

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

ΚΟΜ(94) 23 τελικό

Βρυξέλλες, 23.02.1994

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ - ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗΣ

Η μετανάστευση καθώς και το ανεξάρτητο από αυτή αλλά συναφές θέμα του ασύλου εξακολουθούν να καταλαμβάνουν συνεχώς μεγαλύτερο χώρο στο χαρτοφυλάκιο πολιτικών θεμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της. Το ζήτημα αυτό αποτελεί το αντικείμενο διαρκώς εντονότερων συζητήσεων τόσο σε δημόσιο όσο και κοινοβουλευτικό επίπεδο, ενώ κατά διαστήματα καθίσταται το επίκεντρο πράξεων βίας των οποίων ο χαρακτήρας εξέρχεται εντελώς από το πλαίσιο των ευρωπαϊκών παραδόσεων και νομοθεσιών.

Με την πάροδο του χρόνου αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο ότι τα επιμέρους σημεία του προβλήματος πρέπει να αντιμετωπιστούν σε κοινή βάση, πράγμα που αντικατοπτρίζεται και στις διατάξεις της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση όπου αναφέρονται επίσημα τα θέματα κοινού ενδιαφέροντος των οποίων ο χειρισμός ανάγεται σε ενιαίο θεσμικό πλαίσιο.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η σε βάθος ανάπτυξη της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης προβάλλει το αίτημα ολοκληρωμένης και συνεκτικής απόκρισης, όπου συνδυάζονται ο πραγματισμός με την αλληλεγγύη προς τις προκλήσεις που απορρέουν από τις πιέσεις που δέχεται η Ένωση σαν σύνολο λόγω του φαινομένου διακίνησης και ένταξης των νομίμων μεταναστών. Η αδυναμία αντιμετώπισης των προκλήσεων αυτών θα μπορούσε να αποβεί σε βάρος των προσπαθειών για την προώθηση της συνοχής και της αλληλεγγύης στην ίδια την Ένωση και, πιο συγκεκριμένα, θα ήταν δυνατό να θέσει σε κίνδυνο τη σταθερότητα της Ένωσης μελλοντικά.

Η Επιτροπή προσβλέπει στην Ανακοίνωση αυτή σαν βάση για την ενθάρρυνση ενός νέου, ευρέως κύκλου συζητήσεων σχετικά με τον τρόπο που μπορεί να γίνει χρήση των νέων δυνατοτήτων που δημιουργούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση προκειμένου να δοθεί η αναγκαία συντονισμένη απόκριση και να χαραχθεί το πλαίσιο εντός του οποίου θα κινηθεί μελλοντικά η Ένωση.

Προς τον σκοπό αυτό η Ανακοίνωση χρησιμοποιεί τα ήδη υφιστάμενα πορίσματα και τις εξελίξεις στον σχετικό τομέα. Επιπλέον στηρίζεται σε μερικά σημεία εκκίνησης συμφωνηθέντα σε παλαιότερες συζητήσεις και συγκεκριμένα την ανάγκη συνεκτικής προσέγγισης η οποία θα χαρακτηρίσει τα βασικά στοιχεία μιας αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής:

- αντίδραση στη μεταναστευτική πίεση, και ιδιαίτερα με τη συνεργασία των κυριότερων χωρών από τις οποίες μπορεί να σημειωθούν μεταναστευτικές κινήσεις προς την Ευρώπη·
- έλεγχος της μεταναστευτικής ροής ώστε αυτή να μπορεί να περιοριστεί σε ευδιαχέριστα μεγέθη·
- ενίσχυση των πολιτικών ένταξης υπέρ των νομίμων μεταναστών.

Το πλεονέκτημα μιας τέτοιας ολοκληρωμένης προσέγγισης είναι ότι καθιστά δυνατό να συμπληρωθούν τα μέτρα ελέγχου και εισδοχής με μακροπρόθεσμη συνεργασία των περιοχών και των χωρών καταγωγής καθώς και μια ενεργό πολιτική που αποβλέπει στην αναβάθμιση της κατάστασης των πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν ήδη νόμιμα στην Ένωση.

Η Ανακοίνωση στοχεύει πέρα από τα ήδη υφιστάμενα προγράμματα εργασίας της Ένωσης σε αντίστοιχους τομείς, και επιθυμεί να τα συμπληρώσει σε διάφορα σημεία. Επιδιώκει να παραμείνει σε πραγματιστικά πλαίσια ενώ ταυτόχρονα προβάλλει νέες ιδέες και δίνει νέα έμφαση στον τρόπο με τον οποίο θα επιτευχθούν οι στόχοι της πολιτικής αυτής:

Αντίδραση στα αίτια δημιουργίας μεταναστευτικής πίεσης

Η Ανακοίνωση υποστηρίζει ότι πρέπει να εξασφαλιστεί η πλήρης ένταξη των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου στις εξωτερικές πολιτικές της Ένωσης, και ότι τα διάφορα μέσα εξωτερικής πολιτικής που έχει στη διάθεσή της η Ένωση πρέπει να χρησιμοποιηθούν για να προσδιοριστούν επακριβώς τα αίτια αυτής της πίεσης. Η θέση αυτή θα μπορούσε να δικαιολογήσει δράση σε διάφορα επίπεδα, όπως στον εμπορικό τομέα και τους τομείς ανάπτυξης και συνεργασίας, ή στις πολιτικές ανθρωπιστικής βοήθειας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η αποτελεσματική δράση στον τομέα αυτόν απαιτεί επίσης την ύπαρξη ακριβούς πληροφόρησης σχετικά με τα τρέχοντα μεταναστευτικά πρότυπα και τις πιθανές μελλοντικές τάσεις.

Έλεγχος της μεταναστευτικής ροής

Προκειμένου να ελεγχθεί η μεταναστευτική ροή απαιτούνται ενέργειες σε διάφορα επίπεδα. Πρέπει να προσδιοριστούν και να τεθούν σε εφαρμογή κοινές τακτικές ως προς την πολιτική εισδοχής σε ότι αφορά σπουδαστές, εργαζόμενους και αυτοτελώς απασχολούμενους καθώς και την σύγκλιση των πολιτικών εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους. Απαιτούνται πολιτικές που θα αντιμετωπίσουν αποτελεσματικότερα το ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης με προληπτικά μέτρα καθώς και μέτρα που θα καταπολεμήσουν το πρόβλημα των παρανόμως διαμενόντων στο εσωτερικό της Κοινότητας και πιο συγκεκριμένα την παράνομη απασχόληση.

Εξάλλου πρέπει να εγκύψει κανείς και στις πολιτικές που αφορούν τους πρόσφυγες και άλλα πρόσωπα που έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία, αλλά η Ανακοίνωση δηλώνει ότι η προσέγγιση στο θέμα αυτό είναι αναγκαστικά διαφορετική. Στο επίκεντρο των πολιτικών ασύλου πρέπει να βρίσκεται η κατά τρόπο δίκαιο και αποτελεσματικό εξέταση των αιτήσεων για άσυλο. Η Ανακοίνωση, εκτός αυτών, ασχολείται και με τα νέα ζητήματα που προέκυψαν από τον πολεμό

στην πρώην Γιουγκοσλαβία, και αναπτύσσει σχέδια που αποβλέπουν στην προσωρινή προστασία των ευπρόσβλητων ομάδων. Στην Ανακοίνωση αναφέρεται ότι μια Ένωση που έχει αναλάβει την υποχρέωση της συνεργασίας θα μπορούσε να εξετάσει με ποιόν τρόπο θα δείξει καλύτερα την αλληλεγγύη της προς κάποια κράτη μέλη που βρέθηκαν στην πρώτη γραμμή και πώς θα τα βοηθήσει να αντιμετωπίσουν τέτοιες καταστάσεις.

Ενίσχυση των πολιτικών ένταξης των νόμιμων μεταναστών

Η Ανακοίνωση υπογραμμίζει ότι η δράση στον τομέα αυτό παραμένει ουσιαστικό στοιχείο της γενικότερης ανάγκης να προωθηθεί η αλληλεγγύη και η ένταξη των μεταναστών στην Ένωση. Για να επιτευχθεί αυτό απαιτείται να στραφούν οι πολιτικές ένταξης προς τη βελτίωση της κατάστασης των πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο εσωτερικό της Κοινότητας χαράσσοντάς τις στις ενέργειες που χρειάζονται για να εξομοιωθούν με τον καιρό τα δικαιώματα των πολιτών αυτών προς τα δικαιώματα των πολιτών των κρατών μελών.

Η ενίσχυση των πολιτικών ένταξης συνεπάγεται επίσης ενέργειες για να δημιουργηθούν οι πρόσφορες οικονομικές και κοινωνικο-πολιτιστικές συνθήκες για την επιτυχή ένταξη, με ενέργειες π.χ. στον τομέα της απασχόλησης και της εκπαίδευσης. Εξίσου απαιτεί την πρόωθηση της πληροφόρησης και του διαλόγου, καθώς και την καταπολέμηση των φυλετικών διακρίσεων και όλων των μορφών ρατσισμού και ξενοφοβίας.

Οι διάφορες ιδέες τις οποίες η Επιτροπή καλεί να εξετάσουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εκτίθενται περιληπτικά στο κεφάλαιο IV της Ανακοίνωσης ως ένα πιθανό νέο πλαίσιο δράσης της Ένωσης. Οι ιδέες που αναπτύσσονται εκεί δεν αποβλέπουν στον καθορισμό ενός οριστικού σχεδίου εργασίας σ' αυτό το στάδιο. Αντιπροσωπεύουν όμως ένα συνεκτικό σύνολο προτάσεων τις οποίες τα κράτη μέλη και η Επιτροπή καλούνται να εξετάσουν προκειμένου να καταρτίσουν ένα μακροπρόθεσμο πρόγραμμα δράσης που απαιτείται για να ληφθούν υπόψη οι νέες προκλήσεις και οι νέες δυνατότητες που παρέχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι προτάσεις που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο IV πρέπει συνεπώς να θεωρηθούν ως ιδέες που θα συζητηθούν και θα τύχουν περαιτέρω επεξεργασίας κατά τις συζητήσεις που θα προκαλέσει - όπως επιθυμεί και η Επιτροπή - αυτή η Ανακοίνωση.

Η μεταμόρφωση αυτών των ιδεών σε δράση θα αποτελέσει το αντικείμενο της επόμενης φράσης. Η Επιτροπή θα επιδιώξει να συμμετάσχει και σε αυτή τη διαδικασία κάνοντας χρήση των διαφόρων μέσων που έχει στη διάθεσή της όσον αφορά τόσο το σχέδιο δράσης που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο 1993 όσο και το νέο πλαίσιο δράσης της Ένωσης που προτείνεται στο κεφάλαιο IV.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
II.	ΕΞΕΛΙΞΗ.....	4
II.1.	Εξέλιξη των απόψεων της κοινής γνώμης και του πολιτικού χώρου για το θέμα της μετανάστευσης και του ασύλου	4
II.2.	Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.....	5
II.3.	Πραγματικές εξελίξεις	7
II.4.	Νομοθετικές αλλαγές στα κράτη μέλη	7
II.5.	Εξελίξεις όσον αφορά το πρόγραμμα εργασίας του 1991... ..	9
III.	Η ΚΑΡΑΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ.....	11
III.1.	Εισαγωγή	11
III.2.	Αντίδραση στη μεταναστευτική πίεση	12
III.2.1.	Η ανάγκη να υπάρχουν ακριβείς πληροφορίες	12
III.2.2.	Εξέταση των βασικών αιτίων της μεταναστευτικής πίεσης. ..	13
III.3.	Έλεγχος των μεταναστευτικών μετακινήσεων	20
III.3.1.	Εισαγωγή	20
III.3.2.		
III.3.3.	Πρόσφυγες και άλλα πρόσωπα που έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία	22
III.3.4.	Παράνομη μετανάστευση	27
III.4.	Ενίσχυση πολιτικών ένταξης υπέρ των νόμιμων μεταναστών ..	32
III.4.1.	Βελτίωση της κατάστασης των υπηκόων τρίτων που διαμένουν μόνιμα στην Κοινότητα	32
III.4.2.	Η δημιουργία των κατάλληλων οικονομικών και κοινωνικο-πολιτικών συνθηκών για την επιτυχή κοινωνική ένταξη ..	36
III.4.3.	Πληροφόρηση και διάλογος	37
III.4.4.	Η καταπολέμηση της φυλετικής διάκρισης και η αντιμετώπιση του προβλήματος του ρατσισμού και της ξενοφοβίας	38
IV.	ΠΕΡΙΛΗΨΗ : ΝΕΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	41
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ I:	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΩΝ ΡΟΩΝ	
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II:	ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ 1991 ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ	
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ III:	ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV:	ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΕ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΔΙΑΣΚΕΨΕΙΣ	

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ - Το ιστορικό της επιπόνησης της Ανακοίνωσης

1. Τον Οκτώβριο του 1991, η Επιτροπή υπέβαλε δύο χωριστές ανακοινώσεις που αφορούσαν αντίστοιχα το Δικαίωμα Ασύλου και το Δικαίωμα Μετανάστευσης (SEC(91) 1855 τελικό και SEC(91) 1857 τελικό). Στόχος της παρούσας ανακοίνωσης είναι να αναπτύξει περαιτέρω τις ιδέες αυτών των δύο ανακοινώσεων στα πλαίσια των νέων δυνατοτήτων που προσφέρει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης. Η απόφαση να υποβληθούν δύο χωριστές ανακοινώσεις το 1991 αποσκοπούσε στο να υπογραμμισθεί η ανθρωπιστική βάση του δικαιώματος ασύλου και να αποσυνδεθεί από τα προβλήματα που συνεπάγεται η μετανάστευση γενικότερα. Αυτή η διάκριση ισχύει σήμερα όσο και τότε, όμως είναι όλο και πιο δύσκολο να αποσυνδεθούν αυτά τα δύο θέματα. Κατά συνέπεια, στην παρούσα ανακοίνωση και τα δύο θέματα εξετάζονται σε ένα έγγραφο χωρίς, ωστόσο, να προβλέπονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που τα διαφοροποιούν.
2. Όπως και η ανακοίνωση του 1991 για τη μετανάστευση, η παρούσα ανακοίνωση εξετάζει το σημαντικό θέμα των μέτρων που απαιτούνται για την ενίσχυση των πολιτικών ένταξης των νομίμων μεταναστών. Έχει γίνει προ πολλού παραδεκτό ότι η μετανάστευση δεν είναι παροδικό φαινόμενο και ότι οι αντιλήψεις που επικρατούσαν κατά τις δεκαετίες του '50 και του '60 βασίζονταν σε μια ουσιαστική παρεξήγηση της φύσης των μοντέλων μετανάστευσης που επικράτησαν κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Ένας άλλος, ακόμη σημαντικότερος, λόγος ήταν ότι η μετανάστευση αποτέλεσε θετική διαδικασία που απέφερε οικονομικά και ευρύτερα πολιτιστικά οφέλη τόσο στις χώρες υποδοχής όσο και στους ίδιους τους μετανάστες. Ορισμένοι υποστηρίζουν, ότι η μετανάστευση θα πρέπει να σταματήσει τελείως· κάτι τέτοιο δεν θα ήταν ούτε εφικτό ούτε σκόπιμο: αυτό που χρειάζεται είναι μια ορθή διαχείριση της πολιτικής μετανάστευσης. Η Κοινότητα αποτέλεσε από την αρχή ένα αμάλγαμα εθνών και πολιτισμών και αυτή η ποικιλότητα εμπλουτίζει τόσο την ίδια όσο και τους πολίτες της δημιουργώντας ταυτόχρονα προκλήσεις τόσο για την κοινωνία ως σύνολο όσο και για τις μεταναστευτικές κοινότητες. Κατά συνέπεια, για μια πραγματικά ολοκληρωμένη προσέγγιση θα πρέπει να ληφθεί υπόψη αυτό το γεγονός και να αντιμετωπισθούν οι ειδικές ανάγκες των πολιτών που προέρχονται από τρίτες χώρες, των οικογενειών τους - στις οποίες συχνά περιλαμβάνεται και μια δεύτερη γενιά που έχει γεννηθεί στην Κοινότητα - καθώς και των μεταναστών που έχουν φθάσει πρόσφατα στην Κοινότητα, στα πλαίσια μιας πολιτικής ένταξης αυτών των προσώπων στις χώρες υποδοχής.
3. Οι πρηγούμενες ανακοινώσεις της Επιτροπής σχετικά με τη μετανάστευση και το άσυλο καταρτίστηκαν σε συνέχεια της πρόσκλησης που απηύθυνε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 1991 στους αρμοδίους για τη μετανάστευση υπουργούς να υποβάλουν στην επόμενη συνάντηση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων στο Μάαστριχτ προτάσεις για την εναρμόνιση των πολιτικών σε αυτούς τους τομείς. Αυτή η απόφαση έδωσε νέα διάσταση στη συνεργασία των κρατών μελών στους εν λόγω τομείς. Έκτοτε, οι προσπάθειες της Κοινότητας και των κρατών μελών της αποσκοπούσαν κυρίως στην επεξεργασία των νέων μορφών συνεργασίας που θα απαιτούσε στον τομέα των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου ο χωρίς εσωτερικά σύνορα χώρος μετά την 1η Ιανουαρίου 1993. Για το σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη ολοκλήρωσαν με επιτυχία τις διαπραγματεύσεις που είχαν απολήξει στην υπογραφή της Σύμβασης του Δουβλίνου και επέλυσαν όλα τα προβλήματα που είχαν σχέση με τη Σύμβαση για τα Εξωτερικά Σύνορα, με εξαίρεση το θέμα της εδαφικής εφαρμογής της. Η έγκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λουξεμβούργου προς τους υπουργούς να προχωρήσουν πέραν

αυτού του σημαντικού, αλλά σαφώς περιορισμένου, στόχου όχι μόνο αντανάκλωση το γεγονός ότι το ουσιαστικό μέρος του έργου είχε ολοκληρωθεί σε αυτή τη φάση, αλλά αποτελούσε ταυτόχρονα αναγνώριση του γεγονότος ότι τα γεωπολιτικά και κοινωνικοοικονομικά συμφραζόμενα σε σχέση με τα οποία έπρεπε να εξετασθούν τα θέματα της μετανάστευσης και του ασύλου άλλαξαν γρήγορα και απαιτούσαν αλλαγή επιπέδου συνεργασίας δηλαδή από το διαδικαστικό στο ουσιαστικό επίπεδο.

4. Αν η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λουξεμβούργου αποτελεί σημαντική καμπή στη συνεργασία μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών στους τομείς αυτούς, η έναρξη ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ακόμη μεγαλύτερη πρόοδο, δεδομένου ότι εισάγει υποχρέωση συνεργασίας σε ενιαίο θεσμικό πλαίσιο για θέματα που αναγνωρίζονται επίσημα ως θέματα κοινού ενδιαφέροντος. Οι δυνατότητες που προσφέρει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνωρίστηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 10 και 11 Δεκεμβρίου στις Βρυξέλλες. Με την ευκαιρία αυτή, το Συμβούλιο δήλωσε την πρόθεσή του να αξιοποιήσει πλήρως αυτές τις νέες δυνατότητες. Επίσης το Συμβούλιο ενέκρινε Σχέδιο Δράσης του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών και πρόγραμμα εργασίας που περιλαμβάνει ορισμένα μέτρα στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου στα οποία θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα το 1994.
5. Πέραν αυτών των σημαντικών θεσμικών εξελίξεων στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το 1991 σημειώθηκαν και άλλες σχετικές αλλαγές οι οποίες αποτελούν ευκαιρία για να εξετασθούν και πάλι αυτά τα θέματα. Αν και το ενδιαφέρον τόσο του πολιτικού χώρου όσο και της κοινής γνώμης όχι μόνο συνεχίζεται αλλά και αυξάνεται, ορισμένες πρόσφατες εξελίξεις καθιστούν πιο επείγουσα από ποτέ την αποτελεσματική προσέγγιση της μετανάστευσης και του ασύλου. Η τραγωδία της πρώην Γιουγκοσλαβίας έχει δημιουργήσει ορισμένα προβλήματα σχετικά με τους πρόσφυγες, παλαιούς και νέους τα οποία θα πρέπει να αντιμετωπισθούν από κοινού. Η νομοθεσία ορισμένων σημαντικών χωρών έχει αλλάξει ή αλλάζει. Η κοινή γνώμη έχει κλονισθεί και αντιδρά σε ορισμένα βίαια επεισόδια που αφορούσαν μετανάστες ή πρόσφυγες που ζητούσαν άσυλο και στα οποία δόθηκε ευρεία δημοσιότητα. Το θέμα αποτελεί πτυχή ενός γενικότερου διεθνούς προβλήματος που υπερβαίνει τα όρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποτελεί αντικείμενο συζητήσεων στα Ηνωμένα Έθνη, στη Συνδιάσκεψη για την Ευρωπαϊκή Ασφάλεια και Συνεργασία (CSCE), στον ΟΟΣΑ, στο Συμβούλιο της Ευρώπης, στην Ομάδα των 7 και στο Διατλαντικό Διάλογο.
6. Η Επιτροπή είχε θεωρήσει καθήκον της να συμβάλει, με τις ανακοινώσεις της του Οκτωβρίου 1991 για τη Μετανάστευση και το Δικαίωμα Ασύλου στη σχετική συζήτηση που απέληξε στα τρέχοντα προγράμματα εργασίας που ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ· τώρα θεωρεί ότι θα πρέπει να διαβιβάσει την παρούσα ανακοίνωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο προκειμένου να προκαλέσει τη συζήτηση αυτών των θεμάτων στο νέο πλαίσιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ανακοίνωση βασίζεται στα μέχρι τώρα επιτεύγματα και επισημαίνει αυτά που θα πρέπει να γίνουν είτε στα πλαίσια είτε πέραν αυτών των προγραμμάτων. Κατά συνέπεια, υπερβαίνει το πεδίο εφαρμογής του Σχεδίου Δράσης που ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 1993 και οροθετεί το πλαίσιο για την εφαρμογή μακροπρόθεσμης στρατηγικής στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, η οποία θα αποτελέσει, όπως πιστεύει, τη βάση για τις σχετικές και δραστήριες πολιτικές που θα πρέπει να εφαρμόσει η Ένωση σε αυτούς τους τομείς. Η

Ανακοίνωση περιορίζεται στη μετανάστευση και την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών. Όσον αφορά τους πολίτες κρατών μελών γενικώς δεν πρέπει να τίθεται θέμα ασύλου μεταξύ των κρατών μελών δεδομένου ότι όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης έχουν δεσμευτεί πλήρως ως προς την τήρηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

7. Η ανακοίνωση έχει δύο μέρη: το πρώτο αφορά την κατάσταση όπως έχει διαμορφωθεί μέχρι στιγμής και το δεύτερο την πολιτική που θα πρέπει να εφαρμοσθεί στους σχετικούς τομείς. Το μέρος που αφορά την κατάσταση των πραγμάτων καλύπτει τα ακόλουθα θέματα:
- (α) την εξέλιξη των αντιλήψεων τόσο της κοινής γνώμης όσο του πολιτικού χώρου όσον αφορά το θέμα της μετανάστευσης και του ασύλου, με προτάσεις για τη θετική μεταστροφή τους,
 - (β) τις θεσμικές αλλαγές που εισάγει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση,
 - (γ) τις πραγματικές αλλαγές που έχουν σημειωθεί στο επίπεδο των μεταναστευτικών ρευμάτων και το βαθμό στον οποίο αντιστοιχούν στις προβλέψεις,
 - (δ) τις αλλαγές της νομοθεσίας και της αντιμετώπισης του θέματος στα κράτη μέλη και αλλού,
 - (ε) την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή των προγραμμάτων εργασίας που εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 1991.

Η ανακοίνωση συνοδεύεται από τα ακόλουθα παραρτήματα:

- Παράρτημα I: Περιγραφή των βασικών μεταναστευτικών ρευμάτων
- Παράρτημα II: Εφαρμογή του προγράμματος του 1991 για τις πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης
- Παράρτημα III: Πρόσφατες εξελίξεις στην Ένωση
- Παράρτημα IV: Πρόσφατες εξελίξεις σε διεθνείς χώρους

II. ΕΞΕΛΙΞΗ

II.1. Εξέλιξη των απόψεων της κοινής γνώμης και του πολιτικού χώρου για το θέμα της μετανάστευσης και του ασύλου

8. Το φαινόμενο της μετανάστευσης είναι τόσο παλιό όσο και ο κόσμος, δεδομένου ότι είναι αναπόσπαστα δεμένο με την ανθρώπινη φύση. Τον 19ο και τον 20ό αιώνα και η ίδια η Ευρώπη έζησε την εμπειρία της μετανάστευσης στο Νέο Κόσμο. Αυτές οι μεγάλες μεταναστευτικές μετακινήσεις ωφέλησαν τόσο την Αμερική όσο και την Ευρώπη και αποδείχθηκαν καθοριστικές για την ανάπτυξη του Νέου Κόσμου. Εξίσου σημαντικό είναι το γεγονός ότι η μετανάστευση από την Ευρώπη συνέβαλε σημαντικά στη μεταμόρφωση της ίδιας της Ευρωπαϊκής κοινωνίας από αγροτικής σε βιομηχανική και στη συνακόλουθη ανάπτυξη και εκσυγχρονισμό των κρατών μελών της Κοινότητας.
9. Η κατάσταση αυτή ανετράπη όταν, κατά τις δεκαετίες '50 και '60, ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες βασίστηκαν στην εισαγωγή μεταναστών από ευρωπαϊκές και άλλες χώρες για την κάλυψη των αναγκών τους σε εργατικό δυναμικό. Αυτοί οι μετανάστες, με τη σειρά τους, συνέβαλαν σημαντικά στην ανοικοδόμηση της Ευρώπης και στην οικονομική ανάπτυξη που ακολούθησε. Ο ρυθμός μετανάστευσης επιβραδύνθηκε σταδιακά λόγω της ύφεσης που προκάλεσε η κρίση του πετρελαίου τη δεκαετία του '70 και οι δυνατότητες νόμιμης μετανάστευσης στην Ευρώπη περιορίστηκαν σε μεγάλο βαθμό. Ωστόσο, ορισμένες χώρες προέλευσης μεταναστών εξελίχθηκαν σταδιακά εις χώρες υποδοχής μεταναστών. Μακροπρόθεσμα, δεν αποκλείεται να αντιστραφεί και πάλι η ροή των πραγμάτων και, για δημογραφικούς λόγους, π.χ. η Ευρώπη να έχει περισσότερες δυνατότητες νόμιμης υποδοχής μεταναστών.
10. Η σημερινή συζήτηση, στην οποία η πολιτική που θα πρέπει να εφαρμοσθεί στον τομέα της μετανάστευσης συνεχίζει να αποτελεί σημαντικό πολιτικό θέμα. Θα πρέπει να ενταχθεί σε αυτό το πιο μακροπρόθεσμο πλαίσιο. Στη δυτική Ευρώπη υπάρχει μια γερά ριζωμένη παράδοση σεβασμού των ανθρώπινων αξιών και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Ταυτόχρονα έχει σημειωθεί μια πόλωση των αντιλήψεων διαφόρων κοινωνικών στρωμάτων όσον αφορά το θέμα της νέας μετανάστευσης και των ήδη εγκατεστημένων μεταναστευτικών κοινοτήτων. Η πόλωση αυτή έχει ενταθεί λόγω της παρούσας οικονομικής κατάστασης και του υψηλού ποσοστού ανεργίας, φαινομένων που γεννούν κοινωνικές εντάσεις.
11. Η πλειοψηφία των Ευρωπαίων έχει ακόμη θετική στάση απέναντι στους ετερόχθονες. Η στάση αυτή εκφράζεται περισσότερο με τις πορείες διαμαρτυρίας ενάντια στις ρατσιστικές επιθέσεις παρά με αυτές τις επιθέσεις. Ένα άλλο κομμάτι του πληθυσμού ανησυχεί για τις διαστάσεις που έχει λάβει το φαινόμενο της μετανάστευσης στην Ευρώπη. Ωστόσο, αυτή η ανησυχία, βασίζεται περισσότερο σε μια αίσθηση και λιγότερο στα πραγματικά γεγονότα. Όμως, σε αυτή την αίσθηση οφείλεται ίσως και η αύξηση του αριθμού και της βιαιότητας των ρατσιστικών επιθέσεων που σημειώνονται τελευταία.
12. Το γεγονός αυτό δημιουργεί όλο και σοβαρότερα προβλήματα στις κυβερνήσεις, οι οποίες θα πρέπει να διατηρήσουν την εμπιστοσύνη των μετριοπαθών στοιχείων και των δύο πλευρών σε πείσμα των αντιδημοκρατικών στοιχείων τα οποία προσπαθούν να εκμεταλλευθούν το θέμα της μετανάστευσης. Για να αντιμετωπίσουν τους κινδύνους που εγκυμονεί αυτή η πόλωση, οι κυβερνήσεις θα πρέπει να καλλιεργήσουν την παράδοση της ανεκτικότητας υπογραμμίζοντας τα οικονομικά και κοινωνικά οφέλη της μετανάστευσης και δείχνοντας ταυτόχρονα ότι η μετανάστευση ελέγχεται χάρη στην εφαρμογή συνεκτικής μακροπρόθεσμης στρατηγικής.

