



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Τμήμα Κοινωνικής και Εκπαιδευτικής Πολιτικής

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική»

Το ευρωπαϊκό υπόδειγμα της ένταξης των μεταναστών

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Άννα Μάστορη

Τριμελής εξεταστική επιτροπή

Α. Φερόνας, Αναπληρωτής Καθηγητής, Επιβλέπων

Ν. Φωτόπουλος, Επίκουρος Καθηγητής

Μ. Αγγελάκη, Καθηγήτρια

Κόρινθος, Ιανουάριος 2022

Copyright © Άννα Μάστορη, 2022

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η σελίδα του copyright διασφαλίζει από μόνη της τα δικαιώματα του συγγραφέα σε περίπτωση προσφυγής ή παράβασης, βάση του Ν.2121/93 (Φ.Ε.Κ. Α25).

Η χρήση κάθε υλικού με κατοχυρωμένα πνευματικά δικαιώματα (copyright) στην παρούσα εργασία προϋποθέτει γραπτή άδεια του ιδιοκτήτη των δικαιωμάτων.

Πρόλογος

Η παρούσα εργασία διεξήχθη στο πλαίσιο του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική» του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου. Με την εκπόνησή της ολοκληρώνεται ένας κύκλος σπουδών, για την επιτυχή έκβαση του οποίου οφείλω ένα ευχαριστώ σε όλους τους καθηγητές του μεταπτυχιακού προγράμματος, για την καθοριστική συμβολή τους στη διερεύνηση των γνώσεών μου σχετικά με θέματα που άπτονται του χώρου τόσο της κοινωνικής όσο και της εκπαιδευτικής πολιτικής.

Για τη διεκπεραίωση της παρούσας εργασίας, ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή κ. Φερόνα Ανδρέα, Αναπληρωτή Καθηγητή του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου για την πολύτιμη βοήθεια, την στήριξη και την συμβολή του στην ολοκλήρωση της μεταπτυχιακής μου εργασίας.

Την παρούσα διπλωματική εργασία την αφιερώνω στο αγγελούδι μου, στην κόρη μου Ευαγγελία-Λυδία, που με «προσέχει από ψηλά»!

Περίληψη

Η ένταξη των μεταναστών έχει καθοριστική σημασία για τη μελλοντική ευημερία, την πρόοδο και την συνοχή των ευρωπαϊκών κοινωνιών και η προώθησή της θα πρέπει να αφορά όλες τις πτυχές της κοινωνίας. Παρά το γεγονός ότι η ευθύνη για την ένταξη εναπόκειται πρωτίστως στα κράτη-μέλη, η ΕΕ στηρίζει τις εθνικές και τοπικές αρχές μέσω του συντονισμού των πολιτικών, της ανταλλαγής γνώσεων και διάθεσης χρηματοδοτικών πόρων.

Στόχος της παρούσας εργασίας με τίτλο «Το ευρωπαϊκό υπόδειγμα ένταξης των μεταναστών» είναι να αναλύσει τις βασικές αρχές του κοινοτικού θεσμικού και πολιτικού πλαισίου για την ενίσχυση και την εντατικοποίηση των πολιτικών ένταξης μεταναστών σε ολόκληρη την ΕΕ. Τα βασικά ερωτήματα αφορούν στη μορφοποίηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής για τη μετανάστευση και την ένταξη των μεταναστών και στη δογματική προσέγγιση της κοινωνικής ένταξης. Η μεθοδολογία που ακολουθείται στηρίζεται στην άντληση ποιοτικών στοιχείων μέσω της ανάλυσης και κριτικής επεξεργασίας πρωτογενών (european policy reports) και δευτερογενών πηγών (βιβλία, μελέτες, έρευνες, άρθρα, εκθέσεις και στοιχεία από έγκυρους ιστοτόπους).

Το θεσμικό πλαίσιο για την ένταξη των μεταναστών αποτελεί προτεραιότητα στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης μεταναστευτικής πολιτικής, όπως αυτή παγιώνεται από την ΕΕ και τα κράτη-μέλη. Ωστόσο η ένταξη παραμένει ένα ανοικτό θέμα στην κοινοτική ατζέντα καθώς οι πολιτικές που την αφορούν αποτελούν το αντικείμενο μιας δυναμικής διαδικασίας συνεχούς αναθεώρησης και βελτίωσης. Η ΕΕ σαφώς επιδιώκει να βελτιώσει τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, με εντατική έρευνα για τα αίτια του φαινομένου και ενημερωτικές εκστρατείες προώθησης νέων εταιρικών σχέσεων για την ανάπτυξη υφιστάμενων δικτύων.

Λέξεις Κλειδιά: Ευρωπαϊκή Ένωση, μετανάστευση, ένταξη, κοινωνική ένταξη, πλαίσιο ένταξης μεταναστών, πολιτικές ένταξης.

Abstract

The integration of migrants is crucial for future prosperity, progress and cohesion of European societies and its promotion should concern all aspects of society. Although the responsibility for integration lies primarily with the Member States, the EU supports national and local authorities through policy coordination, knowledge sharing and allocation of financial resources.

The aim of this study, entitled “The European model for the integration of migrants”, is to analyze the basic principles of the EU institutional and policy framework for strengthening and intensifying migrant integration policies across the EU. The key questions concern the formulation of the European Integration and Migration Policy and the dogmatic approach to social inclusion. The methodology followed is based on the extraction of quality data through analysis and critical processing of primary (European Policy Reports) and secondary sources (books, studies, research, articles, reports and data from reputable websites).

The institutional framework for the integration of migrants is a priority in the context of multilevel immigration policy, as consolidated by the EU and the Member States. However, accession remains an open issue on the Community agenda as its policies are the subject of a dynamic process of continuous review and improvement. EU is clearly seeking to improve the management of migration flow, with intensive research into the causes of the phenomenon and information campaigns to promote new partnerships for the development of existing networks.

Keywords: European Union, migration, integration, social inclusion, migrant integration framework., integration policies.

Περιεχόμενα

Πρόλογος	iii
Περίληψη	iv
Abstract	v
Περιεχόμενα.....	vi
Εισαγωγή	1
Σκοπός.....	4
Μεθοδολογία.....	4
Υποθέσεις εργασίας	4
Διάρθρωση κεφαλαίων.....	5
Κεφάλαιο 1 - Μετανάστευση.....	6
1.1 Ορισμός και βασικές κατηγορίες της μετανάστευσης.....	6
1.2 Μεταναστευτική ορολογία.....	8
1.3 Μεταναστευτική πολιτική.....	10
1.4 Ένταξη.....	12
1.4.1 Η έννοια της ένταξης.....	12
1.4.2 Μοντέλα ένταξης.....	13
Κεφάλαιο 2 - Κοινοτικό θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο ένταξης των μεταναστών	15
2.1 Τα θεμέλια του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου για την μετανάστευση - Οι Συνθήκες	15
2.2 Αποφάσεις Ευρωπαϊκών Συμβουλίων	17
2.3 Σχέδια δράσης και κοινοτικές αποφάσεις για την ένταξη των μεταναστών.....	20
2.4 Κοινές Βασικές Αρχές των πολιτικών ένταξης μεταναστών.....	26
Κεφάλαιο 3 - Κοινοτική προσέγγιση στη διαδικασία ένταξης των μεταναστών	29
3.1 Βασικές Κατευθυντήριες Υποδείξεις.....	29
3.2 Ένταξη στην αγορά εργασίας	31
3.3 Εκπαίδευση και γλωσσικές ικανότητες.....	32
3.4 Στέγη και οικιστικά θέματα	32
3.5 Υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες.....	34
3.6 Το κοινωνικό και πολιτισμικό περιβάλλον.....	34
3.7 Οι κύριοι παράγοντες μιας σφαιρικής πολιτικής ένταξης.....	36
Κεφάλαιο 4 - Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών.....	38

4.1 Η ένταξη ως τρόπος αξιοποίησης του δυναμικού της μετανάστευσης.....	38
4.2 Η διαχείριση της ένταξης	39
4.3 Πεδία παρέμβασης για την επιτυχή κοινωνική ένταξη των μεταναστών	40
Κεφάλαιο 5 - Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης.....	42
5.1 Βασικές αρχές	42
5.2 Στόχοι.....	43
5.3 Μέτρα ένταξης	44
5.4 Εθνικά Προγράμματα.....	45
Κεφάλαιο 6 - Προκλήσεις και προοπτικές των πολιτικών κοινωνικής ένταξης	47
6.1 Σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη (2021-2027)	47
6.2 Βασικές δράσεις υλοποίησης της ενταξιακής πολιτικής της ΕΕ	48
6.3 Συνεργασίες με Ευρωπαϊκούς και Διεθνείς Οργανισμούς.....	50
6.4 Δράσεις ένταξης σε ευρωπαϊκό επίπεδο με συμμετοχή της Ελλάδας.....	51
6.4.1 Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ένταξης.....	51
6.4.2 Πρόγραμμα Αμοιβαίας Βοήθειας του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ένταξης	51
Κεφάλαιο 7 - Βέλτιστες πρακτικές κοινωνικής και εργασιακής ένταξης μεταναστών.....	54
7.1 Το παράδειγμα της Ισπανίας.....	54
7.2 Το παράδειγμα της Ολλανδίας.....	56
7.3 Καλές πρακτικές στο πεδίο της στέγασης - Ιταλία	57
7.4 Καλές πρακτικές στο πεδίο της εργασιακής ένταξης μεταναστών – Μιλάνο (Ιταλία).....	58
7.5 Καλές πρακτικές στο πεδίο της ένταξης μεταναστών – Δανία.....	58
7.6 Καλές πρακτικές στο πεδίο της παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας μεταναστών – Μαδρίτη (Ισπανία).....	59
7.7 Καλές πρακτικές στο πεδίο της ευαισθητοποίησης των πολιτών - Πορτογαλία ...	60
7.8 Καλές πρακτικές στο πεδίο της παροχής υπηρεσιών πρώτης υποδοχής – Γάνδη (Βέλγιο).....	61
7.9 Καλές πρακτικές στο πεδίο της εκμάθησης της γλώσσας της χώρας υποδοχής – Γερμανία (Βαυαρία).....	61
7.10 Καλές πρακτικές στο πεδίο της εργασιακής καθοδήγησης – Λιθουανία (Κάουνας).....	62
7.11 Ευρωπαϊκός ιστότοπος για την ένταξη (EWSI).....	63
Συμπεράσματα	66
Επίλογος.....	72

Βιβλιογραφία 74

Εισαγωγή

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, το θέμα της μετανάστευσης άρχισε να αποκτά εξαιρετική σημασία για την Ευρώπη, τόσο σε επίπεδο κρατών-μελών όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Η κατάργηση του ανατολικού μπλοκ και οι ποικίλες αναταραχές και πόλεμοι ανά τον κόσμο είχαν ως αποτέλεσμα τη μετακίνηση σημαντικών πληθυσμών προς τα κράτη-μέλη της Ένωσης. Οι μετακινήσεις αυτές συνέπεσαν με τις προσπάθειες ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς, την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και την ταυτόχρονη προσπάθεια ενίσχυσης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Η σταδιακή μετατροπή όλων των ευρωπαϊκών χωρών σε χώρες υποδοχής μεταναστών καθιστά τη μεταναστευτική εισροή ως ένα κοινό χαρακτηριστικό των κρατών-μελών της ΕΕ.

Η κρίση του 2015-2016 και η απότομη αύξηση των ροών από τη Μέση Ανατολή και τη Βόρειο Αφρική δημιούργησαν ένα πιεστικό και πολύπλοκο πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο στην Ευρώπη, αλλά και στη χώρα μας. Χαρακτηρίστηκε από το κλείσιμο των συνόρων, τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας, τη δημιουργία προσωρινών δομών φιλοξενίας (συχνά ανεπαρκών), αλλά και από έντονη κοινωνική δυσαρέσκεια. Σύμφωνα με στοιχεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, από τις αρχές του 2014 έως και τον Οκτώβριο του 2019, περισσότερα από δύο εκατ. άτομα διέσχισαν τη Μεσόγειο αναζητώντας ένα καλύτερο μέλλον. Οι χώρες της Νότιας Ευρώπης αποτέλεσαν και αποτελούν τα κύρια σημεία εισόδου στην Ευρώπη, με την Ελλάδα -λόγω της γεωγραφικής της θέσης ως ανατολικό σύνορο της Ευρώπης- να βρίσκεται στο επίκεντρο αυτού του φαινομένου (διαΝΕΟσις, 2020).

Σήμερα περίπου 34 εκατ. κάτοικοι έχουν γεννηθεί εκτός της ΕΕ (περίπου το 8% του πληθυσμού της ΕΕ)¹, με το 10% των νέων (15-34 ετών) που γεννήθηκαν στην ΕΕ να έχουν τουλάχιστον έναν γονέα που γεννήθηκε στο εξωτερικό². Αν και το ποσοστό των κατοίκων που έχουν γεννηθεί εκτός της ΕΕ έχει αυξηθεί συνολικά τα τελευταία χρόνια³, εξακολουθεί να διαφέρει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Πιο συγκεκριμένα, βρίσκεται περίπου στο 10% ή και περισσότερο στις Σουηδία, Εσθονία,

¹ Eurostat, Πληθυσμιακά δεδομένα, 2019 (οι δείκτες αφορούν την ΕΕ-2017).

² Εκτιμήσεις για το 2017 (πλέον πρόσφατο έτος για το οποίο υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία) με βάση το έγγραφο Settling In, Indicators of Immigrant Integration, ενότητα 7, ΟΟΣΑ/ΕΕ (2018).

³ Σύμφωνα με την Eurostat (δεδομένα για τις άδειες παραμονής), στο τέλος του 2019 οι περισσότερες άδειες παραμονής στην ΕΕ είχαν εκδοθεί για τους λόγους οικογενειακούς (38 %), εργασίας (17 %), ασύλου (9 %), σπουδών (1 %) και άλλους (32 %).

Λουξεμβούργο, Κροατία, Λετονία, Αυστρία, Μάλτα και Γερμανία, ενώ είναι μικρότερο του 3% στις Τσεχία, Ουγγαρία, Ρουμανία, Βουλγαρία, Πολωνία και Σλοβακία (European Commission, 2020).

Οι μετανάστες και οι πολίτες της ΕΕ⁴ με μεταναστευτικό υπόβαθρο διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην ευρωπαϊκή κοινωνία και σε διάφορους τομείς της οικονομίας, μεταξύ άλλων ως βασικοί εργαζόμενοι. Η συμβολή τους έχει αναδειχθεί ακόμη περισσότερο από την κρίση λόγω της νόσου Covid-19 (Fasani & Mazza, 2020), καθώς πολλοί από αυτούς βοήθησαν στην αντιμετώπιση της κρίσης ως εργαζόμενοι στην παροχή βασικών υπηρεσιών, γιατροί και νοσηλευτές. Ωστόσο, εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν προκλήσεις όσον αφορά την πρόσβαση στην εκπαίδευση, την απασχόληση, την υγειονομική περίθαλψη και την κοινωνική ένταξη (European Commission, 2020), ενώ συγκαταλέγονται σε εκείνους που είναι πιο εκτεθειμένοι στην πανδημία (OECD, 2020). Η ΕΕ χρειάζεται τη συμβολή όλων για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα των οικονομιών της στον απόηχο της νόσου Covid-19. Επομένως, η ενίσχυση των δράσεων για την προώθηση της ένταξης αποτελεί όχι μόνο ηθικό καθήκον που συνάδει με τις θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ, αλλά και οικονομική επιταγή.

Πρόσφατες έρευνες έχουν καταδείξει ότι η πλήρης ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας θα μπορούσε να αποφέρει μεγάλα οικονομικά οφέλη, όπως φορολογικά κέρδη, εισφορές στα εθνικά συνταξιοδοτικά συστήματα και συμβολή στην εθνική ευημερία γενικά (Belanger et al., 2020). Επιπλέον, οι μετανάστες φέρουν μαζί τους πολιτισμικά κεφάλαια που ενισχύουν την ποικιλομορφία και τη δημιουργικότητα των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Το ζητούμενο είναι, επομένως, η κατά το δυνατόν καλύτερη ένταξή τους στις κοινωνίες των κρατών-μελών.

Τα ζητήματα της μετανάστευσης και της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών αποτελούν διαχρονικά θέματα συζήτησης σε επίπεδο ΕΕ, επικεντρώνοντας σε ζητήματα διαχείρισης της ετερότητας, κάτω από συνθήκες ισότητας και σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η διαδικασία της ένταξης είναι μια μακροχρόνια και

⁴ Η έκφραση «πολίτες της ΕΕ που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών» καλύπτει τους υπηκόους των κρατών-μελών της ΕΕ που είχαν ιθαγένεια τρίτης χώρας και έγιναν πολίτες της ΕΕ μέσω πολιτογράφησης σε κάποιο από τα κράτη-μέλη της ΕΕ, καθώς και πολίτες της ΕΕ που είναι παιδιά μεταναστών οι οποίοι γεννήθηκαν σε τρίτη χώρα. Οι πολίτες της ΕΕ που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών επωφελούνται από το καθεστώς και τα δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ, όπως κατοχυρώνονται στα άρθρα 20 και 21 της ΣΛΕΕ.

αμφίδρομη διαδικασία, η οποία προϋποθέτει την συμμετοχή τόσο της κοινωνίας υποδοχής, όσο και των ίδιων των μεταναστών, οι οποίοι θέλουν να ενταχθούν. Δεν απαιτεί την αποποίηση της πολιτισμικής ταυτότητας του εντασσόμενου πληθυσμού, αλλά τη διατήρησή της στο νέο κοινωνικό περιβάλλον, πάντοτε με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα.

Τα θέματα αυτά απασχολούν και τα κράτη-μέλη, αρκετά από τα οποία βιώνουν τα τελευταία χρόνια μία όξυνση των προβλημάτων που συνδέονται με αυτά τα ζητήματα. Στο πλαίσιο αυτό και παρόλο που μεγάλο μέρος της διαχείρισης της μεταναστευτικής πολιτικής στο σύνολό της εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών, η ΕΕ αναλαμβάνει σταθερά όλο και περισσότερες πρωτοβουλίες για μια κοινή προσέγγιση επί του θέματος. Πρόκειται για πρωτοβουλίες τόσο νομοθετικού όσο και συντονιστικού χαρακτήρα, οι οποίες δρομολογούνται ανάλογα με το πεδίο και το βαθμό αρμοδιότητας της Ένωσης.

Η ένταξη των μεταναστών αποτελεί ένα από τα κορυφαία επίκαιρα ζητήματα και προτεραιότητες πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το πλαίσιο στρατηγικών και δράσεων που προκρίνει η ΕΕ για τα θέματα ένταξης των μεταναστών, αφορά, πλέον του γενικού θέματος της καταπολέμησης των διακρίσεων (το οποίο ρυθμίζεται και νομοθετικά), μια σειρά γενικών αρχών και δράσεων οι οποίες έχουν αποσκοπούν στη θέσπιση κοινών πλαισίων στις εθνικές πολιτικές για το θέμα και στη διάδοση των «καλών πρακτικών» σε σχέση με αυτό. Η επιτυχής ένταξη έχει ουσιαστική σημασία για ανθρώπινους αλλά και για πολιτιστικούς λόγους. Επίσης, είναι αναγκαία για τη μεγιστοποίηση των οικονομικών και κοινωνικών οφελών της μετανάστευσης τόσο για τα άτομα, όσο και για τις κοινωνίες. Τελικά, δεν υπάρχει μια και μοναδική απάντηση σχετικά με το πώς θα μπορούσε να διασφαλιστεί η επιτυχής ένταξη. Ωστόσο καθίσταται σαφές ότι χρειάζονται περισσότερες προσπάθειες, τόσο σε επίπεδο ΕΕ, όσο και σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων.

Σκοπός

Στο πλαίσιο των ανωτέρω, σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η σκιαγράφηση των πολιτικών που προκρίνει η ΕΕ στον τομέα της ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών, όπως αυτές αποκρυσταλλώνονται από την Ευρωπαϊκή Πολιτική για την Ένταξη, τις Βασικές Αρχές για την ένταξη καθώς και από τα Κείμενα Ευρωπαϊκής Πολιτικής. Ειδικότερα, επιδιώκεται η ανάλυση των δράσεων πρωτοβουλιών, νομοθετικών και άλλων, σε επίπεδο κοινοτικής πολιτικής για τη μετανάστευση και την ένταξη των μεταναστών.

Μεθοδολογία

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε στην παρούσα εργασία σε πρώτο επίπεδο είναι εκείνη της βιβλιογραφικής έρευνας και ιδιαίτερα της έρευνας που εστιάζει στις πρωτογενείς κοινοτικές πηγές. Στο πλαίσιο αυτό επιχειρήθηκε η ανάλυση των κοινοτικών δράσεων για την ένταξη μέσα από τα κοινοτικά κείμενα πολιτικής που σχετίζονται με το θέμα. Τα κείμενα αυτά είναι Ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Συμπεράσματα Ευρωπαϊκών Συμβουλίων, Εγχειρίδια κ.λπ. τα οποία δημιουργούν ένα πλαίσιο δράσης και πρακτικών για την ένταξη των μεταναστών και τα οποία δεν αποτελούν νομικά κείμενα αναγκαστικής εφαρμογής. Ωστόσο αποτελούν ένα «χαλαρό» θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο, το οποίο αλληλεπιδρά με τις εθνικές πρακτικές συνδιαμορφώνοντας τις πολιτικές ένταξης στα κράτη-μέλη. Σε ένα δεύτερο επίπεδο για την ανεύρεση πρόσφατων και ενημερωμένων στοιχείων έγινε χρήση του διαδικτύου.

Υποθέσεις εργασίας

Τα βασικά ερωτήματα που θέτει η παρούσα εργασία αφορούν στη μορφοποίηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής για τη μετανάστευση και την ένταξη των μεταναστών και στη δογματική προσέγγιση της κοινωνικής ένταξης. Στην προκειμένη περίπτωση, η βασική υπόθεση είναι ότι το κοινοτικό πλαίσιο για την προώθηση της ένταξης των μεταναστών, θέτει ένα πλαίσιο πρακτικών με το οποίο διαμορφώνονται και οι δράσεις των κρατών-μελών σε σχέση με το θέμα.

Στο πλαίσιο αυτό η ανάλυση εστιάζει αφενός στα χαρακτηριστικά του κοινοτικού θεσμικού και πολιτικού πλαισίου για την ένταξη και αφετέρου στα μέτρα/δράσεις υλοποίησης της ενταξιακής πολιτικής της ΕΕ.

Διάρθρωση κεφαλαίων

Η εργασία δομείται σε επτά (7) κεφάλαια. Στο 1^ο κεφάλαιο προσδιορίζεται το περιεχόμενο βασικών σχετικών όρων και εννοιών σχετικά με τη μετανάστευση και την ένταξη. Στο 2^ο κεφάλαιο αναλύεται η θεσμική διαδρομή της κοινοτικής μεταναστευτικής πολιτικής και τα θέματα ένταξης που απορρέουν από αυτήν και στο 3^ο η κοινοτική προσέγγιση στη διαδικασία ένταξης των μεταναστών, εστιάζοντας στους κύριους παράγοντες των πολιτικών ένταξης. Στο 4^ο κεφάλαιο παρουσιάζεται η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών και στο 5^ο το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης. Στο 6^ο κεφάλαιο παραθέτονται οι δράσεις της ΕΕ και τα κυριότερα μέτρα υλοποίησης της ενταξιακής πολιτικής της και στο 7^ο βασικά παραδείγματα βέλτιστων πρακτικών κοινωνικής και εργασιακής ένταξης μεταναστών. Η εργασία ολοκληρώνεται με την παράθεση των συμπερασμάτων, τον επίλογο και την σχετική βιβλιογραφία.

Κεφάλαιο 1

Μετανάστευση

1.1 Ορισμός και βασικές κατηγορίες της μετανάστευσης

Η μετανάστευση ως πραγματικότητα αποτελεί ένα πολυδιάστατο και πολυεπίπεδο φαινόμενο. Η πολυπλοκότητά του οφείλεται στο γεγονός ότι συνδέεται στενά με την ανθρώπινη εξέλιξη, αφού συνοδεύει τον άνθρωπο από τα πρώτα βήματα της ύπαρξής του. Στο πλαίσιο αυτό αφορά πολλούς τομείς όπως της πολιτικής, της οικονομίας, του πολιτισμού, αλλά και εκείνους της κοινωνιολογίας και της ψυχολογίας.

Σε γενικές γραμμές, ως μετανάστευση ορίζεται η μόνιμη ή προσωρινή μεταβολή του τόπου εγκατάστασης ενός ατόμου, μιας ομάδας ή ενός κοινωνικού συνόλου (Τσαούσης, 1991). Ως φαινόμενο επομένως, η μετανάστευση σχετίζεται άμεσα με τη μετακίνηση μεμονωμένων ατόμων ή/και μεγάλων ομάδων πληθυσμού τόσο στο εσωτερικό όσο και μεταξύ κρατών λόγω κοινωνικών μεταβολών, πολιτικών και οικονομικών κρίσεων, επαναστάσεων και πολέμων, της ασύμμετρης κατανομής του παγκόσμιου πλούτου μεταξύ αναπτυσσόμενων και αναπτυγμένων χωρών, της παγκόσμιας απορρύθμισης της αγοράς εργασίας, των ανθρωπογενών καταστροφών (συμπεριλαμβανομένης της κλιματικής αλλαγής και περιβαλλοντικής υποβάθμισης μεγάλων περιοχών του πλανήτη).

Τα κύρια αίτια της μετανάστευσης είναι:

- η αναζήτηση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης και οικονομικής ευημερίας,
- η οικογενειακή επανένωση,
- η φυγή από συνθήκες που απειλούν τη ζωή και την ασφάλεια του ατόμου ή της ομάδας που μετακινείται, κυρίως από εμπόλεμες περιοχές και αυταρχικά καθεστώτα που παραβιάζουν βασικά δικαιώματα και την ελευθερία των ατόμων.

