

# Πολιτικές για τους υπηκόους τρίτων χωρών: συντονισμός και προκλήσεις

## Περίληψη

### Εισαγωγή

Η μετανάστευση αποτελεί μείζον ζήτημα πολιτικής για τα κράτη μέλη της ΕΕ, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Παρά το γεγονός ότι τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει ειδικούς κανονισμούς για τις προϋποθέσεις εισόδου, καθώς και προγράμματα για συγκεκριμένες κατηγορίες εργαζομένων, η διαμόρφωση ενός γενικού πλαισίου για τη μετανάστευση παραμένει τεράστια πρόκληση για τους αρμόδιους χάραξης πολιτικής. Η αθρόα εισροή προσφύγων από τρίτες χώρες κατά τους τελευταίους μήνες έχει αλλάξει ριζικά την κατάσταση στην Ευρώπη. Αντιμέτωπες με την άφιξη πρωτοφανούς αριθμού προσφύγων, οι περισσότερες χώρες της ΕΕ αναζητούν εναγωνίως ολοκληρωμένες και συντονισμένες λύσεις τόσο για την κάλυψη των άμεσων αναγκών των αιτούντων άσυλο όσο και για την ένταξή τους σε βάθος χρόνου. Επιπλέον, λόγω των ελλείψεων σε εργατικό δυναμικό και των δημογραφικών αλλαγών στην Ευρώπη, είναι αναγκαίο να θεσπιστούν ολοκληρωμένες πολιτικές στις οποίες θα λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις της μετανάστευσης στις χώρες υποδοχής, αλλά και οι επιπτώσεις για τους ίδιους τους πρόσφυγες και τους μετανάστες.

Στην παρούσα έκθεση εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη συντονίζουν τις πολιτικές τους για τη μετανάστευση, την αγορά εργασίας και την ένταξη, με ιδιαίτερη έμφαση στον ρόλο των κοινωνικών εταίρων και τις πρωτοβουλίες σε τοπικό επίπεδο.

### Πλαίσιο πολιτικής

Τα δύο τρίτα της αύξησης του πληθυσμού της ΕΕ κατά την τελευταία δεκαετία, όπως και το 50% της αύξησης της απασχόλησης κατά την τελευταία πενταετία, οφείλονται στη μετανάστευση υπηκόων από τρίτες χώρες. Οι αριθμοί αυτοί είναι ακόμη μεγαλύτεροι εάν συνυπολογισθούν οι πρόσφατες αφίξεις προσφύγων. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών φαίνεται να βρίσκονται σε μειονεκτική θέση στην αγορά εργασίας, αφού τα ποσοστά ανεργίας τείνουν να είναι υψηλότερα στην ομάδα αυτή από ό,τι στον εθνικό πληθυσμό των χωρών υποδοχής, στην πλειονότητα των κρατών μελών.

Τα κράτη μέλη αρχίζουν να συνειδητοποιούν την ανάγκη μεγαλύτερης συνοχής μεταξύ των πολιτικών για την ένταξη των μεταναστών και την ανάγκη λήψης μέτρων για την προσέλκυσή τους, καταβάλλοντας παράλληλα προσπάθειες για πιο συντονισμένες προσεγγίσεις όσον αφορά την μακροπρόθεσμη ένταξή τους.

Στην ΕΕ εφαρμόζονται διάφοροι μηχανισμοί για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης (με τη λήψη νομοθετικών μέτρων), όπως και για την ένταξη (χωρίς νομοθετικά μέτρα). Η είσοδος και η παραμονή των υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ ρυθμίζεται από την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Οι κοινές βασικές αρχές για την πολιτική ένταξης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίες δημοσιεύτηκαν το 2004, αποτέλεσαν το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών των κρατών μελών σε αυτόν τον τομέα. Τον Μάιο του 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη μετανάστευση, στην οποία περιγράφονται μέτρα καίριας σημασίας για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης, καθώς και πιο μακροπρόθεσμες δράσεις για την καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης.

### Βασικά πορίσματα

#### Συντονισμός της πολιτικής

Η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις πολιτικές για τη μετανάστευση, την αγορά εργασίας και την ένταξη φαίνεται να είναι ανομοιογενής. Τα καλύτερα αποτελέσματα παρουσιάζουν οι χώρες οι οποίες συντονίζουν τις πολιτικές τους, εστιάζοντας στην πτυχή της ένταξης εξ αρχής, με γνώμονα τόσο την αποτελεσματική ενσωμάτωση όσο και την οικονομική ανταγωνιστικότητα.

