



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 14.7.2006
COM(2006) 409 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

**Συμβολή στη θέση της ΕΕ για το διάλογο υψηλού επιπέδου των Ηνωμένων Εθνών
σχετικά με τη διεθνή μετανάστευση και την ανάπτυξη**

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Συμβολή στη θέση της ΕΕ για το διάλογο υψηλού επιπέδου των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με τη διεθνή μετανάστευση και την ανάπτυξη

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα τελευταία χρόνια, άρχισε να δίνεται μεγαλύτερη προσοχή στο θέμα της διεθνούς μετανάστευσης, στη διαχείρισή της και στις επιπτώσεις της στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη τόσο στις χώρες προέλευσης των μεταναστών όσο και στις χώρες διαμονής τους – κυρίως σε σχέση με τις δημογραφικές μεταβολές, τις γηράσκουσες κοινωνίες και τις ελλείψεις δεξιοτήτων στις βιομηχανικές χώρες, καθώς και με την ισχυρή αύξηση του πληθυσμού σε συνδυασμό με το συχνά ανεπαρκές δυναμικό δημιουργίας θέσεων απασχόλησης, τις περιορισμένες προοπτικές σταδιοδρομίας και το συνεχώς υψηλό επίπεδο ανεργίας στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Επιπλέον, μια άλλη πηγή ανησυχιών για τη διεθνή κοινότητα είναι οι συνέπειες που έχει η μετανάστευση στους ίδιους τους μετανάστες, στα δικαιώματά τους και στην ευημερία τους. Αυτό απασχόλησε επίσης και τα Ηνωμένα Έθνη: η διεθνής μετανάστευση και η σχέση της με την ανάπτυξη αποτέλεσαν ένα από τα κυριότερα θέματα που συζητήθηκαν κατά τη Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για τον πληθυσμό και την ανάπτυξη στο Κάιρο το 1994. Μετά τη Διάσκεψη, αυτό το θέμα εξετάστηκε σε διάφορες ευκαιρίες στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών, ιδίως στο Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο.

Η διεθνής μετανάστευση αποτελεί μια από τις πολλές εκδηλώσεις της αυξανόμενης παγκοσμιοποίησης. Σ' αυτό το πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποφάσισε να εφαρμόσει προοδευτικά μια πολιτική της ΕΕ για το άσυλο και τη μετανάστευση, δεδομένου ότι τα κοινά προβλήματα απαιτούν κοινές λύσεις. Με τη θέση σε ισχύ της συνθήκης του Άμστερνταμ την 1η Μαΐου 1999, η πολιτική για τη μετανάστευση διέπεται από τους κοινοτικούς κανόνες λήψης αποφάσεων. Ως εκ τούτου, το πρόγραμμα του Τάμπερε που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1999¹, σηματοδότησε την καθιέρωση μιας κοινής πολιτικής της ΕΕ για το άσυλο και τη μετανάστευση. Πέντε χρόνια αργότερα – το Νοέμβριο 2004 – το πρόγραμμα της Χάγης² έκανε έναν απολογισμό των μέχρι τότε επιτευγμάτων και ελλείψεων και, παράλληλα, κατάρτισε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα εργασίας για τα επόμενα πέντε χρόνια. Η εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης έχει πλέον δρομολογηθεί.

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι ένας από τους κύριους συνομιλητές στη συζήτηση που διεξάγεται παγκοσμίως για τη διεθνή μετανάστευση, κυρίως επειδή η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ περιλαμβάνει μια σημαντική εξωτερική διάσταση. Σ' αυτό το πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή που εκπροσωπεί την Κοινότητα, άρχισε έναν συνεκτικό διάλογο με μεγάλο αριθμό τρίτων χωρών και περιφερειακών οργανισμών για θέματα που αφορούν τη διεθνή μετανάστευση και καλύπτουν διάφορες πτυχές, όπως τη σχέση μεταξύ της μετανάστευσης και της ανάπτυξης, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την εμπορία ανθρώπων και την ενίσχυση της προστασίας των αιτούντων άσυλο και των

¹ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999.

² Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 4 και 5 Νοεμβρίου 2004.

προσφύγων. Στο προσεχές μέλλον θα διεξαχθούν περισσότερες συζητήσεις σχετικά με αυτά τα θέματα. Επιπλέον, η Κοινότητα παρέχει χρηματοδοτική βοήθεια σε αριθμό χωρών εκτός της ΕΕ για να αυξήσουν την ικανότητά τους διαχείρισης της διεθνούς μετανάστευσης, ιδίως στο πλαίσιο του προγράμματος χρηματοδότησης AENEAS³, και εργάζεται - σε συνεργασία με τις εν λόγω χώρες - για την ένταξη των θεμάτων μετανάστευσης που την απασχολούν στα γεωγραφικά προγράμμά της ανάπτυξης και συνεργασίας, προσπαθώντας, κυρίως, να καταπολεμήσει τις βασικές αιτίες της μετανάστευσης, ιδίως μέσω ενός εξωτερικού προγράμματος ανθρώπινης και κοινωνικής ανάπτυξης⁴. Η επιτυχής εφαρμογή αυτών και παρόμοιων πρωτοβουλιών γίνεται σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι μόνον η συλλογική εργασία και η συγκέντρωση των πόρων μπορούν να οδηγήσουν σε απτά αποτελέσματα.