Η μετανάστευση, επίσης, διαφοροποιείται ανάλογα με τη χρονική περίοδο κατά την οποία πραγματοποιείται σε παραδοσιακή, σύγχρονη ή νεωτερική. Η παραδοσιακή μετανάστευση είναι η μετανάστευση που παρατηρήθηκε πριν από τους δύο Παγκοσμίους Πολέμους και είχε υπερπόντιο χαρακτήρα. Παράλληλα, με τον όρο

σύγχρονη μετανάστευση αναφέρεται η μεταβολή του τόπου εγκατάστασης ενός ατόμου ή ενός κοινωνικού συνόλου που παρατηρήθηκε στα πλαίσια της σύγχρονης βιομηχανικής εποχής και της οποίας τα βασικά αίτια ήταν οικονομικά. Αντίστοιχα, ως νεωτερική μετανάστευση νοείται η σύγχρονη μετανάστευση που συνδέεται άμεσα με την εκβιομηχάνιση και αποτελεί συνάρτηση της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και ως εκ τούτου οι λόγοι την υποκινούν δεν είναι πολιτικοί (ανταλλαγή πληθυσμών, προσφυγικά ρεύματα κ.ά.) αλλά επίσης οικονομικοί (Μουσούρου, 2003; Μπάγκαβος & Παπαδοπούλου, 2003).

Άλλα κριτήρια που διαφοροποιούν το μεταναστευτικό φαινόμενο αφορούν:

- α) στη διάρκεια παραμονής της μετακίνησης, επομένως η μετανάστευση μπορεί να είναι προσωρινή ή μόνιμη,
- β) στο βαθμό επιλογής της μετακίνησης και το αν αυτή αποτελεί αποτέλεσμα της ελεύθερης επιλογής του ατόμου ή όχι, κατ' επέκταση η μετανάστευση μπορεί να έχει εκούσιο ή ακούσιο χαρακτήρα,
- γ) στο αριθμητικό μέγεθος του πληθυσμού που μετακινείται και συγκεκριμένα στο αν η μετανάστευση είναι ατομική ή ομαδική,
- δ) στον νομικό της χαρακτήρα, ο οποίος σχετίζεται με το αν η μεταναστευτική δραστηριότητα του ατόμου ή της ομάδας που μετακινείται καταγράφεται ή όχι από τις αρχές του κράτους υποδοχής και ως εκ τούτου μπορεί να είναι νόμιμη ή παράτυπη, και
- ε) στο γεωγραφικό εύρος της μετανάστευσης και συγκεκριμένα αν η μετακίνηση συντελείται εντός ή εκτός των ορίων ενός κράτους, επομένως η μετανάστευση μπορεί να είναι εσωτερική ή εξωτερική/διεθνής.

Πέρα από τους ανωτέρω τύπους, τις τελευταίες δεκαετίες, και ειδικότερα μετά την πτώση των καθεστώτων του υπαρκτού σοσιαλισμού και τη δημιουργία μιας νέας τάξης πραγμάτων σε διεθνές επίπεδο με κύριο χαρακτηριστικό την παγκοσμιοποίηση με οικονομικό κυρίως πρόσημο (άνοιγμα αγορών, ελεύθερη διακίνηση υπηρεσιών και αγαθών καθώς και ορισμένων κατηγοριών επαγγελματιών), προέκυψαν νέες αιτίες και αντίστοιχες κατηγορίες μεταναστών, όπως (Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, 2019):

1. η μετανάστευση για λόγους εκπαίδευσης και εξειδίκευσης,

2. η παλιννόστηση ή/και επιστροφή πληθυσμών που για διάφορους λόγους παρέμειναν εκτός της χώρας προέλευσης τους, νόμιμα ή και παράτυπα,
3. η κυκλική μετανάστευση, η οποία περιλαμβάνει την εποχική, τη διασυνοριακή εμπορική δραστηριότητα κ.λπ.,
4. η κοινωνική μετανάστευση, που αφορά κυρίως εξαρτώμενα μέλη που ακολουθούν τους νόμιμους μετανάστες και πρόσφυγες στις νέες χώρες στις οποίες εγκαθίστανται (οικογενειακή επανένωση),
5. η μετανάστευση για περιβαλλοντικούς λόγους, η οποία οφείλεται σε εκτεταμένες περιβαλλοντικές καταστροφές μεγάλης έκτασης, όπως η απερίμωση καλλιεργήσιμων εδαφών, η ανομβρία, η βιομηχανική ρύπανση των υδάτινων πόρων κ.ά.,
6. η μετανάστευση υψηλής εξειδίκευσης εργαζόμενων (ανώτατα στελέχη, τεχνικοί, επιστήμονες) που μετακινούνται στο πλαίσιο πολυεθνικών εταιρειών, διεθνών οργανισμών και διεθνών Μη Κυβερνητικών Οργανισμών (ΜΚΟ) ως απόρροια της παγκοσμιοποίησης της αγοράς εργασίας, της απορρύθμισης του παγκόσμιου συστήματος εργασίας και της παγκοσμιοποιημένης διαχείρισης των ανθρωπιστικών, μεταναστευτικών και προσφυγικών κρίσεων.

1.2 Μεταναστευτική ορολογία

Με βάση τις παραπάνω κατηγορίες μετανάστευσης, η βασική ορολογία που διατρέχει το σύγχρονο μεταναστευτικό φαινόμενο περιλαμβάνει τους ακόλουθους όρους (Παπασιώπη-Πασιά, 2004, 2007):

Αλλοδαπός. Ως αλλοδαπός ορίζεται κάθε φυσικό πρόσωπο που δεν έχει την ιθαγένεια του κράτους στο οποίο κατοικεί ή που δεν έχει την ιθαγένεια κανενός κράτους (ανιθαγενής).

Μετανάστης. Ο όρος αναφέρεται στο άτομο και τα μέλη της οικογένειας που μετακινούνται σε μια άλλη χώρα ή περιοχή προς αναζήτηση καλύτερων υλικών και κοινωνικών συνθηκών καθώς και βελτίωσης του προσδόκιμου των ίδιων και των μελών των οικογενειών τους. Μάλιστα σύμφωνα με τον ορισμό του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), απαραίτητη προϋπόθεση για τον χαρακτηρισμό κάποιου ως

μετανάστη είναι να διαβιεί μακριά από τη χώρα που γεννήθηκε ή τη χώρα της οποίας έχει την εθνικότητα, για περισσότερους από 12 μήνες.

Οικονομικός μετανάστης χαρακτηρίζεται το άτομο που αποδημεί με απώτερο σκοπό τη βελτίωση της οικονομικής του κατάστασης.

Πολίτης τρίτης χώρας αποκαλείται ο πολίτης κράτους που δεν έχει υπηκοότητα κάποιου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

Μετανάστης «δεύτερης γενιάς» θεωρείται το άτομο που έχει τουλάχιστον έναν γονέα υπήκοο τρίτης χώρας που είτε γεννήθηκε στην Ελλάδα είτε έχει μεταναστεύσει σε αυτή σε μικρή ηλικία, διαμένει νόμιμα στη χώρα χωρίς ελληνική ιθαγένεια και έχει ενταχθεί στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα.

Ασυνόδευτος ανήλικος είναι το άτομο που δεν έχει συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας του και το οποίο είτε εισέρχεται στην Ελληνική Επικράτεια χωρίς να συνοδεύεται από πρόσωπο που ασκεί τη γονική μέριμνά του είτε βρέθηκε χωρίς συνοδεία μετά την είσοδό του στη χώρα.

Δικαιούχος διεθνούς προστασίας. Σύμφωνα με τον ΟΗΕ, δικαιούχος διεθνούς προστασίας είναι όποιος βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του ή της συνήθους διαμονής του και αδυνατεί ή δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν λόγω είτε βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ορισμένη κοινωνική ομάδα ή λόγω πολιτικών πεποιθήσεων (προσφυγικό καθεστώς) είτε σοβαρών και αδιάκριτων απειλών κατά της ζωής του, της σωματικής του ακεραιότητας ή της ελευθερίας του που οφείλονται σε γενικευμένη βία ή σε γεγονότα που διαταράσσουν σοβαρά τη δημόσια τάξη (καθεστώς επικουρικής προστασίας, ανθρωπιστικό καθεστώς).

Αιτών διεθνούς προστασίας είναι ο αλλοδαπός ή ανιθαγενής που δηλώνει προφορικά ή γραπτώς σε οποιαδήποτε αρμόδια κρατική αρχή ότι ζητά άσυλο ή ζητά να μην απελαθεί γιατί φοβάται δίωξη λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων, ή γιατί κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη στη χώρα καταγωγής ή προηγούμενης διαμονής του, ιδίως γιατί κινδυνεύει με θανατική ποινή ή εκτέλεση, με βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή κινδυνεύει η ζωή ή η ακεραιότητά του λόγω διεθνούς ή εμφύλιας σύρραξης. Σημειώνεται ότι δεν αναγνωρίζεται ως δικαιούχος διεθνούς προστασίας κάθε αιτών άσυλο, αλλά κάθε πρόσφυγας είναι κατ' αρχήν αιτών άσυλο.

Επίσης, σημειώνεται ότι παρότι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας συγγέονται με τους μετανάστες, η διαφορά του καθεστώτος αυτών των δύο ομάδων είναι αρκετά σαφής. Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας δεν επιλέγουν να εγκαταλείψουν τις χώρες τους, αλλά αναγκάζονται λόγω του φόβου δίωξης ή του φόβου για κίνδυνο της ζωής τους. Αντιθέτως, οι μετανάστες απολαμβάνουν την προστασία των πατρίδων τους, αλλά επιλέγουν με τη βούλησή τους να αναχωρήσουν από αυτές, π.χ. για βελτίωση της οικονομικής τους κατάστασης ή λόγω οικογενειακών δεσμών.

1.3 Μεταναστευτική πολιτική

Οι Μπάγκαβος & Παπαδοπούλου (2006) ορίζουν ως μεταναστευτική πολιτική το σύνολο των μέτρων και των υιοθετημένων πολιτικών και κοινωνικών πρακτικών, σύμφωνα με δύο αναγκαίους και συμπληρωματικούς άξονες οι οποίοι αφενός ρυθμίζουν και ελέγχουν την είσοδο, τη διαμονή και την απασχόληση των μη πολιτών μιας συγκεκριμένης κοινωνίας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων ενθάρρυνσης για επιστροφή ή προσωρινή διαμονή τους και για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης ή άτυπης μετανάστευσης και, αφετέρου, αντιμετωπίζουν τους ήδη εγκατεστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς σε εθνικό έδαφος.

Ο παραπάνω ορισμός είναι ευρύς και πολυδιάστατος και, ως εκ τούτου, καταδεικνύει τη μεγάλη σημασία που έχει η άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής τόσο για την εξωτερική επιβεβαίωση της εθνικής κυριαρχίας ενός κράτους όσο και για την εσωτερική συνοχή μιας κοινωνίας. Έτσι λοιπόν, ο πρώτος άξονας αντιστοιχεί στην καθαρή «μεταναστευτική πολιτική» μιας χώρας και αναφέρεται στις πολιτικές και το θεσμικό πλαίσιο που διατρέχει τις διαδικασίες υποδοχής και νόμιμης αδειοδότησης της διαμονής μεταναστών, αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας στη χώρα υποδοχής, ενώ ταυτόχρονα καθορίζει την πολιτική των επιστροφών που ασκείται από τη χώρα υποδοχής. Ο δεύτερος άξονας αντιστοιχεί στις λεγόμενες «πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης» και αφορά στην κοινωνική πολιτική και συγκεκριμένα τις επιμέρους εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές υποδοχής και ένταξης μεταναστών, συμπεριλαμβανομένης της εκπαιδευτικής, στεγαστικής και εργασιακής πολιτικής. Οι ακολουθούμενες πολιτικές στο πλαίσιο αυτού του άξονα, έχουν χαρακτήρα κατ' αρχήν θετικό και στοχεύουν στην καλλιέργεια των θεσμικών, τυπικών και

κοινωνικών προϋποθέσεων για τη σύγκλιση των μεταναστευτικών πληθυσμών με τους πολίτες της χώρας υποδοχής.

Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η Σαμπατάκου (2010), ορίζοντας ως ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική μία πολιτική που επικεντρώνεται στη ρύθμιση των ροών της μετανάστευσης προς μία χώρα και τον έλεγχο των αλλοδαπών στη χώρα αυτή, και στην ενσωμάτωση των εγκατεστημένων μεταναστών. Αναφορικά με την πρώτη όψη της μεταναστευτικής πολιτικής, την «πολιτική ρύθμισης και ελέγχου της μετανάστευσης», επιχειρείται η ταξινόμηση των υφιστάμενων συστημάτων που επικρατούν στις χώρες στη βάση τριών κριτηρίων: α) τη χρονική διάρκεια παραμονής των μεταναστών, β) την επιλογή των μεταναστών βάσει ποιοτικών κριτηρίων και γ) τον χαρακτήρα και το επίπεδο άσκησης ελέγχου της νομιμότητας των μεταναστών. Στο πλαίσιο αυτό παρατίθενται οι επικρατέστερες ερμηνευτικές προσεγγίσεις των επιλογών «της πολιτικής ρύθμισης και ελέγχου της μετανάστευσης» και σχολιάζονται ως επιμέρους κατηγορίες η μαρξιστική προσέγγιση, η προσέγγιση της εθνικής ταυτότητας, η συγκριτική/ εσωτερική πολιτική, η θεσμική προσέγγιση, η νεοφιλελεύθερη θεσμική προσέγγιση κ.λπ. Επιπλέον, αναφορά γίνεται στις επιμέρους κατηγορίες ελέγχων και στον τρόπο άσκησης τους. Αναφορικά με τη δεύτερη όψη της μεταναστευτικής πολιτικής, την «πολιτική ενσωμάτωσης των εγκατεστημένων μεταναστών», γίνεται εννοιολογική παρουσίαση της έννοιας της «ενσωμάτωσης», καθώς και μία κατηγοριοποίηση των πολιτικών ενσωμάτωσης που ακολουθούνται από τις διάφορες χώρες και της εξέλιξής τους.

Οι άξονες/όψεις της μεταναστευτικής πολιτικής δεν είναι δεδομένοι, συμβάλλοντας έτσι στη δυναμικότητα και την ποικιλομορφία του φαινομένου. Με άλλα λόγια, η μεταναστευτική πολιτική διαφέρει από χώρα σε χώρα, από ήπειρο σε ήπειρο και από περίοδο σε περίοδο ανάλογα με τις παγκόσμιες και επιμέρους πολιτικές και κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και ανάλογα με τις διακρατικές συμφωνίες που κατά καιρούς συνάπτονται μεταξύ δύο ή και περισσότερων χωρών.

1.4 Ένταξη

1.4.1 Η έννοια της ένταξης

Ο όρος «ένταξη» περιγράφει μια διαδικασία ατομική ή ομαδική που έγκειται στην προσπάθεια προσαρμογής σε μια νέα χώρα και πραγματικότητα των μεταναστών, των αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας (Μπάγκαβος & Παπαδοπούλου, 2006). Η ένταξη των ατόμων αυτών αποτελεί ένα ιδιαίτερο και αναπόσπαστο κομμάτι της μεταναστευτικής πολιτικής αλλά και ευρύτερα της κοινωνικής πολιτικής ενός κράτους για το σύνολο του πληθυσμού του. Εξαρτάται άμεσα από την πολιτική διαχείρισης της μετανάστευσης στη χώρα υποδοχής και απαιτεί στοχευμένες και θετικού χαρακτήρα δράσεις προκειμένου ο συγκεκριμένος πληθυσμός να επανακοινωνικοποιηθεί στη χώρα φιλοξενίας ή/και εγκατάστασής του.

Η διαδικασία ένταξης αφορά μια σύνθετη διαδικασία «εκπαίδευσης», η οποία διαχωρίζεται σε δύο βασικά επίπεδα. Το πρώτο επίπεδο περιλαμβάνει την πρόσβαση σε βασικά αγαθά, όπως την υποδοχή και την στέγαση, την πρόσβαση στο σύστημα υγείας και ασφάλισης, τις κοινωνικές υπηρεσίες, την εκπαίδευση, την επαγγελματική κατάρτιση και τον επαγγελματικό προσανατολισμό, όπως και την προσαρμογή στην νέα επαγγελματική πραγματικότητα. Στο δεύτερο επίπεδο, η ένταξη αφορά την σταδιακή εξοικείωση με στάσεις, συμπεριφορές και ανταλλαγές με τους πολίτες της χώρας υποδοχής και, επομένως, φτάνει μέχρι τα πιο προχωρημένα στάδια της κοινωνικής ενσωμάτωσης, όπως είναι ο επαναπροσδιορισμός της πολιτισμικής ταυτότητας, η αλλαγή του τρόπου ζωής, του καταναλωτικού μοντέλου και της δόμησης των οικογενειακών και κοινωνικών σχέσεων, η συμμετοχή στα κοινά και στην πολιτική ζωή μιας χώρας άλλης από εκείνη της καταγωγής (Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, 2019).

Επομένως, η ένταξη αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της κοινωνικής πολιτικής που ασκούν τα κράτη. Ο βασικός στόχος της ένταξης είναι η διασφάλιση της ουσιαστικής ισότητας δικαιωμάτων, ευκαιριών και υποχρεώσεων μεταξύ των γηγενών πολιτών και των μεταναστών (Arap et al., 2006). Για το λόγο αυτό, προσεγγίζεται και αξιολογείται σε συλλογικό επίπεδο, αποσκοπώντας στην εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής της εκάστοτε χώρας υποδοχής.

1.4.2 Μοντέλα ένταξης

Η συνειδητοποίηση της δυναμικής και της πολυπλοκότητας του μεταναστευτικού φαινομένου, οδήγησε στην υιοθέτηση διαφοροποιημένων μοντέλων και πολιτικών ένταξης χρονικά, αλλά και γεωγραφικά/πολιτισμικά.

Στο μοντέλο της *αφομοίωσης* δεν επιτρέπεται η ύπαρξη της διαφορετικότητας και της ανομοιογένειας. Οι «άλλοι» θεωρούνται φορείς μιας ελαττωματικής ταυτότητας και κεφαλαίου που οφείλει η πολιτεία να τους «διορθώσει» και να τους αφομοιώσει με την κυρίαρχη κοινωνική, εθνική και πολιτισμική ομάδα (Παρθένης & Φραγκούλης, 2016). Το εν λόγω μοντέλο στοχεύει στην πολιτισμική ομογενοποίηση και στη δημιουργία μιας συνεκτικής σύγχρονης κοινωνίας εργαζομένων και καταναλωτών, οι οποίοι ακολουθούν τον τρόπο ζωής (στον ιδιωτικό αλλά και στο δημόσιο βίο) του γηγενούς πληθυσμού, εγκαταλείποντας συνήθειες, προσδέσεις και πρακτικές των χωρών προέλευσης, αφού αυτές θεωρούνται ότι εντείνουν τις διαχωριστικές γραμμές ντόπιων και μη ντόπιων και απειλούν την κοινωνική συνοχή.

Μετά το αφομοιωτικό μοντέλο, ως κριτική απάντηση αναπτύχθηκε το *μοντέλο της ενσωμάτωσης*. Το μοντέλο αυτό αποδέχεται τα διαφορετικά χαρακτηριστικά του «εισαγόμενου» πολιτισμικού κεφαλαίου και αναγνωρίζει τα κοινά σημεία. Στοχεύει στη θετική αποτίμηση του πολιτισμού των μειονοτικών ομάδων μόνο, όμως, στο βαθμό που δεν αμφισβητούνται οι κυρίαρχες αξίες της κυρίαρχης ομάδας. Σκοπός της πολιτισμικής ανεκτικότητας ήταν η ενσωμάτωση των «άλλων» στην κυρίαρχη κουλτούρα για να μην αποτελούν «αποκλίνοντα» υποκείμενα ή απειλή γι' αυτή. Συνεπώς, σκοπός και πάλι είναι η αφομοίωση των «άλλων» (Γκόβαρης, 2004).

Για να ξεπεραστεί ο εθνοκεντρισμός και η αποσιώπηση της διαφοράς που πρέσβευαν τα δύο προηγούμενα μοντέλα, αναπτύχθηκε το *πολυπολιτισμικό μοντέλο ένταξης*. Σύμφωνα με αυτό, για να μπορέσουν να συνυπάρξουν οι διάφοροι πολιτισμοί θα πρέπει να αναγνωριστούν και να διατηρηθούν οι ιδιαιτερότητες του καθενός. Τα υποκείμενα δεν απομονώνονται στο δικό τους ιδιαίτερο πολιτισμό, αλλά μπορούν να τον εμπλουτίσουν. Απελευθερώνονται από στερεότυπα και προκαταλήψεις και εξετάζουν τις ετερότητες που τα περιβάλλουν. Το μοντέλο αυτό αναγνωρίζει ότι στην κοινωνία υπάρχουν ομάδες με διαφορετική προέλευση και άρα ο μόνος τρόπος συνύπαρξής τους είναι η αποδοχή της διαφορετικότητας. Επομένως, η κρατική εξουσία πρέπει να παραμένει ουδέτερη και δίκαιη και να εξασφαλίζει ότι κάθε ομάδα

διαθέτει το δικαίωμα να αναπτύξει τον δικό της πολιτισμικό χαρακτήρα. Το μοντέλο υιοθετήθηκε από διάφορες χώρες σε δύο βασικές διαφορετικές εκδοχές:

- το *συντηρητικό/φιλελεύθερο μοντέλο*, το οποίο δέχεται την πολιτισμική διαφορετικότητα υπό την προϋπόθεση ότι τα άτομα συμπεριφέρονται ως καταναλωτές στην οικονομία της αγοράς και ως πολίτες της χώρας,
- το *κοινωνικό μοντέλο*, το οποίο εμμένει στην αναγνώριση της πολιτισμικής διαφορετικότητας, η οποία πρέπει να διεκδικείται από τις κοινότητες των μεταναστών και να αναγνωρίζεται συλλογικά, όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Στον αντίποδα των παραπάνω μοντέλων και προκειμένου να αρθεί το αδιέξοδο που τόσο το μοντέλο της αφομοίωσης όσο και εκείνο της πολυπολιτισμικότητας είχαν δημιουργήσει σε ορισμένες ευρωπαϊκές κοινωνίες, στην Ευρώπη υιοθετήθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1990 το μοντέλο της *κοινωνικής ένταξης* ως έννοια και πολιτική που διαμορφώθηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και της ΕΕ.

Ως *κοινωνική ένταξη* ορίζεται η διαδικασία αλληλεπίδρασης και αμοιβαίας προσαρμογής των μεταναστών, των αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας καθώς και της κοινωνίας υποδοχής με στόχο τη δημιουργία κοινωνιών με ισχυρή συνοχή και την επίτευξη της συνύπαρξης με όρους ειρήνης και αλληλοκατανόησης.

Για τον σκοπό αυτό, υιοθετήθηκε η *διαπολιτισμική προσέγγιση* με τελικό στόχο την πολιτισμική, κοινωνική, οικονομική και πολιτική καινοτομία και τον πλουραλιστικό μετασχηματισμό της δημόσιας σφαίρας μέσω της γόνιμης ανταλλαγής και σύνθεσης μεταξύ πλειονότητας και μειονοτήτων, κυρίαρχης κουλτούρας και διαφόρων ειδών υποκουλτούρας, κοινωνικών τάξεων, θρησκευτικών αντιλήψεων, κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης κ.λπ. Σε αυτό το μοντέλο επιδιώκεται η εξάλειψη του κοινωνικού αποκλεισμού, αφού όλα τα άτομα θα απολαμβάνουν πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και θα έχουν πρόσβαση σε όλους τους θεσμούς. Μία ενταξιακή κοινωνία αναγνωρίζει την πολιτισμική της ετερότητα και επιδιώκει σχέσεις αλληλεπίδρασης και συνδιαμόρφωσης της κοινωνικής πραγματικότητας. Ο διαπολιτισμικός διάλογος υιοθετήθηκε από το συγκεκριμένο μοντέλο ως μέσο διαχείρισης της διαφορετικότητας, αφενός, χωρίς να διακυβεύεται η πλήρης ενσωμάτωση των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής και, αφετέρου, για να επιτυγχάνεται η συνοχή στις σύγχρονες πολυπολιτισμικές κοινωνίες. Επιπλέον, σημαντική είναι η μεταρρύθμιση των δημόσιων θεσμών και υπηρεσιών, ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες όλων των πολιτών (Μάρκου, 2010).

Κεφάλαιο 2

Κοινοτικό θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο ένταξης των μεταναστών

2.1 Τα θεμέλια του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου για την μετανάστευση – Οι Συνθήκες

Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων εντός της ΕΕ και οι αυξανόμενες πιέσεις των μεταναστευτικών κυμάτων οδήγησαν την ΕΕ στην συνειδητοποίηση της ανάγκης για κοινοτική δράση. Η υπογραφή της Συνθήκης του Σένγκεν (1985) για την κατάργηση των ελέγχων στην κυκλοφορία των πολιτών κρατών-μελών στον Ενιαίο Χώρο, σε συνδυασμό με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) (1986) η οποία προέβλεπε τη δημιουργία αγοράς ενός χώρου με ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, υπηρεσιών, εμπορευμάτων και κεφαλαίων, αποτέλεσαν αφετηρία για τη δημιουργία μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Η πολιτική της μετανάστευσης, λοιπόν, αρχίζει να λαμβάνει στα επόμενα χρόνια και κοινοτικό χαρακτήρα, δηλαδή να συγκαθορίζεται και να συνδιαμορφώνεται και στο πλαίσιο της ΕΕ (Σαρρής, 2008).

