγενέστερες του Τάμπερε. Σημαντική εξέλιξη απετέλεσε η εγκαινίαση της στρατηγικής της Λισσαβώνας τον Μάρτιο 2000, όταν η Ένωση έθεσε ένα νέο στόχο για την επόμενη δεκαετία: *να καταστεί η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία που θα βασίζεται στη γνώση ώστε να διατηρηθεί η οικονομική ανάπτυξη και να δημιουργηθούν περισσότερες και καλύτερες θέσεις απασχόλησης με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή*. Η δυναμική συμβολή των νόμιμων μεταναστών στην επίτευξη των στόχων της Λισσαβώνας είχε ήδη υπογραμμιστεί στην ανακοίνωση που εξέδωσε η Επιτροπή τον Νοέμβριο 2000. Αυτή η πτυχή της ένταξής τους είναι ακόμα πιο σημαντική και επίκαιρη σήμερα, την ώρα που οι οικονομικές και κοινωνικές πτυχές της δημογραφικής γήρανσης αποκτούν μεγαλύτερη σημασία. Η πρόσβαση των μεταναστών και των προσφύγων στην αγορά εργασίας της ΕΕ αντιπροσωπεύει μια ουσιαστική συνιστώσα της διαδικασίας ένταξης, ενώ συγχρόνως συμβάλλει στη γενικότερη επιτυχία της στρατηγικής της Λισσαβώνας. Αυτό τονίστηκε στις εκθέσεις που υπέβαλε η Επιτροπή προς το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2002 και 2003⁴, ενώ υπογραμμίστηκε ρητώς και από το Εαρινό

¹ Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε 15-16 Οκτωβρίου 1999 (SN 200/99)

² Ανακοίνωση για μια κοινοτική πολιτική μετανάστευσης (COM(2000)757) της 22ας Νοεμβρίου 2000

³ Συμπεράσματα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 14-15 Οκτωβρίου 2002

⁴ Στην Εαρινή Έκθεση 2002, η Επιτροπή εξήγγειλε ότι προτίθεται να εξετάσει την αλληλεπίδραση μεταξύ μετανάστευσης, απασχόλησης και κοινωνικών πολιτικών και να υποβάλει σχετική έκθεση το 2003. Στην Εαρινή Έκθεση 2003, αναφέρθηκε στην ανάγκη "νέας προσέγγισης στη μετανάστευση ως μέσο εξασφάλισης υψηλών επιπέδων απασχόλησης και παραγωγικότητας τα οποία μπορούν να διατηρηθούν τις προσεχείς δεκαετίες. Στο επίκεντρο κάθε προσέγγισης πρέπει να είναι οι προσπάθειες για την καλύτερη ενσωμάτωση των μεταναστών, οι οποίοι είναι συχνά σε θέση να συμβάλουν ουσιαστικά στην επιχειρηματικότητα, στην κοινωνία,

Συμβούλιο 2003. Πρέπει επίσης να ληφθούν δεόντως υπόψη οι υποβόσκουσες αιτίες των μεταναστευτικών ροών και η ανάγκη ανάπτυξης των δεσμών μεταξύ της ΕΕ και των χωρών καταγωγής, η οποία ήταν το θέμα της ανακοίνωσης της Επιτροπής για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη⁵. Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα ανακοίνωση:

- ανταποκρίνεται στα συμπεράσματα του Τάμπερε προβαίνοντας σε ανασκόπηση των ακολουθουμένων πρακτικών και εμπειρίας όσον αφορά την πολιτική ένταξης σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο,
- εξετάζει το ρόλο που διαδραματίζει η μετανάστευση σε σχέση με τους στόχους της Λισαβώνας στο πλαίσιο της δημογραφικής γήρανσης και
- σκιαγραφεί, σε αυτή τη βάση, κατευθύνσεις και προτεραιότητες πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων δράσεων σε κοινοτικό επίπεδο, για την προώθηση της ένταξης των μεταναστών.

1. ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΣΤΗΝ ΕΕ

Πρόσφατες τροποποιήσεις της εθνικής νομοθεσίας περί μετανάστευσης σε διάφορα κράτη μέλη, παράλληλα με τις ευρέως διαδεδομένες ανησυχίες όσον αφορά την ασφάλεια και την ανάγκη μεγαλύτερης κοινωνικής συνοχής, έχουν ήδη αναζωπυρώσει τη συζήτηση για τις στρατηγικές που απαιτούνται ώστε να διασφαλιστεί η ένταξη των μεταναστών. Κατά τη διάρκεια της δανικής προεδρίας, η ένταξη στην αγορά εργασίας απετέλεσε το θέμα διάσκεψης που πραγματοποιήθηκε στην Κοπεγχάγη τον Ιούλιο 2002⁶. Ακολούθησε συνάντηση στις Βρυξέλλες το Σεπτέμβριο, την οποία διοργάνωσε η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σε συνεργασία με την Επιτροπή και θέμα *‘Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στην προώθηση της ένταξης’*. Οι συζητήσεις της διάσκεψης βασίστηκαν σε σχετική γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ⁷. Τα ίδια θέματα εξετάστηκαν σε διάσκεψη που διοργάνωσε η ελληνική προεδρία με θέμα *‘Διαχείριση της Μετανάστευσης προς όφελος της Ευρώπης’*. Η διάσκεψη πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα στις 15-16 Μαΐου 2003 στο πλαίσιο της Πρωτοβουλίας των Αθηνών για τη μεταναστευτική πολιτική.

Η ανάγκη να αντιμετωπίζουν όλα τα κράτη μέλη ισότιμα τα θέματα της μετανάστευσης, της ένταξης και της απασχόλησης αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο, ενόψει της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των πολιτικών αυτών. Η ΕΕ διαθέτει πλέον μια σειρά πράξεων που εξασφαλίζουν το κατάλληλο πλαίσιο υποστήριξης των εθνικών προσπαθειών.

ενώ θα λαμβάνεται παράλληλα υπόψη ο αντίκτυπος της μετανάστευσης αυτής στις χώρες από τις οποίες προέρχονται οι μετανάστες". “ Επιλέγοντας τη μεγέθυνση: γνώση, καινοτομία και θέσεις εργασίας σε μια κοινωνία με συνοχή – Έκθεση προς το ευρωπαϊκό Συμβούλιο, της 21ης Μαρτίου 2003, σχετικά με τη στρατηγική της Λισαβώνας για την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανανέωση” (COM(2003)5 της 14^{ης} Ιανουαρίου 2003)

⁵ Ανακοίνωση για την ενσωμάτωση των σχετικών με τη μετανάστευση ζητημάτων στις σχέσεις της Ένωσης με τις τρίτες χώρες (COM(2002)703 της 3.12.2002).

⁶ Έκθεση της Ευρωπαϊκής Διάσκεψης για την επιτυχή ένταξη στην αγορά εργασίας, Κοπεγχάγη 4-5 Ιουλίου 2002

⁷ Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για τη μετανάστευση, την ένταξη και το ρόλο των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών CES 365/2002

1.1. Το Τάμπερε και το νομοθετικό πλαίσιο στο επίπεδο της ΕΕ

Το Συμβούλιο του Τάμπερε ζήτησε ρητώς "μια περισσότερο σθεναρή πολιτική κοινωνικής ένταξης" η οποία θα πρέπει να έχει ως στόχο "την παροχή στους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ανάλογων με εκείνα που απολαμβάνουν οι υπήκοοι της ΕΕ". Σε αυτή την αρχή θεμελιώνονται οι προτάσεις που έχει υποβάλει μέχρι σήμερα η Επιτροπή για τη θέσπιση κοινού νομικού πλαισίου όσον αφορά το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών, όπως επιτάσσει η Συνθήκη του Άμστερνταμ (άρθρο 63). Ουσιώδες σημείο αναφοράς σχετικά αποτελεί ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεδομένου ότι οι περισσότερες από τις διατάξεις του είναι εφαρμοστέες σε όλα τα πρόσωπα, ανεξαρτήτως εθνικότητας. Η διακήρυξη του Χάρτη, το Δεκέμβριο 2001, απετέλεσε έτσι σημαντικό ορόσημο στον καθορισμό του νομικού πλαισίου, ενώ αποφασιστική σημασία όσον αφορά το καθεστώς του Χάρτη στη νέα ευρωπαϊκή Συνθήκη θα έχουν τα πορίσματα της Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης.

Το **δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης**⁸ αποτελεί, αφεαυτού, απαραίτητο εργαλείο για την ένταξη. Το Συμβούλιο κατέληξε σε πολιτική συμφωνία όσον αφορά τη σχετική οδηγία στις 27 Φεβρουαρίου 2003. Η οδηγία αναγνωρίζει το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης για υπηκόους τρίτων χωρών που διαθέτουν άδεια διαμονής διάρκειας ενός έτους και πλέον, οι οποίοι μπορούν ευλόγως να προσδοκούν ότι θα τους χορηγηθεί τίτλος μόνιμης διαμονής. Για την άσκηση του δικαιώματος αυτού, τα κράτη μέλη θα μπορούν να απαιτούν τη συμμόρφωση των υπηκόων τρίτων χωρών με τα μέτρα ένταξης που προβλέπει η εθνική νομοθεσία. Μεγάλη σημασία για την ένταξη των μελών της οικογένειας έχει η διάταξη που τους παρέχει δικαίωμα πρόσβασης σε απασχόληση, εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση υπό τις ίδιες προϋποθέσεις όπως και ο αιτών.

Η πρόταση οδηγίας σχετικά με το **καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών κατοίκων μακράς διαρκείας**⁹ βασίζεται στη μακροχρόνια παράδοση που ακολουθείται στα κράτη μέλη η διάρκεια της διαμονής να επηρεάζει το επίπεδο δικαιωμάτων του ενδιαφερομένου. Πρόκειται για μέσο ουσιώδους σημασίας για την ένταξη όσων σχεδιάζουν να εγκατασταθούν για μακρό χρόνο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πρόταση καθορίζει τις προϋποθέσεις χορήγησης του καθεστώτος του κατοίκου μακράς διαρκείας, η βασικότερη από τις οποίες είναι η πενταετής νόμιμη και αδιάλειπτη διαμονή. Στο Συμβούλιο συζητείται επίσης ως εύλογη απαίτηση η προθυμία συμμετοχής σε μέτρα ένταξης. Στους υπηκόους τρίτων χωρών κατοίκους μακράς διαρκείας εξασφαλίζεται ίση μεταχείριση με τους υπηκόους της ΕΕ από διάφορες απόψεις που καλύπτουν τους περισσότερους κοινωνικοοικονομικούς τομείς. Οι κάτοικοι μακράς διαρκείας έχουν επίσης το δικαίωμα να διαμένουν σε άλλο κράτος μέλος για λόγους απασχόλησης ή σπουδών υπό τις προϋποθέσεις που τάσσει η οδηγία.

Στόχος της πρότασης οδηγίας για τις **προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων**¹⁰ είναι, αφενός, να προσφέρει στους εργαζομένους υπηκόους τρίτων χωρών ένα δίαυλο που θα μπορούσε να οδηγήσει σε περισσότερο μόνιμο καθεστώς για όσους συνεχίζουν να εργάζονται και, αφετέρου, να εξασφαλίσει ένα ασφαλές νομικό καθεστώς κατά την παραμονή στην ΕΕ για όσους επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής τους μετά τη λήξη της άδειας διαμονής τους. Η πρόταση ακολουθεί την αρχή ότι η διάρκεια παραμονής πρέπει να δρα

⁸ COM(2002)225

⁹ COM(2001)127

¹⁰ COM(2001)386

επαυξητικά όσον αφορά τα δικαιώματα και συνεπώς διευκολύνει την ανανέωση της άδειας διαμονής του εργαζομένου υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος κατοικεί στην ΕΕ επί περισσότερα από τρία χρόνια, ενώ επίσης ευθυγραμμίζει τα δικαιώματα των εργαζομένων αυτών με τα δικαιώματα που προτείνονται για τους κατοίκους μακράς διαρκείας, αν και κατά λιγότερο εξαντλητικό τρόπο. Δεν επηρεάζει τους αριθμούς, εφόσον δεν έχει επίπτωση στην ευθύνη των κρατών μελών να αποφασίζουν αν πρόκειται να δεχθούν οικονομικούς μετανάστες ή όχι λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες της αγοράς εργασίας τους και τη γενική τους ικανότητα να τους εντάξουν στην κοινωνία τους.

Επιπλέον, η Επιτροπή έχει υποβάλει προτάσεις οδηγίας για την **εισδοχή σπουδαστών και εθελοντών**, ενώ εκπονεί και νέα πρόταση για την **εισδοχή ερευνητών**. Η νέα αυτή πρόταση για την εισδοχή ερευνητών έχει ουσιώδη σημασία για την επίτευξη των στόχων της Λισσαβώνας από την άποψη της ανταγωνιστικότητας, καθώς και για την επίτευξη του στόχου της Βαρκελώνης για αύξηση των επενδύσεων για έρευνα στο 3% του ΑΕγχΠ με τα δύο τρίτα του ποσού αυτού να προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα, έως το 2010¹¹.

Διατάξεις σχετικές με την ένταξη περιέχονται και σε ορισμένες νομοθετικές πράξεις για την πολιτική ασύλου, όπως η οδηγία του Συμβουλίου¹² που θεσπίζει **ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο**¹³. Η πρόταση οδηγίας για τη θέσπιση **ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους**¹⁴ περιέχει ειδικό κεφάλαιο για τη ρύθμιση του περιεχομένου της διεθνούς προστασίας και τη διευκρίνιση των δικαιωμάτων των οποίων χαίρει ο πρόσφυγας ή το άτομο που δικαιούται επικουρικής προστασίας. Η οδηγία επιτάσσει στα κράτη μέλη την παροχή προγραμμάτων προσαρμοσμένων στις ανάγκες των προσφύγων για τη διευκόλυνση της ένταξής τους στην κοινωνία.

Η ΕΕ έχει επίσης θεσπίσει **νομικό πλαίσιο για την καταπολέμηση των διακρίσεων** – οι οποίες μπορούν να θέσουν ανυπέρβλητα προσκόμματα στη διαδικασία ένταξης – και ιδίως κοινές ελάχιστες απαιτήσεις για την προώθηση της ίσης μεταχείρισης και την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Οι οδηγίες της ΕΕ που εγκρίθηκαν το 2000¹⁵ προβλέπουν σημαντικά νέα δικαιώματα τόσο για τους εισερχόμενους μετανάστες όσο και για τις εθνικές μειονότητες που είναι εγκατεστημένες στην ΕΕ. Το πεδίο εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων είναι ευρύ και καλύπτει την απασχόληση, την εκπαίδευση, την κοινωνική ασφάλιση, την υγειονομική περίθαλψη, την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και τη στέγαση. Παρόλο που οι οδηγίες δεν καλύπτουν τις διακρίσεις λόγω εθνικότητας και δεν επηρεάζουν τις προϋποθέσεις για την είσοδο και διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών και τη μεταχείριση που τους επιφυλάσσεται λόγω του νομικού καθεστώτος τους, είναι εφαρμοστέες σε όλα τα άτομα που κατοικούν στα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων των υπηκόων τρίτων χωρών. Επιπλέον, στο πλαίσιο του συνοδευτικού προγράμματος για την καταπολέμηση των διακρίσεων πραγματοποιούνται πολλές δραστηριότητες με στόχο την

¹¹ COM (2003)266 τελικό και SEC (2003)489

¹² 2003/9/EK της 27^{ης} Ιανουαρίου 2003, ΕΕΕΚ L 31 της 6^{ης} Φεβρουαρίου 2003, σελ.18

¹³ Ανάλογη παρατήρηση μπορεί να γίνει για την οδηγία του Συμβουλίου 2001/55/EK σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων (ΕΕΕΚ L 212, 7 Αυγούστου 2001, σελ.12).

¹⁴ COM(2001)510

¹⁵ Οδηγίες 2000/43/EK και 2000/78/EK.

ανταλλαγή εμπειριών και καλών πρακτικών. Η Επιτροπή στηρίζει επίσης το έργο του Ευρωπαϊκού Κέντρου Παρακολούθησης Ρατσισμού.

Η ΕΕ έχει επίσης σημειώσει πρόοδο όσον αφορά την παροχή στους υπηκόους τρίτων χωρών του ίδιου επιπέδου προστασίας του οποίου χαιρούν οι εργαζόμενοι της ΕΕ **στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης** κατά τη μετακίνηση εντός της ΕΕ. Ως αποτέλεσμα της εφαρμογής του νέου κανονισμού 1408/71, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που κατοικούν νόμιμα στην ΕΕ θα πρέπει να αποκτήσουν τα ίδια δικαιώματα που διαθέτουν οι υπήκοοι της ΕΕ κατά τη μετακίνηση στο εσωτερικό της ΕΕ. Η έγκριση του εν λόγω κανονισμού αποτελεί σημαντικό ορόσημο ενόψει της μελλοντικής έγκρισης των οδηγιών για το καθεστώς των κατοίκων μακράς διάρκειας και την εισδοχή για λόγους απασχόλησης.

1.2. Μέσα πολιτικής της ΕΕ που στηρίζουν την ένταξη, την απασχόληση και την κοινωνική συνοχή

Βάσει της εντολής της Λισσαβόνας, η ΕΕ ανέπτυξε ανοικτές μεθόδους συντονισμού στους τομείς της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης, πολιτικές οι οποίες αφορούν άμεσα την ένταξη των μεταναστών στην ΕΕ. Οι πολιτικές αυτές συνδυάζουν συγκεκριμένα αντικείμενα και στόχους πολιτικής που τίθενται σε επίπεδο ΕΕ και μεταφράζονται σε εθνικά σχέδια, χρησιμοποίηση κριτηρίων αναφοράς και δεικτών για τη μέτρηση της προόδου, ανταλλαγή εμπειριών και αξιολόγηση από ομοτίμους ούτως ώστε να εξαχθούν συμπεράσματα από τις καλές πρακτικές.

Αφής στιγμής εγκαινιάστηκε η **Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ)** το 1997, η ένταξη των μειονεκτουσών ομάδων, συμπεριλαμβανομένων των διακινουμένων εργαζομένων και των εθνικών μειονοτήτων, και η καταπολέμηση των διακρίσεων αποτελούν κεντρικά χαρακτηριστικά των κατευθυντηρίων γραμμών για την απασχόληση. Σε ανακοίνωση που εξέδωσε στις 17 Ιουλίου 2002¹⁶, η Επιτροπή προέβη σε ανασκόπηση της εμπειρίας που αποκτήθηκε κατά τα πέντε έτη εφαρμογής της ΕΣΑ και επεσήμανε τα σημαντικότερα θέματα της συζήτησης για το μέλλον της. Τα θέματα αυτά περιλαμβάνουν τη μείωση της ψαλίδας απασχόλησης μεταξύ των υπηκόων της ΕΕ και των υπηκόων τρίτων χωρών, την προώθηση της πλήρους συμμετοχής και απασχόλησης των μεταναστών 2^{ης} γενεάς, την αντιμετώπιση των ειδικών αναγκών των μεταναστριών, την καταστολή της λαθρομετανάστευσης και τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική μορφή απασχόλησης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ΕΕ έχει επίσης δημιουργήσει και αναπτύξει το δίκτυο EURES¹⁷, το οποίο αποτελεί σημαντικότερο μέσο δημοσιοποίησης των κενών θέσεων εργασίας σε ολόκληρη την ΕΕ. Επίσης, έχουν αναπτυχθεί ήδη και άλλες πρωτοβουλίες συγκεκριμένης στόχευσης, όπως η δικτυακή πύλη PLOTEUS για τις ευκαιρίες μάθησης και η Πύλη Κινητικότητας Ερευνητών και το Δίκτυο Κέντρων Κινητικότητας που παρέχουν πληροφορίες για την κινητικότητα των ερευνητών.

Στον τομέα της **κοινωνικής ενσωμάτωσης**, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000) συμφώνησε μια σειρά κοινών στόχων για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας¹⁸. Τα πρώτα εθνικά σχέδια δράσης κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού (ΕΣΔ/ενσ), τα οποία υπεβλήθησαν τον Ιούνιο 2001 επεσήμαιναν

¹⁶ Com(2002)416 της 17^{ης} Ιουλίου 2002 “Απολογισμός πέντε ετών ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση”

¹⁷ Απόφαση της Επιτροπής 2003/8/ΕΚ της 23^{ης} Δεκεμβρίου 2002 – ΕΕ L5/16 της 10.01.2003

¹⁸ Διευκόλυνση της συμμετοχής στην απασχόληση και πρόσβαση για όλους σε πόρους, δικαιώματα, αγαθά και υπηρεσίες· αποτροπή των κινδύνων αποκλεισμού· παροχή συνδρομής προς τους πλέον ευάλωτους και κινητοποίηση όλων των αρμοδίων φορέων στον αγώνα κατά του κοινωνικού αποκλεισμού.

σαφώς ότι οι εθνικές μειονότητες αντιμετωπίζουν σοβαρό κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού και διακρίσεων. Εντούτοις, παρά την ευρεία αναγνώριση αυτών των κινδύνων, τα πρώτα ΕΣΔ/ενσ δεν περιελάμβαναν δεδομένα για τις εν λόγω ομάδες.

Τον Ιούλιο 2001, η Επιτροπή πρότεινε μια ανοικτή μέθοδο συντονισμού της κοινοτικής μεταναστευτικής πολιτικής, ενώ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, το Δεκέμβριο 2001, ζήτησε την **εντατικοποίηση της ανταλλαγής πληροφοριών για τη μετανάστευση**. Κατόπιν αυτού, οι υπηρεσίες της Επιτροπής εγκαινίασαν συνεδριάσεις διαβουλεύσεων ώστε να υπάρξει ένα βήμα συζήτησης των μεταναστευτικών προβλημάτων στην ΕΕ. Η μέθοδος της πραγματοποίησης συναντήσεων για την ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών χρησιμοποιείται και για τη διερεύνηση του θέματος της διακρατικής κινητικότητας ορισμένων κατηγοριών ατόμων, όπως οι ερευνητές. Επιπλέον, κατόπιν των συμπερασμάτων του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Οκτωβρίου 2002, συστήθηκε δίκτυο εθνικών σημείων επαφής για την ένταξη.

Για την υποστήριξη των πολιτικών δεσμεύσεων της ΕΕ στον τομέα της ένταξης, της απασχόλησης και της κοινωνικής συνοχής, προβλέπονται ορισμένα **χρηματοδοτικά μέσα και άλλες πρωτοβουλίες της ΕΕ** που στηρίζουν άμεσα ή έμμεσα την ένταξη των μεταναστών. Αυτό ισχύει ιδίως για τα Διαρθρωτικά Ταμεία, και ιδίως για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Η ΕΕ στηρίζει επίσης την ένταξη μέσω της ανάπτυξης καινοτόμων δράσεων, δικτύων και ανταλλαγής εμπειριών στο πλαίσιο του προγράμματος EQUAL, της πρωτοβουλίας URBAN II που αφορά την αναζωογόνηση των πόλεων, καθώς και μέσω των προγραμμάτων της για την προώθηση της ισότητας των φύλων και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων. Επιπλέον, κοινοτικά κονδύλια χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο του Πολυετούς Προγράμματος για τις Επιχειρήσεις και την Επιχειρηματική Δραστηριότητα 2001-2005 του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων για δραστηριότητες μικρών δανείων προς μετανάστες επιχειρηματίες. Επιπλέον, το πολυετές πρόγραμμα στοχεύει συγκεκριμένα τους επιχειρηματίες που ανήκουν σε εθνικές μειονότητες ως τμήμα των γενικών δραστηριοτήτων του, συμπεριλαμβανομένων των διαδικαστικών δραστηριοτήτων BEST. Στον τομέα της εκπαίδευσης και του πολιτισμού, έχουν αναληφθεί πολλές πρωτοβουλίες με στόχο την ένταξη των μεταναστών στο πλαίσιο των προγραμμάτων ΣΩΚΡΑΤΗΣ, LEONARDO DA VINCI, NEOLAIA και ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ 2000.

Στο πλαίσιο της χάραξης κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο, το Συμβούλιο έχει συστήσει Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες (ΕΤΠ)¹⁹, στόχος του οποίου είναι "να στηριχθούν οι ενέργειες των κρατών μελών που αποβλέπουν στην προώθηση της κοινωνικής και οικονομικής ένταξης των προσφύγων στο μέτρο που αυτή συνεισφέρει στην υλοποίηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής". Κατά την περίοδο 2000-2002, 28,3% των διαθέσιμων κονδυλίων (19 εκατομμύρια ευρώ) διατέθηκε σε σχετικές δράσεις. Το 2002, η Επιτροπή συνέστησε Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης ως εργαλείο για τη βελτίωση της ανάλυσης και της έρευνας για τη μετανάστευση και το άσυλο στην ΕΕ.

1.3. Εθνικές προσεγγίσεις της ένταξης

Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν καταβάλει μεγάλες προσπάθειες τα τελευταία χρόνια για τη βελτίωση της ένταξης των μεταναστών και των ατόμων που χαίρουν διεθνούς προστασίας με την ανάπτυξη εθνικών πολιτικών ένταξης. Μετά από αίτημα του άτυπου Συμβουλίου

¹⁹ Το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες ιδρύθηκε βάσει του άρθρου 63(2)(β) της Συνθήκης ΕΚ με απόφαση του Συμβουλίου της 28^{ης} Σεπτεμβρίου 2000, καλύπτει την περίοδο 2000-04 και διαθέτει ενδεικτικό προϋπολογισμό (γραμμή Β5-810 του προϋπολογισμού) 216 εκατομμυρίων ευρώ για μια πενταετία.

Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων που συνήλθε στη Βέροια στις 28-29 Μαρτίου 2003, η Επιτροπή εκπόνησε έκθεση σύνθεσης προς το Συμβούλιο για τις πολιτικές και τις πρακτικές ένταξης στα κράτη μέλη, η οποία επισυνάπτεται στην παρούσα ανακοίνωση ως Παράρτημα 1. Η έκθεση, η οποία προβαίνει σε ανασκόπηση της επικρατούσας κατάστασης, περιέχει λεπτομερέστερες πληροφορίες για τις εθνικές πολιτικές ένταξης.

Πολλά κράτη μέλη θεωρούν ότι οι πολιτικές τις οποίες ακολουθούν μέχρι σήμερα δεν έχουν αποδειχθεί αρκετά αποτελεσματικές. Έτσι, εκφράζονται όλο και περισσότερες ανησυχίες για τους φραγμούς που συνεχίζουν να ανακόπτουν την επιτυχή ένταξη – ο συνηθέστερος από τους οποίους αφορά την ανεπαρκή γνώση της γλώσσας της χώρας υποδοχής, παρόλο που η ανεργία και η ανεπαρκής εκπαίδευση ή η έλλειψη τυπικών δεξιοτήτων κρίνονται επίσης σημαντικά εμπόδια.

Οι συζητήσεις που διεξάγονται αυτή τη στιγμή στο επίπεδο της ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις της ένταξης αντικατοπτρίζουν την πολιτική σημασία που αποδίδουν τα κράτη μέλη στην επιτυχή ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών. Ένας σημαντικός τομέας συζήτησης αφορά τη φύση των προγραμμάτων ένταξης και το είδος μέτρων ένταξης που πρέπει να προβλεφθούν. Ένα άλλο ζωτικό ζήτημα είναι το κατά πόσον τα μέτρα πρέπει να είναι υποχρεωτικά ή όχι, καθώς και ποιες θα πρέπει να είναι οι συνέπειες της μη συμμόρφωσης από άποψη νομικών και οικονομικών επιπτώσεων. Το αν η μη συμμόρφωση με τα αναγκαστικά μέτρα πρέπει να οδηγεί τελικά στην ανάκληση της άδειας διαμονής είναι ζήτημα το οποίο διαδραματίζει ολοένα και σημαντικότερο ρόλο στη διαπραγμάτευση των διαφόρων νομοθετικών προτάσεων που εξετάζονται σήμερα από το Συμβούλιο. Από τις εν λόγω συζητήσεις προκύπτει ότι υπάρχουν πολλές ομοιότητες ανάμεσα στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη και στους τρόπους με τους οποίους προσπαθούν να τα αντιμετωπίσουν. Έτσι, αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο η ανάγκη ανάληψης συλλογικής δράσης στο επίπεδο της ΕΕ με την ανάπτυξη επιπρόσθετων κοινών μέσων και την προσαρμογή των ήδη ισχυόντων στις νέες προκλήσεις.

2. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΗ ΠΡΟΚΛΗΣΗ: ΜΙΑ ΝΕΑ ΔΙΑΣΤΑΣΗ

Σε ένα γενικό και οικονομικό πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από ορισμένες ελλείψεις εργατικού δυναμικού και δεξιοτήτων, ανταγωνισμό για το εργατικό δυναμικό υψηλής εξειδίκευσης σε μια παγκοσμιοποιημένη οικονομία και επιταχυνόμενη δημογραφική γήρανση, η μετανάστευση στην ΕΕ αποκτά νέα χαρακτηριστικά, όπως έχει υπογραμμιστεί ήδη στην ανακοίνωση που εξέδωσε η Επιτροπή το Νοέμβριο 2000²⁰. Η μετανάστευση οφείλεται σε παράγοντες "έλξης" αλλά και "ώθησης" και συνεπώς είναι σημαντικό να συνδεθεί με τις προοπτικές της απασχόλησης και τα χαρακτηριστικά των μελλοντικών αναγκών της αγοράς εργασίας. Δεδομένου ότι η αύξηση των μεταναστευτικών ροών θα είναι όλο και περισσότερο πιθανή και αναγκαία, είναι σημαντικό να προκαταληφθούν αυτές οι αλλαγές.

2.1. Φυσιογνωμία των μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ

Τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν μακρά παράδοση μετανάστευσης, η οποία, συνολικά, έχει συμβάλει θετικά στην οικονομική ανάπτυξη και στην προσαρμοστικότητα της αγοράς εργασίας, παρόλο που η μορφή και η δυναμική της ποικίλλουν σημαντικά ανάλογα με τη χώρα και τη χρονική στιγμή. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών αποτελούσαν περίπου το 4% των κατοίκων της ΕΕ το

²⁰ COM(2000)757

2000²¹. Κατά τη δεκαετία του 1990, η θετική καθαρή μετανάστευση απετέλεσε την κυριότερη συνιστώσα της μεταβολής του πληθυσμού στα περισσότερα κράτη μέλη και έως τα τέλη της δεκαετίας κυμαινόταν συνολικά για ολόκληρη την ΕΕ σε περίπου 850.000 καθαρούς διεθνείς μετανάστες ετησίως (συμπεριλαμβανομένων των παλιννοστούντων υπηκόων της ΕΕ). Ο αντίστοιχος αριθμός για το 2001 υπολογίζεται ελάχιστα ανώτερος του 1 εκατομμυρίου .

Κατά την ίδια περίοδο, παρατηρήθηκε επίσης διεύρυνση και διαφοροποίηση της τυπολογίας των μεταναστών, της φυσιογνωμίας των ροών και της ομάδας των χωρών μετανάστευσης και υποδοχής. Οι αλλαγές που επηρέασαν την αναζήτηση ασύλου είχαν ως αποτέλεσμα την κορύφωση του αριθμού των αιτήσεων το 1992 και το 1997, κυρίως λόγω των πολέμων στην πρώην Γιουγκοσλαβία και των ενόπλων συρράξεων σε ολόκληρο τον κόσμο. Επίσης, πρώην χώρες προέλευσης μεταναστών (νότια κράτη μέλη και Ιρλανδία) κατέστησαν χώρες υποδοχής μεταναστών με μεγάλη ροή μεταναστών στο εσωτερικό τους αποτελούμενη τόσο από παλιννοστούντες ημεδαπούς όσο και από αλλοδαπούς, οι περισσότεροι από τους οποίους προήρχοντο από χώρες εκτός ΕΕ. Λόγω της αύξησης του πληθυσμού νεαρών ενηλίκων σε πολλές τρίτες χώρες, των οικονομικών και κοινωνικών διαφορών, καθώς και της πολιτικής αστάθειας, η μεταναστευτική πίεση δεν είναι πιθανόν να μειωθεί στο προσεχές μέλλον.

Με την προσχώρηση δέκα νέων κρατών μελών στην ΕΕ το 2004, μέρος της μετανάστευσης των προηγούμενων ετών θα μετατραπεί σε εσωτερική κινητικότητα. Από την προηγούμενη εμπειρία και από πρόσφατες εκτιμήσεις²² προκύπτει ότι η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού από τα νέα κράτη μέλη θα είναι μάλλον μέτρια έως μικρή, με ειδικές καταστάσεις στις μεθοριακές περιοχές. Συγχρόνως, το μέγεθος και η δυναμική της συμβολής των μεταναστεύσεων στην πληθυσμιακή μεταβολή της ΕΕ των 25 πιθανότατα θα αυξηθεί, δεδομένου ότι οι δημογραφικές τάσεις είναι παρόμοιες στα σημερινά και στα νέα κράτη μέλη.

