



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 11.7.2001
COM(2001) 387 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ
ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΜΙΑ ΑΝΟΙΚΤΗ ΜΕΘΟΔΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ**

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΜΙΑ ΑΝΟΙΚΤΗ ΜΕΘΟΔΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ**

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	εισαγωγή	3
2.	ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΝΟΙΚΤΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ	5
3.	ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ....	7
3.1.	Διαχείριση των μεταναστευτικών ροών	8
3.2.	Εισδοχή οικονομικών μεταναστών	9
3.3.	Σχέση εταιρικότητας με τρίτες χώρες	11
3.4.	Ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών	12
4.	ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΙ.....	13
4.1.	Εθνικά σχέδια δράσης	13
4.2.	Χάραξη και αξιολόγηση της κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης.....	14
4.3.	Συμμετοχή των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων	15
4.4.	Συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών.....	16
4.5.	Συνοδευτικά μέτρα.....	16
5.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΧΕΙΑ.....	17

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συνθήκη του Άμστερνταμ καθιέρωσε την αρμοδιότητα της Κοινότητας στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στο Τάμπερε τον Οκτώβριο του 1999 ζήτησε την ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης της ΕΕ που θα περιλαμβάνει κυρίως τέσσερα στοιχεία: σχέση εταιρικότητας με τις χώρες καταγωγής· ένα ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα χορήγησης ασύλου το οποίο μακροπρόθεσμα θα οδηγήσει σε κοινή διαδικασία για το άσυλο και μια ενιαία νομική κατάσταση για εκείνους στους οποίους χορηγείται άσυλο· δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών· και αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.¹ Ήδη έχει πραγματοποιηθεί σημαντική πρόοδος προς την κατεύθυνση της σφαιρικής προσέγγισης που προτάθηκε στη σύνοδο αυτή.

Στην "Ανακοίνωση για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης" (COM(2000)757), η Επιτροπή εξέθεσε τις απόψεις της όσον αφορά τη νέα προσέγγιση στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και ιδίως μια κοινή πολιτική εισδοχής για οικονομικούς λόγους. Η επιτυχία της εν λόγω πολιτικής εξαρτάται από τον αποτελεσματικό συντονισμό όλων των ενδιαφερομένων, καθώς και από την υιοθέτηση και εφαρμογή νέων μέτρων, κατά περίπτωση, τόσο σε επίπεδο Κοινότητας όσο και κρατών μελών. Θα πρέπει όχι μόνο να εξασφαλισθεί η κατάλληλη αντιμετώπιση των άμεσων βραχυπρόθεσμων αναγκών, αλλά και να δοθεί η δυνατότητα σε όλα τα μέρη να εντάξουν τις ενέργειές τους σε μεσοπρόθεσμα έως μακροπρόθεσμα πλαίσια.

Η κοινή αυτή πολιτική θα έχει σαν πυρήνα ένα κοινό νομοθετικό πλαίσιο, η βάση του οποίου έχει ήδη συμφωνηθεί από τα κράτη μέλη (άρθρο 63 της συνθήκης του Άμστερνταμ). Σύμφωνα με το λεπτομερές πρόγραμμα που θεσπίστηκε στο Τάμπερε και αναλύεται στον "Πίνακα αποτελεσμάτων για την παρακολούθηση της προόδου όσον αφορά τη δημιουργία χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση"², η Επιτροπή έχει ήδη υποβάλει προτάσεις σε διάφορους τομείς, θέτοντας έτσι τις βάσεις αυτού του πλαισίου στο οποίο θα στηρίζονται οι τέσσερις πτυχές της κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης που καθορίστηκαν στο Τάμπερε και που θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί, με βάση το χρονοδιάγραμμα που συμφωνήθηκε, μέχρι το 2004.

Όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση, έχει υποβληθεί προς συζήτηση στο Συμβούλιο ένα σχέδιο οδηγίας σχετικά με την οικογενειακή επανένωση³. Η Επιτροπή καταρτίζει επίσης προτάσεις σχετικά με την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών. Η πρώτη από αυτές είναι ένα σχέδιο οδηγίας, το οποίο υποβάλλεται από κοινού με την παρούσα ανακοίνωση, σχετικά με την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών για οικονομικούς λόγους.⁴ Με την έκδοση της οδηγίας αυτής θα προβλέπονται κοινοί όροι για την εισδοχή και διαμονή των εργαζομένων από τρίτες χώρες, που θα ισχύουν στα κράτη μέλη. Θα ακολουθήσουν προτάσεις οδηγιών σχετικά με την

¹ SN 2000/99 Συμπεράσματα της προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, 15-16 Οκτωβρίου 1999.

² Βλέπε εξαμηνιαία ενημέρωση, COM(2001)278 τελικό της 23 Μαΐου 2001.

³ COM(2000)624, τροποποιημένο κείμενο της 10ης Οκτωβρίου 2000.

⁴ COM(2001)386 "Προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων".

εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών για λόγους σπουδών και επαγγελματικής εκπαίδευσης, καθώς και για λόγους άσκησης μη αμειβομένων δραστηριοτήτων.

Επίσης έχει σημειωθεί πρόοδος στη δημιουργία ενός νομικού πλαισίου για την εξασφάλιση δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στην ΕΕ. Έχει θεσπισθεί νομοθεσία για την προώθηση της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής καθώς και για την καταπολέμηση του ρατσισμού και των διακρίσεων⁵, ενώ έχει εγκριθεί από την Επιτροπή πρόταση οδηγίας σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών⁶. Με τη νομοθεσία αυτή θα θεσπισθεί για πρώτη φορά, όπως ζητήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, ένα κοινό καθεστώς γι' αυτούς τους υπηκόους τρίτων χωρών.

Όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση και την καταπολέμηση της μεταφοράς λαθρομεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων, έχουν εγκριθεί αρκετές οδηγίες, με πρωτοβουλίες της γαλλικής προεδρίας, στους τομείς της αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων για την απέλαση υπηκόων τρίτων χωρών⁷, σχετικά με την εναρμόνιση των οικονομικών κυρώσεων που επιβάλλονται στους μεταφορείς οι οποίοι μεταφέρουν στο έδαφος των κρατών μελών υπηκόους τρίτων χωρών χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα εισόδου⁸ και σχετικά με την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου για την καταστολή της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών⁹. Επιπλέον, η Επιτροπή εκπονεί σήμερα μια ανακοίνωση σχετικά με την κοινή καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, στην οποία θα παρουσιασθεί ένα ευρέως φάσματος πρόγραμμα δράσης για τον συντονισμό και την ενίσχυση των ενεργειών στον τομέα αυτό. Θα ακολουθήσει μια ανακοίνωση της Επιτροπής για την πολιτική επαναπατρισμού.