13. Βασικό στοιχείο αυτής της στρατηγικής θα είναι η σωστή ενημέρωση της κοινής γνώμης: οι αντιλήψεις θα αλλάξουν αν υπάρχει αξιόπιστη ενημέρωση σχετικά με την υφιστάμενη και ενδεχόμενη μεταναστευτική ροή. Προς το παρόν τέτοια στοιχεία υπάρχουν μόνον όσον αφορά τα πρόσωπα που έχουν ζητήσει πολιτικό άσυλο. Κατά συνέπεια, η προσοχή τείνει να επικεντρωθεί στο θέμα του ασύλου, παρά το γεγονός ότι άλλα είδη μεταναστευτικής κίνησης, όπως η παράνομη μετανάστευση, έχουν γενικά μεγαλύτερη σημασία. Κατά συνέπεια, είναι απαραίτητο να εφαρμοσθεί καλή πολιτική ενημέρωσης.
14. Αυτά τα εθνικά προβλήματα είναι και ευρωπαϊκά. Όχι μόνο τα κράτη μέλη έχουν αναγνωρίσει αυτό το γεγονός και έχουν, κατά συνέπεια, εντείνει τη συνεργασία τους και πραγματοποιήσει θεσμικές αλλαγές αλλά και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει αναπτύξει εντονότερη δραστηριότητα στον τομέα αυτόν. Το Νοέμβριο του 1992, το Κοινοβούλιο εξέδωσε δύο σημαντικά ψηφίσματα ως απάντηση στις Ανακοινώσεις που εξέδωσε η Επιτροπή το 1991 (1) για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Έκτοτε, έχουν συζητηθεί πολλές εκθέσεις σχετικές με θέματα που αναφέρονται στην Ανακοίνωση. Ένα από τα πιο πρόσφατα σχετικά ψηφίσματα ήταν αυτό που εξέδωσε το Κοινοβούλιο στις 19 Ιανουαρίου 1994 με βάση την έκθεση Λαμπρία για την ευρωπαϊκή πολιτική για το θέμα των προσφύγων (2).
15. Η Ένωση θα πρέπει να αντιμετωπίσει αυτά τα θέματα και, αν και η κατάσταση σε κάθε κράτος μέλος απαιτεί ενδεχομένως ιδιαίτερη λύση, θα πρέπει να εξετάσει με ποιό τρόπο μπορεί να συμβάλει στην εξεύρεση ενός γενικού πλαισίου για την ανάπτυξη μιας Ευρωπαϊκής Πολιτικής για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.

II.2. Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

16. Μετά την προ 3 ετών έγκριση της Σύμβασης για την πολλαπλή ιθαγένεια και τις στρατιωτικές υποχρεώσεις σε περιπτώσεις πολλαπλής ιθαγένειας, ορισμένα κράτη μέλη υποστηρίζουν μια πιο φιλελεύθερη προσέγγιση του θέματος της πολλαπλής ιθαγένειας. Η Επιτροπή Εμπειρογνομητών εξετάζει τη Σύμβαση στα πλαίσια των εξελίξεων της νομοθεσίας και της πρακτικής των κρατών μελών με βάση τόσο τη μεταναστευτική κίνηση στην Ευρώπη όσο και το άνοιγμα του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Η Επιτροπή Εμπειρογνομητών έχει διατυπώσει προτάσεις για την κατάρτιση νέας Σύμβασης σχετικής με την ιθαγένεια.
17. Ο τίτλος VI της Συνθήκης ενσωματώνει σε ένα δεσμευτικό κείμενο την υποχρέωση που ανέλαβαν τα κράτη μέλη της Ένωσης να συνεργάζονται σε ορισμένους τομείς "κοινού ενδιαφέροντος", μεταξύ των οποίων το άσυλο και τη μετανάστευση. Σε κάποιο βαθμό, αυτή η επίσημη δέσμευση ενισχύει και κωδικοποιεί μια συνεργασία που βασιζόταν περισσότερο σε ad hoc μηχανισμούς με τους οποίους ρυθμίζονταν θέματα που, κατά γενική ομολογία, απαιτούσαν κοινή αντιμετώπιση. Η μετάβαση από μια ad hoc διακυβερνητική συνεργασία, η οποία θεωρητικά μπορεί να ανατραπεί ανά πάσα στιγμή, σε υποχρέωση μόνιμης συνεργασίας που βασίζεται στη Συνθήκη αποτελεί μήνυμα μεγάλης πολιτικής σημασίας, το οποίο απευθύνεται τόσο στην κοινή γνώμη των κρατών μελών όσο και στις τρίτες χώρες. Για να είναι πειστικό, το μήνυμα αυτό θα πρέπει να συνοδευθεί από έντονη και συνεχή δράση.

(1) Ψηφίσματα A3-0280/92 και A3-0337/92. Το Παράρτημα III περιέχει περίληψη των βασικών παραγράφων αυτών των ψηφισμάτων.

(2) A3-0402/93.

18. Στον τίτλο VI θεσπίζονται επίσης σαφείς κανόνες και διαδικασίες συνεργασίας σε αυτούς τους τομείς, καθορίζονται οι αντίστοιχοι ρόλοι των κρατών μελών, της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και παρέχεται ερμηνευτική δικαιοδοσία στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Αν και λιγότερο επεξεργασμένος από τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που θεσπίζονται στην ενιαία ευρωπαϊκή πράξη, ο τίτλος VI παρέχει, ωστόσο, στα κράτη μέλη και στην Επιτροπή τη δυνατότητα να λαμβάνουν πρωτοβουλίες σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να ενημερώνεται και να διατυπώνει γνώμη· ακόμη ο τίτλος VI παρέχει τη δυνατότητα κοινής τοποθέτησης, δράσης και σύναψης συμβάσεων ως μέσων συνεργασίας και επιτρέπει τον εξορθολογισμό, την ιεράρχηση και το συντονισμό της διάρθρωσης των επιτροπών και των επισήμων ομάδων που διαμορφώνουν τις πολιτικές αποφάσεις του Συμβουλίου στο ενιαίο πλαίσιο της Συνθήκης.
19. Το άρθρο Κ9 του Τίτλου VI δημιουργεί επίσης τις προϋποθέσεις περαιτέρω θεσμικών εξελίξεων προβλέποντας ότι "το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ομοφωνία κατόπιν πρωτοβουλίας της Επιτροπής ή κράτους μέλους, μπορεί να αποφασίσει ότι το άρθρο 100 Γ της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας εφαρμόζεται σε δράσεις που εμπίπτουν στους τομείς του άρθρου Κ.1 σημεία 1 έως 6". Το άρθρο αυτό παρέχει επομένως τη δυνατότητα μεταφοράς ορισμένων τομέων του Τίτλου VI, μεταξύ των οποίων και της πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης, στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης ΕΟΚ. Κατ'εφαρμογή της Δήλωσης για το Άσυλο που έχει προσαρτηθεί στην Τελική Πράξη της συνθήκης, το Συμβούλιο εξέτασε στο τέλος του 1993 τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου Κ9 στην πολιτική ασύλου. Το Νοέμβριο του 1993, η Επιτροπή υπέβαλε σχετική έκθεση στο Συμβούλιο. Στην έκθεση αυτή, η Επιτροπή δήλωσε ότι, κατά την άποψή της, "παρά τα πλεονεκτήματα που προσφέρει το άρθρο 100 Γ... δεν είναι ακόμη η κατάλληλη στιγμή να προταθεί η εφαρμογή του άρθρου Κ9 αμέσως μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση", αλλά παράλληλα σημείωσε ότι "αυτά τα πλεονεκτήματα δείχνουν ότι το θέμα της ενδεχόμενης εφαρμογής του άρθρου Κ9 στην πολιτική ασύλου θα πρέπει να εξετασθεί υπό το φως της εμπειρίας".
20. Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση θεσπίζει, κατά συνέπεια, μια νέα πολιτική δέσμευση, και ένα σαφές σύνολο κανόνων, διαδικασιών και μέσων, παρέχει σε όλα τα όργανα και τα κράτη μέλη δυνατότητες δράσης σε νέους τομείς μεγάλου δημόσιου και πολιτικού ενδιαφέροντος και τέλος θεσπίζει εξορθολογισμένες και καλύτερα συντονισμένες δομές για την επεξεργασία των πολιτικών αποφάσεων. Δεδομένου ότι αυτές οι νέες δομές θα πρέπει να δημιουργηθούν στα πλαίσια κάποιου, ενδεχομένως σημαντικού, χρονοδιαγράμματος, η Ένωση έχει καθήκον, απέναντι στην ίδια και τους πολίτες της, να υλοποιήσει έγκαιρα και αποτελεσματικά τις δυνατότητες που προσφέρει η Συνθήκη.

II.3. Πραγματικές εξελίξεις

21. Το Παράρτημα I δίνει κάποια ενδεικτικά στοιχεία τα οποία όμως βασίζονται στις διαθέσιμες στατιστικές οι οποίες δεν είναι πάντοτε συγκρίσιμες και στις τάσεις που σημείωσε η μεταναστευτική ροή μετά τις ανακοινώσεις που εξέδωσε η Επιτροπή το 1991. Είναι σαφές ότι, αν και τα σχήματα άλλαξαν και σημειώθηκαν ορισμένες απρόβλεπτες εξελίξεις,, οι εν γένει πιέσεις παρέμειναν σταθερές και είναι απίθανο να μειωθούν. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της EUROSTAT, το 1992 μετανάστευσαν στην Ένωση περίπου 2 εκατομμύρια άτομα συνολικά, τα μισά από τα οποία συνδέονταν με πρόσωπα καταγόμενα από τρίτες χώρες. Το 1992, στα κράτη μέλη υποβλήθηκαν 570.000 αιτήσεις χορήγησης ασύλου, αλλά το 1993 ο αντίστοιχος αριθμός ήταν σαφώς μικρότερος. Επιπλέον, οι αριθμοί που αναφέρονται στο Παράρτημα δείχνουν ότι παρά ορισμένες κοινές τάσεις, η κατάσταση που επικρατεί στα κράτη μέλη όσον αφορά τη μετανάστευση και το άσυλο διαφέρει (για παράδειγμα, η Γερμανία δέχεται πολύ περισσότερες αιτήσεις χορήγησης ασύλου απ'ό,τι όλα τα άλλα κράτη μέλη).
22. Από τη μία πλευρά οι φόβοι μαζικών μετακινήσεων από την πρώην Σοβιετική Ένωση και την τέως σφαίρα επιρροής της προς τη δυτική Ευρώπη δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί βάσιμοι, αν και σημειώθηκαν σημαντικές μετακινήσεις στην περιοχή που εκτείνεται ανατολικά του πρώην Σιδηρού Παραπετάσματος, ιδιαίτερα στα εδάφη που αποτελούσαν τμήματα της Σοβιετικής Ένωσης. Από την άλλη πλευρά δημογραφικοί και οικονομικοί λόγοι προκάλεσαν αύξηση της μεταναστευτικής πίεσης από το Νότο, ιδίως τη βόρειο Αφρική. Επιπλέον, στα σύνορα της Ένωσης, η τραγωδία της πρώην Γιουγκοσλαβίας έχει προκαλέσει μετακινήσεις πληθυσμών που δεν ανταποκρίνονται σε σχήματα με τα οποία η δυτική Ευρώπη είναι εξοικειωμένη ή προετοιμασμένη και τα οποία απαιτούν νέες και συγκεκριμένες απαντήσεις. Τέλος, οι σύγχρονες δυνατότητες ταξιδιωτικής μετακίνησης και η αδίστακτη εμετάλλευση ανθρώπων από παράνομους διακινητές έχει αυξήσει της πιθανότητες άφιξης μεταναστών από μακρυνότερα μέρη του κόσμου.
23. Οι αλλαγές που έχουν σημειωθεί από το 1991 και μετά δεν αποκλείουν περαιτέρω αλλαγές. Απλώς δείχνουν ότι η κατάσταση θα πρέπει να παρακολουθείται όλο και στενότερα και ότι θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν όλα τα διαθέσιμα μέσα για την ακριβή πρόβλεψη των μελλοντικών εξελίξεων.

II.4. Νομοθετικές αλλαγές στα κράτη μέλη

24. Μία από τις σημαντικότερες εξελίξεις μετά το 1991 ήταν η εισαγωγή της έννοιας της "προσωρινής προστασίας". Στόχος ήταν να αποφευχθεί η υπερβολική επιβάρυνση των διαδικασιών χορήγησης ασύλου σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων. Αντιδρώντας καταρχήν στις εξελίξεις που σημειώθηκαν στην πρώην Γιουγκοσλαβία, πολλά κράτη μέλη θέσπισαν ειδικές νομοθετικές διατάξεις για την προσωρινή προστασία. Οι διατάξεις αυτές γενικά αποτελούν τη νομική βάση για την προσωρινή είσοδο ατόμων που χρειάζονται διεθνή προστασία. Αν και το περιεχόμενο αυτών των διατάξεων δεν είναι το ίδιο σε όλα τα κράτη μέλη, είναι δυνατό να επισημανθούν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά:

- το καθεστώς έχει θεσπισθεί για την αντιμετώπιση μαζικών αφίξεων,
 - αν και τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα έχουν ενδεχομένως ζητήσει άσυλο ή πρόκειται να το κάνουν αργότερα, συχνά οι αιτήσεις τους δεν εξετάζονται, για παράδειγμα, όσο εφαρμόζεται το καθεστώς προσωρινής προστασίας,
 - ο προσωρινός χαρακτήρας της ανάγκης παροχής προστασίας καθιστά ιδιαίτερα σημαντική την ανάπτυξη και, εφόσον η κατάσταση στη χώρα προέλευσης το επιτρέπει, την εφαρμογή πολιτικής επιστροφής και επανένταξης των προσφύγων.
25. Δεν υφίσταται ενιαίο καθεστώς όσον αφορά τα παρεπόμενα δικαιώματα των προσώπων που τελούν υπό καθεστώς προσωρινής προστασίας: για παράδειγμα, το δικαίωμα συγκέντρωσης των οικογενειών διαφέρει από χώρα σε χώρα. Τα κράτη μέλη έχουν την τάση να επιτρέπουν σε πρόσωπα που υπάγονται στο καθεστώς προσωρινής προστασίας να εργάζονται κατά την παραμονή τους, αλλά το δικαίωμα εργασίας συχνά περιορίζεται σε θέσεις εργασίας που δεν είναι δυνατό να καλυφθούν από το αυτόχθονο εργατικό δυναμικό.
26. Από το 1991 και μετά, όλα τα κράτη μέλη θέσπισαν μέτρα για να αντιμετωπίσουν την αύξηση του αριθμού αιτήσεων χορήγησης ασύλου. Γενικά, τα μέτρα που έχουν ληφθεί μπορούν να διαιρεθούν σε δύο κατηγορίες: μέτρα που αποσκοπούν στη μείωση του αριθμού των αιτήσεων χορήγησης ασύλου που πρέπει να εξετάζονται από άποψη ουσίας και που συνίστανται στη θέσπιση διαδικασιών εξέτασης του παραδεικτού αυτών των αιτήσεων και μέτρα που αποσκοπούν στη μείωση του χρόνου που απαιτείται για την ουσιαστική εξέταση των αιτήσεων χορήγησης ασύλου, π.χ. περιορισμός του δικαιώματος προσφυγής που παρέχεται στα πρόσωπα που ζητούν άσυλο.
27. Η θέσπιση συνοπτικών διαδικασιών εξέτασης των προφανώς αβάσιμων αιτήσεων και η εφαρμογή της αρχής της τρίτης φιλοξενούσας χώρας αποτελούν παραδείγματα του πρώτου τύπου μέτρων. Αν και τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει τέτοιες διαδικασίες, αυτό δεν σημαίνει ότι οι διαδικασίες αυτές είναι ίδιες. Για παράδειγμα, η έννοια της τρίτης φιλοξενούσας χώρας ερμηνεύεται με διαφορετικό τρόπο στα διάφορα κράτη μέλη. Σύμφωνα με αυτή την αρχή, ένα πρόσωπο που ζητά άσυλο μπορεί να σταλεί σε τρίτη χώρα, αν έχει ήδη τύχει προστασίας σε τρίτη χώρα, αν είχε τη δυνατότητα να ζητήσει άσυλο κατά τη διέλευσή του από αυτήν ή αν είναι σαφές ότι θα γίνει δεκτό στην τρίτη χώρα. Οι διαφορές που παρατηρούνται μεταξύ των κρατών μελών ως προς την εφαρμογή αυτής της αρχής αφορούν ιδίως την ερμηνεία των κριτηρίων βάσει των οποίων κρίνεται η γενική κατάσταση στην τρίτη φιλοξενούσα χώρα.
28. Το πρώτο κοινό μέτρο που θα πρέπει να θεσπισθεί προκειμένου να επιταχυνθούν οι σημαντικές διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων παροχής ασύλου και η αύξηση του αριθμού του προσωπικού. Για παράδειγμα, η Γαλλία, η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, το Βέλγιο και οι Κάτω Χώρες έχουν αυξήσει σημαντικά τον αριθμό του προσωπικού που ασχολείται με τις ατομικές αιτήσεις χορήγησης ασύλου αλλά παρόμοιες εξελίξεις έχουν σημειωθεί και σε άλλα κράτη μέλη. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν εισαγάγει περιορισμούς όσον αφορά το δικαίωμα προσφυγής των προσώπων που ζητούν άσυλο. Παράλληλα με αυτόν τον περιορισμό, σε ορισμένα κράτη μέλη έχουν καταργηθεί τα ανασταλτικά αποτελέσματα της άσκησης προσφυγής σε ορισμένες περιπτώσεις.
29. Ειδική μνεία θα πρέπει να γίνει σχετικά με τις πρόσφατες συνταγματικές αλλαγές στη Γερμανία και στη Γαλλία. Και στις δύο περιπτώσεις σκοπός αυτών των τροπολογιών ήταν να γίνει δυνατή η εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου και άλλων παρομοίων ρυθμίσεων προκειμένου να καθορισθεί ποιά χώρα είναι αρμόδια να κρίνει τις ατομικές αιτήσεις χορήγησης ασύλου.

30. Σε άλλους τομείς του μεταναστευτικού δικαίου και της μεταναστευτικής πολιτικής σημειώθηκαν λιγότερες αλλαγές. Ωστόσο, υπάρχει μια τάση θέσπισης αυστηρότερων όρων όσον αφορά τη συγκέντρωση των οικογενειών. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει περίοδο αναμονής και εφαρμόζουν αυστηρότερους όρους όσον αφορά το εισόδημα και τη στέγαση. Σε ορισμένα κράτη μέλη οι δυνατότητες εισόδου μελών της οικογένειας ήδη εγκατεστημένων μεταναστών έχουν περιορισθεί. Οι πολιτικές εισαγωγής εργατικού δυναμικού έγιναν πολύ περιοριστικές από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και η κατάσταση δεν έχει αλλάξει τα τελευταία χρόνια. Αυτό οφείλεται, μεταξύ άλλων, στη σημαντική αύξηση των ποσοστών ανεργίας σε ολόκληρη την Ένωση.
31. Πολλές από αυτές τις νομοθετικές τάσεις αντανακλώνοντας στις εργασίες που έχουν πραγματοποιηθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ιδίως στα ψηφίσματα, στις συστάσεις και στις δηλώσεις των Υπουργών Μετανάστευσης των Δώδεκα.

II.5. Εξελίξεις όσον αφορά το πρόγραμμα εργασίας του 1991

32. Το 1991, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε πρόγραμμα εργασίας που αποσκοπούσε στην εναρμόνιση των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης των κρατών μελών και στην επίτευξη σημαντικών αποτελεσμάτων μέχρι το τέλος του 1993. Κατά συνέπεια, είναι η κατάλληλη στιγμή να εκτιμηθεί κατά πόσον εφαρμόστηκε το πρόγραμμα εργασίας του 1991. Το Παράρτημα II περιέχει λεπτομερή έκθεση όλων των σημείων του προγράμματος και της εφαρμογής του. Οι παράγραφοι που ακολουθούν περιγράφουν γενικότερα τα μέχρι τώρα επιτεύγματα και τις αποτυχίες της διαδικασίας εναρμόνισης.
33. Αν και το πρόγραμμα εργασίας δεν περιέχει ορισμό του όρου "εναρμόνιση", ο όρος συνήθως θεωρείται ότι σημαίνει ανάπτυξη κοινών κανόνων και πρακτικών. Η ερμηνεία αυτή αντιστοιχεί στο εισαγωγικό μέρος του προγράμματος εργασίας του 1991, στο οποίο ορίζεται ρητά ότι η θέσπιση εναρμονισμένων νομοθεσιών από την πλευρά των κρατών μελών δεν επαρκεί και ότι θα πρέπει να είναι παρόμοιες και οι πρακτικές εφαρμογές τους.
34. Στη διάρκεια των τελευταίων δύο ετών, τα κράτη μέλη αφιέρωσαν πολύ χρόνο και ενέργεια στην ανάλυση των διαφορών μεταξύ των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης. Ανέπτυξαν επίσης κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με ορισμένα θέματα πολιτικής ασύλου και συγκέντρωσης των οικογενειών. Ωστόσο, η ανάπτυξη κοινών κανόνων και πρακτικών βρίσκεται ακόμη σε προκαταρκτικό στάδιο. Οι υπουργοί μετανάστευσης έχουν εκδώσει πολλά ψηφίσματα τα οποία δεν είναι δεσμευτικά από νομική άποψη και των οποίων η ερμηνεία υπάγεται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Μέχρι στιγμής δεν έχει γίνει καμιά προσπάθεια θέσπισης μηχανισμού παρακολούθησης της εφαρμογής αυτών των ψηφισμάτων. Κατά συνέπεια, η παρούσα φάση της διαδικασίας θα μπορούσε να περιγραφεί καλύτερα ως προσέγγιση παρά ως εναρμόνιση των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου.
35. Η προσεκτικότερη εξέταση των ψηφισμάτων που έχουν εκδοθεί μέχρι τώρα αποκαλύπτει ότι παρουσιάζουν σημαντικά κενά όσον αφορά τα ρυθμιζόμενα θέματα. Για παράδειγμα, το ψήφισμα που εκδόθηκε σχετικά με τη συγκέντρωση των οικογενειών δεν αναφέρεται στο θέμα της εισόδου για δημιουργία οικογένειας, ούτε καθορίζει τα κριτήρια βάσει των οποίων γίνονται δεκτοί οι εκτός γάμου σύντροφοι ή οι συγγενείς δευτέρου βαθμού, αφήνοντας ελεύθερα τα κράτη μέλη να αναπτύξουν τη δική τους πολιτική στα θέματα

αυτά. Παρόμοια, το ψήφισμα για τις καταφανώς αβάσιμες αιτήσεις χορήγησης ασύλου αφήνει τα κράτη μέλη ελεύθερα να αποφασίζουν αν θα εισαγάγουν χωριστή διαδικασία για αυτές τις περιπτώσεις ή αν απλώς θα επιταχύνουν τις κανονικές διαδικασίες.

36. Άλλο χαρακτηριστικό της εφαρμογής του προγράμματος εργασίας του 1991 είναι ότι έχει σημειωθεί μεγαλύτερη πρόοδος στην πολιτική ασύλου απ'ό,τι στην πολιτική που αφορά γενικότερα την είσοδο ετεροχθόνων. Ακόμη και στον τομέα αυτόν, όμως, οι εργασίες επικεντρώθηκαν σε ειδικά θέματα, δηλαδή στις πολιτικές και πρακτικές που αποσκοπούν στην αντιστάθμιση της κατάχρησης των διαδικασιών χορήγησης ασύλου. Οι προσπάθειες εναρμόνισης της ερμηνείας της έννοιας του "πρόσφυγα" σύμφωνα με το άρθρο 1Α της Σύμβασης της Γενεύης δεν έχουν σημειώσει σημαντική πρόοδο. Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στη συνεδρίαση που πραγματοποίησε στις 10 Δεκεμβρίου 1993 στις Βρυξέλλες, ενέκρινε πρόγραμμα δράσης το οποίο χαρακτηρίζει την εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού της έννοιας του πρόσφυγα ως τομέα κοινής δράσης. Όσον αφορά τις πολιτικές που εφαρμόζονται γενικότερα στον τομέα της εισόδου ετεροχθόνων, βασική επιτυχία ήταν μέχρι τώρα η έγκριση ψηφίσματος για τη συγκέντρωση των οικογενειών και σύστασης για την απέλαση και τους εσωτερικούς ελέγχους. Εργασίες πραγματοποιούνται ακόμη με στόχο την εναρμόνιση των πολιτικών που εφαρμόζονται όσον αφορά την είσοδο εργατών, ελευθέρων επαγγελματιών και φοιτητών, αλλά η πρόοδος στον τομέα αυτόν είναι αργή.
37. Είναι σαφές ότι θα πρέπει να γίνουν ακόμη πολλά αν η Ένωση θέλει να αναπτύξει και να εφαρμόσει κοινή πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Για τη θέσπιση και την εφαρμογή κοινής πολιτικής θα πρέπει να εφαρμοσθούν νομικά δεσμευτικά μέσα, διαδικασίες που θα εξασφαλίσουν την ομοιόμορφη εφαρμογή αυτών των κοινών κανόνων και να αναπτυχθούν κοινές πολιτικές σε σύνδεση με τομείς ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου που δεν έχουν ακόμη αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης (ορισμένοι από τους οποίους ενδεχομένως θα αποδειχθεί ότι είναι και οι πιο ευαίσθητοι).