2.2. Ο οικονομικός ρόλος της μετανάστευσης και οι επιπτώσεις της στην απασχόληση²³

Εκτός από το ότι η μετανάστευση πρέπει να αναγνωριστεί ότι αποτελεί πηγή πολιτισμικού και κοινωνικού πλουτισμού, ιδίως διότι συμβάλλει στην επιχειρηματικότητα, στην ποικιλομορφία και στην καινοτομία, έχει και σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις στην απασχόληση και στην ανάπτυξη, δεδομένου ότι αυξάνει την προσφορά εργατικού δυναμικού και συμβάλλει στην αντιμετώπιση των ελλείψεων. Επιπλέον, η μετανάστευση τείνει να ασκεί συνολικά θετική επίδραση στη ζήτηση προϊόντων και συνεπώς και εργασίας.

Μελέτες από ολόκληρο τον κόσμο (π.χ. της ΔΟΕ, του ΔΝΤ, του ΟΟΣΑ) επιβεβαιώνουν γενικά ότι η μετανάστευση έχει ορισμένες θετικές οικονομικές επιπτώσεις²⁴. Για παράδειγμα, έχει

²¹ Για λεπτομερέστερες πληροφορίες, βλ. για παράδειγμα, Eurostat, *Women and men migrating to and from the EU*, Statistics in focus, Theme 3 - 2/2003; Eurostat, *First demographic estimates for 2002*, Statistics in focus, Theme 3 - 25/2002. Οι αριθμοί που αναφέρονται στην παρούσα παράγραφο έχουν ληφθεί από τα δύο αυτά δημοσιεύματα. Βλ. και Σχήματα 1 και 2 του παραρτήματος 2.

²² Ευρωπαϊκό Κονσόρτσιουμ για την Ένταξη (2001) *The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour markets in the EU member States*. Από τις εκτιμήσεις προκύπτει ότι οι ροές από τα νέα κράτη μέλη προς τα σημερινά 15 κράτη μέλη ενδέχεται να ανέλθουν αρχικά σε περίπου 350.000 άτομα μόνον. Η ετήσια καθαρή εισροή θα μειωθεί με την πάροδο του χρόνου, ούτως ώστε έως το 2030, ο συνολικός πληθυσμός υπηκόων των νέων κρατών μελών στην ΕΕ των 15 αναμένεται να σταθεροποιηθεί στο επίπεδο των 3,5 εκατομμυρίων ατόμων περίπου. Η θέσπιση μεταβατικών περιόδων θα επιτρέψει την κατανομή των εισροών σε μεγαλύτερη χρονική περίοδο.

²³ Δεν καλύπτεται η επίπτωση στις χώρες καταγωγής, η οποία εξετάστηκε λεπτομερέστερα σε πρόσφατη ανακοίνωση της Επιτροπής (COM(2002) 703) της 3.12.2002

πλέον αναγνωριστεί ότι η μετανάστευση στις ΗΠΑ είναι ένας από τους παράγοντες που εξηγούν τη μακρά περίοδο οικονομικής ανάπτυξης της δεκαετίας του 1990 με μέση ετήσια αύξηση της απασχόλησης 1,5% και συνολική οικονομική ανάπτυξη υψηλότερη του 3%. Επιπλέον, φαίνεται ότι τα μεγάλα κύματα νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης²⁵ στις ΗΠΑ από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 είναι ο κυριότερος λόγος για τον οποίο η ηλικιακή καμπύλη των ΗΠΑ βελτιώθηκε σημαντικά σε σχέση με εκείνη της Ευρώπης και διαφέρει πλέον ουσιαστικά από αυτή (βλ. Σχήμα 3 του παραρτήματος). Αντιθέτως, όλο και συχνότερα αναφέρεται ως αιτία της οικονομικής στασιμότητας στην Ιαπωνία την τελευταία δεκαετία, μεταξύ άλλων και η μείωση του πληθυσμού σε ηλικία απασχόλησης από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 με τους αυστηρούς περιορισμούς της μετανάστευσης οι οποίοι κατέστησαν την εισροή μεταναστών υπερβολικά μικρή για να μπορέσει να αντισταθμίσει τις επιπτώσεις της ταχείας γήρανσης στην προσφορά εργατικού δυναμικού, στην απασχόληση και στην ανάπτυξη (βλ. Σχήμα 4 του παραρτήματος).

Στην Ευρώπη, ο πληθυσμός σε ηλικία απασχόλησης θα είχε αρχίσει ήδη να συρρικνώνεται σε ορισμένα κράτη μέλη αν δεν υπήρχε η εισροή μεταναστών (βλ. Σχήμα 5 του παραρτήματος). Η πρόσφατη αύξηση της μετανάστευσης στην Ιρλανδία, μετά από μια τροποποίηση του καθεστώτος αδειών εργασίας ώστε να περιοριστούν οι ελλείψεις εργατικού δυναμικού, φαίνεται ότι έχει συμβάλει στις συνεχιζόμενες αναπτυξιακές επιδόσεις της χώρας²⁶.

Από την άποψη των ευκαιριών απασχόλησης, ελάχιστα στοιχεία υποδεικνύουν ότι η μετανάστευση προκάλεσε αύξηση της ανεργίας²⁷. Βραχυπρόθεσμα, η μετανάστευση ενδέχεται να έχει ευνοϊκές επιπτώσεις για την εγχώρια απασχόληση στο βαθμό που αυξάνει την ευελιξία των αγορών εργασίας. Αυτό ισχύει ιδίως στην περίπτωση της προσωρινής μετανάστευσης. Περαιτέρω, εφόσον οι μετανάστες δεν αντικαθιστούν συνήθως ημεδαπούς εργαζομένους, οι δεξιότητες και τα προσόντα τους μπορούν να δράσουν συμπληρωματικά προς εκείνα των υπηκόων της ΕΕ. Αυτό δεν αποκλείει δυσμενείς επιπτώσεις σε συγκεκριμένες ομάδες ή κλάδους. Τα εμπειρικά πορίσματα υποδηλώνουν ότι οι αρνητικές επιπτώσεις επικεντρώνονται στους εργάτες της μεταποιητικής βιομηχανίας και στο ανειδίκευτο εργατικό δυναμικό στις υπηρεσίες.²⁸

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών τείνουν να συγκεντρώνονται σε συγκεκριμένους κλάδους και απασχολήσεις, παρόλο που το φαινόμενο αυτό φυσικά μειώνεται με την πάροδο του χρόνου. Για παράδειγμα, αποτελούν ποσοστό μεγαλύτερο του 10% των απασχολουμένων στον κλάδο της οικιακής εργασίας και σχεδόν 8% στον κλάδο ξενοδοχείων και εστίασης (έναντι 3% της συνολικής απασχόλησης). Το ποσοστό απασχόλησής τους σε χειρωνακτικές εργασίες είναι

²⁴ Παρά τα στοιχεία που αποδεικνύουν θετικές μακροοικονομικές επιπτώσεις, πολλοί αισθάνονται αμηχανία όσον αφορά τις επιπτώσεις της μετανάστευσης. Το γεγονός αυτό μπορεί να συνδέεται με το ότι, παρόλο που η μετανάστευση μπορεί να είναι επωφελής από γενική οικονομική άποψη, το κόστος και τα οφέλη της δεν κατανέμονται ισόρροπα. Επιπλέον, μερικά από τα πλέον μακροπρόθεσμα οφέλη που οφείλονται στην θετική επιρροή των μεταναστών είναι δύσκολο να αποδειχθούν, όπως οι επιπτώσεις στη συνολική ζήτηση ως κινητήριος μοχλός της οικονομικής ανάπτυξης.

²⁵ Μεταξύ του 1990 και του 2000, προστέθηκαν στον πληθυσμό των ΗΠΑ σχεδόν 33 εκατομμύρια άτομα. Η μετανάστευση είναι η αιτία για το ένα τρίτο περίπου της αύξησης του πληθυσμού των ΗΠΑ τη δεκαετία του 1980 και για ένα διαρκώς αυξανόμενο ποσοστό κατά τη δεκαετία του 1990. Μεταξύ των ετών 1995 και 2000, η μετανάστευση συνέβαλε στο 40% περίπου της αύξησης του πληθυσμού (UN World Population, medium variant, 2000 revision). Αυτή η ουσιαστική δημογραφική συμβολή στην ανάπτυξη των ΗΠΑ εξηγεί γιατί η διαφορά ανάπτυξης μεταξύ ΗΠΑ και ΕΕ είναι μεγαλύτερη σε όρους ΑΕγχΠ από ό,τι σε όρους κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ.

²⁶ Trends in international migration, 2002, ΟΟΣΑ.

²⁷ J. Coppel κ.ά., "Trends in Immigration and Economic Consequences", ECO/WKP(2001)10

²⁸ Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο Ένταξης (2001), έnth. av.

υψηλότερο για όλους τους τύπους προσόντων από το ποσοστό των υπηκόων της ΕΕ (και σχεδόν διπλάσιο για την ανειδίκευτη χειρωνακτική εργασία – μια ομάδα εργασίας στην οποία περισσότερο από το ένα τρίτο των θέσεων είναι μάλλον χαμηλής ποιότητας²⁹). Η χωρική κατανομή της μετανάστευσης ποικίλλει επίσης σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών και των διαφόρων περιφερειών, με σχετικά υψηλότερη συγκέντρωση στις αστικές και βιομηχανοποιημένες ζώνες.

Η τομεακή συγκέντρωση των μεταναστών αντιστοιχεί σε περιορισμένους φραγμούς εισόδου και στις απαιτήσεις από άποψη συγκεκριμένων δεξιοτήτων. Προσφέρει στους υπηκόους τρίτων χωρών ένα σημείο εισόδου στην αγορά εργασίας και την απόκτηση δεξιοτήτων, όπως η γλώσσα. Αντιστοίχως, η σχετικά μεγάλη συγκέντρωση υπηκόων τρίτων χωρών σε ορισμένους κλάδους με περιορισμένα δικαιώματα ή πεδίο κινητικότητας εντός της αγοράς εργασίας δεν ισχυροποιεί τη θέση τους όσον αφορά τους μισθούς και την ποιότητα των θέσεων απασχόλησης. Το φαινόμενο αυτό, σε συνδυασμό με την ασθενή εκπροσώπηση των εργαζομένων αυτών στον κοινωνικό διάλογο, ενισχύει την απροθυμία των ημεδαπών να απασχοληθούν στις εν λόγω θέσεις και οξύνει τους διαχωρισμούς στην αγορά εργασίας.

Οι επιπτώσεις της μετανάστευσης στους εγχώριους μισθούς και ημερομίσθια κυμαίνεται μεταξύ $-0,3$ και $+0,3$ τοις εκατό³⁰. Οι επιπτώσεις στους μισθούς και στην απασχόληση είναι περισσότερο αρνητικές για ορισμένους εγχώριους εργαζομένους, ιδίως τους λιγότερο ειδικευμένους, λόγω των επιπτώσεων υποκατάστασης, ενώ είναι θετικές για τους εργαζομένους υψηλής εξειδίκευσης, πιθανόν μέσω κερδών από άποψη παραγωγικότητας τα οποία επιτυγχάνονται χάρη στη συμπληρωματικότητα μεταξύ των εργαζομένων αυτών και των μεταναστών. Η καθαρή επίπτωση της μετανάστευσης στα δημόσια οικονομικά των χωρών υποδοχής, δηλ. στις δαπάνες και στα έσοδα της κυβέρνησης φαίνεται περιορισμένη μέχρι σήμερα³¹ και υπάρχουν στοιχεία ότι θα μπορούσε να αποδειχθεί συνολικά θετική. Επιπλέον, από τις περισσότερες μελέτες προκύπτει ότι οι μετακινούμενοι εργαζόμενοι δεν εξαρτώνται από την κοινωνική πρόνοια περισσότερο από τα τμήματα του εγχώριου πληθυσμού που βρίσκονται στην ίδια κοινωνική θέση και στην ίδια κατάσταση από άποψη απασχόλησης.

2.3. Οι επιπτώσεις της δημογραφικής αλλαγής στην απασχόληση και στην οικονομική ανάπτυξη

Οι επιπτώσεις των δημογραφικών μεταβολών έχουν συζητηθεί με πολλές ευκαιρίες³² και μπορούν να εξηγηθούν με διάφορα σενάρια. Βάσει της υπόθεσης της Eurostat για περιορισμένη μετανάστευση³³, η δημογραφική γήρανση θα οδηγήσει σε μείωση του πληθυσμού σε ηλικία απασχόλησης στην ΕΕ των 25 από 303 σε 297 εκατομμύρια έως το 2020, και σε 280 εκατομμύριο έως το 2030. Αυτή η μείωση οφείλεται στις μακρόπνοες επιπτώσεις της μείωσης των ποσοστών γονιμότητας από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και θα ενταθεί λόγω της αύξησης της ομάδας πληθυσμού άνω των 65 ετών. Βάσει των ίδιων υποθέσεων³⁴, ο αριθμός των

²⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Η απασχόληση στην Ευρώπη 2001*

³⁰ H. Brückner, "Can international Migration Solve the Problems of European Labour Markets?", Γερμανικό Ινστιτούτο Οικονομικών Ερευνών, Απρίλιος 2002, σελ. 34.

³¹ J. Coppel κ.ά. (2002), *ένθ. αν.*

³² Βλ. για παράδειγμα την κοινή έκθεση με θέμα Συμμετοχή του εργατικού δυναμικού και ενεργός γήρανση – έκθεση για την κοινωνική κατάσταση 2002 και 2003

³³ Το τρέχον βασικό σενάριο της Eurostat προϋποθέτει μάλλον περιορισμένη καθαρή ετήσια εισροή μεταναστών στην ΕΕ των 15 περίπου 630.000 ατόμων, η οποία αντιστοιχεί σε καθαρή προσθήκη στον πληθυσμό ηλικίας απασχόλησης 450.000 ατόμων περίπου.

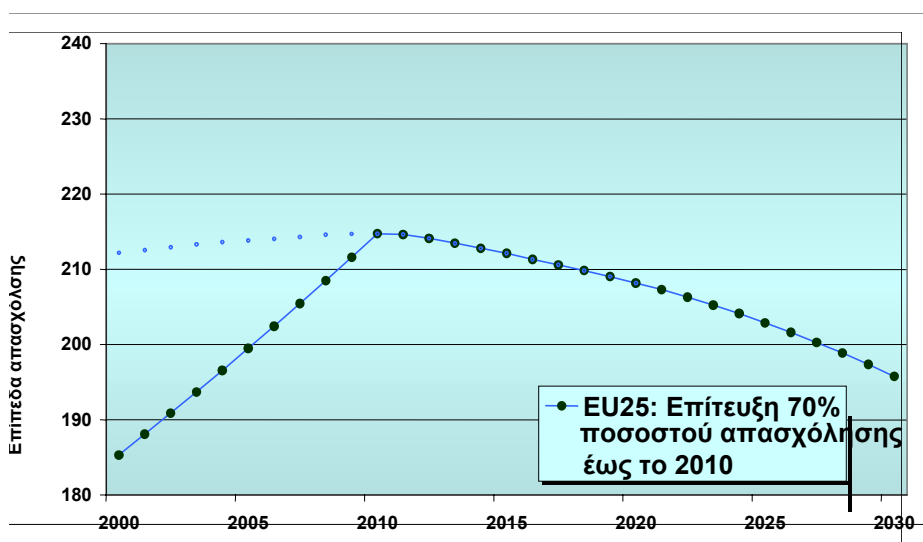
³⁴ Αυτές οι μακροπρόθεσμες προβολές για την Ένωση δεν λαμβάνουν ιδίως υπόψη ορισμένες μακροπρόθεσμες εξελίξεις, όπως η πιθανότητα ένταξης της Τουρκίας στην Ένωση.

ατόμων της εν λόγω ηλικιακής ομάδας θα αυξηθεί από 71 εκατομμύρια το 2000 σε 93 το 2020 και θα φθάσει τα 110 εκατομμύρια το 2030 στην ΕΕ των 25, προκαλώντας έτσι αύξηση του ποσοστού εξάρτησης υπερηλίκων από 23% σε 40% (βλ. Σχήματα 6 και 7)³⁵. Επίσης, ο αριθμός των ατόμων ηλικίας 80 ετών και άνω στην ΕΕ των 25 προβλέπεται να αυξηθεί από σχεδόν 16 εκατομμύρια το 2000 σε περίπου 30 εκατομμύρια το 2030.

Για τους σκοπούς της παρούσας ανακοίνωσης, η σημασία των εν λόγω δημογραφικών εξελίξεων για την αύξηση της απασχόλησης σκιαγραφείται από ένα παράδειγμα δημογραφικού σεναρίου στο οποίο ενσωματώνεται η επίτευξη του στόχου της Λισσαβώνας για ποσοστό απασχόλησης 70% έως το 2010 και σταθερό ποσοστό απασχόλησης στη συνέχεια³⁶. Σε ένα τέτοιο σενάριο, μπορεί να αναμένεται μετά το 2010 συνολική μείωση της απασχόλησης (βλ. γραφική παράσταση κατωτέρω), ενώ η μείωση του αριθμού απασχολουμένων μεταξύ 2010 και 2030 μπορεί να είναι της τάξεως των 20 εκατομμυρίων εργαζομένων για την ΕΕ των 25³⁷. Σε ένα εναλλακτικό σενάριο όπου το ποσοστό απασχόλησης υπερβαίνει το στόχο του 70% μετά το 2010 φθάνοντας το 75%, θα επέλθει και πάλι μείωση του αριθμού απασχολουμένων, αλλά σε μεταγενέστερο χρόνο και πιο περιορισμένη. Αυτή η μείωση των απασχολουμένων που αναμένεται βάσει αυτών των σεναρίων με σταθερό ποσοστό απασχόλησης από το 2010 ή το 2020 δεν μπορεί να αντιστραφεί από (μη αναμενόμενες) αυξήσεις των ποσοστών γονιμότητας, εφόσον θα χρειαστεί διάστημα μεγαλύτερο των δύο δεκαετιών έως ότου τα παιδιά που θα προέλθουν από τυχόν απότομη αύξηση των γεννήσεων φθάσουν σε ηλικία απασχόλησης και συμβάλουν στην αύξηση της συνολικής απασχόλησης.

Σενάριο μελλοντικών επιπέδων απασχόλησης (ΕΕ-25, περίοδος 2000-2030)

Συνολική απασχόληση (σε εκατομμύρια) με υποτιθέμενο ποσοστό απασχόλησης 70 % το 2010 και εξής έως το 2030



³⁵ Με ποσοστό απασχόλησης 70%, ο αριθμός απασχολουμένων ανά άτομο ηλικίας 65 ετών και άνω θα μειωθεί από 2,7 το 2010, σε περίπου 2,2 το 2020, 1,8 το 2030, 1,5 το 2040. Αν, μετά την επίτευξη του στόχου της Λισσαβώνας, το ποσοστό απασχόλησης αυξηθεί περαιτέρω σε 75% μεταξύ 2010 και 2020, η μείωση του λόγου θα είναι μικρότερη και θα φθάσει το 2,4 το 2020.

³⁶ Για να σκιαγραφηθούν οι συνέπειες της δημογραφικής μεταβολής *per se*, χρησιμοποιείται η ίδια υπόθεση όσον αφορά τις μεταναστευτικές ροές.

³⁷ 13 εκατομμύρια εργαζόμενοι για την ΕΕ των 15.

Η μείωση του συνολικού όγκου απασχόλησης σημαίνει αρνητική συμβολή της απασχόλησης στην οικονομική ανάπτυξη, η οποία συνίσταται στη συνδυασμένη επίπτωση της αύξησης της απασχόλησης και της παραγωγικότητας. Η αρνητική συμβολή της απασχόλησης στην οικονομική ανάπτυξη θα μπορούσε να αντισταθμιστεί από μεγαλύτερη αύξηση της παραγωγικότητας. Εντούτοις, βάσει των υποθέσεων του προαναφερθέντος δημογραφικού σεναρίου, μια μέση αύξηση του ΑΕγχΠ κατά ποσοστό 2,5% (μέση αύξηση στην ΕΕ από το 1990) θα προϋπέθετε ότι, μεταξύ 2010 και 2020, η αύξηση της παραγωγικότητας θα έπρεπε να φθάσει το 2,8%, ενώ μεταξύ 2020 και 2030, θα έπρεπε να ξεπεράσει το 3,0%, ούτως ώστε να αντισταθμίσει τη μείωση της απασχόλησης. Η αύξηση θα έπρεπε να είναι ακόμα μεγαλύτερη, για να επιτευχθεί ποσοστό αύξησης του ΑΕγχΠ 3%, πράγμα που θα αποτελούσε παρεκβολή των επιδόσεων που συμφωνήθηκαν στη Λισσαβόνα (βλ. Σχήμα 8 του παραρτήματος). Υποθέτοντας ότι δεν θα υπάρξουν προσαρμογές σε άλλες μεταβλητές που επηρεάζουν την παραγωγικότητα και την ανάπτυξη, τα αποτελέσματα αυτά είναι ενδεικτικά του μεγέθους των επιπτώσεων που μπορούν να αναμένονται εφόσον επιτευχθεί και διατηρηθεί ο στόχος της Λισσαβόνας για ποσοστό απασχόλησης 70% έως το 2010.

Παρόλο που δεν πρέπει να υποεκτιμηθούν οι δυνατότητες των τεχνολογιών εξοικονόμησης εργασίας, η πιθανότητα να φθάσει η αύξηση της παραγωγικότητας τα προαναφερόμενα μεγέθη τίθεται υπό αμφισβήτηση, αν λάβει κανείς υπόψη τις πρόσφατες τάσεις: στην ΕΕ των 15, η παραγωγικότητα της εργασίας αυξήθηκε κατά μέσον όρο κατά ποσοστό 4,5% τη δεκαετία του 1960, 2,5% τη δεκαετία του 1970 και 2% τη δεκαετία του 1980, πριν αρχίσει να εμφανίζει πτωτική τάση προς ποσοστό 1,2%. Η επίπτωση της μείωσης της απασχόλησης και της γήρανσης του εργατικού δυναμικού στην παραγωγικότητα δεν θα είναι αναγκαστικά θετική. Θα γίνει αισθητή μέσω διαφόρων διαύλων, όπως η υιοθέτηση τεχνολογιών εξοικονόμησης εργασίας, ως αποτέλεσμα της επιδείνωσης των συνθηκών στις αγορές εργασίας, της δυσκολίας των γηρασκόντων εργαζομένων να προσαρμοστούν στις νέες απαιτήσεις της αγοράς εργασίας, μεταβολών του ποσοστού αποταμίευσης, οι οποίες με τη σειρά τους θα επιβραδύνουν το ρυθμό των επενδύσεων και της ενσωμάτωσης της καινοτομίας σε νέα κεφαλαιουχικά αγαθά³⁸, κίνδυνο μείωσης της απόδοσης επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο λόγω της γήρανσης του πληθυσμού, μεταβολή του ρυθμού των επενδύσεων στην έρευνα³⁹, τεχνολογικές αλλαγές και αλλαγές στη γενική κλαδική και γεωγραφική κινητικότητα όσο θα μειώνεται το ποσοστό εργαζομένων νεαρής ηλικίας στο εργατικό δυναμικό.

Γενικά, και παρόλο που ο συνδυασμός των παραγόντων που επηρεάζουν την παραγωγικότητα είναι δύσκολο να προβλεφθεί, είναι αμφισβητήσιμο αν θα επιτευχθεί η αύξηση της παραγωγικότητας που είναι απαραίτητη για να αντισταθμιστεί η μείωση της απασχόλησης. Χωρίς την αύξηση της απασχόλησης που προέρχεται από την αύξηση της μετανάστευσης και εφόσον η αύξηση της παραγωγικότητας δεν υπερβεί τα σημερινά μεγέθη (0,5-1,5%), η μέση αύξηση του ΑΕγχΠ στην ΕΕ, όπως υπολογίζεται βάσει του προεκτεθέντος σεναρίου, θα μειωθεί σε 1% μεταξύ των ετών 2010-2020 και σε 0,6% μεταξύ των ετών 2020-2030.

Αυτό το σενάριο δεν λαμβάνει υπόψη τις πολλαπλές διαδικασίες προσαρμογής που θα υποστεί η οικονομία. Πρέπει να αναμένονται προσαρμογές σε μεταβλητές όπως τα επιτόκια και οι συναλλαγματικές ισοτιμίες, το επίπεδο και η σύνθεση της αποταμίευσης, της κατανάλωσης και

³⁸ Σύμφωνα με το μοντέλο του κύκλου ζωής, το ποσοστό αποταμίευσης μειώνεται κάπως σε συνάρτηση με τη γήρανση. Εντούτοις, οι αρνητικές επιπτώσεις του φαινομένου αυτού για τις επενδύσεις μπορεί να περιοριστούν λόγω των νέων δυνατοτήτων που θα προσφέρει η αύξηση της απόδοσης των άμεσων ξένων επενδύσεων (βλ. Ετήσια Οικονομική Ανασκόπηση 2002, κεφάλαιο 4).

³⁹ Βλ. ιδίως το στόχο της Βαρκελώνης για προώθηση των επενδύσεων στην έρευνα (COM (2003)226 και SEC(2003)489)

των επενδύσεων, καθώς και στις διεθνείς ροές κεφαλαίων και αγαθών και υπηρεσιών μεταξύ περιοχών οι οποίες επηρεάζονται κατά διαφορετικό τρόπο από τη γήρανση. Στην *Ετήσια Οικονομική Ανασκόπηση 2002*, η Επιτροπή περιέλαβε τις επιπτώσεις αυτού του είδους σε ένα μοντέλο γενικής ισορροπίας εκτιμώντας ότι η επίπτωση της δημογραφικής γήρανσης στην αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ ισοδυναμεί με μείωση κατά 0,4 % του ποσοστού ετήσιας αύξησης κατά την περίοδο 2000-2050 σε σχέση με το βασικό σενάριο. Για τις εκτιμήσεις αυτές, ωστόσο, δεν ελήφθη υπόψη η δυνατότητα μεταβολών πολιτικής για την αντιμετώπιση της δυναμικής της γήρανσης και οι θετικές επιπτώσεις τους στη συνολική ανάπτυξη⁴⁰.

Οι επιπτώσεις της δημογραφικής γήρανσης στο σύστημα πρόνοιας έχουν ήδη αρχίσει να γίνονται αισθητές⁴¹. Η αύξηση της απασχόλησης θα μειώνει και την επιβάρυνση λόγω άλλων τύπων παροχών πρόνοιας, όπως τα επιδόματα ανεργίας. Εντούτοις, ακόμα και αν ο στόχος απασχόλησης 70% επιτευχθεί και διατηρηθεί κατά τις επόμενες δεκαετίες, ο λόγος εξάρτησης υπερηλίκων θα συνεχίσει να αυξάνεται (βλ. Σχήμα 7 του παραρτήματος). Πρέπει συνεπώς να τονιστεί ότι η μετανάστευση θα μπορούσε να συμβάλει στη βελτίωση της βιωσιμότητας των συντάξεων μόνον στην έκταση που περιορίζει την τάση μείωσης του όγκου της απασχόλησης μετά το 2010. Εντούτοις, μακροπρόθεσμα, οι επιπτώσεις της γήρανσης στα συστήματα πρόνοιας δεν μπορούν να αντιστραφούν χωρίς σημαντικές αυξήσεις της γονιμότητας.

2.4. Οι προοπτικές της απασχόλησης και οι δυνατότητες της μετανάστευσης

Παρόλο που οι οικονομικές επιπτώσεις της κοινωνικής-δημογραφικής αλλαγής θα καταστούν πλήρως αισθητές μόνον με το πέρασμα του χρόνου, διαπιστώνονται ήδη ορισμένες επιπτώσεις της μεταβολής της δημογραφικής διάρθρωσης και της διάρθρωσης από άποψη δεξιοτήτων του πληθυσμού σε ηλικία απασχόλησης⁴². Κατά τον πρόσφατο οικονομικό κύκλο, ιδίως, αναφέρονται όλο και περισσότερο ελλείψεις εργατικού δυναμικού, οι οποίες ωστόσο είναι δύσκολο να μετρηθούν και να παρακολουθηθούν. Οι ελλείψεις αυτές να διατηρούνται και κατά την πρόσφατη περίοδο οικονομικής ύφεσης. Για να ανταποκριθεί σε αυτές τις προκλήσεις και να εκπληρώσει τους στόχους που έθεσε στη Λισσαβόνα, η ΕΕ πρέπει κατά πρώτον να κινητοποιήσει το υφιστάμενο ανθρώπινο δυναμικό της, συμπεριλαμβανομένων των μετακινουμένων εργαζομένων που κατοικούν στο εσωτερικό της ΕΕ. Εντούτοις, λόγω του ότι το πρόβλημα της έλλειψης εργατικού δυναμικού τείνει να αυξάνεται, θα τεθεί υπό αμφισβήτηση η ικανότητα των αγορών εργασίας της ΕΕ να παράσχουν επαρκή αριθμό θέσεων απασχόλησης ώστε να καλυφθεί η ζήτηση εργατικού δυναμικού.

Βραχυπρόθεσμα, η μετανάστευση εργατικού δυναμικού ίσως συμβάλει στη μείωση των ελλείψεων εργατικού δυναμικού που παρουσιάζονται, μεταξύ άλλων, στις τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών, στις προηγμένες τεχνολογίες ή στην υγειονομική περίθαλψη, αλλά και σε διάφορα επαγγέλματα χαμηλής εξειδίκευσης. Από την εμπειρία του πρόσφατου παρελθόντος, οπότε ορισμένοι κλάδοι ανέφεραν συνεχώς έλλειψη εργατικού δυναμικού (π.χ. ο κλάδος των τεχνολογιών πληροφοριών, των υγειονομικών υπηρεσιών, των κατασκευών) προκύπτει ότι δεν είναι βέβαιο πως οι ελλείψεις αυτές μπορούν να καλυφθούν εύκολα με

⁴⁰ Οι αριθμοί αυτοί που αναφέρονται στην *Ετήσια Οικονομική Ανασκόπηση 2002* δεν είναι άμεσα συγκρίσιμοι με τους αριθμούς που προκύπτουν από τα δημογραφικά σενάρια, εφόσον οι τελευταίοι αναφέρονται στην αύξηση του ΑΕγχΠ και όχι του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, ενώ ακολουθούν την υπόθεση επίτευξης του στόχου της Λισσαβώνας για ποσοστό απασχόλησης 70%.

⁴¹ Βλ. λεπτομερέστερη ανάλυση στην *Ετήσια Οικονομική Ανασκόπηση 2002* και στην Κοινή Έκθεση του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τις Συντάξεις του 2002.

⁴² Βλ. ανάλυση των διαρθρωτικών αλλαγών στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας στο έγγραφο *Απασχόληση στην Ευρώπη 2002*

προσφυγή στο εγχώριο εργατικό δυναμικό. Ένας τρόπος για να γίνει αυτό θα ήταν να χρησιμοποιηθούν καλύτερα οι δυνατότητες που προσφέρει η Γενική Συμφωνία για το Εμπόριο Υπηρεσιών του ΠΟΕ (GATS) για τη διαπραγμάτευση συμφωνιών που επιτρέπουν την προσωρινή είσοδο ατόμων με σκοπό την παροχή υπηρεσιών (ο αποκαλούμενος "Τρόπος 4")⁴³. Αυτό θα μπορούσε να είχε ιδιαίτερη σημασία σε τομείς όπως οι τεχνολογίες των πληροφοριών (IT), όπου εταιρείες τρίτων χωρών επιτυγχάνουν τη σύναψη συμβάσεων παροχής, για παράδειγμα, υπεργολαβικών υπηρεσιών λογισμικού. Οι υπηρεσίες αυτές παράγονται στην τρίτη χώρα αλλά, γενικά, απαιτείται να δοθεί η δυνατότητα σε ένα αριθμό επαγγελματιών από τον φορέα παροχής της υπηρεσίας να εργασθούν προσωρινά στην εν λόγω χώρα προκειμένου να εξασφαλιστεί η εύρυθμη εκτέλεση της σύμβασης. Επί του παρόντος, οι προϋποθέσεις για τέτοιου είδους είσοδο διαφέρουν κατά πολύ από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Μεσοπρόθεσμα, οι ελλείψεις εργατικού δυναμικού θα ενισχυθούν και ενδέχεται να εμφανιστούν ανάγκες και σε άλλους κλάδους, είτε υψηλής είτε χαμηλής εξειδίκευσης. Η κυριότερη πρόκληση θα είναι να προσελκυσθούν και να προσληφθούν εκείνοι οι μετανάστες που θα επιτρέψουν στο εργατικό δυναμικό της ΕΕ να διατηρήσει αμετάβλητη την παραγωγικότητα και την οικονομική ανάπτυξη. Στο πλαίσιο των αυξανόμενων χασμάτων και αναντιστοιχιών δεξιοτήτων, η υπερνίκηση των οποίων απαιτεί χρόνο, αναγνωρίζεται όλο και ευρύτερα ότι η οικονομική μετανάστευση μπορεί να διαδραματίσει ουσιαστικό ρόλο στην αντιμετώπιση των ανισορροπιών της αγοράς εργασίας, υπό την προϋπόθεση ότι οι μετανάστες διαθέτουν τα κατάλληλα προς τούτο προσόντα.