Στα συμπεράσματα της ανακοίνωσής της για μια κοινοτική πολιτική μετανάστευσης, η Επιτροπή πρότεινε τη θέσπιση μιας ανοικτής διαδικασίας για το συντονισμό της πολιτικής σε κοινοτικό επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη τις πολλαπλές πτυχές που έχουν τα μεταναστευτικά φαινόμενα, το μεγάλο αριθμό των παραγόντων που συμμετέχουν στη διαχείριση της μετανάστευσης και τη διαρκή ευθύνη που έχουν τα κράτη μέλη για την εφαρμογή μεταναστευτικής πολιτικής.

Σκοπός της παρούσας ανακοίνωσης είναι να διατυπωθούν προτάσεις για την προσαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στη μεταναστευτική πολιτική. Αποτελεί έτσι μια επιπλέον συμβολή της Επιτροπής στη συνεχιζόμενη συζήτηση για τη χάραξη μεταναστευτικής πολιτικής στην Ένωση, η οποία θα εμπλουτιστεί περαιτέρω με δύο νέες ανακοινώσεις που εκπονεί τώρα η Επιτροπή σχετικά με την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την πολιτική επαναπατρισμού. Πρέπει επίσης να εξετασθεί στο πλαίσιο των κοινοτικών πρωτοβουλιών σχετικά με την κινητικότητα των εργαζομένων, όπως η ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με μια στρατηγική κινητικότητας για τον ευρωπαϊκό χώρο της έρευνας¹⁰, και κατά την παρακολούθηση της ομάδας δράσης υψηλού επιπέδου για τις δεξιότητες και την κινητικότητα. Η παρούσα ανακοίνωση θα χρησιμεύσει, ιδιαίτερα, σαν βάση στις

⁵ Οδηγία 2000/43, ΕΕ 19/7/2000, L 180 και οδηγία 2000/78, ΕΕ 2/12/2000, L 303.

⁶ COM(2001)127.

⁷ Οδηγία 2000/40, ΕΕ L 149 της 2.6.2001.

⁸ ΕΕ C 269 της 20.9.2000, σ. 8

⁹ ΕΕ C 253 της 4.9.2000, σ. 6

¹⁰ COM(2001)331 της 20.6.2001.

εργασίες της ευρωπαϊκής διάσκεψης για τη μετανάστευση, που θα οργανωθεί από την προεδρία στις 16 και 17 Οκτωβρίου 2001 και που θα προετοιμάσει με τη σειρά της τις συζητήσεις για την αξιολόγηση της προόδου στη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν το Δεκέμβριο του 2001.

2. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΝΟΙΚΤΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Υπάρχουν διάφοροι λόγοι για τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί ότι η υιοθέτηση μιας ανοικτής μεθόδου συντονισμού θα αποτελούσε τον καλύτερο τρόπο για τη στήριξη της ανάπτυξης της κοινοτικής μεταναστευτικής πολιτικής. Πριν από το 1999, το θέμα αυτό είχε αντιμετωπισθεί κυρίως σε διακυβερνητικό επίπεδο. Με τη συνθήκη του Άμστερνταμ (συγκεκριμένα Τίτλος IV της συνθήκης και άρθρο 63), η αρμοδιότητα αυτή μετατίθεται από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα της ΕΕ (παρόλο που δεν εφαρμόζονται ακόμα όλες οι διαδικασίες του πρώτου πυλώνα).

Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη διατηρούν την ευθύνη για μια σειρά από σημαντικά ζητήματα, ιδίως όσον αφορά την εισδοχή των οικονομικών μεταναστών καθώς και τη χάραξη και εφαρμογή μιας πολιτικής κοινωνικής ένταξής τους. Η μετανάστευση δημιουργεί επίσης πολλά λεπτά και σημαντικά προβλήματα που επηρεάζουν άμεσα την κοινωνία των πολιτών και που πρέπει να συζητηθούν ανοικτά, τόσο σε εθνικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο, προκειμένου να επιτευχθεί συναίνεση στις πολιτικές θέσεις. Ταυτόχρονα, δεδομένου ότι οι μεταναστευτικές ροές έχουν διεθνή χαρακτήρα και ότι οι διάφορες πτυχές της μεταναστευτικής πολιτικής είναι αλληλένδετες, απαιτείται μια νέα διαδικασία για την αξιολόγηση της προόδου που πραγματοποιείται στην υλοποίηση των κοινών ευρωπαϊκών στόχων, καθώς και για την προσαρμογή, εν ανάγκη, των στόχων αυτών.

Η χρήση μιας ανοικτής μεθόδου συντονισμού, ειδικά προσαρμοσμένης στα θέματα της μετανάστευσης και συμπληρωματικά προς το νομοθετικό πλαίσιο, θα εξασφαλίσει τον αναγκαίο συνδυασμό μέτρων για τη βαθμιαία χάραξη κοινοτικής πολιτικής που θα βασίζεται, τουλάχιστον σε μια πρώτη φάση, στον καθορισμό και την ανάπτυξη κοινών στόχων που χρειάζονται, αναμφισβήτητα, μια ευρωπαϊκή αντιμετώπιση. Προτείνεται, σε πρώτο στάδιο, η μέθοδος αυτή να εφαρμοσθεί για έξι χρόνια, χρονικό διάστημα που συμπίπτει με την πρώτη αξιολόγηση της εφαρμογής της οδηγίας για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την άσκηση μισθωτής απασχόλησης και ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων. Μετά το τέλος αυτής της περιόδου σταδιακής εφαρμογής, και με βάση την αξιολόγηση της εφαρμογής της μεθόδου συντονισμού, η Επιτροπή επιφυλάσσεται να θεσπίσει, κατά περίπτωση, πρόσθετες νομοθετικές πράξεις για το συντονισμό της κοινής αυτής πολιτικής.

Η συνθήκη παρέχει σαφείς οδηγίες σχετικά με τα μέτρα στα οποία πρέπει να δοθεί προτεραιότητα, ιδίως στη διάρκεια της πρώτης πενταετίας από την έναρξη ισχύος της και η Επιτροπή προχωρά γρήγορα στην υποβολή των απαιτούμενων νομοθετικών πράξεων. Ωστόσο, η αρχή της επικουρικότητας, που ισχύει για όλες τις πτυχές των ενεργειών της Ένωσης, έχει ιδιαίτερη σημασία για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, όπως και η ανάγκη αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων για την

αντιμετώπιση των προκλήσεων που δημιουργούν σε διακρατικό επίπεδο οι μεταναστευτικές κινήσεις.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά τη σύνοδο του Τάμπερε, έδωσε τις πολιτικές κατευθύνσεις και έθεσε συγκεκριμένους στόχους για τη χάραξη μιας κοινής πολιτικής της ΕΕ στους βασικούς τομείς που καθορίστηκαν, και συγκεκριμένα:

- Μία σφαιρική προσέγγιση όσον αφορά τη σχέση **εταιρικότητας με τις χώρες καταγωγής** για την αντιμετώπιση των πολιτικών ζητημάτων, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και το θέμα της ανάπτυξης στις χώρες και τις περιοχές καταγωγής και διέλευσης·
- Ένα ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα χορήγησης ασύλου που θα βασίζεται στην πλήρη και συμπεριληπτική εφαρμογή της σύμβασης της Γενεύης·
- Μια σθεναρή πολιτική κοινωνικής ένταξης που εξασφαλίζει τη **δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών** με στόχο την παροχή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ανάλογων με εκείνα που απολαύουν οι υπήκοοι της ΕΕ· και
- Μέτρα για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότερης **διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών** με βάση τη στενότερη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης.

Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού θα αποτελέσει στήριγμα και συμπλήρωμα της απαιτούμενης από τη συνθήκη κοινοτικής νομοθεσίας και θα χρησιμεύσει σαν πλαίσιο για να εξετάζεται μαζί με τα κράτη μέλη η εφαρμογή αυτών των νομοθετικών πράξεων. Όσον αφορά την εισδοχή οικονομικών μεταναστών, για παράδειγμα, τα κράτη μέλη θα θεσπίζουν εθνικά μέτρα με βάση τα κριτήρια που προβλέπει η οδηγία. Τα κριτήρια αυτά θα αφορούν ιδίως τον αριθμό των μεταναστών που θα γίνονται δεκτοί στη διάρκεια μιας συγκεκριμένης χρονικής περιόδου, την θέσπιση οριζόντιων προγραμμάτων αξιολόγησης, τον καθορισμό της διάρκειας ισχύος των αδειών διαμονής που εκδίδονται βάσει της οδηγίας, καθώς και άλλα θέματα για τα οποία πρέπει να ενημερώνεται η Επιτροπή. Συνεπώς, χρειάζονται ορισμένες διαδικασίες για την εξασφάλιση συνοχής και τη χρήση κοινών κανόνων κατά την πρακτική εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα αυτό, καθώς και για τη διευκόλυνση της αξιολόγησης των επιπτώσεων αυτού του βασικού στοιχείου της κοινοτικής μεταναστευτικής πολιτικής.

Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι θα είναι χρήσιμο να συζητηθούν ορισμένα γενικότερα θέματα σχετικά με την κοινή νομοθεσία, πράγμα που θα επιτρέψει την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους και τον καθορισμό των πρακτικών οι οποίες θα είναι χρήσιμες ενδεχομένως σε εθνικό επίπεδο και σε άλλες περιπτώσεις. Σ' αυτά μπορεί να περιλαμβάνονται τα κριτήρια για τη θέσπιση οριζόντιων προγραμμάτων αξιολόγησης καθώς και των όρων εφαρμογής τους, οι μηχανισμοί που υπάρχουν σε κάθε κράτος μέλος για τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στην αξιολόγηση των οικονομικών αναγκών για την είσοδο υπηκόων από τρίτες χώρες, η σύγκριση των διαδικασιών πρόσληψης, ιδίως στις χώρες καταγωγής, καθώς και το κατά πόσον θα ήταν χρήσιμη μια στενότερη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. Οι ενέργειες αυτές θα πρέπει να γίνονται με απόλυτη τήρηση των διατάξεων της συνθήκης και ιδίως του τίτλου VIII για την απασχόληση.

Η Επιτροπή προτίθεται να διαδραματίσει πλήρως το ρόλο της κατά την εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συνεργασίας. Θα εξακολουθήσει την εκπόνηση του νομοθετικού προγράμματος που συμφωνήθηκε στο Τάμπερε, μεριμνώντας για την υποβολή όλων των σχετικών προτάσεων μέχρι το 2004, σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα που ορίζεται στον πίνακα των αποτελεσμάτων. Παράλληλα δε με τη θέσπιση του νομοθετικού πλαισίου, η Επιτροπή θα υποστηρίξει την εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συνεργασίας με την υποβολή προτάσεων για ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές, την εξασφάλιση του συντονισμού των εθνικών πολιτικών, την ανταλλαγή των καλύτερων πρακτικών και την αξιολόγηση των επιπτώσεων της κοινοτικής πολιτικής, καθώς και μέσω τακτικών επαφών με τις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες.

3. ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ

Βασικό στοιχείο της ανοικτής μεθόδου συντονισμού είναι οι πολυετείς κατευθυντήριες γραμμές για την Ένωση που θα εγκριθούν από το Συμβούλιο, συνοδευόμενες από ειδικά χρονοδιαγράμματα για την επίτευξη των στόχων που τίθενται βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές θα ενσωματωθούν εν συνεχεία στις εθνικές πολιτικές με τη θέση ειδικών στόχων, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές και περιφερειακές ιδιαιτερότητες. Στο πλαίσιο των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε και με βάση τις προτάσεις που διατύπωσε η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της σχετικά με μια κοινοτική πολιτική μετανάστευσης, η Επιτροπή προτείνει τη θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών αρχικά στους ακόλουθους τομείς: διαχείριση των μεταναστευτικών ροών· εισδοχή οικονομικών μεταναστών· σχέση εταιρικότητας με τρίτες χώρες και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τους. Οι πρώτες κατευθυντήριες γραμμές αναμένεται να εγκριθούν από το Συμβούλιο το 2002 και θα αναθεωρούνται ενδεχομένως σε ετήσια βάση, στο πλαίσιο του ανοικτού μηχανισμού συντονισμού.

Για την αποτελεσματική παρακολούθηση και αξιολόγηση της κοινής πολιτικής μετανάστευσης αποφασιστική σημασία έχει η ύπαρξη συγκρίσιμων στατιστικών στοιχείων. Στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την ανταλλαγή στατιστικών πληροφοριών στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης¹¹ συνιστάται η συγκέντρωση χρήσιμων για το σκοπό αυτό κοινοτικών στατιστικών στοιχείων σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση. Επί του παρόντος, η Ευρωστάτ έχει αναλάβει τη συγκέντρωση στοιχείων για τη μετανάστευση στο πλαίσιο των δημογραφικών στατιστικών της. Ενώ τα δεδομένα αυτά παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των προσώπων που προτίθενται να εισέλθουν και να διαμείνουν στην ΕΕ, δεν εξηγούν τους λόγους της μετανάστευσης ούτε αναφέρουν τη διάρκεια της. Επιπλέον, η συγκέντρωση των στοιχείων αυτών ποικίλει σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο όσον αφορά τις πηγές, τους ορισμούς και την κάλυψη, ενώ τα δεδομένα συγκεντρώνονται μόνο σε ετήσια βάση. Η Επιτροπή έχει παραγγείλει μια μελέτη σχετικά με τη διάθεση στατιστικών στοιχείων από τα κράτη μέλη όσον αφορά τη νόμιμη είσοδο και διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών προκειμένου να καθιερωθεί μια μηνιαία συγκέντρωση στατιστικών για τη νόμιμη είσοδο μεταναστών. Λόγω της σημασίας που έχει για τη χάραξη μιας κοινής πολιτικής μετανάστευσης, το έργο

¹¹ SEC(2001) 602

αυτό θα αποτελέσει μια από τις βασικές ενέργειες στο πλαίσιο του προγράμματος δράσης που αναφέρεται στα συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την κοινή ανάλυση και τη βελτίωση της ανταλλαγής στατιστικών για το άσυλο και τη μετανάστευση.¹² Τα κράτη μέλη πρέπει οπωσδήποτε να υποστηρίξουν με κάθε τρόπο αυτό το σχέδιο δράσης.