III. Η ΧΑΡΑΞΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ

III.1. Εισαγωγή

38. Η ανακοίνωση του 1991 για τη μετανάστευση πρότεινε μία γενική προσέγγιση που βασιζόταν σε τρία ξεχωριστά αλλά συναφή στοιχεία:

- την αντίδραση στη μεταναστευτική πίεση.
- τον έλεγχο της μεταναστευτικής ροής.
- την ενίσχυση των πολιτικών ένταξης των νόμιμων μεταναστών.

Οι εξελίξεις από το 1991 απέδειξαν ότι η πολύπλευρη αυτή γενική προσέγγιση ήταν σωστή. Παρά τις μεταβολές των μορφών των μεταναστευτικών μετακινήσεων, οι γενικές πιέσεις δεν μειώθηκαν ούτε και είναι πιθανό να μειωθούν. Οι εξελίξεις μάλιστα στις γειτονικές χώρες της Ένωσης μάλλον θα αυξήσουν παρά θα μειώσουν τις πιέσεις.

39. Το γενικό πολιτικό κλίμα εξακολουθεί να ευνοεί μια γενική προσέγγιση. Ωστόσο, κανένας διεθνής οργανισμός δεν μπόρεσε μέχρι στιγμής να εφαρμόσει επιτυχώς τέτοια πολιτική. Η Ένωση διαθέτει τα θεσμικά μέσα για να το επιτύχει και έχει ήδη κάνει την αρχή. Τα τρία βασικά στοιχεία που αναφέρθηκαν ανωτέρω απαιτούν την ίδια προσοχή, και μία από τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ένωση είναι πώς θα εξασφαλίσει τη σωστή ισορροπία μεταξύ τους. Εάν δεν υπάρχει ισορροπία, η όλη ιδέα της γενικής προσέγγισης μπορεί εύκολα να αλλοιωθεί. Η βασική φιλοσοφία της προσέγγισης αυτής είναι ότι τα βραχυπρόθεσμα μέτρα ελέγχου, στα οποία συμπεριλαμβάνονται και τα μέτρα εισδοχής πρέπει να συνδυάζονται με μακροπρόθεσμη συνεργασία με τις χώρες και περιοχές καταγωγής, καθώς και με ενεργό πολιτική για την ενίσχυση των δικαιωμάτων όσων διαμένουν ήδη νόμιμα στα κράτη μέλη.

40. Η ανακοίνωση παρουσιάζει συνεπώς μια ισορροπημένη και ολοκληρωμένη προσέγγιση και παρέχει το πλαίσιο μέσα στο οποίο μπορούν να μελετηθούν και να αναπτυχθούν ειδικές ενέργειες. Ορισμένες από τις αναφερόμενες ενέργειες θα παράγουν βραχυπρόθεσμα αποτελέσματα, ενώ άλλες θα αποδώσουν μόνο σε μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα διαστήματα. Παρόλα αυτά συνδέονται μεταξύ τους. Έχει καταστεί σαφές, για παράδειγμα, ότι απαραίτητη προϋπόθεση για να επιτύχουν οι πολιτικές ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ένωση είναι να ελέγχεται η μεταναστευτική ροή (βλ., π.χ., έκθεση Braun, που αναφέρεται στην παράγραφο 118). Η εναρμόνιση των πολιτικών εισδοχής που εξετάζονται στο τμήμα III.3.2. θα διαδραματίσουν αποφασιστικό ρόλο σχετικά με το θέμα αυτό.

III.2. Αντίδραση στη μεταναστευτική πίεση

III.2.1. Η ανάγκη να υπάρχουν ακριβείς πληροφορίες

41. Βασικό στοιχείο για την ανάπτυξη γενικής προσέγγισης είναι να διατίθενται ακριβείς πληροφορίες σχετικά με τις μεταναστευτικές μετακινήσεις, οι οποίες να βασίζονται σε εναρμονισμένα στατιστικά στοιχεία. Η Ένωση χρειάζεται τις πληροφορίες αυτές για να διατυπώσει και να αιτιολογήσει τα αναγκαία πολιτικά μέτρα της προκειμένου να υπάρξει γενική προσέγγιση. Τα κράτη μέλη χρειάζονται επίσης ακριβείς πληροφορίες για να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα σε εθνικό επίπεδο. Η ύπαρξη αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων θα συμβάλει επίσης σε μεγάλο βαθμό στο να καθησυχάσει το κοινό, το οποίο συχνά ανησυχεί διότι δεν έχει μια σαφή εικόνα της κατάστασης και των πιθανών μελλοντικών τάσεων.
42. Η ύπαρξη δεδομένων που μπορούν να συγκριθούν άμεσα και που έχουν συγκεντρωθεί από όλη την Ένωση θα επιτρέψει:
 - να αναλυθούν τα δεδομένα ούτως ώστε να προσδιοριστούν οι τάσεις.
 - να συγκριθούν τα δεδομένα με τις πληροφορίες που παρέχουν τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμοί καθώς και μη κυβερνητικοί οργανισμοί.
 - να εκτιμηθεί η συνέχιση της μετανάστευσης (ιδίως λόγω της οικογενειακής επανένωσης).
 - να προβλεφθούν οι μεγαλύτερες μεταναστευτικές μετακινήσεις (έγκαιρη προειδοποίηση).
43. Ήδη στις 4 Δεκεμβρίου 1990, το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, ανταποκρινόμενο σε πρόταση του Προέδρου της Επιτροπής, είχε καλέσει την Επιτροπή να εκπονήσει μελέτες με τη βοήθεια των κρατών μελών, προκειμένου να καθοριστούν τα μέσα που θα επιτρέπουν να λαμβάνονται εναρμονισμένες πληροφορίες για τη μετανάστευση. Η Επιτροπή πολύ σύντομα συνέταξε ένα ερωτηματολόγιο, αλλά τα κράτη μέλη είτε δεν απάντησαν καθόλου είτε, σε ορισμένες περιπτώσεις, απάντησαν πολύ αργά ώστε να είναι χρήσιμες οι απαντήσεις τους.
44. Η παρακολούθηση των μεταναστευτικών μετακινήσεων θεωρήθηκε ως θέμα προτεραιότητας τόσο στην ανακοίνωση για τη μετανάστευση του 1991 όσο και στο πρόγραμμα εργασίας του 1991. Γι' αυτό το λόγο δημιουργήθηκαν δύο γραφεία διαλογής ("clearing houses") - το Κέντρο πληροφοριών, προβληματισμού και ανταλλαγής σχετικά με το Άσυλο (CIREA) και το Κέντρο πληροφοριών, προβληματισμού και ανταλλαγής για τη διέλευση των συνόρων και τη μετανάστευση (CIREFI) - τα οποία αποτελούν ανεπίσημα όργανα που επιτρέπουν στους εθνικούς εμπειρογνώμονες να συναντώνται όταν παρίσταται ανάγκη. Οι αρμοδιότητές τους περιλαμβάνουν την ανταλλαγή στοιχείων σχετικά με τον αριθμό αιτήσεων εισδοχής, τον αριθμό προσώπων που έχουν γίνει δεκτά και τον αριθμό προσώπων που επέστρεψαν στη χώρα τους. Η συγκέντρωση των στοιχείων πραγματοποιείται πλέον τακτικά και η συλλογή τους γίνεται με τη βοήθεια υπολογιστών. Ωστόσο, οι πληροφορίες αυτές δεν είναι ακόμη πάντα δυνατόν να συγκριθούν αμέσως.
45. Αν και το CIREA έχει αρχίσει κάποιες εργασίες για να προσδιορίσει σε τι υποθέσεις βασίζονται τα στοιχεία που παρέχουν τα κράτη μέλη, η EUROSTAT είναι κυρίως ειδική για την εναρμόνιση των στατιστικών στοιχείων, η οποία και δημιούργησε μία ομάδα εργασίας από ειδικούς που προέρχονται από τα κράτη μέλη με σκοπό να επιτευχθεί η λήψη εναρμονισμένων στατιστικών στοιχείων. Τα άλλα στοιχεία για την παρακολούθηση των μεταναστευτικών μετακινήσεων που αναφέρθηκαν ανωτέρω δεν έχουν ακόμη αναπτυχθεί πλήρως, παρόλο που η EUROSTAT έχει αναλάβει πρωτοβουλία σε ορισμένους από αυτούς τους τομείς.

46. Ένα πλήρως ανεπτυγμένο σύστημα παρακολούθησης θα έπρεπε να είναι σε θέση να ανταποκριθεί σε όλες τις ανάγκες που απαριθμούνται στην παράγραφο 42. Αν και η δημιουργία του CIREA και CIREFI και οι εργασίες της EUROSTAT μπορούν να καλύψουν τις ανάγκες πληροφόρησης της Ένωσης στον τομέα αυτό, ωστόσο οι δυνατότητές τους στο πλαίσιο των διαρθρώσεων αυτών παραμένουν περιορισμένες, ιδίως όσον αφορά τη συγκέντρωση και ανάλυση των στοιχείων σχετικά με τα αίτια της μεταναστευτικής πίεσης. Ως εκ τούτου η Επιτροπή θεωρεί χρήσιμο να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός για την παρακολούθηση της μεταναστευτικής ροής και των μορφών μετανάστευσης σε όσο το δυνατόν γενικότερη βάση και στο πλαίσιο της Ένωσης. Κατόπιν τούτου, και μετά τη δημιουργία από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μιας ξεχωριστής γραμμής του προϋπολογισμού, για το 1993 και 1994, που προορίζεται για ένα παρατηρητήριο της μετανάστευσης του οποίου η αρμοδιότητα δεν θα περιορίζεται στη συγκέντρωση και ερμηνεία στατιστικών δεδομένων, η Επιτροπή ανέλαβε την εκπόνηση μιας μελέτης σχετικά με τις διάφορες δυνατές επιλογές για τη δημιουργία ενός παρατηρητηρίου. Εάν τα αποτελέσματα αυτής της μελέτης δείξουν ότι η δημιουργία ενός παρατηρητηρίου θα είναι το καλύτερο μέσο για να καλυφθούν οι ανάγκες που απαιτούνται για την αποτελεσματική εφαρμογή της γενικής αυτής πολιτικής, η Επιτροπή θα καταρτίσει σχετική πρόταση. Οποιαδήποτε σχετική πρόταση θα συμβιβάζεται με την καθιερωμένη πλέον άποψη της Επιτροπής και του Συμβουλίου ότι η δημιουργία ενός παρατηρητηρίου δεν πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της γραφειοκρατίας. Οι επί του παρόντος πραγματοποιούμενες μελέτες αποσκοπούν επομένως μάλλον σε αποτελεσματικές μεθόδους για τη συγκέντρωση και ανάλυση των σχετικών στοιχείων παρά στη δημιουργία νέων διαρθρώσεων.

III.2.2. Εξέταση των βασικών αιτίων της μεταναστευτικής πίεσης

47. Για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών πιέσεων μια άλλη βασική ενέργεια είναι να προσδιοριστεί τι σημαίνει αυτός ο όρος και τι ακριβώς χρειάζεται να αντιμετωπιστεί. Η μεταναστευτική πίεση έχει σχέση με όλες τις πραγματοποιούμενες και πιθανές μεταναστευτικές μετακινήσεις προς την Ευρώπη. Η μεταναστευτική πίεση της οποίας πρέπει να αντιμετωπισθούν τα βασικά αίτια έχει ποικίλες μορφές. Η σημαντικότερη πίεση οφείλεται στις οικονομικές ανισότητες. Άλλες πιέσεις οφείλονται σε δημογραφικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες. Σε άλλες περιπτώσεις οι πιέσεις σχετίζονται με τα ανθρώπινα δικαιώματα ή την πολιτική κατάσταση στη χώρα καταγωγής, όπως συμβαίνει με τα πρόσωπα που έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία. Το παρόν τμήμα έχει ως κεντρικό θέμα αυτές τις πιέσεις. Συνεπώς, η εξέταση των άλλων μορφών μετανάστευσης, όπως για παράδειγμα η οικογενειακή επανένωση, θα αναπτυχθεί στο επόμενο κεφάλαιο.
48. Κατά την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών πιέσεων, η Ένωση και τα κράτη μέλη της πρέπει, βεβαίως, να τηρούν τις διεθνείς υποχρεώσεις τους και τις βασικές παραδόσεις τους σχετικά με την τήρηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να συνεχίσουν να δέχονται τους πρόσφυγες, τα άλλα άτομα που έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία και τα άτομα που πρέπει να γίνουν δεκτά για ανθρωπιστικούς λόγους.
49. Το πνεύμα αυτό φιλοξενίας δεν πρέπει, ωστόσο, να εμποδίζει την Ένωση από την προσπάθεια να αντιμετωπίσει τα βασικά αίτια των μεταναστευτικών πιέσεων. Οι πρόσφυγες, παραδείγματος χάρη, αν και η προστασία τους αποτελεί μέρος της παράδοσης αυτής, θα προτιμούσαν κανονικά να παραμείνουν στη χώρα καταγωγής τους, εάν η κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ήταν

καλύτερη εκεί. Στην περίπτωση της παράνομης μετανάστευσης, η βασική αιτία είναι τις περισσότερες φορές η οικονομική κατάσταση της χώρας καταγωγής. Εάν η οικονομική κατάσταση στη χώρα καταγωγής παρείχε στο εν λόγω άτομο αρκετές δυνατότητες, τότε ίσως δεν θα είχε σκεφθεί να μεταναστεύσει.

50. Για μια πλήρη προσέγγιση της μεταναστευτικής πίεσης απαιτείται συντονισμός της δράσης της Ένωσης και των κρατών μελών της στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, της εμπορικής πολιτικής, της πολιτικής συνεργασίας για την ανάπτυξη και της πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στη Σύνοδο του Εδιμβούργου της 21ης Δεκεμβρίου 1992, εξέδωσε δήλωση των αρχών που διέπουν τις εξωτερικές πτυχές της μεταναστευτικής πολιτικής, οι οποίες συμφώνησε ότι πρέπει να καθοδηγούν την Ένωση και να εμπνέουν την προσέγγισή της στον τομέα αυτό. Οι αρχές αυτές καθόρισαν ως σημαντικούς για τη μείωση των μεταναστευτικών μετακινήσεων τους εξής παράγοντες:

- τη διατήρηση της ειρήνης και τον τερματισμό των ενόπλων συγκρούσεων.
- τον πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.
- τη δημιουργία δημοκρατικών κοινωνιών και πρόσφορων κοινωνικών συνθηκών.
- μια φιλελεύθερη εμπορική πολιτική, η οποία θα πρέπει να βελτιώνει τις οικονομικές συνθήκες στις χώρες από τις οποίες προέρχεται η μετανάστευση.
- την αποτελεσματική χρήση του κατάλληλου ύψους αναπτυξιακής βοήθειας για την ενθάρρυνση της σταθερής κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης και κυρίως για τη συμβολή στη δημιουργία θέσεων εργασίας και την άμβλυση της ένδειας στις χώρες καταγωγής.
- το συντονισμό των δράσεων στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, οικονομικής συνεργασίας, μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής ασύλου εκ μέρους της Κοινότητας και των κρατών μελών.

51. Οι εξωτερικές πολιτικές που εφαρμόζει η Ένωση στους τομείς της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, των πολιτικών στους τομείς του εμπορίου, της συνεργασίας και της ανάπτυξης μπορούν μόνες τους να συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων αυτών, και στην πράξη αυτό συμβαίνει συχνά. Τα μέσα αυτά θα συνεχίσουν επομένως να διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο σε οποιαδήποτε γενική προσέγγιση των μεταναστευτικών πιέσεων. Ωστόσο, υπάρχουν και άλλοι τρόποι και μέσα για την εφαρμογή των εν λόγω αρχών, υπό την προϋπόθεση ότι συχνά θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη τόσο η ιδιαίτερη φύση των σχετικών μεταναστευτικών ρευμάτων όσο και η περιοχή ή χώρα καταγωγής τους. Τα τρία μεγαλύτερα ρεύματα που πρέπει να ληφθούν υπόψη είναι: οι πρόσφυγες, τα άλλα πρόσωπα που έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία, και οι άλλες μεταναστευτικές μετακινήσεις. Επειδή τα αίτια των δύο πρώτων κατηγοριών διαφέρουν λιγότερο από εκείνα της τρίτης κατηγορίας, ο αριθμός των υποδεικνυόμενων μέτρων είναι πιο περιορισμένος. Αυτό δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι είναι και λιγότερο σημαντικά.

(α) Πρόσφυγες

52. Εξ ορισμού, οι πρόσφυγες φοβούνται ευλόγως τις διώξεις στη χώρα καταγωγής τους και οι πιέσεις, επομένως, που αναγκάζουν τους πρόσφυγες να ζητήσουν άσυλο θα έχουν πάντα σχέση με τα ανθρωπίνια δικαιώματα. Η σημασία που δίνει η Ένωση και τα κράτη μέλη της στο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ο κανόνας δικαίου στις εξωτερικές σχέσεις τους μπορούν επομένως να συμβάλουν στη μείωση αυτών των πιέσεων.

53. Μία ενδεχόμενη πηγή πληροφοριών η οποία υποχρησιμοποιείται επί του παρόντος είναι οι πληροφορίες που λαμβάνονται κατά την εξέταση των βάσιμων αιτήσεων ασύλου. Οι πληροφορίες που παρέχουν οι πρόσφυγες μπορεί να περιέχουν πολύ σαφή στοιχεία σχετικά με τις παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη χώρα καταγωγής τους, τα οποία μπορούν εύκολα να αποτελέσουν τη βάση για διμερείς ή πολυμερείς ενέργειες κατά της σχετικής χώρας. Οι πληροφορίες αυτές πρέπει να εξετάζονται συστηματικά και να γενικευθούν ώστε να προετοιμάζονται οι μετέπειτα ενέργειες, εφόσον είναι δυνατόν, αφού ωστόσο προασπισθούν πλήρως τα προσωπικά συμφέροντα των προσφύγων που παρέχουν τις πληροφορίες αυτές. Οι ενέργειες αυτές πρέπει να θεωρούνται ως συμπληρωματικές και όχι ότι αντικαθιστούν τις γενικές πολιτικές για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Εξάλλου, οι υφιστάμενες πολιτικές για την καταπολέμηση των παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε άλλες χώρες πρέπει να συνεχίσουν να ασκούνται ενεργά.

(β) Άλλα πρόσωπα που χρειάζονται διεθνή προστασία

54. Τα άλλα πρόσωπα που χρειάζονται διεθνή προστασία είναι τα πρόσωπα τα οποία, αν και δεν ανταποκρίνονται στον ορισμό του πρόσφυγα όπως αναφέρεται στη σύμβαση της Γενεύης, ωστόσο έχουν ανάγκη προστασίας. Στην περίπτωση τους, τα βαθύτερα αίτια ευρίσκονται επίσης στην παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των, παραδείγματος χάρη, εθνικών ή θρησκευτικών μειονοτήτων. Αλλά στις περιπτώσεις αυτές, η φύση των μαζικών μεταναστευτικών μετακινήσεων που παρατηρούνται δείχνει ότι υπάρχουν περισσότεροι λόγοι από αυτούς: οι εθνικές ή θρησκευτικές πιέσεις έχουν γενικά αυξηθεί σταδιακά σε τέτοιο βαθμό που επικρατεί κατάσταση εμφυλίου πολέμου ή τουλάχιστον εκτεταμένης βίας. Οι πολιτικές για τα ανθρώπινα δικαιώματα πρέπει επομένως να συμπληρώνονται από πολιτικές που αποσκοπούν στην άμεση κατάπαυση της ίδιας της βίας. Όπως αναφέρεται και στη δήλωση του Εδιμβούργου, η δράση της Ένωσης στις περιπτώσεις αυτές πρέπει να αποβλέπει στην αποκατάσταση και διατήρηση της ειρήνης. Εξάλλου, η ανθρωπιστική βοήθεια μπορεί να συμβάλει στην ανακούφιση από τα δεινά των προσώπων που μετακινούνται στην περιοχή καταγωγής· η βοήθεια αυτή θα επιτρέψει κυρίως στα μετακινούμενα άτομα να παραμείνουν στην πλησιέστερη στην οικία τους ασφαλή περιοχή.
55. Η ανάπτυξη ενός πλαισίου σε περιπτώσεις ενόπλων συγκρούσεων προϋποθέτει συνδυασμό των πολιτικών για τα ανθρώπινα δικαιώματα, άλλων στοιχείων της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, καθώς και ανθρωπιστική βοήθεια. Όπως τόνισε η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, στο πλαίσιο της γενικής απάντησης στην ανθρωπιστική κρίση στην πρώην Γιουγκοσλαβία, πρέπει να αναπτυχθεί συνεργασία μεταξύ των οργανισμών σε διεθνές επίπεδο. Θα εξαρτηθεί δε από την Ένωση και τα κράτη μέλη της εάν θα συμβάλουν όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερα σε τέτοιες στρατηγικές.

(γ) Άλλες μεταναστευτικές μετακινήσεις

56. Η τρίτη κατηγορία μεταναστευτικών ρευμάτων είναι σύνθετη. Σήμερα, τις περισσότερες φορές, οι μετακινήσεις αυτές αποτελούν παράνομη μετανάστευση. Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει επίσης, ωστόσο, μαζικές μετακινήσεις που δεν ανήκουν στη δεύτερη κατηγορία, παραδείγματος χάρη, τις μετακινήσεις λόγω αιτοδείας ή οικολογικής καταστροφής. Οι πιέσεις που προκαλούν αυτές τις μετακινήσεις είναι διαφορετικές από εκείνες των κατηγοριών (α) και (β). Απαιτούν δε διαφορετική αντιμετώπιση και συνδυασμό πολιτικών. Τα βασικά αίτια είναι γενικά γνωστά: οικονομικές ανισότητες, δημογραφικές πιέσεις

και, ορισμένες φορές, οικολογικές εξελίξεις εξηγούν κανονικά το μεγαλύτερο μέρος των πιέσεων αυτών. Όπως αναφέρεται στη δήλωση του Εδιμβούργου, η αντιμετώπιση των μεταναστευτικών αυτών πιέσεων απαιτεί γενική δράση με οικονομική συνεργασία, καθώς και πολιτική ελεύθερου εμπορίου και αποτελεσματικές μορφές συνεργασίας για την ανάπτυξη. Η δράση σε τοπικό επίπεδο μπορεί επίσης να συμβάλει στη μείωση των πιέσεων αυτών.

- οικονομικές ανισότητες

57. Η αντιμετώπιση των οικονομικών ανισοτήτων ως βασικού αιτίου της μεταναστευτικής πίεσης αποτελεί για την Ένωση και τα κράτη μέλη της ιδιαίτερη πρόκληση. Η εμπειρία από το παρελθόν έδειξε ότι μόνο η συνεργασία για την ανάπτυξη δεν μπορεί να επιλύσει τα προβλήματα των οικονομικών ανισοτήτων: πρέπει να συνδυαστεί με πολιτική στον τομέα της διαχείρισης του χρέους, του διεθνούς εμπορίου και των επενδύσεων, διότι το γενικό οικονομικό περιβάλλον των αναπτυσσόμενων χωρών καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τους όρους συναλλαγής τους και την ικανότητά τους να προσελκύσουν ή να επιτύχουν ξένες επενδύσεις. Ένας άλλος παράγοντας οικονομικής ανάπτυξης είναι η προώθηση της περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης. Η πείρα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δείχνει ότι η διαδικασία αυτή μπορεί να βελτιώσει σημαντικά τις δυνατότητες οικονομικής ανάπτυξης. Για να συμπεριληφθούν όλες αυτές οι πτυχές της γενικής προσέγγισης και για να καταστούν αποτελεσματικές, πρέπει να συμμετέχει το μεγαλύτερο μέρος των εξωτερικών οικονομικών και αναπτυξιακών σχέσεων της Ένωσης και των κρατών μελών της.
58. Στην ανακοίνωση του Μαΐου 1992 σχετικά με την πολιτική συνεργασίας για την ανάπτυξη κατά τη δράση έως το 2000, η Επιτροπή διαπίστωσε τη σχέση που υπάρχει μεταξύ ορισμένων μεταναστευτικών μετακινήσεων και της πολιτικής συνεργασίας για την ανάπτυξη. Ο καλύτερος τρόπος αντιμετώπισης των μεταναστευτικών αυτών πιέσεων είναι η προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης στις αναπτυσσόμενες χώρες. Οι γενικές πολιτικές συνεργασίας για την ανάπτυξη και οι εξωτερικές οικονομικές σχέσεις πρέπει να συνδυαστούν περισσότερο με μια ενεργό μεταναστευτική πολιτική. Σ' αυτό μπορούν να συμβάλουν η συγκέντρωση και ο συντονισμός των πολιτικών συνεργασίας για την ανάπτυξη της Επιτροπής και των κρατών μελών. Τα αποτελέσματα μιας τέτοιας γενικής προσέγγισης θα γίνουν, ωστόσο, αισθητά μόνο μακροπρόθεσμα.
59. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να δικαιολογηθεί μία ειδική αναπτυξιακή βοήθεια: οι αναπτυσσόμενες χώρες που θίγονται σοβαρά από τη φυγή εγκεφάλων, οι αναπτυσσόμενες χώρες που αντιμετωπίζουν μεγάλες μεταναστευτικές μετακινήσεις από άλλες χώρες και οι αναπτυσσόμενες χώρες που επιθυμούν να συνεργαστούν ενεργά για την εφαρμογή ενός προγράμματος οργανωμένου επαναπατρισμού.
60. Η Επιτροπή χρηματοδότησε ένα σχέδιο που εφαρμόστηκε από τη Διεθνή Οργάνωση Μετανάστευσης (ΔΟΜ) για την ενθάρρυνση και διευκόλυνση της επιστροφής και επανένταξης αφρικανών με τυπικά προσόντα που διαμένουν σε βιομηχανικές χώρες. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή προσπαθεί να συμβάλει στην εξουδετέρωση των συνεπειών της φυγής εγκεφάλων για ορισμένες αφρικανικές χώρες κοντά στη Σαχάρα. Τα αποτελέσματα του σχεδίου αυτού έχουν αξιολογηθεί προκειμένου να ληφθεί απόφαση για τη συνεχή υποστήριξη ενός τέτοιου προγράμματος.