Η μεταναστευτική πολιτική αναφέρεται για πρώτη φορά ως «θέμα κοινού ενδιαφέροντος» για τα κράτη-μέλη στη *Συνθήκη του Μάαστριχτ* (αρθ.Κ.1. ΣυνθΕΕ), που υπογράφηκε το 1992. Εδώ η μετανάστευση αποτελεί ιδιαίτερη θεματική για πρώτη φορά και εντάσσεται στο πλαίσιο της διακυβερνητικής συνεργασίας. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ προέβλεπε τα θέματα της πολιτικής ασύλου και των θεωρήσεων (visa) και οδήγησε σταδιακά στην υπογραφή της *Συνθήκης του Άμστερνταμ* (1997), η οποία αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών που κατέφθαναν στο έδαφος της Ευρώπης. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναλαμβάνει πλέον τη διαχείριση του τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής και η μετανάστευση αποτελεί αντικείμενο του Συμβουλίου των Υπουργών της ΕΕ επί των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Ουσιαστικά, με την εφαρμογή της συγκεκριμένης συνθήκης τα ζητήματα που σχετίζονται με το άσυλο, τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών⁵, μεταφέρθηκαν από τον τρίτο διακυβερνητικό πυλώνα στον πρώτο κοινοτικό πυλώνα⁶ και έγιναν κεντρικής σημασίας πολιτικά θέματα για την ΕΕ (Jaque, 2004). Με αυτόν τον τρόπο, επισφραγίστηκε ο κοινοτικός χαρακτήρας αυτών των τομέων της πολιτικής, που σημαίνει ότι πλέον ρυθμίζονται από νομική άποψη δεσμευτικά σε επίπεδο ΕΕ, στη βάση προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ επέβαλε ένα πενταετές χρονοδιάγραμμα με καταληκτική προθεσμία την 1η Μαΐου 2004 για την υιοθέτηση δέσμης συγκεκριμένων μέτρων, με στόχο την εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Αποτελεί ορόσημο στη δέσμευση των μελών της ΕΕ για συνεργασία στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων κυρίως όσον αφορά τον έλεγχο των συνόρων και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών (Παπασιώπη-Πασιά, 2007).

Με τη *Συνθήκη της Λισαβόνας* (ΣΛΕΕ), η οποία τέθηκε σε ισχύ από 1η Δεκεμβρίου 2009 και μετά από αρκετές θεσμικές και πολιτικές αλλαγές, τα θέματα μετανάστευσης και ασύλου περνούν στην κοινοτική σφαίρα αρμοδιοτήτων, στο σύνολό τους (Ιωακείμης, 2010). Σύμφωνα με το άρθρο 79 της ΣΛΕΕ, η Ένωση αποκτά ρητή νομική βάση που της επιτρέπει να θεσπίζει μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος της⁷. Συγκεκριμένα η παράγραφος 4 του εν λόγω άρθρου αναφέρει «*Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφος τους*». Στο πλαίσιο αυτό, αρκετές αρμοδιότητες που σχετίζονται με τα θέματα αυτά περνούν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενισχύεται ο

⁵ Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας ως υπήκοοι τρίτων χωρών θεωρούνται όσοι δεν είναι πολίτες των κρατών-μελών της ΕΕ και των κρατών που συμμετέχουν στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ), δηλαδή Ισλανδία, Λιχτενστάιν και Νορβηγία. Επίσης, οι Ελβετοί πολίτες έχουν τα ίδια δικαιώματα με τους πολίτες των κρατών του ΕΟΧ.

⁶ Η ΕΕ λαμβάνει αποφάσεις σε τρεις διακριτούς τομείς πολιτικής, οι οποίοι είναι γνωστοί και ως πυλώνες της ΕΕ. Πρώτος είναι ο Κοινοτικός Τομέας, που καλύπτει τις περισσότερες από τις κοινές πολιτικές και στο πλαίσιο του οι αποφάσεις λαμβάνονται κατά την κοινοτική μέθοδο με συμμετοχή της Επιτροπής, του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Ο δεύτερος πυλώνας καλύπτει την ΚΕΠΠΑ και οι αποφάσεις λαμβάνονται μόνο από το Συμβούλιο, ενώ ο τρίτος πυλώνας αφορά την αστυνομική και δικαστική συνεργασία στον ποινικό τομέα και οι αποφάσεις λαμβάνονται επίσης από το Συμβούλιο. βλ. «Οδηγός για την Κοινοτική Αργκό», διαθέσιμο στο <http://europa.eu/abc/>

⁷ Άρθρο 79 (πρώην άρθρο 63, σημεία 3 και 4 της ΣΕΚ).

ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τη διαδικασία της συναπόφασης και εντάσσονται στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων μέσω της αυξημένης πλειοψηφίας και όχι της ομοφωνίας (Σαρρή, 2012).

2.2 Αποφάσεις Ευρωπαϊκών Συμβουλίων

Στο Τάμπερε της Φινλανδίας το 1999⁸ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέληξε σε μια σειρά από συμπεράσματα για την μετανάστευση μεταξύ των οποίων ήταν και η ανάγκη μιας προσέγγισης σχετικά με την κοινωνική ένταξη των μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ. Η πολιτική ένταξης σύμφωνα με τα συμπεράσματα αυτά θα πρέπει να επικεντρώνεται στην παροχή ίσων δικαιωμάτων στους μετανάστες με τους πολίτες των ΕΕ καθώς επίσης και στην καταπολέμηση του κοινωνικού και οικονομικού αποκλεισμού και στην ξеноφοβία και στον ρατσισμό (Σαρρή, 2012).

Σημαντική ήταν και η τοποθέτηση του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, ειδικότερα με τη λήψη μέτρων κατά των ατόμων που μεταφέρουν ή εκμεταλλεύονται οικονομικά τους μετανάστες. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την συνεργασία και την αμοιβαία τεχνική υποστήριξη των υπηρεσιών που διεξάγουν τους συννοριακούς ελέγχους στα κράτη-μέλη της ΕΕ (Σαρρή, 2012). Παρόλο που το σημείο αυτό αφορά περισσότερο στην συνεργασία στο θέμα των ελέγχων των συνόρων, είναι σαφές ότι ο έλεγχος των μεταναστευτικών ροών καθιστά ευκολότερη την ένταξη των νομίμως εισερχομένων καθώς στην περίπτωση αυτή, η μετανάστευση στοχεύει στην κάλυψη συγκεκριμένων και διαπιστωμένων αναγκών ενός κράτους, με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν έντονες κοινωνικές συγκρούσεις και η αποδοχή των μεταναστών να είναι ευκολότερη από την κοινωνία υποδοχής. Επίσης ο έλεγχος των μεταναστευτικών ροών επιτρέπει στο κράτος να διαχειρίζεται το θέμα συστηματικά και όχι με όρους «κρίσης», όπως συνήθως συμβαίνει όταν η εισροή είναι ανεξέλεγκτη.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέληξε σε μία σειρά συμπερασμάτων για τη μετανάστευση, μεταξύ των οποίων και η ανάγκη μίας κοινής προσέγγισης που θα εξασφαλίζει την κοινωνική ένταξη των μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ. Εντούτοις δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην εταιρική σχέση με τις χώρες προέλευσης

⁸ «Το πρόγραμμα του Τάμπερε: προς μια Ένωση ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης», συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε της 15ης-16ης Οκτωβρίου 1999.

των μεταναστών, η οποία συμβάλλει σημαντικά στην επιτυχία των προληπτικών μέτρων. Περαιτέρω τονίστηκε ότι η ΕΕ πρέπει να εξασφαλίσει τη δίκαιη μεταχείριση υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια ενός κράτους μέλους. Μια πιο σθεναρή πολιτική ένταξης πρέπει να στοχεύει στην παροχή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αντιστοίχων με εκείνες των πολιτών της ΕΕ, να καταπολεμά τις διακρίσεις στην οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ζωή και να λαμβάνει μέτρα κατά της ξеноφοβίας και του ρατσισμού.

Το επόμενο βήμα της ΕΕ για την αποτελεσματική ισχύ μίας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής ήταν το *Πρόγραμμα της Χάγης*, το οποίο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τη σύνοδο της 4/5 Νοεμβρίου 2004 και προέβλεπε την ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης εντός των συνόρων της, διαδέχοντας το Πρόγραμμα του Τάμπερε. Το Πρόγραμμα της Χάγης καθόρισε τους βασικούς στόχους της Ένωσης για την περίοδο 2005-2010 στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, έχοντας ως προτεραιότητες την καταπολέμηση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών με τα κατάλληλα μέτρα και τον έλεγχο των συνόρων. Σύμφωνα με το Πρόγραμμα της Χάγης που αφορά την ενδυνάμωση της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας στην ΕΕ, θα πρέπει να επιτευχθεί ουσιαστική σταθερότητα και συνοχή των ευρωπαϊκών κοινωνιών, με την επιτυχή ένταξη των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και των απογόνων τους (Παπαγιάννης, 2001). Για την επίτευξη αυτού του στόχου, είναι απαραίτητο να αναπτυχθούν αποτελεσματικές πολιτικές και να αποτραπεί η απομόνωση ορισμένων ομάδων. Επομένως είναι απαραίτητη μια σφαιρική προσέγγιση των συμμετεχόντων ατόμων σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και κοινοτικό επίπεδο⁹.

Η σημαντικότητα της ένταξης των μεταναστών υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη-μέλη της Ένωσης από όλες τις ευρωπαϊκές χώρες που έχουν μετανάστες στην επικράτειά τους και η κοινή μεταναστευτική πολιτική που οι τελευταίες πρέπει να ακολουθήσουν, φαίνεται και από τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης (ΕΤΕ) Υπηκόων Τρίτων Χωρών το 2007¹⁰. Η απόφαση για τη σύσταση του ΕΤΕ λήφθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2007. Το Ταμείο είχε

⁹ Commission of the European Communities. Communication from the Commission ,A Strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice, COM (2005)/491.

¹⁰ Απόφαση 2007/435/ΕΚ του Συμβουλίου της 25^{ης} Ιουνίου 2007, για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών».

προϋπολογισμό €825 εκατ. για την περίοδο 2007-2013 και εγγράφηκε στο πλαίσιο του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών». Στόχος του Ταμείου ήταν να συμβάλει στις προσπάθειες των κρατών-μελών να αναπτύξουν και να θέσουν σε εφαρμογή εθνικές πολιτικές ένταξης που θα δίδουν τη δυνατότητα σε υπηκόους τρίτων χωρών να ενταχθούν επιτυχώς στην τοπική κοινωνία, σύμφωνα με το πνεύμα των κοινών βασικών αρχών.

Η Ευρωπαϊκή Υπουργική Διάσκεψη στο Vichy (Γαλλία) το 2008¹¹ επιβεβαίωσε τη σημασία της ένταξης και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που ακολούθησε, συμπεριέλαβε τις θέσεις για την ένταξη στα συμπεράσματά του. Τονίστηκε η ανάγκη μεγαλύτερου συντονισμού των εθνικών πολιτικών ένταξης και των πρωτοβουλιών της ΕΕ στον τομέα αυτό και διευκρινίστηκε ότι οποιαδήποτε μελλοντική πρωτοβουλία της ΕΕ θα εγγράφεται σε ένα πλαίσιο που θα βασίζεται σε κοινές βασικές αρχές καθώς και σε σαφείς στόχους και μέσα αξιολόγησης. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της Υπουργικής Διάσκεψης τα σημαντικά διακυβεύματα της ένταξης είναι η προαγωγή των θεμελιωδών αξιών της ΕΕ, η πορεία ένταξης, η πρόσβαση στην απασχόληση και η προώθηση της ποικιλομορφίας στην απασχόληση, η ενσωμάτωση των γυναικών και η εκπαίδευση των παιδιών, ο διαπολιτισμικός διάλογος και οι αρχές διακυβέρνησης των πολιτικών ένταξης.

Σημαντικό στάδιο στην πορεία ένταξης αποτελεί η υποδοχή. Οι δράσεις προτεραιότητας που μπορούν να διοργανώνονται στο στάδιο της υποδοχής αφορούν κατά πρώτο λόγο την εκμάθηση της γλώσσας, της ιστορίας και των θεσμών της κοινωνίας υποδοχής. Η απόκτηση αυτών των στοιχειωδών γνώσεων και δεξιοτήτων διευκολύνουν την κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ένταξη του μετανάστη. Η πρόσβαση των μεταναστών στην απασχόληση ανάλογα με το καθεστώς τους καθώς και στη στέγαση, την εκπαίδευση και την υγεία και γενικότερα στο σύνολο των υφιστάμενων δικαιωμάτων και των δημόσιων υπηρεσιών αποτελεί κατά δεύτερο λόγο σημαντικό διακύβευμα κοινωνικής συνοχής¹².

Τον Δεκέμβριο του 2009 το Συμβούλιο επιβεβαιώνει τη σημασία της ένταξης των μεταναστών στη χάραξη της μεταναστευτικής πολιτικής και θέτει το πλαίσιο για την

¹¹ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμπεράσματα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών σχετικά με τις πολιτικές ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 15251/08.

¹² Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμπεράσματα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών σχετικά με τις πολιτικές ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 15251/08.

πενταετία 2010-2014, εφαρμόζοντας το *Πρόγραμμα της Στοκχόλμης*¹³ - Μία ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που υπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες - το οποίο αντικατέστησε αυτό της Χάγης και του Τάμπερε. Ο στόχος του πολυετούς προγράμματος είναι να ανταποκριθεί στις μελλοντικές προκλήσεις και να ενισχύσει περαιτέρω το χώρο της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας, με δράσεις που εστιάζουν στα ενδιαφέροντα και στις ανάγκες των πολιτών. Η μεγιστοποίηση των οφελών της μετανάστευσης μέσω της υλοποίησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών παραμένει κρίσιμος παράγοντας και επιτρέπει την επιτυχημένη ένταξη των νομίμων διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

Στο ίδιο Συμβούλιο προτείνεται επίσης η ανάπτυξη ενός συντονιστικού μηχανισμού με τη συμμετοχή της Επιτροπής και των κρατών-μελών που θα χρησιμοποιεί κοινό πλαίσιο αναφοράς, ώστε να βελτιωθούν οι δομές και τα εργαλεία της ευρωπαϊκής ανταλλαγής πληροφοριών. Τα βασικά στοιχεία του εν λόγω πλαισίου αναφοράς είναι η συμμετοχή στα κοινωνικά και πολιτικά δρώμενα της πόλης ή της χώρας υποδοχής, πρόσβαση στην εκπαίδευση και στην αγορά εργασίας, αλλά και η προώθηση του διαπολιτισμικού διαλόγου. Ακόμη, επισημαίνεται η ανάγκη ανάπτυξης δεικτών για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της πολιτικής για την ένταξη. Επιπλέον, η οικογενειακή επανένωση αποτελεί έναν σημαντικό παράγοντα που συμβάλλει στην ένταξη των μεταναστών (Σαρρής, 2012).

2.3 Σχέδια δράσης και κοινοτικές αποφάσεις για την ένταξη των μεταναστών

Με τη σύσταση ενιαίου καθεστώτος για τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες¹⁴, η *Οδηγία 2003/109/ΕΚ*¹⁵ επιτυγχάνει την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών-μελών και εξασφαλίζει δίκαιη μεταχείριση σε όλη την ευρωπαϊκή επικράτεια, ανεξάρτητα από το κράτος-μέλος διαμονής. Η Οδηγία αυτή ήταν αποτέλεσμα μίας λεπτομερούς έκθεσης που δημοσιεύτηκε το 2000 (Groenendijk

¹³ Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens - Action Plan Implementing the Stockholm Programme COM/2010/171 final.

¹⁴ Ως τέτοιοι θεωρούνται οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα και αδιάλειπτα επί πενταετία στο έδαφος των κρατών μελών της ΕΕ.

¹⁵ Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.

et al., 2000) και η οποία ανέφερε ότι είχε ήδη επιτευχθεί στην ΕΕ υψηλός βαθμός σύγκλισης της πρακτικής ως προς την παραχώρηση αδειών μόνιμου διανομής.

Σύμφωνα με την Οδηγία, για να αποκτήσει το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, ο υπήκοος τρίτης χώρας πρέπει να παράσχει αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει για αυτόν και την οικογένειά του (εφόσον αυτή εξαρτάται από τον επί μακρόν διαμένοντα): α) σταθερούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρησή του, χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής του οικείου κράτους μέλους και β) ασφάλιση ασθένειας. Εφόσον πληροί της προϋποθέσεις αυτές λαμβάνει άδεια παραμονής, τυποποιημένη για όλα τα κράτη-μέλη, διάρκειας τουλάχιστον πέντε ετών και αυτόματα ανανεώσιμη. Ωστόσο τα κράτη-μέλη μπορούν να αρνούνται τη χορήγηση του καθεστώτος για λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας.

Ο ενδιαφερόμενος, αφού αποκτήσει το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, έχει δικαίωμα σε σειρά παροχών υπό τις ίδιες συνθήκες με τους υπηκόους του κράτους μέλους. Οι παροχές αυτές αφορούν τις συνθήκες πρόσβασης σε μισθωτή εργασία και μη μισθωτή δραστηριότητα, τις συνθήκες απασχόλησης και εργασίας (εβδομαδιαία αργία, κανόνες υγιεινής, ετήσιες άδειες, μισθός, συνθήκες απόλυσης), την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, αναγνώριση διπλωμάτων, την κοινωνική προστασία (οικογενειακά επιδόματα, συντάξεις κ.ά.) και την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, την κοινωνική αρωγή (ελάχιστο εισόδημα, ελάχιστες συντάξεις, δωρεάν ιατρική βοήθεια κ.ά.), τα κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα, πρόσβαση στα αγαθά και στις υπηρεσίες, καθώς και την ελευθερία του συνδικαλιζέσθαι και συνεταιρίζεσθαι και ελευθερία εκπροσώπησης οργάνωσης εργαζομένων ή εργοδοτών. Επίσης ο επί μακρόν διαμένον έχει ελεύθερη πρόσβαση στο σύνολο της επικράτειας του οικείου κράτους-μέλους χωρίς όμως να έχει το δικαίωμα διαμονής στα υπόλοιπα κράτη-μέλη.

Η Οδηγία σχετικά με την επανένωση οικογενειών¹⁶ που ψηφίστηκε τον Σεπτέμβριο του 2003 σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται, κυρίως από το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών (Gomien et al., 2001). Συγκεκριμένα οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι κάτοχοι άδειας διαμονής τουλάχιστον ενός έτους και έχουν όντως τη δυνατότητα μόνιμης διαμονής σε ένα από

¹⁶ Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.

τα κράτη-μέλη μπορούν να ζητήσουν την οικογενειακή επανένωση¹⁷. Δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης έχουν ο/η σύζυγος του/της αιτούντος/σας την επανένωση και τα ανήλικα τέκνα¹⁸ του ζεύγους, περιλαμβανομένων και των υιοθετημένων παιδιών.

Ιδιαίτερη σημασία έχει επίσης και ο *Κανονισμός 895/2003*¹⁹ που ψηφίστηκε τον Μάιο του 2003 και προβλέπει την ισχύ και για πολίτες τρίτων χωρών των Κανονισμών 1408/71 και 574/72, που αφορούν τη δυνατότητα μεταφοράς δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης μεταξύ των εθνικών συστημάτων της ΕΕ.

Για την υποστήριξη της εφαρμογής αποτελεσματικών πολιτικών όσον αφορά την ενσωμάτωση υπηκόων τρίτων χωρών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2003 εξέδωσε την ανακοίνωση με τίτλο «*Μετανάστευση, Ένταξη και Απασχόληση*»²⁰. Στη συγκεκριμένη ανακοίνωση η Επιτροπή τονίζει ότι οι προτεραιότητες μπορούν να διαφέρουν από χώρα σε χώρα, αλλά οι πολιτικές ένταξης πρέπει να έχουν ένα μακροπρόθεσμο συνεκτικό γενικό πλαίσιο, να ανταποκρίνονται στις ειδικές ανάγκες των συγκεκριμένων ομάδων και να είναι ενταγμένες στις τοπικές συνθήκες κάθε χώρας. Μία επιτυχή στρατηγική ένταξης προϋποθέτει συνολικές πολιτικές ένταξης. Στο πλαίσιο αυτό προτείνει μία ολιστική προσέγγιση για την ένταξη των μεταναστών με παρεμβάσεις σε έξι τομείς: στην αγορά εργασίας, στην εκπαίδευση (παιδεία και εκμάθηση γλώσσας), στο οικιστικό και αστικό περιβάλλον, στις υπηρεσίες κοινωνικής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, στο κοινωνικό και πολιτιστικό περιβάλλον και στην εθνικότητα-ιθαγένεια.

Το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων ενέκρινε ήδη από το 2004, 11 *Κοινές Βασικές Αρχές (ΚΒΑ) για την πολιτική ένταξης των μεταναστών στην ΕΕ* και οι οποίες συνάδουν με τις κυρίαρχες ευρωπαϊκές και εθνικές ανθρωπιστικές και πολιτικές αξίες. Οι αρχές αυτές απέβλεπαν στον προσδιορισμό των σημαντικότερων στοιχείων μιας κοινοτικής μεταναστευτικής πολιτικής και στην ανάληψη πολιτικής

¹⁷ Η οικογενειακή επανένωση συμβάλλει στην προστασία της οικογενειακής ενότητας και διευκολύνει την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη-μέλη.

¹⁸ Ως ανήλικο παιδί νοείται το παιδί που είναι ηλικίας μικρότερης από την ηλικία νόμιμης ενηλικίωσης που ισχύει στο εκάστοτε κράτος-μέλος και είναι ανύπαντρο.

¹⁹ Κανονισμός Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 859/2003, 14 Μαΐου 2003, που θεσπίζει την επέκταση και σε πολίτες τρίτων χωρών της ισχύος των διατάξεων των Κανονισμών (ΕΕΚ) υπ' αριθ. 1408/71 και 574/72, όταν αυτοί δεν καλύπτονται ήδη από αυτές τις διατάξεις λόγω της εθνικότητάς τους και μόνο.

²⁰ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment. COM/2003/0336 final.

δέσμευσης εκ μέρους των κρατών μελών. Σε συνέχεια των εν λόγω κοινών αρχών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέταξε πρακτικά «Εγχειρίδια για την ένταξη», τα οποία απευθύνονται στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και τους ειδικούς επαγγελματίες.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατάρτισε, για την περίοδο 2007-2013, το γενικό πρόγραμμα «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών»²¹. για το οποίο διέθεσε ένα συνολικό ποσό €4020 εκατ. Το πρόγραμμα αυτό αποτελείται από τέσσερα Ταμεία: το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (ΤΕΣ)²², το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών (ΕΤΕ)²³, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής²⁴ και το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες, και αναφέρεται στη διευκόλυνση της ανάπτυξης και της εφαρμογής κατάλληλων διαδικασιών εισδοχής που προορίζονται να στηρίζουν τη διαδικασία ένταξης, στην ανάπτυξη και εφαρμογή της διαδικασίας ένταξης, ιδιαίτερα όσον αφορά τους πρόσφατα αφιχθέντες στη χώρα υποδοχής υπηκόους τρίτων χωρών, στην αύξηση της ικανότητας των χωρών της ΕΕ από την άποψη της ανάπτυξης, της εφαρμογής, της παρακολούθησης και της αξιολόγησης πολιτικών και μέτρων ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών και στην υποστήριξη της ανταλλαγής πληροφοριών, βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των χωρών της ΕΕ αναπτύσσοντας, θέτοντας σε εφαρμογή και αξιολογώντας τις πολιτικές και τα μέτρα ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών. Τα κράτη-μέλη καλούνται να συνεργασθούν με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές για την εφαρμογή του πολυετούς προγράμματος στην πράξη.

Το 2005 η Επιτροπή εξέδωσε την ανακοίνωση «Μία κοινή ατζέντα για την ένταξη - Πλαίσιο για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση»²⁵. Η συγκεκριμένη ανακοίνωση αποτελεί την πρώτη απάντηση της Επιτροπής στην πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη θέσπιση ενός συνεκτικού

²¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework programme on solidarity and management of migration flows for the period 2007-2013 [COM(2005) 123 final.

²² Απόφαση (ΕΚ) αριθ. 574/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Μαΐου 2007 σχετικά με τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για την περίοδο 2007-2013, ως μέρους του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών».

²³ Απόφαση 2007/435/ΕΚ του Συμβουλίου της 25^{ης} Ιουνίου 2007, για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρους του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών».

²⁴ Απόφαση αριθ. 575/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Μαΐου 2007, για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής για την περίοδο 2008-2013, ως μέρους του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών».

²⁵ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union COM(2005) 389 final.

ευρωπαϊκού πλαισίου για την ένταξη. Οι βάσεις του πλαισίου αυτού έχουν τη μορφή προτάσεων συγκεκριμένων μέτρων που αποσκοπούν στην υλοποίηση των κοινών βασικών αρχών, αλλά επίσης και σε μία σειρά μηχανισμών στήριξης της ΕΕ. Ο κατάλογος είναι ενδεικτικός και όχι εξαντλητικός και επιτρέπει στα κράτη-μέλη να καθορίζουν προτεραιότητες και να επιλέγουν τις δράσεις καθώς και τον τρόπο εφαρμογής τους. Οι ενέργειες αυτές πρέπει να θεωρηθούν ως σημαντικά στοιχεία των πολιτικών ένταξης τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ΕΕ. Οι εν λόγω ενέργειες πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες που συνδέονται με το φύλο και να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην κατάσταση των νέων και των παιδιών μεταναστών.