Ακολουθούν ορισμένες προτάσεις όσον αφορά το περιεχόμενο αυτών των κατευθυντήριων γραμμών. Κάθε χρόνο θα συμφωνούνται συνολικοί στόχοι σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στο πλαίσιο αυτό τα κράτη μέλη θα καθορίζουν τους δικούς τους εθνικούς στόχους.

3.1. Διαχείριση των μεταναστευτικών ροών

Η αλληλεπίδραση μεταξύ των διαφόρων παραμέτρων της μεταναστευτικής πολιτικής - ανθρωπιστική, οικονομική, παράνομη μετανάστευση και εμπορία ανθρώπων - και η ανάγκη χωριστής αντιμετώπισης τους, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τις μεταξύ τους σχέσεις, επιβάλλουν τη λήψη μέτρων για την προώθηση της συνεργασίας τόσο εντός όσο και μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και τη διευκόλυνση των ανταλλαγών εμπειρίας και τεχνογνωσίας. Δεδομένης της σημασίας της μετανάστευσης ως παράγοντα που επηρεάζει τη δημογραφική κατάσταση στην ΕΕ, θα πρέπει να θεσπιστούν κατάλληλες διαδικασίες σε συνδυασμό με τις πολιτικές που εκπονούνται σε άλλους τομείς, και ιδίως στον οικονομικό και κοινωνικό.

Πρώτη κατευθυντήρια γραμμή: Υιοθέτηση μιας σφαιρικής και συντονισμένης προσέγγισης για τη διαχείριση της μετανάστευσης σε εθνικό επίπεδο, ούτως ώστε:

- Να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι σχέσεις και η αλληλεπίδραση μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών μεταναστευτικών ροών: πρόσωπα που γίνονται δεκτά για ανθρωπιστικούς λόγους, για απασχόληση ή αυτοαπασχόληση, για σπουδές ή επαγγελματική εκπαίδευση, ή σαν τουρίστες ή για άλλους λόγους μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Θα πρέπει ενδεχομένως να αξιολογούνται από αρμόδιους φορείς οι επιπτώσεις που θα έχει στις αιτήσεις ασύλου και την παράνομη μετανάστευση η διευκόλυνση της οικονομικής μετανάστευσης· οι σχέσεις μεταξύ των στρατηγικών για την καταπολέμηση της μη δηλωμένης απασχόλησης και των μεταναστευτικών πιέσεων· η αντιστάθμιση των πόρων που απαιτούνται για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών από τη συμβολή τους στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Θα πρέπει επίσης να μελετηθεί η εναρμόνιση με την εξωτερική και αναπτυξιακή πολιτική.
- Τα κράτη μέλη να συμβάλλουν με κάθε τρόπο στη βελτίωση του έργου της συγκέντρωσης και ανάλυσης των στατιστικών στοιχείων για τη μετανάστευση, προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή το σχέδιο δράσης που θα εγκριθεί από το Συμβούλιο.

Δεύτερη κατευθυντήρια γραμμή: Βελτίωση της ενημέρωσης που παρέχεται σχετικά με τις νόμιμες δυνατότητες εισδοχής στην ΕΕ και τις συνέπειες της χρήσης παράνομων διαύλων, και ιδίως:

- Δημιουργία υπηρεσιών ενημέρωσης σε τρίτες χώρες σχετικά με τις νόμιμες δυνατότητες εισόδου στην ΕΕ των υπηκόων αυτών των χωρών,

¹²

7973/01 ASIM 10, που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο ΔΕΥ το Μάιο του 2001

περιλαμβανομένης ενημέρωσης για τις διαδικασίες υποβολής αιτήσεων για άδειες παραμονής και εργασίας, π.χ. με τη δημιουργία δικτυακών τόπων, γραφείων πληροφοριών ή με ειδικά μέτρα δημοσιότητας.

- Προώθηση της συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των προξενικών υπηρεσιών των κρατών μελών στις χώρες καταγωγής, ιδίως όσον αφορά την πολιτική θεωρήσεων, προκειμένου να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, διαφάνεια και εναρμόνιση μεταξύ των κρατών μελών κατά την εξέταση των αιτήσεων εισδοχής στην ΕΕ.
- Εκστρατείες ευαισθητοποίησης, σε συνεργασία με τρίτες χώρες, σχετικά με τους κινδύνους να γίνει κανείς θύμα δικτύου μεταφοράς λαθρομεταναστών και εμπορίας ανθρώπων.

Τρίτη κατευθυντήρια γραμμή: Ενίσχυση της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, της μεταφοράς λαθρομεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων με την υποστήριξη των ακόλουθων μέτρων:

- Προώθηση μιας προσέγγισης που βασίζεται στην κατάλληλη εναρμόνιση και εξισορρόπηση μεταξύ ανθρωπιστικών καθηκόντων, νόμιμης μετανάστευσης και καταπολέμησης των εγκληματικών δικτύων μεταφοράς λαθρομεταναστών και εμπορίας ανθρώπων.
- Λήψη μέτρων για την παρακολούθηση των παράνομων διακινήσεων από χώρες και περιοχές προέλευσης προς τις χώρες προορισμού μέσω χωρών διέλευσης.
- Θέσπιση, με βάση την ισχύουσα και μελλοντική κοινοτική νομοθεσία, κατάλληλων κυρώσεων για τις εγκληματικές δραστηριότητες που συνδέονται με τις παράνομες μεταναστευτικές ροές και/ή την εμπορία ανθρώπων και αύξηση του κόστους της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, με τη λήψη μέτρων για τη στέρηση του παράνομου οικονομικού οφέλους που αποκομίζουν τα πρόσωπα που διαπράττουν σχετικά αδικήματα.
- Προώθηση στην πράξη της συνεργασίας πριν από τον έλεγχο στα σύνορα και άλλων μέτρων και ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης στο πλαίσιο κοινών κανόνων.