Η ΕΕ έχει δεσμευθεί να διασφαλίσει το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών και των προσφύγων, καθώς και το ότι στις κοινωνίες υποδοχής οι μετανάστες επωφελούνται από αμοιβαία διαδικασία προσαρμογής και ένταξης. Υποστηρίζει την πλήρη εφαρμογή των συμβάσεων των Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση όλων των πηγών μισαλλοδοξίας, την προώθηση της πολυμορφίας της πολιτιστικής έκφρασης στις κοινωνίες, και γενικότερα όλων των πρωτοβουλιών των Ηνωμένων Εθνών που αποσκοπούν στην ανάπτυξη μιας παιδείας γύρω από τα δικαιώματα του ανθρώπου, βασιζόμενης στον αμοιβαίο σεβασμό και στην αμοιβαία κατανόηση μεταξύ των πολιτισμών.

Η Επιτροπή χαιρετίζει, εξ ονόματος της Κοινότητας, την απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών να οργανώσει έναν διάλογο υψηλού επιπέδου σχετικά με τη διεθνή μετανάστευση και την ανάπτυξη στις 14-15 Σεπτεμβρίου 2006, στο πλαίσιο της 61^{ης} συνόδου της. Λόγω της αυξανόμενης σημασίας της διεθνούς μετανάστευσης θεωρεί αυτήν την πρωτοβουλία εξαιρετικά επίκαιρη. Με το παρόν έγγραφο, η Επιτροπή επιθυμεί να συμμεριστεί αυτήν την εμπειρία για τα εν λόγω θέματα και να κάνει ορισμένες συστάσεις στο πλαίσιο του διαλόγου υψηλού επιπέδου (εφεξής ΔΥΕ)⁵.

2. ΣΗΜΑΝΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΥ ΘΑ ΕΞΕΤΑΣΤΟΥΝ

Με βάση τα έγγραφα που έχει προετοιμάσει ο Γενικός Γραμματέας των Ηνωμένων Εθνών⁶ και τις προπαρασκευαστικές συζητήσεις, η ΕΕ επιθυμεί να εξετάσει ορισμένα θέματα. Τα περισσότερα από αυτά εξετάστηκαν επίσης στην έκθεση της Παγκόσμιας Επιτροπής για τη Διεθνή Μετανάστευση (ΠΕΔΜ)⁷. Αυτή η έκθεση περιλαμβάνει ορισμένες χρήσιμες συστάσεις που αποτελούν θετική συμβολή στις συζητήσεις οι οποίες διεξάγονται στο πλαίσιο του ΔΥΕ, όσον αφορά π.χ. τη μετανάστευση εργαζομένων, τη σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης, την ένταξη και το πρόβλημα αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης.

³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 491/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 10ης Μαρτίου 2004 για τη θέσπιση προγράμματος χρηματοδοτικής και τεχνικής βοήθειας προς τρίτες χώρες στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου (AENEAS).

⁴ Επένδυση σε ανθρώπινο δυναμικό: Ανακοίνωση σχετικά με το θεματικό πρόγραμμα για την ανθρώπινη και κοινωνική ανάπτυξη και τις δημοσιονομικές προοπτικές για την περίοδο 2007-2013 - COM(2006)18 τελικό της 25^{ης} Ιανουαρίου 2006.

⁵ Η παρούσα ανακοίνωση δεν εξετάζει γενικά τις πολιτικές της ΕΕ για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης στο εσωτερικό της ΕΕ, την οποία η ΕΚ δεν θεωρεί διεθνή μετανάστευση.

⁶ Ειδικότερα «Διεθνής Μετανάστευση και Ανάπτυξη», έκθεση του Γενικού Γραμματέα, Έγγραφο A/60/871, Γενική Συνέλευση, Ηνωμένα Έθνη, 18 Μαΐου 2006.

⁷ «Μετανάστευση σε ένα διασυνδεδεμένο πλανήτη: νέες κατευθύνσεις για δράση», έκθεση της Παγκόσμιας Επιτροπής για τη Διεθνή Μετανάστευση, Οκτώβριος 2005.

Στο παρόν έγγραφο δεν εξετάζονται τα θέματα ασύλου στα οποία δεν έχει δοθεί προτεραιότητα στο πρόγραμμα του ΔΥΕ. Εντούτοις, η ΕΕ θεωρεί αυτά τα θέματα ιδιαίτερος σημαντικά και αναπτύσσει μια σφαιρική πολιτική για την αντιμετώπιση των σχετικών προβλημάτων.