Η διαχείριση της μορφής και της δυναμικής των μελλοντικών μεταναστευτικών ροών ώστε να καταστούν κατάλληλες για την οικονομία της ΕΕ μπορεί να αποδειχθεί δύσκολη στην πράξη, δεδομένου ότι η μετανάστευση οφείλεται σε διάφορους παράγοντες που υπερβαίνουν το πεδίο επιρροής κάθε μεμονωμένης δημόσιας αρχής. Εντούτοις, οι κυβερνήσεις αναγνωρίζουν όλο και περισσότερο ότι απαιτείται μια περισσότερο ενεργητική και στραμμένη προς το μέλλον προσέγγιση της μετανάστευσης, ούτως ώστε να διευκολυνθεί η ένταξη στην απασχόληση και ότι, αν δεν ακολουθηθεί μια περισσότερο ανοικτή προσέγγιση όσον αφορά τη νόμιμη μετανάστευση, η ΕΕ ενδέχεται να αντιμετωπίσει ολοένα και μεγαλύτερες πιέσεις και να διατρέξει τον κίνδυνο αύξησης της λαθρομετανάστευσης. Πολλές χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ έχουν ήδη εγκαινιάσει ειδικά προγράμματα ή έχουν θεσπίσει τροποποιήσεις της νομοθεσίας τους για να διευκολύνουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας τους ειδικευμένων μεταναστών, και ιδίως εξαιρετικά ειδικευμένων εργαζομένων, όπως ερευνητών και μηχανικών λογισμικού. Ορισμένες χώρες εξετάζουν επίσης το ενδεχόμενο θέσπισης επιλεκτικών μεταναστευτικών πολιτικών συνδεδεμένων με την απασχόληση για την κάλυψη των ελλείψεων εργατικού δυναμικού, παρόλο που οι στόχοι και οι διαδικασίες ενδέχεται να διαφέρουν σημαντικά από τη μια χώρα στην άλλη.

Τέτοιες πολιτικές δεν μπορούν να χαραχθούν απλουστευτικά, ενώ οι δυνατότητες και τα όριά τους πρέπει να αξιολογηθούν καλύτερα με τη βοήθεια βελτιωμένων στατιστικών πληροφοριών. Εντούτοις, ακόμα και χωρίς καλύτερα στοιχεία, θα ήταν εξωπραγματικό να σκεφθεί κανείς ότι μπορούν να προβλεφθούν με ακρίβεια οι μελλοντικές ανάγκες της αγοράς εργασίας ανά κλάδο και ανά επάγγελμα. Οι μετανάστες που είναι περισσότερο πιθανόν να συμβάλουν στην εξάλειψη της αναντιστοιχίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης είναι εκείνοι που είναι αρκετά

⁴³ Πρέπει να σημειωθεί ότι αυτός ο τύπος προσωρινών μετακινήσεων ενδέχεται να επεκταθεί στον τομέα των υπηρεσιών κατόπιν των συνεχιζόμενων διαπραγματεύσεων για την αναπτυξιακή ατζέντα της Ντόχα, δεδομένου ότι η Γενική Συμφωνία του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου για το Εμπόριο Υπηρεσιών προβλέπει τη δυνατότητα διαπραγμάτευσης συμφωνιών που επιτρέπουν την προσωρινή είσοδο ατόμων με σκοπό την παροχή υπηρεσιών (ο αποκαλούμενος "Τρόπος 4"). Η ΕΕ χρησιμοποιεί ήδη αυτό το μηχανισμό για να εκδηλώσει την πρόθεσή της να δεχθεί ορισμένους προσωρινούς μετανάστες υψηλής εξειδίκευσης (για παράδειγμα, όσους μετατίθενται στο εσωτερικό της ίδιας εταιρείας).

προσαρμόσιμοι ώστε να μπορούν να αντιμετωπίσουν τις μεταβαλλόμενες συνθήκες, ενόψει των προσόντων, της εμπειρίας και των προσωπικών ικανοτήτων τους. Οι μηχανισμοί επιλογής πρέπει να προσανατολίζονται προς αυτούς τους υποψήφιους μετανάστες και να τους προσφέρουν αρκετά ελκυστικές συνθήκες. Αυτό είναι πιθανόν να οδηγήσει σε αύξηση του ανταγωνισμού εντός της ΕΕ και μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ. Στην περίπτωση αυτή, θα χρειαστεί συντονισμός ώστε να εξασφαλιστούν δίκαιοι όροι του παιχνιδιού.

Από την άλλη πλευρά, οι δημόσιες αρχές αναφέρονται συχνά στην προσωρινή, ή ακόμα και εποχική, φύση της μετανάστευσης την οποία είναι πρόθυμες να επιτρέψουν, αλλά αυτό συχνά δεν είναι ρεαλιστικό. Η εμπειρία του παρελθόντος όσον αφορά τη μετανάστευση έχει επίσης αποδείξει ότι τα καθεστάτα προσωρινής μετανάστευσης είναι εξαιρετικά δύσκολο να διατηρηθούν βιώσιμα, διότι όσοι επιθυμούν να παραμείνουν γενικά βρίσκουν τρόπους να το κάνουν. Επίσης, πρέπει κανείς να έχει υπόψη ότι η πραγματική ένταξη και η συμβολή των μεταναστών στην αγορά εργασίας μπορεί να απαιτήσει κάποιο χρόνο και ότι η περιστολή των δημογραφικών ανισορροπιών που αναμένεται μεσοπρόθεσμα θα εξαρτηθεί κατά μέγα μέρος από τη μόνιμη μετανάστευση.

Προϋπόθεση για την επιτυχία των γενικών μεταναστευτικών πολιτικών από την άποψη της απασχόλησης είναι η ικανότητα της ΕΕ να εξαντλήσει τις δυνατότητες της μετανάστευσης χωρίς να προδίδει τους ευρύτερους στόχους της κοινωνικής, οικονομικής, εξωτερικής, αναπτυξιακής και εμπορικής πολιτικής. Η προσφυγή σε μετανάστες δεν πρέπει να καταστεί επιβλαβής για τις αναπτυσσόμενες χώρες, ιδίως από άποψη φυγής εγκεφάλων⁴⁴, ούτε να οδηγήσει σε μόνιμες διαφοροποιήσεις μεταξύ της τομεακής ή της εργασιακής κατανομής μεταναστών και ημεδαπών στην ΕΕ. Ανισορροπίες αυτού του είδους οδηγούν σε διαχωρισμούς στις αγορές εργασίας, παρεμποδίζουν το επίτευγμα της γενικής αναβάθμισης της ποιότητας της εργασίας το οποίο αποτελεί τον πυρήνα της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση και ενδέχεται να οδηγήσουν σε μόνιμη εξάρτηση από τη μετανάστευση για την πλήρωση των χαμηλής ποιότητας θέσεων εργασίας. Για τη διαμόρφωση της μετανάστευσης απαιτείται επίσης να βρίσκονται υπό έλεγχο οι αλλαγές στο καθεστώς των μεταναστών ή στη διάρκεια διαμονής τους και να αντιμετωπιστεί η λαθραία εργασία των μεταναστών στο πλαίσιο μιας σφαιρικής προσέγγισης της αδήλωτης εργασίας.

Τέλος, η μετανάστευση μη οικονομικού τύπου (π.χ. οικογενειακή επανένωση και πρόσφυγες) θα διαδραματίζει πάντα ρόλο στις μεταναστευτικές ροές και είναι σημαντικό να αναγνωριστούν και να αναπτυχθούν οι ικανότητες και οι δεξιότητες των μεταναστών που φθάνουν μέσω αυτών των διαύλων.

2.5. Είναι η μετανάστευση λύση για τη δημογραφική αλλαγή;

Η υπόθεση της χρησιμοποίησης της μετανάστευσης ως υποκατάστατο για την αντιμετώπιση των αναγκών του μειούμενου και γηράσκοντος πληθυσμού της ΕΕ έχει μελετηθεί ευρέως⁴⁵. Όπως προαναφέρθηκε, η μηδενική αύξηση των σημερινών καθαρών ροών θα έχει ως αποτέλεσμα σημαντικά χαμηλότερα ποσοστά απασχόλησης και οικονομικής ανάπτυξης. Παράλληλα, η χρησιμοποίηση της μετανάστευσης για την πλήρη αντιστάθμιση των επιπτώσεων της δημογραφικής γήρανσης στην αγορά εργασίας δεν αποτελεί ρεαλιστική λύση. Επιπλέον, κατά

⁴⁴ Βλ. ανάλυση στην ανακοίνωση για τις σχέσεις με τις τρίτες χώρες (COM(2002)703).

⁴⁵ Βλ., για παράδειγμα, ΟΗΕ (2000), *Μετανάστευση αντικατάστασης: αποτελεί λύση στη μείωση και γήρανση των πληθυσμών*; Τμήμα Πληθυσμού, Διεύθυνση Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων, Νέα Υόρκη.

την εξέταση της καθαρής μετανάστευσης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι υπάρχει και μετανάστευση από την ΕΕ, η μορφή και η δυναμική της οποίας είναι δύσκολο να προβλεφθεί⁴⁶.

Για τη διατήρηση του ενεργού πληθυσμού, και πολύ περισσότερο για τη διατήρηση του λόγου εξάρτησης υπερηλικών, απαιτείται μαζική αύξηση της μετανάστευσης έως το 2030. Σημαντικός περιοριστικός παράγων αυτής της αύξησης από οικονομική άποψη μπορεί να είναι το γεγονός ότι και ο πληθυσμός των μεταναστών γηράσκει, ευθυγραμμιζόμενος με την εγχώρια δημογραφική τάση. Συνεπώς, μια ενδεχόμενη "μεταναστευτική έκρηξη" κατά τις επόμενες δεκαετίες θα οδηγούσε, βάσει των ίδιων υποθέσεων, σε μια κατάσταση παρόμοια με τη σημερινή, αλλά σε μεταγενέστερη χρονική στιγμή. Από την άποψη της κοινωνικής συνοχής, τυχόν μαζική αύξηση της μετανάστευσης θα επέτεινε σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό και την πρόκληση της ένταξης.

Εντούτοις, η αύξηση των μεταναστευτικών ροών είναι όλο και περισσότερο πιθανή και αναγκαία. Η τάση μείωσης του πληθυσμού σε ηλικία απασχόλησης στην Ευρώπη, σε συνδυασμό με διάφορους παράγοντες που ωθούν στη μετανάστευση τον πληθυσμό των αναπτυσσόμενων χωρών, είναι πιθανόν να προκαλέσουν μια συνεχή ροή μεταναστών τις επόμενες δεκαετίες. Η μετανάστευση μπορεί να συμβάλει στην κάλυψη των σημερινών και των μελλοντικών αναγκών των αγορών εργασίας της ΕΕ. Επιπλέον, μπορεί να συμβάλει στη μετάθεση των επιπτώσεων της δημογραφικής μετάβασης μεταξύ 2010 και 2030 σε μακρότερη χρονική περίοδο, έχοντας πάντα υπόψη ότι δεν μπορεί αφεαυτής να επιλύσει όλα τα προβλήματα που γεννά η γήρανση του πληθυσμού. Συνεπώς, η εξεύρεση τρόπων διαχείρισης αυτών των μεταναστευτικών πιέσεων μέσω ενδεδειγμένων πολιτικών εισόδου και εγκατάστασης θα αποδειχθεί ιδιαίτερα σημαντική. Εξίσου σημαντικό θα είναι να συνειδητοποιηθούν τα δυνητικά οφέλη της μετανάστευσης και να διευκολυνθεί η ένταξη των μεταναστών μέσω καλύτερων πολιτικών μετανάστευσης και ένταξης σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

3. Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ: ΜΙΑ ΣΦΑΙΡΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Η επιτυχής ένταξη των μεταναστών αποτελεί τόσο ζήτημα κοινωνικής συνοχής όσο και προαπαιτούμενο για την οικονομική αποδοτικότητα. Στο πλαίσιο της ατζέντας του Τάμπερε και της Λισσαβώνας, και υπό το πρίσμα των προκλήσεων που σκιαγραφήθηκαν ανωτέρω, έχει ζωτική σημασία να εξασφαλιστεί η επιτυχής ένταξη τόσο των ήδη εγκατεστημένων όσο και των μελλοντικών μεταναστών. Τα επίμονα προβλήματα σε σχέση με τους υπάρχοντες πληθυσμούς μεταναστών αποδεικνύουν ότι απαιτούνται μεγαλύτερες προσπάθειες⁴⁷. Τα χαμηλά ποσοστά απασχόλησης και τα υψηλά ποσοστά ανεργίας ακόμα και μεταξύ των μεταναστών 2^{ης} γενεάς αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα των δυσκολιών αυτών.

3.1. Ορισμός και πεδίο εφαρμογής

Για τους σκοπούς της παρούσας ανακοίνωσης, η ένταξη μπορεί να οριστεί ως μια αμφίδρομη διαδικασία βασιζόμενη σε αμοιβαία δικαιώματα και αντίστοιχες υποχρεώσεις των νομίμων

⁴⁶ Όπως προαναφέρθηκε, οι καθαρές μεταναστευτικές ροές δεν παρέχουν στοιχεία για το μέγεθος των μετακινήσεων προς τα μέσα και προς τα έξω.

⁴⁷ Για ενημερωμένο κατάλογο των συναφών σχεδίων της ΕΕ που εκτελούνται στο πλαίσιο του Τέταρτου Προγράμματος-Πλαίσιο για την Έρευνα και την Ανάπτυξη, βλ. την έκθεση "Μετανάστευση και ένταξη ως προκλήσεις της ευρωπαϊκής κοινωνίας: αξιολόγηση των ερευνητικών εκθέσεων που έχει εκπονήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόγραμμα Στοχευμένης Κοινωνικοοικονομικής Έρευνας, η οποία διατίθεται από την ιστοθέςη: <http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/publications.htm>.

κατοίκων υπηκόων τρίτων χωρών και της κοινωνίας υποδοχής, διαδικασία η οποία προϋποθέτει την πλήρη συμμετοχή του μετανάστη. Αυτό σημαίνει, αφενός, ότι αποτελεί ευθύνη της κοινωνίας υποδοχής να εξασφαλίσει ότι τα τυπικά δικαιώματα των μεταναστών προβλέπονται κατά τρόπο που να επιτρέπει στο άτομο να συμμετάσχει στην οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική ζωή και στη ζωή της κοινωνίας των πολιτών και, αφετέρου, ότι οι μετανάστες σέβονται τους θεμελιώδεις κανόνες και αξίες της κοινωνίας υποδοχής και συμμετέχουν ενεργά στη διαδικασία ένταξης χωρίς να χρειάζεται να εγκαταλείψουν την ταυτότητά τους.

Στην ανακοίνωση που δημοσίευσε το Νοέμβριο 2000⁴⁸, η Επιτροπή επέστησε την προσοχή στις πολλές διαφορετικές κατηγορίες μεταναστών που θα πρέπει να επωφεληθούν από τα μέτρα ένταξης – οι κυριότερες από τις οποίες είναι οι διακινούμενοι εργαζόμενοι, τα μέλη οικογενειών που γίνονται δεκτά στο πλαίσιο ρυθμίσεων οικογενειακής επανένωσης, οι πρόσφυγες και τα άτομα υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας. Η ένταξη προϋποθέτει την ανάπτυξη μιας ισορροπίας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με την πάροδο του χρόνου, έτσι ώστε όσο περισσότερο ο υπήκοος τρίτης χώρας διαμένει νόμιμα σε κράτος μέλος, τόσο περισσότερα δικαιώματα και υποχρεώσεις να αποκτά. Αυτή η "αυξητική προσέγγιση" προϋποθέτει ότι τα μέτρα ένταξης θα είναι διαθέσιμα για όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών το συντομότερο δυνατόν μετά την άφιξή τους ή εν πάση περιπτώσει, αμέσως μόλις η διαμονή τους καταστεί σε κάποιο βαθμό μόνιμη ή σταθερή. Συχνά, και οι μετανάστες 2^{ης} και 3^{ης} γενιάς που έχουν γεννηθεί στην ΕΕ ή έχουν αποκτήσει εθνικότητα ή μετανάστες από πρώην αποικίες που έχουν την εθνικότητα της χώρας υποδοχής, χρειάζεται να επωφεληθούν από συγκεκριμένα μέτρα ένταξης.

Επιλέξιμοι για μέτρα ένταξης θα πρέπει να είναι και οι πρόσφυγες, συμπεριλαμβανομένων των μετεγκαθισταμένων προσφύγων και των ατόμων υπό καθεστώς επικουρικής ή προσωρινής προστασίας⁴⁹. Όπως και με άλλες κατηγορίες μεταναστών, τα μέτρα αυτά μπορούν να ποικίλλουν ανάλογα με τις ειδικές ανάγκες⁵⁰ ή τη διάρκεια της παραμονής τους⁵¹. Ωστόσο, οι αιτούντες άσυλο αποτελούν ειδική ομάδα υπηκόων τρίτων χωρών που δεν διαθέτουν το κανονικό καθεστώς όσων διαμένουν μόνιμα και των οποίων η παραμονή δεν είναι ούτε μόνιμη ούτε σταθερή. Μέτρα, ή μάλλον πολιτικές, ένταξης με στόχο την εισαγωγή τους στη χώρα χορήγησης ασύλου είναι απαραίτητα υπό ορισμένες προϋποθέσεις, αλλά η λεπτομερής εξέτασή τους δεν εμπίπτει στα πλαίσια της παρούσας ανακοίνωσης⁵².

3.2. Η ανάγκη σφαιρικής προσέγγισης

Στις ανακοινώσεις που δημοσίευσε το 2000 και το 2001⁵³, η Επιτροπή επεσήμανε ορισμένες αρχές στις οποίες πρέπει να βασίζονται οι πολιτικές ένταξης και οι οποίες ισχύουν εξίσου σήμερα. Η σημαντικότερη από αυτές είναι η ανάγκη μιας σφαιρικής προσέγγισης που να λαμβάνει υπόψη, εκτός από τις οικονομικές και κοινωνικές πτυχές της ένταξης, ζητήματα που αφορούν την πολιτισμική και θρησκευτική ποικιλομορφία, την ιθαγένεια, τη συμμετοχή και τα πολιτικά δικαιώματα. Παρόλο που οι προτεραιότητες μπορούν να ποικίλλουν μεταξύ χωρών και

⁴⁸ COM(2000)757

⁴⁹ Οδηγία του Συμβουλίου 2001/55/ΕΚ της 20^{ης} Ιουλίου 2001, ΕΕ L 212, 7.8.2001

⁵⁰ Περισσότερα για τις ειδικές ανάγκες των ευάλωτων προσφύγων βλ. κατωτέρω στο κεφάλαιο 3.5.1

⁵¹ Παρόλο που έχει οριστεί στο επίπεδο της ΕΚ ανώτατη διάρκεια παραμονής για τα άτομα υπό καθεστώς προσωρινής προστασίας και ορισμένοι διακινούμενοι εργαζόμενοι εισέρχονται στην Ένωση μόνο για μικρό καθορισμένο χρονικό διάστημα, τα πρόσωπα αυτά ενδέχεται να έχουν σύννομους λόγους παράτασης της νόμιμης παραμονής τους στην ΕΕ.

⁵² Τα μέτρα ένταξης των αιτούντων άσυλο εξετάζονται ειδικά στις προτάσεις οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των προσώπων που ζητούν άσυλο στα κράτη μέλη COM(2001)181 της 3^{ης} Απριλίου 2001.

⁵³ COM(2000)757 και COM(2001)387

περιφερειών, οι πολιτικές ένταξης πρέπει να χαράσσονται σε ένα μακροπρόθεσμο, συνεκτικό γενικό πλαίσιο και παράλληλα να ανταποκρίνονται στις ειδικές ανάγκες συγκεκριμένων ομάδων και να είναι προσαρμοσμένες στις τοπικές συνθήκες. Εξαρτώνται από τη δημιουργία εταιρικών σχέσεων μεταξύ ευρέως φάσματος ενδιαφερομένων και απαιτούν επαρκείς πόρους. Τα μέλη των ενδιαφερομένων κοινωνιών μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων των γυναικών και των ατόμων υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας πρέπει να συμμετέχουν στο σχεδιασμό, στην ανάπτυξη, στην οργάνωση και στην αξιολόγηση των προγραμμάτων και των πολιτικών που τους επηρεάζουν.

Παρόλο που τα ειδικά προγράμματα ένταξης αποτελούν σημαντικό στοιχείο της αρχικής φάσης ένταξης, ο μακροπρόθεσμος στόχος θα πρέπει να είναι να μπορέσουν οι μετανάστες να αποκτήσουν πρόσβαση στις προσφερόμενες υπηρεσίες και να εξασφαλιστεί ότι οι υπηρεσίες αυτές λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές ανάγκες τους. Σχετικά, επισημαίνεται ότι πολλά μέτρα ένταξης μπορούν να χρησιμεύσουν διπλά, για τη διευκόλυνση της ένταξης στη χώρα υποδοχής, αλλά και για την προετοιμασία της επιστροφής.⁵⁴ Για παράδειγμα, τα περισσότερα εκπαιδευτικά μέτρα, συμπεριλαμβανομένης της επαγγελματικής κατάρτισης, παρέχουν στους ενδιαφερομένους εξειδίκευση που μπορεί να είναι χρήσιμη για την ανάπτυξη της πατρίδας τους, σε περίπτωση επιστροφής.

3.3. Βασικά στοιχεία των σφαιρικών πολιτικών ένταξης

Η ανάγκη σφαιρικής προσέγγισης απαιτεί συνολικές πολιτικές ένταξης. Στο κεφάλαιο που ακολουθεί εξετάζονται ορισμένα στοιχεία και κεντρικά ζητήματα που έχουν ιδιαίτερη σημασία για μια επιτυχή στρατηγική ένταξης. Τα προβλήματα που τίθενται και οι προκλήσεις που επισημαίνονται αποτελούν συγχρόνως στοιχεία τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο περαιτέρω συζήτησης και ανταλλαγής πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών.

3.3.1 Ένταξη στην αγορά εργασίας

Η πρόσβαση στην αγορά εργασίας έχει ζωτική σημασία για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην κοινωνία. Η μεγάλη πλειοψηφία των μεταναστών και των ατόμων υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας έχουν ιδιότητες και προσόντα που είναι χρήσιμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση σήμερα. Η πλήρης ένταξή τους στην αγορά εργασίας της ΕΕ ενδέχεται να συμβάλει περαιτέρω στο να μπορέσει η οικονομία της ΕΕ να αναπτύξει πλήρως τις δυνατότητές της όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση. Τα σημερινά ποσοστά απασχόλησης των μεταναστών αποδεικνύουν, ωστόσο, ότι η δυνητική συμβολή των μεταναστών δεν συνειδητοποιείται πάντοτε πλήρως. Το ποσοστό απασχόλησης των υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ των 15 (52,7%) είναι σημαντικά χαμηλότερο από το ποσοστό απασχόλησης των υπηκόων της ΕΕ (64,4%) (βλ. Σχήμα 9 του παραρτήματος). Η διαφορά είναι ιδιαίτερα έντονη όσον αφορά τις γυναίκες. Παράλληλα, οι μετανάστες υπερεκπροσωπούνται σε επικίνδυνους τομείς απασχόλησης, στην αδήλωτη εργασία χαμηλής ποιότητας και στα τμήματα του πληθυσμού που είναι περισσότερο εκτεθειμένα σε κινδύνους για την υγεία και κοινωνικό αποκλεισμό. Επιπλέον, οι μετανάστες με υψηλή μόρφωση και εξειδίκευση συχνά δεν είναι σε θέση να βρουν εργασία ανάλογη με τα προσόντα τους και υποχρεώνονται να δεχθούν λιγότερο εξειδικευμένα και χειρότερα αμειβόμενα εργαζόμενα.

⁵⁴ Τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας προσδοκούν να επιστρέψουν μόλις το επιτρέψουν οι συνθήκες στη χώρα καταγωγής τους, αλλά το ίδιο ισχύει και για τους μετανάστες βραχυπρόθεσμης παραμονής.

Για να μεγιστοποιηθεί η δυνητική συμβολή των μεταναστών, είναι σημαντικό να χρησιμοποιηθεί η προηγούμενη εμπειρία τους και τα προσόντα που έχουν ήδη αποκτήσει εκτός της ΕΕ. Για να επιτευχθεί αυτό, απαιτείται αναγνώριση και κατάλληλη αξιολόγηση των τυπικών και άτυπων προσόντων (συμπεριλαμβανομένων των πτυχίων). Απαιτείται επίσης να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στην κατάργηση των φραγμών που παρεμποδίζουν την απόκτηση και τη διατήρηση της εργασίας, όπως η έλλειψη ευελιξίας στις απαιτήσεις πρόσληψης ή οι νομικοί περιορισμοί που αφορούν π.χ. τις γλωσσικές ικανότητες ή την εθνικότητα⁵⁵. Σημαντικούς φραγμούς που πρέπει να καταργηθούν αποτελούν και οι διακρίσεις στο χώρο εργασίας, καθώς και η ρατσιστική συμπεριφορά. Χρειάζεται να καταβληθούν ειδικές προσπάθειες για την αξιολόγηση και την αναβάθμιση των δεξιοτήτων των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων των γλωσσικών ικανοτήτων, ούτως ώστε να μπορέσουν να εισέλθουν στην αγορά εργασίας και στη συνέχεια να εξασφαλίσουν πρόσβαση σε διαρκή κατάρτιση επί ίσοις όροις με τους ημεδαπούς⁵⁶. Τέτοιου είδους ενεργές πολιτικές αγοράς εργασίας θα πρέπει να τονώσουν την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας ενόψει της μείωσης κατά το ήμισυ σε κάθε κράτος μέλος της ψαλίδας ως προς την ανεργία μεταξύ υπηκόων χωρών της ΕΕ και υπηκόων τρίτων χωρών έως το 2010⁵⁷. Σημαντικό ρόλο στον τομέα αυτό μπορούν να διαδραματίσουν οι κοινωνικοί εταίροι, ιδίως διασφαλίζοντας ότι οι διακινούμενοι εργαζόμενοι απολαύουν ίσης μεταχείρισης όσον αφορά την αμοιβή και τους όρους εργασίας και ότι εξευρίσκονται τρόποι αντιμετώπισης τυχόν ειδικών αναγκών.

Η διαχείριση της διαφορετικότητας – στο εργατικό δυναμικό, στον τρόπο ζωής και στο ρόλο των επιχειρήσεων στην κοινωνία – μπορεί να αποτελέσει σημαντικό μέσο για την προώθηση της ένταξης των μεταναστών στην αγορά εργασίας. Συγχρόνως, μπορεί να αποτελέσει αποτελεσματική και επωφελή στρατηγική για τους εργοδότες, βοηθώντας τους να επιτύχουν τους επιχειρηματικούς τους στόχους επικεντρώνοντας την προσοχή τους στις εμπορικές δυνατότητες που προσφέρει η μεγαλύτερη ποικιλομορφία στην κοινωνία και λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τα προσόντα εργαζομένων διαφορετικής προέλευσης (π.χ. γλωσσικές ικανότητες και διαπολιτισμική κατανόηση). Η διαχείριση της διαφορετικότητας δεν εξαντλείται στην πρόσληψη διαφορετικού εργατικού δυναμικού, αλλά περιλαμβάνει και τη διαχείριση και αναπροσαρμογή της οργάνωσης ώστε να επωφεληθεί από αυτήν. Η διεθνής εμπειρία αποδεικνύει ότι πολλές επιχειρήσεις και δημόσιοι οργανισμοί επωφελήθηκαν τα μάλα από την εφαρμογή ανάλογων στρατηγικών. Παρόλο που η ένταξη στην αγορά εργασίας αποτελεί βασικό στοιχείο της διαδικασίας κοινωνικής ένταξης, είναι δύσκολο να αποδειχθεί επιτυχής μακροπρόθεσμα, εάν δεν υποστηρίζεται και από την πλήρη ένταξη των μεταναστών στην κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική ζωή της κοινωνίας υποδοχής⁵⁸.

3.3.2 Εκπαίδευση και γλωσσικές ικανότητες

Η **εκπαίδευση** και η κατάρτιση έχουν πρωταρχική σημασία για την επιτυχή ένταξη. Οι μετανάστες αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα όσον αφορά την αναγνώριση των ακαδημαϊκών επιτευγμάτων και προσόντων τους, πράγμα που παρεμποδίζει την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών εκπαιδευτικής καθοδήγησης. Οι ανεπαρκείς εκπαιδευτικές επιδόσεις αντικατοπτρίζονται στα συγκριτικά χαμηλότερα ποσοστά απασχόλησης των υπηκόων τρίτων χωρών (βλ. Σχήμα 10 του παραρτήματος). Μια από τις κυριότερες ανησυχίες στα κράτη

⁵⁵ Ευρωπαϊκή Διάσκεψη για την Επιτυχή Ένταξη στην Αγορά Εργασίας, Κοπεγχάγη 4-5 Ιουλίου 2002

⁵⁶ Βλ. επίσης τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα Μετανάστευση, ένταξη και ο ρόλος των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, 21 Μαρτίου 2002

⁵⁷ Βλ. πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση, COM(2003)176 της 8.4.2003, σελίδα 13.

⁵⁸ Ευρωπαϊκή Διάσκεψη για την Επιτυχή Ένταξη, ένθ. αν.

μέλη είναι η ικανότητα των μεταναστών να ομιλούν τη **γλώσσα** της χώρας υποδοχής. Οι ανεπαρκείς γλωσσικές ικανότητες θεωρούνται ως ο κύριος φραγμός για την επιτυχή ένταξη. Συγχρόνως, πολλά κράτη μέλη επιμένουν ότι οι ανεπαρκείς γλωσσικές δεξιότητες δεν πρέπει να παρεμποδίζουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας ή στο εκπαιδευτικό σύστημα και κρίνουν, αντιθέτως, ότι η συμμετοχή στην εργασιακή ζωή ή στην εκπαίδευση και κατάρτιση συμβάλλει στην ανάπτυξη των απαραίτητων γλωσσικών δεξιοτήτων. Η λήψη υπόψη της φροντίδας των παιδιών και της πολιτιστικής και θρησκευτικής διάστασης είναι πολύ σημαντική για να μπορέσουν οι μετανάστριες να παρακολουθήσουν μαθήματα γλώσσας, πολύ περισσότερο διότι κάτι τέτοιο μπορεί να επηρεάσει τις γλωσσικές γνώσεις των παιδιών τους.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι το εκπαιδευτικό σύστημα δεν διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο μόνον για την απόκτηση γνώσεων, αλλά και ως χώρος απόκτησης τυπικών και άτυπων πληροφοριών για τους κανόνες και τις αξίες της κοινωνίας και ως πολιτισμική γέφυρα. Αποτελεί σημαντικό εργαλείο για την ενθάρρυνση του πλουραλισμού και της ποικιλομορφίας όσον αφορά τόσο το μεταναστευτικό πληθυσμό όσο και την κοινωνία υποδοχής, και συνεπώς για την καταπολέμηση των διακρίσεων.

Πρέπει να αντιμετωπιστούν ορισμένα ζητήματα που αφορούν την εκπαίδευση των παιδιών των μεταναστών. Η ποικιλομορφία πρέπει να αντικατοπτρίζεται στα προγράμματα σπουδών, πρέπει να επιδιώκεται στενή συνεργασία μεταξύ γονέων, κοινοτήτων μεταναστών και σχολείων, και να αντιμετωπίζονται τυχόν ειδικά προβλήματα π.χ. όταν υπάρχει μεγάλος αριθμός παιδιών μεταναστών στο ίδιο σχολείο.

3.3.3 *Στέγη και οικιστικά θέματα*

Η χωρική κατανομή της μετανάστευσης διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών και των περιφερειών με σχετικά υψηλότερη συγκέντρωση στις αστικές και βιομηχανοποιημένες ζώνες. Προβλήματα ένταξης εμφανίζονται ιδίως στις εθνικά μικτές – και συχνά μειονεκτούσες – περιοχές, όπου ο ρατσισμός και η ξενοφοβία εμποδίζουν τους μετανάστες να αισθανθούν μέλη της κοινωνίας και να συμμετάσχουν σε αυτή. Ο τόπος εργασίας έχει σαφή επίπτωση στην επιλογή κατοικίας, η οποία μπορεί επίσης να εξηγηθεί βάσει των χαρακτηριστικών της προηγούμενης μετανάστευσης και της παρουσίας εγκατεστημένων κοινοτήτων. Οι μετανάστες αποτελούν πλέον όλο και μεγαλύτερο ποσοστό του πληθυσμού των πόλεων και των αστικών περιοχών και ο αριθμός τους είναι πιθανόν να αυξηθεί σημαντικά τις επόμενες δεκαετίες. Η πρόσβαση σε στέγη αποτελεί βασική ανάγκη για την ένταξη και η έλλειψη φθηνής ποιοτικής κατοικίας στις εθνικά μικτές περιοχές είναι ένα πρόβλημα που αντιμετωπίζουν πολλοί μετανάστες και πρόσφυγες.