Το *Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο*²⁶ εγκρίθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης της 15ης και 16ης Οκτωβρίου 2008, μετά την ανακοίνωση της Επιτροπής του Ιουνίου 2008 με τον τίτλο «*Κοινή πολιτική μετανάστευσης για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα*»²⁷. Το Συμβούλιο, έχοντας την πεποίθηση ότι είναι αναγκαία μια συνεκτική προσέγγιση για να ενταχθεί η διαχείριση της μετανάστευσης στους πρωταρχικούς στόχους της ΕΕ, θεωρεί ότι ήλθε η ώρα να δοθεί νέα ώθηση, με πνεύμα κοινής ευθύνης και αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών, αλλά και σε σύμπραξη με τις τρίτες χώρες, για τη χάραξη κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο που να λαμβάνει υπόψη ταυτόχρονα το συλλογικό συμφέρον της ΕΕ και τις ιδιαιτερότητες κάθε κράτους-μέλους. Για το σκοπό αυτό αναλαμβάνει πέντε θεμελιώδεις δεσμεύσεις, οι οποίες θα συνεχίσουν να μετουσιώνονται σε συγκεκριμένα μέτρα, ιδίως στο πρόγραμμα που θα διαδεχθεί το 2010 το Πρόγραμμα της Χάγης. Οι προτεραιότητες αυτές αφορούν στην οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τις δυνατότητες υποδοχής κάθε κράτους μέλους, στην ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης, στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, εξασφαλίζοντας την επιστροφή των παράνομων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους ή σε χώρα διέλευσης, στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων και στη συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου.

²⁶ Council of the European Union, Justice and Home Affairs, European Pact on Immigration and Asylum, 13440/08 ASIM 72.

²⁷ Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, COM(2009) 262 τελικό.

Σύμφωνα με το Συμβούλιο, η οργάνωση της μετανάστευσης πρέπει να λαμβάνει υπόψη την ικανότητα υποδοχής της Ευρώπης, από απόψεως αγοράς εργασίας, στέγασης και υγειονομικών, εκπαιδευτικών και κοινωνικών υπηρεσιών, και να προστατεύει τους μετανάστες από τον κίνδυνο να πέσουν θύματα εκμετάλλευσης εγκληματικών δικτύων (Υπουργείο Εσωτερικών, 2008).

Η διυπουργική διάσκεψη για την ένταξη, που πραγματοποιήθηκε στη Σαραγόσα της Ισπανίας την 15η και 16η Απριλίου 2010, θέτει ένα πλαίσιο αρχών στα θέματα της μετανάστευσης, όπως για παράδειγμα τη χρησιμοποίηση της ένταξης ως μοχλού ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής, την αξιοποίηση της Συνθήκης της Λισαβόνας για την περαιτέρω ανάπτυξη της ευρωπαϊκής συνεργασίας στον τομέα της ένταξης, καθώς επίσης την εκπόνηση νέου προγράμματος για τη μετανάστευση. Στο πλαίσιο της Διάσκεψης διατυπώθηκαν οι εξής προτάσεις: προώθηση της θέσπισης υπηρεσιών υποδοχής, οι οποίες θα παρέχουν γλωσσικές, κοινωνικές και συμμετοχικές δεξιότητες, ανάπτυξη εκπαιδευτικών συστημάτων που θα εστιάζουν στην ένταξη, τις γλωσσικές δεξιότητες και τη συμμετοχή των γονέων στο σχολείο και ενθάρρυνση της συμμετοχής των μεταναστών στην κοινωνία των πολιτών.

Τον Ιούνιο του 2010, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁸ αναγνωρίζει ότι τόσο στην ΕΕ, όσο και τα κράτη-μέλη έχουν καταβάλει σημαντικές προσπάθειες σε πολλούς από τους τομείς δράσης που ορίζονται στο Σύμφωνο. Ωστόσο επεσήμανε ότι κρίνεται απαραίτητη η βελτίωση της ανταλλαγής δεξιοτήτων, ο καθορισμός κοινών προτεραιοτήτων, η επέκταση των δεικτών ένταξης και η ανάπτυξη κοινού περιεχομένου όσον αφορά την ένταξη. Αναφέρει επίσης ότι η προσπάθεια αυτή πρέπει να συμπληρωθεί με μια φιλόδοξη ατζέντα ολοκλήρωσης, με βάση τα συμπεράσματα του Vichy (2008) και της Σαραγόσα (2010).

Η ατζέντα αυτή πρέπει να περιλαμβάνει ένα μηχανισμό συντονισμού, όπως προτείνεται στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης με στόχο τη βελτίωση των δομών και εργαλείων για την ευρωπαϊκή ανταλλαγή γνώσεων και τη διευκόλυνση της ενσωμάτωσης των προτεραιοτήτων της ενσωμάτωσης σε όλους τους σχετικούς τομείς. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή καλείται να υποβάλει σύντομα ανακοίνωση σχετικά με μια ευρωπαϊκή ατζέντα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών,

²⁸ Council of the European Union, Justice and Home Affairs, Council Conclusions on the follow-up to the European Pact on Immigration and Asylum, Brussels, 4 June 2010, 10674/10 ASIM 72.

εστιάζοντας στη συμμετοχή των μεταναστών στις χώρες υποδοχής, στη δράση σε τοπικό επίπεδο και στη συμμετοχή των χωρών καταγωγής στη διαδικασία ένταξης.

Η ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα παραμένει ένα βασικό και ορισμένες φορές αμφιλεγόμενο ζήτημα. Το γεγονός αυτό διαφαίνεται και από την ανακοίνωση της Επιτροπής, τον Μάιο του 2011, για τη μετανάστευση²⁹. Στην παρούσα ανακοίνωση δίδεται προτεραιότητα στην οικοδόμηση μιας κοινωνίας χωρίς αποκλεισμούς μέσω της ένταξης των μεταναστών. Η ένταξη απαιτεί προσπάθειες από τους μετανάστες αλλά και από την κοινωνία υποδοχής. Πρέπει να δίδεται η ευκαιρία στους μετανάστες να συμμετέχουν στις νέες τους κοινότητες, ιδίως να μαθαίνουν τη γλώσσα της χώρας υποδοχής, να έχουν πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα και στην απασχόληση, καθώς επίσης και να έχουν την κοινωνικοοικονομική ικανότητα να αυτοσυντηρούνται. Οι μετανάστες θα πρέπει να μαθαίνουν τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ και των κρατών-μελών της ώστε να κατανοούν τον πολιτισμό και τις παραδόσεις της χώρας στην οποία ζουν.

Αργότερα η Επιτροπή, τον Ιούλιο του 2011, ενέκρινε την *«Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών»* προκειμένου να ενισχυθεί οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά η Ευρώπη από την μετανάστευση. Η ατζέντα εστιάζει στην πλήρη συμμετοχή των μεταναστών σε όλες τις μορφές της κοινωνικής ζωής, ενώ επισημαίνει παράλληλα τον βασικό ρόλο των τοπικών αρχών, συμβάλλοντας στη συζήτηση σχετικά με το πώς μπορεί να κατανοηθεί και να στηριχθεί η ένταξη.

2.4 Κοινές Βασικές Αρχές των πολιτικών ένταξης μεταναστών

Οι Κοινές Βασικές Αρχές (ΚΒΑ) για την πολιτική ενσωμάτωσης των μεταναστών που υιοθετήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων το 2004³⁰, αποσκοπούν στη στήριξη των κρατών-μελών για τη διαμόρφωση των πολιτικών ενσωμάτωσης. Παράλληλα λειτουργούν ως βάση για την ΕΕ και τη βοηθούν να διερευνήσει πώς θα μπορέσουν να αναπτυχθούν περαιτέρω τα υφιστάμενα μέσα της ΕΕ που αφορούν την ενσωμάτωση. Χρησιμοποιούν συμπληρωματικά και σε πλήρη συνέργεια με τα ισχύοντα νομοθετικά πλαίσια,

²⁹ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Communication on migration, COM(2011) 248 final.

³⁰ Council of the European Union, Justice and Home Affairs, 14615/04, Brussels, 19 November 2004.

συμπεριλαμβανομένων των διεθνών πράξεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα, των κοινοτικών πράξεων που περιλαμβάνουν διατάξεις σχετικές με την ενσωμάτωση. τους στόχους της ΕΕ όσον αφορά την ισότητα των φύλων και τη μη διακριτική μεταχείριση, καθώς και άλλων πολιτικών της ΕΕ.

Για την ενίσχυση της εφαρμογής τους η Επιτροπή εξέδωσε το 2005 την ανακοίνωση³¹ Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη-Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι ΚΒΑ αναφέρονται επίσης στα εγχειρίδια σχετικά με την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες. Οι κοινές βασικές αρχές, όπως ανακοινώθηκαν από την Επιτροπή, είναι οι εξής:

1. Η ένταξη αποτελεί μια δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής και συμβιβασμού μεταξύ μεταναστών και των πολιτών των χωρών της ΕΕ.
2. Η ένταξη υποδηλώνει το σεβασμό των κυρίαρχων αξιών της ΕΕ.
3. Η απασχόληση αποτελεί πρωτεύοντα παράγοντα της διαδικασίας ένταξης και πεδίο ουσιαστικής συμμετοχής και συμβολής των μεταναστών προς την κοινωνία υποδοχής.
4. Οι βασικές γνώσεις της γλώσσας, της ιστορίας και των θεσμών της κοινωνίας υποδοχής είναι απαραίτητες για την ένταξη. Η παροχή στους μετανάστες της δυνατότητας να αποκτήσουν τις βασικές αυτές γνώσεις έχει ουσιώδη σημασία για μια επιτυχή ένταξη.
5. Η εκπαίδευση των μεταναστών είναι κρίσιμη για την προετοιμασία αυτών και των απογόνους τους, για την επιτυχημένη και ενεργή συμμετοχή τους στην κοινωνία υποδοχής.
6. Η πρόσβαση των μεταναστών στα θεσμικά όργανα, καθώς και σε δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, με όρους ισότητας προς τους πολίτες των χωρών μελών της ΕΕ αποτελεί θεμέλιο για μια καλύτερη ένταξη.
7. Η διαρκής αλληλεπίδραση μεταξύ μεταναστών και πολιτών των κρατών μελών συνιστά θεμελιώδη μηχανισμό ένταξης. Τα κοινά φόρουμ, ο διαπολιτισμικός διάλογος, η εκπαίδευση σχετικά με τους μετανάστες και τους πολιτισμούς τους,

³¹ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union COM(2005) 389 final.

και η βελτίωση των συνθηκών ζωής σε αστικά περιβάλλοντα, ενισχύουν την αλληλεπίδραση μεταξύ μεταναστών και πολιτών των κρατών μελών.

8. Ο σεβασμός των πολιτισμικών διαφορών και των θρησκευτικών πεποιθήσεων διασφαλίζεται στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και πρέπει να προστατεύεται, εκτός αν αυτές αντιτίθενται σε άλλα απαραβίαστα ευρωπαϊκά δικαιώματα ή με το εκάστοτε εθνικό δίκαιο.
9. Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία και στη διαμόρφωση των πολιτικών και των μέτρων ένταξης, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, συνεισφέρει σημαντικά στην ένταξή τους.
10. Η ενσωμάτωση των πολιτικών και των μέτρων ένταξης σε όλες τα σχετικά χαρτοφυλάκια πολιτικής, επίπεδα διακυβέρνησης και δημοσίων υπηρεσιών, αποτελεί σημαντικό θέμα διαμόρφωσης και εφαρμογής δημοσίων πολιτικών.
11. Η ανάπτυξη σαφούς στόχευσης, δεικτών και μηχανισμών αξιολόγησης είναι απαραίτητη προκειμένου να χαραχθούν οι πολιτικές ένταξης, να αξιολογηθεί η πρόοδός τους και να καταστεί αποτελεσματικότερη η ανταλλαγή σχετικών πληροφοριών.

Κεφάλαιο 3

Κοινοτική προσέγγιση στη διαδικασία ένταξης των μεταναστών

3.1 Βασικές Κατευθυντήριες Υποδείξεις

Με βάση το θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο που τέθηκε παραπάνω η ΕΕ και ιδιαίτερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή βρίσκονται σε μια δυναμική διαδικασία διαμόρφωσης μιας κοινοτικής προσέγγισης σε σχέση με τη διαδικασία ένταξης των μεταναστών. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας διατυπώνονται μια σειρά από γενικές παραμέτρους και αρκετούς επιμέρους παράγοντες.

Σύμφωνα με την Επιτροπή³² η ένταξη των μεταναστών ορίζεται ως μια αμφίδρομη διαδικασία βασιζόμενη σε αμοιβαία δικαιώματα και αντίστοιχες υποχρεώσεις των νομίμων 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.

Η ένταξη λοιπόν προϋποθέτει μια ισορροπημένη σχέση υποχρεώσεων και δικαιωμάτων και όσο περνάει ο χρόνος διαμονής του μετανάστη στη χώρα υποδοχής, τόσα περισσότερα δικαιώματα αλλά και υποχρεώσεις 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 αμέσως μόλις η διαμονή τους καταστεί σε κάποιο βαθμό μόνιμη ή σταθερή.

³² Commission of the European Communities., Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, COM(2003) 336 final.

Έχοντας υπόψη τον παραπάνω ορισμό καθώς και τις 11 Βασικές Αρχές της Ένωσης μπορεί να γίνει μια προσέγγιση της διαδικασίας ένταξης των μεταναστών στην ΕΕ μέσα από τρεις παραμέτρους (Penninx, 2004): (α) κοινωνικό-οικονομική, (β) νομική / πολιτική και (γ) πολιτισμική (cultural).

Η κοινωνικό-οικονομική ένταξη περιλαμβάνει την απασχόληση και την πρόσβαση στις υπηρεσίες (υγεία, κοινωνική ασφάλιση, εκπαίδευση, στέγαση, κατάρτιση). Σε αυτά μπορεί να προστεθεί και η γνώση της γλώσσας και των θεσμών της κοινωνίας υποδοχής, πεδία που αποκτούν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία τα τελευταία χρόνια στα κράτη-μέλη της Ένωσης και συνδέονται με τη δυνατότητα συμμετοχής των μεταναστών στην αγορά εργασίας.

Η νομική/πολιτική ένταξη περιλαμβάνει καταρχάς την νομιμότητα και μονιμότητα της παραμονής, με άλλα λόγια την ασφάλεια δικαίου, και έπειτα τα δικαιώματα συμμετοχής στο πολιτικοκοινωνικό γίνεσθαι είτε με τη συμμετοχή στην κοινωνία πολιτών και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, είτε με την εκχώρηση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις τοπικές εκλογές είτε, επίσης, με την πολιτογράφηση και την απόκτηση εν τέλει όλου του φάσματος των δικαιωμάτων.

Τέλος, η πολιτισμική ένταξη αναφέρεται τόσο στο σεβασμό, εκ μέρους των μεταναστών, των αξιών της κοινωνίας που τους υποδέχεται -δηλαδή τις δημοκρατικές αξίες της Ένωσης και των κρατών-μελών της αλλά και τις ιδιαίτερες αξίες του κάθε ενός κράτους-μέλους χωριστά- όσο και στο δικαίωμα των μεταναστών να ασκούν ελεύθερα τις πολιτιστικές και θρησκευτικές τους συνήθειες και πρακτικές. Ακόμη, η πολιτισμική ένταξη αφορά στη συχνότητα και την ποιότητα των επαφών μεταξύ γηγενών και μεταναστών, στην αλληλογνωριμία και τον μεταξύ τους διάλογο, στην εκπαίδευση των παιδιών μέσα σε ένα πολυπολιτισμικό περιβάλλον και στις αντιλήψεις και πρακτικές της κοινωνίας υποδοχής τόσο σε δομικό (π.χ. δημόσιες υπηρεσίες, θεσμοί) όσο και σε ατομικό επίπεδο.

Στο πλαίσιο αυτό οι κρίσιμοι επιμέρους παράγοντες για την ένταξη των μεταναστών³³ αφορούν την ένταξη στην αγορά εργασίας, την εκπαίδευση και γλωσσικές ικανότητες, στέγη και οικιστικά θέματα, τις υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες, καθώς και το κοινωνικό και πολιτισμικό περιβάλλον.

³³ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment [COM(2003) 336 final].

3.2 Ένταξη στην αγορά εργασίας

Η πρόσβαση στην αγορά εργασίας είναι ζωτικής σημασίας για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην κοινωνία. Η πλήρης ένταξή τους στην αγορά εργασίας της ΕΕ ενδέχεται να συμβάλει περαιτέρω στο να καταστεί η ευρωπαϊκή οικονομία ικανή να αναπτύξει πλήρως τις δυνατότητές της όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση. Οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις θεωρούν την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας ως μια από τις βασικές τους προτεραιότητες στον τομέα της ένταξης. Αυτό συμβαίνει διότι σε πολλές χώρες οι μετανάστες και κυρίως οι νέοι μετανάστες, παρουσιάζουν εξαιρετικά δυσμενή αποτελέσματα ως προς τα ποσοστά απασχόλησης και ανεργίας, τους μισθούς ή την απασχόληση με βάση τα προσόντα.

Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικούς φραγμούς που πρέπει να καταργηθούν αποτελούν και οι διακρίσεις στο χώρο εργασίας, καθώς και η ρατσιστική συμπεριφορά³⁴. Αν και συχνά είναι δύσκολη η αναγνώριση και η σαφής απόδειξη της διακριτικής μεταχείρισης στην απασχόληση, ορισμένα αποδεικτικά στοιχεία μπορούν να χρησιμοποιηθούν προκειμένου αυτή να καταστεί πιο διαφανής³⁵. Οι στατιστικές αποδείξεις της ύπαρξης διακριτικής μεταχείρισης προέρχονται από στοιχεία τα οποία δείχνουν σημαντικές διαφορές στα ποσοστά ανεργίας μεταξύ των μεταναστών και των μη μεταναστών.

Για να μεγιστοποιηθεί η δυναμική 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). 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 ημεδαπούς.

³⁴ Η μεταφορά της οδηγίας για τη φυλετική ισότητα (2000/43/ΕΚ) και της οδηγίας για την ισότητα στην απασχόληση (2000/76/ΕΚ) είχε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση σαφούς νομοθεσίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων στα περισσότερα κράτη μέλη.

³⁵ 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.

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 (Απίστουλας, 2021).

3.3 Εκπαίδευση και γλωσσικές ικανότητες

Η εκπαίδευση και η κατάρτιση έχουν πρωταρχική σημασία για την επιτυχή ένταξη, καθώς οι μετανάστες αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα όσον αφορά την αναγνώριση των ακαδημαϊκών επιτευγμάτων και προσόντων τους, γεγονός που παρεμποδίζει την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών εκπαιδευτικής καθοδήγησης. Οι ανεπαρκείς γλωσσικές ικανότητες θεωρούνται ως ο κύριος φραγμός για την επιτυχή ένταξη. Η εκμάθηση της γλώσσας της χώρας υποδοχής συνεισφέρει στην ανάπτυξη των μεταναστών ως ανθρώπων και βελτιώνει τα επίπεδα κατανόησης τους σε σχέση με τις νέες διαφορετικές κοινωνίες στις οποίες βρίσκονται. Μπορεί, επίσης, να βελτιώσει τους διακρατικούς δεσμούς και την επικοινωνία, καθώς και να διευκολύνει την ανταλλαγή κοινωνικού κεφαλαίου.

Η λήψη υπόψη της φροντίδας των παιδιών και της πολιτιστικής και θρησκευτικής διάστασης είναι πολύ σημαντική για να μπορούν οι μετανάστες να παρακολουθήσουν μαθήματα γλώσσας, πολύ περισσότερο διότι κάτι τέτοιο μπορεί να επηρεάσει τις γλωσσικές γνώσεις των παιδιών τους. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι τα εκπαιδευτικά συστήματα δε διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο μόνον για την απόκτηση γνώσεων, αλλά λειτουργούν ως χώρος απόκτησης τυπικών και άτυπων πληροφοριών για τους κανόνες και τις αξίες της κοινωνίας και ως πολιτισμική γέφυρα (Απίστουλας, 2021).

3.4 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.

Η στέγαση έχει ζωτική σημασία για τα άτομα, τις οικογένειες και τις κοινότητες και αποτελεί βασικό παράγοντα για την προώθηση της ένταξης, ενώ η έλλειψη φθηνής ποιοτικής κατοικίας στις εθνικά μικτές περιοχές είναι ένα πρόβλημα που αντιμετωπίζουν μετανάστες και πρόσφυγες. Πολλοί μετανάστες αντιμετωπίζουν άμεση ή έμμεση διακριτική μεταχείριση στην αγορά στέγης (Baldwin-Edwards, 2005), ενώ η εθνοτική συγκέντρωση κατοικίας, τα λεγόμενα γκέτο, τείνει να απομονώνει τις κοινότητες και να παρεμποδίζει τη συμμετοχή τους στην ευρύτερη κοινωνία.

Οι κοινωνικοί διαχωρισμοί στις πόλεις μπορούν να υπερνικηθούν με την εφαρμογή σφαιρικών στρατηγικών αστικού και περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού που λαμβάνουν υπόψη την υποδομή, τη στέγη, την αναψυχή, τις υγειονομικές υπηρεσίες, τις μεταφορές, 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. Επιπλέον η Κοινή Βασική Αρχή αριθ. 7 προβλέπει με ποιον τρόπο οι πολιτικές στέγασης θα ενταχθούν στο πλαίσιο της ένταξης των μεταναστών, ορίζοντας πως πρέπει να υπάρχει ένας μηχανισμός συνεργασίας μεταξύ των μεταναστών και των υπηκόων της χώρας υποδοχής και όπου θα είναι βασικής σημασίας για την ένταξη. Η ύπαρξη κοινών χώρων συζήτησης και διαπολιτισμικών διαλόγων καθώς και η βελτίωση των συνθηκών ζωής στο αστικό περιβάλλον ενισχύει την επικοινωνία μεταξύ των μεταναστών και των πολιτών.

Οι στόχοι των πολιτικών για τις μειονεκτούσες ζώνες θα πρέπει να είναι σύμφωνοι με τον προγραμματισμό σε όλη την πόλη και στα σχέδια των πόλεων θα πρέπει να δίνεται προτεραιότητα στην κατασκευή γεφυρών μεταξύ των διαφόρων αστικών συνοικιών. Θα πρέπει δε να αντιμετωπίζεται ως προτεραιότητα κάθε ανισότητα όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών μεταξύ των διαφόρων περιοχών.

Οι εθνικές και τοπικές αρχές θα πρέπει να προσπαθήσουν να εντοπίσουν τα σοβαρά προβλήματα όσον αφορά την ποιότητα της στέγης και να στηρίζουν τις πρωτοβουλίες σε αξιόπιστα στοιχεία σχετικά με την κατάσταση των μεταναστών όσον αφορά την κατοικία. Για το σκοπό αυτό μπορούν να χρησιμοποιηθούν μελέτες, οι οποίες θα μπορούσαν να σχεδιαστούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιτρέπουν τη σύγκριση σε ευρωπαϊκό επίπεδο και τη θέσπιση ευρωπαϊκών κανόνων. Οι ιδιοκτήτες μπορούν να ενθαρρύνονται να βελτιώσουν την ποιότητα των ακινήτων τους και παράλληλα να τα προτείνουν σε μετανάστες (Απίστουλας, 2021).

3.5 Υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες

Η πρόσβαση των μεταναστευτικών πληθυσμών στις υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες είναι ένας ακόμα ζωτικός τομέας όπου απαιτείται η προσαρμογή των υφισταμένων πολιτικών. Οι υπηρεσίες παροχής υγείας θα πρέπει να συμβάλλουν στην πρόληψη των διακρίσεων εξασφαλίζοντας ότι αυτές οι υπηρεσίες είναι ευαισθητοποιημένες στις ιδιαιτερότητες των μεταναστών και αποφεύγονται οι διακρίσεις³⁶, όπως αναφέρεται και στην ανακοίνωση της Επιτροπής του 2003³⁷, *«Οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί ενδέχεται να αντιμετωπίζουν ειδικά προβλήματα υγείας που οφείλονται στην κατάστασή τους (π.χ. απομάκρυνσή από τα μέλη της οικογένειας, αβεβαιότητες που απορρέουν από το καθεστώς τους, ιδίως αν είναι προσωρινό) [...] Παράλληλα, οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην πρόσβασή τους σε υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες υψηλής ποιότητας [...]. Η αυξημένη συμμετοχή ατόμων διαφορετικής εθνικής προέλευσής 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»* (Απίστουλας, 2021).

3.6 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 σχολικά συμβούλια, αθλητικά σωματεία ή άλλες πτυχές της ζωής της τοπικής κοινότητας, ενώ οι μετανάστες θα πρέπει να ενθαρρύνονται να συμμετέχουν στη δημόσια συζήτηση. Πλήρης ένταξη χωρίς συμμετοχή στις διεργασίες της κοινωνίας υποδοχής είναι αδύνατη. Η προσαρμογή των υπηρεσιών στις ειδικές ανάγκες διαφόρων ομάδων του πληθυσμού είναι μια κοινή προσπάθεια που απαιτεί την ανάπτυξη της διαπολιτισμικής ικανότητας των δημόσιων και ιδιωτικών υπηρεσιών.

³⁶ Παγκόσμιο Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη. Αθήνα, 4-5 Νοεμβρίου 2009, «Συμμετοχή, προστασία και αποδοχή των μεταναστών στην κοινωνία- διασυνδέοντας τα ανθρώπινα δικαιώματα και την ενδυνάμωση των μεταναστών προς όφελος της ανάπτυξης».

³⁷ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment [COM(2003) 336 final].

Βασική απαίτηση μιας δίκαιης κοινωνίας είναι να έχουν όλα τα μέλη της τη δυνατότητα πρόσβασης στις υπηρεσίες. Οι πάροχοι των δημόσιων και ιδιωτικών υπηρεσιών έχουν την ευθύνη για τον περιορισμό και την εξάλειψη κάθε φραγμού πρόσβασης που μπορεί να αντιμετωπίζουν ειδικές ομάδες του πληθυσμού. Στις οργανώσεις αυτές παρατηρείται μεγάλη αλληλεπίδραση μεταξύ μεταναστών και λοιπών πολιτών, ενώ ο ανοικτός χαρακτήρας τους ενθαρρύνει τους μετανάστες να ενταχθούν ενεργά στη ζωή των οργανώσεων και κατ' επέκταση στην κοινωνία. Έτσι ενισχύονται αμοιβαία η προθυμία και η συνειδητή πρόθεση των μεταναστών να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο, καθώς και η δέσμευση των οργανώσεων να συμπεριλάβουν στους κόλπους τους όλα τα άτομα. Οι μετανάστες είναι μια από τις ομάδες που αντιμετωπίζουν συχνά εμπόδια λόγω γλωσσικών ή πολιτιστικών διαφορών. Επομένως η ενεργός συμμετοχή τους στην κοινωνία εξαρτάται από την κοινή προσπάθεια εντοπισμού και εξάλειψης αυτών των εμποδίων.

