# ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

*2004* *2009*

*Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων*

ΠΡΟΣΩΡΙΝΟ
**2006/2056(INI)**

29.3.2006

# ΣΧΕΔΙΟ ΕΚΘΕΣΗΣ

σχετικά με στρατηγικές και μέσα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση
(2006/2056 (INI))

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγητής: Σταύρος Λαμπρινίδης

PR_INI

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

**Σελίδα**

ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ .....3

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ.....8

# ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

**σχετικά με στρατηγικές και μέσα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση**
**(2006/2056 (INI))**

*Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*,

– έχοντας υπόψη την ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Κοινό πρόγραμμα για την ένταξη. Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (COM(2005)0389),

– έχοντας υπόψη το άρθρο 13 της Συνθήκης,

– έχοντας υπόψη τη Συνθήκη ΕΚ, η οποία αναθέτει στην Κοινότητα εξουσίες και αρμοδιότητες στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου, και το άρθρο 63, σημείο 3, σημείο (α) της εν λόγω Συνθήκης,

– έχοντας υπόψη τα συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε της 15ης και 16ης Οκτωβρίου 1999, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 2001, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης της 21ης και 22ας Ιουνίου 2002 και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης της 19ης και 20ής Ιουνίου 2003,

– έχοντας υπόψη το πρόγραμμα της Χάγης, το οποίο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 4 Νοεμβρίου 2004 και όριζε τους στόχους προς υλοποίηση στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για την περίοδο 2005-2010,

– έχοντας υπόψη την άτυπη υπουργική συνάντηση στο Groningen στις 9 Νοεμβρίου 2004, όπου συναντήθηκαν για πρώτη φορά υπουργοί αρμόδιοι για την πολιτική ένταξης,

– έχοντας υπόψη τις κοινές βασικές αρχές για την ένταξη, που εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 19 Νοεμβρίου 2004,[1]

– έχοντας υπόψη τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με ιδιαίτερη αναφορά στα άρθρα του 18, 20, 21 και 22,

– έχοντας υπόψη το άρθρο 45 του Κανονισμού του,

Α. λαμβάνοντας υπόψη ότι ο αριθμός των υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ εκτιμάται στα 40 εκατομμύρια, των δε απογόνων τους σε πολλά περισσότερα εκατομμύρια· ότι αυτός ο αυξανόμενος πληθυσμός είναι εξαιρετικά διαφοροποιημένος, αλλά αντιμετωπίζει παρόμοια προβλήματα: το ποσοστό συμμετοχής του στο εργατικό δυναμικό είναι αρκετά χαμηλότερο από τον μέσο όρο και τα ποσοστά επιτυχίας του στο σχολείο είναι αξιοσημείωτα χαμηλά· ότι αντιμετωπίζει διακρίσεις κατά τις συναλλαγές του με δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς· ότι, από πολιτική άποψη, υποεκπροσωπείται σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, περιλαμβανομένων των πολιτικών κομμάτων των κρατών μελών και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων,

[1] Έγγραφο 14615/04 της 19ης Νοεμβρίου 2004.

Β. λαμβάνοντας υπόψη ότι αυτά τα 40 και πλέον εκατομμύρια. υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να θεωρηθούν ως το 26ο κράτος μέλος της ΕΕ (και το πέμπτο μεγαλύτερο) και ότι η ανησυχία και οι προσπάθειες της ΕΕ για την ένταξη αυτού του πληθυσμού πρέπει να είναι αντίστοιχες με τις δεσμεύσεις της ΕΕ για την ένταξη των υποψήφιων χωρών· ωστόσο, προσπαθώντας να ανταποκριθεί σε αυτήν την πρόκληση της ένταξης – προσπάθεια η αποτυχία της οποίας θα μπορούσε να υπονομεύσει την ΕΕ κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά– η Ένωση δέσμευσε ελάχιστους πολύτιμους πόρους,

Γ. λαμβάνοντας υπόψη ότι η δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ένταξη περιορίζεται εδώ και καιρό από την ευρέως διαδεδομένη ιδέα ότι «η ένταξη είναι τοπική»· ότι, στην πραγματικότητα, η ένταξη είναι παγκόσμια όσον αφορά τις επιπτώσεις της – ιδίως όταν αποτυγχάνει,