Η κατάσταση αυτή, η οποία αναγκάζει πολλούς μετανάστες να ζουν σε μειονεκτούσες αστικές περιοχές, οφείλεται σε ορισμένους παράγοντες ‘εξαναγκασμού και επιλογής’ – όπως οι ευκαιρίες εξεύρεσης στέγης και εργασίας, η επιθυμία να ζουν κοντά στους συγγενείς τους και να διατηρούν τα οικογενειακά δίκτυα, οι διακρίσεις⁵⁹. Η εθνοτική συγκέντρωση κατοικίας, τα λεγόμενα γκέτο, τείνει να απομονώνει τις κοινότητες και να παρεμποδίζει τη συμμετοχή τους στην ευρύτερη κοινωνία. Παρόλο που τα σφικτά κοινοτικά δίκτυα μπορούν δώσουν νέα πνοή και να αναζωογονήσουν τις παραμελημένες γειτονιές – για παράδειγμα μέσω της δημιουργίας μικρών επιχειρήσεων – οι εθνικοί και κοινωνικοί διαχωρισμοί στις πόλεις μπορούν να αποτελέσουν και σημαντικό φραγμό για την ένταξη.

⁵⁹ Ευρωπαϊκή Διάσκεψη για την Επιτυχή Ένταξη στην Αγορά Εργασίας, Κοπεγχάγη 4-5 Ιουλίου 2002

Οι φραγμοί αυτοί μπορούν να υπερνικηθούν με σφαιρικές στρατηγικές αστικού και περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού που λαμβάνουν υπόψη, για παράδειγμα, την υποδομή, τη στέγη, την αναψυχή, τα ψώνια, τις υγειονομικές υπηρεσίες, τις μεταφορές και τις σχολικές εγκαταστάσεις, καθώς και τις ανάγκες της τοπικής αγοράς εργασίας, και περιορίζουν τις αρνητικές συνέπειες του διαχωρισμού στις πόλεις, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής έντασης μεταξύ των μεταναστών και του εγχώριου πληθυσμού. Η μεγάλη συγκέντρωση και ο χωρικός διαχωρισμός δημιουργούν επίσης πολλές από τις συνθήκες που τροφοδοτούν τη λαθρομετανάστευση και την παράνομη μεταφορά ανθρώπων, κατά τον ίδιο τρόπο όπως τα φαινόμενα αυτά εντείνουν την ανάπτυξη των διακρίσεων στην κοινωνία υποδοχής.

3.3.4 Υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες

Η **πρόσβαση** των μεταναστευτικών πληθυσμών **στις υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες** είναι ένας ακόμα ζωτικός τομέας όπου ενδέχεται να απαιτείται προσαρμογή των υφισταμένων πολιτικών. Οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί ενδέχεται να αντιμετωπίζουν ειδικά προβλήματα υγείας που οφείλονται στην κατάστασή τους (π.χ. απομάκρυνση από τα μέλη της οικογένειας, αβεβαιότητες που απορρέουν από το καθεστώς τους, ιδίως αν είναι προσωρινό). Όπου απαντώνται χαρακτηριστικά ανασφάλειας και κακών συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, μπορούν να εμφανιστούν και συναφή προβλήματα υγείας τα οποία μπορούν να προληφθούν σε μεγάλο βαθμό με τις κατάλληλες πολιτικές. Παράλληλα, οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην πρόσβασή τους σε υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες υψηλής ποιότητας. Πρέπει να αντιμετωπιστούν διάφορα προβλήματα, συμπεριλαμβανομένης της διάθεσης των κατάλληλων πληροφοριών στις κοινωνίες μεταναστών και της παροχής επιπλέον κατάρτισης στο προσωπικό που είναι επιφορτισμένο με την παροχή των υπηρεσιών αυτών. Η αυξημένη συμμετοχή ατόμων διαφορετικής εθνικής προέλευσης στο σχεδιασμό και την παροχή υπηρεσιών υγείας θα πρέπει να συμβάλει στην πρόληψη των διακρίσεων και να εξασφαλίσει ότι οι υπηρεσίες λαμβάνουν υπόψη τους πολιτισμικούς φραγμούς και είναι ευαίσθητες στις ιδιαιτερότητες της κοινωνίας στην οποία λειτουργούν.

3.3.5 Το κοινωνικό και πολιτισμικό περιβάλλον

Η ενεργός ανάμειξη και συμμετοχή των μεταναστών και των προσώπων που τυγχάνουν διεθνούς προστασίας στην κοινωνία των πολιτών είναι εξαιρετικά σημαντική. Απαιτείται η λήψη μέτρων για την ενθάρρυνση της συμμετοχής αυτής, π.χ. σε αθλητικά σωματεία, σχολικά συμβούλια ή άλλες πτυχές της ζωής της τοπικής κοινότητας, ενώ οι μετανάστες θα πρέπει να ενθαρρύνονται να συμμετέχουν στη δημόσια συζήτηση. Το να συναντούν άλλα άτομα είναι ένα σημαντικό βήμα για την εγκατάσταση και την πλήρη συμμετοχή στην κοινωνία υποδοχής, ενώ η αλληλεπίδραση μεταξύ διαφόρων πολιτισμών και θρησκειών θα αυξήσει την ανεκτικότητα και το σεβασμό. Στο σημείο αυτό, απαιτούνται εντονότερες προσπάθειες, ως αποτέλεσμα της αυξανόμενης τάσης του κοινού να κατηγορεί τους μετανάστες για την ανασφάλεια στις κοινωνίες μας και της γενικής εχθρότητας προς τους μουσουλμάνους, η οποία έχει δημιουργηθεί μετά τα γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στις Ηνωμένες Πολιτείες. Πρέπει να δημοσιοποιούνται ακριβείς πληροφορίες σχετικά με τους μετανάστες και τη θετική συμβολή τους, τόσο οικονομική όσο και πολιτιστική, στις κοινωνίες μας, δεδομένου ότι η μη επιτυχής αντιμετώπιση αυτής της πρόκλησης μπορεί να τροφοδοτήσει την εχθρότητα, τον κοινωνικό αποκλεισμό και την αύξηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Η προώθηση μιας γενικά θετικής στάσης του κοινού για τους μετανάστες απαιτεί ισχυρή πολιτική ηγεσία και σαφή δέσμευση για την προώθηση πλουραλιστικών κοινωνιών και την καταδίκη του ρατσισμού. Οι πολιτικοί και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης έχουν πρωταρχική ευθύνη στο θέμα αυτό, στο πλαίσιο του παιδευτικού ρόλου που πρέπει να διαδραματίζουν έναντι της κοινής γνώμης. Θα πρέπει να αποτελέσουν παράδειγμα για την κοινωνία των πολιτών δίνοντας έμφαση στην αξία

της συμβολής των μεταναστών και εξασφαλίζοντας ότι η γενική κάλυψη των θεμάτων που αφορούν την ένταξη και ο τόνος της δημόσιας συζήτησης είναι ισόρροπος και βασίζεται σε ακριβείς πληροφορίες.

3.3.6 Εθνικότητα, "αστική ιθαγένεια" και σεβασμός της διαφορετικότητας

Στα συμπεράσματα του Τάμπερε επανελήφθη ο στόχος να δοθεί η δυνατότητα στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως για μεγάλο χρονικό διάστημα σε κράτος μέλος να αποκτούν την **εθνικότητα** του εν λόγω κράτους μέλους. Όπως αναγνωρίζεται ευρέως, η απόκτηση της εθνικότητας είναι μέσο που διευκολύνει την ένταξη, παρόλο που δεν είναι απαραίτητο να αποτελεί τον απώτατο στόχο της διαδικασίας ένταξης και δεν αποτρέπει αφεαυτής τα προβλήματα που ανακύπτουν λόγω του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων. Η απόκτηση της εθνικότητας είναι εντούτοις σημαντική, διότι ενθαρρύνει το αίσθημα της συμμετοχής στην εθνική ζωή. Η εθνικότητα επιτρέπει στον κάτοχό της να αποκτήσει πλήρη πολιτικά δικαιώματα και εγγυάται την *de jure* συμμετοχή στην πολιτική, αστική, κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή του κράτους μέλους.

Αν υποθεθεί ότι είναι επιθυμητό οι μετανάστες να αποκτήσουν ιθαγένεια, είναι εύλογο να συνδέεται η πρόσβαση στην ιθαγένεια με το χρονικό διάστημα που διαμένουν στη συγκεκριμένη χώρα και να εφαρμόζονται διαφορετικές αρχές για τους μετανάστες 1ης και 2ης/3ης γενεάς. Για τους τελευταίους, το δίκαιο της ιθαγένειας θα πρέπει να προβλέπει αυτόματη ή οιονεί αυτόματη πρόσβαση, ενώ για τους μετανάστες πρώτης γενεάς είναι εύλογο να απαιτείται η υποβολή επίσημης αίτησης χορήγησης της ιθαγένειας. Η πολιτογράφηση πρέπει να είναι σύντομη, ασφαλής και να μην οδηγεί σε διακρίσεις. Τα κράτη μπορούν να απαιτούν ένα χρονικό διάστημα διαμονής, γνώση της γλώσσας και να λαμβάνουν υπόψη το ποινικό μητρώο. Εν πάση περιπτώσει, τα κριτήρια πολιτογράφησης πρέπει να είναι σαφή, ακριβή και αντικειμενικά. Η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης πρέπει να ασκείται σε προκαθορισμένα όρια και να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο.

Στην ανακοίνωση που εξέδωσε το Νοέμβριο 2000⁶⁰, η Επιτροπή εισήγαγε την έννοια της "**αστικής ιθαγένειας**", η οποία ορίζεται ως εξασφαλίζουσα ορισμένα βασικά δικαιώματα και υποχρεώσεις των μεταναστών τα οποία θα αποκτώνται σταδιακά με το πέρασμα του χρόνου, ούτως ώστε οι μετανάστες να τυγχάνουν της ίδιας μεταχείρισης με τους υπηκόους της χώρας υποδοχής, ακόμα και αν δεν πολιτογραφηθούν. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων θεσπίζει ένα βασικό πλαίσιο για την "αστική ιθαγένεια" με δικαιώματα, ορισμένα από τα οποία εφαρμόζονται λόγω του οικουμενικού χαρακτήρα τους, ενώ άλλα προέρχονται από τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης⁶¹. Στην πραγματικότητα, το κοινοτικό δίκαιο ήδη προβλέπει⁶² ή πρόκειται να θεσπίσει⁶³ πολλά από αυτά τα δικαιώματα για όλους όσους διαμένουν νόμιμα στην Ένωση. Το να επιτραπεί στους μετανάστες να αποκτήσουν "αστική ιθαγένεια" μετά από κάποια χρονική περίοδο, θα συμβάλει στην επιτυχή εγκατάσταση πολλών

⁶⁰ COM(2000)757

⁶¹ Τα δικαιώματα αυτά είναι το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και κατοικίας, το δικαίωμα εργασίας, εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στις δημοτικές εκλογές, το δικαίωμα διπλωματικής και προξενικής προστασίας, καθώς και το δικαίωμα αναφοράς και πρόσβασης σε έγγραφα και η απαγόρευση διακρίσεων λόγω εθνικότητας.

⁶² Πρβλ. άρθρα 194 και 195 της Συνθήκης ΕΚ που αφορούν το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή, καθώς και το άρθρο 255 για την πρόσβαση σε έγγραφα.

⁶³ Πρβλ. άρθρο 12 της πρότασης οδηγίας για το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών κατοίκων μακράς διάρκειας, το οποίο περιλαμβάνει την ελεύθερη κυκλοφορία και το δικαίωμα κατοικίας στην Ένωση, καθώς και το δικαίωμα εργασίας, εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών.

μεταναστών στην κοινωνία, ενώ θα αποτελέσει και το πρώτο βήμα για τη διαδικασία απόκτησης της εθνικότητας του οικείου κράτους μέλους.

Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο της έννοιας αυτής είναι ότι επιτρέπει την πολιτική συμμετοχή. Πολλά κράτη μέλη⁶⁴ χορηγούν ήδη πολιτικά δικαιώματα σε τοπικό επίπεδο σε όλους τους αλλοδαπούς κατοίκους υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Από την άποψη της ένταξης, είναι προφανές ότι αυτά τα τοπικής ισχύος πολιτικά δικαιώματα πρέπει να απορρέουν μάλλον από τη μόνιμη διαμονή, παρά από την εθνικότητα⁶⁵. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η χορήγηση πολιτικών δικαιωμάτων στους μετανάστες κατοίκους μακράς διαρκείας έχει μεγάλη σημασία για τη διαδικασία ένταξης και ότι, για να γίνει αυτό, η συνθήκη θα πρέπει να παράσχει την απαιτούμενη νομική βάση.

3.4. Οι κύριοι παράγοντες μιας σφαιρικής πολιτικής ένταξης

Βασική προϋπόθεση για την επιτυχή εφαρμογή μιας σφαιρικής προσέγγισης της μετανάστευσης αποτελεί η βελτίωση της γενικής συνοχής της πολιτικής και των συνεργιών μεταξύ πολιτικών μετανάστευσης, ένταξης και απασχόλησης σε όλα τα επίπεδα και σε όλους τους κλάδους. Αυτό θα οδηγήσει σε καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ζητημάτων, στενότερη παρακολούθηση και αυξημένη συνεργασία μεταξύ όλων των αρμοδίων παραγόντων, από τις τοπικές έως τις περιφερειακές, εθνικές και ευρωπαϊκές αρχές, συμπεριλαμβανομένων και των χωρών καταγωγής. Εντούτοις, παρόλο που ο ηγετικός ρόλος ανήκει στις κυβερνήσεις, η συνεργασία όσον αφορά τις πολιτικές θα πρέπει να συμπεριλάβει τους κοινωνικούς εταίρους, την ερευνητική κοινότητα και τους φορείς παροχής δημοσίων υπηρεσιών, ΜΚΟ και άλλους παράγοντες της κοινωνίας των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων των ίδιων των μεταναστών.

Οι πολιτικές ένταξης χαράσσονται συχνά σε εθνικό επίπεδο και υλοποιούνται σε τοπικό ή σε περιφερειακό επίπεδο, πράγμα που απαιτεί πολύ καλό συντονισμό και ροή πληροφοριών μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων. Τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, οι ΜΚΟ διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο συνηγορίας υπέρ των μεταναστών και των ατόμων υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας⁶⁶, πράγμα πολύ σημαντικό για την εξασφάλιση της συνεργασίας και της κατανόησης μεταξύ των φορέων που υλοποιούν την πολιτική και των χρηστών. Οι κοινωνικοί εταίροι διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διαδικασία ένταξης διευκολύνοντας την καθημερινή ένταξη στο χώρο εργασίας, ενώ υπογραμμίζουν τη σημασία της ανταπόκρισης στις πολιτισμικές διαφορές, μπορούν να αυξήσουν την αποδοτικότητα του εργατικού δυναμικού και να τονώσουν το αίσθημα κοινωνικής ευθύνης.

Όλοι οι προαναφερόμενοι παράγοντες φέρουν μέρος της κοινής ευθύνης για την επιτυχή ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στις κοινωνίες μας. Παρόλο που ο διάλογος με τους βασικούς παράγοντες έχει πρωταρχική σημασία για τον καθορισμό και την υλοποίηση πολιτικών, εντούτοις η δημιουργία πνεύματος ένταξης είναι θέμα της ευρωπαϊκής κοινωνίας ως σύνολο. Η ευαισθητοποίηση του πληθυσμού υποδοχής όσον αφορά τα οφέλη και τις προκλήσεις της μετανάστευσης αποτελεί κεντρικό στοιχείο μιας ενεργητικής στρατηγικής για την ένταξη.

⁶⁴ Δανία, Ιρλανδία, Κάτω Χώρες, Σουηδία και Φινλανδία

⁶⁵ Βλ. επίσης Σύμβαση για τη συμμετοχή των αλλοδαπών στο δημόσιο βίο σε τοπικό επίπεδο, η οποία εγκρίθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης το 1992 και τέθηκε σε ισχύ το 1997.

⁶⁶ Διάσκεψη με θέμα "Μετανάστευση: Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στην προώθηση της ένταξης", Βρυξέλλες, 9-10 Σεπτεμβρίου 2002

3.5. Μια πολιτική ένταξης που να αντικατοπτρίζει τις ανάγκες συγκεκριμένων ομάδων μεταναστών

Παρόλο που οι μετανάστες σε ολόκληρη την Ένωση έχουν ένα μεγάλο φάσμα κοινών αναγκών, ορισμένοι θα έχουν ειδικές ανάγκες και προτεραιότητες οι οποίες πρέπει να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο των γενικών στρατηγικών ένταξης.

3.5.1 Πρόσφυγες και άτομα υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας

Παρόλο που από πολλές απόψεις, οι πρόσφυγες και τα άτομα υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας αντιμετωπίζουν την ίδια κατάσταση με άλλους, οι εθνικές στρατηγικές ένταξης θα πρέπει να λάβουν υπόψη όσον αφορά την εν λόγω ομάδα την ίδια τη φύση της αναγκαστικής μετακίνησης και την ανάγκη προστασίας. Υπενθυμίζεται ότι τα άτομα αυτά δεν επέλεξαν να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους για λόγους οικονομικής μετανάστευσης και ενδέχεται να χρειάζονται επιπλέον βοήθεια για να ενταχθούν, και ιδίως για να αποκτήσουν πρόσβαση στις δραστηριότητες που απευθύνονται στο γενικό πληθυσμό το συντομότερο δυνατόν. Θα πρέπει να εκπονηθούν ειδικά προγράμματα για τους πρόσφυγες τα οποία να συμπληρώνουν τις κανονικές υπηρεσίες ή να ενεργούν ως γέφυρες προς αυτές και να στοχεύουν ευάλωτες ομάδες εντός της κοινότητας των προσφύγων, για παράδειγμα τα παιδιά, τους ηλικιωμένους, τα θύματα σεξουαλικής βίας ή βασανιστηρίων και όσους είχαν τραυματικές εμπειρίες διώξεων ή/και φυγής. Πρωταρχικό μέλημα για την εν λόγω ομάδα είναι να μπορέσουν τα μέλη της να αναλάβουν την ευθύνη για τη ζωή τους και να ενθαρρυνθεί η αυτοενδυνάμωσή τους και η βιώσιμη αυτάρκεια. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία δεδομένου ότι, εν αντιθέσει προς τους οικονομικούς μετανάστες, τα άτομα αυτά συχνά δεν μπορούν να υπολογίζουν στη στήριξη οικογένειας, κοινοτήτων ή δικτύων.

Εντούτοις, οι πρόσφυγες είναι γενικά άτομα υψηλής μόρφωσης και προσόντων και συχνά αντιμετωπίζουν δυσκολίες για την αναγνώριση της εμπειρίας και των προσόντων τους. Ορισμένες ειδικές απαιτήσεις, περιορισμοί ή υποχρεώσεις της ένταξης που μπορεί να επιβάλλονται στους μετανάστες ενδέχεται να μην εφαρμόζονται ως έχουν στους πρόσφυγες. Η απώτατη κύρωση ανάκλησης της άδειας διαμονής, η οποία μπορεί να επιβληθεί σε άλλα άτομα που αποτυγχάνουν στις δοκιμασίες ένταξης, δεν μπορεί πάντα να επιβληθεί στους πρόσφυγες ή στα άτομα υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας.

3.5.2 Προβλήματα ισότητας των φύλων

Μια άλλη σημαντική κατηγορία είναι οι **γυναίκες** λαμβανομένου υπόψη ότι το ήμισυ σχεδόν των μεταναστών που εισέρχονται κάθε χρόνο στην ΕΕ είναι πλέον γυναίκες και ότι όλο και περισσότερες από αυτές έρχονται αυτοτελώς για να εργαστούν, πολλές ως νοσοκόμες ή σε επαγγέλματα περίθαλψης ή ως οικιακές βοηθοί. Οι μετανάστριες ενδέχεται να αποτελούν θύματα διπλής διάκρισης, τόσο λόγω του φύλου τους όσο και λόγω της εθνικής καταγωγής τους. Συνεπώς, απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή για να εξασφαλιστεί ισότιμη πρόσβαση στην αγορά εργασίας και πρόσφορη εκπαίδευση και κατάρτιση, ιδίως πρόσβαση σε δια βίου μάθηση. Η εκμάθηση της γλώσσας, η συνειδητοποίηση των ανθρωπίνων, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων και των αξιών της κοινωνίας υποδοχής, καθώς και η κατάρτιση για την απόκτηση νέων δεξιοτήτων και ικανοτήτων, αποτελούν ουσιώδη μέσα για την ένταξη τόσο των ανδρών όσο και των γυναικών, αλλά έχουν ιδιαίτερη σημασία για τις γυναίκες λόγω του ρόλου τους ως φορέων πολιτισμικών παραδόσεων στην οικογένεια και της ικανότητάς τους να επηρεάζουν τις μελλοντικές γενεές.

Παρόλο που ο ρόλος της ποικίλλει μεταξύ των διαφόρων πολιτισμών, η **οικογένεια** διαδραματίζει γενικά πρωταγωνιστικό ρόλο στη διαδικασία ένταξης, δεδομένου ότι αντιπροσωπεύει ένα σταθερό σημείο αναφοράς για τους μετανάστες στη νέα χώρα υποδοχής. Ζωτικής σημασίας εργαλείο από την άποψη αυτή αποτελεί η οικογενειακή επανένωση με την πυρηνική οικογένεια. Οι γυναίκες είναι εκείνες που επωφελούνται κυρίως από τις ρυθμίσεις περί οικογενειακής επανένωσης και συνεπώς το καθεστώς διαμονής τους συχνά εξαρτάται από κάποιο μέλος της οικογένειάς τους. Ενδέχεται να αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην εξεύρεση εργασίας, οι οποίες μπορούν να τις αναγκάσουν να αναζητήσουν άτυπη απασχόληση. Για το λόγο αυτό, η οδηγία για την οικογενειακή επανένωση προβλέπει την πρόσβαση των γυναικών στην αγορά εργασίας και τη χορήγηση σε αυτές ανεξάρτητου καθεστώτος διαμονής, αν βρίσκονται σε ιδιαίτερα δύσκολη κατάσταση.

3.5.3 Μετανάστες 2^{ης} και 3^{ης} γενεάς

Παρόλο που πολλοί μετανάστες στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι καλά ενταγμένοι στην κοινωνία, εκφράζεται, εντούτοις, αυξανόμενη ανησυχία σε ορισμένες χώρες όσον αφορά την κατάσταση των μεταναστών 2^{ης} και 3^{ης} γενεάς. Αυτό ισχύει ιδίως για τους νέους των οποίων ο ένας ή και οι δύο γονείς είναι μετανάστες από χώρα εκτός ΕΕ και έχουν περισσότερες πιθανότητες να μείνουν άνεργοι⁶⁷. Οι κοινωνικές και φυλετικές διακρίσεις ενδέχεται να παρεμποδίζουν τους νεαρούς μετανάστες 2^{ης} και 3^{ης} γενεάς να κατακτήσουν επί ίσοις όροις με τους ημεδαπούς τις θέσεις εργασίας και την κοινωνική θέση για τις οποίες έχουν τα προσόντα⁶⁸. Για πολλούς, η κατάσταση οξύνεται λόγω της έλλειψης σαφούς ταυτότητας, όταν υπάρχει μια αίσθηση απόρριψης από την κοινωνία υποδοχής, ενώ συγχρόνως οι δεσμοί με τη χώρα καταγωγής έχουν εξασθενήσει ή ακόμα και αποκοπεί εντελώς. Η αποτυχία των πολιτικών ένταξης συμβάλλει στην ανάπτυξη αυτών των φαινομένων. Η επισήμανση των αιτίων και η ανάπτυξη νέων πολιτικών για την αντιμετώπισή τους, ζωτικό ρόλο στην οποία θα παίξει η εκπαίδευση και η κατάρτιση, και ιδίως η δια βίου μάθηση, θα συμβάλουν στην αποτροπή ανάλογων προβλημάτων στο μέλλον.

3.6. Αντιμετώπιση των λαθρομεταναστών

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα στην ΕΕ αντιπροσωπεύουν σοβαρή πρόκληση για τη διαδικασία ένταξης. Ο αριθμός των ατόμων αυτών είναι εκ των πραγμάτων αδύνατον να υπολογιστεί με βεβαιότητα, αλλά από τα στοιχεία τα οποία προκύπτουν, μεταξύ άλλων, από τις διαδικασίες νομιμοποίησης που έλαβαν χώρα τα τελευταία χρόνια⁶⁹ αποδεικνύεται ότι είναι σημαντικός. Η υλοποίηση των σχεδίων δράσης που έχει ήδη εγκρίνει το Συμβούλιο για τη λαθρομετανάστευση⁷⁰, τους συνοριακούς ελέγχους⁷¹ και την πολιτική επαναπροώθησης⁷² θα πρέπει να συμβάλουν σημαντικά στη μείωση της ροής λαθρομεταναστών. Πρέπει, ωστόσο, να αντιμετωπιστεί η κατάσταση των λαθρομεταναστών που ζουν ήδη στα κράτη μέλη.

⁶⁷ Σεμινάριο που οργανώθηκε από το βελγικό Υπουργείο Απασχόλησης και Εργασίας και τον ΟΟΣΑ με θέμα την ένταξη των νεαρών μεταναστών στην αγορά εργασίας, Βρυξέλλες, 6-7 Ιουνίου 2002

⁶⁸ Βλ. υποσημείωση 67

⁶⁹ Πρβλ. ανακοίνωση με θέμα Κοινή Πολιτική για την Καταπολέμηση της Παράνομης Μετανάστευσης (COM(2001)672 της 15^{ης} Νοεμβρίου 2001

⁷⁰ Συνολικό σχέδιο για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 28 Φεβρουαρίου 2002, ΕΕ C 142 της 14^{ης} Ιουνίου 2002, σελ.23

⁷¹ Σχέδιο για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 13 Ιουνίου 2002, έγγραφο του Συμβουλίου 10019/02, FRONT 58

⁷² Πρόγραμμα Δράσης Επαναπροώθησης, 28 Νοεμβρίου 2002, έγγραφο του Συμβουλίου 14673/02, MIGR 125

Στο πλαίσιο της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, η μόνη συνεκτική προσέγγιση για την αντιμετώπιση όσων διαμένουν παράνομα στη ΕΕ είναι η εξασφάλιση της επιστροφής τους στη χώρα καταγωγής τους. Εντούτοις, σε πολλές περιπτώσεις, αυτή η πολιτική δεν μπορεί να εφαρμοστεί για νομικούς, ανθρωπιστικούς ή πρακτικούς λόγους. Είναι απαραίτητο να εξεταστεί αυτή η ομάδα ανθρώπων τόσο από την άποψη της επίδρασης που ασκούν στην αγορά εργασίας όσο και σε σχέση με το στόχο της ένταξης και της κοινωνικής συνοχής. Και από τις δύο απόψεις, η παρουσία μεγάλου αριθμού ατόμων που βρίσκονται παρανόμως σε μια χώρα επιδρά αρνητικά – ως πηγή φθηνού εργατικού δυναμικού που μπορεί εύκολα να πέσει θύμα εκμετάλλευσης και παρεμποδίζει μακροπρόθεσμα τις απαραίτητες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις συμβάλλοντας έτσι στην αναποτελεσματικότητα της αγοράς εργασίας. Δεδομένου ότι οι τομείς της αδήλωτης εργασίας και της λαθρομετανάστευσης αλληλοτροφοδοτούνται, υπάρχει σαφής σύνδεση με τις γενικές πολιτικές για την πρόληψη και την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, οι οποίες πρέπει επίσης να ενταθούν στο πλαίσιο ενός γενικού συγκερασμού πολιτικών για τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε νόμιμη απασχόληση. Συγχρόνως, οι λαθρομετανάστες αποκλείονται από την πλήρη συμμετοχή στην κοινωνία, τόσο συνεισφέροντας όσο και επωφελούμενοι από αυτήν, πράγμα που συμβάλλει στην περιθωριοποίησή τους και τροφοδοτεί την αρνητική αντιμετώπισή τους από τον τοπικό πληθυσμό.

Παρόλο που οι πολιτικές καταστολής της λαθρομετανάστευσης πρέπει να συνεχίσουν να είναι σθεναρές, οι πολιτικές ένταξης δεν πρόκειται να αποδειχθούν πλήρως επιτυχείς αν δεν αντιμετωπιστούν με τον ενδεδειγμένο και εύλογο τρόπο τα προβλήματα που δημιουργεί η παρουσία αυτής της ομάδας. Ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόζουν μέτρα νομιμοποίησης των λαθρομεταναστών. Οι διαδικασίες αυτές μπορούν να θεωρηθούν ως παράγων που επιτρέπει την ανάπτυξη της διαδικασίας ένταξης, αλλά και ως ενθάρρυνση για περαιτέρω λαθρομετανάστευση. Το γεγονός αυτό, ωστόσο, πρέπει να αντισταθμιστεί προς τα προβλήματα που δημιουργεί η παρουσία μεγάλου αριθμού λαθρομεταναστών στα κράτη μέλη. Υπενθυμίζεται ότι οι λαθρομετανάστες προστατεύονται από τα οικουμενικά πρότυπα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θα πρέπει να χαίρουν ορισμένων βασικών δικαιωμάτων, π.χ. επείγουσας υγειονομικής περίθαλψης και πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης για τα παιδιά τους.

4. Ο ΔΡΟΜΟΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΕΜΠΡΟΣ: ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Στο πλαίσιο της ΕΕ, οι μεταναστευτικές πολιτικές μιας χώρας επηρεάζουν αναπόφευκτα τις υπόλοιπες. Σήμερα, εμφανίζεται ένας ακόμα κοινός παράγων – η πίεση της δημογραφικής μεταβολής σε ολόκληρη την ΕΕ. Συνεπώς, η ΕΕ πρέπει να προετοιμαστεί για την παρούσα και τη μελλοντική μετανάστευση κατά υπεύθυνο και αποτελεσματικό τρόπο, ούτως ώστε να καταστεί συνολικά περισσότερο αποτελεσματική στην ανάπτυξη πολιτικών που να εξασφαλίζουν την ένταξη των μεταναστών. Η Επιτροπή προτίθεται να εντείνει τις προσπάθειες της σε ορισμένους τομείς ούτως ώστε να υπάρξει ένα συνεκτικότερο ευρωπαϊκό πλαίσιο για την ένταξη και να εξασφαλιστεί ότι η μετανάστευση συμβάλλει όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερα στις νέες δημογραφικές και οικονομικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει σήμερα η ΕΕ.

Για να αντιμετωπιστούν οι επιπτώσεις της δημογραφικής γήρανσης, η ΕΕ πρέπει να χρησιμοποιήσει κατά πρώτον το υπάρχον ανθρώπινο δυναμικό της. Η προώθηση της συμμετοχής του εργατικού δυναμικού και η αύξηση της παραγωγικότητας έχουν ουσιαστική σημασία για την επίτευξη των στόχων της Λισσαβώνας για αύξηση της απασχόλησης, κοινωνική συνοχή και οικονομική ανάπτυξη. Εντούτοις, στο πλαίσιο της γήρανσης και της μείωσης του πληθυσμού σε ηλικία απασχόλησης, η αύξηση των μεταναστευτικών ροών, χωρίς

την επίλυση όλων των επιπτώσεων της δημογραφικής αλλαγής, καθίσταται όλο και περισσότερο πιθανή και απαραίτητη για την ικανοποίηση των αναγκών της αγοράς εργασίας της ΕΕ.

Απαιτείται μια προσέγγιση στραμμένη προς το μέλλον, η οποία να ενσωματώνει τόσο την ανάγκη προώθησης της καλύτερης ένταξης των νέων και των ήδη εγκατεστημένων μεταναστών όσο και προετοιμασίας για τη μελλοντική μετανάστευση προς όφελος όλων. Αυτό απαιτεί νέες δομές και ιδέες, καθώς και κινητοποίηση και συντονισμό μιας σειράς σχετικών πολιτικών και διαφόρων παραγόντων σε διάφορα επίπεδα. Έχει ουσιώδη σημασία να εξασφαλιστεί ότι λαμβάνονται πλήρως υπόψη οι ειδικές ανάγκες των μεταναστών στις πολιτικές που απευθύνονται στο γενικό πληθυσμό, αλλά επηρεάζουν και τους μετανάστες.