Οι δημόσιες και οι ιδιωτικές οργανώσεις θα πρέπει να είναι ανοικτές σε όλους τους πολίτες -μετανάστες και μη- και να ανταποκρίνονται στις ανάγκες που έχουν οι πολίτες ως μέλη, δικαιούχοι, εργοδότες και εργαζόμενοι, ως καταναλωτές και πάροχοι υπηρεσιών, ως πολιτικοί αρχηγοί και ψηφοφόροι, ως γονείς και παιδιά, ως δάσκαλοι και μαθητές. Παρότι κάθε προσπάθεια μείωσης των φραγμών πρόσβασης θα έχει θετικό αποτέλεσμα στη συμμετοχή των μεταναστών, οι πιο επιτυχημένες στρατηγικές ένταξης είναι εκείνες που βασίζονται στη συνολική αλλαγή της οργανωτικής αντίληψης. Με τον τρόπο αυτό τα μέτρα για την προσαρμογή του οργανισμού στην πολυμορφία δεν παραμένουν μεμονωμένες προσπάθειες, αλλά εντάσσονται στους στόχους και την ταυτότητα του οργανισμού στο σύνολό του. Η τοποθέτηση ατόμων μεταναστευτικής προέλευσης σε συμβούλια και επιτροπές συμβάλλει ώστε, κατά τη λήψη σημαντικών αποφάσεων, να εκφράζεται ένα ευρύ φάσμα απόψεων. Οι οργανώσεις μπορούν να ανατρέξουν στα υπάρχοντα μητρώα ατόμων με διαφορετική γλωσσική και πολιτισμική προέλευση για να ορίσουν τα μέλη των οργάνων.

Η δημοσιοποίηση επίσης της θετικής συμβολής των μεταναστών στην οικονομική και πολιτιστική κατάσταση της κοινωνίας είναι αρκετά σημαντική. Πρέπει να προβληθεί μια πιο θετική στάση της πολιτικής ηγεσίας για τους μετανάστες έτσι ώστε να έχει και το κοινό μια πιο θετική στάση για τους μετανάστες και να στηλιτεύεται ο ρατσισμός. Οι πολιτικοί και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης έχουν την πρώτη και βασική ευθύνη του εκπαιδευτικού ρόλου που πρέπει να διαδραματίζει η κοινή γνώμη.

Θα πρέπει να αποτελέσουν παράδειγμα για την κοινωνία των πολιτών δίνοντας έμφαση στην αξία της συμβολής των μεταναστών, εξασφαλίζοντας ότι η γενική κάλυψη των θεμάτων που αφορούν την ένταξη και ο τόνος της δημόσιας συζήτησης είναι ισόρροπος και βασίζεται σε ακριβείς πληροφορίες. 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 (Απίστουλας, 2021).

3.7 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. Ωστόσο, 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 προστασίας, γεγονός 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 υπογραμμίζοντας τη σημασία της ανταπόκρισης στις πολιτισμικές διαφορές, μπορούν να αυξήσουν την αποδοτικότητα του εργατικού δυναμικού και να τονώσουν το αίσθημα κοινωνικής ευθύνης.

Η ευαισθητοποίηση του πληθυσμού υποδοχής όσον αφορά τα οφέλη και τις προκλήσεις της μετανάστευσης αποτελεί κεντρικό στοιχείο μιας ενεργητικής στρατηγικής για την ένταξη (Απίστουλας, 2021).

Κεφάλαιο 4

Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών

4.1 Η ένταξη ως τρόπος αξιοποίησης του δυναμικού της μετανάστευσης

Τα τελευταία χρόνια, τα περισσότερα κράτη-μέλη της ΕΕ απέκτησαν την εμπειρία της αυξημένης μετανάστευσης. Σήμερα, 23 εκατ. υπήκοοι τρίτων χωρών διαμένουν στην ΕΕ, αποτελώντας το 5,1% του συνολικού πληθυσμού της (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Έτσι η σύνθεση του πληθυσμού της ΕΕ μεταβάλλεται, με αποτέλεσμα οι ευρωπαϊκές κοινωνίες να βρίσκονται αντιμέτωπες με το φαινόμενο της αυξανόμενης πολυμορφίας. Συνέπεια αυτής της εξέλιξης είναι η διαμόρφωση νέων συνθηκών όσον αφορά την κοινωνική συνοχή και τις αντιδράσεις των κυβερνήσεων απέναντι στις ανησυχίες των πολιτών. Η κινητικότητα των ανθρώπων, σε διαφορετικό βαθμό και για διάφορους λόγους, αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό του 21ου αιώνα στην Ευρώπη και παγκοσμίως.

Οι δημογραφικές αλλαγές επηρεάζουν επίσης έντονα την Ευρώπη, περιλαμβάνοντας τη γήρανση του πληθυσμού, την παράταση του προσδόκιμου ζωής και την σταδιακή συρρίκνωση του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας. Η νόμιμη μετανάστευση μπορεί να βοηθήσει στην αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών και να συμβάλλει στη βελτίωση της παραγωγικότητας για την οικονομία της ΕΕ (Απίστουλας, 2021). Δεδομένου ότι κάθε περιοχή έχει διαφορετικές δημογραφικές τάσεις, οι λύσεις πρέπει να είναι ειδικά προσαρμοσμένες στις ανάγκες της κάθε περιοχής. Προκειμένου να αξιοποιηθούν τα οφέλη από τη μετανάστευση στο έπακρο, η Ευρώπη πρέπει να βρει έναν τρόπο ώστε να αντεπεξέλθει στις διαφοροποιημένες και πολυπολιτισμικές κοινωνίες της, εντείνοντας τις προσπάθειές της όχι μόνο όσον αφορά τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, αλλά και όσον αφορά τις πολιτικές ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών.

Το 2011, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε μια Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2011) 455), στο πλαίσιο της οποίας ζητήθηκε μια ενισχυμένη και συνεκτική προσέγγιση ως προς την ένταξη,

σε διάφορους τομείς πολιτικής και διάφορες βαθμίδες διακυβέρνησης. Η ανανεωμένη Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών συμβάλλει στη συζήτηση σχετικά με τον τρόπο που θα οδηγήσει στην κατανόηση και την καλύτερη υποστήριξη της ένταξης. Στις διαδικασίες ένταξης επιβάλλεται να λαμβάνεται υπόψη η πολυμορφία των προσεγγίσεων, ανάλογα με τα διαφορετικά προβλήματα ένταξης που αντιμετωπίζουν οι διαφορετικές ομάδες μεταναστών - τόσο με χαμηλό, όσο και με υψηλό επίπεδο εξειδίκευσης- καθώς και τα άτομα που δικαιούνται διεθνή προστασία. Η Ευρώπη πρέπει να υιοθετήσει θετική στάση στα θέματα της πολυμορφίας και να θεσπίσει ισχυρές εγγυήσεις για τα θεμελιώδη δικαιώματα και την ισότιμη μεταχείριση, στη βάση του αμοιβαίου σεβασμού των διαφορετικών πολιτισμών και παραδόσεων, δίδοντας ιδιαίτερη προσοχή στις ευάλωτες ομάδες των μεταναστών.

Η συγκεκριμένη ανακοίνωση υπογραμμίζει τον ευρωπαϊκό προβληματισμό ένταξης, προτείνοντας συστάσεις και τομείς δράσης για την αντιμετώπιση των προβλημάτων. Στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, παρέχεται επισκόπηση των πρωτοβουλιών της ΕΕ για την υποστήριξη της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών. Η ΕΕ διαθέτει διάφορα μέσα τα οποία καθοδηγούν τα κράτη μέλη αλλά η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την ένταξη δεν μπορεί να υλοποιηθεί μόνο με τη βοήθεια των ευρωπαϊκών αυτών μέσων. Η ένταξη αποτελεί μια δυναμική, μακροχρόνια διαδικασία που απαιτεί προσπάθειες από ευρύ φάσμα συντελεστών σε διαφορετικούς τομείς δημόσιας πολιτικής και σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο αποδέκτες των συστάσεων που περιλαμβάνονται στην Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών είναι όλοι οι συντελεστές που παρεμβαίνουν στη διαδικασία ένταξης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011).

4.2 Η διαχείριση της ένταξης

Στοχεύοντας στην αξιοποίηση του δυναμικού της μετανάστευσης, οι πολιτικές ένταξης πρέπει να δημιουργήσουν τις ευνοϊκές συνθήκες για την οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική συμμετοχή των μεταναστών. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να βρεθούν αποτελεσματικές λύσεις στα προβλήματα της ένταξης σε κάθε εθνικό και τοπικό πλαίσιο, αλλά, δεδομένου ότι τα προβλήματα αυτά είναι κοινά για πολλά κράτη-μέλη, θα μπορούσε να οργανωθεί η ανταλλαγή πείρας. Παρά το γεγονός

ότι ο καθορισμός των στρατηγικών ένταξης δεν αποτελεί αποκλειστικό προνόμιο της ΕΕ, η ΕΕ μπορεί να προσφέρει το πλαίσιο της παρακολούθησης, της συγκριτικής αξιολόγησης και της ανταλλαγής ορθών πρακτικών, θεσμοθετώντας κίνητρα με τη βοήθεια των ευρωπαϊκών χρηματοοικονομικών μέσων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011).

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

Η ένταξη δεν είναι στατική, αλλά μια διαρκώς εξελισσόμενη (μεταβαλλόμενη) διαδικασία, η οποία απαιτεί στενή παρακολούθηση, συνεχείς προσπάθειες, καινοτόμες προσεγγίσεις και τολμηρές ιδέες. Ο προσδιορισμός των λύσεων δεν είναι εύκολος, αλλά η επιτυχής ένταξη των μεταναστών στην ΕΕ θα αποτελέσει σημαντική συμβολή στην επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί στην στρατηγική της Ευρώπης 2020, οι οποίοι αφορούν στην αύξηση των ποσοστών απασχόλησης σε 75% έως το 2020, τη μείωση των ποσοστών εγκατάλειψης του σχολείου σε λιγότερο από 10%, την αύξηση του μεριδίου του πληθυσμού που έχει ολοκληρώσει την τριτοβάθμια εκπαίδευση και την απαλλαγή 20 εκατ. ανθρώπων από τη φτώχεια ή τον κοινωνικό αποκλεισμό³⁸ (Απίστουλας, 2021).

4.3 Πεδία παρέμβασης για την επιτυχή κοινωνική ένταξη των μεταναστών

Οι προτεινόμενες δράσεις επικεντρώνονται στους ακόλουθους βασικούς τομείς:

- α) Ένταξη μέσω της συμμετοχής
- β) Περισσότερες δράσεις σε τοπικό επίπεδο
- γ) Σύμπραξη των χωρών καταγωγής

³⁸ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 25/26 Μαρτίου 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

Ένταξη μέσω της συμμετοχής

Η ένταξη αποτελεί διαδικασία που ξεκινά σε επιτόπια βάση και οι πολιτικές ένταξης πρέπει να αναπτυχθούν εφαρμόζοντας την γνήσια προσέγγιση «από κάτω προς τα πάνω», κοντά στο τοπικό επίπεδο. Οι εν λόγω πολιτικές περιλαμβάνουν δράσεις όπως είναι η παροχή στήριξης για την απόκτηση γλωσσικών γνώσεων, η συμμετοχή στην αγορά εργασίας, η συμμετοχή στα εκπαιδευτικά συστήματα, η διασφάλιση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης και η προώθηση της ισότιμης μεταχείρισης και της αίσθησης της ενσωμάτωσης. Όλες αυτές οι δράσεις αποσκοπούν στην αύξηση της συμμετοχής των μεταναστών στην κοινωνία.

Για την ένταξη απαιτείται η δέσμευση από την κοινωνία υποδοχής, για το καθεστώς φιλοξενίας των μεταναστών, το σεβασμό των δικαιωμάτων και των παραδόσεών τους και την ενημέρωσή τους για τις υποχρεώσεις τους. Οι μετανάστες πρέπει παράλληλα να δείχνουν την προθυμία να ενταχθούν και να σέβονται τους κανόνες και τις αξίες της κοινωνίας στην οποία ζουν (Απίστουλας, 2021).

Περισσότερες δράσεις σε τοπικό επίπεδο

Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των πολιτικών ένταξης θα πρέπει να γίνονται με την ενεργό συμμετοχή των τοπικών αρχών. Οι τοπικές αρχές είναι υπεύθυνες για ευρύ φάσμα υπηρεσιών και δραστηριοτήτων και διαδραματίζουν σημαίνων ρόλο στη διαμόρφωση της αλληλεπίδρασης μεταξύ των μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής. Οι παρεμβάσεις αφορούν στην αντιμετώπιση των προβλημάτων σε ιδιαίτερα υποβαθμισμένες αστικές περιοχές, στη βελτίωση της πολυεπίπεδης συνεργασίας και στη χρηματοδοτική ενίσχυση των τοπικών δράσεων από την ΕΕ (Απίστουλας, 2021).

Σύμπραξη των χωρών καταγωγής

Οι χώρες καταγωγής μπορούν να διαδραματίσουν συγκεκριμένο ρόλο στη στήριξη της διαδικασίας ένταξης, με τρεις τρόπους: α) λαμβάνοντας μέτρα πριν από την αναχώρηση των μεταναστών, β) διατηρώντας καρποφόρες επαφές μεταξύ των κοινοτήτων της διασποράς και των χωρών καταγωγής τους, γ) ενισχύοντας την συνεργασία, τις διαβουλεύσεις και τον συντονισμό (Απίστουλας, 2021).

Κεφάλαιο 5

Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης

5.1 Βασικές αρχές

Το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME) θεσπίστηκε βάσει του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ.516/2016 της 16ης Απριλίου 2014. Ο προϋπολογισμός του TAME για την περίοδο 2014-2020 ορίστηκε αρχικά στα €3,137 δις, ο οποίος υπερδιπλασιάστηκε κατά την οικονομική περίοδο 2014-2020, κυρίως λόγω της μεταναστευτικής κρίσης το 2015-2016.

Το TAME θεσπίστηκε με κύριο σκοπό τη βελτίωση και ενίσχυση των διαδικασιών ένταξης των μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, στο πλαίσιο ανάπτυξης μιας κοινής προσέγγισης της ΕΕ στο μεταναστευτικό τομέα, με βάση την εφαρμογή των αρχών της αλληλεγγύης και του επιμερισμού ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών και της συνεργασίας με τρίτες χώρες.

Το TAME δημιουργεί ένα ευέλικτο πλαίσιο το οποίο επιτρέπει στα κράτη-μέλη να λαμβάνουν χρηματοδοτικούς πόρους, μέσω των εθνικών τους προγραμμάτων, για τη στήριξη των τομέων πολιτικής σύμφωνα με τις ιδιαίτερες περιστάσεις και ανάγκες που αντιμετωπίζουν και με γνώμονα τους γενικούς και ειδικούς στόχους του Ταμείου.

Το TAME εκφράζει την αλληλεγγύη μέσω χρηματοδοτικής συνδρομής στα κράτη-μέλη, καθώς στηρίζει την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών προς την Ένωση στους τομείς στους οποίους η δράση της Ένωσης έχει τη μέγιστη προστιθέμενη αξία, ιδίως μέσω του επιμερισμού αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών-μελών και του επιμερισμού αρμοδιοτήτων, καθώς και της ενίσχυσης της συνεργασίας με τρίτες χώρες.

Για να αποτελεσματικό και να επιτύχει τη μέγιστη προστιθέμενη αξία, το TAME πρέπει να ακολουθεί μια περισσότερο στοχευμένη προσέγγιση, στηρίζοντας τις συνεπείς στρατηγικές που είναι ειδικά σχεδιασμένες για την προώθηση της ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών σε εθνικό, τοπικό ή/και περιφερειακό επίπεδο. Αυτές οι στρατηγικές πρέπει να εφαρμόζονται κυρίως από τοπικές ή περιφερειακές αρχές και μη κρατικούς φορείς, χωρίς όμως να αποκλείονται οι εθνικές αρχές, ιδίως όταν αυτό

επιβάλλεται από την ειδική διοικητική οργάνωση του κράτους μέλους ή όταν, σε ένα κράτος-μέλος, οι δράσεις ένταξης εμπίπτουν στην κοινή αρμοδιότητα του κράτους και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Οι οργανισμοί εφαρμογής θα πρέπει να επιλέγουν από ένα φάσμα διαθέσιμων μέτρων εκείνα που είναι καταλληλότερα για τις ιδιαίτερες περιστάσεις που αντιμετωπίζουν (Απίστουλας, 2021).

Οι δικαιούχοι χρηματοδότησης από το TAME είναι όλα τα κράτη-μέλη που συμμετέχουν στην υλοποίηση των στόχων, εκτός από τη Δανία. Για παράδειγμα, στους δικαιούχους συμπεριλαμβάνονται οι κρατικές και ομοσπονδιακές αρχές, τοπικοί δημόσιοι φορείς, μη κυβερνητικές οργανώσεις, ανθρωπιστικές οργανώσεις, εταιρείες ιδιωτικού και δημόσιου δικαίου, καθώς και εκπαιδευτικοί και ερευνητικοί οργανισμοί (Κανονισμός ΕΕ αριθ. 514/2014).

Το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού του TAME διατίθεται στα Εθνικά Προγράμματα, ενώ ένα μέρος αυτού χρησιμοποιείται για δράσεις σε επίπεδο ΕΕ (δράσεις της Ένωσης), για επείγουσα βοήθεια προς το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης και τεχνική βοήθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

5.2 Στόχοι

Γενικός στόχος του TAME είναι να συμβάλει στην αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και να βελτιώσει την εφαρμογή και ανάπτυξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής στα θέματα ασύλου, επικουρικής και προσωρινής προστασίας, καθώς και στην τήρηση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

Στο πλαίσιο του γενικού στόχου του, το TAME συνεισφέρει στους ακόλουθους κοινούς ειδικούς στόχους (Κανονισμός ΕΕ αριθ. 514/2014, άρθρο 3, παρ. 2):

- Ενίσχυση και ανάπτυξη όλων των πτυχών του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, συμπεριλαμβανομένης της εξωτερικής του διάστασης.
- Στήριξη της νόμιμης μετανάστευσης προς τα κράτη-μέλη της ΕΕ σύμφωνα με τις οικονομικές και κοινωνικές τους ανάγκες όπως οι ανάγκες της αγοράς εργασίας, με παράλληλη διασφάλιση της ακεραιότητας των συστημάτων μετανάστευσης των κρατών-μελών και προώθηση της αποτελεσματικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών.

- Ανάπτυξη στα κράτη-μέλη, που συμβάλλουν στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, δίκαιων και αποτελεσματικών στρατηγικών επιστροφής, με έμφαση στον διατηρήσιμο χαρακτήρα της επιστροφής και στην αποτελεσματική επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής και διέλευσης.
- Μεγαλύτερη αλληλεγγύη και κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών, ιδίως προς τα κράτη-μέλη που πλήττονται περισσότερο από τις εισροές μεταναστών και αιτούντων άσυλο, μεταξύ άλλων μέσω πρακτικής συνεργασίας.

5.3 Μέτρα ένταξης

Το ΤΑΜΕ στηρίζει δράσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο συνεκτικών στρατηγικών, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών σε τοπικό ή/και περιφερειακό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, το Ταμείο στηρίζει ειδικότερα τις παρακάτω δράσεις που εστιάζονται σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα σε κράτος-μέλος ή, ανάλογα με την περίπτωση, βρίσκονται σε διαδικασία απόκτησης νόμιμης κατοικίας σε ένα κράτος-μέλος (Κανονισμός ΕΕ αριθ. 514/2014, άρθρο 9, παρ. 1):

- Καθορισμός και χάραξη στρατηγικών ένταξης, με τη συμμετοχή τοπικών ή περιφερειακών φορέων και παροχή συμβουλών και βοήθειας σε τομείς όπως η στέγαση, τα μέσα διαβίωσης, η διοικητική και νομική καθοδήγηση, η υγεία, η ψυχολογική και κοινωνική φροντίδα, η φροντίδα παιδιών και η οικογενειακή επανένωση.
- Δράσεις παρουσίασης των υπηκόων τρίτων χωρών στην κοινωνία υποδοχής και δράσεις που επιτρέπουν την προσαρμογή τους σε αυτήν, την ενημέρωση για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, την συμμετοχή τους στην κοινωνική και πολιτιστική ζωή και την αποδοχή των κατοχυρωμένων αξιών στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Επιπλέον, μέτρα με επίκεντρο την εκπαίδευση και κατάρτιση, συμπεριλαμβανομένης της γλωσσικής κατάρτισης και προπαρασκευαστικών ενεργειών για τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας.
- Δράσεις προσωπικής ενδυνάμωσης για την κάλυψη των αναγκών των υπηκόων τρίτων χωρών, δράσεις ενθάρρυνσης των επωφελών επαφών και του εποικοδομητικού διάλογο με την κοινωνία υποδοχής, καθώς και δράσεις

προαγωγής της αποδοχής από την κοινωνία υποδοχής και με τη συμμετοχή των μέσων μαζικής ενημέρωσης.

- Δράσεις προώθησης της ισότητας πρόσβασης σε δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες, και τη δημιουργία ικανοτήτων των δικαιούχων, όπως ορίζει το άρθρο 2 στοιχείο ζ) του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 514/2014, μεταξύ άλλων μέσω της ανταλλαγής εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών και της δημιουργίας δικτύων.

Οι παραπάνω δράσεις λαμβάνουν υπόψη, σε κάθε περίπτωση εφόσον είναι αναγκαία, τις ειδικές ανάγκες των διαφόρων κατηγοριών υπηκόων τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, προσώπων που έχουν επανεγκατασταθεί ή μεταφερθεί και ειδικότερα των ευάλωτων προσώπων.

5.4 Εθνικά Προγράμματα

Όλα τα κράτη-μέλη (εκτός της Δανίας η οποία δεν συμμετέχει στο εν λόγω Ταμείο) καταρτίζουν Εθνικά Προγράμματα που περιγράφουν τις δράσεις μέσω των οποίων σκοπεύουν να επιτύχουν τους στόχους που καθορίζονται στον κανονισμό του ΤΑΜΕ.

Συγκεκριμένα, τα Εθνικά Προγράμματα (Κανονισμός ΕΕ αριθ. 514/2014, άρθρο 19, παρ. 1):

- Εξετάζονται και εγκρίνονται σύμφωνα με το άρθρο 14 του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 514/2014.
- Προάγουν την ενίσχυση της δημιουργίας του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου διασφαλίζοντας την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή του κεκτημένου της Ένωσης σε θέματα ασύλου και την εύρυθμη λειτουργία του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013.
- Συνεισφέρουν στον καθορισμό και στην ανάπτυξη στρατηγικών ένταξης, που καλύπτουν διάφορες πτυχές της αμφίδρομης δυναμικής διεργασίας, σε εθνικό/τοπικό/περιφερειακό επίπεδο, κατά περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών, για να αντιμετωπιστούν οι ειδικές ανάγκες των διαφόρων κατηγοριών μεταναστών και να αναπτυχθούν αποτελεσματικές συμπράξεις μεταξύ όλων των αρμόδιων φορέων.

- Συμβάλλουν στην ανάπτυξη προγράμματος επιστροφής, το οποίο περιλαμβάνει συνιστώσα επικουρούμενης οικειοθελούς επιστροφής και, κατά περίπτωση, συνιστώσα (επαν)ένταξης.

Τα Εθνικά Προγράμματα πρέπει να αποτελούνται από τα ακόλουθα στοιχεία (Κανονισμός ΕΕ αριθ. 514/2014, άρθρο 14):

- Περιγραφή της κατάστασης αναφοράς στο κράτος-μέλος, συνοδευόμενη από τα απαραίτητα πραγματικά στοιχεία για τη σωστή αξιολόγηση των απαιτήσεων και ανάλυση των αναγκών του κράτους-μέλους και των τιθέμενων εθνικών στόχων για την ικανοποίηση των αναγκών αυτών κατά την περίοδο κάλυψης του προγράμματος.
- Κατάλληλη στρατηγική καθορισμού των επιδιωκόμενων στόχων με τη στήριξη του κοινοτικού προϋπολογισμού, καθώς και των ειδικών στόχων επίτευξής τους, ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα και παραδείγματα προβλεπόμενων δράσεων για την επίτευξη των στόχων και περιγραφή του τρόπου κάλυψης των στόχων των ειδικών κανονισμών.
- Μηχανισμούς εξασφάλισης του συντονισμού και ενημέρωση για το πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης που θα τεθεί σε εφαρμογή και τους δείκτες μέτρησης της προόδου ως προς την υλοποίηση των επιδιωκόμενων στόχων σε σχέση με την κατάσταση αναφοράς στο κράτος-μέλος.
- Διατάξεις εφαρμογής του εθνικού προγράμματος που περιλαμβάνουν τον ορισμό των αρμόδιων αρχών και συνοπτική περιγραφή του εξεταζόμενου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, καθώς και προσχέδιο χρηματοδότησης ενδεικτικά κατανεμημένο για κάθε οικονομικό έτος της περιόδου, περιλαμβάνοντας και ενδείξεις των δαπανών για τεχνική βοήθεια και τα χρησιμοποιούμενα μέσα/ μεθόδους για τη δημοσιοποίηση του εθνικού προγράμματος.