Δ. λαμβάνοντας υπόψη ότι η επιτυχής ένταξη θα ενισχύσει την οικονομία της Ένωσης ενόψει του παγκόσμιου ανταγωνισμού και ότι η Ένωση θα προσελκύσει τους εργαζόμενους και επιχειρηματίες που χρειάζονται οι οικονομίες της ΕΕ, καθώς και τους επιστήμονες και σπουδαστές που αποτελούν το θεμέλιο της ικανότητάς της να καινοτομεί· ότι οι πόλεις της ΕΕ θα είναι ασφαλέστερες, και οι κοινότητες ισχυρότερες, θα μειωθούν δε οι ξενοφοβικές τάσεις και θα ενισχυθεί ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πάντων, όπως θα ενισχυθεί επίσης η θέση της Ευρώπης παγκοσμίως,

Ε. λαμβάνοντας υπόψη ότι οι τοπικές, περιφερειακές και εθνικές αρχές πρέπει να διαθέτουν την ικανότητα και τους πόρους να καθορίζουν και να εφαρμόζουν συγκεκριμένα μέτρα ένταξης, αλλά τα κράτη μέλη και η Ένωση στο σύνολό της πρέπει να αναπτύξουν με ζήλο στρατηγικές ένταξης και να παρακολουθούν την αποτελεσματικότητα και τα αποτελέσματα αυτών των μέτρων ένταξης, διασφαλίζοντας έτσι την υλοποίηση στρατηγικών ένταξης, των οποίων τα αποτελέσματα προάγουν τα κοινά συμφέροντα της Ένωσης,

ΣΤ. λαμβάνοντας υπόψη ότι η ένταξη είναι «αμφίδρομη διαδικασία», η οποία προϋποθέτει την προθυμία των ευρωπαίων πολιτών να δεχτούν και να εντάξουν τους μετανάστες, και περιλαμβάνει δράσεις για να επηρεαστεί η συμπεριφορά τόσο των μεταναστών όσο και των κοινωνιών υποδοχής σε όλα τα συναφή επίπεδα και για να κινητοποιηθούν πόροι και από τις δύο πλευρές με στόχο την εφαρμογή πολιτικών,

Ζ. λαμβάνοντας υπόψη ότι οι προτεραιότητες που κατευθύνουν τις δράσεις της ΕΕ στον τομέα πρέπει να περιλαμβάνουν:

- βελτίωση των προοπτικών απασχόλησης των μεταναστών και μείωση του χάσματος στην απασχόληση μεταξύ μεταναστών και αυτοχθόνων,

- ενίσχυση των εκπαιδευτικών και γλωσσικών ευκαιριών των μεταναστών και των απογόνων τους, με στόχο την τελική εξάλειψη του χάσματος στις επιδόσεις μεταξύ μεταναστών και αυτοχθόνων,

- ενίσχυση της πολιτικής εκπαίδευσης και της αγωγής του πολίτη, της συμμετοχής και της εκπροσώπησης των μεταναστών σε όλους τους συναφείς τομείς διακυβέρνησης, στην κοινωνία των πολιτών και στη χάραξη πολιτικών,

- καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και των διακρίσεων εις βάρος μεταναστών –ιδίως στον χώρο εργασίας, τα σχολεία, τη στέγαση, τις κοινωφελείς υπηρεσίες, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και την πολιτική– και ενίσχυση του αμοιβαίου σεβασμού και της κατανόησης των ομοιοτήτων και διαφορών μεταξύ των δύο πλευρών,

Η. λαμβάνοντας υπόψη ότι υπάρχει σαφής συσχετισμός ανάμεσα στην επιτυχία των πολιτικών ένταξης και στη δημιουργία μιας πολιτικής νόμιμης μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο,

1. καλεί μετ' επιτάσεως την Επιτροπή να διασφαλίσει την αποτελεσματική εφαρμογή των υφισταμένων οδηγιών που σχετίζονται με την ένταξη·

2. επικροτεί την πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Ταμείου για την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών για την περίοδο 2007-2013 και θεωρεί ότι πρέπει να καθορίζονται, σε ετήσια βάση, δράσεις προτεραιότητας για την κατανομή των πόρων, με εστίαση κάθε χρόνο σε ένα συγκεκριμένο καίριο τομέα, όπως η απασχόληση, η γλώσσα, η στέγαση, οι γυναίκες και η πολιτική συμμετοχή και η συμμετοχή στα κοινά·

3. επικροτεί την πρόταση της Επιτροπής για προώθηση ενός ετήσιου φόρουμ για την ένταξη·

4. καλεί την Επιτροπή να αποσαφηνίσει, να επεκτείνει και να συντονίσει τις αρμοδιότητες ένταξης των ΓΔ, μεταξύ άλλων να αναβιώσει και να διατηρήσει μια κοινή ομάδα εργασίας των ΓΔ για την ένταξη και να ορίσει τις ακριβείς αρμοδιότητες ένταξης των διαφόρων ΓΔ· ζητεί επιπλέον να αναληφθεί δράση, προκειμένου να αλληλοσυμπληρώνονται το νέο Ταμείο για την Ένταξη και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο·