2.1. Εταιρικές σχέσεις για καταμερισμό των αρμοδιοτήτων

Η ΕΕ θεωρεί ότι η διαχείριση της μετανάστευσης αποτελεί κοινή αρμοδιότητα των χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού. Αυτό το στοιχείο αποκτά μεγαλύτερη σημασία στο βαθμό που η διάκριση μεταξύ αυτών των τριών κατηγοριών χωρών γίνεται όλο και πιο ασαφής. Η κοινή αρμοδιότητα απαιτεί μεγαλύτερη συνεργασία μεταξύ των κρατών για καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης, λαμβανομένων υπόψη των συμφερόντων και των ανησυχιών όλων των ενδιαφερόμενων χωρών. Η Επιτροπή πιστεύει ότι τέτοιοι μηχανισμοί προσφέρουν ένα ευέλικτο, μη δεσμευτικό πλαίσιο για την εξεύρεση λύσεων σε κοινά προβλήματα, από την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων ως τη βελτίωση της διοχέτευσης των εμβασμάτων των μεταναστών και την ενθάρρυνση της «προσέλκυσης εγκεφάλων» και της «κυκλοφορίας εγκεφάλων».

Στο πλαίσιο των ευρύτερων συμφωνιών συνεργασίας της, η ΕΕ ανέπτυξε ένα διάλογο με πολλές χώρες και περιοχές του πλανήτη για θέματα που σχετίζονται με τη μετανάστευση. Η ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας που καλύπτει χώρες στην Ανατολική Ευρώπη και στη νότια και ανατολική Μεσόγειο, αποτελεί ένα τέτοιο παράδειγμα, ενώ έχουν δρομολογηθεί άλλες διαδικασίες διαλόγου με εταίρους στην Αφρική, στην Ασία, στη Λατινική Αμερική και στην Καραϊβική⁸. Αυτός ο διάλογος καλύπτει τυπικά ένα ευρύ φάσμα θεμάτων στα οποία συγκαταλέγονται, για παράδειγμα, η σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης, η ένταξη και η μεταχείριση των μεταναστών στις χώρες προορισμού τους, η οικονομική μετανάστευση, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, η κατάσταση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, η επίπτωση της κατάστασης των προσφύγων στην ανάπτυξη καθώς και, γενικότερα, οι κοινές προσπάθειες για την καλύτερη διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης. Μπορεί επίσης να καταλήξει στην παροχή βοήθειας της ΕΕ μέσω θεματικών προγραμμάτων και ειδικών προγραμμάτων για κάθε χώρα για να δοθεί η δυνατότητα στις χώρες εταίρους να αναπτύξουν την ικανότητά τους καλύτερης διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και να βελτιστοποιήσουν τη σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Η ανάπτυξη ικανοτήτων στηρίζει αυτόν τον πολιτικό διάλογο. Οι τρίτες χώρες πρέπει να καθορίσουν κοινούς στόχους και ρυθμίσεις εργασίας μεταξύ των διαφόρων εθνικών διοικήσεων και όλων των ενδιαφερόμενων μερών, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνίας των πολιτών, για να ανταποκριθούν στις προκλήσεις της μετανάστευσης. Σ' αυτή τη διαδικασία μπορεί να τους παρασχεθεί βοήθεια η οποία θα οδηγήσει στην εμφάνιση εθνικών στρατηγικών για τη μετανάστευση και σχεδίων δράσης με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και δημοσιονομικό προγραμματισμό.

Μια από τις τρέχουσες προτεραιότητες της Κοινότητας είναι να εργασθεί με αφρικανικά κράτη και περιφερειακούς οργανισμούς. Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2005 καταρτίζουν έναν κατάλογο δράσεων προτεραιότητας που θα εκτελεστούν κατά τη διάρκεια του 2006, με στόχο την ανάπτυξη του διαλόγου και της συνεργασίας σε

⁸ Διεξάγεται επίσης παράλληλος διάλογος με την ίδια την ομάδα των χωρών ΑΚΕ (Αφρικής, Καραϊβικής και Ειρηνικού).

ευρύ φάσμα θεμάτων για τη μετανάστευση μεταξύ της ΕΕ και της Αφρικής⁹. Σ' αυτό το πλαίσιο μια ειδική πρωτοβουλία συνίσταται στο να αναπτυχθεί η συνεργασία μεταξύ των χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού, ειδικότερα των χωρών που βρίσκονται κατά μήκος συγκεκριμένου «δρομολογίου μετανάστευσης» ώστε να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα της μετανάστευσης.

2.2. Διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης προς το αμοιβαίο συμφέρον των χωρών προέλευσης και προορισμού

Η διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης συνδέεται στενά με τη συζήτηση για την προώθηση των συνεργειών μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης. Η οικονομική μετανάστευση, όταν αποτελεί αντικείμενο ορθής διαχείρισης, ωφελεί ατομικά τους μετανάστες και τις χώρες προορισμού και, συγχρόνως, μπορεί να έχει θετική συμβολή στην ανάπτυξη των χωρών προέλευσης – βραχυπρόθεσμα, με τη μεταφορά εμβασμάτων· μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα, με την αξιοποίηση των δεξιοτήτων, της εμπειρίας και του κοινωνικού κεφαλαίου που αποκτούν οι μετανάστες στις χώρες υποδοχής. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με διάφορα μέσα, συμπεριλαμβανομένης της μετανάστευσης με εθελούσια επιστροφή. Εντούτοις, η οριστική επιστροφή δεν είναι πάντα μια ελκυστική λύση για τους μετανάστες εξού και το σημερινό ενδιαφέρον για την έννοια της κυκλικής μετανάστευσης για την προώθηση της κυκλοφορίας εγκεφάλων. Αυτό το είδος μετανάστευσης μπορεί να λάβει πολλές μορφές, από τα συστήματα προσωρινής ή εποχιακής μετανάστευσης ως τα συστήματα προσωρινής ή εικονικής μετανάστευσης, όπως εκείνα που διαχειρίζονται διάφοροι οργανισμοί εκ των οποίων ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (IOM) και το Πρόγραμμα Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (UNDP), με την ενεργό συμβολή της Κοινότητας και ορισμένων από τα κράτη μέλη της.