61. Μία άλλη δυνατότητα σχετικά με το θέμα αυτό θα ήταν η δημιουργία ειδικών προγραμμάτων ανταλλαγής. Τα προγράμματα αυτά, τα οποία υφίστανται ήδη στο πλαίσιο της συνεργασίας με τρίτες χώρες της Μεσογείου, προσφέρουν σε συγκεκριμένες ομάδες-στόχο την ευκαιρία να παραμείνουν στην Ένωση για ένα χρονικό διάστημα προκειμένου να συνεχίσουν τις σπουδές τους ή να αποκτήσουν επαγγελματική πείρα. Τα προγράμματα αυτά πρέπει να καθορίζουν σαφώς τους όρους υπό τους οποίους θα επιτρέπεται η προσωρινή αυτή διαμονή: θα πρέπει να είναι σαφές εξ αρχής ότι οι ενδιαφερόμενοι θα πρέπει τελικά να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους.
62. Στην πράξη, οι περισσότεροι πρόσφυγες δεν φθάνουν στην Ευρώπη, αλλά μένουν σε αναπτυσσόμενες χώρες. Οι προσπάθειες που καταβάλλουν οι χώρες αυτές, συνήθως σε στενή συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (ΥΑΗΕΠ), υποστηρίζονται από την Ένωση και τα κράτη μέλη. Ένα μέρος της αναπτυξιακής βοήθειας, και ιδίως της ανθρωπιστικής βοήθειας, που παρέχει η Ένωση και τα κράτη μέλη της χρησιμοποιείται για να βοηθήσει αυτές τις χώρες.
63. Η ΥΑΗΕΠ και η ΔΟΜ ανέπτυξαν επίσης μεγάλη δραστηριότητα κατά το παρελθόν για την εφαρμογή προγραμμάτων οργανωμένου επαναπατρισμού, όταν αυτό ήταν δυνατόν. Παραδείγματος χάρη, το γενικό σχέδιο δράσης για το Βιετνάμ επέτρεψε σε μεγάλο αριθμό ατόμων να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του με κάθε ασφάλεια και αξιοπρέπεια. Τα προγράμματα αυτά βασίζονται κυρίως στην υποστήριξη, μεταξύ άλλων, της Ένωσης και των κρατών μελών της. Οι αρμόδιοι για τα θέματα μετανάστευσης υπουργοί των 32 κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, οι οποίοι συνήλθαν στην Αθήνα το Νοέμβριο του 1993, επέστησαν επίσης την προσοχή στην ανάπτυξη προγραμμάτων που έχουν σχεδιαστεί με προσοχή για να βοηθήσουν τα πρόσωπα που επιστρέφουν οικειοθελώς στη χώρα καταγωγής τους, παραδείγματος χάρη τους πρόσφυγες που μπορούν και είναι διατεθειμένοι να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους και να συμβάλουν στην αποκατάσταση δημοκρατικών κοινωνιών.

- δημογραφικές πιέσεις

64. Ένας ήδη υφιστάμενος παράγων ο οποίος μπορεί να αποβεί ακόμη σημαντικότερος είναι η δημογραφική κατάσταση σε ορισμένες από τις χώρες καταγωγής. Στην έκθεσή του για την κατάσταση του παγκόσμιου πληθυσμού το 1993, το Ταμείο των Ηνωμένων Εθνών για τις Δραστηριότητες που αφορούν τη Δημογραφία (THEDD) αναφέρει τα εξής :

"Αν και τα ποσοστά αύξησης του πληθυσμού έχουν μειωθεί στις περισσότερες αναπτυσσόμενες χώρες, ο αριθμός των κατοίκων αυξάνεται γρήγορα. Η ταχεία αύξηση του αριθμού νέων που φθάνουν στην ηλικία μέγιστης γονιμότητας αυξάνει τις πιθανότητες για ακόμη μεγαλύτερη αύξηση στο μέλλον. Η δημογραφική ώθηση για μετανάστευση θα πολλαπλασιαστεί κατά τις επόμενες δύο ή τρεις δεκαετίες εφόσον ο πληθυσμός - και επομένως ο αριθμός πιθανών μεταναστών - θα αυξηθεί. Ο συνδυασμός των δημογραφικών πιέσεων και των κοινωνικών ανισορροπιών είναι δυνατό να έχει ως αποτέλεσμα τη μαζική μετανάστευση από τις φτωχότερες προς τις πλουσιότερες χώρες".

65. Η Ένωση και τα κράτη μέλη πρέπει να συνεχίσουν να βοηθούν τις αναπτυσσόμενες χώρες στις προσπάθειες που καταβάλλουν με τη δημογραφική πολιτική και να επιδιώξουν ουσιαστική δράση σε διεθνές επίπεδο. Όπως αναφέρεται στο ψήφισμα που εξέδωσε το Συμβούλιο Ανάπτυξης το Νοέμβριο του 1992, η βοήθεια αυτή πρέπει να περιλαμβάνει τους εξής τομείς : βελτίωση

της υγείας των γυναικών στις κοινωνίες τους, προώθηση της εκμάθησης ανάγνωσης και γραφής, βελτίωση της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών που παρέχονται σε τοπικό επίπεδο και παροχή υπηρεσιών οικογενειακού προγραμματισμού υπό τον όρο ότι δεν θα είναι πιεστικές, μεροληπτικές και δεν θα θίγουν τα βασικά ανθρώπινα δικαιώματα.

- Περιβαλλοντικοί παράγοντες

66. Οι περιβαλλοντικοί παράγοντες μπορεί επίσης να αποτελούν βαθύτερα αίτια για είτε περιστασιακή είτε μακρόχρονη μεταναστευτική πίεση. Η ΥΑΗΕΠ και το ΤΗΕΔΔ απέδειξαν ότι οι παράγοντες αυτοί συχνά παραβλέπονται. Είναι προφανές ότι οι φυσικές καταστροφές, όπως οι πλημμύρες ή η μεγάλη ξηρασία προκαλούν μεταναστευτικές μετακινήσεις κυρίως από τις περιοχές που έχουν πληγεί προς τις ασφαλέστερες περιοχές ή χώρες. Οι μακροπρόθεσμες μεταβολές όπως η διάβρωση και η δημιουργία ερήμων καθώς και η άνοδος του επιπέδου της θάλασσας είναι επίσης δυνατόν να προκαλέσουν μεταναστευτικές μετακινήσεις. Η Ένωση και τα κράτη μέλη της πρέπει να συνεχίσουν να αντιδρούν θετικά στις περιπτώσεις φυσικών καταστροφών παρέχοντας την ανάλογη ανθρωπιστική βοήθεια. Η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης, που έχει ήδη υποδειχθεί στην ανακοίνωση της Επιτροπής για τη "σταθερότητα" και προβλεφθεί στο πλαίσιο της μεσοπρόθεσμης αναθεώρησης της Λομέ IV, θα συμβάλει και στην αντιμετώπιση των βασικών αιτιών της μεταναστευτικής πίεσης μακροπρόθεσμα, διότι θα εξασφαλίσει την καλύτερη διαχείριση των φυσικών πόρων των αναπτυσσόμενων χωρών.

- δράση σε τοπικό επίπεδο

67. Εκτός από τα μακροοικονομικά μακροπρόθεσμα μέτρα (τα οποία εξ ορισμού μόνο μετά από καιρό θα αποδώσουν απτά αποτελέσματα, ίσως μάλιστα να έχουν αρχικά αντίθετα αποτελέσματα όσον αφορά π.χ. την πιθανή φυγή εγκεφάλων θα απαιτηθούν ενέργειες και σε τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, το βασικό ερώτημα που πρέπει να εξετασθεί είναι τί παρακινεί τους πιθανούς παράνομους μετανάστες να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους και να επιλέξουν την Κοινότητα ως τόπο προορισμού. Καθώς φαίνεται δεν συμπεριφέρονται όλες οι ομάδες κατά τον ίδιο τρόπο, δηλαδή υπάρχει περισσότερο η τάση να μεταναστεύουν άτομα με τυπικά προσόντα παρά άτομα χωρίς προσόντα⁽³⁾. Αυτό σημαίνει ότι το "σύντομο βιογραφικό" των παρόντων και πιθανών μεταναστών θα μπορούσε να βοηθήσει σημαντικά για την κατάρτιση στρατηγικών και προγραμμάτων που θα εφαρμόζονται στις χώρες ή περιοχές καταγωγής⁽⁴⁾.

(3) Μελέτες για διάφορες χώρες αποδεικνύουν αυτή την τάση: μία μελέτη που πραγματοποιήθηκε το 1992 από το πανεπιστήμιο του Άμστερνταμ για το ολλανδικό υπουργείο ευημερίας, υγείας και πολιτισμού απέδειξε την τάση αυτή για τους αιτούντες άσυλο. Οι μελέτες που εμπόνησε η Επιτροπή για τις χώρες Μαγιρέμπ έδειξαν παρόμοιες τάσεις για τους παράνομους μετανάστες που προέρχονται απ'αυτές τις χώρες.

(4) Το πρόγραμμα ενημέρωσης για τη μετανάστευση, το οποίο δημιουργήθηκε στη Βουδαπέστη, μετά από κοινή πρωτοβουλία του Συμβουλίου της Ευρώπης και του ΔΟΜ, παρέχει επίσης χρήσιμες μελέτες σχετικά με το βιογραφικό των πιθανών μεταναστών από τις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, καθώς και τα κίνητρά τους.

68. Στη διαδικασία αυτή θα πρέπει να συμμετάσχει η χώρα καταγωγής από την αρχή: μόνο στο πλαίσιο ενός διαλόγου με τις σχετικές χώρες μπορούν να ληφθούν αποτελεσματικά μέτρα. Τα μέτρα αυτά μπορούν, π.χ., να είναι οικονομικά και κοινωνικά. Ενδέχεται να αποδειχθεί ότι η διεθνής μετανάστευση είναι αποτέλεσμα της εσωτερικής μετανάστευσης από τις αγροτικές στις αστικές περιοχές. Στην περίπτωση αυτή, ίσως είναι σκόπιμο να συγκεντρωθούν οι προσπάθειες στις εσωτερικές αυτές μετακινήσεις, είτε με την πραγματοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων εντατικής εργασίας για τις αγροτικές αυτές περιοχές είτε με τη βελτίωση των συνθηκών στέγασης και εργασίας στις αστικές περιοχές, ιδίως στις πόλεις μικρού και μέσου μεγέθους, και κατά προτίμηση με συνδυασμό των δύο αυτών πολιτικών.

III.3. Έλεγχος των μεταναστευτικών μετακινήσεων

III.3.1. Εισαγωγή

69. Στο πλαίσιο της γενικής προσέγγισης ο έλεγχος των μεταναστευτικών μετακινήσεων θα εξακολουθήσει να αποτελεί απαραίτητο στοιχείο. Οι πολιτικές σχετικά με τα βαθύτερα αίτια που περιγράφηκαν ανωτέρω στο τμήμα III.2. αποσκοπούν κυρίως στη μακροπρόθεσμη μείωση της μεταναστευτικής πίεσης. Συνεπώς, για το άμεσο μέλλον απαιτούνται μέτρα για τον έλεγχο της μετανάστευσης.
70. Για τον έλεγχο της μετανάστευσης πρέπει κατ'αρχάς να διατυπωθούν οι βασικές αρχές προκειμένου να γίνεται η διάκριση μεταξύ μεταναστευτικής πίεσης και των άλλων μορφών μετανάστευσης. Οι πολιτικές εισδοχής θα εκφράζουν κατ'ανάγκη τη διαφορά αυτή: δεν μπορούν να είναι καθαρά περιοριστικές, διότι πρέπει να τηρούν τις διεθνείς υποχρεώσεις και εν γένει τις ανθρωπιστικές παραδόσεις. Συνεπώς, ο έλεγχος της μετανάστευσης δε σημαίνει ότι θα τεθεί τέλος σ' αυτές: σημαίνει διαχείριση της μετανάστευσης. Εάν καθορισθούν οι λόγοι εισδοχής με σαφείς όρους, θα είναι δυνατό οι αρχές αυτές να εφαρμοσθούν σε συγκεκριμένες πολιτικές. Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο για τον έλεγχο της μετανάστευσης θα αποτελεί η χάραξη και εφαρμογή πολιτικών για την αντιμετώπιση των διαφόρων μορφών παράτυπης μετανάστευσης.
71. Στο παρόν κεφάλαιο τονίζεται η ανάγκη να εναρμονιστούν οι πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Δεν πρόκειται καθόλου για καινούργια ιδέα, εκφράζει δε την προσέγγιση που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο ζήτησε από τους αρμόδιους για τη μετανάστευση υπουργούς το 1991 να προωθήσουν ουσιαστικά την εναρμόνιση της νομοθεσίας για τη μετανάστευση και το άσυλο πριν από το τέλος του 1993. Η κοινή αυτή προσέγγιση οφείλεται εν μέρει στην αύξηση των μεταναστευτικών πιέσεων που σημειώθηκαν σχεδόν σε όλα τα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν ότι οι πολιτικές τους στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου αποβαίνουν όλο και περισσότερο αλληλένδετες, εφόσον η θέσπιση νέων διατάξεων σε ένα κράτος μέλος μπορεί να επηρεάσει άμεσα τις μεταναστευτικές μετακινήσεις προς τα γειτονικά κράτη μέλη.

III.3.2. Πολιτικές εισδοχής

72. Αν και η ανακοίνωση του 1991 σχετικά με τη μετανάστευση και το πρόγραμμα εργασίας του Μάαστριχτ του 1991 ανέφεραν βασικές αρχές στις οποίες βασίζονται οι πολιτικές εισδοχής, οι συζητήσεις μεταξύ των κρατών μελών είχαν γενικά ως θέμα τις ειδικότερες προτάσεις εναρμόνισης που περιλαμβάνονταν στο πρόγραμμα εργασίας. Η προσέγγιση αυτή φαίνεται δικαιολογημένη, δεδομένου ότι οι γενικές αρχές που διέπουν κάθε ειδικό λόγο εισδοχής καθορίζονται κατά τη διαδικασία εναρμόνισης. Στις επόμενες παραγράφους γίνεται μία ανασκόπηση των εργασιών που πραγματοποιήθηκαν στους τομείς αυτούς και καταβάλλεται προσπάθεια να προσδιοριστούν τα θέματα που απομένουν προς εξέταση, ενώ διατυπώνονται ορισμένες βασικές εκτιμήσεις σχετικά με την κάθε αιτιολόγηση εισδοχής.
73. Το πρώτο θέμα που εξέτασαν οι υπουργοί μετανάστευσης ήταν η εισδοχή για οικογενειακή επανένωση, σχετικά με την οποία εξέδωσαν ψήφισμα στην Κοπεγχάγη τον Ιούνιο του 1993. Το ψήφισμα αυτό εκφράζει την αρχή σύμφωνα με την οποία η οικογενειακή επανένωση συνδέεται αναπόσπαστα με το δικαίωμα

του οικογενειακού βίου όπως αναγνωρίζεται από την ευρωπαϊκή σύμβαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το ψήφισμα διευκρινίζει ποιές κατηγορίες μελών της οικογένειας μπορούν να διεκδικήσουν το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης και ορίζει τους γενικούς όρους για την εισδοχή.

74. Η οικογενειακή επανένωση έχει μεγάλη σημασία για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Κοινότητα, η δε επιτυχία των πολιτικών ένταξης μπορεί να επηρεασθεί από τις πολιτικές που εφαρμόζονται για το θέμα αυτό. Λόγω της σημασίας της ασφάλειας του δικαίου στον τομέα αυτό για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Κοινότητα, μία νόμιμα δεσμευτική ρύθμιση, όπως η σύμβαση, θα αποτελούσε σταθερότερη βάση και θα μπορούσε να εξουδετερώσει τις διαφορές που υφίστανται στην πρακτική των κρατών μελών στον τομέα αυτόν. Οι διαφορές αυτές αφορούν τις περιόδους αναμονής τη μέγιστη ηλικία των παιδιών που μπορούν να γίνουν δεκτά για την οικογενειακή επανένωση, τις πολιτικές για τη δημιουργία οικογένειας, καθώς και τις πολιτικές όσον αφορά την εισδοχή ανύπαντρων ζευγαριών και συγγενών δευτέρου βαθμού, την εισδοχή υιοθετημένων τέκνων και το νομικό καθεστώς των μελών της οικογένειας που έχουν γίνει δεκτά.
75. Άλλες πτυχές των πολιτικών εισδοχής που εξετάζονται επί του παρόντος από το Συμβούλιο αφορούν την εισδοχή σπουδαστών, εργαζομένων και αυτοτελώς απασχολούμενων. Οι εργασίες αυτές πρέπει να αποπερατωθούν. Στην περίπτωση των σπουδαστών, η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι οι πολιτικές εισδοχής πρέπει να βασίζονται στη γενική αρχή σύμφωνα με την οποία είναι ευπρόσδεκτη η μετανάστευση που συμβάλλει στην καλύτερη κατανόηση και στη βελτίωση της γνώσης της κοινωνίας του άλλου μέρους. Ωστόσο, εξίσου σημαντικό είναι να αποφευχθούν οι πολιτικές που προκαλούν φυγή εγκεφάλων από τις χώρες καταγωγής. Συνεπώς, πρέπει να αναπτυχθούν πολιτικές που θα αποτρέπουν τους ενδιαφερομένους να μένουν στη χώρα υποδοχής μετά το πέρας των σπουδών τους.
76. Οι πολιτικές εισδοχής όσον αφορά τους εργαζομένους και αυτοτελώς απασχολούμενους μεταβάλλονταν κατά περιόδους, ανάλογα με τις οικονομικές ανάγκες της Κοινότητας. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό στον τομέα αυτό να υπάρξει συμφωνία σχετικά με τις βασικές αρχές που διέπουν τις πολιτικές εισδοχής όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε ένα από τα κράτη μέλη. Το θέμα αυτό θα αναπτυχθεί λεπτομερέστερα στο κεφάλαιο III.4. διότι συνδέεται στενά με τις πολιτικές στον τομέα της ένταξης.
77. Το επόμενο βήμα στη διατύπωση των βασικών αρχών στις οποίες βασίζονται οι πολιτικές εισδοχής σχετικά με τους εργαζομένους και τους αυτοτελώς απασχολούμενους πρέπει να είναι ο καθορισμός αρχών όσον αφορά την εισδοχή υπηκόων άλλων τρίτων χωρών. Λόγω της παρούσας οικονομικής κατάστασης και της κατάστασης στην αγορά εργασίας, οι πολιτικές εισδοχής πρέπει γενικά να παραμείνουν περιοριστικές για το άμεσο μέλλον. Αυτό σημαίνει ότι ο καθορισμός ποσοστώσεων, μέτρο που προτάθηκε ως μέσο για τη μείωση της μεταναστευτικής πίεσης, δεν ανταποκρίνεται στην οικονομική κατάσταση που θα επικρατεί στο άμεσο μέλλον.
78. Για τη μακροπρόθεσμη προσέγγιση του θέματος της μετανάστευσης που έχει σχέση με την εργασία πρέπει κατ' ανάγκη να ληφθούν υπόψη οι εξελίξεις στην κατάσταση της αγοράς εργασίας και της οικονομίας στην Κοινότητα. Το Λευκό Βιβλίο της Επιτροπής για την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση τόνισε τη σημασία της προώθησης της ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας και της καταπολέμησης της ανεργίας. Για μακροπρόθεσμη προοπτική πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις των δημογραφικών

μεταβολών στην αγορά εργασίας. Συνεπώς πρέπει να παρακολουθούνται επισταμένως οι εξελίξεις στην αγορά εργασίας, ούτως ώστε να είναι βέβαιο ότι οι πολιτικές στον τομέα της εισδοχής μπορούν να προσαρμοστούν στις νέες ανάγκες. Οι αναλύσεις αυτές πρέπει επίσης να μπορούν να διακρίνουν τις βραχυπρόθεσμες συγκυριακές εξελίξεις από τις διαρθρωτικές αλλαγές, διότι αυτό που χρειάζεται είναι μια σαφής εικόνα της μακροπρόθεσμης εξέλιξης της προσφοράς και ζήτησης εργασίας. Εάν αποδειχθεί ότι μακροπρόθεσμα χρειάζεται μεγαλύτερη προσφορά εργασίας, η ανάλυση πρέπει στην συνέχεια να καθορίσει το κόστος και το όφελος από τη χορήγηση αδειών για μετανάστευση προκειμένου να καλυφθούν αυτά τα κενά. Μόνο εάν αποδειχθεί ότι το τελικό αποτέλεσμα θα είναι θετικό, θα πρέπει να εξετασθεί ο καθορισμός ποσοστώσεων.

79. Ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα μιας τέτοιας γενικής ανάλυσης, υπάρχουν πολλοί λόγοι που αποτρέπουν από την εφαρμογή περιοριστικών πολιτικών σε περίπτωση σχεδίων προσωρινής εργασίας, ιδίως των σχεδίων που εφαρμόζονται στο πλαίσιο της εξέτασης των βασικών αιτιών, υπό τον όρο ότι αυτό δεν σημαίνει "εναλλαγή των θέσεων εργασίας", καθώς και εισδοχής εποχιακών και μεθοριακών εργαζομένων, κατηγοριών που πρέπει να ορισθούν με ακρίβεια.
80. Ένα θέμα της πολιτικής εισδοχής που δεν έχει εξετασθεί ακόμη είναι το θέμα της εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους. Όπως εξηγείται στο πρόγραμμα εργασίας του 1991, η εναρμόνιση αυτής της πολιτικής είναι δύσκολη, δεδομένου ότι εξ ορισμού η εισδοχή για ανθρωπιστικούς λόγους βασίζεται στις ειδικές περιστάσεις κάθε μεμονωμένης περίπτωσης. Ωστόσο, αυτό που θα ήταν χρήσιμο να γίνει κατά το παρόν στάδιο είναι να ερευνηθεί σε ποιο βαθμό οι υφιστάμενες πρακτικές των κρατών μελών εγκρίνουν την εισδοχή συγκεκριμένων ευπρόσβλητων ομάδων. Παραδείγματος χάρη, θα μπορούσε να εξεταστεί με μεγαλύτερη προσοχή η θέση των γυναικών που είναι θύματα σωματεμπορίας ή σεξουαλικής παρενόχλησης, που αποτελούν μία τέτοια ομάδα για την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρόσφατα εξέφρασε ανησυχία.

III.3.3. Πρόσφυγες και άλλα πρόσωπα που έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία

81. Από αναλυτική άποψη, οι μεταναστευτικές μετακινήσεις και η μεταναστευτική πίεση πρέπει να εξεταστούν σε όλες τους τις μορφές, δηλαδή ανεξάρτητα από το αν έχουν σχέση ή όχι με το δικαίωμα ασύλου. Παράλληλα, ωστόσο, τα επιχειρήματα που αναπτύχθηκαν στην ανακοίνωση του 1991 για το δικαίωμα ασύλου θα εξακολουθούν να ισχύουν: η πολιτική ασύλου διακρίνεται ως προς το ότι αποσκοπεί στην αντιμετώπιση ενός ανθρωπιστικού προβλήματος. Η αρχή της μη απέλασης, όπως εκφράζεται στη σύμβαση της Γενεύης του 1951, απαιτεί από τα συμβαλλόμενα κράτη να είναι ακριβοδίκαια όταν αποφασίζουν ποιοι αιτούντες άσυλο είναι πρόσφυγες κατά την έννοια του άρθρου 1Α της σύμβασης της Γενεύης. Οι πρόσφυγες έχουν το δικαίωμα προστασίας. Εάν δεν τους παράσχουν την προστασία αυτή, τα συμβαλλόμενα κράτη παραβιάζουν τη βασικότερη αρχή της σύμβασης της Γενεύης και, εφόσον η εν λόγω σύμβαση αναφέρεται ρητά στο άρθρο Κ2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, παραβιάζουν την ίδια τη Συνθήκη. Εξ ορισμού είναι αδύνατο να περιοριστεί ο αριθμός των προσφύγων στους οποίους τα κράτη μέλη οφείλουν να παράσχουν προστασία. Οι πολιτικές ασύλου είναι επομένως διαφορετικές διότι σινοπός τους είναι η διαχείριση της εξέτασης των αιτήσεων για άσυλο κατά τέτοιο τρόπο ώστε η κάθε αίτηση να εξετάζεται αμερόληπτα και αποτελεσματικά.

82. Στο πρόγραμμα εργασίας του 1991 και στην ανακοίνωση του 1991 για το δικαίωμα ασύλου αναλύονταν οι διάφορες πτυχές της πολιτικής ασύλου που θα έπρεπε να εναρμονιστούν. Έχει δε σημειωθεί σημαντική πρόοδος με τον καθορισμό των κατευθυντήριων αρχών σε διάφορα ψηφίσματα. Το σχέδιο δράσης που ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, το Δεκέμβριο του 1993, όρισε τα επόμενα θέματα ως θέματα προτεραιότητας για το 1994:

(α) την εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού του "πρόσφυγα" σύμφωνα με το άρθρο 1Α της σύμβασης της Γενεύης.

(β) τη θέσπιση ελάχιστων κανόνων για τις διαδικασίες ασύλου.

Στις επόμενες παραγράφους εξετάζονται οι ενέργειες που απαιτούνται για να τηρηθούν οι προτεραιότητες αυτές, μαζί με ορισμένες υποδείξεις σχετικά με ενέργειες για άλλα συναφή θέματα.

(α) Εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού του "πρόσφυγα"

83. Για να εναρμονισθεί η εφαρμογή του ορισμού του "πρόσφυγα" πρέπει να δοθεί προσοχή σε δύο ξεχωριστές πτυχές: αφενός, πρέπει να δημιουργηθούν γενικοί δείκτες όσον αφορά τις νομικές πτυχές της έννοιας του πρόσφυγα· αφετέρου, απαιτούνται δείκτες σχετικοί με τη χώρα καταγωγής για να συμπληρώσουν τους γενικούς αυτούς δείκτες ούτως ώστε να μπορούν να εφαρμοσθούν σε μεμονωμένες περιπτώσεις. Το Συμβούλιο αποφάσισε συνεπώς να αναλάβουν τις εργασίες σχετικά με τις δύο αυτές πτυχές οι αρμόδιες ομάδες εμπειρογνομώνων στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Η ΥΑΗΕΠ έχει ήδη δηλώσει ότι είναι πρόθυμη να συμμετάσχει στις εργασίες αυτές. Η Επιτροπή χαιρετίζει τις εξελίξεις αυτές, οι οποίες μπορεί να ανοίξουν το δρόμο για τη σημαντική προσπάθεια να καθορισθούν κανόνες.

(β) Ελάχιστοι κανόνες για τις διαδικασίες ασύλου

84. Η αύξηση του αριθμού αιτούντων άσυλο παρακίνησε τα κράτη μέλη να ενεργήσουν ούτως ώστε να αναπτύξουν αποτελεσματικότερες διαδικασίες για την παροχή ασύλου και να εφαρμόσουν ένα σύστημα μεταξύ τους για να προσδιορίζουν ποιο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας συγκεκριμένης αίτησης ασύλου (π.χ. σύμβαση του Δουβλίνου). Η σύμβαση αυτή αντιπροσωπεύει επίσης σημαντικό αντισταθμιστικό μέτρο για την υλοποίηση ενός ευρωπαϊκού χώρου χωρίς ευρωπαϊκά σύνορα.

85. Αν και οι προσεγγίσεις αυτές είναι όλες χρήσιμες, η εισαγωγή διαδικασιών προεπιλογής με σκοπό να αποκλεισθούν ορισμένες κατηγορίες αιτήσεων ασύλου από τις ουσιαστικότερες διαδικασίες εξέτασης, προκειμένου κυρίως να εντοπιστούν οι σαφώς αβάσιμες αιτήσεις, ενέχει τον κίνδυνο, εάν τα κράτη μέλη δεν είναι εξαιρετικά προσεκτικά, να παραβιάσουν χωρίς να το θέλουν την αρχή της μη απέλασης. Συνεπώς, θα είναι δύσκολο να αποκλεισθούν ολόκληρες κατηγορίες από το ουσιαστικό μέρος της διαδικασίας για την παροχή ασύλου: όπως επιβεβαιώθηκε και πάλι στο ψήφισμα του 1992 για τις σαφώς αβάσιμες αιτήσεις ασύλου, κάθε αίτηση πρέπει να εξετάζεται σε ξεχωριστή βάση, διότι ο αιτών άσυλο πρέπει να μπορεί να εξηγήσει γιατί πρέπει να αποτελέσει εξαίρεση στο γενικό κανόνα απόρριψης, έστω και αν προέρχεται από χώρα όπου γενικά δεν υπάρχει λόγος να φοβάται διώξεις ή εάν υπάρχει τρίτη χώρα υποδοχής.