5. καλεί την Επιτροπή να δημιουργήσει μόνιμη ομάδα επαφής αποτελούμενη από θρησκευτικούς ηγέτες, εμπειρογνώμονες, μετανάστες και άλλους, η οποία θα συμβουλεύει την Επιτροπή για όλες τις πολιτικές που σχετίζονται με την ένταξη·

6. καλεί την Επιτροπή να θεσπίσει αυστηρούς μηχανισμούς παρακολούθησης για την αξιολόγηση των προγραμμάτων ένταξης των διαφόρων κρατών μελών, μεταξύ άλλων με τη χρήση ανεξάρτητων εμπειρογνωμόνων, και να δρομολογήσει μια αυστηρή και πρακτική διετή έκθεση σχετικά με τη μετανάστευση και την ένταξη·

7. ζητεί από την Επιτροπή να πολλαπλασιάσει τις πρωτοβουλίες έρευνας και ανάλυσης που στοχεύουν στην κατανόηση των παραγόντων της ένταξης, και να επεκτείνει φιλόδοξα αποτελεσματικές προσπάθειες διάδοσης βέλτιστων πρακτικών, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη και τις τοπικές αρχές, όχι μόνο μέσω του προτεινόμενου ιστοτόπου αλλά και με όσο το δυνατόν περισσότερα άλλα λογικά μέσα·

8. τονίζει ότι είναι σημαντικό η σύνθεση του προσωπικού των ευρωπαϊκών θεσμικών

οργάνων και των δημόσιων διοικήσεων των κρατών μελών να αντικατοπτρίζει εκείνη των κατοίκων της Ένωσης·

9. καλεί μετ' επιτάσεως το Συμβούλιο να χρησιμοποιήσει τη ρήτρα «παρέκτασης» σύμφωνα με το άρθρο 67, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης, προκειμένου να δοθούν στο Κοινοβούλιο εξουσίες συναπόφασης σε θέματα ένταξης και νόμιμης μετανάστευσης, καθώς και ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο·

10. καλεί μετ' επιτάσεως το Συμβούλιο να μονιμοποιήσει την ετήσια συνάντηση των αρμόδιων για την ένταξη υπουργών, που εγκαινιάστηκε από την Προεδρία της ΕΕ των Κάτω Χωρών στο Groningen τον Νοέμβριο του 2004·

11. καλεί μετ' επιτάσεως το Συμβούλιο να επανεξετάσει την πρόταση της Επιτροπής για εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στην πολιτική ένταξης· στο πλαίσιο αυτό, ζητεί τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε όλη τη διαδικασία·

12. καλεί μετ' επιτάσεως το Συμβούλιο να θεσπίσει μια περιεκτική και προοδευτική οδηγία πλαίσιο για τη νόμιμη μετανάστευση·

13. ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να αναθέσουν σε συγκεκριμένο υπουργό την αρμοδιότητα επίβλεψης των πολιτικών ένταξης των μεταναστών, να διασφαλίσουν ότι οι πολιτικές θα ενσωματωθούν σε όλες τις υπηρεσίες σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και να εξετάσουν το ενδεχόμενο διορισμού ύπατου αρμοστή ή διαμεσολαβητή για την κοινωνική ένταξη σε κάθε χώρα, ο οποίος θα συντονίζει την εφαρμογή των πολιτικών, θα παρέχει πληροφόρηση στους μετανάστες, θα επανεξετάζει καταγγελίες μεταναστών και θα αναλαμβάνει δράση για την επίλυση προβλημάτων·

14. καλεί κάθε κράτος μέλος να προβλέψει την άσκηση λογιστικού ελέγχου σε όλες τις κρατικές υπηρεσίες, σε όλα τα επίπεδα, οι οποίες έχουν (ή θα έπρεπε να έχουν) αρμοδιότητες συναφείς με την ένταξη των μεταναστών·

15. καλεί τα κράτη μέλη να ενθαρρύνουν την πολιτική συμμετοχή των μεταναστών και να αποθαρρύνουν την πολιτική και κοινωνική απομόνωσή τους εξετάζοντας, μεταξύ άλλων, τρόπους εκχώρησης στους επί μακρόν διαμένοντες μετανάστες δικαιώματος ψήφου στις τοπικές και δημοτικές εκλογές·