Η Επιτροπή καθόρισε συγκεκριμένες κατευθύνσεις για τη διευκόλυνση της εθελούσιας επιστροφής μεταναστών και την ενθάρρυνση της κυκλικής μετανάστευσης στην ανακοίνωσή της για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη¹⁰ και στο σχέδιο πολιτικής της σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση¹¹. Το τελευταίο έγγραφο, το οποίο καταρτίζει το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για τα επόμενα χρόνια σε τομείς που αφορούν την εισδοχή νόμιμων μεταναστών, περιλαμβάνει επίσης άλλες κατευθύνσεις που ενδιαφέρουν ενδεχομένως τις χώρες προέλευσης, όπως πιο εύκολη πρόσβαση στις πληροφορίες σχετικά με τις δυνατότητες και τις συνθήκες νόμιμης απασχόλησης στην ΕΕ, και δυνατότητα να δοθεί βοήθεια σε ιδρύματα που προβλέπουν μαθήματα κατάρτισης για πιθανούς μετανάστες στις χώρες προέλευσης ώστε να προσαρμοστούν καλύτερα στις ανάγκες εργασίας των κρατών μελών της ΕΕ. Επιπλέον, ο σαφής καθορισμός συγκεκριμένων διαδικασιών εισδοχής για εργαζόμενους μετανάστες θα συμβάλει στην καλύτερη διαχείριση μεταναστευτικών ροών προς το συμφέρον όλων των ενδιαφερόμενων μερών.

Εντούτοις, σε ορισμένες περιπτώσεις, η οικονομική μετανάστευση στις αναπτυγμένες χώρες μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα στις χώρες προέλευσης με τη συμφόρηση που θα προκληθεί από ανθρώπινους πόρους σε συγκεκριμένους τομείς ή επαγγέλματα. Η Επιτροπή άρχισε να προσδιορίζει πιθανές λύσεις, και ειδικότερα μηχανισμούς για τον έλεγχο των

⁹ «Παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης: Δράσεις προτεραιότητας εστιαζόμενες στην Αφρική και τη Μεσόγειο», Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 15 και 16 Δεκεμβρίου 2005.

¹⁰ «Μετανάστευση και Ανάπτυξη: ορισμένες συγκεκριμένες κατευθύνσεις» COM(2005)390 τελικό της 1^{ης} Σεπτεμβρίου 2005.

¹¹ «Σχέδιο πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση» COM(2005)669 τελικό της 21^{ης} Δεκεμβρίου 2005.

προσλήψεων και την προώθηση δεοντολογικών πρακτικών προσλήψεων, μηχανισμούς παρακολούθησης και στήριξη εταιρικών σχέσεων μεταξύ οργανισμών στα κράτη μέλη της ΕΕ και στις αναπτυσσόμενες χώρες. Σε χωριστή ανακοίνωση¹² έκανε συγκεκριμένες προτάσεις όσον αφορά τον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης. Επίσης, η αντιμετώπιση της διαρροής εγκεφάλων και ο περιορισμός των επιπτώσεων της απώλειας δεξιοτήτων θα είναι από τα κυριότερα στοιχεία του διαλόγου που αρχίζει η Κοινότητα με την Αφρικανική Ένωση και με αριθμό μεμονωμένων χωρών στην Αφρική για θέματα που αφορούν τη μετανάστευση, βάσει του άρθρου 13 της συμφωνίας του Κοτονού.

Επιπλέον, η οικονομική μετανάστευση αποτελεί επίσης μια πραγματικότητα Νότου-Νότου, εφόσον εμφανίζεται συχνά μεταξύ αναπτυσσόμενων χωρών ιδίως στο πλαίσιο πρωτοβουλιών περιφερειακής ολοκλήρωσης την οποία υποστηρίζει ενεργά η ΕΕ. Αν και μπορεί να αποφέρει σημαντικά οφέλη, αυτή η μετανάστευση εγείρει επίσης το θέμα της διοικητικής ικανότητας στις αναπτυσσόμενες χώρες που απαιτεί την κατάλληλη στήριξη.

Οι άμεσα συνδεόμενες δραστηριότητες περιλαμβάνουν κοινές προσπάθειες για να ενισχυθεί η κοινωνική διάσταση της παγκοσμιοποίησης, να ληφθούν πλήρως υπόψη και να περιοριστούν οι κοινωνικές επιπτώσεις και οι επιπτώσεις στην απασχόληση της εμπορικής πολιτικής και της ελευθέρωσης των αγορών, και για να εξασφαλιστεί η αξιοπρεπής εργασία ως παγκόσμιος στόχος¹³.