4.1. Παγίωση του νομικού πλαισίου

Η Επιτροπή έχει ήδη υποβάλει ορισμένες προτάσεις νομοθετικών πράξεων για τη δημιουργία του βασικού νομικού πλαισίου εισδοχής και όρων παραμονής των υπηκόων τρίτων χωρών. Η πρόοδος όσον αφορά την έγκριση των εν λόγω οδηγιών υπήρξε αργή. Έτσι, η Επιτροπή, παρόλο που υποδέχθηκε με ικανοποίηση την πρόσφατη συμφωνία στο Συμβούλιο σχετικά με την οικογενειακή επανένωση, απευθύνει έκκληση για επιτάχυνση της διαδικασίας όσον αφορά τις εκκρεμούσες πρωτοβουλίες, ούτως ώστε, ιδίως:

- η **οδηγία για το καθεστώς των κατοίκων μακράς διαρκείας** να εκδοθεί εντός της προθεσμίας που έχει τάξει το Συμβούλιο της Σεβίλλης (Ιούνιος 2003) και να εξετάσουν τα κράτη μέλη, κατά τη μεταφορά της στην εθνική νομοθεσία, το ενδεχόμενο χορήγησης πολιτικών δικαιωμάτων στους κατοίκους μακράς διαρκείας, ιδίως σε τοπικό επίπεδο·
- να οριστεί προθεσμία εντός του 2003 για την έκδοση της **οδηγίας σχετικά με την εισδοχή για λόγους απασχόλησης**, η οποία πρόκειται να δημιουργήσει τη διαφάνεια και τις προϋποθέσεις που είναι απαραίτητες για την αποτελεσματική διαχείριση της εισδοχής διακινουμένων εργαζομένων στην ΕΕ·
- στο πλαίσιο της έκδοσης της οδηγίας για το καθεστώς των κατοίκων μακράς διαρκείας και σύμφωνα και με τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής⁷³, να εξεταστεί η δυνατότητα επέκτασης, αφού εκδοθεί, του πεδίου εφαρμογής της **οδηγίας**⁷⁴ που έχει προτείνει η Επιτροπή **για την αναγνώριση των προσόντων** που αποκτώνται σε ένα κράτος μέλος και αφορούν νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα στους υπηκόους τρίτων χωρών. Αυτό θα αποτελέσει σημαντικό βήμα για την πλήρη ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας, διότι θα εξασφαλίσει ότι τα προσόντα τους και ο χρόνος σπουδών τους αναγνωρίζεται επί ίσοις όροις με εκείνα των ημεδαπών·
- για να **προωθηθεί ο αγώνας κατά των διακρίσεων**, να εξασφαλίσουν τα κράτη μέλη τη μεταφορά στην εθνική νομοθεσία έως της αρχικώς ταχθείσα προθεσμία του 2003, όπως είχε προβλεφθεί αρχικά, των οδηγιών που εκδόθηκαν το 2000 στο επίπεδο της ΕΕ. Η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να προχωρήσουν περισσότερο από το ελάχιστο που απαιτείται δυνάμει των οδηγιών και να προωθήσουν την ανάληψη θετικής δράσης, ιδίως όσον αφορά το καθήκον των δημοσίων αρχών να εξασφαλίσουν ίση μεταχείριση των μεταναστών ώστε να προωθηθεί η ένταξή τους.

⁷³ Γνωμοδότηση ΕΟΚΕ (SOC/113) της 18^{ης} Σεπτεμβρίου 2002 για την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων COM(2002)119 τελικό.

⁷⁴ COM(2002)119 τελικό, Σεπτέμβριος 2002

Η Επιτροπή θα παρακολουθήσει με ιδιαίτερη προσοχή τη μεταφορά και την εφαρμογή των νομοθετικών πράξεων που έχουν προταθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 63(3) και θα έχουν σημαντική επίπτωση στην ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, ενώ θα εξετάσει και το ενδεχόμενο υποβολής νέων νομοθετικών προτάσεων, εφόσον απαιτηθεί για να εξασφαλιστεί η ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, των προσφύγων και των ατόμων υπό καθεστώς επικουρικής προστασίας. Σύμφωνα με τη γραμμή που ακολουθούν οι ήδη υποβληθείσες προτάσεις (βλ. ανωτέρω, κεφάλαιο 1.1), ενδέχεται να απαιτηθούν ειδικά μέτρα για τους αιτούντες άσυλο και τα άτομα υπό καθεστώς προσωρινής προστασίας.

4.2. Ενίσχυση του αστυνομικού συντονισμού

4.2.1 Παρακολούθηση της ανάπτυξης της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής: ετήσια έκθεση

Στην ανακοίνωση που δημοσίευσε το Νοέμβριο 2000⁷⁵, η Επιτροπή είχε ήδη υπογραμμίσει την ανάγκη στενής παρακολούθησης και αξιολόγησης της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Για την παρακολούθηση της προόδου που σημειώνεται με το πέρασμα του χρόνου και την εξασφάλιση της γενικής συνεκτικότητας τόσο της ευρωπαϊκής πολιτικής και των νομικών πράξεων που επιδρούν στη μετανάστευση όσο και των εθνικών πολιτικών, η Επιτροπή σκοπεύει να εκπονήσει ετήσια έκθεση για την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Η έκθεση θα στηρίζεται σε πληροφορίες που παρέχονται από το ευρύ φάσμα των διαφόρων πολιτικών και πρωτοβουλιών της ΕΕ που επηρεάζουν τους μετανάστες, οι κυριότερες από τις οποίες αναφέρονται κατωτέρω. Στόχος της έκθεσης είναι να εξασφαλίσει ότι οι ανάγκες των μεταναστών ενσωματώνονται κατάλληλα σε όλες τις εν λόγω πολιτικές και πρωτοβουλίες και να ενημερώνει το Συμβούλιο για την πρόοδο που πραγματοποιείται στις πολιτικές και προγράμματα που αφορούν το γενικό πληθυσμό. Η έκθεση θα βασίζεται επίσης σε άλλες συνεχιζόμενες προσπάθειες ενίσχυσης της παρακολούθησης και της αξιολόγησης σε επίπεδο ΕΕ της μεταναστευτικής πολιτικής (βλ. κεφάλαιο 4.11 κατωτέρω). Θα συμπληρώνει την ετήσια έκθεση για την εξέλιξη της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου.

4.2.2. Ενίσχυση του συντονισμού των μεταναστευτικών πολιτικών

Στην ανακοίνωση που δημοσίευσε τον Ιούλιο 2001 σχετικά με μια ανοικτή μέθοδο συντονισμού για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης⁷⁶, η Επιτροπή είχε επίσης προτείνει ορισμένους τομείς όπου έκρινε ότι θα είχε ιδιαίτερη σημασία να ενισχυθεί η συνεργασία και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών. Ένας από τους τομείς αυτούς ήταν η ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στην ΕΕ. Η ένταξη είναι μια πολύπλοκη διαδικασία που παρουσιάζει δυσκολίες από εννοιολογική και πρακτική άποψη και από την άποψη της πολιτικής. Οι πολιτικές πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα χαρακτηριστικά της κοινωνίας υποδοχής και την οργανωτική δομή της. Συνεπώς, δεν υπάρχουν μονοδιάστατες ή εύκολες απαντήσεις. Εντούτοις, τα εξεταζόμενα ζητήματα είναι συχνά παρόμοια και κατά την αναζήτηση των καλύτερων λύσεων, μπορούν να εξαχθούν χρήσιμα διδάγματα από τις εμπειρίες άλλων. Η ένταξη είναι επίσης ένας τομέας όπου υπάρχει ανάγκη μεγαλύτερης σύγκλισης όσον αφορά τις έννοιες και τους στόχους της πολιτικής ως συνέπεια της θέσπισης κοινού νομικού πλαισίου για την εισδοχή και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών.

Συνεπώς, η Επιτροπή προτείνει την ανάπτυξη της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών στο πλαίσιο της πρόσφατα ιδρυθείσας Ομάδας εθνικών σημείων επαφής για την

⁷⁵ COM (2000)757

⁷⁶ COM(2001)387

ένταξη⁷⁷, ιδίως ενόψει της ενίσχυσης του συντονισμού των συναφών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο. Το έργο της εν λόγω ομάδας θα εστιαστεί κατά την αρχική φάση και υπό το φως των συμπερασμάτων του Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, στους τομείς τους οποίους τα κράτη μέλη επισημαίνουν ως ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος. Αυτή η διαδικασία συνεργασίας θα αναπτυχθεί σε πλήρη συμπληρωματικότητα και συνέργεια με άλλες ευρωπαϊκές πολιτικές, και ιδίως με τις πολιτικές κοινωνικής συνοχής και ενσωμάτωσης, απαγόρευσης των διακρίσεων και με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση. Θα συμβάλει σε άλλες ήδη υπάρχουσες διαδικασίες παρέχοντας στοιχεία σε αυτές, έτσι ώστε η διάσταση της ένταξης να λαμβάνεται περισσότερο υπόψη από τις αρμόδιες αρχές στις πολιτικές που αφορούν το γενικό πληθυσμό. Επί τη βάση της έκθεσης της Επιτροπής με θέμα τις εθνικές πολιτικές ένταξης, η οποία εκπονήθηκε μετά από αίτημα του άτυπου Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων που συνήλθε στη Βέροια τον Μάρτιο 2003 (βλ. Παράρτημα 1), καθίσταται σαφές ότι τα κράτη μέλη προσεγγίζουν την ένταξη με διαφορετικούς τρόπους και μέσα. Η δράση που αναλαμβάνεται ή τα μέτρα που προβλέπονται για την επίλυση ενός δεδομένου προβλήματος δεν είναι αναγκαστικά τα ίδια σε όλα τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι οι εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές συνθήκες ενδέχεται να διαφέρουν. Η διαπίστωση αυτή ενισχύει την ανάγκη ανταλλαγής πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών. Εκτός από την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας, η οποία θα εξεταστεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (βλ. κεφάλαιο 4.4 κατωτέρω), μπορούν ήδη να επισημανθούν οι εξής τομείς προτεραιότητας:

- **Προγράμματα εισαγωγής για τους πρόσφατα αφιχθέντες μετανάστες:** Η υποδοχή των μεταναστών διαδραματίζει πολύ σημαντικό ρόλο στη διαδικασία ένταξης. Οι αφικνούμενοι είναι απαραίτητο να εξοικειωθούν με το ευρύτερο κοινωνικό και πολιτιστικό περιβάλλον της χώρας υποδοχής. Θα πρέπει να υπάρξει ανταλλαγή πληροφοριών με στόχο την εξεύρεση του καλύτερου τρόπου εισαγωγής των αφικνουμένων μεταναστών. Οι προτεραιότητες θα πρέπει να περιλαμβάνουν: επιλογή μεταξύ ενιαίων προγραμμάτων για όλη τη χώρα ή τοπικών - περιφερειακών προγραμμάτων, συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στα προγράμματα, χρηματοδότηση, συμπεριλαμβανομένης της αυτοχρηματοδότησης από το μετανάστη, εισαγωγή υποχρεωτικών στοιχείων και επακόλουθες κυρώσεις, περιεχόμενο του προγράμματος εισαγωγής, προσαρμογή των προγραμμάτων στις ανάγκες ειδικών ομάδων στόχων.
- **Γλωσσική κατάρτιση:** Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν εκφράσει την ανησυχία ότι οι μετανάστες δεν είναι σε θέση να μιλήσουν τη γλώσσα της χώρας υποδοχής. Η ανταλλαγή απόψεων θα πρέπει να εστιαστεί ιδίως στα ακόλουθα θέματα: τρόποι αύξησης των γλωσσικών δεξιοτήτων των μεταναστών ιδίως σε ορισμένα ζητήματα ζωτικής σημασίας, μεταξύ των οποίων: στόχευση συγκεκριμένων ομάδων, χρηματοδότηση και συγχρηματοδότηση από το μετανάστη, εθνικές γλωσσικές εξετάσεις, γλώσσα και πολιτογράφηση, "διπολικά" μαθήματα γλώσσας.
- **Συμμετοχή των μεταναστών στην κοινωνική και πολιτιστική ζωή και στην κοινωνία των πολιτών:** Η πτυχή αυτή είναι σημαντική, διότι γεννά το αίσθημα ότι είναι κανείς μέλος μιας κοινότητας και της κοινωνίας γενικότερα. Το να αισθάνονται μέλη της κοινότητας θα ενθαρρύνει σε δεύτερο στάδιο τους μετανάστες να αναμιχθούν στη ζωή της κοινότητας και σε

⁷⁷ Σύμφωνα με τα συμπεράσματα, προτάθηκε να εκπονηθεί ένας ενημερωμένος και ευχερώς προσπελάσιμος κατάλογος των εθνικών σημείων επαφής, τα οποία θα προσφέρουν συνδρομή στη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών. Για να δοθεί συνέχεια στην πρωτοβουλία αυτή, η Επιτροπή συνέστησε ένα φόρουμ των σημείων επαφής στο πλαίσιο της Επιτροπής για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (Ομάδα ένταξης).

άλλες κοινωνικές, πολιτιστικές και πολιτικές δραστηριότητες. Μπορεί να πραγματοποιηθεί ανταλλαγή πληροφοριών για διάφορα κεντρικά ζητήματα, μεταξύ των οποίων: πολιτικά δικαιώματα, "αστική ιθαγένεια" και εθνικότητα, δομές σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο για τη συμμετοχή των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένου του επιπέδου συμμετοχής τους, τρόπων αντιμετώπισης των θρησκευτικών και πολιτισμικών διαφορών στην κοινωνία, συγκριτικής αξιολόγησης και ανάπτυξης δεικτών για τη μέτρηση των επιπέδων ένταξης σε αυτούς τους τομείς.

4.3. "Αστική ιθαγένεια" και εθνικότητα: εργαλεία που διευκολύνουν την ένταξη

Μια νέα έννοια η οποία, όπως πιστεύει η Επιτροπή, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να προωθήσει την ένταξη είναι η έννοια της "αστικής ιθαγένειας". Τα δικαιώματα που προβλέπουν οι υφιστάμενες πρωτοβουλίες της Επιτροπής συμβάλλουν στην υλοποίηση της εν λόγω έννοιας. Εντούτοις, η Επιτροπή υπογραμμίζει τη σημασία που έχει να επιβεβαιωθούν τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ στο πλαίσιο της νέας Συνθήκης με την ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος αποκτά πλέον δεσμευτική ισχύ⁷⁸. Η Συνθήκη θα πρέπει να παρέχει τα μέσα με τα οποία η αστική ιθαγένεια, ιδίως όσον αφορά τη συμμετοχή στην πολιτική ζωή σε τοπικό επίπεδο, μπορεί να γίνει πραγματικότητα και η Επιτροπή θα καταβάλει προσπάθειες για την επίτευξη των εν λόγω στόχων στη Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης και στην επόμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη⁷⁹. Η Επιτροπή θα προωθήσει επίσης την ανάπτυξη της εν λόγω έννοιας στο πλαίσιο της διαδικασίας ενίσχυσης του συντονισμού μεταξύ κρατών μελών στον τομέα της ένταξης (βλ. ανωτέρω).

Η πολιτογράφηση είναι μια στρατηγική που μπορεί να συμβάλει στην προώθηση της ένταξης και την οποία τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάζουν όταν χορηγούν άδεια διαμονής σε μετανάστες και πρόσφυγες. Η Επιτροπή χαιρετίζει τη χαλάρωση σε ορισμένα κράτη μέλη τα τελευταία χρόνια των προϋποθέσεων τις οποίες πρέπει να πληρούν όσοι ζητούν να αποκτήσουν εθνικότητα. Στο πλαίσιο της ενισχυμένης διαδικασίας συντονισμού, η Επιτροπή θα προωθήσει την ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών όσον αφορά την εφαρμογή της νομοθεσίας των κρατών μελών περί ιθαγένειας. Χρειάζεται επίσης να διεξαχθεί περαιτέρω συγκριτική έρευνα σχετικά με την εν λόγω νομοθεσία στα κράτη μέλη. Η Επιτροπή έχει δώσει προτεραιότητα στο στόχο αυτό στο πλαίσιο του 6^{ου} Προγράμματος Πλαισίου για την Έρευνα 2002-2006.

4.4. Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ)

Σε συνέχεια της ανακοίνωσής της για το μέλλον της ΕΣΑ που δημοσιεύθηκε στις 14 Ιανουαρίου 2003⁸⁰, η Επιτροπή ενέκρινε στις 8 Απριλίου 2003 τις προτάσεις της όσον αφορά τις κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις για την απασχόληση, στις οποίες υπογραμμίζει ότι η μετανάστευση πρέπει να ληφθεί περισσότερο υπόψη στο μέλλον. Η Επιτροπή προτείνει τρεις υπερκείμενους στόχους για τις μελλοντικές κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση: πλήρη απασχόληση, ποιότητα και παραγωγικότητα στην εργασία, συνοχή και αγορά εργασίας που να ενσωματώνει τους πάντες. Ζήτησε από τα κράτη μέλη και τους κοινωνικούς εταίρους να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα αυτά και επιμένει στην ανάγκη να στηριχθεί η ένταξη και να

⁷⁸ Οι τρόποι ενσωμάτωσης συζητήθηκαν στην ομάδα εργασίας II της Συνέλευσης, της οποίας προεδρεύει ο κ. Vitorino. Βλ. τελική έκθεση της ομάδας εργασίας II, WG II – 16 της 22.10.2002.

⁷⁹ Πρβλ. σύνοψη του εγγράφου που υπέβαλε ο κ. Vitorino, Επίτροπος και μέλος της Συνέλευσης στην ομάδα εργασίας X Ελευθερία, Ασφάλεια και Δικαιοσύνη, WG X - WD 14 της 15.11.2002.

⁸⁰ COM(2003)6 της 14^{ης} Ιανουαρίου 2003 "Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση".

καταπολεμηθούν οι διακρίσεις εις βάρος των μειονεκτούντων στην αγορά εργασίας, καθώς και να καταπολεμηθεί η αδήλωτη εργασία. Στο πλαίσιο της ΕΣΑ, η Επιτροπή κρίνει σκόπιμο να εξεταστούν περαιτέρω τα ακόλουθα στοιχεία:

- βιώσιμη ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας. Αυτό προϋποθέτει πρόσβαση σε υπηρεσίες κατάρτισης και απασχόλησης, καθώς και άλλα μέτρα για την αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Η Επιτροπή, στις κατευθυντήριες γραμμές που εξέδωσε το 2003, προτείνει να αναλάβουν τα κράτη μέλη τη δέσμευση να μειώσουν την ψαλίδα ανεργίας μεταξύ υπηκόων τρίτων χωρών και υπηκόων της Ένωσης έως το 2010.
- καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και περιορισμός της ανεπίσημης οικονομίας με σκοπό την ανάπτυξη ευρείας πολιτικής με κυρώσεις και προληπτικά μέτρα για την μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική μορφή απασχόλησης.
- στενότερη παρακολούθηση των αναγκών της αγοράς εργασίας της ΕΕ και του ρόλου της μετανάστευσης στην πλήρωση των σημερινών και μελλοντικών ελλείψεων εργατικού δυναμικού, λαμβανομένου υπόψη του αυξημένου ανταγωνισμού μεταξύ των χωρών υποδοχής.
- συμβολή στη μεγαλύτερη εργασιακή κινητικότητα των υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ, ιδίως μέσω της περαιτέρω ανάπτυξης του δικτύου EURES, μεταξύ άλλων και στο πλαίσιο της στρατηγικής για τη διευκόλυνση της εισδοχής τους στην ΕΕ για σκοπούς απασχόλησης.
- ανταλλαγή εμπειριών και καλών πρακτικών στον τομέα αυτό, μεταξύ άλλων μέσω των δραστηριοτήτων αξιολόγησης από ομοτίμους που διενεργούνται στο πλαίσιο του Προγράμματος προώθησης των κινήτρων για την απασχόληση. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην αναγνώριση δεξιοτήτων και πτυχίων, στην επιχειρηματική δραστηριότητα, σε ειδικές πρωτοβουλίες για νεαρούς μετανάστες 2^{ης} και 3^{ης} γενεάς, στους φραγμούς που παρεμποδίζουν την ένταξη στην αγορά εργασίας, σε τοπική στρατηγική απασχόλησης για τους μετανάστες, στην εκμάθηση της γλώσσας, ταχύρυθμη και μη, για επαγγελματικούς λόγους.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι τα θέματα αυτά πρέπει να εξεταστούν και από τους κοινωνικούς εταίρους σε επίπεδο ΕΕ στο πλαίσιο του κοινού προγράμματος εργασίας τους.

4.5. Η Διαδικασία Κοινωνικής Ενσωμάτωσης

Ο πρώτος γύρος των Εθνικών Σχεδίων Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση (ΕΣΔ/ενσ) το 2001, απέδειξε την ανάγκη να αντιμετωπιστεί το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών κατά περισσότερο σφαιρικό, ολοκληρωμένο και στρατηγικό τρόπο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης (Δεκέμβριος 2002) επανέλαβε τους αναθεωρημένους στόχους της Νίκαιας για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, στους οποίους υπογραμμίζεται ρητώς ο μεγάλος κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού που αντιμετωπίζουν ορισμένοι άνθρωποι λόγω της μετανάστευσης. Κατά την εκπόνηση και την υλοποίηση των ΕΣΔ/ενσ, οι ευρωπαϊκοί κοινοί στόχοι τονίζουν επίσης ιδιαίτερα την ανάγκη κινητοποίησης όλων των αρμοδίων φορέων: παρόλο που οι εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές φέρουν την κύρια ευθύνη για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας, το πρόβλημα αφορά μια ολόκληρη σειρά δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών, και ιδίως τους κοινωνικούς εταίρους, τις ΜΚΟ και τους φορείς παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Σχετικά, η Επιτροπή κρίνει σημαντικά τα ακόλουθα:

- στο πλαίσιο των ΕΣΔ/ενς 2003 που πρέπει να εκπονηθούν έως τον Ιούλιο 2003, τα κράτη μέλη θα πρέπει να αναφερθούν σε πολιτικά μέτρα και πρωτοβουλίες με στόχο την "προώθηση της κοινωνικής ένταξης γυναικών και ανδρών που κινδυνεύουν να αντιμετωπίσουν μόνιμη φτώχεια, για παράδειγμα επειδή (...) ανήκουν σε ομάδα η οποία αντιμετωπίζει ιδιαίτερα προβλήματα ένταξης, όπως αυτά που πλήττουν τους μετανάστες", όπως επανέλαβε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης,
- στο πλαίσιο του Κοινοτικού Προγράμματος Δράσης για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού (2002-2006)⁸¹, θα εκτελεστούν διάφορες μελέτες (π.χ. για τις συνθήκες στέγασης των μεταναστών και των εθνικών μειονοτήτων), στατιστικές εργασίες (π.χ. για τη σκοπιμότητα συλλογής στοιχείων σχετικά με τις συγκεκριμένες εισοδηματικές συνθήκες και συνθήκες διαβίωσης των μεταναστών και των εθνικών μειονοτήτων στο πλαίσιο της νέας μελέτης της ΕΕ για τις εισοδηματικές συνθήκες και τις συνθήκες διαβίωσης), καθώς και μεγάλος αριθμός διακρατικών έργων σχετικά με την ένταξη των μεταναστών, που θα συμβάλουν άμεσα στη βελτίωση των γνώσεων και στην προώθηση της ανταλλαγής εμπειριών.

4.6. Οικονομική και κοινωνική συνοχή

Η τρίτη έκθεση της Επιτροπής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή στην ΕΕ, η οποία πρόκειται να δημοσιευθεί στα τέλη του 2003, θα ανοίξει το δρόμο για μια ανοικτή συζήτηση σχετικά με το μέλλον της πολιτικής συνοχής⁸². Η νέα περίοδος προγραμματισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων θα αρχίσει το 2007. Σχετικά, η Επιτροπή θεωρεί σημαντικό να στηριχτεί στην υπάρχουσα εμπειρία, ιδίως από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την πρωτοβουλία EQUAL, ούτως ώστε να εξασφαλίσει ότι :

- η ενδιάμεση αξιολόγηση της περιόδου προγραμματισμού 2000-2006 που προβλέπεται να πραγματοποιηθεί το 2003 λαμβάνει περισσότερο υπόψη την πρόκληση της μετανάστευσης από άποψη θέσεων εργασίας και κοινωνικής συνοχής·
- τα διδάγματα πολιτικής που έχουν εξαχθεί από την πρωτοβουλία EQUAL όσον αφορά την ένταξη των μεταναστών, και ιδίως των αιτούντων άσυλο, διαδίδονται όσο το δυνατόν ευρύτερα⁸³.
- η γενική συζήτηση για το μέλλον της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής λαμβάνει πλήρως υπόψη την πρόκληση της ένταξης των μεταναστών, ιδίως όσον αφορά τις επενδύσεις σε ανθρώπινο δυναμικό, την πρόσβαση στην απασχόληση και την αναζωογόνηση των φτωχών αστικών περιοχών

4.7. Καταπολέμηση των διακρίσεων

Οι μετανάστες είναι πολύ συχνά εκτεθειμένοι σε κινδύνους διακρίσεων. Εκτός από τη συνδρομή που προσφέρει στα κράτη μέλη όσον αφορά την αποτελεσματική εφαρμογή των δύο

⁸¹ Απόφαση αριθ. 50/2002/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7^{ης} Δεκεμβρίου 2001, σχετικά με τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος δράσης για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

⁸² Βλ. και COM (2003)034, "Δεύτερη έκθεση προόδου για την οικονομική και κοινωνική συνοχή", 30 Ιαν. 2003

⁸³ Από το 2001, έχουν ήδη συσταθεί 1.500 αναπτυξιακές εταιρικές σχέσεις EQUAL. Για την περίοδο 2001 - 2006, διατίθενται 127 εκατομμύρια ευρώ για δράσεις με στόχο την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας σε σχέση με την αγορά εργασίας και 153 εκατομμύρια ευρώ σε σχέση με τους αιτούντες άσυλο.

προαναφερθεισών οδηγιών κατά των διακρίσεων, η Επιτροπή θεωρεί σημαντικό να ενισχυθεί ο αγώνας κατά των διακρίσεων μέσω:

- μεγαλύτερης ευαισθητοποίησης όσον αφορά την κοινοτική και την εθνική νομοθεσία κατά των διακρίσεων: προς το σκοπό αυτό, θα εγκαινιαστεί μια μεγάλη εκστρατεία ενημέρωσης του κοινού το 2003, η οποία θα εστιάζεται ιδιαίτερα στους εργοδότες και στους εργαζομένους. Η Επιτροπή πρόκειται επίσης να εκπονήσει μια πρώτη έκθεση με θέμα Ισότητα και Διακρίσεις στην ΕΕ το 2003.
- συμμετοχής των επιχειρήσεων σε πρακτικές κατά των διακρίσεων: κατόπιν του Πράσινου Βιβλίου της Επιτροπής για την κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων⁸⁴, η ανάγκη προώθησης της διαχείρισης της διαφορετικότητας, υπεύθυνων πρακτικών προσλήψεων και καταπολέμησης των διακρίσεων στο χώρο εργασίας θα εξεταστεί περαιτέρω στο πλαίσιο του νέου πολυμερούς φόρουμ για την κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων.
- στενότερης παρακολούθησης: σε συνέχεια της έκθεσής του για την εργασιακή κατάσταση των μεταναστών που δημοσιεύθηκε το Δεκέμβριο 2002, το Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης Ρατσισμού και Ξενοφοβίας θα εστιάσει το 2003 την προσοχή του, μεταξύ άλλων, στη συγκέντρωση δεδομένων όσον αφορά την κατάσταση των μεταναστών και των μελών των εθνικών μειονοτήτων από άποψη απασχόλησης, στέγης, εκπαίδευσης και φυλετικής βίας.
- ανταλλαγής εμπειριών: στο πλαίσιο του Κοινοτικού Προγράμματος Δράσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων (2001-2006), πρόκειται να εκτελεστούν διάφορα διακρατικά σχέδια, ανταλλαγή εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών, καθώς και μελέτες, ούτως ώστε να μετρηθεί η έκταση των διακρίσεων και να ενισχυθούν τα μέτρα πολιτικής κατά των διακρίσεων.

4.8. Συνεργασία στον τομέα της εκπαίδευσης

Στον τομέα της εκπαίδευσης, το λεπτομερές πρόγραμμα εργασίας για τους στόχους των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης στην Ευρώπη, το οποίο εγκρίθηκε από την Επιτροπή και το Συμβούλιο⁸⁵, τάσσει τον τρόπο εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού με τη χρησιμοποίηση σημείων αναφοράς ώστε να τεθούν συγκεκριμένοι στόχοι για την εκπλήρωση των προκλήσεων της στρατηγικής της Λισσαβώνας (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου 2000). Σχετικά, ο γενικός στόχος προώθησης της ενεργοποίησης του πολίτη, της ισότητας των ευκαιριών και της κοινωνικής συνοχής καλύπτει ζητήματα όπως η πρόσβαση των μεταναστών και των παιδιών τους στα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης.

Επί τη βάση της ανακοίνωσης της Επιτροπής για τα κριτήρια αναφοράς⁸⁶ που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 5 Μαΐου 2003, τέθηκαν ευρωπαϊκά κριτήρια αναφοράς ή "επίπεδα αναφοράς ευρωπαϊκών μέσων επιδόσεων" που πρέπει να επιτευχθούν έως το 2010. Από τα πέντε κριτήρια αναφοράς της ΕΕ, ιδιαίτερη σημασία για την προώθηση της ένταξης και της απασχόλησης του μεταναστευτικού πληθυσμού έχουν τα ακόλουθα τρία.

⁸⁴ COM(2001)366

⁸⁵ ΕΕ C/142, 04.06.02.

⁸⁶ COM(2002)629 τελικό, 20.11.02

- το κριτήριο που αφορά την πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου (μέσος όρος της ΕΕ όχι άνω του 10% των μαθητών που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο)·
- το κριτήριο που αφορά το επίπεδο εκπαιδευτικής ολοκλήρωσης (τουλάχιστον το 85% των ατόμων ηλικίας 22 ετών στην ΕΕ πρέπει να έχει ολοκληρώσει την ανώτερη βαθμίδα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης)·
- το κριτήριο που αφορά τα (το ποσοστό επί τοις εκατό των ατόμων ηλικίας 15 ετών με χαμηλές επιδόσεις σε ό,τι αφορά την ικανότητα ανάγνωσης/κατανόησης στην ΕΕ πρέπει να μειωθεί τουλάχιστον κατά 20% σε σύγκριση με το 2000).

4.9. Στενότερος διάλογος με τρίτες χώρες

Η ανακοίνωση της Επιτροπής για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της ΕΕ με τις τρίτες χώρες⁸⁷, υπογραμμίζει ότι η βελτίωση του διαλόγου με τις τρίτες χώρες αποτελεί σημαντικό στοιχείο της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ όχι μόνον διότι διευκολύνει την κανονική μεταναστευτική ροή, αλλά και για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και την ανάπτυξη νέων πολιτικών για τη διαχείριση της μετακίνησης εργατικού δυναμικού και τη δημιουργία μιας αμοιβαία επωφελούς δυναμικής τόσο για την ΕΕ όσο και για τις χώρες καταγωγής, ιδίως όσον αφορά την προσωρινή μετανάστευση για λόγους απασχόλησης. Οι στενότερες σχέσεις με τις χώρες καταγωγής θα πρέπει να εξασφαλίσουν ότι αντιμετωπίζονται τα βαθύτερα αίτια της λαθρομετανάστευσης και ότι η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ χαράσσεται έτσι ώστε να στηρίζονται οι αναπτυξιακοί στόχοι και να επιτυγχάνεται δίκαιος επιμερισμός του κόστους και των ωφελειών της μετανάστευσης. Η πολιτική αυτή θα πρέπει να διευκολύνει τις επαφές μεταξύ των μεταναστών και των οικογενειών τους, αφενός, και των κοινοτήτων στις χώρες καταγωγής τους, αφετέρου, συμπεριλαμβανομένης της μεταφοράς πόρων (εμβάσματα). Επίσης, θα πρέπει να ενθαρρύνει τους δυνητικούς μετανάστες να ακολουθήσουν νόμιμους διαύλους για την είσοδό τους, αντί να προσπαθούν να εισέλθουν στην ΕΕ παράνομα. Στο διάλογο αυτό, η Επιτροπή θεωρεί σημαντικό:

- να αντικατοπτρίζεται πλήρως ο ρόλος και το δυναμικό της μετανάστευσης εργατικού δυναμικού·
- μετά από περαιτέρω μελέτη και διαβούλευση όσον αφορά τα οφέλη, να πραγματοποιηθεί πρόοδος προς την κατεύθυνση της αμοιβαίας αναγνώρισης του καθεστώτος επαγγελματικών προσόντων που έχουν αποκτήσει οι υπήκοοι τρίτων χωρών πριν την άφιξή τους στην ΕΕ βάσει της αρχής της αμοιβαιότητας⁸⁸.
- να χρησιμοποιήσει η ΕΕ τις δυνατότητες που παρέχει η Γενική Συμφωνία για το Εμπόριο Υπηρεσιών (GATS) του ΠΟΕ ως μέσο παροχής ασφαλών μηχανισμών προσωρινής μετακίνησης για όσους έρχονται στην ΕΕ με σκοπό την παροχή υπηρεσιών. Αυτό θα ανταποκρινόταν στις προσδοκίες πολλών αναπτυσσόμενων χωρών.

⁸⁷ Πρβλ. ανακοίνωση της Επιτροπής για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες (COM(2002)703 of 3.12.2002).

⁸⁸ Βλ. και τα συμπεράσματα της διάσκεψης κορυφής της Βαρκελώνης το 2002 σχετικά με τα άτομα που διαθέτουν εξειδίκευση στον κλάδο της επιστήμης και της τεχνολογίας.

4.10. Ενίσχυση της οικονομικής στήριξης της ΕΕ για την ένταξη

Αυτή τη στιγμή, πραγματοποιείται ενδιάμεση αξιολόγηση του **Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες** (ΕΤΠ). Τυχόν νέοι προσανατολισμοί για την επόμενη φάση του ΕΤΠ θα προταθούν υπό το φως της εν λόγω αξιολόγησης. Εντούτοις, αναμένεται ότι το ΕΤΠ θα συνεχίσει να στηρίζει την ανάπτυξη προγραμμάτων και πολιτικών ένταξης για τους πρόσφυγες και τα άτομα υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας.