Η συνοχή της πολιτικής κατά το στάδιο της υλοποίησης και του συντονισμού των προγραμμάτων είναι καίριας σημασίας για τη διασφάλιση της εσωτερικής συνοχής των ίδιων των προγραμμάτων αλλά και μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών, καθώς και της εξωτερικής συνοχής μεταξύ των δράσεων της κεντρικής κυβέρνησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο καλός συντονισμός των πολιτικών εξαρτάται και από τη σταθερότητα των φορέων που συμμετέχουν, όπως επίσης και από την ισχυρή δέσμευση των ενδιαφερόμενων μερών και τη σύσταση κέντρων συντονισμού με επαρκείς πόρους. Άκρως σημαντική είναι και η γνώμη των μεταναστών η οποία πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και να ενσωματώνεται στους στόχους των προγραμμάτων κατά τον σχεδιασμό τους.

Οι χώρες με επιτυχή πολιτική ένταξης διακρίνονται από μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά τη ρητορική που αναπτύσσουν και τα αποτελέσματα που έχουν να επιδείξουν. Η διαπίστωση αυτή συνάδει και με τη

θεωρία που υποστηρίζει ότι σε όλα τα στάδια άσκησης της πολιτικής πρέπει να πρωτανεύουν οι αξίες. Ο θετικός πολιτικός λόγος –ή κάποιες εκφάνσεις αυτού– φαίνεται ότι αποτελεί πράξη στις χώρες αυτές.

### **Ρόλος και συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων**

Σε πολλές χώρες, ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερόμενων φορέων - μεταξύ άλλων κυβερνήσεις, εργοδότες και συνδικαλιστικές ενώσεις - συνεργάζονται με σκοπό τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση της έλλειψης εργατικού δυναμικού και την ενίσχυση της ευρύτερης νομοθεσίας για τη μετανάστευση, ιδίως σε ό,τι αφορά την αγορά εργασίας.

Τα πιο διαδεδομένα προγράμματα επαγγελματικής ένταξης προβλέπουν εκμάθηση γλώσσας, τόσο της καθομιλουμένης όσο και του λεξιλογίου που σχετίζεται με συγκεκριμένες θέσεις εργασίας. Άλλα μέτρα περιλαμβάνουν γενική κατάρτιση σε θέματα εργατικής νομοθεσίας, υγείας και ασφάλειας.

Ολοένα πιο δραστήριες στον τομέα της διαχείρισης της πολυμορφίας εμφανίζονται οι εργοδοτικές οργανώσεις αλλά και ιδιωτικές επιχειρήσεις, ιδίως στο Βέλγιο, τη Δανία και τη Γερμανία.

Για την εφαρμογή προγραμμάτων που απευθύνονται ειδικά σε μετανάστες, αξιοποιήθηκε το θεσμικό πλαίσιο καταπολέμησης των διακρίσεων, ιδίως από τα σωματεία εργαζομένων. Παρόλα αυτά, οι προσεγγίσεις των κοινωνικών εταίρων όσον αφορά τη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με τους εργαζόμενους μετανάστες είναι μάλλον σποραδικές και αποσπασματικές (Αυστρία και Κροατία), ενώ λίγες είναι οι πιο συστηματικές προσπάθειες (Μάλτα και Ισπανία).

Ομοίως, λιγοστά είναι τα σωματεία εργαζομένων -με αξιοσημείωτες εξαιρέσεις τα σωματεία της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου- που επεξεργάζονται μακροπρόθεσμες στρατηγικές ή γενικότερους στόχους για την αύξηση των μελών τους με εργαζόμενους μετανάστες. Στην πλειονότητα των χωρών, τα σωματεία εστιάζουν τις δράσεις και τις πρωτοβουλίες τους απευθείας στους εργαζόμενους μετανάστες αντί να απλοποιούν τις εσωτερικές διαδικασίες και τις δομές τους.

### **Παρακολούθηση και αξιολόγηση**

Μολονότι οι χώρες παρουσιάζουν αποκλίσεις στον τρόπο με τον οποίο συλλέγουν και αξιοποιούν πληροφορίες σχετικά με την ένταξη των μεταναστών, οι αποκαλούμενοι δείκτες της Σαραγόσα που αναπτύχθηκαν από τα κράτη μέλη το 2010 έχουν αρχίσει σταδιακά να καθιερώνονται, όπως γίνεται εμφανές και από τον τρόπο με τον οποίο δημοσιεύονται οι στατιστικές.

Δεδομένου ότι δίνεται γενικώς έμφαση στη χάραξη τεκμηριωμένης πολιτικής στην ΕΕ, οι χώρες που αναφέρουν ότι χρησιμοποιούν δείκτες είναι ελάχιστες. Το γεγονός αυτό είναι ίσως ενδεικτικό της ανάγκης που υπάρχει για αναθεώρηση των πρακτικών τεκμηρίωσης που χρησιμοποιούν οι χώρες για την ανάπτυξη πολιτικών.