16. καλεί τα κράτη μέλη να θεσπίσουν διαφανείς, ανθρώπινες, γρήγορες και λογικές διαδικασίες για τη χορήγηση καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος και την πολιτογράφηση επί μακρόν διαμενόντων μεταναστών και των παιδιών τους, ιδίως όταν τα παιδιά αυτά γεννιούνται σε επικράτεια κράτους μέλους·

17. ενθαρρύνει τα πολιτικά κόμματα, τα συνδικάτα και το σύνολο της κοινωνίας των πολιτών σε εθνικό επίπεδο να συμπεριλάβουν μετανάστες ως πλήρη μέλη σε όλα τα επίπεδα των αντίστοιχων διαρθρώσεών τους·

18. ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να ενισχύσουν τη νομοθεσία για την καταπολέμηση των διακρίσεων και του ρατσισμού και να εφαρμόσουν στην πράξη την υφιστάμενη νομοθεσία, καθώς και να εξετάσουν κατάλληλη νομοθεσία θετικών δράσεων για τους

μετανάστες σε τομείς όπως η εκπαίδευση και η απασχόληση·

19. τονίζει τη σημασία της ανάπτυξης συνεκτικού πλαισίου για την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη, με συνεργασία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής·

20. τονίζει τη σημασία της καθιέρωσης ετήσιων ακροάσεων για την ένταξη, με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εθνικών κοινοβουλίων·

21. αναθέτει στον Πρόεδρό του να διαβιβάσει το παρόν ψήφισμα στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, καθώς και στα κράτη μέλη.

# ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

## I. Εισαγωγή

Πρέπει η ΕΕ να υποδεχθεί περισσότερους μετανάστες – και, εάν ναι, πόσους; Τα ερωτήματα αυτά βρίσκονται δικαιολογημένα στο επίκεντρο εκτενούς δημόσιας συζήτησης σε πολλά κράτη μέλη. Η πλέον πρόσφατη έρευνα δείχνει ότι η συνεχής μετανάστευση, εάν η διαχείρισή της είναι συνετή, αποφέρει ουσιαστικά οικονομικά και κοινωνικά οφέλη. Ωστόσο, για πολλούς, η μετανάστευση αποτελεί επίσης όλο και περισσότερο πηγή αγωνίας και ανασφάλειας.

Αντίθετα, το ερώτημα εάν πρέπει να εντάξουμε τους μετανάστες οι οποίοι ήδη ζουν και εργάζονται ανάμεσά μας –μην βλάπτοντας κανέναν και βελτιώνοντας τη ζωή μας– είναι αυταπόδεικτο. Πρέπει να γίνουν πλήρη μέλη της ευρωπαϊκής κοινωνίας, αποκτώντας τελικά την ιδιότητα του πολίτη. Οτιδήποτε υπολείπεται αυτού θα υποδήλωνε ότι η Ένωση επικυρώνει μια κοινωνία με δύο τάξεις, έννοια που προσβάλλει τις βασικές μας αξίες.

Η παρούσα έκθεση εμπνέεται από την πεποίθηση ότι η ένταξη είναι τόσο σημαντικό θέμα όσο και η επιτυχής διεύρυνση της ΕΕ ή το παγκόσμιο κίνημα για τα δικαιώματα των γυναικών. Ενόψει μιας τέτοιας πρόκλησης, η δέσμευση της Ένωσης υπήρξε σε μεγάλο βαθμό πλημμελής. Οι ευρωπαϊκές κοινωνίες, αντί να εντάσσουν τους μετανάστες αποτελεσματικά σε σχολεία, χώρους εργασίας και πολιτικά συστήματα, από πολλές απόψεις ολισθαίνουν σε μια κατάσταση «αποσύνθεσης».

Ωστόσο, προσπαθώντας να ανταποκριθεί σε αυτήν την πρόκληση της ένταξης –προσπάθεια η αποτυχία της οποίας θα μπορούσε να υπονομεύσει την ΕΕ κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά– η Ένωση δέσμευσε ελάχιστους πολύτιμους πόρους.

Μολονότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέφρασε ρητά τη δέσμευσή του για την ένταξη των μεταναστών στο Τάμπερε το 1999 και ενίσχυσε την πεποίθησή του στη Θεσσαλονίκη το 2003, η πραγματικότητα δεν συμβαδίζει με τις προσδοκίες.