2.3. Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών

Οι αποτελεσματικές πολιτικές ένταξης είναι καίριας σημασίας για να διασφαλιστεί το ότι η μετανάστευση ωφελεί τόσο τις χώρες υποδοχής όσο και τους ίδιους τους μετανάστες. Δεδομένου ότι όλο και περισσότερες χώρες στον πλανήτη γίνονται χώρες υποδοχής, η Επιτροπή πιστεύει ότι είναι σκόπιμο να ενθαρρύνονται οι ανταλλαγές εμπειριών σχετικά με τις πολιτικές που ευνοούν την ένταξη.

Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της έχουν αναπτύξει συνεκτικές προσεγγίσεις πολιτικής για την ένταξη των μεταναστών. Το Συμβούλιο¹⁴ επεσήμανε σειρά κοινών αρχών τις οποίες ανέπτυξε περαιτέρω η Επιτροπή¹⁵. Η Επιτροπή δημοσίευσε επίσης ένα Εγχειρίδιο για την Ένταξη (*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*)¹⁶, μια νέα έκδοση αυτής της δημοσίευσης προβλέπεται για τα τέλη του 2006.

Επιπλέον, πολλές κοινοτικές νομοθετικές πράξεις που τέθηκαν σε ισχύ πρόσφατα και στις οποίες συγκαταλέγονται οι οδηγίες σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι

¹² «Στρατηγική της ΕΕ για δράση που αφορά την έλλειψη ανθρώπινων πόρων στον τομέα της υγείας στις αναπτυσσόμενες χώρες», COM (2005) 642 τελικό της 12^{ης} Δεκεμβρίου 2005.

¹³ «Η κοινωνική διάσταση της παγκοσμιοποίησης - Η συμβολή των πολιτικών της ΕΕ για να υπάρξουν οφέλη για όλους» - Ανακοίνωση της Επιτροπής που εγκρίθηκε στις 18 Μαΐου 2004, COM(2004) 383· Ανακοίνωση «Εξασφάλιση αξιοπρεπών εργασιών για όλους: Η συμβολή της ΕΕ στην εφαρμογή της ατζέντας για την αξιοπρεπή εργασία στον πλανήτη» (COM(2006)249) και το παράρτημά της (SEC(2006)643), αμφότερα με ημερομηνία 24 Μαΐου 2006.

¹⁴ Κοινές βασικές αρχές για την ένταξη που θεσπίστηκαν κατά το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων τον Νοέμβριο 2004.

¹⁵ Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη: Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση», COM (2005) 389 τελικό της 1ης Σεπτεμβρίου 2005.

¹⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Νοέμβριος 2004.
http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc_immigration_integration_en.htm

είναι επί μακρόν διαμέροντες¹⁷ και με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης¹⁸, θα συμβάλουν στην καλύτερη κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Επίσης, άμεση σχέση έχει και η κοινοτική νομοθεσία για τις διακρίσεις¹⁹. Οι κανόνες σχετικά με τις φυλετικές και εθνοτικές διακρίσεις, ειδικότερα, καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα τομέων εκ των οποίων και η άδικη μεταχείριση των μεταναστών που μπορεί να αφορά την πρόσβαση σε θέσεις εργασίας, τις συνθήκες εργασίας, τους όρους πληρωμής και τα δικαιώματα και οφέλη που συνδέονται με μια θέση απασχόλησης, την πρόσβαση στην εκπαίδευση και στην κατάρτιση, στα αγαθά και στις υπηρεσίες, τα οφέλη κοινωνικής ασφάλειας και την υγειονομική περίθαλψη.

Οι πολιτικές ένταξης, και ειδικότερα τα δικαιώματα και η μεταχείριση υπηκόων τρίτων χωρών, αποτελούν ήδη αντικείμενο τακτικών συζητήσεων μεταξύ της Κοινότητας και διαφόρων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ευρύτερου διαλόγου για θέματα που αφορούν τη μετανάστευση. Εντούτοις, η Κοινότητα είναι έτοιμη να συμμεριστεί την εμπειρία και τις πρακτικές της σ' αυτόν τον τομέα με άλλες ενδιαφερόμενες χώρες και στα διεθνή φόρουμ.

2.4. Καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Η διάκριση μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της κοινοτικής μεταναστευτικής πολιτικής. Η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης σε όλες τις διαστάσεις της είναι ένα αναγκαίο στοιχείο κάθε ελεγχόμενου προγράμματος για τη μετανάστευση.

Από το 2001, αναπτύχθηκε μια σφαιρική προσέγγιση που καλύπτει όλα τα στάδια της αλυσίδας της μετανάστευσης, στα οποία συγκαταλέγονται η συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης, ο έλεγχος στα σύνορα, τα μέτρα που θεσπίζονται μετά την παράνομη είσοδο και οι πολιτικές επανεισδοχής και επιστροφής. Αυτή η προσέγγιση καθορίζεται σε πολλές ανακοινώσεις και σχέδια δράσης σχετικά με την παράνομη μετανάστευση, την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων και την πολιτική επιστροφής των μεταναστών.