3.2. Εισδοχή οικονομικών μεταναστών

Για την αντιμετώπιση των αυξανόμενων ελλείψεων εργατικού δυναμικού, ορισμένα κράτη μέλη προβαίνουν σήμερα σε δραστική πρόσληψη οικονομικών μεταναστών, στους οποίους περιλαμβάνονται και εργαζόμενοι με υψηλή ειδίκευση, όπως για παράδειγμα ερευνητές και πανεπιστημιακοί. Στο πλαίσιο της γήρανσης του πληθυσμού και της δημογραφικής κάμψης, η Επιτροπή πιστεύει ότι είναι ανάγκη να επανεξεταστεί η χρησιμοποίηση νόμιμων διαύλων για την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών που θα καλύψουν τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, έχοντας παράλληλα επίγνωση των αρνητικών επιπτώσεων που ενδέχεται να έχει για τις χώρες καταγωγής η μετανάστευση επιστημονικού δυναμικού την οποία μπορεί να ενθαρρύνει η πολιτική αυτή. Γι'αυτό είναι πεπεισμένη ότι η εισδοχή μεταναστών για οικονομικούς λόγους θα πρέπει να γίνεται μόνο σε συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση, με διαφάνεια και συνέπεια, σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπει η προτεινόμενη κοινοτική

νομοθεσία για την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση¹³. Ενώ στη νομοθεσία αυτή προβλέπονται οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις για την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας, δεν περιέχει ποσοτικούς στόχους ή ποσοτώσεις. Τα κράτη μέλη διατηρούν την ευθύνη για την επιλογή των οικονομικών μεταναστών και κρίνουν πόσοι χρειάζονται για την κάλυψη των εθνικών αναγκών. Αυτό προϋποθέτει ότι η ευθύνη για τη διαχείριση των θεμάτων μετανάστευσης που σχετίζονται με την αγορά εργασίας θα πρέπει να έχουν οι φορείς που είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης τόσο σε επίπεδο κρατών μελών όσο και Κοινότητας.

Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι μια πιο ανοικτή πολιτική εισδοχής θα πρέπει να συνοδεύεται από πρόσθετα μέτρα για την εξάλειψη της μη δηλωμένης εργασίας που ενθαρρύνει από μόνη της την παράνομη μετανάστευση, τη μεταφορά λαθρομεταναστών και την εμπορία ανθρώπων.

Τέταρτη κατευθυντήρια γραμμή: Καθιέρωση συνεπούς και διαφανούς πολιτικής και διαδικασιών για το άνοιγμα της αγοράς εργασίας σε υπηκόους τρίτων χωρών στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση. Τα κράτη μέλη θα χρειαστεί να μεριμνήσουν ώστε:

- Οι διαδικασίες για την εφαρμογή της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης να είναι κατάλληλες για τη διαχείριση της συμβολής των μεταναστών στην αγορά εργασίας. Οι ενδεχόμενες αναγκαίες αλλαγές για το σκοπό αυτό θα πρέπει να αποφασιστούν αφού ζητηθεί και η γνώμη των κοινωνικών εταίρων, των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών, των μη κυβερνητικών οργανώσεων, των ενώσεων μεταναστών και άλλων σχετικών οργανώσεων. Ως προς αυτό, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το δυναμικό και οι πόροι είναι διαθέσιμοι για την υποδοχή και την ένταξη των νεοεισερχομένων, καθώς και η θέση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν ήδη στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη, π.χ. πρόσωπα που γίνονται δεκτά για λόγους οικογενειακής επανένωσης, πρόσωπα στα οποία έχουν χορηγηθεί προσωρινές μορφές προστασίας, κλπ.
- Να ισχύει ή να θεσπιστεί εθνική νομοθεσία η οποία θα προβλέπει σαφείς και διαφανείς διαδικασίες επιλογής των αιτήσεων που υποβάλλουν υπήκοοι τρίτων χωρών για να εισέλθουν στην αγορά εργασίας ανάλογα με τις διάφορες κατηγορίες στις οποίες ανήκουν.
- Να θεσπιστούν μέτρα για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης με την υποχρέωση κοινοποίησης στην Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 30 του σχεδίου οδηγίας για την απασχόληση υπηκόων τρίτων χωρών¹⁴, προκειμένου να γίνει ανταλλαγή απόψεων που μπορεί να οδηγήσει σε συμπληρωματικές ενέργειες στο πλαίσιο της κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης.
- Οι υπήκοοι τρίτων χωρών να συμμορφώνονται πλήρως με την εθνική και κοινοτική νομοθεσία για την απασχόληση όσον αφορά την καταπολέμηση της μη δηλωμένης εργασίας.

¹³ COM(2001)386 "Προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων".

¹⁴ COM(2001)386 "Προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων".

- Να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη θέση και τις ανάγκες των γυναικών, που αποτελούν ολοένα και μεγαλύτερο τμήμα των μεταναστών που επιζητούν να εισέλθουν στην ΕΕ για να εργασθούν.

3.3. Σχέση εταιρικότητας με τρίτες χώρες

Η ΕΕ ευνοεί μια σχέση εταιρικότητας με τις τρίτες χώρες που θα περιλαμβάνει την πολιτική, οικονομική και κοινωνική διάσταση. Η υιοθέτηση της σφαιρικής προσέγγισης για τη μετανάστευση που προτάθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, σημαίνει ότι θα λαμβάνονται υπόψη τα θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ανάπτυξης στις χώρες και περιοχές καταγωγής και διέλευσης. Για την προώθηση της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες όσον αφορά τις μεταναστευτικές ροές στο πλαίσιο ενός συντονισμένου διαλόγου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνέστησε την υιοθέτηση μιας σχέσης εταιρικότητας τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε ένα πρώτο στάδιο και οι δύο πλευρές πρέπει να εντοπίσουν τους βασικούς τομείς στους οποίους θα πρέπει να επικεντρωθεί ο διάλογος αυτός και τους καλύτερους τρόπους για την πραγματοποίησή του στο πλαίσιο των υφισταμένων και μελλοντικών συμφωνιών εταιρικότητας και φόρουμ για την εξασφάλιση μιας σφαιρικής προσέγγισης των θεμάτων μετανάστευσης.

Πέμπτη κατευθυντήρια γραμμή: ενσωμάτωση των θεμάτων μετανάστευσης στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες και ιδίως με τις χώρες καταγωγής, μεταξύ άλλων:

- Λαμβάνοντας υπόψη τη διάσταση της μετανάστευσης για την τρίτη χώρα που αφορά κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης και συνεργασίας, μεταξύ άλλων σε θέματα παιδείας και επαγγελματικής εκπαίδευσης, και με την εξασφάλιση ίσων ευκαιριών για γυναίκες και άνδρες.
- Προωθώντας μέτρα για τη μεγιστοποίηση των θετικών επιπτώσεων της μετανάστευσης ως παράγοντα ανάπτυξης της χώρας καταγωγής (π.χ. επίπτωση από τις μεταφορές χρηματικών ποσών εκ μέρους υπηκόων που διαμένουν στο εξωτερικό) με παράλληλη ελαχιστοποίηση των αρνητικών επιπτώσεων (ιδίως της μετανάστευσης των επιστημόνων).
- Αναζητώντας τρόπους για την προώθηση ορισμένων μορφών κινητικότητας μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ και τρίτων χωρών, ούτως ώστε να ενθαρρύνονται οι μετανάστες να διατηρήσουν και να αναπτύξουν τους δεσμούς τους με τις χώρες καταγωγής¹⁵. Μεταξύ των ενεργειών που θα μπορούσαν να μελετηθούν είναι οι εξής:
 - Επανεξέταση της νομοθεσίας που περιορίζει τη δυνατότητα ελεύθερης κυκλοφορίας των μεταναστών μεταξύ της χώρας διαμονής και της χώρας καταγωγής τους·
 - Ενθάρρυνση των μεταναστών να συμμετέχουν σε αναπτυξιακά σχέδια, σε επιχειρηματικές και εκπαιδευτικές πρωτοβουλίες στη χώρα καταγωγής τους·

¹⁵

Για παράδειγμα, στην πρόταση της Επιτροπής για ένα νέο πρόγραμμα πλαίσιο για την έρευνα (COM(2001)94 τελικό), το προτεινόμενο σύστημα διεθνών υποτροφιών σπουδών "Μαρία Κιουρί", που αποσκοπεί στην προσέλκυση ερευνητών από τρίτες χώρες, θα περιλαμβάνει, στην περίπτωση των αναδυομένων οικονομιών και των αναπτυσσόμενων χωρών, πιστώσεις για την ενίσχυση των υποτρόφων προκειμένου να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους.