Εάν η αποτυχία της ένταξης δημιουργεί αναρίθμητα προβλήματα, η επιτυχία θα ενισχύσει την ΕΕ με ουσιώδεις τρόπους: τα κοινά μας επιτεύγματα στον τομέα της ένταξης θα ενισχύσουν την οικονομία της Ένωσης ενόψει του παγκόσμιου ανταγωνισμού· θα προσελκύσουν τους εργαζόμενους και τους επιχειρηματίες που χρειάζονται οι οικονομίες μας, καθώς και επιστήμονες και σπουδαστές, που αποτελούν το θεμέλιο της ικανότητάς μας για καινοτομίες· οι πόλεις μας θα είναι ασφαλέστερες, και οι κοινότητές μας ισχυρότερες. Τα οφέλη της ένταξης υπερβαίνουν ακόμα και την αύξηση του ΑΕγχΠ, την ενίσχυση των συνταξιοδοτικών συστημάτων και τη μείωση των αναταραχών. Οι μετανάστες της Ευρώπης μπορούν να χρησιμεύσουν ως γέφυρα που συνδέει την Ένωση με έναν παγκοσμιοποιούμενο κόσμο – ενισχύοντας τις εμπορικές μας προοπτικές, πυκνώνοντας τα κοινωνικά δίκτυα και επιβεβαιώνοντας τη θέση της Ένωσης ως παγκόσμιου ηγέτη ικανού να υπερβαίνει τις πολιτισμικές και θρησκευτικές διαφορές.

Η πρόκληση της ένταξης των μεταναστών αποτελεί πρόκληση την οποία έχουμε

αντιμετωπίσει και στο παρελθόν. Μάλιστα, η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι, ασφαλώς, το πιο επιτυχές εγχείρημα ένταξης των μεταναστών στην Ιστορία. Προ εικοσιπενταετίας, οι περισσότεροι μετανάστες που ζούσαν στην τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα ήταν Νοτιοευρωπαίοι. Σήμερα, η νότιος Ευρώπη αποτελεί ένα ευημερούν μέρος της Ένωσης, και οι πολίτες της δεν θεωρούνται πλέον μετανάστες – μολονότι, εκείνη την εποχή, πολλοί τους θεωρούσαν ξένους και «μη δυνάμενους να ενταχθούν». Η ένταξή τους στην Ένωση ενίσχυσε την ΕΕ στο σύνολό της. Ομοίως, οι Ανατολικοευρωπαίοι είναι σήμερα πλήρη μέλη της ΕΕ.

Ωστόσο, οι μετανάστες πριν από 50 χρόνια είχαν ένα πλεονέκτημα σε σχέση με τους μετανάστες σήμερα: προέρχονταν κυρίως από χώρες με εμφανείς προοπτικές ένταξης στην Ένωση.

Συνεπώς, ίσως είναι χρήσιμο να σκεφτούμε αυτά τα τουλάχιστον 40 εκατ. υπηκόους τρίτων χωρών ως το 26ο κράτος μέλος της ΕΕ (και το πέμπτο μεγαλύτερο). Τότε μπορούμε να διερωτηθούμε: πώς συγκρίνονται οι προσπάθειές μας να εντάξουμε αυτόν τον πληθυσμό με τις δεσμεύσεις μας να εντάξουμε τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες; Η επιτυχής ένταξη απαιτεί σοβαρή δέσμευση ανθρώπινων και οικονομικών πόρων. Πρέπει επίσης να αναζητήσουμε στην Ένωση και παγκοσμίως πρακτικές οι οποίες μπορούν να αυξήσουν εντυπωσιακά το ποσοστό επιτυχίας μας στην ένταξη των μεταναστών. Επιπλέον, πρέπει να πολλαπλασιάσουμε τα μέσα για την αποτελεσματική διάδοση τέτοιων ιδεών.

Τέλος, ίσως το σημαντικότερο θέμα σε σχέση με την ένταξη των μεταναστών είναι εκείνο που συζητείται λιγότερο: σε τι είδους κοινωνία επιθυμούμε να ενταχθούν οι άνθρωποι; Ο σημαντικότερος λόγος για την ένταξη των μεταναστών της Ευρώπης είναι ότι, εάν δεν την επιτύχουμε, θα προδώσουμε τα ιδανικά και τις αρχές που αποτελούν τη βάση της Ένωσης. Πολύ συχνά, η αντίδρασή μας απέναντι στους μετανάστες μας ορίζει ως στενόμυαλους, εσωστρεφείς, προκατειλημμένους και αντιδραστικούς. Κατ' επέκταση, και οι κοινωνίες μας υιοθετούν επίσης αυτά τα χαρακτηριστικά.