Μια αποτελεσματική πολιτική για τον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης απαιτεί μια μικτή στρατηγική η οποία περιλαμβάνει μέτρα που αποσκοπούν τόσο στην εναρμόνιση της νομοθεσίας των κρατών μελών όσο και στην ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας, καθώς και τις κατάλληλες πολιτικές και τα κίνητρα για να ενθαρρυνθούν η οικονομική ανάπτυξη και η δημιουργία θέσεων απασχόλησης στις χώρες προέλευσης. Παράλληλα οι εξωτερικοί παράγοντες αντιμετωπίζονται σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης. Όλα τα μέτρα που πρότεινε η Επιτροπή σ' αυτόν τον τομέα απέτελεσαν αντικείμενο εμπεριστατωμένης εξέτασης ώστε να διασφαλισθεί ότι συμβιβάζονται πλήρως με τα θεμελιώδη δικαιώματα ως γενικές αρχές του κοινοτικού καθώς και του διεθνούς δικαίου, ιδίως όσον αφορά τις υποχρεώσεις προστασίας των προσφύγων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου που απορρέουν από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στις διατάξεις που αφορούν τις διαδικαστικές εγγυήσεις, την ενότητα της οικογένειας και τις διασφαλίσεις όσον αφορά την κράτηση και τα αναγκαστικά

¹⁷ Οδηγία 2003/109/EK του Συμβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003.

¹⁸ Οδηγία 2003/86/EK του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003.

¹⁹ Οδηγία 2000/43/EK του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους προέλευσης και Οδηγία 2000/78/EK του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία.

μέτρα. Η Επιτροπή ετοιμάζεται να παρουσιάσει νέα ανακοίνωση για την παράνομη μετανάστευση η οποία θα συνοψίζει την πολιτική της ΕΕ σ' αυτόν τον τομέα.

Για να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά η εμπορία ανθρώπων, απαιτείται ολοκληρωμένη προσέγγιση που θα λαμβάνει υπόψη τον παγκόσμιο χαρακτήρα της²⁰ και θα στηρίζεται στο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Τα άτομα που ενέχονται, οι ανάγκες τους και τα δικαιώματά τους βρίσκονται στο επίκεντρο της πολιτικής της ΕΕ κατά την εμπορίας ανθρώπων. Ταυτόχρονα, η πρόληψη και η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο των προσπαθειών της Κοινότητας για να βελτιώσει τους ελέγχους και την επιτήρηση στα εξωτερικά σύνορα και για να ενισχύσει την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Επιπλέον, σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία, ενθαρρύνονται τα κράτη μέλη - για να βελτιωθεί η κατάσταση των διακινούμενων ατόμων - να χορηγούν στους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι θύματα εμπορίας ανθρώπων και που προτίθενται να καταθέσουν κατά των σωματεμπόρων, ειδική άδεια παραμονής και συμπληρωματικά ειδικά δικαιώματα για όλη τη διάρκεια της ποινικής δίωξης²¹. Τέλος, σ' αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή υπενθυμίζει την πρότασή της απόφασης για την σύναψη, το ταχύτερο δυνατό, των Πρωτοκόλλων των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με την εμπορία ανθρώπων και τη διακίνηση μεταναστών.

Η ΕΕ είναι πρόθυμη να εντατικοποιήσει τις ανταλλαγές εμπειριών με άλλες ενδιαφερόμενες χώρες σχετικά με τις βέλτιστες πρακτικές καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων και μεταχείρισης των θυμάτων εμπορίας.

2.5. Συμβολή της μετανάστευσης στην ανάπτυξη

Το γεγονός ότι οι μετανάστες μπορούν να έχουν θετική συμβολή στην ανάπτυξη των χωρών προέλευσής τους αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο. Η Επιτροπή πιστεύει ότι αυτά τα θέματα τα οποία αποτέλεσαν πρόσφατα αντικείμενο συζητήσεων σε διάφορα διεθνή φόρουμ, πρέπει να είναι το κεντρικό θέμα του διαλόγου υψηλού επιπέδου.

Θέματα όπως τα εμβάσματα των μεταναστών και η πιθανή συμβολή τους στην ανάπτυξη των χωρών προέλευσης, ο ρόλος που μπορούν να παίξουν τα μέλη της διασποράς και η συμβολή τους στην οικονομική, κοινωνική και ανθρώπινη ανάπτυξη αυτών των χωρών, ή η προώθηση της κυκλικής μετανάστευσης, αποτελούν τους τομείς όπου μπορούν να είναι μέγιστα τα οφέλη της συνεργασίας μεταξύ χωρών προέλευσης και προορισμού. Για παράδειγμα, η ελαχιστοποίηση του κόστους των εμβασμάτων μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα με τη στενή συνεργασία των χωρών προέλευσης και προορισμού. Αντιστοίχως, η κινητοποίηση των μελών της διασποράς είναι πιο αποτελεσματική όταν καταβάλλονται προσπάθειες και από τις δύο πλευρές.