Κεφάλαιο 6

Προκλήσεις και προοπτικές των πολιτικών κοινωνικής ένταξης

6.1 Σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη (2021-2027)

Το σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη για την περίοδο 2021-2027 (COM(2020) 758 τελικό) προωθεί την ένταξη όλων, αναγνωρίζοντας τη σημαντική συμβολή των μεταναστών στην ΕΕ και αντιμετωπίζοντας τα εμπόδια που μπορούν να παρεμποδίσουν τη συμμετοχή και την ένταξη των ανθρώπων με μεταναστευτικό υπόβαθρο, από νεοεισερχόμενους σε πολίτες, στην ευρωπαϊκή κοινωνία. Βασίζεται στην αρχή ότι η χωρίς αποκλεισμούς ένταξη απαιτεί προσπάθειες τόσο από το ίδιο το άτομο όσο και από την κοινότητα υποδοχής και καθορίζει νέες δράσεις που στηρίζονται στα επιτεύγματα του προηγούμενου σχεδίου δράσης του 2016.

Σύμφωνα με τον Αντιπρόεδρο για την Προώθηση του Ευρωπαϊκού Τρόπου Ζωής μας, Μαργαρίτη Σχοινά: *«Η ένταξη ενσαρκώνει τον ευρωπαϊκό τρόπο ζωής. Οι πολιτικές ενσωμάτωσης και ένταξης είναι ζωτικής σημασίας για τους νεοεισερχόμενους και για τις τοπικές κοινότητες, ενώ παράλληλα συμβάλλουν στη δημιουργία συνεκτικών κοινωνιών και ισχυρών οικονομιών. Όλοι όσοι έχουν το δικαίωμα να βρίσκονται στην Ευρώπη θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στα εργαλεία που χρειάζονται προκειμένου να αξιοποιήσουν στο έπακρο τις δυνατότητές τους και να αναλάβουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που διέπουν την Ένωσή μας»³⁹.*

Η Ίλβα Γιούανσον, επίτροπος Εσωτερικών Υποθέσεων, δήλωσε χαρακτηριστικά: *«Ο κάθε μετανάστης είναι 'ένας από εμάς' και όχι 'ένας από αυτούς'. Όλοι διαδραματίζουν έναν ρόλο στη διασφάλιση της συνοχής και της ευημερίας των κοινωνιών μας. Η ενσωμάτωση και η ένταξη σημαίνουν ότι αφουγκραζόμαστε τις μεταναστευτικές κοινότητες και ότι διασφαλίζουμε τη δυνατότητα όλων να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους, ανεξάρτητα από το υπόβαθρό τους. Η χωρίς αποκλεισμούς ένταξη παρέχει σε όλους την ίδια στήριξη και τα ίδια εργαλεία που τους είναι απαραίτητα για να συνεισφέρουν στην κοινωνία. Κατά αυτόν τον τρόπο, οι*

³⁹ Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_20_2178

μετανάστες μπορούν να αξιοποιήσουν πλήρως τις δυνατότητές τους και οι κοινωνίες μας να επωφεληθούν από τη δύναμη και τις δεξιότητές τους»⁴⁰.

Όπως τονίζεται στο νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, η επιτυχής ενσωμάτωση και ένταξη αποτελεί ουσιαστικό μέρος μιας ορθά διαχειριζόμενης και αποτελεσματικής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο. Είναι επίσης ζωτικής σημασίας για την κοινωνική συνοχή και για μια δυναμική οικονομία που θα λειτουργεί προς το συμφέρον όλων.

Το σχέδιο δράσης προτείνει στοχευμένη και προσαρμοσμένη στήριξη η οποία λαμβάνει υπόψη ατομικά χαρακτηριστικά τα οποία ενδέχεται να δημιουργούν ειδικές προκλήσεις για τα άτομα με μεταναστευτικό υπόβαθρο, όπως το φύλο ή το θρησκευτικό υπόβαθρο. Η επιτυχής ενσωμάτωση και ένταξη εξαρτάται τόσο από την έγκαιρη δράση όσο και από την μακροπρόθεσμη δέσμευση. Παρότι οι εθνικές κυβερνήσεις είναι κατά κύριο λόγο αρμόδιες για τη χάραξη και την εφαρμογή κοινωνικών πολιτικών, η ΕΕ διαδραματίζει καίριο ρόλο στη στήριξη των κρατών-μελών μέσω της ανάπτυξης κατευθυντήριων γραμμών, της χρηματοδότησης και της προώθησης σχετικών εταιρικών σχέσεων (European Commission, 2020).

6.2 Βασικές δράσεις υλοποίησης της ενταξιακής πολιτικής της ΕΕ

Όπως αναφέρονται στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με το Σχέδιο Δράσης για την Ένταξη και την Συμπερίληψη 2021-2027 (COM(2020) 758 τελικό), τα κύρια μέτρα/δράσεις για την κοινωνική ένταξη είναι τα ακόλουθα:

- Εκπαίδευση χωρίς αποκλεισμούς και κατάρτιση από την προσχολική έως την τριτοβάθμια εκπαίδευση, η οποία δίνει έμφαση στη διευκόλυνση της αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων και στη συνεχή εκμάθηση γλωσσών, με στήριξη από κονδύλια της ΕΕ.
- Βελτίωση ευκαιριών απασχόλησης και αναγνώρισης δεξιοτήτων για την πλήρη εκτίμηση της συμβολής των μεταναστευτικών κοινοτήτων, και ιδίως των γυναικών, και τη διασφάλιση της στήριξής τους για την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων τους.

⁴⁰ Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_20_2178

- Προώθηση της πρόσβασης σε υγειονομικές υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένης της ψυχικής περίθαλψης, για άτομα με μεταναστευτικό υπόβαθρο και ευκαιρίες για τα κράτη-μέλη στην ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.
- Πρόσβαση σε επαρκή και οικονομικά προσιτή στέγαση χρηματοδοτούμενη από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης και το Invest EU, καθώς και πλατφόρμες χρηματοδότησης για την ανταλλαγή εμπειριών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο σχετικά με την καταπολέμηση των διακρίσεων στην αγορά κατοικίας.

Οι προτεινόμενες δράσεις βασίζονται στα διδάγματα που αποκομίστηκαν από το Σχέδιο Δράσης του 2016 για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και στις διαβουλεύσεις της Επιτροπής από τον Ιούνιο έως τον Οκτώβριο 2020 με ευρύ φάσμα παραγόντων. Στις διαβουλεύσεις περιλαμβάνεται μια δημόσια διαβούλευση καθώς και στοχευμένες διαβουλεύσεις με τα κράτη-μέλη, με τοπικές και περιφερειακές αρχές, κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους, εργοδότες, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, ιδρύματα, διεθνείς οργανισμούς, μετανάστες και πρόσφυγες. Επιπλέον, το σχέδιο δράσης βασίζεται σε στοιχεία και δεδομένα που έχουν συλλεχθεί από πληθώρα πρόσφατων ερευνών και μελετών που έχει διεξαγάγει η Επιτροπή στον τομέα αυτόν, όπως το Ευρωβαρόμετρο του 2018 για την ένταξη, εκθέσεις του Κέντρου γνώσεων για θέματα μετανάστευσης και δημογραφίας, καθώς και την κοινή έκθεση ΟΟΣΑ-ΕΕ σχετικά με τους δείκτες ενσωμάτωσης.

Η Επιτροπή θα εποπτεύει την υλοποίηση των δράσεων που προτείνονται στο σχέδιο και θα προβεί σε ενδιάμεση επανεξέταση στα τέλη του 2024. Στο πλαίσιο αυτό θα αναπτύξει μια διαδραστική διαδικτυακή πλατφόρμα, η οποία θα φιλοξενείται στον ευρωπαϊκό ιστότοπο για την ένταξη (<https://ec.europa.eu/migrant-integration/>), προκειμένου να παρακολουθείται η πρόοδος και να δίνεται η δυνατότητα σε ευρύ φάσμα εταίρων να συνεισφέρουν. Η Επιτροπή θα υποβάλλει επίσης τακτικές εκθέσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.

6.3 Συνεργασίες με Ευρωπαϊκούς και Διεθνείς Οργανισμούς

Η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης (ΔΚΕ) στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων της συνεργάζεται με τους ακόλουθους Ευρωπαϊκούς και Διεθνείς Οργανισμούς⁴¹:

- Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο για την Ένταξη
- Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο για τη Μετανάστευση
- Τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
- Την Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ)
- Την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας
- Τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), υπό τα Διεθνή Σύμφωνα και τις Διεθνείς Συμβάσεις για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα, την εξάλειψη όλων των μορφών φυλετικών διακρίσεων, τα δικαιώματα του παιδιού, τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία
- Την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες
- Το Διεθνές Ταμείο Επείγουσας Βοήθειας των Ηνωμένων Εθνών για τα Παιδιά
- Την Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ)
- Τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ)
- Τον Διεθνή Οργανισμό Διακυβερνητικών Διαβουλεύσεων για τη μετανάστευση, το άσυλο και τους πρόσφυγες
- Τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)
- Τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ)
- Το Συμβούλιο της Ευρώπης (ΣτΕ)

⁴¹ Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/migration-policy/integration/politiki-entaxis-se-eyropaiko-kai-diethnes-epipedo/>

6.4 Δράσεις ένταξης σε ευρωπαϊκό επίπεδο με συμμετοχή της Ελλάδας

6.4.1 Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ένταξης

Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ένταξης (European Integration Network) συστάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως μετεξέλιξη των Εθνικών Σημείων Επαφής για την Ένταξη (National Contact Points on Integration). Η σύστασή του πραγματοποιήθηκε κατ' επιταγή του Σχεδίου Δράσης για την Ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών [COM(2016) 377 τελικό], συνεδριάζοντας για πρώτη φορά τον Οκτώβριο του 2016. Στο εν λόγω Δίκτυο η Ελλάδα εκπροσωπείται από τον προϊστάμενο της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης.

Στα κύρια καθήκοντα του Ευρωπαϊκού Δικτύου για την Ένταξη της ΕΕ περιλαμβάνονται⁴²:

- η παροχή συμβουλών και εμπειρογνομosύνης στην ΕΕ και στις υπηρεσίες της για θέματα σχετικά με την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών,
- η πληροφόρηση της ΕΕ και των κρατών-μελών για τις εξελίξεις αναφορικά με τις πολιτικές ένταξης σε εθνικό επίπεδο,
- η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών αρχών, αλλά και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, με τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών και με άλλα δίκτυα των κρατών μελών (σε επίπεδο ΕΕ) σε σχετικούς τομείς πολιτικής (π.χ. εργασία, εκπαίδευση, ισότητα).

6.4.2 Πρόγραμμα Αμοιβαίας Βοήθειας του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ένταξης

Το «Πρόγραμμα Αμοιβαίας Βοήθειας» (Mutual Assistance Project) θεσπίστηκε από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ένταξης και αποτελεί έναν μηχανισμό ανταλλαγής γνώσεων και εμπειριών στον ενταξιακό τομέα μεταξύ των κρατών-μελών, το οποίο είναι ανοιχτό προς υποβολή προτάσεων στις αρχές κάθε χρόνου.

Τα κράτη-μέλη καλούνται να εκδηλώσουν το ενδιαφέρον τους για λήψη υποστήριξης πάνω σε ένα συγκεκριμένο ενταξιακό ζήτημα με ξεκάθαρο και ορισμένο στόχο και περιορισμένο χρονικό ορίζοντα, καθώς επίσης και να υποδείξουν τα κράτη-μέλη με τα οποία επιθυμούν να συνεργαστούν κρίνοντας ότι διαθέτουν ανάλογη εμπειρία.

⁴² Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/migration-policy/integration/politiki-entaxis-se-eyropaiko-kai-diethnes-epipedo/>

Συγκεκριμένα, ένα κράτος-μέλος υποβάλλει αίτημα με το οποίο ζητά να λάβει την υποστήριξη ενός ή δύο άλλων κρατών-μελών για την ανάπτυξη ή τη βελτίωση μιας συγκεκριμένης πολιτικής ή πρακτικής στον τομέα της ένταξης.

Το έργο θα πρέπει επίσης να συνδέεται με την επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου (π.χ. αναμόρφωση της στρατηγικής, υλοποίηση μιας νέας πολιτικής ή προγράμματος). Στα προτεινόμενα έργα μπορεί να περιλαμβάνονται δραστηριότητες όπως διακρατικές συναντήσεις, αποστολές εμπειρογνομόνων, τεχνικά εργαστήρια και συμβουλευτική μέσω Διαδικτύου. Από την πλευρά της η ΕΕ δεσμεύεται στην παροχή της οικονομικής και υλικοτεχνικής υποστήριξης για τις δραστηριότητες που περιλαμβάνει το έργο.

Η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης συμμετείχε το 2019 σε αντίστοιχο Πρόγραμμα Αμοιβαίας Βοήθειας, μαζί με την Κύπρο και την Εσθονία, ανταποκρινόμενη στην πρόταση της Κύπρου που αφορούσε ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών για τη συγκρότηση Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη και τη διαβούλευση σε τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό πραγματοποιήθηκε η πρώτη επίσκεψη εργασίας στην Θεσσαλονίκη 14-15 Νοεμβρίου 2019, με τη συμμετοχή εκπροσώπων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Κύπρου και της Ελλάδας, ενώ στις 9-10 Δεκεμβρίου 2019 πραγματοποιήθηκε στη Λευκωσία η τελική επίσκεψη εργασίας στο πλαίσιο του Προγράμματος Αμοιβαίας Βοήθειας.

Με δεδομένη την άκρως επιτυχημένη εμπειρία της συμμετοχής αυτής, η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης υπέβαλε τον Ιανουάριο του 2020 αίτημα για Πρόγραμμα Αμοιβαίας Βοήθειας, ζητώντας τη συνδρομή της Αυστρίας και της Ιταλίας με στόχο την ανταλλαγή απόψεων-καλών πρακτικών και εμπειρογνωμοσύνης σε συγκεκριμένη θεματολογία με κεντρικούς άξονες: α) τη συνέργεια τοπικών αρχών και άλλων τοπικών παραγόντων στο σχεδιασμό και εκτέλεση προγραμμάτων και δράσεων κοινωνικής ένταξης και β) την καλύτερη οργάνωση της συνεργασίας ανάμεσα στην κεντρική κυβέρνηση και τις τοπικές αρχές με στόχο την ομαλή ένταξη προσφύγων και μεταναστών σε τοπικές κοινωνίες.

Το εν λόγω αίτημα εγκρίθηκε τον Φεβρουάριο του 2020 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η δράση αναμένεται να υλοποιηθεί εντός του 2021, παρατεινόμενη λόγω της πανδημίας⁴³.

⁴³ Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/migration-policy/integration/politiki-entaxis-se-eyropaiko-kai-diethnes-epipedo/>

Κεφάλαιο 7

Βέλτιστες πρακτικές κοινωνικής και εργασιακής ένταξης μεταναστών

7.1 Το παράδειγμα της Ισπανίας

Βέλτιστες πρακτικές στον τομέα της υποδοχής

- Εξατομικευμένη φροντίδα και παροχή ψυχοκοινωνικής στήριξης στους μετανάστες: εστίαση της προσοχής στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε μετανάστη, «ώστε να μάθουμε από τους ίδιους τις ανάγκες και τα προβλήματα κάθε ατόμου και να προσπαθήσουμε να δώσουμε επαρκείς λύσεις».
- Νομική υποστήριξη: ενημέρωση των νεοαφιχθέντων μεταναστών για το θεσμικό πλαίσιο και τα δικαιώματά τους στην χώρα υποδοχής από τη στιγμή που φτάνουν.
- Κατά προτεραιότητα εξυπηρέτηση των πλέον ευάλωτων μεταναστών: άμεση παροχή κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών σε ασυνόδευτα ανήλικα, γυναίκες, εγκύους, θύματα βασανιστηρίων/ κακομεταχείρισης, άτομα με αναπηρίες, υπερήλικες, θύματα εμπορίας ανθρώπων, επιζήσαντες/επιζήσασες σεξουαλικής και έμφυλης βίας.
- Ενίσχυση άτυπων δικτύων: πρόκειται για ενώσεις συνεργασίας (τυπικές ή άτυπες) μεταξύ οργανώσεων με νομική προσωπικότητα και άτυπων ομάδων (οργανώσεων χωρίς νομική προσωπικότητα) που συνεργάζονται και δρουν εθελοντικά και εστιάζουν στην αντιμετώπιση κοινών κοινωνικών ζητημάτων που αντιμετωπίζουν μετανάστες που κινδυνεύουν με αποκλεισμό (Kreile & Wingerter, 2017).

Βέλτιστες πρακτικές στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης

- Δημιουργία εργαλείων αυτό-διδασκαλίας: ανάπτυξη εργαλείων για να διευκολύνουν την εκπαιδευτική διαδικασία για τους μετανάστες, έτσι ώστε να μπορούν να τα χρησιμοποιούν οποιαδήποτε στιγμή και να ακολουθήσουν το δικό τους εκπαιδευτικό μονοπάτι.

- Οργάνωση διαγωνισμού γνώσης Ισπανικών: στόχος είναι η τόνωση του ενδιαφέροντος για την εκμάθηση της Ισπανικής γλώσσας μέσω της οργάνωσης διαγωνισμών που δίνουν τη δυνατότητα στους συμμετέχοντες να αλληλοεπιδράσουν, τόσο οι μετανάστες μεταξύ τους, όσο και οι μετανάστες με τους ανθρώπους των πόλεων που φιλοξενούνται.
- Επιμόρφωση για τα στελέχη των υπηρεσιών ένταξης μεταναστών: οργάνωση επιμορφωτικών προγραμμάτων για τους εργαζομένους στον τομέα της μετανάστευσης με σκοπό να ενημερωθούν για τις αλλαγές στους νόμους ασύλου, για τις πολιτιστικές και θρησκευτικές συνήθειες που επικρατούν στις χώρες από όπου κατάγονται οι μετανάστες κ.λπ.
- Μαθήματα εκμάθησης της γλώσσας: η εκμάθηση των Ισπανικών αποτελεί πολύ σημαντικό ζήτημα όσον αφορά την ένταξη των μεταναστών, όχι μόνο γιατί είναι απαραίτητη για την εύρεση εργασίας αλλά και για να κατανοήσουν την κοινωνία που τους φιλοξενεί και να ενταχθούν στην καθημερινή ρουτίνα των άλλων (Kreile & Wingerter, 2017).

Βέλτιστες πρακτικές στον τομέα της ενσωμάτωσης και της αυτονομίας

- Ειδικά προγράμματα για την ένταξη των γυναικών και των νέων μεταναστών: η υλοποίηση ειδικών προγραμμάτων ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες και στα βιώματα των γυναικών και των νέων μεταναστών.
- Προπαρασκευαστικά σεμινάρια για την απόκτηση της Ισπανικής ιθαγένειας.
- Οργάνωση δραστηριοτήτων αναψυχής: ένας τρόπος να μάθει ο ένας τον άλλο και να ενταχθεί στην κοινωνία έχοντας κοινά ενδιαφέροντα.
- Εργαλεία ενθάρρυνσης: ο στόχος είναι η ενδυνάμωση των μεταναστών μέσω ψυχολογικών εργαλείων, εξατομικευμένης φροντίδας, ενθάρρυνσης για κοινωνική συμμετοχή και ανεξαρτητοποίηση.
- Σεμινάρια απόκτησης πιστοποιητικού προσπάθειας για ενσωμάτωση: χορηγείται από την Περιφερειακή Κυβέρνηση της Ανδαλουσίας (Ισπανική περιφέρεια της Νότιας Ισπανίας) προκειμένου να αναδείξει τις προσπάθειες και τον τρόπο ένταξης ενός μετανάστη (Kreile & Wingerter, 2017).

Βέλτιστες πρακτικές στον τομέα της εργασιακής ένταξης.

- Ανάπτυξη καθιερωμένων διαδικασιών κοινωνικής και εργασιακής ένταξης: αρχική συνέντευξη, επαγγελματική διάγνωση, σχεδιασμός και παρακολούθηση των διαδρομών, εργαστήρια.
- Πρωτοβουλίες αυτοαπασχόλησης: επιχειρηματικά πολιτιστικά εργαστήρια, ολοκληρωμένες συμβουλές αυτοαπασχόλησης, κατάρτιση.
- Επιδότηση της εργασίας μεταναστών: οι επιχειρήσεις συνάπτουν συμβάσεις εργασιακής ένταξης (προσωρινές ή με την υποχρέωση πρόσληψης του 30% των εργαζομένων).
- Κατάρτιση προσαρμοσμένη στις ικανότητες και δεξιότητες που επιθυμούν οι επιχειρήσεις: η επαγγελματική κατάρτιση και το περιεχόμενό της παρέχονται σε συνεργασία με τον επιχειρηματικό κόσμο (Kreile & Wingerter, 2017).

7.2 Το παράδειγμα της Ολλανδίας

Βέλτιστες πρακτικές στον τομέα της υποδοχής

Οι πολιτικές ένταξης μεταναστών προωθούνται κυρίως μέσω της παροχής σειράς σεμιναρίων απόκτησης δεξιοτήτων και προσόντων που περιλαμβάνουν την εκμάθηση της ολλανδικής γλώσσας, την επαγγελματική κατάρτιση κ.λπ. Η ένταξη μέσω της εκπαίδευσης στοχεύει στα παιδιά των μεταναστών, καθώς και στην αναγνώριση των δεξιοτήτων και των προσόντων που έχουν αποκτηθεί σε τρίτη χώρα.

Οι Δήμοι το 1998 εξοπλίσθηκαν με τη σχεδόν αποκλειστική αρμοδιότητα σχεδιασμού και υλοποίησης δράσεων κοινωνικής ένταξης μεταναστών σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του Νόμου περί Ένταξης (Wet Inburgering Nieuwkomers - WIN). Επίσης, ανέλαβαν επιπλέον αρμοδιότητες στο πεδίο των κοινωνικών υπηρεσιών με την ψήφιση του Δημοτικού Κώδικα (Municipality Act) το 2002 (Αμίτσης, 2012).

Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι κυρίαρχος με τη διαφορά ότι η ένταξη ορίζεται ως ατομική ευθύνη των μεταναστών που καλούνται εκτός των άλλων να πληρώσουν το κόστος των εκπαιδευτικών προγραμμάτων και είναι «υποχρεωμένοι» να ενταχθούν στην Ολλανδική κοινωνία (Van Selm, 2005).

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει την αρμοδιότητα (Αμίτσης, 2012):

- Ολοκληρωτικής ευθύνης των Δήμων στην ένταξη των νέων μεταναστών
- Διεξαγωγής ερευνών ένταξης ώστε να καθορισθούν οι ανάγκες και τα κατάλληλα προγράμματα ένταξης για κάθε νέο μετανάστη
- Σχεδιασμού και υλοποίησης προγραμμάτων ένταξης ανάλογα με τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες των εθνοτικών μειονοτήτων
- Σχεδιασμού και υλοποίησης εκπαιδευτικών προγραμμάτων Ολλανδικής γλώσσας και πολιτισμού, επαγγελματικής κατάρτισης και επαγγελματικού προσανατολισμού
- Παροχής συμβουλευτικών και υποστηρικτικών υπηρεσιών
- Σύναψης συμφωνιών και συμπράξεων των δήμων με όλους τους τοπικούς εταίρους
- Ίδρυσης και λειτουργίας Τοπικών συμβουλίων Ένταξης

7.3 Καλές πρακτικές στο πεδίο της στέγασης - Ιταλία

Γραφείο Ενοικίασης της Azienda Casa Emilia (ACER) - Ρίμινι, Ιταλία

Το Γραφείο Ενοικίασης εντοπίζει οικιστικές μονάδες και τις παρέχει προς μίσθωση σε εργάτες μετανάστες. Ενεργεί ως ενδιάμεσος φορέας και ταυτόχρονα ως εγγυητής των ενοικίων, καθώς και άλλων συμβατικών υποχρεώσεων του ενοικιαστή προς τον ιδιοκτήτη. Το πρόγραμμα είναι μία καλή πρακτική για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των μεταναστών καθώς και του ελέγχου του ύψους των ενοικίων. Η δράση του ACER χρηματοδοτήθηκε από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Πολιτικής και από κονδύλια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (CENSIS Institute, 2005).

Δήμος Sicili (επαρχία Ragusa, στη Σικελία) - Ιταλία

Ο Δήμος ενθαρρύνει τους ιδιοκτήτες κατοικιών να βελτιώσουν την ποιότητα της περιουσίας τους, χρηματοδοτώντας μέχρι και το 50% των εξόδων ανακαίνισης και επισκευής. Οι ιδιοκτήτες πρέπει με τη σειρά τους να διαθέσουν τις κατοικίες τους για ενοικίαση σε μετανάστες σε προσυμφωνημένα προσιτά ενοίκια για χρονική περίοδο τουλάχιστον πέντε ετών (UNHCR, 2018).

7.4 Καλές πρακτικές στο πεδίο της εργασιακής ένταξης μεταναστών – Μιλάνο (Ιταλία)

Σύμφωνο για την Απασχόληση

Το Πρόγραμμα «Σύμφωνο για την Απασχόληση» εγκαινιάστηκε στο Μιλάνο, με στόχο την ενίσχυση της πρόσβαση στην αγορά εργασίας των μεταναστών. Ο Δήμος του Μιλάνο υπέγραψε μια συμφωνία με τα συνδικάτα για την τοπική ανάπτυξη και την καλύτερη αντιστοίχιση της προσφοράς με τη ζήτηση εργασίας.

Τα καινοτόμα προγράμματα που αναπτύσσονται στο πλαίσιο του Συμφώνου απαίτησαν τη δημιουργία μιας δομής «υπηρεσία μιας στάσης» (Milano Lavoro Counter) για την απασχόληση, το συντονισμό των δράσεων επαγγελματικής κατάρτισης και την εξυπηρέτηση της ευρείας ποικιλίας των συμβάσεων απασχόλησης. Επίσης, η υπηρεσία ικανοποιεί τις ανάγκες των εργοδοτών για ειδικευμένη εργασία και τα δικαιώματα των εργαζομένων αναφορικά με την προστασία της εργασίας (Αμίτσης, 2012).