86. Τα ψηφίσματα που εγκρίθηκαν το 1992 σχετικά με σαφώς αβάσιμες αιτήσεις ασύλου και σχετικά με την έννοια της τρίτης χώρας υποδοχής ήταν το πρώτο βήμα που έκαναν οι αρμόδιοι για τη μετανάστευση υπουργοί προκειμένου να θεσπίσουν εναρμονισμένους κανόνες για τη διαδικασία ασύλου. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η εξασφάλιση ασφάλειας του δικαίου στον τομέα αυτό και για τους αιτούντες άσυλο και για τα κράτη μέλη μπορεί να δικαιολογεί το ότι το θέμα των ψηφισμάτων αυτών εξετάζεται επίσης με πολύ γενικότερο τρόπο στο πλαίσιο σύμβασης.
87. Εξάλλου, η δημιουργία δίκαιων και αποτελεσματικών διαδικασιών προϋποθέτει ότι τα κράτη μέλη θα συμφωνήσουν για τις βασικές αρχές στις οποίες θα βασίζεται η διαδικασία ασύλου στις χώρες τους. Αν και το ευαίσθητο αυτό θέμα άπτεται των βασικών νομικών παραδόσεων κάθε κράτους μέλους, πρέπει να εξετασθεί η δυνατότητα να καθορισθούν αντικειμενικά κριτήρια σχετικά με τη δίκαιη μεταχείριση και την αποτελεσματικότητα, τα οποία θα καθορίσουν κάποιο γενικό πλαίσιο, ενώ θα αφήνουν κάθε κράτος μέλος να καθορίσει τη διαδικασία ασύλου ως προς το περιεχόμενό της. Οι κατευθύνσεις σχετικά με τις εν λόγω αρχές ευρίσκονται σε διάφορα συμπεράσματα της ΕΧΟΜ⁵ καθώς και στο εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια για τον προσδιορισμό της ιδιότητας του πρόσφυγα της Έπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.
88. Τα κριτήρια για την αποτελεσματικότητα συνδέονται με την πρόσβαση και τη διάρκεια των διαφόρων σταδίων της διαδικασίας ασύλου. Πρέπει δε να λαμβάνουν υπόψη ότι πρέπει να διατηρηθεί η πρόσβαση στο άσυλο. Εκτός από τις προαναφερθείσες εκτιμήσεις, οι οποίες βασίζονται σε διεθνώς εγκεκριμένα κείμενα, η διαχείριση της μετανάστευσης απαιτεί τέτοια προσέγγιση: ελλείψει πραγματικών μέτρων για τη μείωση των μεταναστευτικών πιέσεων, οι ενδεχομένως αιτούντες άσυλο μπορεί να μεταβληθούν σε παράνομους μετανάστες εάν οι διαδικασίες ασύλου δεν πλέον ανοικτές σε όλους. Κατά πάσα πιθανότητα, το κόστος για την αποτελεσματική καταπολέμηση των παράνομων μετακινήσεων δεν είναι λιγότερο από το παρόν κόστος για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου. Το πλεονέκτημα της διαδικασίας για την παροχή ασύλου, ωστόσο, είναι ότι στις περισσότερες περιπτώσεις, και ειδικά σε περίπτωση προφανώς αβάσιμων αιτήσεων, τα στοιχεία των αιτούντων άσυλο είναι γνωστά ή είναι εύκολο να διαπιστωθούν, ενώ στην περίπτωση παράνομων μετακινήσεων, σχεδόν εξ ορισμού απαιτούνται σημαντικές προσπάθειες για να εντοπισθούν τα σχετικά άτομα.
89. Τα κριτήρια για τη δίκαιη μεταχείριση έχουν σχέση, μεταξύ άλλων, με το δικαίωμα προσφυγής και τις συνθήκες υποδοχής. Όσον αφορά το τελευταίο, η πρακτική των κρατών μελών διαφέρει ακόμη πολύ και ίσως είναι δύσκολο να επιτευχθεί πλήρης εναρμόνιση: το πρόγραμμα εργασίας του 1991 και η ανακοίνωση του 1991 για το δικαίωμα ασύλου έδειξαν ωστόσο, ότι είναι δυνατή η προσέγγιση των πολιτικών υποδοχής. Τα κριτήρια αυτά πρέπει επίσης να λαμβάνουν υπόψη τις διαδικασίες που πρέπει να εφαρμόζονται σε ιδιαίτερα ευπρόσβλητες ομάδες, όπως οι γυναίκες και τα (ασυνόδευτα) ανήλικα. Οι ομάδες αυτές συχνά απαιτούν ιδιαίτερη μεταχείριση, δεδομένου ότι μπορεί να αντιμετωπίζουν ειδικά προβλήματα όσον αφορά την υποβολή της αίτησης ασύλου τους.
90. Η θέσπιση κριτηρίων για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες που θα εφαρμόζονται σε όλη την Ένωση αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό βήμα για μια κοινή πολιτική στον τομέα του ασύλου.

(γ) Άλλα αναγκαία μέτρα

91. Εκτός από τις άμεσες προτεραιότητες που έθεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, θα ήταν επίσης χρήσιμο να δοθεί προσοχή στο πρόβλημα που αναφέρεται στο πρόγραμμα εργασίας του 1991 όσον αφορά τις περιπτώσεις που δεν υπάγονται στο άρθρο 1Α της σύμβασης της Γενεύης, αλλά στις οποίες η γενική πολιτική κάθε κράτους μέλους, όχι πάντα για τους ίδιους λόγους, είναι να μην ζητούν από τα σχετικά άτομα να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους. Επειδή αυτό αφορά στην πράξη ένα μεγάλο αριθμό περιπτώσεων, πρέπει να καταβληθεί προσπάθεια για να υπάρξει κάποια εναρμόνιση.
92. Εξάλλου, η πρόσφατη εμπειρία, ιδιαίτερα το δίδαγμα που προκύπτει από την τραγωδία στην πρώην Γιουγκοσλαβία, υποδηλώνει ότι θα πρέπει τώρα να εξεταστούν και τα θέματα της προσωρινής προστασίας καθώς και τα προβλήματα προσωρινής απορρόφησης.
93. Τα κράτη μέλη αντέδρασαν με διαφόρους τρόπους στο πρόβλημα των ατόμων που εγκαταλείπουν την πρώην Γιουγκοσλαβία, πολλές φορές με την εισαγωγή καθεστώτων προσωρινής προστασίας για τις ευπρόσβλητες ομάδες, αποφεύγοντας κατ' αυτό τον τρόπο τη μαζική χρήση των διαδικασιών ασύλου. Τα καθεστώτα αυτά πρέπει πράγματι να γίνουν δεκτά ως θετικό βήμα για την αντιμετώπιση καταστάσεων μαζικής συρροής. Ορισμένα κράτη μέλη θέσπισαν ειδική νομοθεσία για να διαθέτουν μία σταθερή νομική βάση· άλλα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν τη μέθοδο επέκτασης της προσωρινής διαμονής. Τουλάχιστον δύο κράτη μέλη προχώρησαν περισσότερο με την εξέταση κάθε αίτησης για άσυλο ξεχωριστά και με την έγκριση σε ένα μεγάλο αριθμό ενδιαφερομένων της εισδοχής με την ιδιότητα του πρόσφυγα ή για ανθρωπιστικούς λόγους. Η εμπειρία αυτή θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως βάση για να εναρμονισθούν τα συστήματα αυτά προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα προσωρινής προστασίας. Με την εναρμόνιση αυτή θα αποφευχθεί η αντιμετώπιση αυτού του είδους μεταναστευτικών μετακινήσεων με βάση τις διαφορετικές εθνικές νομοθεσίες. Επίσης θα εξασφαλίσει έναν ελάχιστο βαθμό προστασίας στα σχετικά πρόσωπα, ανεξάρτητα από το κράτος μέλος που παρέχει την προστασία αυτή.
94. Η εναρμονισμένη αυτή προσέγγιση πρέπει να βρει λύση στα επόμενα ερωτήματα:
- πώς εξακριβώνεται εάν μία συγκεκριμένη περίπτωση δημιουργεί την ανάγκη προσωρινής προστασίας·
 - ποια είναι τα έννομα δικαιώματα των ατόμων στα οποία παρέχεται προσωρινή προστασία·
 - μετά από πόσο χρόνο εγκρίνεται η εισδοχή για μακρόχρονη παραμονή.
95. Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι εξής παράγοντες: η εμφάνιση μαζικής συρροής ή η πιθανότητα να αντιμετωπίσει η Ένωση πολύ σύντομα τέτοια συρροή, η αναφορά από την ΥΑΗΕΠ ότι στην περιοχή καταγωγής δεν υπάρχει η κατάλληλη βοήθεια και προστασία ή ότι η ίδια η Ένωση μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί μέρος της περιοχής καταγωγής, όπως στην περίπτωση της πρώην Γιουγκοσλαβίας. Η απόφαση σύμφωνα με την οποία μία συγκεκριμένη κατάσταση δημιούργησε την ανάγκη προσωρινής προστασίας πρέπει επίσης να ρυθμίσει το θέμα του ποιος πρέπει να τύχει προσωρινής προστασίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η προσωρινή προστασία πρέπει να παρέχεται σε όλες τις σχετικές ομάδες· σε άλλες περιπτώσεις, θα μπορούσαν ίσως να

καθοριστούν κριτήρια για ορισμένες ευπρόσβλητες ομάδες· τέλος, σε άλλες περιπτώσεις, το καθεστώς αυτό θα μπορεί να χορηγείται μόνο στις ομάδες που έχει υποδείξει η ΥΑΗΕΠ ή άλλοι οργανισμοί βοήθειας.

96. Οποιοδήποτε καθεστώς προσωρινής προστασίας πρέπει να ορίζει τα νόμιμα δικαιώματα των δικαιούχων. Το βασικό χαρακτηριστικό των καθεστώτων αυτών είναι ο προσωρινός τους χαρακτήρας, αλλά η συνολική διάρκεια της προστασίας εξαρτάται από τις εξελίξεις στη χώρα καταγωγής. Συνεπώς, θα πρέπει σε τακτικά διαστήματα να εξετάζεται κατά πόσο το καθεστώς προστασίας πρέπει να διατηρηθεί ή μήπως μπορούν να εφαρμοσθούν προγράμματα συστηματικού επαναπατρισμού. Πρέπει να βρεθεί η σωστή ισορροπία ανάμεσα στα συμφέροντα των εν λόγω ατόμων και τα συμφέροντα των κρατών μελών.
97. Το τρίτο θέμα θα τεθεί εάν η κατάσταση στη χώρα καταγωγής παραμένει τέτοια ώστε η προσωρινή προστασία να είναι απαραίτητη για μεγάλο χρονικό διάστημα. Το θέμα τότε θα είναι κατά πόσο είναι δικαιολογημένο ακόμη να επιστρέψουν τα άτομα που έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία στη χώρα καταγωγής τους, όταν η κατάσταση στη χώρα αυτή βελτιωθεί τελικά. Είναι αναπόφευκτο όσο περισσότερο ένας ξένος παραμένει σε μία χώρα τόσο περισσότερο να αναπτύσσει δεσμούς μαζί της. Όταν η προσωρινή προστασία διαρκεί πολλά έτη, είναι πολύ πιθανό να συνοδεύεται από ένα ορισμένο βαθμό ένταξης, μέχρι που κάποια στιγμή δεν είναι πλέον λογικό να απαιτείται από τα άτομα αυτά να επιστρέψουν σε μία χώρα με την οποία δεν έχουν πλέον στενούς δεσμούς, έστω και αν πρόκειται για τη χώρα καταγωγής τους.
98. Ένα άλλο θέμα που πρέπει να εξετασθεί στο πλαίσιο του ελέγχου της μετανάστευσης είναι το θέμα της αποτελεσματικής πολιτικής για να λυθούν τα προβλήματα προσωρινής απορρόφησης. Η πείρα έδειξε ότι, σε περίπτωση ξαφνικής μαζικής συρροής ανθρώπων που έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία, είναι δυνατόν να υπάρξει προσωρινή έλλειψη στέγης και άλλων εγκαταστάσεων. Μέχρι στιγμής, δεν υπάρχει καμία σταθερή παρακολούθηση των προβλημάτων απορρόφησης. Η Ένωση θα μπορούσε να αναλάβει την πρωτοβουλία για τη δημιουργία ενός τέτοιου συστήματος παρακολούθησης, με βάση την ανταλλαγή απόψεων σχετικά με τις καλύτερες πρακτικές εφαρμογές της προηγούμενης εμπειρίας. Θα μπορούσε να υπάρχει μόνιμος συντονισμός μεταξύ των διαφόρων σχετικών υπηρεσιών. Έτσι, θα ήταν δυνατόν να ληφθούν τα αναγκαία μέτρα με βάση τις εκτιμήσεις των σχετικών αριθμών και του κόστους και να δημιουργηθούν σχέδια για την αντιμετώπιση επείγουσών καταστάσεων. Με βάση αυτές τις πληροφορίες, η Ένωση μπορεί να προσπαθήσει να συνδυάσει τις εθνικές δυνατότητες απορρόφησης.
99. Ένα τέτοιο σύστημα διασύνδεσης δεν προϋποθέτει οπωσδήποτε επίσημη ρύθμιση για την κατανομή του βάρους, ενώ παρέχει αμοιβαίες εγγυήσεις μεταξύ των κρατών μελών ότι, όταν θα αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα κατά την εφαρμογή της πολιτικής τους στον τομέα της υποδοχής προσφύγων, δεν θα είναι μόνα, αλλά θα μπορούν να υπολογίζουν στην ενεργό υποστήριξη των άλλων κρατών μελών και της ίδιας της Ένωσης.
100. Στο πλαίσιο ενός τέτοιου συστήματος διασύνδεσης, πρέπει να σημειωθεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες⁶. Φαίνεται

⁶ Παράγραφος 7 του ψηφίσματος Α3-0280/92 που εξέδωσε το ΕΚ στις 18 Νοεμβρίου 1992.

λογικό να προσφεύγουν τα κράτη μέλη σε ένα τέτοιο ταμείο για να αντιμετωπίσουν επείγουσες καταστάσεις, όπως παραδείγματος χάρη τη μαζική συρροή, όταν ένα κράτος μέλος βρεθεί στην ανάγκη να αναλάβει, σε καθαρά εθελοντική βάση ή/και για γεωγραφικούς λόγους, την ευθύνη να δεχθεί περισσότερα άτομα που χρειάζονται διεθνή προστασία από ό,τι θα ήταν υποχρεωμένο σύμφωνα με τα κριτήρια που ορίζονται στη σύμβαση του Δουβλίνου. Επίσης, θα χρησίμευε για να συντρέχει τα κράτη μέλη που δεν έχουν την αναγκαία διοικητική υποδομή για την αντιμετώπιση νέων πιέσεων.

101. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της δεν πρέπει να κοιτάζουν μόνο το εσωτερικό: η εφαρμογή της αρχής των τρίτων χωρών υποδοχής στις χώρες διέλευσης θα θίξει κυρίως τις γειτονικές χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης οι οποίες συχνά αποτελούν χώρες διέλευσης. Οι συζητήσεις στο Συμβούλιο της Ευρώπης και μία πρόσφατη έκθεση της ΥΑΝΕΠ αποδεικνύουν ότι η εφαρμογή των πολιτικών ασύλου δημιουργεί σοβαρά δημοσιονομικά και επιχειρησιακά προβλήματα στις χώρες αυτές. Για να τις βοηθήσει, η ΥΑΝΕΠ συμμετέχει στη δημιουργία οργάνων δίνοντας μεγαλύτερη σημασία στη θέσπιση δίκαιων και αποτελεσματικών διαδικασιών για την παροχή ασύλου. Η Ένωση θα πρέπει να λάβει ενεργό μέρος στις δραστηριότητες αυτές, διότι η επιτυχία της εφαρμογής της αρχής της τρίτης χώρας υποδοχής στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης θα εξαρτηθεί από τον τρόπο με τον οποίο οι χώρες αυτές θα αντιμετωπίσουν το πρόβλημα. Ένα Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες θα μπορούσε να αποτελεί πηγή χρηματοδότησης για σχέδια στα οποία θα συμμετέχουν μη κυβερνητικές οργανώσεις που δρουν στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη.

III.3.4. Παράνομη μετανάστευση

102. Δεδομένου ότι οι μεταναστευτικές πιέσεις αυξάνονται και οι δυνατότητες για νόμιμη μετανάστευση μειώνονται ολοένα και περισσότερο, τα άτομα που επιθυμούν να εισδύσουν στην Ένωση είναι πιθανό να συνεχίσουν την προσπάθεια για παράνομη μετανάστευση. Η γενική πολιτική που συνιστάται στην παρούσα ανακοίνωση απαιτεί σταθερή και σαφή πολιτική για την καταπολέμηση των μετακινήσεων αυτών. Οι παράνομες μορφές μετανάστευσης υπονομεύουν το αποτέλεσμα των πολιτικών εισδοχής, είναι εις βάρος των πολιτικών που αποσκοπούν στην ένταξη των νόμιμων μεταναστών και θέτουν τους ενδιαφερομένους σε ευπρόσβλητη θέση. Η Ένωση επομένως χρειάζεται ενεργό πολιτική για την πρόληψη και καταπολέμηση των παράνομων μεταναστευτικών μετακινήσεων.
103. Η παράνομη μετανάστευση έχει διάφορες μορφές. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι ενδιαφερόμενοι προσπαθούν να διεισδύσουν στο έδαφος της Κοινότητας παράνομα διαφεύγοντας τους ελέγχους για τη μετανάστευση ή χρησιμοποιώντας ψευδή πιστοποιητικά. Σε άλλες περιπτώσεις, τα άτομα που έχουν εισέλθει νόμιμα στην Κοινότητα δημιουργούν οι ίδιοι μία παράτυπη κατάσταση είτε παρατείνοντας τη διαμονή τους είτε παραβιάζοντας τους όρους εισδοχής τους (π.χ., εργαζόμενοι).
104. Οι εργασίες σχετικά με τα κατάλληλα μέτρα που αναφέρονται στο πρόγραμμα εργασίας του 1991 επικεντρώθηκαν στην απέλαση. Τον Ιούνιο του 1993, οι αρμόδιοι για το θέμα της μετανάστευσης υπουργοί εξέδωσαν σύσταση σχετικά με τους ελέγχους και την απέλαση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν ή εργάζονται χωρίς άδεια.

Η γενική προσέγγιση για την αντιμετώπιση του προβλήματος της παράνομης μετανάστευσης απαιτεί δράση σε διάφορα επίπεδα. Τα βασικά στοιχεία είναι τέσσερα:

- (α) μέτρα που αποσκοπούν στην πρόληψη της εισόδου παράνομων μεταναστών στο έδαφος της Κοινότητας.
- (β) μέτρα που αποσκοπούν στον εντοπισμό των ατόμων που διαμένουν παράνομα στην Κοινότητα.
- (γ) καθορισμός ελάχιστων κανόνων για τη μεταχείριση των παράνομων μεταναστών, και
- (δ) μέτρα για τη διευκόλυνση του επαναπατρισμού των παράνομων μεταναστών.

(α) Προληπτικά μέτρα

105. Οι ενέργειες για την αντιμετώπιση των βασικών αιτιών της μεταναστευτικής πίεσης εξετάστηκαν στο τμήμα III.2.2. Εκτός από τα μέτρα αυτά, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης απαιτεί προληπτική δράση πριν τα εν λόγω άτομα φθάσουν στην Ένωση. Οι εργασίες έχουν αρχίσει στο πλαίσιο του Συμβουλίου όσον αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών για τα δίκτυα και τα άτομα που διακινούν λαθρομετανάστες, αλλά πρέπει να γίνουν συστηματικότερες. Για το σκοπό αυτό η στενή συνεργασία με τις χώρες διέλευσης και τις χώρες καταγωγής θα παρείχε σημαντική βοήθεια για την απόκτηση των αναγκαίων πληροφοριών προκειμένου να ληφθούν μέτρα κατά των εν λόγω εμπόρων λαθρομεταναστών. Κατά την καταπολέμηση των εν λόγω γνωστών εμπόρων λαθρομεταναστών πρέπει να ληφθεί μέριμνα ώστε να μην εμποδίζονται τα άτομα που έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους.

106. Αυστηροί έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα και πολιτική στον τομέα της θεώρησης θα συμβάλουν επίσης στην αποθάρρυνση και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Το αναθεωρημένο σχέδιο σύμβασης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, το οποίο υποβλήθηκε πρόσφατα από την Επιτροπή, ορίζει σαφώς το πλαίσιο για συστηματικούς και αποτελεσματικούς ελέγχους στα σύνορα. Η έγκριση της σύμβασης αυτής πρέπει τώρα να αποτελέσει πρώτη προτεραιότητα. Αργότερα, θα πρέπει επίσης να ελέγχεται η εφαρμογή της. Θα προβλεφθούν επίσης μέτρα για τη υποστήριξη ειδικών σχεδίων για την περίπτωση κρατών μελών που αντιμετωπίζουν προβλήματα λόγω της ειδικής γεωγραφικής τους θέσης.

(β) Μέτρα που αποσκοπούν στον εντοπισμό των ατόμων που διαμένουν παράνομα στην Κοινότητα

107. Τα προληπτικά μέτρα και οι συστηματικότεροι έλεγχοι στα σύνορα όπως προβλέπονται ανωτέρω θα είναι σημαντικά για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, αλλά δεν μπορούν να την σταματήσουν τελείως. Τα μέτρα για τον εντοπισμό των ατόμων που διαμένουν παράνομα στην Κοινότητα θα εξακολουθήσουν συνεπώς να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Το θέμα αυτό αναφέρεται στη σύσταση του 1993 σχετικά με τις πολιτικές απέλασης, η οποία αναφέρει, μεταξύ άλλων, τη σημασία των εσωτερικών ελέγχων. Πρόκειται αναμφίβολα για ένα ευαίσθητο σημείο, διότι ο εντοπισμός των μεταναστών με παράνομο καθεστώς υπάγεται γενικά στην αρμοδιότητα της αστυνομίας και πρέπει να τεθεί στο πλαίσιο ενός ευρέος φάσματος άλλων προτεραιοτήτων, μεταξύ των οποίων η καταπολέμηση της εγκληματικότητας γενικά είναι προφανώς η σημαντικότερη.

108. Το πρόγραμμα εργασίας του 1991 μαζί με την ανακοίνωση του 1991 για τη μετανάστευση πρότειναν άλλες λύσεις για το σύνθετο αυτό πρόβλημα. Είχε δοθεί περισσότερο βάρος στις προσπάθειες να μην είναι εύκολο στην πράξη να παραμένουν τα άτομα με παράτυπο καθεστώς. Οι διάφορες πηγές εισοδήματος

αυτών των ατόμων αποτελούν ένα χρήσιμο σημείο εκκίνησης. Κατά κανόνα, υπάρχουν δύο βασικές πηγές εισοδήματος: τα επιδόματα από διάφορα συστήματα κρατικών ενισχύσεων και το εισόδημα από παράνομη απασχόληση. Στην εισαγωγή του προγράμματος εργασίας για το 1991 αναφερόταν ότι "πρέπει να ληφθεί μέριμνα ώστε τα κοινωνικά μέτρα να μην αποτελούν πρόσκληση για παράνομη διαμονή δεδομένου ότι, για ανθρωπιστικούς λόγους ή λόγους έγκαιρης ανάγκης, τα άτομα που διαμένουν παράνομα μπορούν να τύχουν των μέτρων αυτών". Επίσης αναφερόταν ότι "οι πολιτικές για τη μείωση της παράνομης απασχόλησης πρέπει να εντατικοποιηθούν. Για το σκοπό αυτό, ο ρόλος του εργοδότη που καθίσταται ένοχος και επωφελείται από την προσωρινή κατάσταση του ξένου που διαμένει παράνομα πρέπει να εξετασθεί κατά κύριο λόγο". Η ανακοίνωση του 1991 για τη μετανάστευση ήταν ακόμη πιο συγκεκριμένη για το τελευταίο αυτό θέμα:

" Η Επιτροπή, για λόγους αποτελεσματικότητας, θα ήταν διαθετειμένη να επαναλάβει, με τον κατάλληλο τύπο, την πρότασή της σχετικά με την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών, όσον αφορά την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και τη λαθραία εργασία που αυτή συνεπάγεται. Για το σκοπό αυτό, θα μπορούσε να προβλεφθεί, αφενός ότι οι εργολήπτες δημοσίων έργων υποχρεούνται να αποδεικνύουν ότι τηρούν τους κανόνες του εργατικού δικαίου και αφετέρου η ευθύνη των αναθετουσών αρχών στην περίπτωση παράβασης των κανόνων σχετικά με τη λαθραία εργασία από τους εργολήπτες ή τις επιχειρήσεις προσωρινής εργασίας στις οποίες αυτοί απευθύνονται."

Στο ψήφισμά του της 18ης Νοεμβρίου 1992, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τόνισε επίσης ότι η καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης αποτελεί σημαντικό στοιχείο για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Η Επιτροπή εξακολουθεί να είναι γνώμης ότι η προσέγγιση των νομοθεσιών για την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης θα συμβάλει στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Η Επιτροπή θα υποβάλει προτάσεις για την επίτευξη του στόχου αυτού.

(γ) Καθορισμός ελάχιστων κανόνων για τη μεταχείριση των παράνομων μεταναστών

109. Αν και γενικά απαιτούνται, για τους προαναφερθέντες λόγους, σταθερές και αποτελεσματικές ενέργειες για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, δεν πρέπει να λησμονείται ότι τα εν λόγω άτομα μπορεί να πέσουν θύματα εκμετάλλευσης και να βρεθούν σε εξαιρετικά ευπρόσβλητη θέση. Επομένως, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι δικαιούνται δίκαιη διαδικασία που να εξασφαλίζει πλήρη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών, όπως προβλέπεται από το διεθνές δίκαιο. Προς τούτο, ο καθορισμός ελάχιστων κανόνων θα αποτελέσει αναγκαίο μέτρο που θα συμβάλει επίσης στην αξιοπιστία των περιοριστικών πολιτικών όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση.
110. Ένα μέτρο που θα συγκεκριμενοποιούσε το στόχο αυτό θα ήταν η υπογραφή και κύρωση από τα κράτη μέλη της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τους διακινούμενους εργαζομένους και τα μέλη των οικογενειών τους⁷. Η σύμβαση αυτή είναι μοναδική όσον αφορά τον ορισμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των διακινούμενων εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένων όσων ευρίσκονται σε

⁷ Η κύρωση της σύμβασης αυτής είναι επίσης ευκταία για να προστατεύονται τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Κοινότητα (βλέπε τμήμα III.4.).