- Χρηματοδοτική ή άλλη υποστήριξη, περιλαμβανομένης της παροχής επιχειρηματικού κεφαλαίου, προκειμένου να βοηθηθούν οι παλιννοστούντες για να επανασταθούν στις χώρες καταγωγής τους.
- Υποστηρίζοντας μέτρα για την αποθάρρυνση της μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών των οποίων δεν έχει επιτραπεί η είσοδος στην ΕΕ, ιδιαίτερα στο πλαίσιο πολιτικών υπέρ της νόμιμης μετανάστευσης από τις εν λόγω χώρες.
- Υποστηρίζοντας τις προσπάθειες τρίτων χωρών για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και για τη θέσπιση νομοθεσίας και δομών σύμφωνων με τους διεθνείς κανόνες.
- Υποστηρίζοντας μέτρα για την υποβοήθηση της κοινωνικής και οικονομικής επανένταξης των θυμάτων δικτύων μεταφοράς λαθρομεταναστών και εμπορίας ανθρώπων στη χώρα καταγωγής τους.

3.4. Ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε τόνισε τη σημασία της επιτυχημένης κοινωνικής ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών. Πρόκειται για μείζονα πρόκληση για τους πολιτικούς ηγέτες καθώς και για την κοινωνία των πολιτών, λαμβάνοντας υπόψη τον πολυδιάστατο χαρακτήρα των πολιτικών ενσωμάτωσης και το βαθμό συμμετοχής των διαφόρων τμημάτων της κοινωνίας στην εφαρμογή τους. Η επιτυχία της κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης εξαρτάται κατά κάποιο τρόπο από το βαθμό στον οποίο οι μετανάστες θα ενσωματωθούν στις χώρες υποδοχής τους. Αν δεν δημιουργηθεί μια ανοικτή και ανεκτική κοινωνία, όπου οι διάφορες εθνικές μειονότητες μπορούν να ζήσουν αρμονικά με τον τοπικό πληθυσμό, του οποίου αποτελούν μέρος, θα υπάρξει έδαφος για διακρίσεις, κοινωνικό αποκλεισμό και άνοδο του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.

Η εκπόνηση των κατάλληλων στρατηγικών κοινωνικής ένταξης αποτελεί ευθύνη των κρατών μελών, ενώ σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν και άλλοι παράγοντες σε τοπικό επίπεδο. Καθώς αυξάνεται το ποσοστό των αλλοδαπών στον πληθυσμό των κρατών μελών, και με την προοπτική της περαιτέρω αύξησης του, είναι περισσότερο από αναγκαίες οι συντονισμένες και συνεχείς προσπάθειες για εξασφάλιση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.

- Οι προσπάθειες αυτές θα πρέπει να συμπληρώνουν τις ενέργειες που πραγματοποιούνται σε εθνικό επίπεδο στο πλαίσιο των κατευθυντήριων οδηγιών για την απασχόληση και να είναι σύμφωνες με τους στόχους που υιοθετήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας όσον αφορά την κοινωνική ένταξη. Θα χρειασθούν ως εκ τούτου κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση των αναγκών των εθνικών μειονοτήτων και των μεταναστών εργαζομένων όσον αφορά την ένταξή τους στην αγορά εργασίας και, κατά περίπτωση, θα τεθούν εθνικοί στόχοι για το σκοπό αυτό (Εβδομη κατευθυντήρια γραμμή για την απασχόληση). Τα κράτη μέλη θα προωθήσουν επίσης την κοινωνική ένταξη των γυναικών και των ανδρών που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο διαρκούς φτώχειας επειδή ανήκουν σε ομάδα με ειδικά προβλήματα κοινωνικής ένταξης (στόχος Νίκαιας).

Έκτη κατευθυντήρια γραμμή: Χάραξη πολιτικών ένταξης για τους υπηκόους τρίτων χωρών που κατοικούν νόμιμα στα εδάφη των κρατών μελών, και ιδίως:

- Καθορισμός προτεραιοτήτων και πόρων για τη χάραξη μιας σφαιρικής πολιτικής που θα εξασφαλίσει την ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία.
- Θέσπιση ενός πλαισίου που θα εξασφαλίσει τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών παραγόντων, των κοινωνικών εταίρων, της κοινωνίας των πολιτών και των ίδιων των μεταναστών στην εκπόνηση και εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής.
- Προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών μέσω εκστρατειών ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης σε συνεργασία με όλους τους ενδιαφερόμενους.
- Λήψη ειδικών μέτρων με στόχο την κοινωνική και οικονομική ένταξη των γυναικών και των μεταναστών δεύτερης γενιάς.
- Κατάρτιση προγραμμάτων για την εγκατάσταση των καινούργιων μεταναστών και των οικογενειών τους, περιλαμβανομένης της παροχής κατάλληλης γλωσσικής εκπαίδευσης και ενημέρωσης για τα πολιτιστικά, πολιτικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά της χώρας υποδοχής, μεταξύ των οποίων για την ιδιότητα του πολίτη και τις θεμελιώδεις ευρωπαϊκές αξίες.
- Λήψη μέτρων για την παροχή κοινωνικής, υγειονομικής και οικονομικής στήριξης στα θύματα δικτύων λαθρομετανάστευσης και/ή εμπορίας ανθρώπων στη διάρκεια της διαμονής τους στο έδαφος της ΕΕ.
- Αξιοποίηση της έννοιας της πολιτικής ιθαγένειας, με τον καθορισμό των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, πράγμα που θα εξασφαλίσει τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στο οικείο κράτος μέλος.

4. ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΙ

4.1. Εθνικά σχέδια δράσης

Προκειμένου να εφαρμόσουν κάθε μια από τις κατευθυντήριες γραμμές για τη μετανάστευση, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εκπονήσουν εθνικά σχέδια δράσης, τα οποία θα αναθεωρούνται και θα προσαρμόζονται σε ετήσια βάση. Τα σχέδια αυτά θα περιλαμβάνουν δύο μέρη, ούτως ώστε να γίνεται αφενός μια επισκόπηση των αποτελεσμάτων των ενεργειών που πραγματοποιήθηκαν κατά τον προηγούμενο χρόνο, σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές, και αφετέρου να διατυπώνονται προτάσεις όσον αφορά την εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών για τη μετανάστευση κατά το επόμενο έτος.