7.5 Καλές πρακτικές στο πεδίο της ένταξης μεταναστών – Δανία

Ατομικά Συμβόλαια (Νόμος περί ένταξης μεταναστών, άρθρο 9, 1999)

Τα Ατομικά Συμβόλαια (Individual Contracts) συνάπτονται μεταξύ Δήμων και νεοαφιχθέντων μεταναστών, σύμφωνα με το άρθρο 9 του Νόμου περί ένταξης μεταναστών (Act on Integration of Aliens in Denmark, 1999). Μέσα σε ένα μήνα από την εγγραφή του αλλοδαπού σε κάποιο Δήμο, το δημοτικό συμβούλιο καταρτίζει «ατομικά συμβόλαια» σε συνεργασία με τους μετανάστες με πρωταρχικό στόχο την ένταξη του μετανάστη στην αγορά εργασίας. Το «ατομικό συμβόλαιο» συνάπτεται στη βάση μιας συνολικής εκτίμησης, των αναγκών, των ατομικών δεξιοτήτων, και της κατάστασης του μετανάστη λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες της τοπικής αγοράς εργασίας. Σε περίπτωση που η απασχόληση δεν αποτελεί ρεαλιστικό στόχο, το «συμβόλαιο» προβλέπει αρχικά τη βελτίωση και ενίσχυση των ικανοτήτων του μετανάστη και στη συνέχεια την απόκτηση δεσμών με την αγορά εργασίας.

Της σύνταξης του «συμβολαίου» προηγείται συνέντευξη του αλλοδαπού. Στη συνέχεια, γίνεται καταχώρηση στην Τράπεζα βιογραφικών που διατηρεί ο δήμος και ακολουθεί ο σχεδιασμός του εκπαιδευτικού προγράμματος ακολουθεί ο μετανάστης. Το συμβόλαιο προσδιορίζει το περιεχόμενο, τους στόχους, τα μέσα επίτευξης των στόχων καθώς και όλη την πορεία του εκπαιδευτικού και επαγγελματικού προγράμματος κατάρτισης που θα λάβει ο συμβαλλόμενος. Μπορεί να είναι βραχυπρόθεσμο ή μακροπρόθεσμο, ενώ η πορεία του παρακολουθείται στενά από υπηρεσία του δήμου και υπόκειται σε συνεχή αξιολόγηση.

Σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ δήμου και μετανάστη σχετικά με το περιεχόμενο του συμβολαίου, το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει μονομερώς. Κυρώσεις προβλέπονται σε περιπτώσεις που ο μετανάστης αθετεί τις συμβατικές του υποχρεώσεις, καθώς και σε περίπτωση αποτυχίας απόκτησης ικανοτήτων της δανικής γλώσσας, στην οποία εκπαιδεύονται με συστηματικό και στοχευμένο τρόπο για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (Act of Integration of Aliens in Denmark, 2006).

7.6 Καλές πρακτικές στο πεδίο της παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας μεταναστών – Μαδρίτη (Ισπανία)

Κέντρο Κοινωνικής Φροντίδας Μεταναστών

Το Πρόγραμμα CASI (Centro de Atención Social a Immigrantes) αντιστοιχεί σε ένα εκτεταμένο δίκτυο Κέντρων Βοηθείας Μεταναστών στην μητροπολιτική περιφέρεια της Μαδρίτης, που παρέχουν υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης πρώτης γραμμής. Προέκυψε από μια συνεργασία μεταξύ των τοπικών αρχών της Μαδρίτης και ΜΚΟ. Η καινοτομία του Προγράμματος είναι ότι βασίζεται στις τοπικές παρεμβάσεις των ΜΚΟ και στις επιχορηγήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Μαδρίτης. Η κοινότητα της Μαδρίτης καλεί τις ΜΚΟ να υποβάλουν προσφορά για τη λειτουργία των Κέντρων, ενώ μεταβιβάζει ιδιαίτερη αυτονομία σε καθένα από αυτά για να αναπτύξει προγράμματα και να αναλάβει πρωτοβουλίες προσαρμοσμένες στην τοπική κοινωνία με βάση την τοπική αξιολόγηση των αναγκών.

Στόχοι των Κέντρων Κοινωνικής Φροντίδας Μεταναστών είναι (Αμίτσης, 2012):

- η βελτίωση των δεξιοτήτων και της απασχολησιμότητας των μεταναστών καθορίζοντας κατάλληλες παρεμβάσεις και προγράμματα υποστήριξης,

- η συμβολή στην κοινωνική συνοχή αναπτύσσοντας προγράμματα και πρωτοβουλίες που επιβεβαιώνουν ενεργά την παρουσία μεταναστών στην κοινότητα, κωδικοποιώντας τις ευθύνες και τα δικαιώματα τους, και επιδιώκοντας την ενθάρρυνση θετικών διαύλων επικοινωνίας, μεταξύ μεταναστών και γηγενών.

Κάθε ωφελούμενος CASI εξετάζεται από ολιστική άποψη. Υπάρχει μια ομάδα τοπικών επαγγελματιών (κάποιοι εξ αυτών είναι μετανάστες) που παρέχει μια σειρά συμπληρωματικών υποστηρικτικών υπηρεσιών νομικής, εργασιακής, διαπολιτισμικής και εκπαιδευτικής φύσης. Επιπλέον, τα κέντρα παρέχουν στέγαση σε έκτακτη ανάγκη, βρίσκονται σε περιοχές υψηλής συγκέντρωσης μεταναστευτικών πληθυσμών ενώ προσφέρουν βοήθεια ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς των μεταναστών (Αμίτσης, 2012).

7.7 Καλές πρακτικές στο πεδίο της ευαισθητοποίησης των πολιτών - Πορτογαλία

Εθνικό Δίκτυο Υποστήριξης των Μεταναστών

Τα Εθνικά Κέντρα Υποστήριξης των Μεταναστών (Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante - CNAI) παρέχουν υπηρεσίες που εξελίσσονται συνεχώς προκειμένου να ανταποκρίνονται στις ανάγκες όχι μόνο του ολοένα αυξανόμενου πληθυσμού εγκαταστημένων μεταναστών στη χώρα, αλλά και των ημεδαπών πολιτών της. Βασική αποστολή των Κέντρων είναι η ανάπτυξη μίας ολοκληρωμένης στρατηγικής επικοινωνίας που συμβάλλει και ενθαρρύνει τους ενδιαφερόμενους μετανάστες και ταυτόχρονα ενημερώνει την κοινή γνώμη για τα δικαιώματα των μεταναστών.

Η δημιουργία τους υποκινεί μια συντονισμένη δράση, η οποία αποτελεί βασικό πυλώνα προώθησης της ένταξης των μεταναστών. Λειτουργούν σαν τοπικές υπηρεσίες μιας στάσης παρέχοντας πληροφορίες στους μετανάστες, ενώ ταυτόχρονα προωθούν διαπολιτισμικές δραστηριότητες με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των μεταναστών (Αμίτσης, 2012).

7.8 Καλές πρακτικές στο πεδίο της παροχής υπηρεσιών πρώτης υποδοχής – Γάνδη (Βέλγιο)

Δημοτική υπηρεσία ένταξης μεταναστών

Στο Βέλγιο, ο Δήμος της Γάνδης θέσπισε δημοτική υπηρεσία ένταξης χρηματοδοτούμενη από το Δήμο και σε μεγάλο βαθμό από τη φλαμανδική κοινότητα στο πλαίσιο της ένταξης μεταναστών. Το πρόγραμμα υποδοχής της πόλης προβλέπει εισαγωγικά μαθήματα για νεοαφιχθέντα μέλη οικογενειών, νομιμοποιημένους μετανάστες, πρόσωπα αναγνωρισμένα ως πρόσφυγες, θύματα εμπορίας ανθρώπων και ανηλίκους. Επίσης, καλύπτει τους αιτούντες άσυλο που έχουν φθάσει σε ένα συγκεκριμένο στάδιο της διαδικασίας απόφασης κατά την οποία η αίτησή τους εξετάζεται διεξοδικά.

Τα μαθήματα είναι υποχρεωτικά για ορισμένες κατηγορίες μεταναστών. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει μαθήματα ολλανδικής γλώσσας (μέχρι 1200 ώρες κατανεμημένες σε τέσσερα επίπεδα, από τις οποίες οι 120 παρέχονται στο κέντρο υποδοχής) και 75 ώρες μαθημάτων «αγωγής του πολίτη», τα οποία περιλαμβάνουν ενότητες για πρακτικά και διοικητικά θέματα και παρέχουν πληροφορίες σχετικά με την πρόσβαση σε πολιτιστικές και κοινωνικές δραστηριότητες.

Στη Γάνδη, τα μαθήματα παραδίδονται στα τουρκικά, αραβικά, γαλλικά, αγγλικά, ρωσικά, ισπανικά, περσικά, αλβανικά και σομαλιανά, καθώς και στα ολλανδικά. Ο Δήμος προσπαθεί επίσης, σε συνεργασία με άλλους οργανισμούς, να προσφέρει ένα ατομικό πρόγραμμα υποδοχής προσαρμοσμένο στις ανάγκες κάθε ατόμου, το οποίο περιλαμβάνει συμβουλές για την απασχόληση, την εκπαίδευση και την κατάρτιση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2006).

7.9 Καλές πρακτικές στο πεδίο της εκμάθησης της γλώσσας της χώρας υποδοχής – Γερμανία (Βαυαρία)

Gemeinsam leben und lernen (GLL) in Europa

Ο κύριος στόχος του προγράμματος είναι η υποστήριξη των μεταναστών στην εκμάθηση της γερμανικής γλώσσας όσο το δυνατόν γρηγορότερα. Στο πλαίσιο αυτό υποστηρίζει τους μετανάστες στην εκμάθηση της γερμανικής γλώσσας μέσω του συστήματος καθοδήγησης «έναν-προς-έναν». Το σύστημα της μάθησης «έναν-προς-

έναν» ενθαρρύνει την οικοδόμηση της σχέσης μεταξύ του μέντορα και του μετανάστη με βάση την εμπιστοσύνη. Η GLL δημιουργεί εκπαιδευτικό υλικό για τους μέντορες προκειμένου να διευκολυνθεί η γλωσσική κατάρτιση και να γίνει πιο ενδιαφέρουσα και για τα δύο μέρη. Οι εθελοντές συναντούν τους μετανάστες και τους στηρίζουν, τουλάχιστον μία ώρα την εβδομάδα, με πρακτικό υλικό και ιδέες για τα μαθήματα γλώσσας. Τα «μαθήματα» είναι πλήρως εξατομικευμένα και βασίζονται στις ανάγκες, στα ενδιαφέροντα του μετανάστη, αλλά και στα ταλέντα των εθελοντών (Kreile & Wingerter, 2017).

7.10 Καλές πρακτικές στο πεδίο της εργασιακής καθοδήγησης – Λιθουανία (Κάουνας)

Mini Jobcentre

Το «μικρό» Κέντρο Απασχόλησης συνεργάζεται με το κέντρο υποδοχής μεταναστών και υποστηρίζει την ένταξή τους στην αγορά εργασίας. Παρέχει στους μετανάστες, από την αρχή της παραμονής τους, μια πραγματική ευκαιρία να έρθουν σε επαφή με την τοπική αγορά εργασίας και να έχουν πλήρη πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες όσον αφορά την προσφορά εργασίας που παρέχεται στη μητρική τους γλώσσα. Τα στελέχη του κέντρου εργασίας καταγράφουν τις ανάγκες των μεταναστών που ζουν στο κέντρο υποδοχής, τα κίνητρά τους και τις ικανότητες/δεξιότητες εκτέλεσης συγκεκριμένων καθηκόντων.

Οι μετανάστες, από την αρχή της διαμονής τους στο κέντρο υποδοχής, έχουν πρόσβαση σε όλες τις βασικές υπηρεσίες που παρέχονται συνήθως από τα κέντρα εργασίας (Jobcenter) όπως: εξετάσεις στις μητρικές γλώσσες των μεταναστών, αξιολόγηση των επαγγελματικών τους δεξιοτήτων, δυνατοτήτων και ικανοτήτων, κατάρτιση ατομικού σχεδίου απασχόλησης, διοργάνωση συναντήσεων με πιθανούς εργοδότες και εισαγωγή σε πραγματικές συνθήκες εργασίας (οι ειδικοί συνοδεύουν τους μετανάστες στην συνάντησή τους με τους εργοδότες), καθώς επίσης και πρόσθετη επαγγελματική εκπαίδευση όταν αυτή απαιτείται (Kreile & Wingerter, 2017).

7.11 Ευρωπαϊκός ιστότοπος για την ένταξη (EWSI)

Το European Website for Integration (EWSI)⁴⁴ αποτελεί μια από τις πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με στόχο την παροχή πληροφοριών και ανάδειξης καλών πρακτικών ένταξης μεταναστών. Απευθύνεται κυρίως σε υπεύθυνους χάραξης πολιτικής (policy makers) σε ζητήματα μετανάστευσης και ερευνητές καθώς και στο ευρύ κοινό που θέλει να ενημερωθεί για τις πολιτικές ένταξης στα κράτη-μέλη της ΕΕ. Το EWSI λειτουργεί και στις 27 χώρες της ΕΕ, ενώ στη χώρα μας συντονιστής του έργου είναι το Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ). Παραδείγματα ενδεικτικών περιπτώσεων έργων (projects) που φιλοξενούνται στη βάση δεδομένων της ΕΕ είναι τα ακόλουθα:

- Το Σπίτι των Δημοσιογράφων: Εστία για καταδιωκόμενους δημοσιογράφους και ακτιβιστές⁴⁵ αποτελεί έναν οργανισμό υποστήριξης δημοσιογράφων που λειτουργεί στη Γαλλία, στοχεύοντας στην παροχή βοήθειας και υποστήριξης σε δημοσιογράφους και επαγγελματίες του Τύπου και στην προώθηση της ελευθερίας του Τύπου στο ευρύ κοινό, ειδικά σε μαθητές και φοιτητές, μέσω συνεργασιών με εκπαιδευτικά ιδρύματα. Στο πλαίσιο της λειτουργίας του παρέχεται υλική και διοικητική υποστήριξη σε αιτούντες άσυλο και οργανώνονται ενημερωτικές και εκπαιδευτικές εκδηλώσεις. Ο οργανισμός έχει δημιουργήσει και μια διαδικτυακή εφημερίδα που συνεργάζεται με σημαντικούς δημοσιογραφικούς οργανισμούς της χώρας υποδοχής.
- Το πρόγραμμα συμμετοχής των μεταναστών⁴⁶ που λειτουργεί σε Σλοβενία, Ουγγαρία, Ρουμανία, Σλοβακία, Τσεχία, Πολωνία, Γερμανία, Λιθουανία, Λετονία, Ισπανία και Σουηδία, στοχεύει στην αύξηση της συμμετοχής των μεταναστών στην εκλογική και πολιτική διαδικασία και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ενθαρρύνοντας την πολιτικοποίηση και την επιλογή στόχων και προτεραιοτήτων για τις κοινότητες των μεταναστών. Το πρόγραμμα επιχειρεί να διευκολύνει την επικοινωνία των μεταναστών με τις τοπικές αρχές, τα πολιτικά κόμματα και άλλες δομές και να ενημερώσει τους μετανάστες για τις πολιτικές συνθήκες και την εκλογική διαδικασία στη χώρα υποδοχής. Παράλληλα, ενθαρρύνεται και υποστηρίζεται η συμμετοχή μεταναστών σε κοινωνικούς συλλόγους, οργανώσεις και φορείς διαμόρφωσης πολιτικής.

⁴⁴ European Website on Integration. https://ec.europa.eu/migrant-integration/home_en

⁴⁵ Διαθέσιμο στο: <https://www.oeil-maisondesjournalistes.fr/>

⁴⁶ Διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/>

- Το πρόγραμμα για την ένταξη μεταναστών μέσω της ενίσχυσης τοπικών φορέων⁴⁷ εφαρμόζεται στην Πορτογαλία αποσκοπώντας στη δημιουργία εργαλείων για τους τοπικούς φορείς (συνλόγους, σωματεία, οργανώσεις, οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης) με στόχο την προσέγγιση και ένταξη μεταναστών καθώς και την ενθάρρυνση της συμμετοχής μεταναστών στους παραπάνω φορείς. Το πρόγραμμα προσφέρει συμβουλευτική υποστήριξη σε τοπικούς φορείς για να μπορέσουν να προσεγγίσουν τις κοινότητες των μεταναστών, προωθώντας την αμφίδρομη επικοινωνία με τη συμμετοχή μεταναστών σε δράσεις της τοπικής κοινωνίας.
- Το πρόγραμμα με τίτλο «ΧΕΙΧ» - Υποστήριξη διαπολιτισμικών σχέσεων μέσω τοπικών επιχειρήσεων⁴⁸- αποτελεί μια πρωτοβουλία ισπανικών επιχειρήσεων που σχεδιάζει δράσεις με εστίαση τοπικές εμπορικές επιχειρήσεις, στοχεύοντας στην ενδυνάμωση των κοινωνικών σχέσεων σε τοπικό επίπεδο και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Οι τοπικές επιχειρήσεις μπορούν να καθιερωθούν ως τοπικοί κόμβοι επικοινωνίας μεταξύ των τοπικών κοινοτήτων και των μεταναστών, μέσω της οργάνωσης από κοινού δράσεων και εκδηλώσεων σε επίπεδο γειτονιάς.
- Το πρόγραμμα Youth included - Αύξηση της συμμετοχής των μεταναστών στις δραστηριότητες νέων⁴⁹ δραστηριοποιείται σε Ελλάδα, Τουρκία και Βουλγαρία, με στόχο την ένταξη νέων μεταναστών μέσω της συμμετοχής σε δράσεις οργανώσεων νέων και τη δημιουργία ενός πλαισίου συνεργασίας κοινοτήτων μεταναστών με τις υπάρχουσες οργανώσεις νέων και ανταλλαγής πρακτικών και ιδεών. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει έναν οδηγό για youth workers με πληροφορίες και δραστηριότητες και μια εργαλειοθήκη που μπορούν να χρησιμοποιήσουν οργανώσεις νέων, μεταναστών και προσφύγων προκειμένου να προσεγγίσουν και να εντάξουν πιο αποτελεσματικά τους νέους.
- Το Εθνικό Μουσείο Μεταναστευτικής Ιστορίας⁵⁰ ιδρύθηκε στη Γαλλία με σκοπό τη συλλογή και διάσωση μαρτυριών και προσωπικών αντικειμένων από μετανάστες ώστε να διαμορφωθεί ένα συνεκτικό αφήγημα για το φαινόμενο με τη συμμετοχή των ίδιων των μεταναστών και να παρουσιαστούν τα καλλιτεχνικά και πολιτιστικά στοιχεία των κοινοτήτων των μεταναστών. Στο πλαίσιο της

⁴⁷ Διαθέσιμο στο: <https://www.taipa-desenvolvimento.pt/>

⁴⁸ Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/migrant-integration/integration-practice/xeix-fostering-intercultural-relations-around-local-businesses_en

⁴⁹ Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/migrant-integration/integration-practice/youth-included-european-project-increase-migrants-participation-youth_en

⁵⁰ Διαθέσιμο στο: <http://www.histoire-immigration.fr/>

λειτουργίας του γίνεται καταγραφή και διάχυση της κοινωνικής εμπειρίας των μεταναστών και των τοπικών κοινοτήτων, ενώ αναδεικνύεται η συμμετοχή και η προσφορά των μεταναστών στις χώρες υποδοχής. Παράλληλα διοργανώνονται και φιλοξενούνται δράσεις και αναδεικνύονται πολιτικές μετανάστευσης.

- Ο ιστότοπος The UnBulgarians⁵¹ φιλοξενεί εκθέσεις φωτογραφίας για τα πρόσωπα πίσω από τις στατιστικές μετανάστευσης. Το πρόγραμμα συλλέγει και διασώζει φωτογραφίες και μαρτυρίες μεταναστών με στόχο την παρουσίαση και ανάδειξη των ανθρώπων πίσω από τις στατιστικές. Με τον τρόπο αυτό προσφέρει τη δυνατότητα στην τοπική κοινότητα να γνωριστεί με τους ίδιους τους μετανάστες και τις ιστορίες τους, δημιουργώντας παράλληλα δημιουργείται μια βάση πηγών (φωτογραφίες και κείμενα) για δημοσιεύσεις και μέσα μαζικής ενημέρωσης.
- Η πρωτοβουλία Refugee Project⁵² με σύνθημα «όλοι αξίζουν μία θερμή υποδοχή» λειτουργεί στη Βουλγαρία και στοχεύει στη δημιουργία μιας βιώσιμης εθελοντικής οργάνωσης με δυνατότητες αναζήτησης νέων μελών, δημιουργίας συμμαχιών, διοργάνωσης δράσεων με ανάλογους φορείς και παροχής υποστήριξης σε μετανάστες και τοπικές κοινότητες. Η οργάνωση αναζητεί εθελοντές με κατάλληλες δεξιότητες για να καλύψει ανάγκες των μεταναστών και της τοπικής κοινωνίας και ενθαρρύνει την αμφίδρομη επικοινωνία μέσω της συμμετοχής σε εθελοντικές δράσεις.

⁵¹ Διαθέσιμο στο: <http://www.multikulti.bg/unbulgarians/indexen.html>

⁵² Διαθέσιμο στο: <https://www.refugeeproject.eu/>

Συμπεράσματα

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) αποτελεί μια μοναδική οικονομική και πολιτική ένωση κρατών, που όλες μαζί καλύπτουν ένα μεγάλο μέρος της ευρωπαϊκής ηπείρου. Ιδρύθηκε ως Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο με πρωταρχικό στόχο την ενίσχυση της οικονομικής συνεργασίας, καθώς οι εμπορικές συναλλαγές μεταξύ χωρών δημιουργούν οικονομική αλληλεξάρτηση, γεγονός που ελαχιστοποιεί το ενδεχόμενο συγκρούσεων. Οι δράσεις της όμως δεν αφορούν αποκλειστικά τον οικονομικό τομέα, αλλά επεκτείνονται και σε επίπεδο κοινωνικής, πολιτιστικής, μεταναστευτικής πολιτικής, ιδιαίτερα μετά την εξέλιξη της ΕΟΚ σε ΕΕ με την Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992.

Για το σύνολο των κρατών-μελών της ΕΕ, αποτελεί πλέον κοινό τόπο ότι η μετανάστευση δεν είναι ένα πρόσκαιρο φαινόμενο αλλά μία πραγματικότητα που θα συνεχίσει να υφίσταται στα χρόνια που έρχονται. Στο πλαίσιο αυτό, έχει γίνει κατανοητό στα θεσμικά όργανα και τα κράτη-μέλη ης ΕΕ ότι η παράμετρος της ένταξης στην μεταναστευτική τους πολιτική αποτελεί σημαντική προτεραιότητα. Θεωρητικά και σε μια ιδανική σφαίρα μια δίκαια διαρθρωμένη μεταναστευτική πολιτική βρίσκεται σε κεντρική θέση στην ατζέντα της Ένωσης. Στη βάση αυτής της παραδοχής, η ΕΕ και οι θεσμικοί της φορείς, μαζί με τα κράτη-μέλη έχουν συνδιαμορφώσει ένα κοινό πλαίσιο σε σχέση με το θέμα. Η θεματική της ένταξης αποτελεί ένα ζήτημα που ρυθμίζεται με δύο βασικούς τρόπους σε κοινοτικό επίπεδο. Πρώτον με την θέσπιση ενός νομικού και πολιτικού επίσημου πλαισίου αναφοράς, το οποίο εστιάζει αφενός στην θεσμική διασφάλιση της κοινοτικής αρμοδιότητας μέσω των Συνθηκών και αφετέρου στις «Κοινές Βασικές Αρχές», όπως αυτές προέκυψαν από τις διαπραγματεύσεις σε κοινοτικό επίπεδο. Δεύτερον, με την αποσαφήνιση των καλών πρακτικών και την ενίσχυσή τους μέσω των κοινοτικών εγχειριδίων για την ένταξη των μεταναστών.

Η εφαρμογή των πολιτικών ένταξης, όπως αυτές προτείνονται στο κοινοτικό πλαίσιο ανήκει στα κράτη-μέλη, τα οποία το αναδιαμορφώνουν σε αλληλεπίδραση. Η δυναμική αυτή διαδικασία αποκρυσταλλώνεται στις δράσεις και στα προγράμματα τα οποία υποστηρίζονται από την ΕΕ, διαμορφώνοντας μια σειρά θεσμικών πολυεπίπεδων δράσεων σε σχέση με το θέμα της ένταξης.

Με βάση το άρθρο 63α της Συνθήκης της Λισαβόνας (ΣΛΕΕ) προβλέπεται ότι η ΕΕ αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη-μέλη, καθώς και την πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων. Στο πλαίσιο αυτό οι πολιτικές μετανάστευσης της Ένωσης πρέπει να χαρακτηρίζονται από τις αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών (εκτός των λοιπών υποχρεώσεων) και σε οικονομικό επίπεδο (άρθρο 80 ΣΛΕΕ).

Επίσης αναφέρεται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών-μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους, αποκλειόμενης οποιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών-μελών. Με άλλα λόγια, όσον αφορά στην ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών (δηλαδή των μη πολιτών κρατών μελών της ΕΕ), η ΕΕ μπορεί να υιοθετεί μέτρα που στηρίζουν και ενθαρρύνουν τις ενέργειες των κρατών-μελών της, αλλά τα εν λόγω κράτη-μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να υιοθετήσουν τα εν λόγω μέτρα ενσωματώνοντάς τα στην εθνική νομοθεσία τους.