Δεν μπορεί να υπάρξει ένταξη χωρίς εκείνους που εντάσσουν και εκείνους που εντάσσονται. Αυτό σημαίνει ότι η ένταξη των μεταναστών προϋποθέτει την προθυμία μας να δεχτούμε και να εντάξουμε τους μετανάστες. Συνεπώς, οι πολιτικές μας πρέπει να διαχειρίζονται τη διαδικασία εγκατάστασης επηρεάζοντας τη συμπεριφορά τόσο των μεταναστών όσο και των κοινωνιών υποδοχής και κινητοποιώντας πόρους από όλες τις πλευρές για την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών.

**ΙΙ.Η λογική της συμμετοχής της ΕΕ στην ένταξη**

Γιατί πρέπει να συμμετέχει η ΕΕ στην ένταξη των μεταναστών; Διότι η αποτυχία ενός μεμονωμένου κράτους μέλους να εφαρμόσει επιτυχείς πολιτικές ένταξης μπορεί να έχει δυσμενείς επιπτώσεις για την Ένωση στο σύνολό της.

- Η υποαπασχόληση των μεταναστών δεν αποδυναμώνει μόνο μεμονωμένες οικονομίες αλλά και την οικονομία ολόκληρης της Ένωσης·
- Οι εργαζόμενοι υψηλής και χαμηλής ειδίκευσης που χρειάζονται οι οικονομίες μας, εάν εκλάβουν την Ευρώπη ως αφιλόξενη, μπορεί να ωθηθούν στην υπόγεια οικονομία ή να πέσουν στα χέρια των οικονομικών ανταγωνιστών της Ευρώπης·

- Η απουσία αποτελεσματικών πολιτικών ένταξης μπορεί να οδηγήσει σε αρνητικές αντιλήψεις και στερεότυπα για τους μετανάστες και, κατά συνέπεια, σε αμυντικές πολιτικές μετανάστευσης·
- Ο φόβος των πολιτών μπορεί να υπονομεύσει τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, περιλαμβανομένων των δικαιωμάτων προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες·
- Στις πιο ακραίες μορφές της, η αποξένωση μπορεί να προκαλέσει ριζοσπαστικοποίηση, η οποία μπορεί να απειλήσει τη συλλογική αίσθηση ασφάλειας της ΕΕ·
- Αρνητικά στερεότυπα για ανέντακτους μετανάστες μπορεί να υπονομεύσουν την επιτυχή διεύρυνση της Ένωσης.

Ενόψει των ανωτέρω, η Ένωση, ωστόσο, έχει παραλύσει εδώ και καιρό από την ευρέως διαδεδομένη ιδέα ότι η ένταξη είναι τοπική, και οι πρωτοβουλίες ένταξης εμφυτεύονται πράγματι σε τοπικό επίπεδο. Τα σχολεία, οι ενώσεις, οι επιχειρήσεις, οι χώροι λατρείας και άλλοι φορείς μιας συνοικίας επιτελούν το δύσκολο έργο της συνένωσης νεοαφιχθέντων και αυτοχθόνων με τρόπους που οικοδομούν τις κοινότητες και βελτιώνουν τις συνθήκες ζωής. Ωστόσο, η ένταξη είναι παγκόσμια όσον αφορά τις επιπτώσεις της – ιδίως όταν αποτυγχάνει.

Έτσι, ενώ οι τοπικές, περιφερειακές και εθνικές αρχές πρέπει να καθορίσουν τα ακριβή μέτρα ένταξης προς εφαρμογή, τα κράτη μέλη πρέπει να ακολουθήσουν αποτελεσματικές στρατηγικές ένταξης, των οποίων τα αποτελέσματα θα προάγουν τα κοινά συμφέροντα της Ένωσης. Ακριβώς στην παρακολούθηση αυτών των αποτελεσμάτων μπορούν και πρέπει να γίνουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πολύ πιο ενεργά και –ιδίως– αποτελεσματικά.

## III. Παλαιά και μελλοντική δράση – συστάσεις του εισηγητή

Προηγούμενες Προεδρίες της ΕΕ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχουν επιτελέσει αξιοθαύμαστο έργο όσον αφορά την προώθηση της πολιτικής ένταξης. Ωστόσο, οι συλλογικές προσπάθειες της ΕΕ είναι ιδιαίτερα ανεπαρκείς στο επίπεδο της εφαρμογής – ακόμα και στον πολύ περιορισμένο τομέα στον οποίο η Επιτροπή έχει εξουσιοδότηση να δράσει. Δύο παραδείγματα υπογραμμίζουν αυτό το σημείο: το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο Μετανάστευσης, το οποίο προαναγγέλθηκε με τυμπανοκρουσίες το 2003, δεν δημιουργήθηκε ποτέ. Επίσης, η εναρκτήρια έκδοση της *Ετήσιας* έκθεσης για τη μετανάστευση και την ένταξη – την οποία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέθεσε στην Επιτροπή να εκπονεί κάθε χρόνο– δημοσιεύθηκε εγκαίρως τον Ιούνιο του 2004[1], αλλά, από τον Απρίλιο του 2006, η δεύτερη έκδοση αναμένεται ακόμη να δημοσιευθεί.