παράτυπο καθεστώς. Η σύμβαση ορίζει σαφώς ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα και οι θεμελιώδεις ελευθερίες εφαρμόζονται ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς του ενδιαφερόμενου διακινούμενου εργαζομένου. Η σύμβαση αυτή θα μπορούσε, ενδεχομένως, να συμπληρωθεί από μία ρύθμιση της Ένωσης.

(δ) Μέτρα για τη διευκόλυνση του επαναπατρισμού των παράνομων μεταναστών

111. Το τέταρτο στοιχείο είναι ο επαναπατρισμός όσων ευρίσκονται σε παράτυπο καθεστώς. Ο καλύτερος τρόπος επαναπατρισμού παραμένει η εκούσια επιστροφή, και τα προγράμματα που έχουν εφαρμοσθεί σε ορισμένα κράτη μέλη, συχνά σε στενή συνεργασία με το ΔΟΜ, για να ενθαρρύνεται η εκούσια επιστροφή, παρέχουν αυτή τη δυνατότητα. Τα προγράμματα αυτά μπορεί να είναι αποτελεσματικά από πλευράς κόστους, σε σύγκριση με το κόστος που συνεπάγεται ο ακούσιος επαναπατρισμός, και επομένως μπορεί να είναι ελκυστικά και για τις κυβερνήσεις και για τους ενδιαφερομένους. Ωστόσο, δεν θα πρέπει τα προγράμματα αυτά να έχουν το ανεπιθύμητο αποτέλεσμα της ενθάρρυνσης της παράνομης μετανάστευσης. Αν και δεν έχουν καταβληθεί προσπάθειες για την προσέγγιση αυτών των προγραμμάτων μεταξύ των κρατών μελών, θα ήταν καλό να γίνει αυτό, ούτως ώστε να αποφεύγονται οι διαφορές στο θέμα αυτό μεταξύ των κρατών μελών.
112. Η απέλαση αποτελεί την τελευταία λύση όσον αφορά τα άτομα που έχουν βρεθεί σε παράτυπη κατάσταση, και τα οποία δεν είναι διατεθειμένα να εγκαταλείψουν το έδαφος οικειοθελώς. Η απέλαση αποτελεί αναγκαίο μέσο για να καταστεί σαφές ότι η παράνομη μετανάστευση δεν θα είναι ανεκτή. Ωστόσο, τα κράτη μέλη έχουν αντιμετωπίσει πρακτικά προβλήματα για την εφαρμογή των πολιτικών επαναπατρισμού σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις. Τέτοια προβλήματα μπορεί να δημιουργηθούν όταν δεν υπάρχει άμεση μεταφορική σύνδεση μεταξύ του κράτους μέλους και της χώρας καταγωγής ή όταν η χώρα καταγωγής δεν είναι πρόθυμη να συνεργασθεί.
113. Οι αρμόδιοι για τη μετανάστευση υπουργοί είχαν αναμφίβολα κατά νου την πρώτη από αυτές τις δυσκολίες όταν εξέδωσαν, το Νοέμβριο του 1992, μία σύσταση σχετικά με τη διέλευση λόγω απελάσεως. Σύμφωνα με τη σύσταση αυτή, τα κράτη μέλη ανέλαβαν τη δέσμευση να διευκολύνουν τη διέλευση από το έδαφός τους προκειμένου να καταστεί δυνατός ο επαναπατρισμός λόγω απελάσεως. Πρέπει να εξετασθεί κατά πόσο θα ήταν δυνατό να θεσπισθούν παρόμοιες ρυθμίσεις με τρίτες χώρες.
114. Στην ανακοίνωση του 1991 για τη μετανάστευση και στο πρόγραμμα εργασίας για το 1991 αναφέρονται οι συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτες χώρες ως μέσο για την επίλυση των προβλημάτων που μπορεί μερικές φορές να δημιουργηθούν με τις χώρες καταγωγής ή διέλευσης. Το Συμβούλιο των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων ενέκρινε πρόσφατα τα πορίσματα για τις κατευθυντήριες αρχές στις οποίες θα βασίζεται η σύναψη τέτοιων συμφωνιών με τρίτες χώρες. Οι αρχές αυτές πρέπει τώρα να μετατραπούν σε επίσημες συμφωνίες των κρατών μελών με τις ανάλογες τρίτες χώρες. Σχετικά με το θέμα αυτό, πρέπει να θεωρηθεί ικανοποιητικό το γεγονός ότι η διάσκεψη της Βουδαπέστης, που πραγματοποιήθηκε το Φεβρουάριο του 1993 και στην οποία συμμετείχαν όλα σχεδόν τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, αναγνώρισε τη σημασία τέτοιου είδους συμφωνιών επανεισδοχής στο πλαίσιο της Ευρώπης.
115. Το Συμβούλιο ενέκρινε επίσης την αρχή να δημιουργείται ένας δεσμός, όποτε αυτό είναι δυνατό, μεταξύ συμφωνιών επανεισδοχής και εφαρμογής τους αφενός και εξωτερικών συμφωνιών της Κοινότητας και των κρατών μελών της αφετέρου.

Κατ' αυτόν τον τρόπο μπορεί να διευκολύνεται η σύναψη και εφαρμογή τέτοιων συμφωνιών επανεισδοχής. Η εφαρμογή αυτής της απόφασης απαιτεί από την Επιτροπή και το Συμβούλιο μέτρα παρακολούθησης.

116. Οι συμφωνίες αυτές επανεισδοχής μπορεί να έχουν σημαντικές συνέπειες για τις σχετικές χώρες. Ως χώρες διέλευσης, μπορεί να αντιμετωπίσουν σημαντικές επιβαρύνσεις, όχι μόνον οικονομικής αλλά και τεχνικής φύσεως, εφόσον πρέπει να αναλάβουν τον επαναπατρισμό των εν λόγω ατόμων. Ακόμη και η επανένταξη των δικών του υπηκόων μπορεί να δημιουργήσει σε ένα κράτος επιπλέον επιβαρύνσεις για την αγορά εργασίας ή για τα προγράμματα κρατικών ενισχύσεων. Η Ένωση πρέπει να δείξει ευαισθησία γι' αυτές τις πτυχές με την εφαρμογή ενεργού πολιτικής στον τομέα της βοήθειας, που θα μπορεί να ενταχθεί στις γενικές της πολιτικές με σκοπό τη σύναψη τέτοιων συμφωνιών με τις εν λόγω χώρες.
117. Θα ήταν επίσης χρήσιμο να προβλεφθούν ειδικές πολιτικές για ορισμένες ευπρόσβλητες ομάδες. Ένα παράδειγμα τέτοιας ομάδας είναι τα μη συνοδευόμενα παιδιά. Πολλά κράτη μέλη έχουν θεσπίσει κατευθυντήριες γραμμές σύμφωνα με τις οποίες τα παιδιά κάτω από μια ορισμένη ηλικία δεν πρέπει να επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής τους, εάν δεν έχουν συγγενείς ή κηδεμόνες που θα τα φροντίσουν κατά την επιστροφή τους. Άλλα κράτη μέλη, ωστόσο, στέλνουν τακτικά πίσω στη χώρα καταγωγής τους παιδιά, έστω και χωρίς τέτοιες εγγυήσεις. Αυτός λοιπόν είναι ένας άλλος τομέας όπου πρέπει να θεσπισθούν ελάχιστοι κανόνες. Ομοίως, οι πολιτικές σχετικά με τα θύματα σεξουαλικής εκμετάλλευσης πρέπει να διασφαλίζουν ότι ο επαναπατρισμός των θυμάτων δεν εμποδίζει τη δίωξη των υπευθύνων για την εκμετάλλευση αυτή.

III.4. Ενίσχυση των πολιτικών ένταξης υπέρ των νόμιμων μεταναστών

118. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι οι πολιτικές στους τομείς της ένταξης και της μετανάστευσης συνδέονται στενά μεταξύ τους. Η προθυμία της κοινωνίας να αποδεχθεί τη συρροή νέων μεταναστών εξαρτάται από το κατά πόσο είναι βέβαιη ότι η κυβέρνηση ελέγχει το φαινόμενο. Όπως έχει ήδη διαπιστωθεί στην έκθεση Braun⁸:

"Δεν μπορεί κανείς να αναφερθεί στην ενσωμάτωση του πληθυσμού των μεταναστών που έχουν ήδη εγκατασταθεί, χωρίς να αναφερθεί στο πρόβλημα των νέων μεταναστευτικών ρευμάτων - εργαζομένων, γονέων, λαθρομεταναστών, ατόμων που ζητούν άσυλο ή που η κατάστασή τους είναι παράτυπη - των οποίων η ένταση και η ορμητικότητα επηρεάζουν αποφασιστικά τη διαδικασία ενσωμάτωσης".

Ακόμη σημαντικότερο είναι το ότι σχεδόν όλα τα κράτη της Κοινότητας αποτελούν σήμερα χώρες μετανάστευσης. Ο πληθυσμός των μεταναστών υπολογίζεται σε περίπου 10 εκατ. υπηκόους τρίτων χωρών νόμιμα διαμένοντες στα κράτη μέλη. Οι Αυστριακοί, Τούρκοι, Γιουγκοσλάβοι, Αλγερινοί, Μαροκκινοί, Τυνήσιοι, Αμερικανοί και Ινδοί αποτελούν ιθαγένειες που αντιπροσωπεύουν συνολικό πληθυσμό στην Κοινότητα άνω των 100.000 ατόμων⁹.

119. Η ένταξη επομένως αποτελεί πρόβλημα για όλα τα κράτη μέλη. Ένταξη σημαίνει να παρέχεται στους μετανάστες και τους απογόνους τους η δυνατότητα να ζουν "κανονικά" στη χώρα που τους φιλοξενεί. Αυτό προϋποθέτει να παρέχονται στους μετανάστες επαρκή μέσα (γνώση της γλώσσας της χώρας, στέγη, εκπαίδευση, επαγγελματική κατάρτιση, κλπ) ούτως ώστε να μπορούν σταδιακά να αποβούν "ισότιμοι" με τον εθνικό πληθυσμό. Από την πλευρά των μεταναστών απαιτείται η προθυμία να προσαρμοσθούν στο τρόπο ζωής της κοινωνίας που τους φιλοξενεί χωρίς να απωλέσουν την πολιτιστική τους ταυτότητα και αποδοχή του γεγονότος ότι τα ίσα δικαιώματα συνεπάγονται και ίσες υποχρεώσεις. Η προσέγγιση αυτή φαίνεται τώρα ότι είναι ευρέως αποδεκτή στις χώρες της Κοινότητας.

120. Αν και σήμερα είναι γενικά παραδεκτό ότι απαιτείται ενεργός πολιτική ένταξης σε όλα τα κράτη μέλη, πρέπει να παρακολουθούνται διαρκώς και να αναπτύσσονται οι ίδιες οι πολιτικές, ούτως ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στην εξέλιξη των χαρακτηριστικών και των αναγκών των κοινοτήτων μεταναστών που είναι ήδη εγκατεστημένες στην Κοινότητα καθώς και των νέων αφικνουμένων. Αυτός είναι ο λόγος που οι πολιτικές ένταξης παραμένουν το επίκεντρο των πολιτικών συζητήσεων.

121. Η τάση στα κράτη μέλη είναι να ανατίθεται η αρμοδιότητα της εφαρμογής αυτής της πολιτικής σε κεντρικά και τοπικά όργανα τα οποία ενισχύονται από διάφορες εθελοντικές ενώσεις. Όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των φορέων, τόσο δυσκολότερο είναι να επιτευχθεί συνοχή της δράσης. Η χορήγηση κοινωνικής στέγης, η οποία συχνά προϋποθέτει παρέμβαση του κράτους, των τοπικών αρχών και ειδικών οργανισμών, είναι ένα παράδειγμα. Η αποτελεσματικότητα των πολιτικών ένταξης μπορεί επίσης να διακυβευθεί από εκείνους που προσπαθούν να εκμεταλευθούν το θέμα της μετανάστευσης για

8 "Πολιτικές που αφορούν τη μετανάστευση και την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα", SEC(90)1813 τελικό, σημείο 21.

9 Βλέπε Παράρτημα I, πίνακας 8, Α, Β, Γ.

πολιτικούς λόγους. Ωστόσο, οι δυσκολίες αυτές δεν πρέπει να καλύπτουν τα πλεονεκτήματα της επιτυχίας των πολιτικών ένταξης για κάθε κράτος μέλος και για την Κοινότητα.

122. Από τη δημοσίευση της ανακοίνωσης του 1991 για τη μετανάστευση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάλεσε επανειλημμένα την Επιτροπή να καταρτίσει και να υποβάλει οδηγίες-πλαίσια σχετικά με τις πολιτικές ένταξης για τους μετανάστες τρίτων χωρών και ψηφίσματα σχετικά με την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Η Επιτροπή αποδίδει μεγάλη σημασία στη χρησιμοποίηση των δυνατοτήτων που παρέχει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, συμπεριλαμβανομένου του τίτλου VI, που προβλέπει τη δυνατότητα κοινής δράσης όσον αφορά την πολιτική έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών, προκειμένου να υπάρξει κοινή προσέγγιση των θεμάτων αυτών. Στις επόμενες παραγράφους του παρόντος τμήματος, παρατίθενται ορισμένες ειδικές υποδείξεις για την προσέγγιση αυτή.
123. Για το σκοπό αυτό, είναι χρήσιμο να γίνει διάκριση μεταξύ των πολιτικών για τη βελτίωση της κατάστασης των υπηκόων τρίτων χωρών, τις πολιτικές που αποσκοπούν στη δημιουργία του κατάλληλου οικονομικού και κοινωνικο-πολιτιστικού περιβάλλοντος για επιτυχή ένταξη, τις πολιτικές για την κάλυψη των αναγκών πληροφόρησης και για την ανάπτυξη του διαλόγου, και τις πολιτικές που αποσκοπούν στην καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.

III.4.1. Βελτίωση της κατάστασης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Κοινότητα

124. Οποιαδήποτε επιτυχημένη πολιτική στον τομέα της κοινωνικής ένταξης πρέπει απαραίτητως να περιλαμβάνει ορισμένα στοιχεία. Το πρώτο βασικό στοιχείο είναι η προοπτική και εγγύηση του καθεστώτος μόνιμης κατοικίας. Η ασφάλεια της διαμονής και η μόνιμη κατοικία για όλους όσους πληρούν τους όρους σταθερότητας αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για να επιτύχει η ένταξη. Χωρίς τη βάση αυτή, η αβεβαιότητα θα υπεισέλθει σε άλλες πτυχές της διαδικασίας ένταξης όπως η οικογενειακή επανένωση, η πρόσβαση στην απασχόληση, η κατοικία, η υγεία, η εκπαίδευση και η κατάρτιση κλπ. Εξάλλου, η προσωπική βούληση ενός μετανάστη εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το κατά πόσο αισθάνεται ασφαλής με το καθεστώς του. Γι' αυτό το λόγο, η Επιτροπή πρότεινε στην ανακοίνωσή της του 1991 να προβλεφθεί η θέσπιση, με κοινή συμφωνία, άδειας μόνιμης διαμονής η οποία θα χορηγείται μετά από μια ορισμένη περίοδο.
125. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει επίσης να δοθεί στο καθεστώς των μελών της οικογένειας των νόμιμων μεταναστών. Δεν είναι λογικό τα μέλη της οικογένειας να εξακολουθούν να εξαρτώνται από το καθεστώς του μετανάστη, ακόμη και μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα διαμονής. Τα παιδιά ή εγγόνια μεταναστών που δεν έχουν την ιθαγένεια του κράτους μέλους στο οποίο ζουν, αλλά έχουν διαμείνει στο κράτος μέλος επί ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα πρέπει να μπορούν να εξασφαλίσουν καθεστώς που να τους παρέχει ασφάλεια όταν θα υπερβούν την ηλικία υποχρεωτικής φοίτησης στο σχολείο. Επίσης, οι σύζυγοι εγκατεστημένων μεταναστών ή υπηκόων που έχουν γεννηθεί στο εξωτερικό πρέπει να έχουν αυτόνομο δικαίωμα διαμονής μετά από μία ορισμένη περίοδο. Τα πρόσωπα αυτά πρέπει λογικά να μπορούν να μείνουν στη χώρα σε περίπτωση θανάτου, διαζυγίου ή αναχώρησης του συζύγου τους από τη χώρα.

126. Ένα άλλο σημείο που απαιτεί προσοχή είναι η υποχρέωση, σε ορισμένα κράτη μέλη, για ξεχωριστή άδεια διαμονής ενώ έχει ήδη χορηγηθεί άδεια εργασίας. Η υποχρέωση αυτή διπλασιάζει τις διατυπώσεις και δημιουργεί ανασφάλεια για τον μετανάστη. Οι διπλές διατυπώσεις στοιχίζουν και είναι άχρηστες, ενώ η ανασφάλεια αποτελεί εμπόδιο για το στόχο της ένταξης.
127. Στην ανακοίνωση του 1991, η Επιτροπή διατύπωσε επίσης την άποψη της ότι η λογική της εσωτερικής αγοράς επιβάλλει την κατάργηση του όρου της ιθαγένειας για την άσκηση ορισμένων δικαιωμάτων. Ένα πρώτο βήμα επομένως θα ήταν να μπορούν οι υπήκοοι τρίτων χωρών να μετακινούνται ελεύθερα μέσα στην Ένωση με βάση την άδεια διαμονής τους, η οποία θα αντικαθιστά οποιαδήποτε τυχόν υφιστάμενη απαίτηση θεώρησης. Η συμφωνία του Schengen προβλέπει το δικαίωμα αυτό της ελεύθερης κυκλοφορίας, αλλά ισχύει μόνο για τις χώρες που υπέγραψαν τη συμφωνία του Schengen. Η Επιτροπή πιστεύει ότι το δικαίωμα αυτό θα πρέπει να εξασφαλιστεί για όλη την Ένωση γενικά. Σχετικά με αυτό, πρώτον, όσον αφορά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, πρότεινε να καταστούν ισοδύναμες με θεώρηση οι άδειες διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε ένα από τα κράτη μέλη. Η πρόταση αυτή έχει περιληφθεί στο σχέδιο σύμβασης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών η οποία έχει υποβληθεί στο Συμβούλιο¹⁰. Δεύτερον, για να επιτρέπεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος μέλος να κυκλοφορούν ελεύθερα μέσα στην Ένωση για σύντομες περιόδους παραμονής, η Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει πρόταση η οποία θα τους επιτρέπει να εισέλθουν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους χωρίς θεώρηση, ακόμη και στις περιπτώσεις που το σχετικό κράτος μέλος θα απαιτούσε διαφορετική θεώρηση για τους υπηκόους των εν λόγω τρίτων χωρών.
128. Ένα άλλο στοιχείο που πρέπει να εξετασθεί είναι η ελεύθερη κυκλοφορία με σκοπό την έναρξη οικονομικής δραστηριότητας. Οι κοινωνικοί εταίροι που εκπροσωπούνται στη Μόνιμη Επιτροπή Απασχόλησης ζήτησαν, στις 14 Μαΐου 1992, να αρθούν τα εμπόδια για την απασχόληση σε άλλο κράτος μέλος των υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν καθεστώς μόνιμης διαμονής σε ένα κράτος μέλος. Η ιδέα αυτή αναφερόταν ήδη στο πρόγραμμα εργασίας 1991, το οποίο προέβλεπε την "εξέταση, στο πλαίσιο των ανάλογων συνεδριάσεων, της δυνατότητας αναγνώρισης στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν επί μακρό χρονικό διάστημα στα κράτη μέλη ορισμένων δικαιωμάτων ή δυνατοτήτων, παραδείγματος χάρι όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά εργασίας."¹¹
129. Τώρα πρέπει να θεσπισθούν διατάξεις για την επίτευξη του στόχου αυτού. Ένα πρώτο βήμα για τη βελτίωση του τομέα αυτού θα ήταν να παρέχουν τα κράτη μέλη προτεραιότητα στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα και νόμιμα σε άλλα κράτη μέλη, όταν οι κενές θέσεις απασχόλησης δεν μπορούν να καλυφθούν από υπηκόους της Κοινότητας. Άλλο ένα βήμα προς αυτή την κατεύθυνση θα ήταν να επιτραπεί σ' αυτούς τους υπηκόους τρίτων χωρών η πρόσβαση στην απασχόληση σε άλλο κράτος μέλος ως απάντηση σε προσφορά εργασίας. Επίσης πρέπει να εξετασθεί η περίπτωση των αυτοτελώς απασχολούμενων ατόμων που ζητούν το δικαίωμα εγκατάστασης σε άλλο κράτος μέλος.

10 COM(93)684 τελικό, υπεβλήθη στο Συμβούλιο στις 10 Δεκεμβρίου 1993.

11 WGI 930, σελίδα 6

130. Στην εισαγωγή του προγράμματος εργασίας 1991, αναφερόταν ότι "από άποψη κοινωνικής δικαιοσύνης, η γενική προσέγγιση πρέπει να είναι να εξετάζεται ποια από τα δικαιώματα που έχουν οι υπήκοοι των κρατών μελών μπορούν να παρέχονται και στους υπηκόους τρίτων χωρών¹². Στην ανακοίνωση του 1991 για τη μετανάστευση, η Επιτροπή ανέφερε ότι " ... η ισότητα μεταχείρισης για τους μετανάστες σε νόμιμη κατάσταση είναι θεμελιώδης στόχος για το σύνολο της κοινωνίας"¹³. Τα κράτη μέλη πρέπει τώρα να αναθεωρήσουν τη νομοθεσία τους ώστε να αφαιρέσουν τον όρο της ιθαγένειας για την άσκηση ορισμένων δικαιωμάτων ή για τη χορήγηση ορισμένων πλεονεκτημάτων, που δεν αιτιολογείται πλέον από αντικειμενικούς λόγους.
131. Στην ανακοίνωση του 1991, η Επιτροπή ανέφερε ότι πρέπει να εξασφαλισθεί η τήρηση των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί στις συμφωνίες με τρίτες χώρες, που προβλέπουν ίση μεταχείριση των εργαζομένων από τις χώρες αυτές όσον αφορά την αμοιβή, τις συνθήκες εργασίας και κοινωνικής ασφάλειας. Η Επιτροπή συνεχίζει να χρησιμοποιεί τα μέσα που διαθέτει για να παρακολουθεί την αυστηρή εφαρμογή των διατάξεων αυτών των συμφωνιών στα κράτη μέλη, με βάση τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.
132. Η διεθνής σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους, που εκδόθηκε από τη γενική συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 18 Δεκεμβρίου 1990, πρέπει να κυρωθεί από 20 κράτη για να μπορέσει να τεθεί σε ισχύ. Η κύρωση της σύμβασης αυτής από τα κράτη μέλη θα εξέφραζε τη σημασία που αποδίδει η Ένωση στη βελτίωση της θέσης των εργαζόμενων μεταναστών και των οικογενειών τους που διαμένουν στην Ένωση και θα εξασφάλιζε την αντιστοιχία των δικαιωμάτων που τους παρέχονται στους ύψιστους διεθνείς κανόνες.
133. Οι νόμοι σχετικά με την πολιτογράφηση και ιθαγένεια διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών, εφόσον εκφράζουν διαφορετικές ιστορικές και φιλοσοφικές έννοιες της ιθαγένειας. Όπως αναφέρεται σαφώς στη "δήλωση για την ιθαγένεια κράτους μέλους" που είναι προσαρτημένη στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το θέμα του εάν ένα άτομο έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους ρυθμίζεται αποκλειστικά και μόνο από τη νομοθεσία του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους. Η πολιτογράφηση αποτελεί ωστόσο θεωρητικά σημαντικό έννομο μέσο για την προώθηση της ένταξης των διαμενοντων μεταναστών και των επόμενων γενεών που γεννιούνται στη χώρα. Τα πλεονεκτήματα της πολιτογράφησης για τους νόμιμους μετανάστες είναι η νόμιμη διαμονή, η ελεύθερη κυκλοφορία στην Κοινότητα και η παροχή πλήρων αστικών και πολιτικών δικαιωμάτων. Επίσης μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην παροχή κινήτρων προς το μετανάστη για την εκμάθηση της γλώσσας και τη χρησιμοποίηση και συνεισφορά στους εθνικούς και κοινωνικούς οργανισμούς.

12 WGI 930, σελίδα 28

13 SEC(91)1855 τελικό, παράγραφος 59

III.4.2. Η δημιουργία των κατάλληλων οικονομικών και κοινωνικο-πολιτιστικών συνθηκών για την επιτυχή κοινωνική ένταξη

134. Η απασχόληση των μεταναστών και των εθνικών μειονοτήτων συνεχίζει να εμποδίζεται από ανισότητες στην αγορά εργασίας, που είναι αποτέλεσμα της έλλειψης τυπικών προσόντων, από την αδυναμία των βιομηχανιών στις οποίες κατά παράδοση απασχολούνται οι μετανάστες, την ανεπαρκή εκπαίδευση ή τις περιορισμένες γνώσεις της γλώσσας του κράτους μέλους στο οποίο διαμένουν, τις περιορισμένες προοπτικές απασχόλησης και σταδιοδρομίας που παρέχονται στους μετανάστες και τη διακριτική μεταχείριση (εν γένει συγκαλυμμένη) στο στάδιο της πρόσληψης. Τα κοινοτικά μέσα και η κοινοτική πολιτική για την καταπολέμηση της ανεργίας και του αποκλεισμού πρέπει να προσέξουν ιδιαίτερα τη θέση των μεταναστών. Τα μέτρα που θεσπίζονται στο πλαίσιο του Κοινωνικού Ταμείου πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές ανάγκες τους.
135. Άλλα στοιχεία σημαντικά για την επιτυχή κοινωνική ένταξη είναι η στέγη και η υγεία. Ωστόσο, τα προβλήματα στέγασης και πρόσβασης στις υγειονομικές υπηρεσίες δεν περιορίζονται μόνο στους μετανάστες. Τα θέματα αυτά πρέπει επομένως να εξετασθούν στο κοινοτικό πρόγραμμα κατά του αποκλεισμού.
136. Οι μετανάστες αντιμετωπίζουν στην αγορά εργασίας τις ίδιες πιέσεις με τους υπηκόους των κρατών μελών, αλλά μπορεί επίσης να αντιμετωπίσουν και άλλα ειδικά προβλήματα. Τα προβλήματα που συναντούν στην αγορά εργασίας οι μετανάστες ποικίλλουν επίσης ανάλογα με την ηλικία και το φύλο. Τα ειδικά μέτρα και οι δυνατότητες κατάρτισης που παρέχονται στα άτομα ηλικίας 15 έως 25 ετών θα έπρεπε να μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές ανάγκες των μεταναστών και των μελών των εθνικών κοινοτήτων. Επίσης, τα άτομα από 23 έως 30 ετών μπορεί να ευρίσκονται σε ιδιαίτερα δυσμενή θέση: συχνά ήρθαν για να συναντήσουν την οικογένειά τους και άρχισαν το σχολείο πολύ αργά. Στις περιπτώσεις αυτές, τα τυπικά προσόντα μπορεί να μην είναι τα κατάλληλα, και πολλές φορές μπορεί να μην μιλούν καλά τη γλώσσα της χώρας. Τα άτομα αυτής της ηλικίας, μαζί με τους ανέργους της πρώτης γενιάς, έχουν ελάχιστες πιθανότητες να βρουν ανάλογη εργασία και πρέπει να τύχουν ειδικής μεταχείρισης. Οι γυναίκες μετανάστες και οι νέες κοπέλες μπορεί να συναντήσουν ακόμη σοβαρότερα εμπόδια όσον αφορά την κατάρτιση, την απασχόληση και τέλος, την πρόωθηση. Τα προβλήματα αυτά αντικατοπτρίζουν μόνο ένα μέρος της κατάστασης. Η πλειοψηφία των μεταναστών έχουν πράγματι ενταχθεί στην αγορά εργασίας και συνεχίζουν να συνεισφέρουν σημαντικά στις εθνικές οικονομίες ως εργαζόμενοι και επαγγελματίες και με τη δημιουργία μικρομεσαίων επιχειρήσεων.
137. Το άρθρο 2 παράγραφος 3 της Συμφωνίας για την Κοινωνική Πολιτική, που προβλέπει τη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας των συνθηκών απασχόλησης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος της Κοινότητας, δημιουργεί μια νέα βάση για προτάσεις της Επιτροπής στον τομέα αυτό¹⁴.
138. Η οδηγία¹⁵ για την εκπαίδευση των παιδιών μεταναστών εργαζομένων αποτελεί βασικό σημείο αναφοράς, αν και η εφαρμογή της περιορίζεται στα παιδιά των υπηκόων των κρατών μελών που μετακινούνται εντός της Κοινότητας. Σε δήλωση

14 Βλέπε ανακοίνωση σχετικά με την εφαρμογή της Συμφωνίας για την Κοινωνική Πολιτική που υποβλήθηκε από την Επιτροπή στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - COM(93)600 τελικό της 14ης Δεκεμβρίου 1993.