Ωστόσο, η θεωρία από την πράξη απέχει σημαντικά και είναι πολύ σημαντικό να παρατηρήσουμε ποιες πολιτικές αποφάσεις είναι αυτές που εφαρμόστηκαν. Έχοντας επίγνωση της ανυπέρβλητης δυσκολίας θέσπισης μιας αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής, η Ένωση την διέκρινε σε νόμιμη και παράτυπη. Σχετικά με την νόμιμη μετακίνηση και την αρμονική κοινωνική ένταξη των μεταναστών προβλέπει η Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με την οικογενειακή επανένωση, δηλαδή ένας μετανάστης μπορεί να νομιμοποιηθεί στη χώρα όπου προϋπήρξαν νομίμως συγγενικά του μέλη. Με τη χρήση της συγκεκριμένης Οδηγίας έχει καταγραφεί ότι υπέβαλαν αίτηση νομιμοποίησης χιλιάδες μετανάστες ποικίλων εθνικοτήτων, με τον αριθμό τους να είναι τόσο μεγάλος που κατέστη αδύνατο στις κυβερνήσεις των κρατών-μελών να ελέγχουν εάν πληρούν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις. Άλλωστε έχει αποδειχθεί ότι ανάμεσα στο πλήθος των μεταναστών που μετακινήθηκαν, εντοπίστηκαν ακόμη και Ισλαμιστές τρομοκράτες (Λιάκου, 2017).

Λόγω αυτών των γεγονότων, η συγκεκριμένη Οδηγία εξελίχθηκε μετά την έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2008 και ανακοινώθηκε με το αντίστοιχο πλάνο δράσης των κρατών-μελών τον Απρίλιο του 2014. Ωστόσο, οι δυνάμεις της Ένωσης αν και διόλου ανεπαρκείς θα μπορούσε κανείς να παρατηρήσει πως δεν στέκονται ικανές να ελέγξουν την τεράστια μεταναστευτική ροή, αλλά και τον πραγματικό σκοπό μετακίνησης τους. Πρωταγωνιστικό ρόλο στις μεταναστευτικές ροές εντός της ΕΕ διαδραματίζουν το ευρωπαϊκό φόρουμ για τη μετανάστευση (regioeuropa.net) σχετικά με την ένταξη και το δίκτυο εθνικών σημείων επαφής και ενσωμάτωσης. Το πεδίο δράσης τους διευρύνθηκε ακόμη περισσότερο τον Ιούλιο του 2011, όταν η Κομισιόν ενέκρινε την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών. Πιο πρόσφατα, τον Ιούνιο του 2016 η παραπάνω έγκριση ολοκληρώθηκε με την έκθεση ενός προγράμματος πολιτικών πρακτικών και καινοτομιών, με στόχο την οικονομική ενίσχυση των κρατών-μελών. Συγκεκριμένα, τα χρήματα αυτά εδόθησαν με στόχο την οικονομική στήριξη περίπου 20 εκατ. υπηκόων τρίτων χωρών που κατοικούν νομίμως στην ευρωπαϊκή ήπειρο (Λιάκου, 2017).

Αναφορικά με την εξάλειψη της παράτυπης μετανάστευσης και την ενδυνάμωση της εσωτερικής ασφάλειας, η ΕΕ κατοχύρωσε δύο καταλυτικές νομοθετικές πράξεις. Η πρώτη ονομάστηκε «δέσμη για την υποβοήθηση» και περιλαμβάνει την Οδηγία 2002/90/ΕΚ του Συμβουλίου, που ομογενοποιεί ως εγκληματική ενέργεια την επικουρία στην παράνομη είσοδο, τη διέλευση και τη διακίνηση παράτυπων μεταναστών. Επιπλέον, με απόφαση του ευρωπαϊκού δικαστηρίου το 2002 (946/ΔΕΥ) κατοχυρώθηκε η ποινική δίωξη για τις προαναφερθείσες ενέργειες. Τον Μάιο του 2015 η Κομισιόν έδωσε την συγκατάθεσή της για ένα πιο ολοκληρωμένο και μακροσκελές πλάνο δράσης της ΕΕ, με σκοπό την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και διακίνησης ναρκωτικών ουσιών. Η δεύτερη γνωστή ως «Οδηγία επιστροφής» (2008/115/ΕΚ) δρομολογεί τις ενέργειες για την ασφαλή επιστροφή παράτυπων υπηκόων τρίτων χωρών, με πιο πρόσφατες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του Μαρτίου του 2014 και του Σεπτεμβρίου του 2015.

Δεν θα μπορούσε να μην γίνει ιδιαίτερη μνεία σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων και των αιτούντων ασύλου. Συγκεκριμένα, το 2001 κατοχυρώθηκε η Οδηγία 2001/55/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για την δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών-μελών, όσον αφορά την υποδοχή και την

αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων. Η κατοχύρωση αυτής της Οδηγίας στοχεύει στην εξισορρόπηση των εθνικών δράσεων για την παροχή προσωρινής προστασίας στους εκτοπισθέντες με άξονα την αδυναμία προστασίας τους από το σύστημα ασύλου. Πρόσφατα μάλιστα δόθηκε αξιοπρόσεχτη ώθηση στην πολιτική ασύλου με τη θέσπιση σειράς κοινοτικών πράξεων. Σκοπός του νέου κανονιστικού πλαισίου είναι η εξασφάλιση των δικαιωμάτων των αιτούντων, αλλά και η καταπολέμηση του διαρκώς αυξανόμενου φαινομένου «Asylum Shopping», δηλαδή της επιλογής από τους αιτούντες (με δόλιο τρόπο) χωρών με ελαστικότερες νομοθετικές πράξεις υποδοχής. Το νέο κανονιστικό πλαίσιο αναμένεται να αποτελέσει εμπόδιο σε αυθαίρετες ενέργειες αυστηροποίησης των κριτηρίων χορήγησης ασύλου, τις οποίες αναγκάζονται να υιοθετήσουν τα κράτη-μέλη που δέχονται τις εντονότερες πιέσεις από τους αιτούντες. Αξιοσημείωτο είναι επίσης το γεγονός ότι δύο από τις κοινοτικές πράξεις υιοθετήθηκαν επί ελληνικής προεδρίας το πρώτο εξάμηνο του 2003 και δύο ακόμη επί ιρλανδικής προεδρίας το πρώτο εξάμηνο του 2004 (Περράκης, 2006).

Η πρόκληση της ένταξης αφορά κυρίως τους μετανάστες, όχι μόνο τους νεοαφιχθέντες, αλλά ενίοτε και τους υπηκόους τρίτων χωρών που ίσως έχουν πολιτογραφηθεί και είναι πολίτες της ΕΕ. Για τον λόγο αυτό, το πεδίο εφαρμογής του σχεδίου δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη για την περίοδο 2021-2027 καλύπτει και μετανάστες και πολίτες της ΕΕ που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών, άρα είναι ευρύτερο από το σχέδιο δράσης για την ένταξη του 2016, το οποίο κάλυπτε μόνο τους υπηκόους τρίτων χωρών.

Η διασφάλιση της αποτελεσματικής ένταξης των μεταναστών στην ΕΕ συνιστά κοινωνική και οικονομική επένδυση που καθιστά τις ευρωπαϊκές κοινωνίες πιο ευημερούσες, πιο ανθεκτικές και πιο συνεκτικές. Η ένταξη μπορεί και πρέπει να είναι μια επωφελή διαδικασία και για τις δύο πλευρές, προς όφελος του συνόλου της κοινωνίας. Αλλά για να είναι επιτυχής η ένταξη, η σχετική διαδικασία πρέπει επίσης να είναι αμφίδρομη, δηλαδή πρέπει να χορηγείται βοήθεια στους μετανάστες για την ένταξή τους, αλλά πρέπει και οι ίδιοι με τη σειρά τους να καταβάλλουν ενεργές προσπάθειες προκειμένου να ενταχθούν. Η διαδικασία ένταξης περιλαμβάνει την κοινωνία υποδοχής, η οποία θα πρέπει να δημιουργεί τις ευκαιρίες για την πλήρη συμμετοχή των μεταναστών στην οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική

ζωή. Περιλαμβάνει επίσης την προσαρμογή των μεταναστών, που έχουν όλοι δικαιώματα και υποχρεώσεις σε σχέση με τη νέα χώρα διαμονής τους.

Συμπερασματικά, η διασφάλιση ότι οι μετανάστες είναι σε θέση να συμμετέχουν και να συμβάλλουν με πλήρη τρόπο αποτελεί το κλειδί για τη μελλοντική ευημερία, την ευμάρεια και τη συνοχή των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Η επιτυχής ένταξη μπορεί να συμβάλει ώστε η κοινωνία να αντεπεξέλθει σε πολλές από τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει σήμερα, όπως το ανθρώπινο και το κοινωνικό κόστος του οικονομικού αποκλεισμού, τη διάδοση κάθε μορφής εξτρεμιστικών ιδεολογιών και την έλλειψη εμπιστοσύνης στην αμεροληψία των συστημάτων στέγασης και υγείας.

Το θεσμικό πλαίσιο για την ένταξη των μεταναστών αποτελεί προτεραιότητα στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης μεταναστευτικής πολιτικής, όπως αυτή αποκρυσταλλώνεται από την ΕΕ και τα κράτη- μέλη. Ωστόσο η ένταξη παραμένει ένα ανοικτό θέμα στην κοινοτική ατζέντα καθώς οι πολιτικές που την αφορούν αποτελούν το αντικείμενο μιας δυναμικής διαδικασίας συνεχούς αναθεώρησης και βελτίωσης, συνεισφέροντας έτσι στο ευρύτερο θεματολόγιο της κοινωνικής ένταξης και αξιοποιώντας και άλλες σχετικές στρατηγικές και δράσεις στους τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, του πολιτισμού, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της ισότητας.

Παρά το γεγονός ότι η ΕΕ παρουσιάζει μια αισθητή συνέπεια σχετικά με την μεταναστευτική πολιτική και δη τα τελευταία χρόνια, η αντιμετώπιση από τα κράτη- μέλη έχει κατά γενική ομολογία κατασταλτικό και αποτρεπτικό χαρακτήρα. Την ήδη δύσκολη και περίπλοκη κατάσταση δυσχεραίνει και το καθεστώς των προσφύγων, οι οποίοι κατά χιλιάδες μετακινούνται προς τα σύνορα των ευρωπαϊκών χωρών. Η μεταναστευτική κρίση, η οποία είναι ιδιαίτερος έντονη τα τελευταία χρόνια, ενδέχεται να προκαλέσει ένα «κύμα» δημογραφικών εξελίξεων. Η πανδημία του Covid-19 έχει επίσης επηρεάσει σε μεγάλο βαθμό τις σχετιζόμενες πολιτικές και πρακτικές, ενώ έχει επιφέρει αρνητικές κοινωνικό-οικονομικές επιπτώσεις για όλους. Οι μετανάστες, οι πρόσφυγες και οι χώρες που φιλοξενούν μεγάλο αριθμό προσφυγικών πληθυσμών σε όλο τον κόσμο, έχουν πληγεί ιδιαίτερα.

Οι αδυναμίες συγκροτημένης δράσης εντοπίζονται κυρίως στην απουσία αρμονικής συνεργασίας, σε οικονομικούς παράγοντες (παγκόσμια οικονομική κρίση) και κοινωνικές εκφάνσεις (απόκτηση υπηκοότητας, ομαλή ένταξη). Η ΕΕ σαφώς επιδιώκει τη βελτίωση του ελέγχου διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, με

εντατική έρευνα σχετικά με τα αίτια του φαινομένου και ενημερωτικές εκστρατείες προώθησης νέων εταιρικών σχέσεων για την ανάπτυξη υφιστάμενων δικτύων. Δεν καθίσταται όμως δυνατό, να φτάσουμε σύντομα στα επιθυμητά αποτελέσματα, αν τα κράτη-μέλη συνεχίζουν να λειτουργούν ως αυτόβουλα πιόνια σε μια γεωπολιτική παρτίδα σκάκι όπου βασιλιάς και στρατιώτης στο τέλος θα καταλήξουν στο ίδιο κουτί.

Χώρες με μακρόχρονη εμπειρία μεταναστευτικής πολιτικής έχουν να επιδείξουν μια σειρά επιτυχημένων πρακτικών, οι οποίες έχουν οδηγήσει σε αξιοσημείωτα αποτελέσματα. Πολλά κράτη, μεταξύ αυτών και η χώρα μας, θα μπορούσαν να διδαχθούν από την εμπειρία αυτή, υιοθετώντας μεταρρυθμίσεις με στόχο τη βελτίωση της ζωής των προσφύγων, μεταναστών και αιτούντων ασύλου, αλλά και την αμφίδρομη ένταξή τους στις κοινωνίες τους. Φυσικά, οι πρακτικές αυτές δεν θα πρέπει να υιοθετηθούν άκριτα, αφού οι κοινωνικοοικονομικές συνθήκες διαφέρουν από χώρα σε χώρα.

Επίλογος

Η μετανάστευση αποτελεί ένα δυναμικό φαινόμενο που αλληλεπιδρά, σήμερα περισσότερο από ποτέ, με ποικίλες όψεις της ανθρώπινης δραστηριότητας. Έτσι, η ασκούμενη πολιτική γενικά δέχεται επιρροές από το εξωτερικό περιβάλλον, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης, η οποία προωθεί ένα οικουμενικό μοντέλο, σύμφωνα με το οποίο η ανθρώπινη κινητικότητα βρίσκεται στο επίκεντρο των εξελίξεων. Στο πλαίσιο αυτό σημαντική χαρακτηρίζεται η εξωτερική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής. Η ΕΕ δεν θα καταφέρει να κάνει διαχείριση εσωτερικά, εάν δεν μπορέσει να κάνει διαχείριση εξωτερικά και αυτό απαιτεί συμφωνίες εταιρικής σχέσης με όλους τους γείτονες, τις χώρες προέλευσης και τις ενδιάμεσες (τράνζιτ) των μεταναστευτικών ροών.

Βασικό στοιχείο πολιτικής για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης συνιστά η οικοδόμηση εταιρικών σχέσεων προσέλκυσης ταλέντων με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Η Ευρώπη πρέπει να μετατοπίσει το επίκεντρο της εξωτερικής διάστασης της μεταναστευτικής πολιτικής, εντάσσοντάς την σε ένα ευρύτερο γεωπολιτικό και γεωοικονομικό θεματολόγιο, στο οποίο θα δοθεί η δέουσα θέση και σε άλλες πολιτικές. Διαφορετικά, το νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο θα είναι πολύ αδύναμο να αντιμετωπίσει τις αυξανόμενες μεταναστευτικές ροές.

Τα γεγονότα μιλούν από μόνα τους, καθώς εκτιμάται ότι σε διεθνές επίπεδο 281 εκατ. άνθρωποι είναι μετανάστες. Σύμφωνα με στοιχεία του Ιανουαρίου 2020, εκτιμάται ότι 23 εκατ. άνθρωποι από τα 447 εκατ. που διαβιούν στην ΕΕ είναι υπήκοοι τρίτων χωρών, δηλαδή το 5% του ευρωπαϊκού πληθυσμού. Συνολικά, 9 εκατ. υπήκοοι τρίτων χωρών απασχολούνται στην αγορά εργασίας της ΕΕ σε τομείς και επαγγέλματα κρίσιμης σημασίας. Οι δημογραφικές εξελίξεις στην Ευρώπη καταδεικνύουν ότι το αφήγημα της μετανάστευσης πρέπει να αλλάξει σε κάτι θετικό. Ωστόσο, παρά τις προβληματικές πτυχές των νομοθετικών προτάσεων και διαδικασιών, παρατηρείται συναίνεση όσον αφορά το ζήτημα της εξωτερικής διάστασης και της συνεργασίας με τρίτες χώρες.

Στο νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, τα ουσιώδη ζητούμενα είναι δύο: πρώτον, η διατηρήσιμη μείωση των παράνομων ροών προς την ΕΕ και δεύτερον και εξίσου σημαντικό, η ουσιαστική και αποτελεσματική αλληλεγγύη. Παρόλο που το νέο σύμφωνο εξακολουθεί να στηρίζει τις εταιρικές σχέσεις προσέλκυσης ταλέντων

με τις χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού, παρατηρούνται εμπόδια στην αποτελεσματική του εφαρμογή, καθώς ακόμη και σήμερα η εξωτερική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ εκλαμβάνεται ως εξωτερίκευση της πολιτικής ευθύνης ή μετατόπιση των βαρών, αντί για επιμερισμός της ευθύνης και των βαρών. Τα ζητήματα του ασύλου και της μετανάστευσης επιβαρύνουν τις χώρες εισόδου και θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με πιο αναλογικό τρόπο, με βάση την κοινή ευθύνη και την αλληλεγγύη. Στο πλαίσιο αυτό η έννοια της εταιρικής σχέσης αποτελεί σημαντικό στοιχείο των συζητήσεων για τη μετανάστευση, δεδομένου ότι οι εταιρικές σχέσεις συμβάλλουν στην προώθηση της διαπεριφερειακής συνεργασίας στον τομέα της μετανάστευσης του εργατικού δυναμικού και στην οικοδόμηση στενότερων σχέσεων με τρίτες χώρες.

Ο μετανάστης είναι και αυτός πολίτης του κόσμου. Άρα θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως τέτοιος, παύοντας πλέον να αιωρείται μεταξύ διαφορετικών κόσμων και πολιτισμών, αφού κάτι τέτοιο του στερεί τη δυνατότητα απόκτησης ενός προσανατολισμού και μιας ταυτότητας που να τον αυτοπροσδιορίζει και να του προσφέρει την συναισθηματική και ψυχολογική εκείνη ισορροπία, ούτως ώστε να μπορέσει συνθέσει το προσωπικό του όραμα και να βρει τη διέξοδο προς την ευτυχία.

Βιβλιογραφία

Act on Integration of Aliens in Denmark (2006). *Aliens (Consolidation) Act*. Consolidation Act No. 945 of 1 September 2006. Available at: <https://www.legislationline.org/download/id/1222/file/4f98cdeb46c52d328c99626728c6.pdf>

Apap, J., Besselink, L.F.M., de Groot, G., Groenendijk, K., Guild, E., Niessen, J., & Pratt, S. (2006). *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*. Centre for European Policy Studies, pp.1-65.

Baldwin-Edwards, M. (2005). Η ένταξη των μεταναστών στην Αθήνα: Δείκτες ανάπτυξης και στατιστικές μέθοδοι μέτρησης. Αθήνα: Παρατηρητήριο Μετανάστευσης στη Μεσόγειο UEHR, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Belanger, A., Christl, M., Conte, A., Mazza, J., & Narazani, E. (2020). *Projecting the net fiscal impact of immigration in the EU*. EUR 30407 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Available at: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121937>

CENSIS Institute (2005). *Housing Policies and Services for Immigrants in Italy Summary*. Study commissioned by the Ministry of Labour and Social Policies in the framework of the Community Action Programme to Combat Discrimination, Rome. Available at: http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaLavoro/Immigrazione_Spostato_InAreaSociale/Documents/Rapportomonitoraggiopoliticheabitativeinlinguainglese.pdf

European Commission (2020). *Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Brussels, 24.11.2020 COM(2020) 758 final. Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files_en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf

Fasani, F., & Mazza, J. (2020). *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response*. Available at: https://ec.europa.eu/knowledge4policy/sites/know4pol/files/key_workers_covid_0423.pdf

Gomien, D., Harris, D., & Zwaak, L. (2001). *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης: Δίκαιο και Πρακτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Groenendijk, K., Guild, E., & Barzilay, R. (2000). *The legal position of Third Country Nationals who are Long-term Residents in a Member State of the EU*. Study carried out on behalf of the European Commission (Directorate General for Justice and Home Affairs). Centre for Migration Law, University of Nijmegen.

Jaque J.- P. (2004). *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris, Dalloz.

Kreile, A., & Wingerter, P. (2017). *IO1_A3: Έκθεση καλών πρακτικών για την κοινωνική και εργασιακή ένταξη των μεταναστών*. Erasmus +, Αριθμός Έργου: 2016-1-IT01-KA202- 005498 «Κατευθυντήριες γραμμές για εργασιακή ένταξη των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο», Re.Inclusion. Διαθέσιμο στο: https://reinclusion.eu/local/staticpage/files/IO1_GR.pdf

OECD (2020). *What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?* Available at: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de>

Penninx, R. (2004). Integration processes of migrants in the European Union and policies relating to integration. *Presentation for the Conference on Population Challenges*, 1-19.

UNHCR (2018). *Καλές πρακτικές στον τομέα της στέγασης*. The UN Refugee Agency, Cyprus. Διαθέσιμο στο: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/02/kales_praktikes_ston_tomea_tis_stegasis.pdf

Van Selm, J. (2005). *The Netherlands: Death of a Filmmaker Shakes a Nation*. Migration Policy Institute. Available at: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=341>

Αμίτσης, Γ. (2012). *Μελέτη καλών πρακτικών κοινωνικής ένταξης μεταναστών σε τοπικό επίπεδο*. Δράση «Προγράμματα ένταξης YTX από Τοπικές Αρχές», Λευκωσία.

Απίστουλας, Δ. (2021). *Το ευρωπαϊκό υπόδειγμα της ένταξης των μεταναστών*. Εισήγηση στο Μάθημα «Μετανάστευση και Πολιτικές Ένταξης».

Γκόβαρης, Χ. (2004). *Εισαγωγή στη Διαπολιτισμική Εκπαίδευση*. Αθήνα: Ατραπός.

διαNEΟσις (2020). *Συγκριτική Ανάλυση Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων στην Ελλάδα*. https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2020/01/immigration_report_final.pdf

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2002). *Οδηγία 2002/90/EK του Συμβουλίου της 28ης Νοεμβρίου 2002 για τον ορισμό της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής (L.328/17 της 5.12.2002)*. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0090&from=de>

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2001). *Οδηγία 2001/55/EK του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, 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 (L.212 της 7.8.2001 σ. 0012-0023)*. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2008). *Οδηγία 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (L.348/98 της 24.12.2008)*. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32008L0115>

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014). *Κανονισμός αριθ. 516/2014 της 16ης Απριλίου 2014 για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, την τροποποίηση της απόφασης 2008/381/EK του Συμβουλίου και την κατάργηση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αριθ. 573/2007/EK και αριθ. 575/2007/EK και της απόφασης 2007/435/EK του Συμβουλίου (EE L. 150 της 20.5.2014, σ. 168-194)*. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0516>

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014). *Κανονισμός αριθ. 516/2014 της 16ης Απριλίου 2014 σχετικά με τον καθορισμό γενικών διατάξεων όσον αφορά το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και το μέσο για τη χρηματοδοτική στήριξη της αστυνομικής συνεργασίας, της πρόληψης και καταστολής της εγκληματικότητας και*

της διαχείρισης κρίσεων (EE L. 150 της 20.5.2014). Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014R0514>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004). *Εγχειρίδιο σχετικά με την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες*. Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/06/%CE%9424.GR-1-egxeiridio.pdf>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011). *Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών*. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες, 20.7.2011. COM(2011) 455 τελικό. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:EL:PDF>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016). *Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών*. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Στρασβούργο, 7.6.2016, COM(2016) 377 τελικό. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&from=ES>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020). *Ένταξη για όλους: η Επιτροπή παρουσιάζει σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη για την περίοδο 2021-2027*. Δελτίο Τύπου, Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_20_2178

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020). *Στατιστικές για τη μετανάστευση στην Ευρώπη*. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_el#

Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού (ΙΑΠΑΔ) (2002). *Αρχές, στόχοι μεταναστευτικής πολιτικής, επιχειρησιακό πρόγραμμα «Για τους Μετανάστες στην Ελλάδα»*. Σύνοψη, Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Ιωακειμίδης, Π. (2010). *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας*. Αθήνα: Θεμέλιο.

Λιάκου, Β. (2017). *Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Μετανάστευση μετά το 2000*. Κέντρο Διεθνών Στρατηγικών Αναλύσεων, ΚΕΔΙΣΑ.

Μάρκου, Γ. (2010). *Εισαγωγή στη διαπολιτισμική εκπαίδευση*. Αθήνα: Ίδιος

- Μουσούρου, Λ. (2003). *Μετανάστευση και Μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη*. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Μπάγκαβος, Φ., & Παπαδοπούλου, Δ. (2006). *Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική*. Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ.
- Παπαγιάννης, Δ. (2001). *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας, Δικαιοσύνης*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Παπασιώπη-Πασιά, Ζ. (2004). *Δίκαιο Ιθαγένειας*. Αθήνα: Σάκκουλα.
- Παπασιώπη-Πασιά, Ζ. (2007). *Δίκαιο Κατάστασης Αλλοδαπών*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Παρθένης, Χ., & Φραγκούλης, Γ. (2016). *Η διαπολιτισμική εκπαίδευση απέναντι σε νέες προκλήσεις. Ρομά. Μία θεωρητική και εμπειρική προσέγγιση*. Αθήνα: Μεταίχμιο.
- Περράκης, Σ. (2006). *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας, Δικαιοσύνης στην ΕΕ*. Αθήνα: 2^η Έκδοση Σιδέρη.
- Σαμπατάκου, Ε.Α. (2010). *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σαρρής, Ν. (2008). *Θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο*. Κείμενο Εργασίας, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Σαρρής, Ν. (2012). *Η συμβολή των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στην προοπτική ένταξης μεταναστών στην Ελλάδα. Στο Ένταξη των Μεταναστών: Αντιλήψεις, Πολιτικές, Πρακτικές*, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Τσαούσης, Δ. (1991). *Η κοινωνία του ανθρώπου, Εισαγωγή στην Κοινωνιολογία*. Αθήνα: Gutenberg.
- Υπουργείο Εσωτερικών (Δεκέμβριος 2008). *Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο*. Αθήνα: Εθνικό τυπογραφείο.
- Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (χ.χ). *Ευρωπαϊκή Πολιτική για την Ένταξη. Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/migration-policy/integration/politiki-entaxis-se-eyropaiko-kai-diethnes-epipedo/>*
- Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (2019). *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη. Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/B6.-Εθνική-Στρατηγική-2019.pdf>*