Παρόλο που σε όλα τα κράτη μέλη συλλέχθηκαν με κάποιο τρόπο δεδομένα και υποβλήθηκαν στοιχεία για την εφαρμογή της πολιτικής τους, από την έκθεση δεν προέκυψε καμία ένδειξη συστηματικής σύνδεσης των πολιτικών στους τρεις τομείς που εξετάστηκαν. Απεναντίας, διαπιστώθηκαν σημαντικά κενά όσον αφορά την καταγραφή του αντικτύπου των εθνικών στρατηγικών για την ένταξη. Σε ό,τι αφορά την αξιολόγηση της πολιτικής, οι προσεγγίσεις των 28 κρατών μελών της ΕΕ φαίνεται να είναι ανομοιογενείς και στερούνται συνεκτικού πλαισίου και συνέχειας. Παρόλα αυτά, επτά χώρες διαθέτουν μελέτες ή εκθέσεις αξιολόγησης σχετικά με τις προκλήσεις ως προς τον συντονισμό της πολιτικής.

## **Δείκτες πολιτικής**

Για τον επιτυχή συντονισμό των πολιτικών τους, τα κράτη μέλη πρέπει να επεξεργαστούν τις εθνικές τους πολιτικές όχι εντός του καθιερωμένου θεσμικού και πολιτικού πλαισίου, αλλά υπό το πρίσμα των παγκόσμιων προκλήσεων.

Η χάραξη πολιτικών για τη μετανάστευση πρέπει εκ προοιμίου να βασίζεται σε μια ολιστική προσέγγιση των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων, με γνώμονα όχι μόνο την αγορά εργασίας αλλά και την πτυχή της ένταξης. Κατ' αυτόν τον τρόπο ο σχεδιασμός θα είναι ομαλότερος και πιο αποτελεσματικός.

Κατά την υλοποίηση της πολιτικής ή τον συντονισμό των προγραμμάτων είναι σημαντικό να διασφαλίζεται η συνοχή και η σταθερότητα της πολιτικής.

Τα ενδιαφερόμενα μέρη, και ιδίως οι κοινωνικοί εταίροι, θα μπορούσαν να αξιοποιήσουν άρτιους και ήδη δοκιμασμένους μηχανισμούς, όπως οι τριμερείς διαβουλεύσεις, προκειμένου να ενισχύσουν την παρουσία τους στον διάλογο σχετικά με τη μετανάστευση, τη διαχείριση της πολυμορφίας, τα ίσα δικαιώματα και την καταπολέμηση των διακρίσεων.

Τα σωματεία των εργαζομένων θα μπορούσαν να επεξεργαστούν στρατηγικές ενίσχυσης της συμμετοχής των εργαζόμενων μεταναστών σε όλες τις βαθμίδες των δομών τους, όπως η αναθεώρηση τους κόστους συνδρομής, η απλούστευση της γλώσσας που χρησιμοποιούν, η διαπολιτισμική κατάρτιση και η εξυπηρέτηση των εργαζόμενων μεταναστών από πολυπολιτισμικό προσωπικό.

Οι κοινωνικοί εταίροι θα μπορούσαν επίσης να διερευνήσουν τρόπους βελτίωσης των συνθηκών εργασίας και διαβίωσης των μεταναστών μέσω των εξωτερικών τους δραστηριοτήτων –συλλογικές διαπραγματεύσεις, διαβούλευση και εκστρατείες.

Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να επανεξετάσουν τις πρακτικές τεκμηρίωσης που χρησιμοποιούν για τη χάραξη πολιτικών. Σκόπιμη θα ήταν επίσης η μεγαλύτερη εξοικείωση με τους δείκτες και η βελτίωση της διαφάνειας σχετικά με τον τρόπο ενσωμάτωσης των διαθέσιμων δεδομένων στις διαδικασίες σχεδιασμού και αξιολόγησης των πολιτικών.

### **Περαιτέρω πληροφορίες**

Η έκθεση *Challenges of policy coordination for third-country nationals* (Πολιτικές για τους υπηκόους τρίτων χωρών: συντονισμός και προκλήσεις) διατίθεται στη διεύθυνση [www.eurofound.europa.eu/publications](http://www.eurofound.europa.eu/publications).

Για περισσότερες πληροφορίες, επικοινωνήστε με την Anna Ludwinek, Διευθύντρια Έρευνας, στην ηλεκτρονική διεύθυνση [alu@eurofound.europa.eu](mailto:alu@eurofound.europa.eu).