Η Επιτροπή θα εγκαινιάσει επίσης το 2003 ορισμένα **πρότυπα πειραματικά σχέδια για την ένταξη των μεταναστών**⁸⁹. Στόχος των δράσεων αυτών θα είναι η στήριξη δικτύων και η διαβίβαση πληροφοριών και καλών πρακτικών μεταξύ κρατών μελών, περιφερειακών και τοπικών αρχών και άλλων ενδιαφερομένων, ούτως ώστε να διευκολυνθεί ο ανοικτός διάλογος και να επισημανθούν προτεραιότητες για μια περισσότερο συνεκτική προσέγγιση της ένταξης των μεταναστών στην Ευρώπη.

4.11. Καλύτερη πληροφόρηση για το φαινόμενο της μετανάστευσης

Όπως προαναφέρθηκε, βασική προϋπόθεση για την επιτυχή υλοποίηση της πολιτικής είναι η βελτίωση των διαθέσιμων πληροφοριών, καθώς και των εργαλείων παρακολούθησης και αξιολόγησης, η οποία διαδραματίζει επίσης ουσιαστικό ρόλο για την ευαισθητοποίηση του κοινού όσον αφορά τη συμβολή των μεταναστών στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της ΕΕ. Χωρίς ακριβή και συγκρίσιμα δεδομένα και γνώση για την αποτελεσματικότητα των λαμβανομένων μέτρων, τα κράτη μέλη και η Κοινότητα δεν είναι σε θέση να γνωρίζουν αν οι πολιτικές τους επιτυγχάνουν το επιθυμητό αποτέλεσμα. Αυτή τη στιγμή, η Επιτροπή εκπονεί μελέτη αναφοράς στην οποία διερευνώνται οι δυνατότητες ανάπτυξης δεικτών σε επίπεδο ΕΕ, ενώ επίσης ενέκρινε πρόσφατα **Σχέδιο Δράσης για τη συλλογή και ανάλυση Κοινοτικών Στατιστικών στον τομέα της μετανάστευσης**⁹⁰.

Επιπλέον, στα τέλη του 2002, η Επιτροπή εγκαινίασε προπαρασκευαστική δράση για τη δημιουργία **Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης** (ΕΔΜ). Το ΕΔΜ θα οικοδομήσει μια συστηματική βάση παρακολούθησης και ανάλυσης του πολυδιάστατου φαινομένου της μετανάστευσης και του ασύλου καλύπτοντας διάφορες διαστάσεις – πολιτική, νομική, δημογραφική, οικονομική και κοινωνική – και επισημαίνοντας τις βαθύτερες αιτίες του. Δέκα κράτη μέλη όρισαν εθνικά σημεία επαφής το 2002, ενώ άλλα αναμένεται να αρχίσουν να συμμετέχουν στο σχέδιο το 2003. Κατά την προπαρασκευαστική φάση, η οποία μπορεί να διαρκέσει έως και τρία έτη, θα δοκιμαστεί η δυνατότητα δημιουργίας μιας μονιμότερης δομής στο μέλλον.

Τα προβλήματα μετανάστευσης και ασύλου έχουν πλέον ενσωματωθεί πλήρως στις προτεραιότητες του **Προγράμματος-πλαίσιο της Επιτροπής για την έρευνα και την ανάπτυξη** καθώς και στο **Σχέδιο Δράσης της Επιτροπής "Χρηματοδότηση της Έρευνας"**⁹¹. Στο πλαίσιο του 6^{ου} προγράμματος, το οποίο καλύπτει το διάστημα 2002-2006, θα διεξαχθεί έρευνα και ανάλυση για ευρύ φάσμα ζητημάτων που αφορούν τη μετανάστευση.

⁸⁹ Το πρόγραμμα θα εγκαινιαστεί την άνοιξη 2003 με προϋπολογισμό 12 εκατομμυρίων ευρώ για 3 έτη. Θα συμπληρώνει υφιστάμενες πρωτοβουλίες αντιμετωπίζοντας το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών.

⁹⁰ COM(2003) 179

⁹¹ Βλ. ιδίως COM(2003)226, κεφάλαιο 3.1 "Προώθηση της συνεκτικής ανάπτυξης εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών", δράση αριθ. 2 που αφορά τη "δημιουργία ανοικτής διαδικασίας συντονισμού δράσεων για την ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού στις επιστήμες και την τεχνολογία, με ιδιαίτερη έμφαση στις επιπτώσεις του στόχου του 3%, ως επέκταση της υπάρχουσας διαδικασίας που εστιάζεται στην κινητικότητα"

Ανάλογες δράσεις θα υποστηρίξουν και την εκπόνηση της έκθεσης που προαναφέρθηκε.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με την παρούσα ανακοίνωση, η Επιτροπή εκπληρώνει το καθήκον που της ανέθεσε το Συμβούλιο του Τάμπερε με την εκπόνηση λεπτομερών προτάσεων για την υποστήριξη της ανάπτυξης σθεναρών πολιτικών ένταξης για τους υπηκόους τρίτων χωρών στην ΕΕ, ενώ συγχρόνως ανταποκρίνεται στη δέσμευση που ανέλαβε με την Εαρινή Έκθεση 2003 να εξετάσει το ρόλο των πολιτικών μετανάστευσης, ένταξης και απασχόλησης στην εκπλήρωση των στόχων της Λισσαβόνας.

Η ικανότητα της ΕΕ να διαχειριστεί τη μετανάστευση και να εξασφαλίσει την ένταξη των μεταναστών θα επηρεάσει σε μεγάλο βαθμό τη γενική ικανότητά της να χειραγωγήσει τον οικονομικό μετασχηματισμό και να ενισχύσει την κοινωνική συνοχή βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Παρόλο που οι οικονομικές επιπτώσεις της κοινωνικής-δημογραφικής μεταβολής θα καταστούν ορατές μόνον με το πέρασμα του χρόνου, απαιτείται σήμερα μια προσέγγιση της μετανάστευσης στραμμένη προς τα μέλλον ώστε η ΕΕ να προετοιμαστεί για τις προκλήσεις του αύριο. Τα οικονομικά και κοινωνικά οφέλη της μετανάστευσης μπορούν να υλοποιηθούν μόνον αν μπορέσει να επιτευχθεί μεγαλύτερος βαθμός επιτυχούς ένταξης των μεταναστών: η ΕΕ πρέπει να ανταποκριθεί στην πρόκληση της ένταξης κατά σφαιρικό τρόπο. Η σύντομη έγκριση από το Συμβούλιο των σχεδίων οδηγιών που έχουν ήδη διαβιβαστεί όσον αφορά τους όρους εισδοχής και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη μελλοντική δράση, διότι θα θέσει το απαραίτητο βασικό πλαίσιο δικαιωμάτων στο οποίο πρέπει να στηρίζονται όλες οι μελλοντικές πολιτικές ένταξης. Σχετικά, η Επιτροπή θα εξετάζει διαρκώς την εξέλιξη της έννοιας της "αστικής ιθαγένειας" ως νέο εργαλείο ένταξης.

Σύμφωνα με την αρχή της ενσωμάτωσης της διάστασης της ένταξης των μεταναστών στις κοινοτικές πολιτικές, η παροχή υποστήριξης για πολλές από τις προτάσεις που έχουν γίνει πρέπει πλέον να ενταχθεί στο πλαίσιο των πολιτικών και των προγραμμάτων που προβλέπονται στο επίπεδο της ΕΕ, και ιδίως της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση, της Διαδικασίας Κοινωνικής Ενσωμάτωσης, καθώς και των κοινοτικών προγραμμάτων δράσης για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων. Στο μεταξύ, το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες και τα νέα πειραματικά σχέδια για την προώθηση της ένταξης θα εξασφαλίσουν την επικέντρωση της προσοχής σε ειδικά θέματα που αφορούν τους υπηκόους τρίτων χωρών και πρέπει να αντιμετωπιστούν ως τέτοια ώστε να παρασχεθεί στήριξη στις εθνικές πολιτικές ένταξης.

Τέλος, και υπό το φως των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης που θα διεξαχθεί στις 20-21 Ιουνίου 2003, η Επιτροπή θα προσπαθήσει να ενισχύσει το συντονισμό των πολιτικών. Επίσης, θα υποβάλλει ετήσια έκθεση για την πρόοδο που σημειώνεται όσον αφορά την ανάπτυξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

Η Επιτροπή θα διαβιβάσει την παρούσα ανακοίνωση στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών προς ενημέρωσή τους.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

ΕΚΘΕΣΗ ΣΥΝΘΕΣΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΕΘΝΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΝΤΑΞΗΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κατά το άτυπο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων που πραγματοποιήθηκε στη Βέροια στις 28-29 Μαρτίου 2003, τα κράτη μέλη συμφώνησαν ότι η Επιτροπή θα πρέπει να εκπονήσει μια έκθεση σύνθεσης για τις εθνικές πολιτικές ένταξης ενόψει της προσεχούς συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Θεσσαλονίκη, στις 20-21 Ιουνίου 2003.

Η παρούσα σύνθεση συμπληρώνει την ανακοίνωση για τη μετανάστευση, την ένταξη και την απασχόληση προβαίνοντας σε επισκόπηση της κατάστασης που επικρατεί στα κράτη μέλη όσον αφορά τις πολιτικές ένταξης και αποδεικνύει σαφώς ότι υπάρχει δυνατότητα ενίσχυσης του συντονισμού των πολιτικών στον τομέα της ένταξης. Η έκθεση σύνθεσης εκπονήθηκε επί τη βάσει ερωτηματολογίου για την ένταξη των μεταναστών⁹², το οποίο απεστάλη τόσο στα κράτη μέλη όσο και στις προσχωρούσες χώρες. Η Επιτροπή έλαβε 13 απαντήσεις από κράτη μέλη⁹³ και 8 απαντήσεις από προσχωρούσες χώρες⁹⁴. Οι απαντήσεις ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό όσον αφορά τον όγκο των πληροφοριών και τις λεπτομέρειες που παρέχονται. Εντούτοις, καθιστούν σαφές ότι οι πολιτικές μετανάστευσης χαρακτηρίζονται από τεράστιες διαφορές, τόσο εάν ληφθούν υπόψη οι προσχωρούσες χώρες, αλλά και στο εσωτερικό της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το γεγονός αυτό δεν πρέπει να προκαλεί έκπληξη, εφόσον η προϊστορία των ευρωπαϊκών χωρών όσον αφορά τη μετανάστευση ποικίλλει σημαντικά.

2. ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΩΝ ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ ΣΤΟ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

2.1 Υποδοχή νέων μεταναστών

Τα εθνικά προγράμματα ένταξης κυριαρχούν στις χώρες εκείνες όπου ο κύριος όγκος της μετανάστευσης αφορά κυρίως οικογενειακή επανένωση ή ανθρωπιστικούς λόγους και όπου, συνεπώς, δεν έχει προσφερθεί στους πρόσφατα αφιχθέντες μετανάστες – οι οποίοι σπανίως ομιλούν ήδη κατά την άφιξή τους τη γλώσσα της κοινωνίας υποδοχής - θέση εργασίας πριν εισέλθουν στη χώρα. Επιπλέον, οι χώρες αυτές διαθέτουν συνήθως εξαιρετικά ανεπτυγμένα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας. Σε άλλες χώρες, δεν φαίνεται να αποδίδεται προεξάρχουσα σημασία στα ζητήματα αυτά και τα προβλήματα φαίνεται να περιστρέφονται μάλλον γύρω από την εξασφάλιση της κατάλληλης υποδομής για την ένταξη των διακινουμένων εργαζομένων, όπως πρόσβαση σε στέγη, κοινωνικές υπηρεσίες και υγειονομική περίθαλψη.

2.1.1 Στόχοι των πολιτικών ένταξης

Παρόλο που οι περιγραφές των στόχων των πολιτικών ένταξης διαφέρουν, όπως είναι φυσικό, διαγράφεται εντούτοις μια γενική συναίνεση για το ότι οι κύριοι στόχοι των πολιτικών ένταξης των κρατών μελών είναι, αφενός, να μπορέσουν οι μετανάστες να λειτουργήσουν ανεξάρτητα

⁹² Το ερωτηματολόγιο δεν αφορούσε την ένταξη των προσφύγων. Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι σε πολλές χώρες οι πρόσφυγες και οι μετανάστες δεν απολαύουν διαφορετικής μεταχείρισης σε ό,τι αφορά την ένταξη.

⁹³ Το Βέλγιο και η Γαλλία δεν απάντησαν στο ερωτηματολόγιο.

⁹⁴ Η Πολωνία και η Ουγγαρία δεν απάντησαν στο ερωτηματολόγιο.

και να καταστούν αυτοσυντηρούμενοι και, αφετέρου, να μπορέσουν να συμμετάσχουν ενεργά σε όλες τις πτυχές της ζωής.

2.1.2 Περιγραφή των πολιτικών ένταξης

Σε χώρες όπως η Φινλανδία, η Δανία και οι Κάτω Χώρες, θεσπίστηκε εθνική νομοθεσία για την ένταξη το 1998 και το 1999, ενώ η Αυστρία και η Γερμανία ανέλαβαν επίσης πρόσφατα σχετικές πρωτοβουλίες. Η νομοθεσία προβλέπει ένα γενικό εθνικό πλαίσιο ένταξης εντός του οποίου οι διάφοροι παράγοντες μπορούν να σχεδιάσουν μέτρα κατάλληλα για τις συγκεκριμένες τοπικές περιστάσεις και ατομικές ανάγκες. Τα εθνικά προγράμματα ένταξης αποτελούνται γενικά από τρεις κύριες συνιστώσες: εκμάθηση της γλώσσας, κύκλοι μαθημάτων προσανατολισμού ή εισαγωγής και επαγγελματική κατάρτιση σε θέματα αγοράς εργασίας. Τα προγράμματα – τα οποία είναι υποχρεωτικά σε κάποιο βαθμό – είναι προσαρμοσμένα, στις περισσότερες περιπτώσεις, στις συγκεκριμένες ανάγκες του μετανάστη. Ο μετανάστης καλείται σε συνέντευξη κατά την οποία εξετάζεται το επίπεδο των προσόντων, της εκπαίδευσης, της πρακτικής εμπειρίας και των γλωσσικών δεξιοτήτων του. Βάσει της εν λόγω συνέντευξης, αποφασίζεται ποιες συνιστώσες θα περιληφθούν στο ατομικό πρόγραμμα ένταξης. Ορισμένα κράτη μέλη δεν έδωσαν πληροφορίες για τη διάρκεια των προγραμμάτων ένταξης, η οποία φαίνεται να ποικίλλει, αλλά στις περισσότερες περιπτώσεις, είναι 2-3 έτη. Στη Γερμανία, για παράδειγμα, σύμφωνα με το προταθέν νομοσχέδιο για τη μετανάστευση, οι νέοι μετανάστες θα αποκτήσουν νομικό δικαίωμα να συμμετέχουν σε κύκλο μαθημάτων ένταξης, ο οποίος θα περιλαμβάνει εκμάθηση της γλώσσας και προσανατολισμό. Στόχος των μαθημάτων προσανατολισμού είναι η παροχή πληροφοριών για το νομικό σύστημα, τον πολιτισμό και την ιστορία της Γερμανίας. Στη Δανία, τα μαθήματα προσανατολισμού αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της εκμάθησης της γλώσσας, η οποία παρέχεται δωρεάν σε όλους τους μετανάστες.

Τα υπόλοιπα κράτη μέλη δεν διαθέτουν νομοθεσία που να θεσπίζει πλαίσιο για εθνικά προγράμματα ένταξης των μεταναστών, παρόλα ταύτα καταβάλλονται προσπάθειες για την ανάπτυξη εθνικής πολιτικής προώθησης της ένταξης.

Στη Σουηδία⁹⁵, η κυβέρνηση αποφάσισε το 1997 να επικεντρώσει περισσότερο την προσοχή στην ένταξη και η σχετική πολιτική βασίζεται στην ενσωμάτωση της αρχής της ισότητας ευκαιριών. Ως σημείο εκκίνησης τίθεται η ισότητα δικαιωμάτων, ευθυνών και ευκαιριών για όλους, ενώ η ενσωμάτωση διαπερνά όλους τους τομείς πολιτικής και θα πρέπει να εφαρμόζεται στην καθημερινή λειτουργία όλων των τομέων της κοινωνίας. Μια αρκετά παρόμοια πολυπολιτισμική προσέγγιση της ένταξης, επί τη βάση της φυλετικής καταγωγής και των φυλετικών σχέσεων, ακολουθείται στο Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο έχει μακρά ιστορία ως χώρα προορισμού μεταναστών. Παράλληλα με τη μεταναστευτική πολιτική, θεσπίστηκαν ορισμένες νομικές πράξεις και κανόνες οι οποίοι προωθούν κυρίως τη φυλετική ισότητα και την ισότητα ευκαιριών σε διάφορους τομείς – απασχόληση, παιδεία, στέγαση και κοινωνική πρόνοια – πράγμα που επηρεάζει τις βιοτικές ευκαιρίες των μεταναστών και των απογόνων τους. Η Ιρλανδία ακολουθεί προσέγγιση που μοιάζει πολύ με την προσέγγιση του Ηνωμένου Βασιλείου. Σχετικά, θα πρέπει να επισημανθεί ότι μέχρι σήμερα, όλοι οι μετανάστες που εισέρχονται στην Ιρλανδία διαθέτουν προσφορά για θέση εργασίας πριν την άφιξή τους, ενώ η ένταξη πραγματοποιείται κατά το μεγαλύτερο μέρος με άξονα την αγορά εργασίας.

⁹⁵ Επισημαίνεται ότι η Σουηδία διαθέτει πρόγραμμα ένταξης για τους πρόσφυγες παρόμοιο με τα προγράμματα για τους μετανάστες που εφαρμόζουν η Φινλανδία, η Δανία και οι Κάτω Χώρες.

Η Ελλάδα άρχισε πρόσφατα να εφαρμόζει - στο πλαίσιο της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής της - ένα Ολοκληρωμένο Σχέδιο Δράσης (2003-2006) για την κοινωνική ένταξη όλων των νόμιμων μεταναστών. Το Σχέδιο Δράσης καλύπτει διάφορα μέτρα σε έξι κύριους τομείς: ενημέρωση, αγορά εργασίας, πολιτισμός, εκπαίδευση και γλώσσα, υγειονομικές υπηρεσίες και προσωρινή στέγαση. Στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών που αφορούν την αγορά εργασίας, η Ελλάδα δημιουργεί μηχανισμό καταχώρησης των επαγγελματικών προσόντων των διακινουμένων, ενώ λαμβάνονται μέτρα για την προώθηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Άλλη μια χώρα που εφαρμόζει σήμερα εθνικό σχέδιο ένταξης είναι η Ισπανία με το Γενικό Πρόγραμμα για τη Μετανάστευση (2001-2004). Το πρόγραμμα αυτό επισημαίνει ορισμένους τομείς στόχους για τη βελτίωση της ένταξης: εξασφάλιση της πλήρους άσκησης των δικαιωμάτων των μεταναστών (ιατρική περίθαλψη, πρόσβαση στο σχολικό σύστημα, οικογενειακή επανένωση, θρησκευτική ελευθερία), απόκτηση ιθαγένειας, πρόσβαση στην αγορά εργασίας, μέτρα προσωρινής στέγασης, βελτίωση της εθνικής δομής για θέματα ένταξης (δημιουργία μηχανισμών για την εντατικοποίηση του διαλόγου μεταξύ εθνικών, τοπικών και περιφερειακών δημόσιων αρχών, ΜΚΟ και κοινωνίας των πολιτών) και καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Εκτός των προσπαθειών σε εθνικό επίπεδο, πολλές περιφερειακές κυβερνήσεις εφαρμόζουν προγράμματα για τη μετανάστευση, συμπεριλαμβανομένων μέτρων για την ένταξη των διακινουμένων, ενώ όλες οι μεγάλοι δήμοι της Ισπανίας διαθέτουν προγράμματα ένταξης.

Στην Πορτογαλία, ανελήφθησαν ορισμένες πρωτοβουλίες από τη νεοσυσταθείσα Ύπατη Αρμοστεία Μετανάστευσης και Εθνικών Μειονοτήτων, το εθνικό όργανο που έχει αναλάβει την ευθύνη για τη χάραξη των πολιτικών ένταξης στην Πορτογαλία. Κατεβλήθησαν ιδίως προσπάθειες για την αύξηση των πληροφοριών που διατίθενται στους πρόσφατα αφιχθέντες μετανάστες. Γενικά, στην Πορτογαλία οι ΜΚΟ διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην υλοποίηση των μέτρων ένταξης με τη διαχείριση μιας σειράς σχεδίων ένταξης, τη διδασκαλία της γλώσσας και την παροχή συνδρομής για την εξεύρεση στέγης.

Σημαντικό ρόλο για την υλοποίηση της εθνικής πολιτικής ένταξης, στην Ιταλία, όπως και στην Πορτογαλία, διαδραματίζει η κοινωνία των πολιτών, και ιδίως η πολυπληθής κοινότητα των ΜΚΟ, οι οποίοι αποτελούν τον κυριότερο φορέα παροχής υπηρεσιών βασικής κοινωνικής πρόνοιας, συμπεριλαμβανομένης της στέγασης. Εκτελούνται ορισμένα σχέδια ένταξης τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο με την χρηματοδοτική στήριξη της κυβέρνησης.

Το Λουξεμβούργο εξέδωσε το 1993 νόμο για την ένταξη των αλλοδαπών, με τον οποίο δημιουργήθηκαν συντονισμένα προγράμματα για τη διευκόλυνση της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτισμικής προσαρμογής των αλλοδαπών. Το ποσοστό αλλοδαπών στο Λουξεμβούργο είναι πολύ μεγαλύτερο από ό,τι σε οποιαδήποτε άλλη χώρα της ΕΕ, ενώ οι επίσημες γλώσσες της χώρας είναι τρεις. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην ανάπτυξη προγράμματος για την ένταξη των αλλοδαπών παιδιών (τα παιδιά των μεταναστών αντιπροσωπεύουν το 38% του συνολικού σχολικού πληθυσμού) επί τη βάση των αρχών της κοινής εκπαίδευσης, της τριγλωσσίας και της ισότητας ευκαιριών.

2.1.3 Υποχρεωτικά στοιχεία

Σε όσα κράτη μέλη προβλέπονται, τα εθνικά προγράμματα ένταξης περιλαμβάνουν γενικά κάποια υποχρεωτικά στοιχεία. Στη Δανία και στην Αυστρία, οι μετανάστες υποχρεούνται να συνάψουν και να τηρούν "συμφωνία ένταξης" (η συμφωνία πληρούται αν ο μετανάστης ακολουθήσει με επιτυχία τον εθνικό κύκλο μαθημάτων ένταξης). Η μη συμμόρφωση με τις

απαιτήσεις που τάσσει η συμφωνία έχει αρνητικές επιπτώσεις για την ανανέωση της άδειας διαμονής. Στην Αυστρία, οι μετανάστες βαρύνονται με το κόστος του προγράμματος ένταξης, το οποίο μπορεί να επιστραφεί από τη κυβέρνηση σε ποσοστό έως και 50%, αν ο μετανάστης συμμορφωθεί με τη συμφωνία ένταξης εντός 18 μηνών. Στη Γερμανία, όταν θα τεθεί σε ισχύ ο νέος νόμος περί μετανάστευσης, θα ζητείται επίσης από τους μετανάστες να συμμετέχουν στο κόστος του προγράμματος ένταξης (ανάλογα με τις προσωπικές τους δυνατότητες), ενώ η μη παρακολούθηση του προγράμματος ενδέχεται να έχει αρνητικές επιπτώσεις για την ανανέωση της άδειας διαμονής. Τόσο στη Γερμανία όσο και στις Κάτω Χώρες, χορηγείται πιστοποιητικό επιτυχούς παρακολούθησης του κύκλου μαθημάτων ένταξης το οποίο μπορεί – στην περίπτωση της Γερμανίας – να χρησιμεύσει για τη σύντμηση της περιόδου πολιτογράφησης από 8 σε 7 έτη. Κυρώσεις για τη μη συμμετοχή στα προγράμματα ένταξης προβλέπονται γενικά στις χώρες εκείνες όπου οι μετανάστες δικαιούνται κοινωνικής πρόνοιας κατά τη διάρκεια του προγράμματος. Η μη συμμετοχή επιφέρει μείωση των συναφών παροχών ή – στην περίπτωση αυτοσυντηρουμένων μεταναστών – επιβολή διοικητικού προστίμου⁹⁶.

2.1.4 Δομή των αρχών που είναι αρμόδιες για την υλοποίηση

Σε όλα τα κράτη μέλη, αρμόδιες για την υλοποίηση των πολιτικών ένταξης είναι οι τοπικές ή περιφερειακές αρχές, ενώ ο φορέας που βαρύνεται πράγματι με το κόστος των μέτρων/προγραμμάτων ποικίλλει σημαντικά. Σε ορισμένες χώρες, αρμόδιες είναι τόσο οι περιφερειακές όσο και οι τοπικές αρχές, ενώ σε χώρες όπως η Ισπανία και οι Κάτω Χώρες, αρμοδιότητες διαθέτουν και οι μεγάλοι δήμοι. Στη Γερμανία, το κράτος ορίζει τις κατευθυντήριες γραμμές για τους κύκλους μαθημάτων ένταξης, τα οποία παρέχονται όμως από δημόσιες και ιδιωτικές οργανώσεις. Το εθνικό πρόγραμμα ένταξης στο πλαίσιο του οποίου προσδιορίζονται οι παρεχόμενες υπηρεσίες ένταξης αναπτύσσεται σε συνεργασία με το κράτος, τις ομόσπονδες κυβερνήσεις και τις τοπικές αρχές, καθώς και με τους κοινωνικούς εταίρους και την κοινωνία των πολιτών. Στη Δανία και στη Φινλανδία, η γενική ευθύνη για την προσφορά προγραμμάτων ένταξης βαρύνει τους τοπικούς δήμους, αλλά οι δήμοι μπορούν να αποφασίσουν να ζητήσουν τη συνδρομή άλλων δημόσιων ή ιδιωτικών οργανισμών για τη διεξαγωγή των προγραμμάτων.

2.1.5 Χρηματοδότηση των πολιτικών

Ορισμένα κράτη μέλη δεν γνωστοποίησαν τα ακριβή χρηματικά ποσά που δαπανώνται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση των πολιτικών ένταξης. Όπως αποδεικνύεται από τον πίνακα, ορισμένες χώρες δαπανούν μεγάλα ποσά για την ένταξη των μεταναστών. Εντούτοις, εφόσον δεν δίδονται πληροφορίες για το τι ακριβώς καλύπτουν τα ποσά αυτά, τα οποία ποικίλλουν ανάλογα με τον αριθμό των νέων αφίξεων και το μέγεθος της εν λόγω χώρας, οι αριθμοί είναι δύσκολο να συγκριθούν μεταξύ τους και συνεπώς είναι αδύνατον να εξαχθούν ομοιόμορφα συμπεράσματα.

Κράτος μέλος	Έτος	Προϋπολογισμός
Αυστρία		Δεν απάντησε
Βέλγιο		Δεν απάντησε

⁹⁶ Εντούτοις, στις χώρες όπου οι μετανάστες υπάρχουν στις υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για το γενικό πληθυσμό, αυτό ισχύει εξίσου για τους ημεδαπούς και για τους μετανάστες, εφόσον δεν συμμετέχουν σε δραστηριότητες της αγοράς εργασίας.

Δανία	2002	Συνολικός προϋπολογισμός για τη λειτουργία του εθνικού προγράμματος ένταξης προσφύγων και μεταναστών: 493 εκατομ. Ευρώ
Φινλανδία		Δεν απάντησε
Γαλλία		Δεν απάντησε
Γερμανία		Ομοσπονδιακός προϋπολογισμός για εθνικούς κύκλους μαθημάτων ένταξης: 169 εκατομ. ευρώ Επιπλέον χρηματοδότηση σε επίπεδο Länder
Ελλάδα	2003	Ετήσιος προϋπολογισμός για τη χρηματοδότηση του νέου Ολοκληρωμένου Σχεδίου Δράσης: 65 εκατομ. ευρώ
Ιρλανδία		Δεν απάντησε
Ιταλία	2002	Ταμείο Κοινωνικής Ένταξης για σχέδια σε όλα τα επίπεδα: 42 εκατομ. ευρώ
Λουξεμβούργο		Δεν απάντησε
Κάτω Χώρες	2002	Προϋπολογισμός για την ένταξη των αφικνουμένων: 165 εκατομ. ευρώ Προϋπολογισμός για τους παλαιούς μετανάστες: 100 εκατομ. ευρώ
Πορτογαλία		Δεν απάντησε

Ισπανία		Δεν απάντησε
Σουηδία	2002	Υποδοχή προσφύγων και αφικνουμένων μεταναστών: 219 εκατομ. Ευρώ
Ηνωμένο Βασίλειο		Δεν απάντησε

2.2 Μεσομακροπρόθεσμες ρυθμίσεις για την ένταξη των μεταναστών

Τα κράτη μέλη τα οποία απάντησαν σε αυτή την ερώτηση αναφέρθηκαν γενικά σε περιγραφές των ρυθμίσεων που ισχύουν για τους πρόσφατα αφιχθέντες μετανάστες (όπως περιγράφονται ανωτέρω), εφόσον τα μέτρα ένταξης ισχύουν επίσης ή εν μέρει και για την εν λόγω ομάδα. Εντούτοις, οι μετανάστες που δεν εισήλθαν πρόσφατα στη χώρα υπάγονται γενικά στις υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για το γενικό πληθυσμό, π.χ. δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης ή κοινωνικής πρόνοιας. Συνεπώς, οι πολιτικές που αφορούν την εν λόγω ομάδα συχνά βασίζονται σε μεμονωμένα σχέδια, στοχεύουν συγκεκριμένες ομάδες και καλύπτουν ειδικές ανάγκες. Οι πρωτοβουλίες περιλαμβάνουν μέτρα στον τομέα της εκπαίδευσης, της απασχόλησης της υγείας και πρόνοιας, της στέγης και της προώθησης της συμμετοχής τους στην κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική ζωή. Στις Κάτω Χώρες, δημιουργήθηκαν ειδικά προγράμματα για να αποτραπεί ο κίνδυνος να καταστούν οι εθνικές μειονότητες η νέα μειονεκτούσα κοινωνική ομάδα. Η Σουηδία και η Γερμανία αναφέρουν ότι από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, προσφέρουν στήριξη για μαθήματα εκμάθησης της γλώσσας προς όλους τους μετανάστες που δεν την ομιλούν επαρκώς και ότι η υπηρεσία αυτή παρέχεται δωρεάν.

2.3 Ενταξη στην αγορά εργασίας

Κατά την εξέταση των μέτρων βελτίωσης της ένταξης στην αγορά εργασίας, προκύπτει από τις απαντήσεις που δόθηκαν ότι υπάρχουν μεγάλες διακυμάνσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη λόγω των εντελώς διαφορετικών χαρακτηριστικών της μετανάστευσης και απαιτήσεων της αγοράς εργασίας. Σε ορισμένα κράτη μέλη υπάρχει ζήτηση για εργατικό δυναμικό υψηλής εξειδίκευσης, ενώ σε άλλα μόνον για ανειδίκευτους εργαζομένους. Την ίδια στιγμή, πολλά κράτη μέλη αναγκάζονται να αντιμετωπίσουν σχετικά υψηλό ποσοστό ανεργίας μεταξύ των μεταναστών, και ιδίως των μεταναστών 2^{ης} και 3^{ης} γενεάς. Οι διαφορές αυτές φαίνεται να διαδραματίζουν ζωτικό ρόλο στην προσέγγιση που επιλέγεται για την αντιμετώπιση του ζητήματος.

2.3.1 Σχεδιαζόμενα μέτρα

Η ένταξη των ανέργων μεταναστών στην αγορά εργασίας προωθείται σε όλα τα κράτη μέλη είτε μέσω γενικών πολιτικών είτε μέσω της ατομικής ένταξης ή σχεδίων εξεύρεσης εργασίας. Στη Γερμανία, αναπτύσσονται διάλογοι ένταξης για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων, ιδίως μεταξύ των μεταναστών. Στην Ισπανία, οργανώνονται προγράμματα που εστιάζονται στην εκμετάλλευση των δυνατοτήτων απασχόλησης που είναι περισσότερο κατάλληλες για τους μετανάστες, καθώς και στην οργάνωση της μετακίνησης στο εσωτερικό της χώρας για την πλήρωση κενών θέσεων εργασίας.

Οι Κάτω Χώρες έχουν θέσει, συμφώνως προς την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης, ειδικούς εθνικούς στόχους όσον αφορά την ένταξη. Η ειδική πολιτική για την αγορά εργασίας

έχει ως στόχο να μειώσει κατά το ήμισυ τη διαφορά μεταξύ του ποσοστού ανεργίας των μελών εθνικών μειονοτήτων και των ατόμων ολλανδικής καταγωγής, πράγμα που σημαίνει μείωση της ανεργίας των εθνικών μειονοτήτων στο 10%. Και στη Φινλανδία έχουν τεθεί στόχοι όσον αφορά την καταπολέμηση των διακρίσεων και την προώθηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, ούτως ώστε να εξευρεθούν επιπλέον πόροι για την επαγγελματική κατάρτιση των μεταναστών.