15 Οδηγία της 25ης Ιουλίου 1977, ΕΕ αριθ. L 199 της 06.08.1977

στα πρακτικά του Συμβουλίου, ωστόσο, τα κράτη μέλη εξέφρασαν την πολιτική βούληση τα μέτρα που λαμβάνονται να ανταποκρίνονται και στις ανάγκες των παιδιών από τρίτες χώρες.

139. Εξάλλου, από το 1976, η Επιτροπή προώθησε, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, πρότυπα σχέδια για την εκπαίδευση των παιδιών μεταναστών, στα οποία συμπεριλαμβάνονται και τα παιδιά από τρίτες χώρες. Τα σχέδια αυτά έδωσαν προτεραιότητα στη βελτίωση των εκπαιδευτικών διαρθρώσεων διδασκαλίας και εκμάθησης της χώρας υποδοχής, καθώς και στην κατάρτιση των διδασκόντων που είναι υπεύθυνοι για την εκπαίδευση αυτή, ως βασικές προϋποθέσεις για την επιτυχή ενσωμάτωση των νέων μεταναστών στην εκπαίδευση, συμπεριλαμβανομένων και των νέων μεταναστών δεύτερης γενιάς, πολλοί από τους οποίους εξακολουθούν να έχουν ειδικές γλωσσικές ανάγκες. Ιδιαίτερη σημασία δόθηκε επίσης στην εκπαίδευση των μεταναστών στη μητρική τους γλώσσα, ώστε να ενισχυθούν η αυτοπεποίθησή τους και οι γνωστικές τους ικανότητες, αλλά και ως συνεισφορά στις προσπάθειες των κρατών μελών να διαφοροποιήσουν τις διαρθρώσεις διδασκαλίας των γλωσσών. Η συνεργασία αυτή αναμένεται να επεκταθεί ακόμη περισσότερο στο πλαίσιο του νέου προγράμματος δράσης (SOCRATES). Η πρόταση της Επιτροπής για ένα πρόγραμμα σχετικά με την επαγγελματική κατάρτιση (LEONARDO), προβλέπει ενέργειες που θα παράσχουν ίσες ευκαιρίες πρόσβασης στην αρχική και συνεχή κατάρτιση στις μειονεκτούσες ομάδες. Έτσι, τα μέτρα αυτά μπορούν να απευθύνονται ιδίως στους νέους μετανάστες, δεδομένου μάλιστα ότι η πολιτική της Επιτροπής είναι να συνδυάζει, σε πολιτικό και επιχειρησιακό επίπεδο, την εφαρμογή των πολιτικών στόχων που ορίζονται στα άρθρα 126 και 127 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το ELAINE (βλέπε πιο κάτω) έχει επίσης σχέση με ένα πρόγραμμα συνεργασίας στον τομέα της εκπαίδευσης στις πόλεις, που αποσκοπεί στην εκμάθηση της γλώσσας σε πολυπολιτισμικό περιβάλλον, το οποίο διαχειρίζεται το δίκτυο Eurocity με την υποστήριξη της Επιτροπής.

III.4.3. Πληροφόρηση και διάλογος

140. Η διάδοση των πληροφοριών μέσω δικτύων εμπειρογνομόνων συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην τεχνογνωσία των προσώπων που ασχολούνται με την κοινωνική ένταξη. Η Επιτροπή υποστηρίζει δύο τέτοια δίκτυα, το ένα εκ των οποίων, το RIMET (Réseau d'Information sur les Migrations des Etats Tiers) δημοσιεύει κάθε έτος μία έκθεση για την κατάσταση στα κράτη μέλη. Η έκθεση του 1992 περιγράφει τη στάση απέναντι στους ελέγχους, τις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας και την πρόκληση της ένταξης¹⁶. Το άλλο, το ELAINE (European Local Authorities Interactive Network for Ethnic Minorities Policies), προωθεί την αμοιβαία ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των υπαλλήλων των τοπικών αρχών που ασχολούνται με τους μετανάστες σε τοπικό επίπεδο. Η χρησιμοποίηση αυτών των δικτύων θα διευρυνθεί.
141. Θα ήταν χρήσιμο να συσταθεί στο επίπεδο της Ένωσης ένας μηχανισμός ο οποίος θα επιτρέπει στους οργανισμούς που είναι αρμόδιοι για το συντονισμό της πολιτικής για την κοινωνική ένταξη σε εθνικό επίπεδο και τους άλλους αρμόδιους για την πολιτική αυτή στο πλαίσιο των εθνικών διοικήσεων να παρακολουθούν τις εξελίξεις και να ανταλλάσσουν πληροφορίες και εμπειρίες. Ένα τέτοιο δίκτυο θα μπορούσε να οργανωθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεννοήσεων, που θεσπίστηκε με την απόφαση της Επιτροπής της 8ης Ιουνίου 1988¹⁷.

16 V/5819/93, Ιούνιος 1993

17 88/384/ΕΟΚ

142. Στο ψήφισμα της 16ης Ιουλίου 1985 σχετικά με τις κατευθύνσεις της κοινοτικής πολιτικής για τη μετανάστευση¹⁸, το Συμβούλιο αναγνώρισε τη σκοπιμότητα ενός διαλόγου σε κοινοτικό επίπεδο με τις ενώσεις των μεταναστών εργαζομένων. Για το σκοπό αυτό δημιουργήθηκε το Forum των μεταναστών δημιουργήθηκε με πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με χρηματοδότηση της Επιτροπής, το οποίο πολιτικά ανεξάρτητο.

Το Forum έθεσε τους ακόλουθους στόχους:

- καθιέρωση διαλόγου και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των πληθυσμών των μεταναστών.
- βελτίωση, με δικές του πρωτοβουλίες, των διεθνικών και διακοινοτικών σχέσεων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.
- προώθηση εν γένει των συμφερόντων των μεταναστών και προσφύγων που κατάγονται από μη κοινοτικές χώρες (τρίτες χώρες).
- δράση για ίσα δικαιώματα, ελεύθερη κυκλοφορία, δικαίωμα εργασίας και εγκατάστασης, δικαίωμα ψήφου των μεταναστών.

Σε κάθε κράτος μέλος έχουν δημιουργηθεί ή δημιουργούνται ομάδες υποστήριξης, με σκοπό τη διεύρυνση της δημοκρατικής βάσης, των διαρθρώσεων και της αντιπροσώπευσης του Forum. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να υποστηρίζει το Forum.

III.4.4. Η καταπολέμηση της φυλετικής διάκρισης και η αντιμετώπιση του προβλήματος του ρατσισμού και της ξενοφοβίας

143. Όπως αποδείχτηκε με την έγκριση επίσημης δήλωσης και ενός σχεδίου δράσης από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης (Βιέννη, Οκτώβριος 1993), οι πολιτικές για μη διακριτική μεταχείριση επείγουν πολύ περισσότερο λόγω του πρόσφατου κύματος εκδηλώσεων ρατσισμού και ξενοφοβίας. Οι εκδηλώσεις ρατσισμού και ξενοφοβίας σε ορισμένα κράτη μέλη, που έφθασαν μέχρι τις σωματικές επιθέσεις, τον εμπρησμό και το έγκλημα, απαιτούν τη λήψη μέτρων. Αν και η ευθύνη για την αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού ανήκει στα κράτη μέλη, η Επιτροπή προσπάθησε να ενθαρρύνει και να διευκολύνει τη συζήτηση για το θέμα αυτό σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για το σκοπό αυτό, ανέλαβε μία εμπειριστατωμένη εκτίμηση των νομικών ρυθμίσεων που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη μέλη για την καταπολέμηση κάθε μορφής διάκρισης, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Τα αποτελέσματα της μελέτης αυτής δημοσιεύθηκαν με τον τίτλο "Νομικά μέσα για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας". Η μελέτη αυτή κατέληγε στο συμπέρασμα ότι τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάσουν τα συστήματα δικαστικής ανόρθωσης που παρέχονται στους κατοίκους τους σε περίπτωση ρατσιστικών ενεργειών, να προβλέψουν τα μέσα για δικαστική ανόρθωση, εάν δεν υπάρχουν, να μεριμνούν για την αυστηρή εφαρμογή τους και να καταβάλουν προσπάθεια ώστε τα θύματα και οι δράστες να πεισθούν ότι οι παραβάσεις θα διώκονται. Η Επιτροπή προτίθεται να αναθεωρήσει και να ενημερώσει τη μελέτη αυτή το 1994.

144. Η Επιτροπή προσπάθησε επίσης να προωθήσει τις ενέργειες σε άλλα επίπεδα και υποστηρίζει οικονομικά πολλά σχέδια μη κυβερνητικών οργανώσεων σχετικά με το θέμα των "ανθρωπίνων δικαιωμάτων" και της "κοινωνικής ένταξης των μεταναστών", των οποίων ο στόχος είτε άμεσα είτε έμμεσα είναι η καταπολέμηση των διακρίσεων και η προώθηση της ένταξης. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να χρησιμοποιεί τα διάφορα μέσα που διαθέτει για να ενθαρρύνει τις πρωτοβουλίες αυτού του είδους.
145. Πρέπει να δημιουργηθούν εθνικά συστήματα παρακολούθησης των επεισοδίων ρατσιστικού χαρακτήρα, ούτως ώστε να υπάρχουν αξιόπιστες στατιστικές πληροφορίες σχετικά με τις τάσεις. Παράλληλα, η κατάρτιση των δημοσίων υπηρεσιών που έρχονται σε επαφή με εθνικές μειονότητες πρέπει να βελτιωθεί, ιδίως στους δασκάλους, την αστυνομία και το προσωπικό των υπηρεσιών μετανάστευσης, κοινωνικής στέγης, υγείας και κοινωνικής ασφάλειας. Πρέπει να επισταθεί η προσοχή των αρμοδίων για την παροχή πληροφοριών, με τη βοήθεια κώδικων συμπεριφοράς, στη σημασία του ρόλου που μπορεί να διαδραματίσουν για την εξάλειψη των ρατσιστικών προκαταλήψεων.
146. Οι κοινωνικοί εταίροι πρέπει επίσης να συμμετάσχουν στη διαδικασία αυτή, και θα ήταν χρήσιμο να παροτρυνθούν να καταρτίσουν κώδικες καλών κοινωνικών σχέσεων στον τόπο εργασίας, όπως ο κοινοτικός κώδικας πρακτικής που απαγορεύει τις φυλετικές διακρίσεις στον τομέα της απασχόλησης, ο οποίος μπορεί να βασισθεί στον κοινωνικό διάλογο, που θεσπίστηκε με τη συμφωνία για την κοινωνική πολιτική που είναι προσαρτημένη στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σκοπός αυτού του κώδικα θα ήταν η καταπολέμηση του ρατσισμού στον τόπο εργασίας με την κατάρτιση σε κοινοτικό επίπεδο κατευθυντήριων γραμμών που απαγορεύουν τις φυλετικές διακρίσεις και δίνουν συμβουλές στους κοινωνικούς εταίρους σχετικά με την απαιτούμενη συμπεριφορά. Η προπαρασκευαστική εργασία για το σκοπό αυτό έχει ήδη αρχίσει, με διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους και σε συνεργασία με εθνικούς εμπειρογνώμονες και ερευνητές.
147. Το πρόβλημα του ρατσισμού και της ξеноφοβίας υπήρξε το θέμα κοινής δήλωσης του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής το 1986. Από τότε, η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξеноφοβίας ορίστηκε ως στόχος προτεραιότητας από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επανειλημμένα ζήτησε να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα. Για να παρακινηθούν οι νέοι να ενημερωθούν και να αναγνωρίσουν την πραγματική αξία της πολιτιστικής ποικιλίας, η πρόσφατη πρόταση της Επιτροπής για πρόγραμμα δράσης στον τομέα των νέων (Οι νέοι για την Ευρώπη III) προβλέπει την υποστήριξη των σχεδίων που αποσκοπούν στην καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξеноφοβίας και απευθύνεται σε όλους τους νέους που ζουν στα κράτη μέλη.
148. Το Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων πρόσφατα εξέδωσε συμπεράσματα τα οποία αναγνωρίζουν τη σημασία του έργου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα αυτό και κυρώνουν μία σειρά μέτρων που αποσκοπούν κατ' αρχάς στη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών για την πρόληψη των ενεργειών ρατσισμού και ξеноφοβίας. Το Συμβούλιο αναγνώρισε επίσης ότι απαιτούνται και άλλα συγκεκριμένα μέτρα.
149. Η Επιτροπή πιστεύει ότι είναι δυνατό να βελτιωθεί η συνεργασία σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξеноφοβίας. Τα συμπεράσματα που εξέδωσε το Συμβούλιο αναγνωρίζουν ότι πρέπει να ληφθούν γενικά μέτρα στα οποία θα περιλαμβάνεται και η προσέγγιση πολλών οργανισμών, καθώς και διάφορα στοιχεία - βελτίωση της συγκέντρωσης δεδομένων, κατάρτιση και διασυνοριακή συνεργασία. Τώρα θα πρέπει να

καταρτισθούν προτάσεις σ' αυτούς τους τομείς και σε άλλους, ως μέσα για την αντιμετώπιση της ρατσιστικής συμπεριφοράς, των ρατσιστικών ενεργειών και της φυλετικής διάκρισης, ούτως ώστε να διασφαλισθεί ότι θα χρησιμοποιηθούν πλήρως όλες οι δυνατότητες που παρέχονται από το νέο πλαίσιο της Συνθήκης.

IV. ΠΕΡΙΛΗΨΗ: ΝΕΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

150. Το Κεφάλαιο III περιέχει ορισμένες προτάσεις για τη χάραξη ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Οι προτάσεις αυτές περιλαμβάνουν ιδέες που πρέπει να συζητηθούν και να τελειοποιηθούν. Οι προτάσεις αυτές δεν αποσκοπούν στον καθορισμό ενός οριστικού προγράμματος εργασίας στο στάδιο αυτό, αλλά αποτελούν μόνο ένα πλαίσιο, το οποίο τα κράτη μέλη και η ίδια η Επιτροπή μπορούν να εξετάσουν, προκειμένου να καταρτίσουν το νέο πρόγραμμα δράσης που απαιτείται τώρα για να ληφθούν υπόψη οι δυνατότητες που παρέχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και για να τη διευκολύνουν να συνεχίσει μια ενεργό και γενική μεταναστευτική πολιτική. Το τελικό αυτό κεφάλαιο εκθέτει συνοπτικά τις ιδέες αυτές.

ΑΝΤΙΔΡΑΣΗ ΣΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΙΕΣΗ

1. Βελτίωση της συγκέντρωσης ακριβών πληροφοριών για π.χ.:
 - τις μεταναστευτικές μετακινήσεις προς την Ένωση.
 - τα βασικά αίτια των μετακινήσεων αυτών.
 - την εκτιμώμενη μεταναστευτική πίεση και αντίστοιχη μεταναστευτική ροή.
2. Μελέτη της σύστασης ενός "παρατηρητηρίου" της μετανάστευσης και ο ρόλος που θα μπορούσε να διαδραματίσει για να καλυφθούν οι ανάγκες πληροφόρησης σε μια γενική προσέγγιση των προκλήσεων σχετικά με τη μετανάστευση και το άσυλο.
3. Καθορισμός των μέτρων που πρέπει να ληφθούν για να αντιμετωπισθούν τα βαθύτερα αίτια των διαφόρων ειδών μεταναστευτικών κινήσεων σύμφωνα με τη δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του 1992 σχετικά με τις αρχές που διέπουν τις εξωτερικές πτυχές της μεταναστευτικής πολιτικής. Τα μέτρα αυτά μπορεί να αφορούν:
 - τις πολιτικές για τα ανθρώπινα δικαιώματα.
 - την ανθρωπιστική βοήθεια.
 - την πολιτική ασφάλειας.
 - τις δημογραφικές πολιτικές.
 - το εμπόριο, την ανάπτυξη, τις πολιτικές συνεργασίας.
 - τα προγράμματα ανταλλαγής για ορισμένες ομάδες στόχους των χωρών καταγωγής, και ιδίως των γειτονικών χωρών.
 - εν ανάγκη, θα μπορούσαν να απευθύνονται σε συγκεκριμένες χώρες ή περιφέρειες καταγωγής.

ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΡΟΗΣ

Γενικές πολιτικές εισδοχής

4. Ολοκλήρωση του προγράμματος εργασίας του 1991, με ιδιαίτερη έμφαση στην :
 - εκπόνηση μιας σύμβασης για την οικογενειακή επανένωση,
 - ολοκλήρωση των εργασιών στον τομέα της εισδοχής των εργαζομένων, των αυτοτελώς απασχολούμενων, των σπουδαστών και υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Κοινότητα.

5. Προσέγγιση και, ει δυνατόν, εναρμόνιση των πολιτικών εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους με ιδιαίτερη προσοχή στη θέση ορισμένων ευπρόσβλητων ομάδων, όπως οι γυναίκες που είναι θύματα σωματεμπορίας.

Πρόσφυγες και άλλα πρόσωπα που έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία

6. Εφαρμογή του σχεδίου δράσης που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 1993 σχετικά με:
 - την εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού του πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 1Α της Σύμβασης της Γενεύης.
 - τον καθορισμό ελάχιστων κανόνων για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου.
7. Κατάρτιση μιας σύμβασης για τις αιτήσεις ασύλου που είναι προφανώς αβάσιμες και εφαρμογή της αρχής της τρίτης χώρας υποδοχής.
8. Εναρμόνιση των πολιτικών όσον αφορά τα άτομα που δεν μπορούν να γίνουν δεκτά ως πρόσφυγες, αλλά τα οποία τα κράτη μέλη δεν υποχρεώνουν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους λόγω της γενικής κατάστασης που επικρατεί στη χώρα αυτή.
9. Εναρμόνιση των καθεστώτων προσωρινής προστασίας.
10. Δημιουργία ενός συστήματος παρακολούθησης των ικανοτήτων απορρόφησης και δημιουργία ενός μηχανισμού που θα επιτρέπει την υποστήριξη των κρατών μελών που είναι διατεθειμένα να βοηθήσουν άλλα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν καταστάσεις μαζικής συρροής, καθώς και την ενίσχυση σχεδίων των κρατών μελών ή τρίτων χωρών διέλευσης που αντιμετωπίζουν ξαφνικά νέες πιέσεις.

Παράνομη μετανάστευση

11. Βελτίωση των διαδικασιών για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις διαδρομές και τους μεταφορείς λαθρομεταναστών και για τη θέσπιση ανάλογων μέτρων παρακολούθησης προληπτικού χαρακτήρα.
12. Έγκριση και εφαρμογή του αναθεωρημένου σχεδίου σύμβασης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων.
13. Εφαρμογή μέτρων για τον εντοπισμό ατόμων που διαμένουν παράνομα στην Κοινότητα με αντικειμενικό σκοπό κυρίως την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης.
14. Καθορισμός ελάχιστων κανόνων για τη μεταχείριση όσων ευρίσκονται σε παράτυπη κατάσταση. (Βλέπε επίσης σημείο 22)
15. Καθορισμός κατευθυντήριων γραμμών για τις πολιτικές επαναπατριsmού ορισμένων ιδιαίτερα ευπρόσβλητων ομάδων, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι.
16. Προσέγγιση των συστημάτων για τον εκούσιο επαναπατριsmό των παράνομων μεταναστών και ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών με σκοπό τη διευκόλυνση του επαναπατριsmού στις ανάλογες περιπτώσεις, και διεύρυνση της συνεργασίας αυτής με τις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες.

17. Σύναψη συμφωνιών επανεισοδοχής με τις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες και δημιουργία της αναγκαίας σύνδεσης μεταξύ των συμφωνιών αυτών και των αντίστοιχων εξωτερικών συμφωνιών της Κοινότητας, και εξέταση των συνεπειών των συμφωνιών επανεισοδοχής για ορισμένες χώρες καταγωγής ή διέλευσης.

ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΝΤΑΣΗΣ ΥΠΕΡ ΤΩΝ ΝΟΜΙΜΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Βελτίωση της θέσης των υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο της Κοινότητας

18. Εναρμόνιση του νομικού καθεστώτος των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Κοινότητα προκειμένου να διασφαλισθεί μόνιμο δικαίωμα διαμονής στους μετανάστες και τα μέλη των οικογενειών τους που πληρούν τα κριτήρια σταθερότητας.
19. Θέσπιση μέτρων για την επίτευξη του στόχου της ελεύθερης κυκλοφορίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα.
20. Αναθεώρηση της νομοθεσίας των κρατών μελών προκειμένου να αρθούν οι όροι της ιθαγένειας για την άσκηση ορισμένων δικαιωμάτων ή για την παροχή πλεονεκτημάτων, που δεν δικαιολογούνται αντικειμενικά.
21. Έλεγχος της εφαρμογής από τα κράτη μέλη των συμφωνιών που έχουν συναφθεί με τρίτες χώρες όσον αφορά την ίση μεταχείριση των εργαζομένων από τις χώρες αυτές.
22. Κύρωση από τα κράτη μέλη της διεθνούς σύμβασης προστασίας των δικαιωμάτων όλων των μεταναστών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους, που εκδόθηκε από τον Ο.Η.Ε. στις 18 Δεκεμβρίου 1990.

Δημιουργία των κατάλληλων οικονομικών και κοινωνικο-πολιτιστικών συνθηκών για επιτυχή κοινωνική ένταξη

23. Ενέργειες για την καταπολέμηση της ανεργίας των υπηκόων τρίτων χωρών.
24. Ενέργειες για τους όρους απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος της Κοινότητας.
25. Συνέχιση της κατάρτισης ειδικών προγραμμάτων για μετανάστες στο πλαίσιο του νέου προγράμματος δράσης στον τομέα της εκπαίδευσης (SOCRATES) και του προγράμματος επαγγελματικής κατάρτισης (LEONARDO).

Πληροφόρηση και διάλογος

26. Διεύρυνση των δικτύων RIMET και ELAINE.
27. Διεύρυνση της διαδικασίας συνεννοήσεων που προβλέπεται στην απόφαση 88/384 της Επιτροπής, προκειμένου να διασφαλισθεί η συμμετοχή όλων των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την πολιτική κοινωνικής ένταξης στο πλαίσιο των εθνικών διοικήσεων.
28. Συνέχιση της υποστήριξης του Forum των μεταναστών.

Καταπολέμηση των φυλετικών διακρίσεων και αντιμετώπιση του προβλήματος του ρατσισμού και της ξενοφοβίας

29. Αναθεώρηση και ενημέρωση της έκθεσης "Νομικά μέσα για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας".
30. θέσπιση συστημάτων για την παρακολούθηση των επεισοδίων ρατσιστικού χαρακτήρα.
31. Κοινοτικός κώδικας συμπεριφοράς που απαγορεύει τις φυλετικές διακρίσεις στον τομέα της απασχόλησης.
32. Κατάρτιση προτάσεων στον τομέα της εκπαίδευσης, της πληροφόρησης και της νομοθεσίας που θα συμβάλουν στη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την πρόληψη της ξενοφοβίας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι : ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΩΝ ΡΟΩΝ

1. Γενικοί αριθμοί όσον αφορά την μετανάστευση

1. Οι ακόλουθοι πίνακες περιγράφουν τα γενικά πρότυπα μετανάστευσης κατά την περίοδο 1989-1992. Καίτοι η ανακοίνωση δεν ασχολείται με την μετανάστευση πολιτών της ΕΚ, οι πίνακες δείχνουν μ'έναν επεξηγηματικό τρόπο ότι οι μετακινήσεις αυτές είναι σημαντικότερες σε ποσοτικούς όρους απ'ό,τι οι μετακινήσεις μεταναστών που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών. Δυστυχώς, δεν διατίθενται στατιστικά στοιχεία για όλα τα κράτη μέλη καθ'όλη τη διάρκεια της σχετικής περιόδου. Αυτό αφορά ειδικότερα τους αριθμούς που αναφέρονται ως "σύνολο", διότι αντιπροσωπεύουν μόνον συνολικούς αριθμούς για ορισμένα κράτη μέλη και δεν αντιπροσωπεύουν το συνολικό αριθμό όσον αφορά την μετανάστευση και την αποδημία προς ή από την Ένωση ως σύνολο. Ο συνολικός αριθμός μεταναστών για το 1992, για παράδειγμα, εκτιμάται από το EUROSTAT περίπου σε 2 εκατ. άτομα, ενώ ο πίνακας δείχνει ένα σημαντικά χαμηλότερο αριθμό λόγω έλλειψης πλήρων δεδομένων από όλα τα κράτη μέλη. Επιπλέον, κατά την μελέτη αυτών των πινάκων, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα :

- Οι αριθμοί του 1992 για τη Γερμανία αφορούν μόνο το πρώτο εξάμηνο αυτού του έτους.
- Τα δεδομένα σχετικά με τη μετανάστευση στη Γαλλία δεν περιλαμβάνουν τους Γάλλους υπήκοους που επιστρέφουν στη Γαλλία.
- Τα δεδομένα για τη μετανάστευση στην Ισπανία αναφέρονται μόνο σε υπήκοους.
- Οι αριθμοί για την Ιρλανδία, την Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο είναι προσωρινού χαρακτήρα και στρογγυλεμένοι. Τα δεδομένα για την μετανάστευση στην Πορτογαλία δεν περιλαμβάνουν τους Πορτογάλους υπήκοους που επιστρέφουν στην Πορτογαλία.