Στο μέρος "επισκόπηση" των εθνικών σχεδίων δράσης θα αναφέρονται στατιστικά στοιχεία για τον αριθμό και την κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών που έγιναν δεκτοί κατά το προηγούμενο έτος, ανά κατηγορία, καθώς και σχετικές πληροφορίες που περιέχονται στα εθνικά σχέδια δράσης για την απασχόληση. Το τμήμα αυτό θα περιλαμβάνει σχόλια για τη συνεργασία μεταξύ εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών, κοινωνικών εταίρων, μη κυβερνητικών οργανώσεων και των ίδιων των μεταναστών, καθώς και για την αποτελεσματικότητα της συμμετοχής τους στη

χάραξη και εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής. Θα υπάρχουν επίσης πληροφορίες σχετικά με την αλληλεπίδραση μεταξύ των διαφόρων μέτρων που ελήφθησαν και μεταξύ νόμιμων και παράνομων μεταναστευτικών ροών. Θα παρέχονται επίσης πληροφορίες σχετικά με τους πόρους που χρησιμοποιήθηκαν και θα υπογραμμίζονται οι ενδιαφέρουσες εμπειρίες και ορθές πρακτικές που εντοπίστηκαν, καθώς και τα προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν, ιδίως εάν διαπιστώθηκε ότι θα πρέπει να αναζητηθούν λύσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το μέρος αυτό της έκθεσης θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει πληροφορίες για την εφαρμογή των σχετικών κοινοτικών οδηγιών, την ενσωμάτωσή τους στην εθνική νομοθεσία και τις επιπτώσεις που είχαν στην κατάσταση που επικρατεί στο κράτος μέλος.

Στο δεύτερο μέρος των σχεδίων τους, τα κράτη μέλη θα περιγράφουν τις ενέργειες που προτίθενται να πραγματοποιήσουν σε εθνικό, τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, κατά περίπτωση, για την εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών κατά το εν λόγω έτος, αναφέροντας τους εθνικούς τους στόχους για κάθε μια από αυτές και το προτεινόμενο χρονοδιάγραμμα. Θα γίνεται εν ανάγκη αναφορά στις προβλέψεις τους όσον αφορά τη ζήτηση εργατικού δυναμικού από μετανάστες σύμφωνα με τα εθνικά σχέδια δράσης τους για την απασχόληση.

Τα σχέδια δράσης θα αποτελέσουν τη βάση για μια σφαιρική αξιολόγηση της εφαρμογής της κοινής πολιτικής και των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν και θα συμβάλλουν στον καθορισμό του τρόπου προσαρμογής των κατευθυντήριων οδηγιών ώστε να ανταποκρίνονται στην εξέλιξη των αναγκών. Με βάση τις εκθέσεις αυτές η Επιτροπή θα εκπονήσει μία συνολική έκθεση στην οποία θα επισημαίνει τα κοινά προβλήματα και θα καθορίζει τους τομείς όπου θα ήταν σκόπιμη η εξεύρεση ευρωπαϊκών λύσεων. Η εκπόνηση της έκθεσης αυτής θα συντονίζεται με τις αντίστοιχες εκθέσεις για την απασχόληση και την κοινωνική ένταξη.

4.2. Χάραξη και αξιολόγηση της κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης

Η Επιτροπή θα διαδραματίσει αποφασιστικό ρόλο στην υποστήριξη και τη χάραξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, ιδίως με την υποβολή της αναγκαίας κοινοτικής νομοθεσίας και την εκπόνηση προτάσεων ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών για την προώθηση της συνεργασίας, την ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών, την αξιολόγηση και την παρακολούθηση. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή θα έχει εκτεταμένες διαβουλεύσεις - λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα, όπως σύσταση επιτροπών και ομάδων εργασίας - με υψηλόβαθμα στελέχη, εμπειρογνώμονες επί θεμάτων μετανάστευσης από τα κράτη μέλη, εκπροσώπους των κοινωνικών εταίρων και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, εμπειρογνώμονες επί των ειδικών θεμάτων που εξετάζονται και με άλλους εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών.

Θα πρέπει οπωσδήποτε να εξασφαλιστεί η ενημέρωση των υποψήφιων χωρών σχετικά με τη διαδικασία αυτή, ώστε να συμμετάσχουν όσο το δυνατόν νωρίτερα πριν από την ένταξη στην ανοικτή μέθοδο συντονισμού, με τη λήψη κατάλληλων μέτρων, πράγμα που θα αποτελέσει ένα χρήσιμο προπαρασκευαστικό βήμα για να εξοικειωθούν με τις κοινοτικές πολιτικές και τις μεθόδους εργασίας. Αυτό προϋποθέτει ότι οι υποψήφιες χώρες θα λάβουν μέρος στη διαδικασία, ιδίως με τη συμμετοχή τους στις επιτροπές ή τις ομάδες εργασίας που θα συσταθούν.

-Οι δραστηριότητες της Επιτροπής θα περιλαμβάνουν:

- Παρακολούθηση της εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας στην πράξη, προκειμένου ιδίως να εξασφαλιστεί συνοχή μεταξύ των κρατών μελών·
- Προτάσεις για νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες αναγκαίες για την εφαρμογή της κοινής πολιτικής·
- Προώθηση της ανταλλαγής πληροφοριών, εμπειριών και ορθών πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών·
- Εκπόνηση ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών που θα εγκριθούν από το Συμβούλιο·
- Παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής των κατευθυντήριων γραμμών, μεταξύ άλλων με τη σύνταξη μιας έκθεσης προς το Συμβούλιο που θα βασίζεται στην ανάλυση των εθνικών εκθέσεων και θα περιλαμβάνει συστάσεις σχετικά με το μέλλον της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, μεταξύ άλλων και για αναθεώρηση των κατευθυντήριων γραμμών.
- Εξέταση της δυνατότητας και της σκοπιμότητας μεταρρύθμισης και επέκτασης του δικτύου EURES που παρέχει πληροφορίες στους υπηκόους τρίτων χωρών που αναζητούν εργασία στην ΕΕ, σχετικά με τις ευκαιρίες απασχόλησης και τους όρους διαβίωσης και εργασίας.
- Ένταξη των θεμάτων μετανάστευσης στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες, ιδίως κατά τη χάραξη στρατηγικών ανά χώρα (στρατηγικές μελέτες ανά χώρα ή άλλες).