Η Επιτροπή έκανε μια συνοπτική παρουσίαση των κατευθύνσεων που προτίθεται να ακολουθήσει σ' αυτόν τον τομέα σε μία ανακοίνωση που εκδόθηκε την 1η Σεπτεμβρίου 2005²². Ενώ ορισμένες από τις κατευθύνσεις αυτού του εγγράφου μπορούν να εφαρμοστούν μονομερώς από την ΕΕ (για παράδειγμα τα μέτρα για την αύξηση του ανταγωνισμού και της

²⁰ «Καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων - ολοκληρωμένη προσέγγιση και προτάσεις για σχέδιο δράσης», COM(2005)514 τελικό της 18^{ης} Οκτωβρίου 2005.

²¹ Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004.

²² «Μετανάστευση και Ανάπτυξη: ορισμένες συγκεκριμένες κατευθύνσεις» COM(2005)390 τελικό). Τα παραρτήματα αυτής της ανακοίνωσης περιλαμβάνουν πολλά παραδείγματα καλών πρακτικών που έχουν αναπτυχθεί στα κράτη μέλη της ΕΕ και αλλού.

διαφάνειας στην αγορά για τις υπηρεσίες αποστολής εμβασμάτων, ή τα μέτρα στον τομέα των δικαιωμάτων παραμονής), οι περισσότερες δύνανται να εφαρμοστούν μόνο σε συνεργασία με τις ενδιαφερόμενες χώρες προέλευσης. Με την παρούσα ανακοίνωση, η Επιτροπή προτείνει επομένως να συνεργασθεί με τις χώρες εταίρους στον αναπτυσσόμενο κόσμο για να τις βοηθήσει να κεφαλαιοποιήσουν τα οφέλη που μπορούν να αποφέρουν οι μετανάστες στις χώρες προέλευσής τους. Είναι έτοιμη να ενσωματώσει αυτόν το στόχο στα προγράμματά της αναπτυξιακής συνεργασίας με αυτές τις χώρες, όπου αυτό είναι εφικτό και αποδεκτό. Έχει ήδη παρασχεθεί χρηματοδότηση μέσω του προγράμματος AENEAS, για παράδειγμα με την υποστήριξη των πρωτοβουλιών που αναλαμβάνουν οι κοινότητες της διασποράς, για να συμβάλουν στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των κοινοτήτων προέλευσής τους και για να διευκολυνθεί η χρήση των εμβασμάτων σε παραγωγικές επενδύσεις και αναπτυξιακές πρωτοβουλίες.

Για να αξιοποιηθούν πραγματικά αυτοί οι δεσμοί και οι συνέργειες, είναι σημαντικό να διασφαλιστεί ότι τα βραχυπρόθεσμα μέτρα συνοδεύονται από μια μακροπρόθεσμη προσέγγιση όπου η μεταναστευτική πολιτική και η αναπτυξιακή πολιτική είναι κατάλληλα ενσωματωμένες. Ως προς αυτό, τα θέματα που αφορούν τη μετανάστευση ενσωματώνονται όλο και περισσότερο στα έγγραφα στρατηγικής ανά χώρα και τα έγγραφα περιφερειακής στρατηγικής, τα οποία αποτελούν το πλαίσιο εντός του οποίου προγραμματίζεται η βοήθεια που χορηγεί η Κοινότητα στις αναπτυσσόμενες χώρες εταίρους της. Τούτο συνέβαλε στο να αυξηθεί η κατανόηση της διάστασης μετανάστευσης και ανάπτυξης και επέτρεψε σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες να εντοπίσουν θέματα, όπως τη διαρροή εγκεφάλων ή την κινητοποίηση των μελών της διασποράς τους, ως προτεραιότητες για την μελλοντική κοινοτική βοήθεια.

Επίσης, η επάρκεια αξιοπρεπών θέσεων εργασίας, οι ευκαιρίες απόκτησης εισοδήματος και οι συνθήκες εργασίας στις χώρες εξόδου μεταναστών, καθώς και η απουσία συγκρούσεων ή οι μη ανεκτές πιέσεις στο περιβάλλον, διασφαλίζουν το ότι η επιλογή μετανάστευσης είναι πλέον προσωπική επιλογή. Η ΕΕ λαμβάνει υπόψη²³ αυτούς και άλλους παράγοντες που ευνοούν τη μετανάστευση, όταν θεσπίζει τα μέτρα της αναπτυξιακής πολιτικής της, για να συμβάλει – σε συνεργασία με τις αναπτυσσόμενες χώρες – στην εξάλειψη της φτώχειας, την πρόληψη των συγκρούσεων, την οικονομική ανάπτυξη, την ενίσχυση του εμπορίου, την προαγωγή των δικαιωμάτων του ανθρώπου και της χρηστής διακυβέρνησης, την προστασία του περιβάλλοντος και τη βοήθεια που παρέχει για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της χιλιετίας. Η ΕΕ χορηγεί πάνω από το ήμισυ της βοήθειας παγκοσμίως και ανέλαβε τη δέσμευση να την αυξήσει περαιτέρω και να βελτιώσει την ποιότητα και την αποτελεσματικότητά της.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι, στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών, θα πρέπει να συζητηθούν, εκτός από τη θετική σχέση που υπάρχει μεταξύ της μετανάστευσης και των αναπτυξιακών πολιτικών, και οι βασικές αιτίες της μετανάστευσης, καθώς και οι τρόποι με τους οποίους οι άλλοι χορηγοί αναπτυξιακής βοήθειας θα μπορέσουν να αυξήσουν τις συνεισφορές τους για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Όντως η Επιτροπή πιστεύει ότι η σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης προσφέρει τη δυνατότητα επίτευξης των αναπτυξιακών στόχων, χωρίς βεβαίως να αποτελέσει αυτή η σχέση το υποκατάστατο ή μια εναλλακτική λύση της επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας.