Το 2006 και μετά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα άλλα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα θα έχουν μια εξαιρετική σειρά ευκαιριών να επηρεάσουν την ένταξη των μεταναστών. Πρέπει να αδράξουν και να αξιοποιήσουν αυτές τις ευκαιρίες για βέλτιστα αποτελέσματα.

Ωστόσο, πριν ξεκινήσουν νέα εγχειρήματα τα οποία εξαντλούν την προσοχή και τους πόρους της Ένωσης, είναι σημαντικό να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή των υφιστάμενων

[1] COM(2004)0508.

οδηγιών που επηρεάζουν την ένταξη των μεταναστών. Η Επιτροπή υποχρεούται να παρακολουθεί πολύ πιο αυστηρά τόσο τη μεταφορά συναφών με την ένταξη οδηγιών όσο και την αποτελεσματικότητα των διοικητικών πρακτικών οι οποίες εφαρμόζουν τη συναφή νομοθεσία στην καθημερινή ζωή των μεταναστών.

Ίσως η σημαντικότερη από τις νέες πρωτοβουλίες είναι η νέα ιδέα για ένα Ευρωπαϊκό Ταμείο για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών. Η παρούσα έκθεση προτείνει να ακολουθήσει η Επιτροπή έξι αρχές για τη διαχείριση του νέου Ταμείου της ΕΕ για την ένταξη:

α. ένα ενιαίο ετήσιο εστιακό σημείο πρέπει να ορίζει τις εκταμιεύσεις· οι ετήσιοι επενδυτικοί στόχοι πρέπει να περιλαμβάνουν: μείωση του χάσματος στην απασχόληση μεταξύ των αυτοχθόνων και των μεταναστών· βελτίωση των επιδόσεων των μεταναστών στην εκπαίδευση· προώθηση των προοπτικών εκπαίδευσης και απασχόλησης των γυναικών· γλωσσικά και εισαγωγικά προγράμματα και ενίσχυση της πολιτικής συμμετοχής των μεταναστών·
β. το Ταμείο πρέπει να ευνοεί πρωτοβουλίες με τις μεγαλύτερες δυνατότητες να εφαρμοστούν ευρέως σε όλη την Ένωση·
γ. η Επιτροπή πρέπει να διαθέτει κάθε χρόνο ένα εύλογο και καθορισμένο ποσοστό των πόρων του Ταμείου για τη διασφάλιση αξιολογήσεων από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες για την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Επιτροπή·
δ. όταν οι εμπειρογνώμονες αυτοί εντοπίσουν ελπιδοφόρα προγράμματα, πρέπει να δοθεί άμεσα προτεραιότητα στη διάδοση και την προσαρμογή αυτών των προγραμμάτων για χρήση σε άλλα κράτη μέλη, από τις πόλεις και τις τοπικές αρχές τους·
ε. πρέπει να στηριχθούν πρωτοβουλίες των κρατών μελών για συντονισμό των προσπαθειών τους για την ένταξη και για ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών·
στ. Προγράμματα που απευθύνονται σε νεοαφιχθέντες πρέπει να αποτελούν τον πρωταρχικό στόχο χρηματοδότησης· ωστόσο, προγράμματα που απευθύνονται σε απογόνους μεταναστών 2ης και 3ης γενιάς πρέπει επίσης να λαμβάνουν χρηματοδότηση.

Εξίσου σημαντική είναι η πρόθεση της Επιτροπής, όπως συνοψίζεται στο πρόσφατα εκδοθέν «Πολιτικό πρόγραμμα σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση», να εκπονήσει μια γενική οδηγία πλαίσιο για τη νόμιμη μετανάστευση, καθώς και οδηγίες, προκειμένου να ενισχυθεί η ικανότητα της Ένωσης να προσελκύει μετανάστες υψηλής ειδίκευσης, εποχικούς εργαζόμενους και ασκούμενους. Αυτό το πρόγραμμα αποτελεί σημαντικό βήμα για να αναγνωριστεί ότι η μετανάστευση και η ένταξη συμβαδίζουν – και ότι η μία δεν μπορεί να επιτύχει χωρίς την άλλη. Το πρόγραμμα πρέπει να διατυπωθεί πολύ πιο ξεκάθαρα και πρέπει να αναγνωρίζει ότι οι ανάγκες ένταξης διαφόρων κατηγοριών μεταναστών διαφέρουν σημαντικά.

Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή επεσήμανε επίσης ότι σκοπεύει να δημιουργήσει έναν πρωτότυπο ιστότοπο για τη διάδοση βέλτιστων πρακτικών για την ένταξη. Ενώ ένας τέτοιος ιστότοπος είναι σημαντικός, οι προσπάθειες της Επιτροπής να εντοπίζει, να αναλύει και να προωθεί τις βέλτιστες πρακτικές πρέπει να προχωρούν πολύ πιο πέρα από αυτό – και, μάλιστα, επειγόντως σε όλους τους κρίσιμους τομείς (γλωσσική κατάρτιση, στέγαση, εκπαίδευση, μέσα ενημέρωσης, διαπολιτισμικός διάλογος, κλπ.).

Επίσης, είναι ζωτικής σημασίας να μεταρρυθμιστεί ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή και οι αρχές των κρατών μελών διαχειρίζονται την ένταξη των μεταναστών. Έτσι, η έκθεση καλεί την Επιτροπή να αποσαφηνίσει, να επεκτείνει και να συντονίσει τις αρμοδιότητες ένταξης των ΓΔ, ιδίως να αναβιώσει την κοινή ομάδα εργασίας των ΓΔ για την ένταξη και να ορίσει τις ακριβείς αρμοδιότητες ένταξης των διαφόρων ΓΔ. Ζητεί περαιτέρω να αναληφθεί δράση, προκειμένου να καταστούν το νέο Ταμείο για την ένταξη και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο συμπληρωματικά.

Όσον αφορά τα κράτη μέλη, η έκθεση τα ενθαρρύνει να αναθέσουν σε ένα μεμονωμένο υπουργό την αρμοδιότητα να επιβλέπει τις πολιτικές ένταξης των μεταναστών, και να διασφαλίσουν τη συνεκτικότητα των πολιτικών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και τους ενδιαφερόμενους. Τα καλεί επίσης να εξετάσουν το ενδεχόμενο ορισμού ενός ύπατου αρμοστή για την ένταξη ή ενός διαμεσολαβητή για την ένταξη, ο οποίος θα παρακολουθεί την εφαρμογή των πολιτικών, θα παρέχει πληροφόρηση και θα ενεργεί επί καταγγελιών μεταναστών.

Καμία σοβαρή πολιτική ένταξης δεν μπορεί να αναπτυχθεί χωρίς την ενεργό συμμετοχή των ίδιων των μεταναστών. Για τον σκοπό αυτόν, η έκθεση καλεί την Επιτροπή να δημιουργήσει μια μόνιμη ομάδα επαφής αποτελούμενη από θρησκευτικούς ηγέτες, εμπειρογνώμονες και, προπάντων, μετανάστες, η οποία θα συμβουλεύει την Επιτροπή για όλες τις πολιτικές που σχετίζονται με την ένταξη.

Τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό, είναι σαφές ότι η τελική μέθοδος για την ένταξη είναι μια σαφής πορεία προς την άσκηση της ιδιότητας του πολίτη. Ενώ τα δικαιώματα του πολίτη εμπίπτουν στην κυρίαρχη αρμοδιότητα των κρατών μελών, πρέπει να αναπτυχθεί η έννοια του πολίτη, την οποία υπερασπίζεται η Επιτροπή – μια ισχυρή δέσμη δικαιωμάτων και υποχρεώσεων η οποία θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως πρόδρομος της άσκησης της ιδιότητας του πολίτη. Η έκθεση καλεί τα κράτη μέλη να ενθαρρύνουν την πολιτική συμμετοχή των μεταναστών και να αποθαρρύνουν την πολιτική και κοινωνική απομόνωσή τους εξετάζοντας, μεταξύ άλλων, τρόπους εκχώρησης στους επί μακρόν διαμένοντες μετανάστες δικαιώματος ψήφου στις τοπικές και δημοτικές εκλογές· να θεσπίσουν διαφανείς, ανθρώπινες, γρήγορες και λογικές διαδικασίες για τη χορήγηση καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος και την πολιτογράφηση επί μακρόν διαμενόντων μεταναστών και των παιδιών τους· και να ενθαρρύνουν τα πολιτικά κόμματα, τα συνδικάτα και το σύνολο της κοινωνίας των πολιτών σε εθνικό επίπεδο να συμπεριλάβουν μετανάστες ως πλήρη μέλη σε όλα τα επίπεδα των αντίστοιχων διαρθρώσεών τους.