Στο πλαίσιο αυτών των δραστηριοτήτων, η Επιτροπή θα εξασφαλίσει το συμπληρωματικό χαρακτήρα και τη συνοχή της μεταναστευτικής πολιτικής - σε σχέση με άλλους τομείς της εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής, και ιδίως με την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής οικονομίας, τη στρατηγική για την απασχόληση και τις κοινωνικές πολιτικές, όπως η κοινωνική ένταξη και η κοινοτική στρατηγική κατά των διακρίσεων, ώστε να αλληλοενισχύονται στο πλαίσιο μιας βιώσιμης ανάπτυξης. Η μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει επίσης να προωθεί την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, σύμφωνα με το άρθρο 2 της συνθήκης. Από πλευράς εξωτερικής πολιτικής, θα διατηρηθεί η συνοχή με τις πολιτικές εξωτερικών σχέσεων και ανάπτυξης της ΕΕ. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα ενεργεί, κατά περίπτωση, σε συνεργασία με άλλους φορείς και επιτροπές που ασχολούνται με σχετικά θέματα, όπως η επιτροπή απασχόλησης και η επιτροπή κοινωνικής προστασίας.

4.3. Συμμετοχή των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων

Λόγω του πολυδιάστατου χαρακτήρα της μεταναστευτικής πολιτικής, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή Περιφερειών θα πρέπει να συμμετέχουν εκ του σύνεγγυς στην χάραξη και εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης. Η Επιτροπή θα υποβάλλει επίσης στα όργανα αυτά την ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση, καθώς και τις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές για τη μετανάστευση.

Θα πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω, σε διαβούλευση με τα ίδια τα θεσμικά όργανα, ποιοι είναι αποτελεσματικότεροι τρόποι συμμετοχής τους στο μηχανισμό συντονισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο ούτως ώστε να συνεισφέρουν όσο το δυνατόν πληρέστερα.

4.4. Συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών

Η ενεργός συμμετοχή πολιτικών, τοπικών και περιφερειακών παραγόντων, των κοινωνικών εταίρων και άλλων σχετικών οργανώσεων, όπως μη κυβερνητικών οργανώσεων και ενώσεων μεταναστών, ως άμεσα ενδιαφερόμενων, καθώς και των μέσων μαζικής ενημέρωσης, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έχει καθοριστική σημασία για την επιτυχία της πολιτικής αυτής και την επίτευξη των στόχων που τίθενται στις κατευθυντήριες γραμμές. Τα κράτη μέλη καλούνται να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση της ενεργού αυτής συμμετοχής σε εθνικό επίπεδο. Η Επιτροπή θα λάβει, από την πλευρά της, μέτρα για την έναρξη ενός διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

4.5. Συνοδευτικά μέτρα

Η Επιτροπή θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο με την παρακολούθηση και αξιολόγηση της κοινής πολιτικής, την προώθηση της συνεργασίας τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και μεταξύ των ενδιαφερομένων παραγόντων, και με τον εντοπισμό και την ενθάρρυνση της ανταλλαγής των βέλτιστων πρακτικών. Πρόκειται για ένα ουσιαστικό μέρος της διαδικασίας ανάπτυξης μιας κοινής προσέγγισης, καθορισμού των βέλτιστων προτύπων και προώθησης της σύγκλισης των πρακτικών και των διαδικασιών. Η διοικητική συνεργασία θα διευκολυνθεί μέσω του προτεινόμενου προγράμματος δράσης στους τομείς των εξωτερικών συνόρων, των θεωρήσεων, του ασύλου και της μετανάστευσης (πρόγραμμα ARGO¹⁶), που διαδέχθηκε το πρόγραμμα Odysseus.

Η Επιτροπή πιστεύει εντούτοις, ότι χρειάζεται ένα ευρύτερο πρόγραμμα για τη διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών ανάμεσα στις πολυάριθμες ενδιαφερόμενες αρχές και οργανώσεις, ιδίως όσον αφορά την ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών, και για την προώθηση ενεργειών που αποσκοπούν στην αξιολόγηση και τον καθορισμό των ευρωπαϊκών στόχων της μεταναστευτικής πολιτικής. Προτίθεται, ως εκ τούτου, όπως ανέφερε στην ανακοίνωσή της σχετικά με μια κοινοτική πολιτική μετανάστευσης, να υποβάλλει προτάσεις για ένα ειδικό κοινοτικό πρόγραμμα δράσης που θα συμπληρώνει τα κοινοτικά προγράμματα δράσης σχετικά με την καταπολέμηση των διακρίσεων και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης.

Στόχος θα είναι να προωθηθεί η θέσπιση νομοθεσίας και η χάραξη πολιτικής σε ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο, βελτιώνοντας τις γνώσεις, ενισχύοντας τις ικανότητες όλων των ενδιαφερομένων παραγόντων και ευαισθητοποιώντας τους σχετικά με τις στρατηγικές ενσωμάτωσης. Δίνοντας βαρύτητα σε ορισμένους βασικούς τομείς, το πρόγραμμα θα εστιάζεται στην ανάπτυξη μιας διεξοδικής προσέγγισης και στην κινητοποίηση όλων όσους αφορά η πολιτική αυτή. Θα αποτελέσει, ιδίως, τη βάση για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών, της νομοθεσίας και της πρακτικής καθώς και της διάδοσής τους, περιλαμβανομένης της δημιουργίας σημείων αναφοράς και δεικτών. Θα στοχεύει στην ανάπτυξη των ικανοτήτων ορισμένων παραγόντων, μέσω της διακρατικής ανταλλαγής πληροφοριών και της

¹⁶ COM(2001)... "Πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με ένα πρόγραμμα δράσης για τη διοικητική συνεργασία στους τομείς των θεωρήσεων, του ασύλου, της μετανάστευσης και άλλων πολιτικών σχετικών με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων (ARGO)"

στήριξης ευρωπαϊκών ενεργειών, καθώς και στην ευαισθητοποίηση των φορέων διαμόρφωσης της κοινής γνώμης.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΧΕΙΑ

Με την παρούσα ανακοίνωση η Επιτροπή επιδιώκει να εκθέσει λεπτομερέστερα τις προτάσεις της σχετικά με την εφαρμογή μιας κοινής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης, που είχε περιγράψει ήδη στην ανακοίνωσή της σχετικά με μια κοινοτική πολιτική μετανάστευσης. Επιθυμεί έτσι να συμβάλει κατά τρόπο συγκεκριμένο στη διοργανική ευρωπαϊκή διάσκεψη για τη μετανάστευση, η οποία οργανώνεται από την προεδρία στις 16 και 17 Οκτωβρίου 2001.

Μετά την εξέταση των προτάσεων σχετικά με το μηχανισμό συντονισμού από το Συμβούλιο και, ενδεχομένως, από τη σύνοδο κορυφής του Λάακεν το Δεκέμβριο του 2001, κύρια προτεραιότητα της Επιτροπής θα είναι η μελέτη των ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών στον τομέα της μετανάστευσης που παρουσιάζονται ανωτέρω στο τμήμα 3 και της περίληψης των εθνικών σχεδίων δράσης (ανωτέρω τμήμα 4.1) καθώς και η υποβολή σχετικών προτάσεων στο Συμβούλιο προκειμένου να εγκριθούν το ταχύτερο δυνατόν εντός του 2002. Τα κράτη μέλη θα κληθούν τότε να εκπονήσουν τα πρώτα εθνικά σχέδια δράσης τους για τη μετανάστευση.