Ορισμένα κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων η Αυστρία και η Ιταλία, προβλέπουν ειδικά συστήματα ποσοτώσεων για τη μετακίνηση εργατικού δυναμικού, ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο σχεδιάζει να εισαγάγει νέα καθεστάτα προσωρινής εισδοχής εργαζομένων χαμηλής εξειδίκευσης, δεδομένου ότι σε ορισμένους τομείς έχει ανακύψει ανάγκη μετακίνησης εργατικού δυναμικού. Η Αυστρία διαθέτει καθεστάτα ετήσιων ποσοτώσεων για την εισδοχή στην αγορά εργασίας τόσο εργαζομένων υψηλής εξειδίκευσης όσο και εποχικών. Στην Ιταλία, οι εργοδότες που απασχολούν μετανάστες μέσω του συστήματος ποσοτώσεων δεν πρέπει να εξασφαλίζουν μόνον εργασία, αλλά να καλύπτουν και το κόστος στέγασης και ταξιδιού.

2.3.2 Συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων

Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι κοινωνικοί εταίροι συμμετέχουν στην προετοιμασία και υλοποίηση των μέτρων ένταξης τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Στην Ισπανία, για παράδειγμα, οι κοινωνικοί εταίροι συμμετέχουν στον υπολογισμό των ελλείψεων προσφοράς εργασίας στη χώρα. Στη Φινλανδία, οι οργανώσεις της αγοράς εργασίας συμμετέχουν σε εθνικό επίπεδο στην ένταξη των μεταναστών κυρίως μέσω συμβουλευτικών οργάνων στα οποία εκπροσωπούνται. Στη Δανία, έχει συναφθεί συμφωνία για τα μέτρα ένταξης στην αγορά εργασίας μεταξύ της κυβέρνησης και των κοινωνικών εταίρων, στην οποία υπογραμμίζεται η κοινή ευθύνη για την ένταξη. Βάσει της συμφωνίας, μπορούν να αποφασιστούν σε τοπικό επίπεδο εξαιρέσεις από τις Συλλογικές Συμβάσεις προς το σκοπό της μεγαλύτερης ένταξης μεταναστών στην αγορά εργασίας.

2.3.3 Συντονισμός με άλλες αρχές

Γενικά, αρμόδιες για την υλοποίηση των πολιτικών ένταξης που αφορούν τους μετανάστες είναι οι περιφερειακές και οι τοπικές αρχές. Σε πολλά κράτη μέλη, προσφέρεται γενική καθοδήγηση σε εθνικό επίπεδο, ενώ συχνά τα μέτρα συντονίζονται προσεκτικά με τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων.

2.4 Συμμετοχή των μεταναστών

Γενικά, οι μετανάστες χαίρουν ελεύθερης πρόσβασης στην κοινωνική και πολιτιστική ζωή, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης στην εκπαίδευση, και μπορούν να ενεργοποιηθούν στο πολιτικό πεδίο, σε πολιτικά κόμματα, ενώσεις, εταιρείες και οργανώσεις. Τα μισά περίπου κράτη μέλη έχουν χορηγήσει κάποιες μορφές πολιτικά δικαιώματα σε υπηκόους τρίτων χωρών. Μετά από μια ορισμένη περίοδο νόμιμης διαμονής (που κυμαίνεται από 6 μήνες έως 5 έτη), οι μετανάστες αποκτούν το δικαίωμα του εκλέγειν ή του εκλέγεσθαι σε τοπικό ή δημοτικό επίπεδο.

2.4.1 Ειδικά συμβουλευτικά όργανα

Σε ορισμένες χώρες, υπάρχει μακρά παράδοση συμμετοχής των μεταναστών και των οργανώσεών τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ενώ όλα τα κράτη μέλη έχουν συστήσει ειδικά συμβουλευτικά όργανα για τους μετανάστες, παρόλο που κανένα από αυτά δεν διαθέτει άμεση αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων. Οι δομές των συμβουλευτικών οργάνων είναι εντελώς διαφορετικές και οι εντολές τους ποικίλλουν σημαντικά.

Στην Πορτογαλία, έχει ιδρυθεί Συμβουλευτικό Σώμα για Θέματα Μετανάστευσης επιφορτισμένο να εξασφαλίζει ότι οι ενώσεις που εκπροσωπούν τους μετανάστες, τους κοινωνικούς εταίρους και τα ιδρύματα κοινωνικής αλληλεγγύης συμμετέχουν στη χάραξη των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και στην καταπολέμηση του αποκλεισμού.

Στο Λουξεμβούργο, το Εθνικό Συμβούλιο για τους Αλλοδαπούς παρέχει συμβουλές στην κυβέρνηση για όλες τις συναφείς προτάσεις πολιτικής. Το συμβούλιο έχει επίσης το δικαίωμα να υποβάλλει στην κυβέρνηση προτάσεις με στόχο τη βελτίωση της κατάστασης των αλλοδαπών. Τα μισά από τα μέλη του είναι αλλοδαποί οι οποίοι εκλέγονται από τις συναφείς οργανώσεις. Στο τοπικό επίπεδο, οι δήμοι με ποσοστό αλλοδαπών άνω του 20 % υποχρεούνται να συστήσουν ειδική συμβουλευτική επιτροπή.

Ανάλογη αρχή ακολουθείται στη Δανία, όπου όλοι οι δήμοι υποχρεούνται να συστήσουν συμβούλιο ένταξης, αν ζητηθεί από περισσότερα από 50 άτομα. Το συμβούλιο ένταξης εκδίδει συμβουλευτικές γνωμοδοτήσεις για τη γενική προσπάθεια ένταξης στο δήμο. Τα μέλη των τοπικών συμβουλίων ένταξης εκλέγουν Εθνικό Συμβούλιο Εθνικών Μειονοτήτων, το οποίο συμβουλεύει τον Υπουργό Ένταξης για θέματα της αρμοδιότητάς του.

Η Φινλανδία έχει ιδρύσει Συμβουλευτικό Σώμα Σχέσεων μεταξύ Εθνοτήτων, επιφορτισμένο με την παρακολούθηση των θεμάτων που αφορούν την ένταξη και την έκδοση γνωμοδοτήσεων εμπειρογνομόνων. Στο όργανο αυτό εκπροσωπούνται τόσο οι μετανάστες, όσο και οι παραδοσιακές εθνικές μειονότητες της Φινλανδίας, καθώς και διάφορα υπουργεία, οι κοινωνικοί εταίροι και ΜΚΟ.

Η Ελλάδα δεν διαθέτει κάποιο αυτοτελές συμβουλευτικό όργανο, αλλά ίδρυσε πρόσφατα το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής, το οποίο εκτός από τη συλλογή πληροφοριών και την έρευνα, είναι επιφορτισμένο και με την εποπτεία των συναφών σχεδίων και δραστηριοτήτων.

Η Ιταλία διαθέτει διάφορα συμβουλευτικά όργανα. Στον Εθνικό Οργανισμό Συντονισμού της Πολιτικής για την Ένταξη των Μεταναστών, ο οποίος ασκεί συμβουλευτικές αρμοδιότητες για τις πολιτικές ένταξης, εκπροσωπούνται οι τοπικές αρχές, οι μετανάστες και οι κοινωνικοί εταίροι. Στο τοπικό επίπεδο, τα συμφέροντα της κοινωνίας των μεταναστών στο πλαίσιο των τοπικών πρωτοβουλιών εκπροσωπούνται από αιρετό Ειδικό Σύμβουλο.

2.4.2 Επίπεδο συμμετοχής

Σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη, οι μετανάστες εκπροσωπούνται στα οικεία συμβουλευτικά όργανα. Στην Ισπανία, περίπου το ένα τρίτο ή το ένα τέταρτο των εκπροσώπων που συμμετέχουν τα συμβουλευτικά όργανα είναι οι ίδιοι μετανάστες. Στη Δανία σήμερα, όλα τα αιρετά μέλη του Συμβουλίου Εθνικών Μειονοτήτων προέρχονται από εθνικές μειονότητες.

2.5 Απαγόρευση των διακρίσεων και ισότητα

Σε όλα τα κράτη μέλη, βρίσκεται αυτή τη στιγμή σε εξέλιξη η διαδικασία αναθεώρησης της νομοθεσίας κατά των διακρίσεων ή θέσπισης νέας νομοθεσίας για την εφαρμογή της οδηγίας του άρθρου 13 (2000/43) για την απαγόρευση των διακρίσεων, η οποία πρέπει να μεταφερθεί στην εθνική νομοθεσία έως τα τέλη 2003.

Για να προωθηθεί η ένταξη και να καταπολεμηθεί ο ρατσισμός, όλα σχεδόν τα κράτη μέλη φαίνεται να έχουν συμπεριλάβει στις υλοποιούμενες δραστηριότητές τους εκστρατείες ευαισθητοποίησης και ειδικά προγράμματα. Σε ορισμένες χώρες, έχουν αναληφθεί ειδικές

πρωτοβουλίες ως αποτέλεσμα της προετοιμασίας για την Παγκόσμια Διάσκεψη κατά του Ρατσισμού, η οποία πραγματοποιήθηκε στο Ντάρμπαν της Νότιας Αφρικής το 2001. Στις Κάτω Χώρες, προβλέπεται μια εθνική πλατφόρμα για τη συμμετοχή στην εκπόνηση Εθνικού Σχεδίου Δράσης κατά του Ρατσισμού, η Φινλανδία ενέκρινε το 2001 Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Καταπολέμηση του Ρατσισμού, ενώ η Ιρλανδία εκπονεί επίσης Σχέδιο Δράσης. Αρκετές χώρες διεξήγαγαν εκστρατείες κατά των διακρίσεων το 2001, ενώ ορισμένες από αυτές, όπως η Σουηδία και η Γερμανία, διαθέτουν κονδύλια για εκστρατείες καταπολέμησης του ρατσισμού και προώθησης της ισότητας, ιδίως μεταξύ των παιδιών και των νέων.

Ορισμένα κράτη μέλη διαθέτουν ειδικά όργανα για την παρακολούθηση και την παροχή συμβουλών για θέματα ισότητας ή διακρίσεων. Στην Ιρλανδία, για παράδειγμα, η Αρχή Ισότητας παρέχει πληροφορίες και συμβουλές σε όσους θεωρούν ότι ενδέχεται να είναι θύματα διακρίσεων.

2.6 Επιτυχής ένταξη

2.6.1 Επίσημος ορισμός

Ο ορισμός της ένταξης διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών. Εντούτοις, όλα τα κράτη μέλη συμφωνούν σε κάποιο βαθμό ότι η ένταξη αποτελείται από διάφορα στοιχεία και ότι πρέπει να αποτελεί αμφίδρομη διαδικασία στην οποία να συμμετέχουν τόσο οι μετανάστες όσο και η τοπική κοινότητά τους. Στις χώρες που διαθέτουν ειδική νομοθεσία περί ένταξης, ο ορισμός της ένταξης ενδέχεται να δίδεται στο πλαίσιο της σχετικής νομοθετικής πράξης, αλλά και στις περιπτώσεις αυτές, η ένταξη ορίζεται ως διαδικασία που εμπεριέχει ορισμένα κεντρικά στοιχεία.

Μεταξύ των στοιχείων που μνημονεύονται στις απαντήσεις των κρατών μελών, μπορούν να αναφερθούν συνοπτικά τα εξής:

- σεβασμός των θεμελιωδών αξιών σε μια δημοκρατική κοινωνία
- δικαίωμα διατήρησης της πολιτισμικής ταυτότητας του μετανάστη
- δικαιώματα ανάλογα με εκείνα των πολιτών της ΕΕ και αντίστοιχες υποχρεώσεις
- ισότιμη ενεργός συμμετοχή σε όλες τις πτυχές της ζωής (οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική, πολιτική, κοινωνία των πολιτών).

2.6.2 Πρωταρχικοί παράγοντες επιτυχούς ένταξης

Στις περισσότερες χώρες, δεν υπάρχουν όργανα μέτρησης της ένταξης ή παγιωμένα πρότυπα επιτυχούς ένταξης. Σύμφωνα με τις απαντήσεις, η ένταξη πραγματοποιείται σταδιακά και εξελίσσεται διαφορετικά σε κάθε ατομική περίπτωση.

Στις Κάτω Χώρες, πρωταρχικός παράγων επιτυχούς ένταξης θεωρείται το να καταστεί ο μετανάστης αυτοσυντηρούμενος. Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Αυστρία επισημαίνουν ότι η απόκτηση της ιθαγένειας είναι σημαντική και αποτελεί ένδειξη επιτυχούς ένταξης.

2.6.3 Κύριοι φραγμοί για την ένταξη

Η μεγάλη πλειοψηφία των κρατών μελών τονίζει ότι ο σημαντικότερος φραγμός για την επιτυχή ένταξη είναι η ανεπάρκεια των γλωσσικών δεξιοτήτων. Η έλλειψη εκπαίδευσης ή τυπικών δεξιοτήτων αναφέρεται επίσης ως φραγμός, μαζί με τις δυσκολίες αξιολόγησης και έγκρισης των

προσόντων των μεταναστών π.χ. αναγνώριση αλλοδαπών εξετάσεων και πτυχίων. Ορισμένες χώρες αναφέρουν επίσης ότι ένας από τους κύριους φραγμούς για την επιτυχή ένταξη είναι το γεγονός ότι ο μετανάστης είναι άνεργος, υπονοώντας έτσι ότι η απασχόληση είναι ένας από τους κυριότερους τρόπους ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία. Οι Κάτω Χώρες αναγνωρίζουν ότι η ελλιπής γνώση της γλώσσας μπορεί να αποτελέσει παράγοντα οπισθοδρόμησης και για τα παιδιά των εθνικών μειονοτήτων. Η Φινλανδία αναφέρει ότι η στάση του πληθυσμού ασκεί ισχυρή επίδραση στο πόσο ευπρόσδεκτοι αισθάνονται οι μετανάστες ως μέλη της φινλανδικής κοινωνίας και ότι ο ρατσισμός και οι διακρίσεις παίζουν σημαντικό ρόλο όσον αφορά την ένταξη. Η Αυστρία αναφέρει ότι φραγμό για την ένταξη μπορεί να αποτελέσει και η θρησκεία, ιδίως όσον αφορά τις γυναίκες.

2.7 Παρακολούθηση των μοντέλων ένταξης

2.7.1 Ειδικά όργανα παρακολούθησης

Σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη, η παρακολούθηση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο και έχουν συσταθεί ειδικά καθεστώτα παρακολούθησης. Όλα τα κράτη μέλη παρακολουθούν, με τον ένα ή με τον άλλο τρόπο, τη διαδικασία ένταξης και πολλές χώρες δημοσιεύουν ειδικές ετήσιες εκθέσεις, οι οποίες συζητούνται στα εθνικά κοινοβούλια. Στις χώρες που διαθέτουν εθνική νομοθεσία για προγράμματα ένταξης, η πρόοδος της υλοποίησης ή η αναθεώρηση της νομοθεσίας συζητούνται στο Κοινοβούλιο.

Στις Κάτω Χώρες, ένα ειδικό μέσο παρακολούθησης της ένταξης (έρευνα με στοιχεία και αριθμούς) προσφέρει μια τρισδιάστατη επισκόπηση της θέσης των εθνικών μειονοτήτων: κοινωνική-διαρθρωτική, κοινωνική-πολιτισμική και πολιτική-θεσμική. Στη Δανία, έχει συσταθεί ομάδα ανταλλαγής απόψεων (Think-Tank) επιφορτισμένη με την ανάπτυξη σημείων αναφοράς για τη μέτρηση της ένταξης. Η Ιταλία εκδίδει ετήσια έκθεση για την κατάσταση των μεταναστών από την άποψη της ένταξης, η οποία υποβάλλεται στο Κοινοβούλιο. Η Φινλανδία εξετάζει σε ετήσια βάση τα ποσοστά απασχόλησης, τους όρους διαβίωσης, την εκπαίδευση, τη θέση των παιδιών, των νέων και των γυναικών, καθώς και τις παρεχόμενες κοινωνικές υπηρεσίες. Στη Γερμανία, δυνάμει του νομοσχεδίου για τη μετανάστευση, ένα νέο ειδικό όργανο θα αναλάβει το έργο της παρατήρησης των εγχώριων δυνατοτήτων υποδοχής και ένταξης, καθώς και τις τρέχουσες τάσεις των μεταναστευτικών κινήσεων.

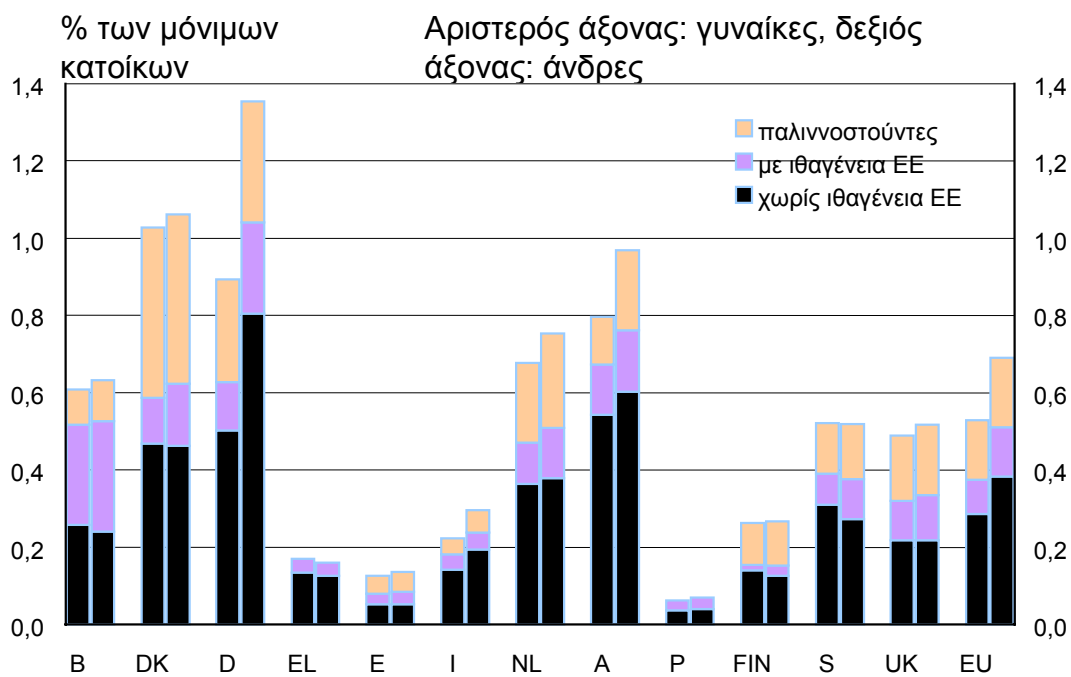
2.7.2 Αρμοδιότητα για τη διαδικασία παρακολούθησης

Σε όλα τα κράτη μέλη, η αποκεντρωμένη αρμοδιότητα για την παρακολούθηση της διαδικασίας ένταξης έχει ανατεθεί στις τοπικές και περιφερειακές ή δημοτικές αρχές, οι οποίες είναι αρμόδιες και για την υλοποίηση των πολιτικών ένταξης. Όπως όμως προαναφέρθηκε, σε μερικές χώρες, η πρόοδος της ένταξης συζητείται στο Κοινοβούλιο και οι κυβερνητικοί υπουργοί είναι συχνά επιφορτισμένοι με τη γενική αρμοδιότητα για τις πολιτικές ένταξης, και συνεπώς και για τη διαδικασία παρακολούθησης και την αξιολόγηση των πολιτικών, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται ότι επιτυγχάνονται οι επιθυμητοί στόχοι.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Σχ. 1 Μετανάστες ανά ιθαγένεια σε σχέση με τους μόνιμους κατοίκους, μέσος όρος 1995-1999



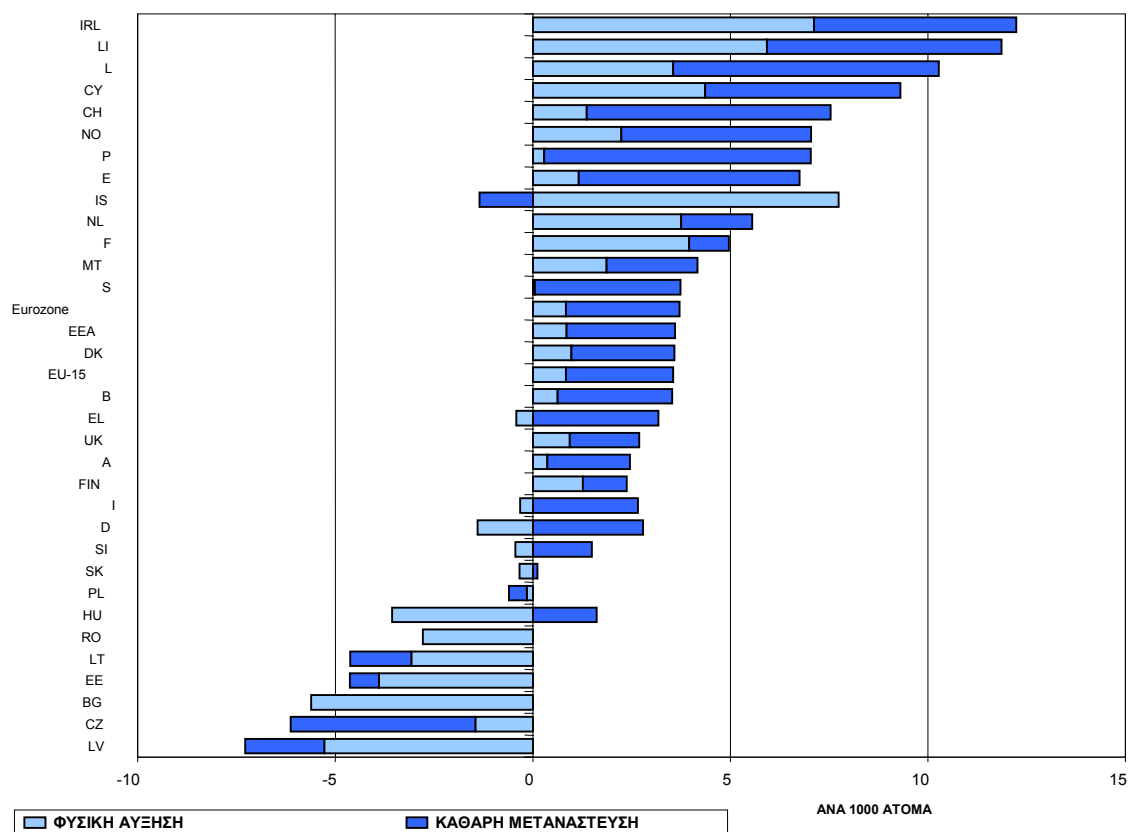
Στην ΕΕ δεν συμπεριλαμβάνονται F, IRL, P.

L: παλινοστούντες - άνδρες, 0,3, γυναίκες, 0,2· με ιθαγένεια ΕΕ - άνδρες, 2,1, γυναίκες, 1,6· χωρίς ιθαγένεια ΕΕ - άνδρες, 0,6· γυναίκες: 0,7

Πηγή: Eurostat. Το γράφημα αυτό είναι απόσπασμα από τη σειρά *Statistics in focus - Women and men migrating to and from the EU (Γυναίκες και άνδρες που μεταναστεύουν από και προς την ΕΕ - Theme 3 -2/2003*

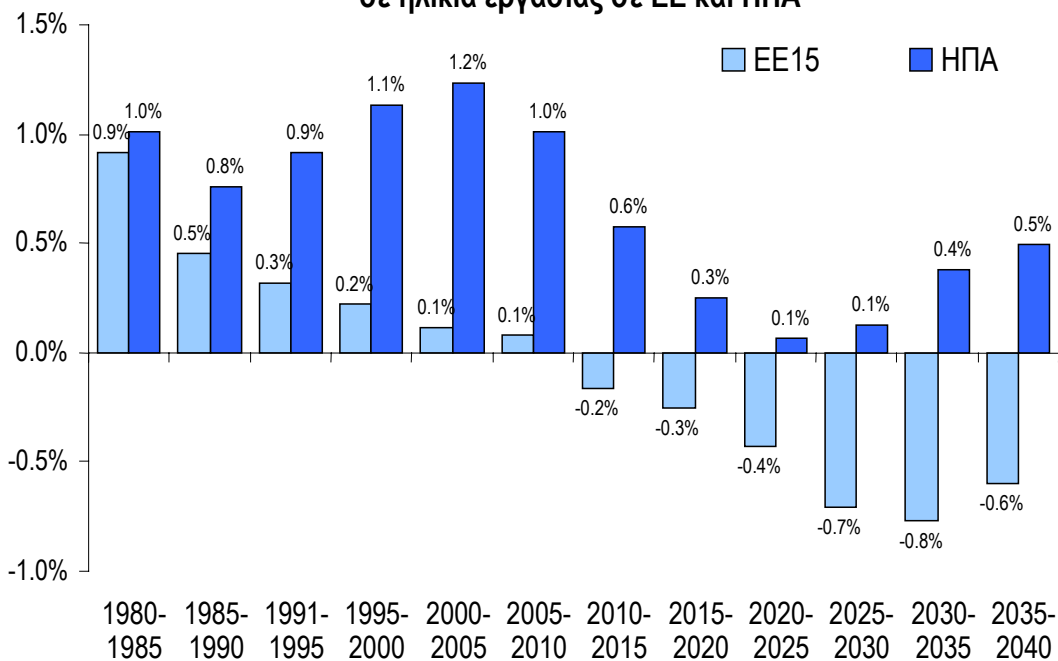
Σχήμα 2: Ακαθάριστο συνολικό ποσοστό αύξησης του πληθυσμού 2002

Σχετική συμβολή της φυσικής αύξησης και της καθαρής μετανάστευσης

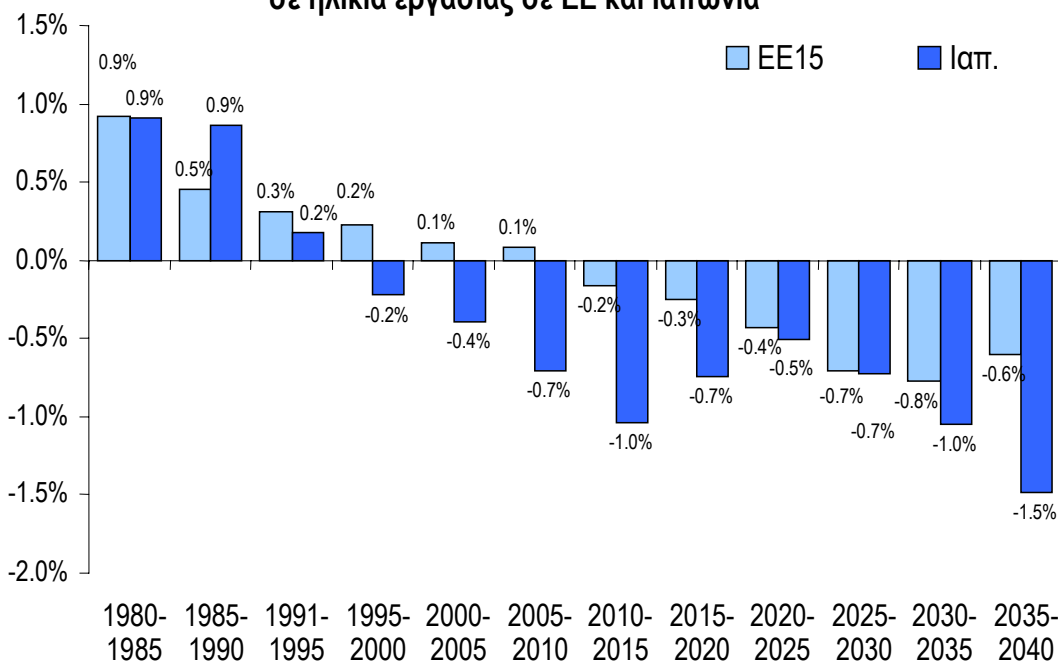


Πηγή: Eurostat. Το γράφημα αυτό είναι απόσπασμα από τη σειρά Statistics in focus - *First demographic estimates for 2002 (Πρώτες δημογραφικές εκτιμήσεις για το 2002)* - Theme 3 - 25/2002

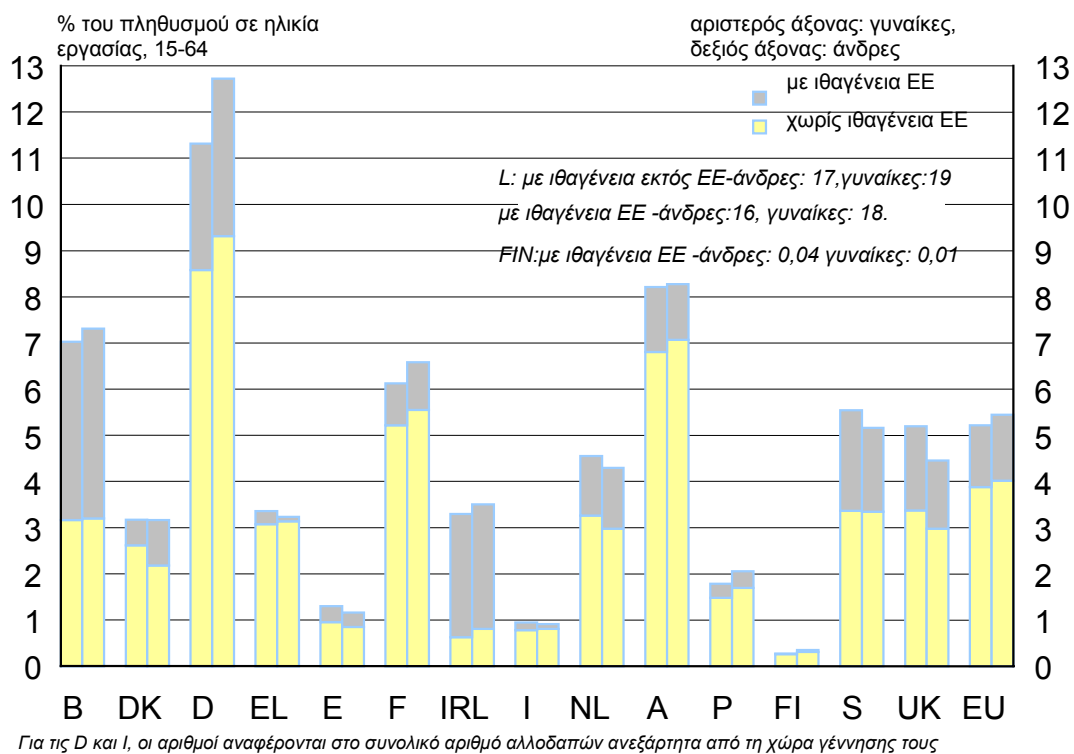
Σχ. 3: Παρελθούσα και προβαλλόμενη ετήσια μεταβολή του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας σε ΕΕ και ΗΠΑ



Σχ. 4: Παρελθούσα και προβαλλόμενη ετήσια μεταβολή του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας σε ΕΕ και Ιαπωνία



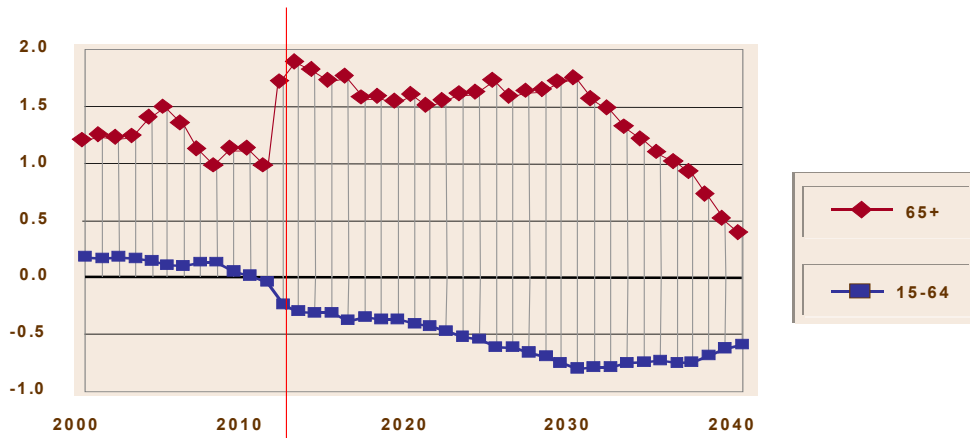
Σχ. 5 Αναλογία αλλοδαπών προς πληθυσμό σε ηλικία εργασίας το 2000



Πηγή: Eurostat. Το γράφημα αυτό είναι απόσπασμα από τη σειρά Statistics in focus - Women and men migrating to and from the EU (Γυναίκες και άνδρες που μεταναστεύουν από και προς την ΕΕ - Theme 3 -2/2003