²³ Η Ευρωπαϊκή συναίνεση για την ανάπτυξη, Νοέμβριος 2005.

3. ΜΕΤΑ ΤΟ ΔΙΑΛΟΓΟ ΥΨΗΛΟΥ ΕΠΙΠΕΔΟΥ: Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη την πρόταση του Γενικού Γραμματέα να καθιερωθεί ένα μόνιμο φόρουμ για την ανταλλαγή εμπειριών²⁴ ως συνέχεια του διαλόγου υψηλού επιπέδου (ΔΥΕ). Σύμφωνα με την Επιτροπή, αυτό το φόρουμ πρέπει να λάβει τη μορφή άτυπης, εθελούσιας και μη δεσμευτικής διαδικασίας υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών, η οποία ωστόσο θα διεξάγεται από τα κράτη και άλλους συμμετέχοντες, και όπου θα γίνεται ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών για σειρά θεμάτων που αφορούν τη μετανάστευση και τα οποία έχουν άμεση επίπτωση στην ανάπτυξη, με δυνατότητες αποτελεσμάτων επωφελών για όλους τους συμμετέχοντες στην μεταναστευτική αλυσίδα, και ειδικότερα για τις χώρες προέλευσης.

Η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι πολλά από αυτά τα θέματα που εξετάζονται στην έκθεση μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της διαχείρισης της διεθνούς μετανάστευσης. Εντούτοις, πιστεύει επίσης ότι το προτεινόμενο φόρουμ θα αποκτήσει μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία εάν, κατά τη διάρκεια των εργασιών του, δώσει προτεραιότητα σ'αυτά τα θέματα που προσφέρουν τη δυνατότητα υλοποίησης συγκεκριμένης προόδου στην ανάπτυξη των χωρών προέλευσης των μεταναστών, με βάση την κτηθείσα εμπειρία των κρατών και οργανισμών που θα συμμετέχουν, για παράδειγμα:

- πολιτικές και δράσεις για να επικεντρωθεί η συμβολή των μεταναστών στην ανάπτυξη των χωρών προέλευσης, ιδίως με τα εμβάσματα·
- πολιτικές και δράσεις για να βελτιωθεί η διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης – ειδικότερα της μετανάστευσης Νότου-Νότου – προς το αμοιβαίο συμφέρον των χωρών προέλευσης και προορισμού·
- πολιτικές και δράσεις για να περιοριστεί η διαρροή εγκεφάλων και να υποστηριχθούν η κυκλική, προσωρινή, εποχιακή και εικονική μετανάστευση·
- πολιτικές και δράσεις για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων·
- καθώς και πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη ικανότητας σ'αυτούς τους διάφορους τομείς.

Επιπλέον, η Επιτροπή πιστεύει ότι είναι σημαντικό να δώσει προσοχή στην ενίσχυση των προσπάθειών που ήδη καταβάλλονται για τη βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των διαφόρων οργανισμών των Ηνωμένων Εθνών και άλλων διεθνών οργανισμών που δρουν στον τομέα διαχείρισης της μετανάστευσης. Σ'αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για την πρωτοβουλία που ανέλαβε ο Γενικός Γραμματέας για την σύσταση της ομάδας για τη διεθνή μετανάστευση (Global Migration Group). Ελπίζει ότι θα απλοποιηθεί το θεσμικό πλαίσιο και περιμένει μια διαδικασία ενισχυμένου, τακτικού και διαφανούς συντονισμού των κυριότερων διεθνών οργανισμών για τα θέματα που σχετίζονται με τη μετανάστευση, και θα δεχθεί με μεγάλο ενδιαφέρον κάθε πληροφορία σχετικά με το ρόλο και τη λειτουργία της εν λόγω ομάδας.

²⁴ «Διεθνής μετανάστευση και ανάπτυξη», Έκθεση του Γενικού Γραμματέα.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το θέμα της διεθνούς μετανάστευσης κατέχει σημαντική θέση στην πολιτική ατζέντα της διεθνούς κοινότητας και φαίνεται ότι αυτό θα παραμείνει το ίδιο στο προσεχές μέλλον. Η Επιτροπή ελπίζει ότι με τον πολιτικό διάλογο και τις ανταλλαγές των βέλτιστων πρακτικών σε διεθνές επίπεδο ο διάλογος υψηλού επιπέδου θα ανοίξει το δρόμο προς τη παγκόσμια συναίνεση σχετικά με τους τρόπους βελτίωσης της σχέσης μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης. Με αυτήν την προοπτική, είναι έτοιμη να διαδραματίσει ενεργό ρόλο στις εργασίες του διαλόγου υψηλού επιπέδου και να συμβάλει στη συζήτηση σχετικά με τον τρόπο παρακολούθησης που πρέπει να προβλεφθεί.