Σχ. 6

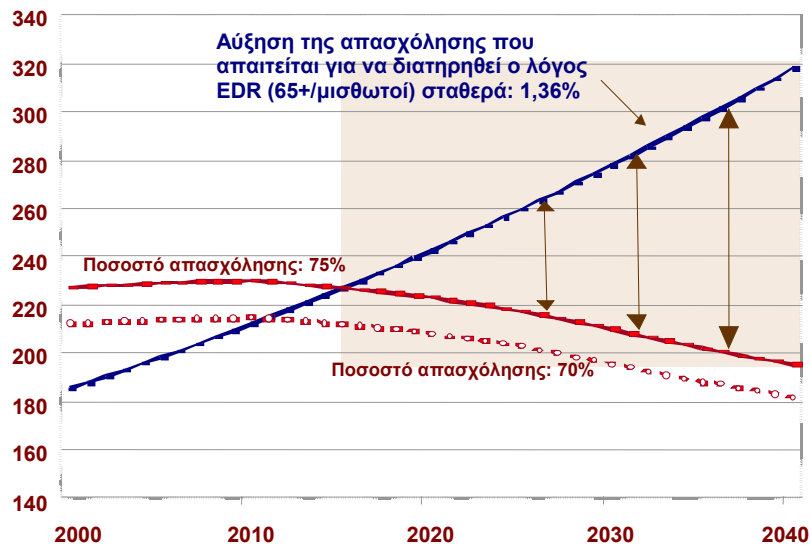
Ετήσιος ρυθμός αύξησης του πληθυσμού 65+ και 15-64, ΕΕ25, περίοδος 2000-2040



Πηγή: Eurostat

Σχ. 7

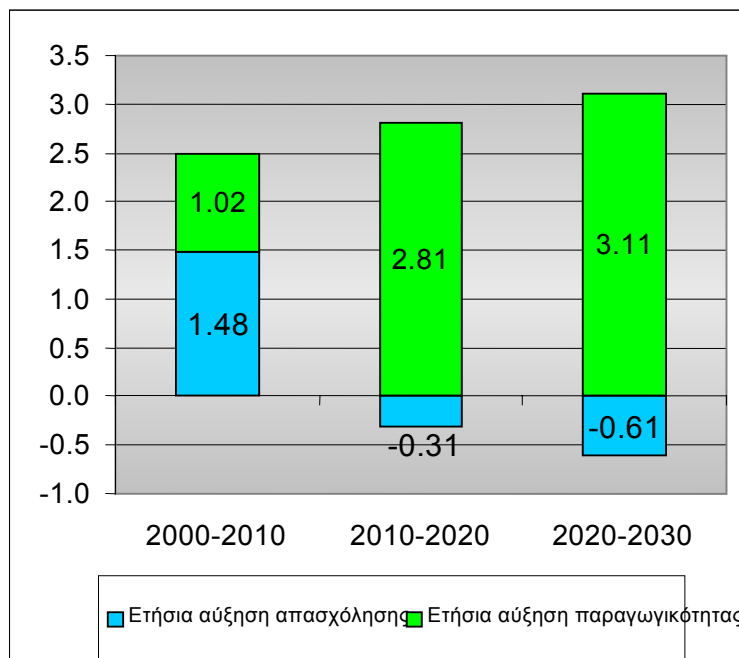
Δημογραφική μείωση και δυναμικό αύξησης της απασχόλησης στην ΕΕ25 για 2000-2040



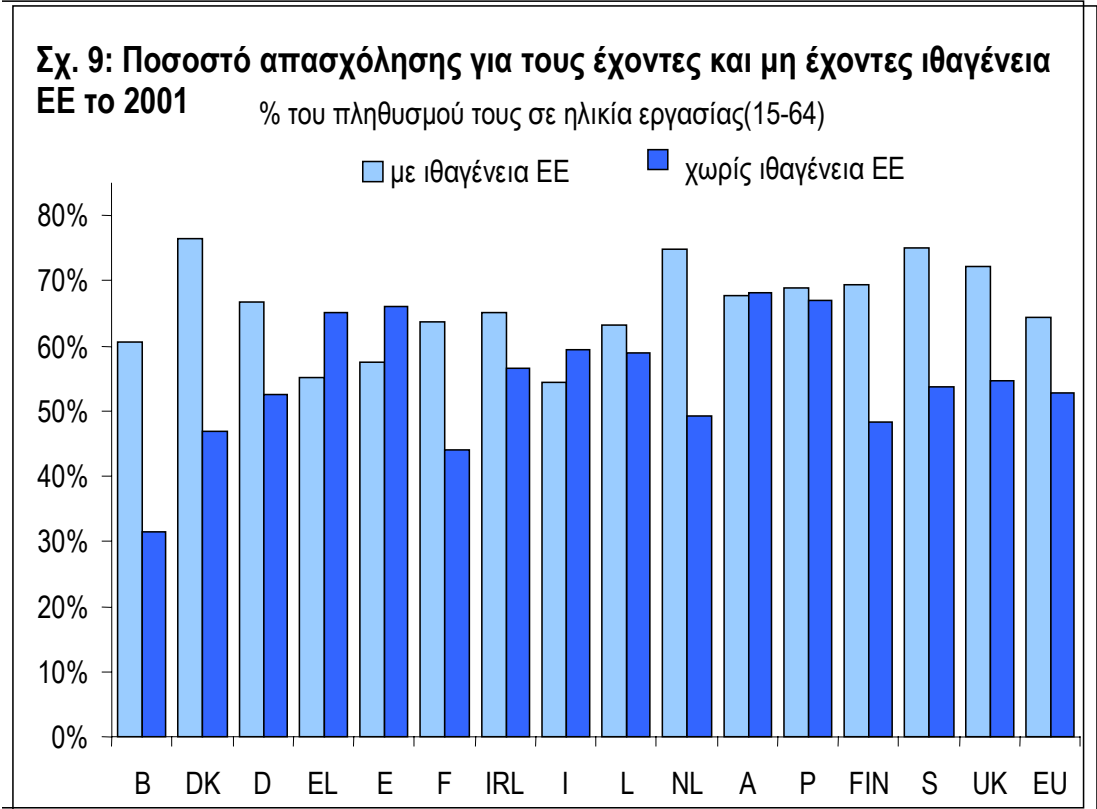
Πηγή: Eurostat

Σχ. 8: Σχετική συμβολή στην αύξηση της απασχόλησης και παραγωγικότητας
 Αναλογίες αύξησης της απασχόλησης και της παραγωγικότητας με υπόθεση ποσοστό απασχόλησης 70%
 για την περίοδο από 2010 έως 2030 εάν υποθεθεί ότι ο ετήσιος ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης θα διατηρηθεί στο 2,5% κατά μέσο όρο

EE25



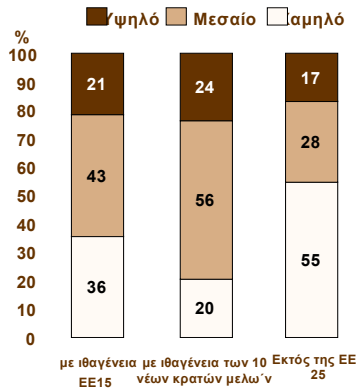
Πηγή: Eurostat. Προσομοιώσεις βάσει του βασικού δημογραφικού σεναρίου της Eurostat



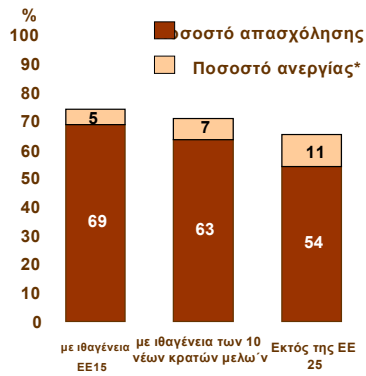
Πηγή: LFS, Eurostat.

Σχ. 10 **Μορφωτικό επίπεδο και ποσοστά απασχόλησης/ανεργίας των μεταναστών στην ΕΕ15 το 2000**

Κατανομή ανά μορφωτικό επίπεδο, ηλικιακή ομάδα 25-64, ΕΕ15, 2000

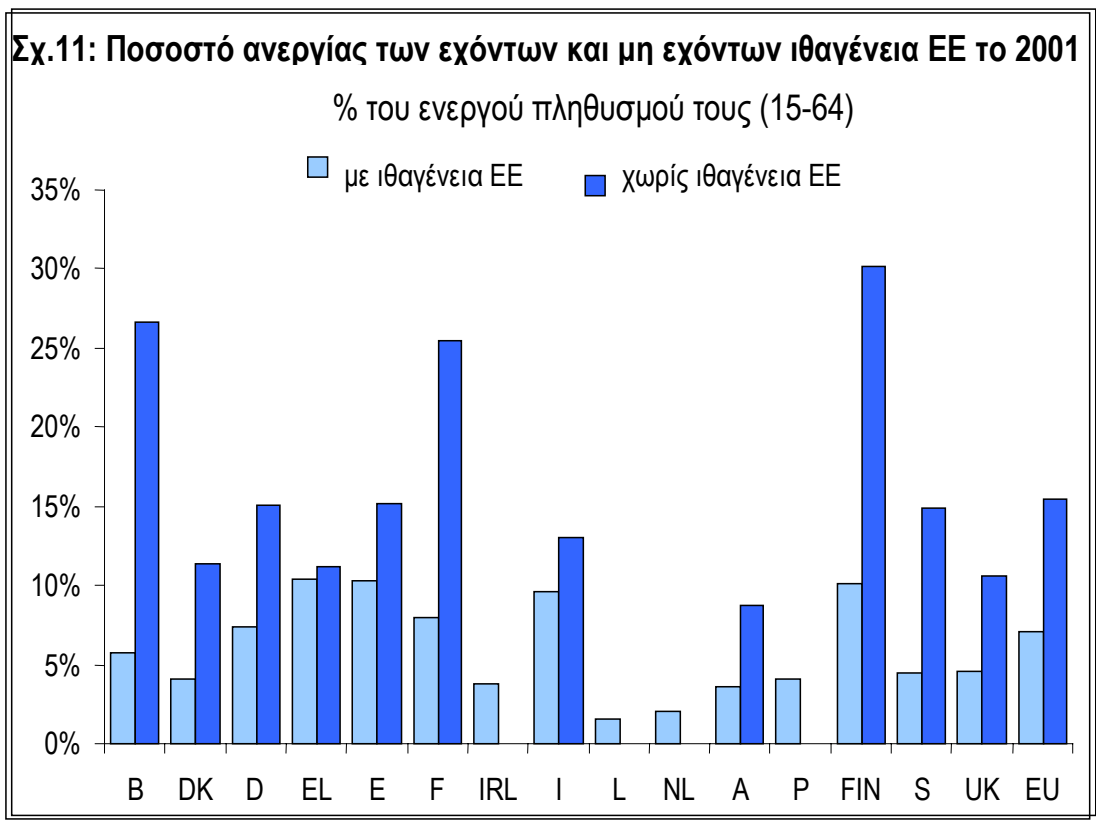


Ποσοστό απασχόλησης και ανεργίας* Ηλικιακή ομάδα 25-64

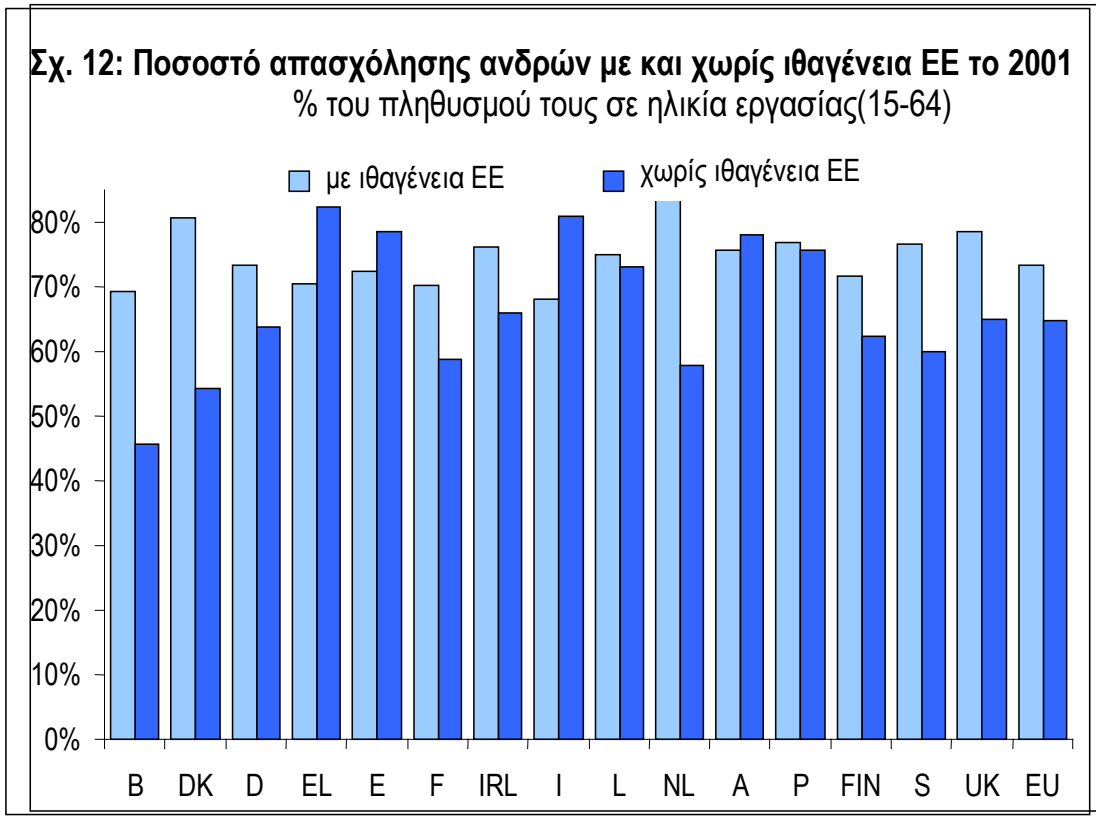


* Ανεργοί ως % του πληθυσμού

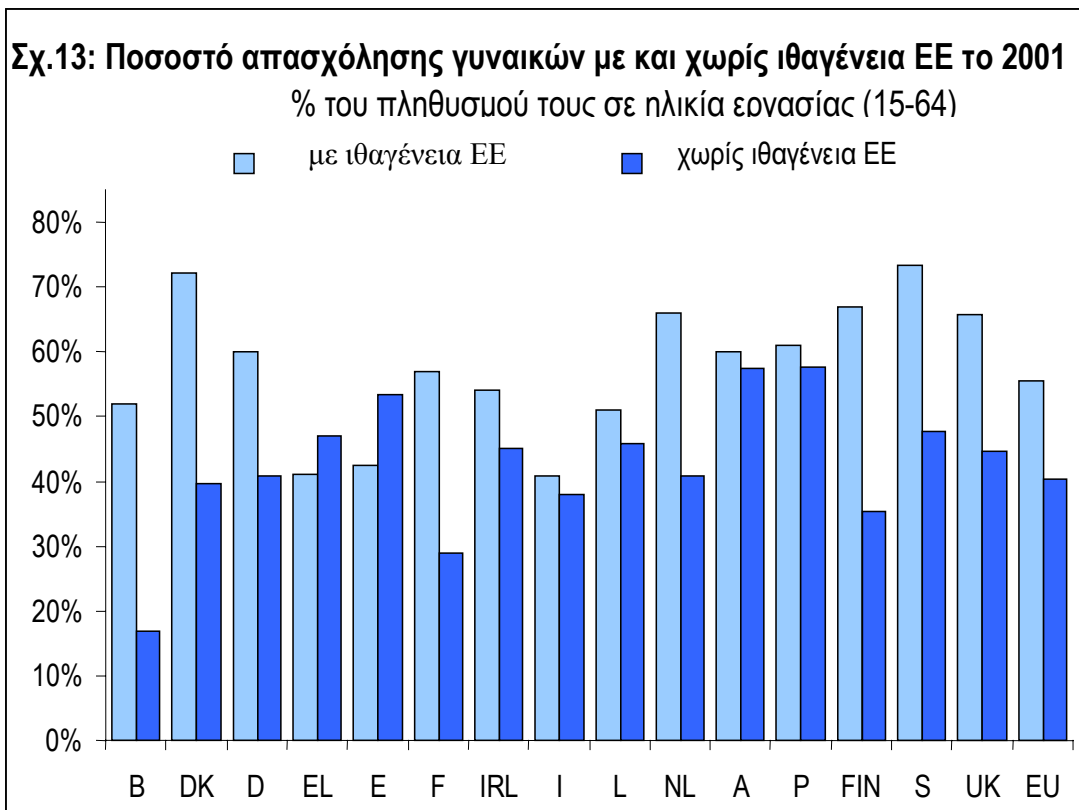
Πηγή: Eurostat (Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2000)



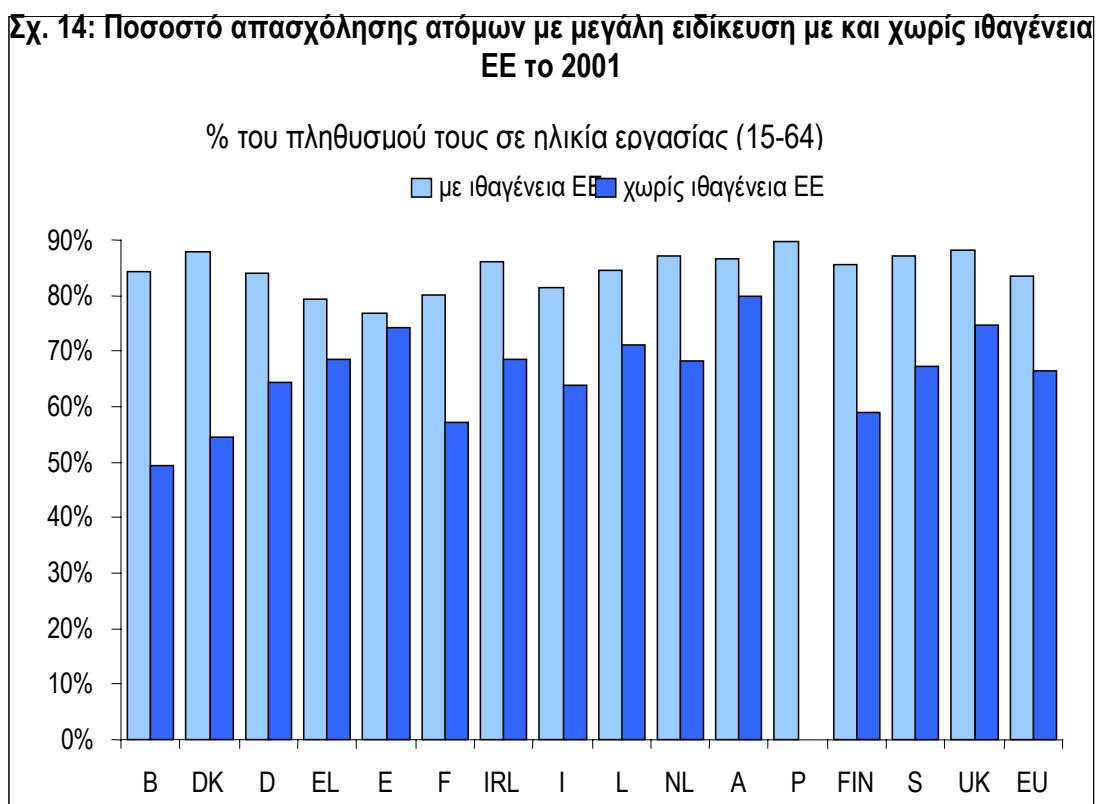
Πηγή: LFS, Eurostat.



Πηγή: LFS, Eurostat.

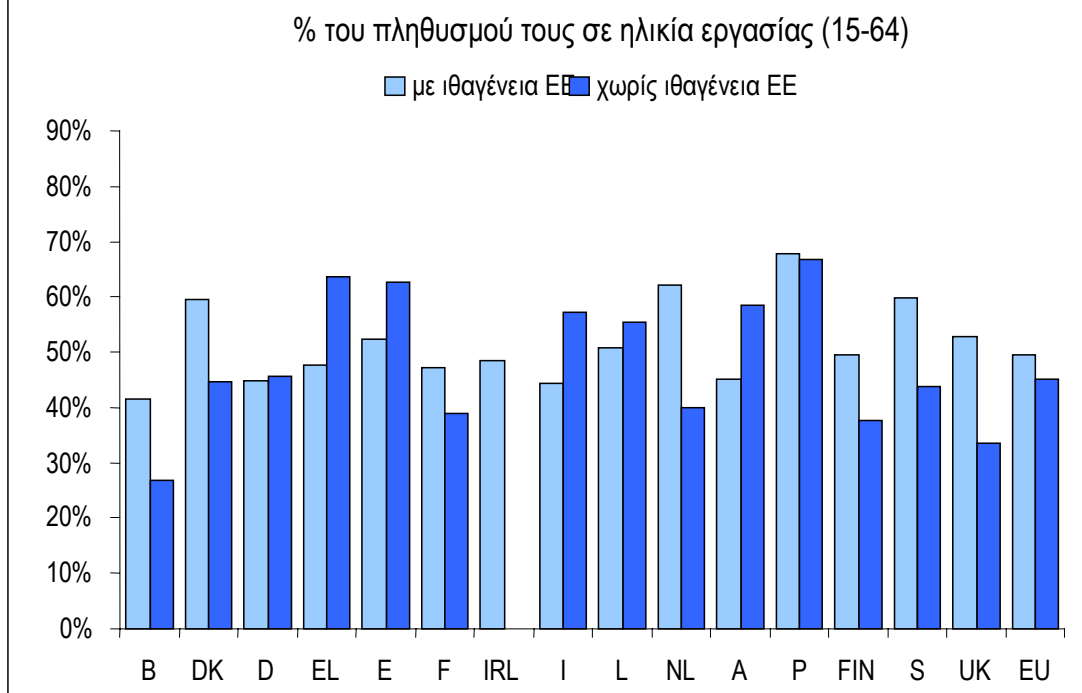


Πηγή: LFS, Eurostat.



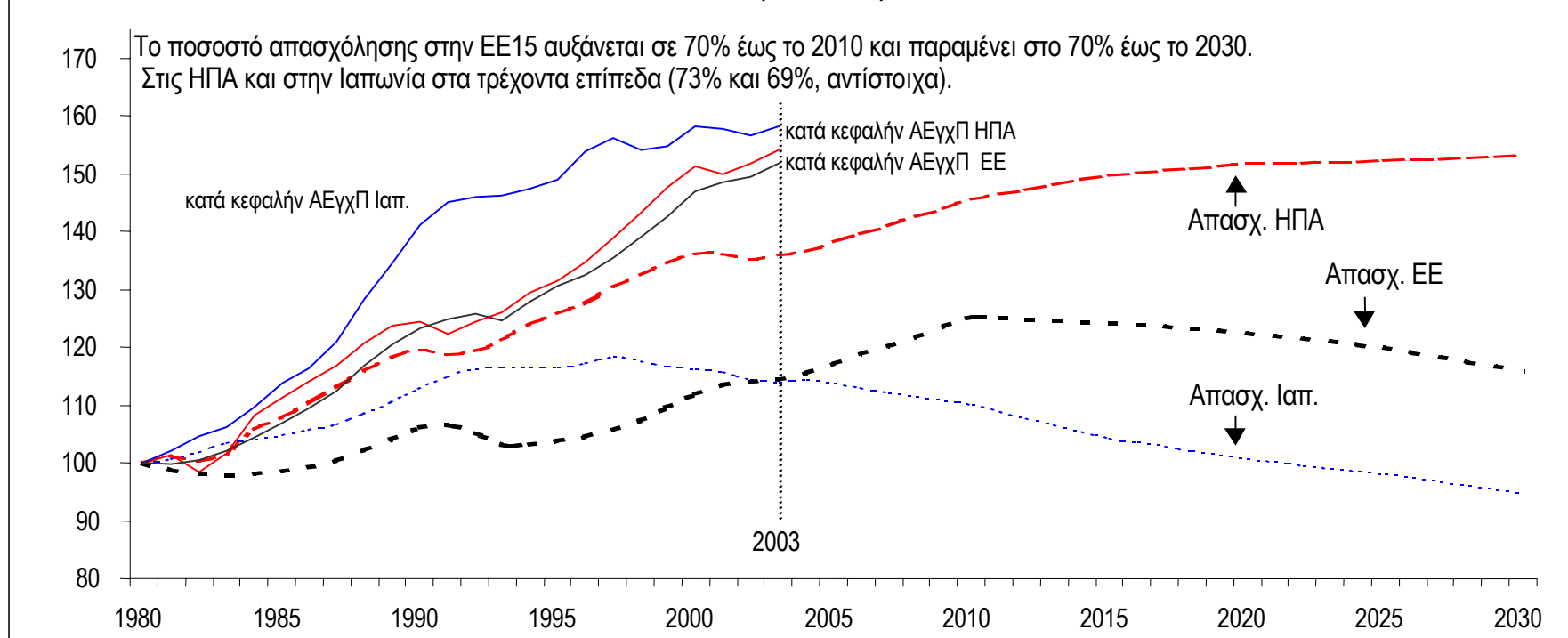
Πηγή: LFS, Eurostat.

Σχ. 15: Ποσοστό απασχόλησης ατόμων με χαμηλή ειδίκευση με και χωρίς ιθαγένεια ΕΕ το 2001



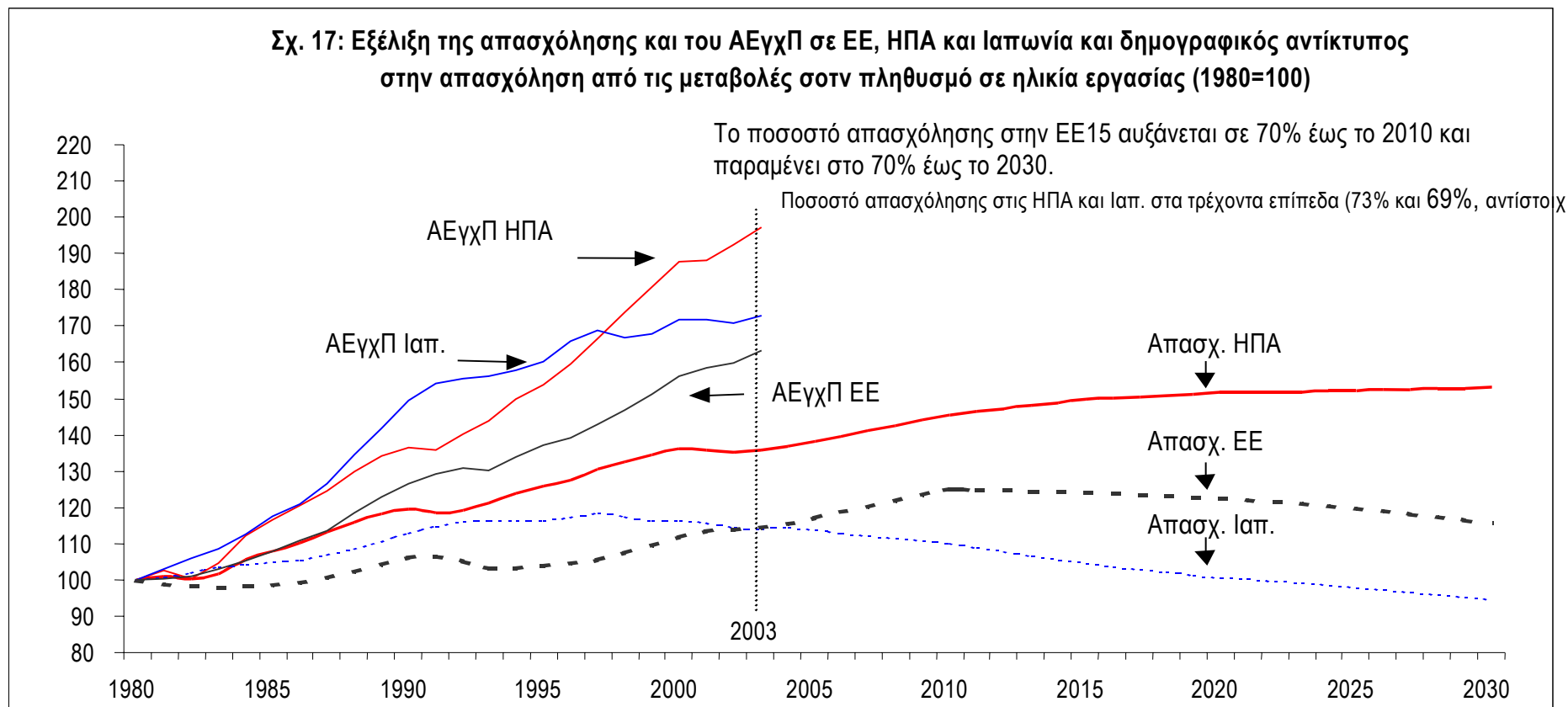
Πηγή: LFS, Eurostat.

**Σχ. 16: Συνολική εξέλιξη της απασχόλησης και κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ στην ΕΕ, ΗΠΑ και Ιαπωνία
δημογραφικός αντίκτυπος στην απασχόληση από τις μεταβολές στον πληθυσμό σε ηλικία εργασίας
(1980=100)**



Σημ.: Το ποσοστό απασχόλησης στην Ιαπωνία και τις ΗΠΑ ορίστηκε στο προβαλλόμενο επίπεδο του 2004 σύμφωνα με εθνικούς λογαριασμούς, βάση δεδομένων Ameco. Να σημειωθεί ότι το ποσοστό απασχόλησης, σύμφωνα με τους εθνικούς λογαριασμούς, στην Ιαπωνία (74%) διαφέρει από τα στοιχεία του ΟΟΣΑ "Employment Outlook" (69%). Ενώ το ποσοστό του ΟΟΣΑ είναι μάλλον συγκρίσιμο με τα ποσοστά της ΕΕ και των ΗΠΑ, οι παρουσιάσεις των μακροπρόθεσμων τάσεων πρέπει να βασιστούν στους εθνικούς λογαριασμούς. Η διαφορά αυτή, ωστόσο, έχει μικρή σημασία για την εν λόγω εργασία. Πηγές: Πολιτικός τομέας απασχόλησης (έννοια της εντοπιότητας), εθνικοί λογαριασμοί, βάση δεδομένων Ameco, υπηρεσίες της Επιτροπής. Παρελθούσες μεταβολές του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας, βάση δεδομένων Ameco. Προβαλλόμενες μεταβολές στον πληθυσμό σε ηλικία εργασίας στην ΕΕ15, Eurostat population projections 1999 αναθεώρηση για την ΕΕ15. Προβαλλόμενες μεταβολές του πληθυσμού των ΗΠΑ και της Ιαπωνίας σε ηλικία εργασίας, Τμήμα Δημογραφίας της Διεύθυνσης Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων της Γραμματείας των Ηνωμένων Εθνών, προβλέψεις για τον παγκόσμιο πληθυσμό, για τις ΗΠΑ και Ιαπωνία. Πραγματική μεταβολή του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ 1980-2003, εθνικοί λογαριασμοί, βάση δεδομένων Ameco, υπηρεσίες της Επιτροπής.

Σχ. 17: Εξέλιξη της απασχόλησης και του ΑΕγχΠ σε ΕΕ, ΗΠΑ και Ιαπωνία και δημογραφικός αντίκτυπος στην απασχόληση από τις μεταβολές στον πληθυσμό σε ηλικία εργασίας (1980=100)



Σημ.: Το ποσοστό απασχόλησης στην Ιαπωνία και τις ΗΠΑ ορίστηκε στο προβαλλόμενο επίπεδο του 2004 σύμφωνα με εθνικούς λογαριασμούς, βάση δεδομένων Ameco. Να σημειωθεί ότι το ποσοστό απασχόλησης, σύμφωνα με τους εθνικούς λογαριασμούς, στην Ιαπωνία (74%) διαφέρει από τα στοιχεία του ΟΟΣΑ "Employment Outlook" (69%). Ενώ το ποσοστό του ΟΟΣΑ είναι μάλλον συγκρίσιμο με τα ποσοστά της ΕΕ και των ΗΠΑ, οι παρουσιάσεις των μακροπρόθεσμων τάσεων πρέπει να βασιστούν στους εθνικούς λογαριασμούς. Η διαφορά αυτή, ωστόσο, έχει μικρή σημασία για την εν λόγω εργασία. Πηγές: Πολιτικός τομέας απασχόλησης (έννοια της εντοπιότητας), εθνικοί λογαριασμοί, βάση δεδομένων Ameco, υπηρεσίες της Επιτροπής. Παρελθούσες μεταβολές του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας, βάση δεδομένων Ameco. Προβαλλόμενες μεταβολές στον πληθυσμό σε ηλικία εργασίας στην ΕΕ15, Eurostat population projections 1999 αναθεώρηση για την ΕΕ15. Προβαλλόμενες μεταβολές του πληθυσμού των ΗΠΑ και της Ιαπωνίας σε ηλικία εργασίας, Τμήμα Δημογραφίας της Διεύθυνσης Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων της Γραμματείας των Ηνωμένων Εθνών, προβλέψεις για τον παγκόσμιο πληθυσμό, για τις ΗΠΑ και Ιαπωνία. Πραγματική μεταβολή του ΑΕγχΠ 1980-2003, εθνικοί λογαριασμοί, βάση δεδομένων Ameco, υπηρεσίες της Επιτροπής.