Πίνακας ΙΑ : Συνολική μετανάστευση στα κράτη μέλη

Κράτος μέλος	1989	1990	1991	1992
Βέλγιο	54.149	62.682	67.460	66.763
Δανία	38.391	40.715	43.567	43.337
Γερμανία	1.522.190	1.256.250	1.182.027	666.585
Ελλάδα	38.644	42.021	24.346	32.132
Ισπανία	33.910	33.988	24.320	38.882
Γαλλία		94.855	102.108	110.867
Ιρλανδία		33.300	40.800	
Ιταλία	81.201	168.754	128.935	
Λουξεμβούργο	9.143	10.281	10.913	10.698
Κάτω Χώρες	98.916	117.350	120.237	116.928
Πορτογαλία				13.700
Ην. Βασίλειο	249.752	288.787	288.522	215.900
"σύνολο"	2.128.285	2.150.973	2.035.226	1.317.784

Πηγή : EUROSTAT

Πίνακας ΙΒ : Μετανάστευση υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη

Κράτη μέλη	1989	1990	1991	1992
Βέλγιο	21.071	25.837	29.294	27.971
Δανία	15.977	16.283	18.457	17.708
Γερμανία	649.213	328.800	792.737	
Ελλάδα	22.081	19.760	10.374	11.235
Ισπανία	7.880	8.381	7.273	12.735
Γαλλία		85.339	92.789	88.470
Ιρλανδία			3.200	4.600
Ιταλία	20.571	89.020	83.977	
Λουξεμβούργο	1.585	1.938	2.321	2.887
Κάτω Χώρες	50.318	83.301	84.285	
Πορτογαλία				12.200
Ην. Βασίλειο	115.917	128.404	116.938	95.000
"σύνολο"	906.602	789.053	1.243.636	274.798

Πηγή : EUROSTAT

Πίνακας ΙΓ : Συνολική μετανάστευση από τα κράτη μέλη

Κράτος μέλος	1989	1990	1991	1992
Βέλγιο	33.458	32.502	33.752	33.707
Δανία	34.949	32.383	32.629	31.915
Γερμανία	544.987	610.595	582.240	321.472
Ελλάδα				
Ισπανία		12.044	9.149	
Γαλλία				
Ιρλανδία				
Ιταλία				
Λουξεμβούργο	6.288	6.339	6.740	6.441
Κάτω Χώρες	47.485	45.321	45.297	
Πορτογαλία				25.700
Ην. Βασίλειο	142.081	163.884	168.515	149.700
"σύνολο"	811.237	905.058	880.313	570.927

Πηγή : EUROSTAT

Πίνακας ΙΑ : Μετανάστευση υπηκόων τρίτων χωρών από κράτη μέλη της ΕΚ

Κράτος μέλος	1989	1990	1991	1992
Βέλγιο	7.342	8.949	8.014	8.328
Δανία	6.773	6.369	7.639	8.330
Γερμανία	348.371	380.930	400.897	
Ελλάδα				
Ισπανία				
Γαλλία				
Ιρλανδία				
Ιταλία	3.340	4.172	3.913	
Λουξεμβούργο	1.172	1.215	1.221	1.195
Κάτω Χώρες	12.242	12.023	12.150	
Πορτογαλία				900
Ην. Βασίλειο	62.447	67.131	70.425	77.300
"σύνολο"	443.676	482.779	506.250	98.045

Πηγή : EUROSTAT

2. Ενδοευρωπαϊκή μετανάστευση

2. Στην περίπτωση των ενδοευρωπαϊκών μεταναστευτικών μετακινήσεων υπηκόων τρίτων χωρών, μπορούν να σημειωθούν δύο βασικές εξελίξεις. Πρώτον, τα κράτη της Κεντρικής Ευρώπης έχουν γίνει σημαντικές χώρες διαμετακόμισης. Δεύτερον, οι εθνικές συρράξεις και η ευπρόσβλητη θέση ομάδων μειονοτήτων δημιούργησαν ευρείας κλίμακας μεταναστευτικές μετακινήσεις από ορισμένες χώρες της Ανατολικής Ευρώπης. Ενώ ο εμφύλιος πόλεμος στην πρώην Γιουγκοσλαβία δημιούργησε εκατομμύρια ατόμων που μετακινήθηκαν χωρίς τη θέλησή τους, ομάδες μειονοτήτων, όπως οι τσιγγάνοι στη Ρουμανία, μετανάστευσαν επίσης κατά σημαντικούς αριθμούς.
3. Οι αναμενόμενες ευρείας κλίμακας μετακινήσεις πολιτών από την πρώην Σοβιετική Ένωση στη Δυτική Ευρώπη δεν συνέβησαν. Παρατηρήθηκε μετανάστευση κατά εθνικές μειονότητες (εθνότητα Γερμανών, εθνότητα Ελλήνων, εθνότητα Εβραίων, Αρμένιοι, Πολωνοί, Βούλγαροι, Ούγγροι) που ήταν οι πρώτες που χρησιμοποίησαν τις νέες ευκαιρίες μετανάστευσης που πρόσφεραν οι πολιτικές αλλαγές του 1989 και 1990. Μετανάστευσαν προς τις ΗΠΑ, τον Καναδά και το Ισραήλ, καθώς και προς ορισμένα κράτη μέλη. Το 1992, όμως, μόνον 12.000 αιτήσεις για χορήγηση ασύλου υποβλήθηκαν στα κράτη μέλη από πολίτες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, ο κύριος όγκος των οποίων (84%) αφορούσε τη Γερμανία.

4. Παρατηρήθηκε αξιοσημείωτη αύξηση στις βραχυπρόθεσμες μετακινήσεις από την πρώην Σοβιετική Ένωση φαινομενικά για τουριστικούς σκοπούς. Οι επισκέψεις αυτές, για παράδειγμα στην Πολωνία (που το 1991 δέχτηκε 7 εκατ. τουρίστες από την πρώην Σοβιετική Ένωση) είναι, στην πραγματικότητα, κυρίως εμπορικές, περιλαμβάνοντας εμπόριο αγαθών όπως η βότκα. θέτουν προβλήματα όταν οι "τουρίστες" παρατείνουν την παραμονή τους, με την ελπίδα να βρουν εργασία.
5. Οι βασικές όμως μεταναστευτικές μετακινήσεις όσον αφορά την πρώην Σοβιετική Ένωση θα είναι εσωτερικές. Στατιστικά στοιχεία από τη Rand Corporation δείχνουν ότι θα υπάρξει σημαντικός αριθμός Ρώσων που επιστρέφουν από άλλες δημοκρατίες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης. Για παράδειγμα, το 81% των Ρώσων που διαβιούν στο Τατζικιστάν προτίθενται να επιστρέψουν. Η επιθυμία μετακίνησης μπορεί να προέρχεται από εθνικές εντάσεις (διακρίσεις κατά των Ρώσων) ή οικονομικούς παράγοντες (σοβαρός αγροτικός υπερπληθυσμός π.χ. στην Κεντρική Ασία, στον Καύκασο, στη Μολδαβία). Εφόσον πλέον των 27 εκατ. Ρώσων διαβιούν έξω από τη Ρωσία, αυτό αποτελεί σημαντικότερο πιθανό παράγοντα μετανάστευσης. Η Ρωσία έπρεπε επίσης να αντιμετωπίσει την επιστροφή των στρατιωτικών που ήσαν τοποθετημένοι στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης.
6. Όσον αφορά την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, εξαιρουμένης της πρώην Γιουγκοσλαβίας, στον πίνακα 2 αναφέρεται ο αριθμός των υπηκόων αυτών των χωρών που ζητούν άσυλο σε κράτη μέλη. Με εξαίρεση τους Πολωνούς υπηκόους, ο αριθμός των υπηκόων εκάστης των εν λόγω χωρών που ζητούν χορήγηση ασύλου στα κράτη μέλη έχει πρακτικά διπλασιαστεί. Περίπου το 60-80% των αιτήσεων για χορήγηση ασύλου έχει υποβληθεί στη Γερμανία, αλλά ο αριθμός των αιτήσεων μειώθηκε σημαντικά κατόπιν των πρόσφατων αλλαγών της γερμανικής νομοθεσίας περί ασύλου. Είναι ακόμα πολύ νωρίς για να προβλέψουμε κατά πόσον αυτό θα είναι μια μακροπρόθεσμη εξέλιξη ή θα οδηγήσει σε επαναπροσανατολισμό αυτών των αιτήσεων για χορήγηση ασύλου σε άλλα κράτη μέλη. Προς το παρόν, όμως, φαίνεται παρακινδυνευμένη η παρέκταση των αριθμών για το 1991 και 1992 στο 1994 και εξής.

Πίνακας 2 : αριθμός αιτούντων άσυλο από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη (εξαιρουμένης της πρώην Γιουγκοσλαβίας) στα κράτη μέλη

Χώρα προέλευσης	1991	1992
Βουλγαρία	15.094	33.203
Τσεχοσλοβακία	1.873	3.109
Ουγγαρία	646	1.163
Πολωνία	5.899	5.979
Ρουμανία	50.872	111.346
Σύνολο	76.375	156.792

Πηγή : κράτη μέλη

7. Τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης κατέστησαν πρόσφατα σημαντικές χώρες διαμετακόμισης. Αξιόπιστοι αριθμοί δεν είναι εύκολο να διατεθούν, αλλά εκτιμάται ότι έχουν σημειωθεί

σημαντικές μεταναστευτικές ροές. Είναι σαφές, για παράδειγμα, ότι Σομαλοί και Κινέζοι χρησιμοποιούν αυτές τις χώρες για διαμετακόμιση. Η Πολωνία έχει αντιμετωπίσει σημαντικές μεταναστευτικές μετακινήσεις από τη Ρουμανία, την Τσεχοσλοβακία, τη Βουλγαρία και το Βιετνάμ. Το 1992 στην Ουγγαρία και την Πολωνία σημειώθηκε έντονα αυξημένος αριθμός επιχειρούμενων παράτυπων διελεύσεων των συνόρων.

8. Η κατάσταση στην πρώην Γιουγκοσλαβία δημιούργησε την πλέον δραματική ενδοευρωπαϊκή μεταναστευτική μετακίνηση. Σύμφωνα με τον UNHCR, μέχρι το Μάρτιο του 1993 ο αριθμός των ατόμων που μετακινήθηκαν χωρίς τη θέλησή τους και των άλλων θυμάτων που χρειάζονται προστασία αυξήθηκε σε 3,8 εκατ. Φαίνεται σαφώς ότι στην Ευρώπη, οι βίαιες εθνικές συρράξεις μπορούν γρήγορα να δημιουργήσουν μαζικές μεταναστευτικές μετακινήσεις. Οι αριθμοί που παρέχει ο UNHCR δείχνουν ότι σχετικά χαμηλός αριθμός χωρών δέχτηκαν το μεγαλύτερο μέρος των ατόμων που μετακινήθηκαν χωρίς τη θέλησή τους από την πρώην Γιουγκοσλαβία⁽¹⁾. Ο ακόλουθος πίνακας δείχνει τους αριθμούς των ατόμων που έτυχαν ειδικής προστασίας θεωρούμενα ότι ανήκουν σε ευπρόσβλητες ομάδες. Οι αριθμοί αυτοί αντιπροσωπεύουν μικρό ποσοστό του συνολικού αριθμού των πρώην Γιουγκοσλάβων που διαμένουν νόμιμα στην Κοινότητα, διότι πρέπει να προστεθεί ο αριθμός των αιτούντων άσυλο και των ατόμων που έχουν τύχει προσωρινής προστασίας (άνω των 400.000 μόνο στην Ένωση).

Πίνακας 3Α : Αριθμός θέσεων που χορηγήθηκαν σε ευπρόσβλητες ομάδες από την πρώην Γιουγκοσλαβία μέχρι τα τέλη Απριλίου 1993/ΕΕ

ΧΩΡΑ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΑΤΟΜΩΝ
Βέλγιο	200
Δανία	200
Γαλλία	1.320
Γερμανία	17.000
Ελλάδα	150
Ιρλανδία	340
Ιταλία	400
Λουξεμβούργο	10
Κάτω Χώρες	200+
Ισπανία	1.000
Ηνωμένο Βασίλειο	1.000+

Πηγή : UNHCR (οι αριθμοί που είναι σημειωμένοι με + δεν περιλαμβάνουν μέλη οικογενειών)

(1) "Επισκόπηση της εφαρμογής της προσωρινής προστασίας" που εκδόθηκε ως έγγραφο εργασίας κατά τη σύνοδο της Ομάδας εργασίας για τα ανθρωπιστικά θέματα της Διεθνούς Διάσκεψης για την πρώην Γιουγκοσλαβία, Γενεύη, Ιούλιος 1993.

Πίνακας 3B : Αριθμός θέσεων που χορηγήθηκαν σε ευπρόσβλητες ομάδες από την πρώην Γιουγκοσλαβία μέχρι τα τέλη Απριλίου 1993/άλλες χώρες υποδοχής

ΧΩΡΑ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΑΤΟΜΩΝ
Αυστραλία	250
Αυστρία	200+
Καναδάς	500
Τσεχική Δημοκρατία	500
Φινλανδία	72+
Μαλαισία	100
Νέα Ζηλανδία	50+
Σουηδία	150+
Ελβετία (περιλ. προσφύγων και ατόμων που απολαύουν του καθεστώτος προσωρινής προστασίας)	5.635
Τουρκία	270
ΗΠΑ	1.000

Πηγή : UNHCR (οι αριθμοί που είναι σημειωμένοι με + δεν περιλαμβάνουν μέλη οικογενειών)

9. Σήμερα, άτομα που μετακινήθηκαν χωρίς τη θέλησή τους από την πρώην Γιουγκοσλαβία έχουν βρει καταφύγιο σε πολλές χώρες. Καίτοι πολλά από τα εν λόγω άτομα διαμένουν σε ευρωπαϊκές χώρες, χώρες όπως οι ΗΠΑ, η Αυστραλία, ο Καναδάς, το Πακιστάν και η Μαλαισία τους προσφέρουν επίσης φιλοξενία. Καίτοι ορισμένες φορές, όπως στην περίπτωση του Πακιστάν, η συγκεκριμένη κυβέρνηση έδειξε ότι υπολογίζει σε μία πιθανή επιστροφή των πρώην Γιουγκοσλάβων στην περιοχή προέλευσής τους, τα άτομα αυτά δεν θα διακινδύνευαν να επιστρέψουν προτού βελτιωθεί η κατάσταση στην πρώην Γιουγκοσλαβία. Σε ορισμένες γειτονικές χώρες οι προοπτικές μπορεί να είναι διαφορετικές. Δεν είναι σαφές, για παράδειγμα, ποιά θα είναι η θέση των 300.000 Μουσουλμάνων από τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, που σήμερα είναι εγκατεστημένοι στην Κροατία, δεδομένου ότι οι Κροάτες και οι Μουσουλμάνοι έχουν εμπλακεί σε μια ανοικτή σύγκρουση στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη. Δεν μπορεί να υποτεθεί ότι ακόμα και στην περίπτωση εντυπωσιακής εξέλιξης της ειρηνευτικής διαδικασίας θα υπάρξει άμεση, αξιοπρεπής και συστηματική επιστροφή των πρώην Γιουγκοσλάβων που μετακινήθηκαν χωρίς τη θέλησή τους : κατ'αρχήν, στις περιοχές που έχουν πληγεί άμεσα από τη σύρραξη δεν θα καθίστανται διαθέσιμες οι απαραίτητες εγκαταστάσεις. Δεύτερον, ορισμένοι από τους πρώην Γιουγκοσλάβους διαμένουν ήδη για τόσο μακρόχρονο διάστημα στη χώρα υποδοχής ώστε έχουν ενσωματωθεί και δεν επιθυμούν να επιστρέψουν στη χώρα προέλευσής τους. Θα εξαρτηθεί από τις πολιτικές της χώρας

υποδοχής κατά πόσον θα εξακολουθήσει να επιτρέπεται μια συνεχής διαμονή. Συνεπώς συνάγεται το συμπέρασμα ότι με τη γιουγκοσλαβική κρίση, η Ευρώπη γνώρισε μαζικές μεταναστευτικές μετακινήσεις, που τελικά θα οδηγήσουν σε διασπορά σημαντικού τμήματος του πληθυσμού της πρώην Γιουγκοσλαβίας.

3. Μεταναστευτικές ροές από τη Βόρειο Αφρική και την Τουρκία

10. Οι μεταναστευτικές μετακινήσεις από τη Βόρειο Αφρική στην Κοινότητα έχουν εντελώς διαφορετικό χαρακτήρα από τις ενδοευρωπαϊκές μετακινήσεις. Δεδομένου ότι οι μεταναστευτικές μετακινήσεις από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη είναι, με ελάχιστες εξαιρέσεις, σχετικά πρόσφατο φαινόμενο, η μετανάστευση από τη Βόρειο Αφρική χρονολογείται παλαιότερα. Ορισμένες σχετίζονται με το αποικιοκρατικό παρελθόν ορισμένων κρατών μελών. Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί η μετανάστευση στη Γαλλία, για παράδειγμα, από την Αλγερία. Οι περισσότερες όμως από τις τακτικές μεταναστευτικές μετακινήσεις παραπέμπουν στα προγράμματα προσλήψεων που είχαν εγκρίνει, κατά την περίοδο 1960-1973, ορισμένα κράτη μέλη. Αποτέλεσμα του γεγονότος ότι οι "φιλοξενούμενοι εργαζόμενοι" ήταν ουσιαστικά πραγματικοί μετανάστες και όχι μόνο προσωρινοί επισκέπτες, είναι ότι επωφελήθηκαν από το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης.
11. Στον πίνακα 8 περιλαμβάνεται ο αριθμός των ατόμων που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη το 1992. Οι αριθμοί αυτοί πρέπει να ερμηνευτούν με κάποια επιφύλαξη. Ειδικότερα, πρέπει να δοθεί η δέουσα προσοχή στη σημασία των εθνικών νομοθεσιών : αν εφαρμοστεί το *jus soli* όπως, για παράδειγμα, είναι η περίπτωση της Γαλλίας, τα τέκνα μεταναστών πρώτης γενεάς αποκτούν αυτόματα την υπηκοότητα της χώρας υποδοχής και δεν θεωρούνται πλέον υπήκοοι τρίτης χώρας. Συνεπώς, οι αριθμοί του πίνακα 8 δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως δείκτες για το σημερινό πληθυσμό που προέρχεται από τις συγκεκριμένες χώρες. Παρόλα αυτά, σε σύγκριση με το 1980 τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν σημειώσει αύξηση του αριθμού των υπηκόων χωρών του Μαγκρέμπ και της Τουρκίας που διαμένουν σ'αυτά. Η αύξηση αυτή μπορεί να αποδοθεί σχεδόν εξ ολοκλήρου στην άδεια εισόδου για λόγους οικογενειακής επανένωσης. Αυτή η μορφή μετανάστευσης αναμένεται κανονικά να περιοριστεί στο μέλλον, εφόσον η οικογενειακή επανένωση για την πρώτη γενεά έχει ήδη ολοκληρωθεί. Η αναμενόμενη μείωση μπορεί, στο μεταξύ, να είναι μικρότερη, σε περίπτωση που η δεύτερη και τρίτη γενεά επίσης νυμφευθούν άτομα από τη χώρα προέλευσής τους.
12. Καίτοι, κατά τα προσεχή έτη, μπορεί να αναμένεται μείωση της νόμιμης μετανάστευσης από τη Βόρειο Αφρική και την Τουρκία, είναι εύλογο να θεωρηθεί πιθανή αύξηση της παράτυπης μετανάστευσης από τις εν λόγω χώρες. Ο συνεκτιμώμενος παράγοντας ώθησης και έλξης είναι τόσο σημαντικός ώστε θεωρείται δεδομένο ότι οι μεταναστευτικές πιέσεις δεν θα αυξηθούν σημαντικά στο μέλλον. Προκειμένου να δοθεί συνέχεια στην Ανακοίνωση περί μετανάστευσης του 1991, η Επιτροπή ανάθεσε σε δύο τοπικά ινστιτούτα να διερευνήσουν το χαρακτήρα των υφιστάμενων μεταναστευτικών μετακινήσεων από την Αλγερία, το Μαρόκο, την Τυνησία και την Τουρκία, καθώς και τις αιτίες και τις επιπτώσεις τους στις αντίστοιχες εθνικές οικονομίες. Με βάση αυτές τις μελέτες διοργανώθηκε στις 2 Απριλίου 1993 ένα σεμινάριο επανεκτίμησης, που αποτέλεσε επίσης τη βάση για περαιτέρω πιθανές μελέτες για το συγκεκριμένο θέμα. Επιπλέον, πρέπει να αναφερθεί το σεμινάριο που διοργάνωσε, στις 19-22 Απριλίου 1993, ο ΙΟΜ για το ίδιο θέμα, το οποίο παρείχε σημαντική συμπληρωματική πληροφόρηση.

13. Οι αναφερόμενες στην προηγούμενη παράγραφο μελέτες επιβεβαίωσαν ότι από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 η οικογενειακή επανένωση αποτέλεσε τη βασική πηγή νόμιμης μετανάστευσης από τις υπό εξέταση χώρες. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η παράτυπη μετανάστευση κατέστη ποσοτικά σημαντικότερη από τη νόμιμη μετανάστευση και έπληξε νότιες ευρωπαϊκές χώρες όπως την Ισπανία και την Ιταλία ειδικότερα. Άλλη σημαντική διαπίστωση ήταν ότι το μεγαλύτερο μέρος όσων μετανάστευαν ήταν άτομα με υψηλή ειδίκευση που άφηναν πίσω τις δουλειές τους· ο αριθμός των ανέργων που μετανάστευαν ήταν κατά πολύ μικρότερος. Όσον αφορά τους συνεκτιμώμενους παράγοντες ώθησης και έλξης, κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η διαθεσιμότητα (παράνομων) θέσεων απασχόλησης στην Κοινότητα ήταν ο σημαντικότερος παράγοντας έλξης, λαμβανομένου υπόψη ότι η δημογραφική κατάσταση στις χώρες προέλευσης και οι οικονομικές της επιπτώσεις θεωρήθηκαν ως σημαντικός παράγοντας ώθησης.
14. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του ILO και του UNFPA, ο πληθυσμός στις χώρες του Μαγκρέμπ θα έχει σχεδόν διπλασιαστεί κατά την περίοδο 1990-2025. Στη διάρκεια της ίδιας περιόδου, ο πληθυσμός της Τουρκίας θα έχει αυξηθεί κατά 70%. Οι δημογραφικές εξελίξεις επηρεάζουν επίσης σοβαρά τη διάρθρωση ηλικίας του πληθυσμού. Οι χώρες αυτές έχουν τα ακόλουθα κοινά χαρακτηριστικά : πληθυσμό νεαρής ηλικίας, σημαντικό εργατικό δυναμικό και υψηλή ανεργία. Έχουν όμως διαφορετικούς παράγοντες ώθησης : στο Μαρόκο παρατηρείται αστυφιλία και έντονες ανισότητες μεταξύ των περιφερειών, ενώ στην Τουρκία οι εθνικές εντάσεις διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Επιπλέον, οι μεταναστευτικές μετακινήσεις που προέρχονται από τους εν λόγω παράγοντες δεν κατευθύνονται όλες προς τις ίδιες χώρες. Για παράδειγμα, το 97% των Αλγερινών που μεταναστεύουν πηγαίνουν στη Γαλλία, ενώ το 59% των μεταναστευτικών μετακινήσεων από την Τυνησία κατευθύνονται προς τη Λιβύη.
15. Το γεγονός ότι οι προηγούμενες παράγραφοι επικεντρώθηκαν σε τέσσερις χώρες ειδικότερα, δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι υποδηλώνει ότι η κατάσταση σε άλλες βορειοαφρικανικές χώρες είναι καλύτερη. Η Αίγυπτος, για παράδειγμα, αντιμετωπίζει παρεμφερείς δημογραφικές ανισορροπίες στην Τουρκία και ο συντελεστής ανεργίας ανήλθε το 1991 σε 14% ή 2 εκατ. Επιπροσθέτως, η Αίγυπτος έπρεπε να απορροφήσει την επιστροφή μισού εκατομμυρίου Αιγυπτίων που εργάζονταν στο Ιράκ και στο Κουβέιτ, αλλά εγκατέλειψαν τις δουλειές τους στη διάρκεια του πολέμου του Κόλπου.
16. Συνοψίζοντας αυτές τις διαπιστώσεις μπορεί να συναχθεί ότι δημογραφικές ανισορροπίες υπάρχουν σε όλες τις προαναφερόμενες χώρες. Μέχρι σήμερα, οι εν λόγω ανισορροπίες οδήγησαν σε νόμιμη και παράνομη μετανάστευση με βάση παράγοντες οικονομικής ώθησης και έλξης. Αναμένεται, όμως, ότι εάν αυτές οι δημογραφικές ανισορροπίες εξακολουθούν να υφίστανται -και ας σημειωθεί ότι οι δημογραφικές εξελίξεις μπορούν να επηρεάσουν μόνο μακροπρόθεσμα- πιθανώς να αυξηθούν οι παράγοντες ώθησης. Μπορούν επίσης να οδηγήσουν σε κοινωνική και οικονομική αναταραχή με πολιτικές συνέπειες για τις συγκεκριμένες χώρες. Αυτό μπορεί, με τη σειρά του, να έχει επιπτώσεις όσον αφορά μεταναστευτικές πιέσεις μέσω αιτήσεων ασύλου κλπ. Σε κάποιο βαθμό, η εξέλιξη αυτή έχει ήδη αρχίσει : ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου από Αλγερινούς υπηκόους που φθάνουν στα κράτη μέλη αυξήθηκε από 1.730 το 1991 σε 8.158 το 1992.

4. Μεταναστευτικές ροές από άλλα μέρη του κόσμου

17. Οι μεταναστευτικές ροές από άλλες χώρες χωρίζονται σε δύο κατηγορίες : πρώτον, ροές σχετικές με παραδοσιακούς αποικιοκρατικούς δεσμούς με ορισμένα μέρη του κόσμου και δεύτερον, ροές σχετικές με το άσυλο. Μόλις πρόσφατα η παράνομη μετανάστευση από μη γειτονικές χώρες απέκτησε κάποια σημασία, αλλά προς το παρόν εξακολουθεί να έχει συμπτωματικό χαρακτήρα, εφόσον εν γένει οι μακρινές αποστάσεις καθιστούν δύσκολη την άφιξη σε κράτη μέλη με παράτυπους τρόπους.
18. Τα κράτη μέλη έχουν από παράδοση γνωρίσει μετανάστευση από ένα ευρύ φάσμα χωρών ως σχεδόν λογικό επακόλουθο προγενέστερων αποικιοκρατικών δεσμών. Σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις, οι πολιτικές όσον αφορά την άδεια εισόδου που εφαρμόζονταν σε πολίτες πρώην αποικιών κατέστησαν περισσότερο περιοριστικές, ούτως ώστε τα πρότυπα νόμιμης μετανάστευσης έχαναν βαθμιαία τη σημασία τους. Αφετέρου, μπορεί να εξακολουθούν να υπάρχουν ορισμένες διατάξεις στη νομοθεσία περί αλλοδαπών και υπηκοότητας που παρέχουν προτιμησιακή μεταχείριση στους συγκεκριμένους πολίτες. Επιπλέον, υπάρχουν συνεχείς δυνατότητες προσωρινής διαμονής, για παράδειγμα, για σπουδαστές, όπου αυτές οι κατηγορίες μπορούν να είναι οι σημαντικότεροι δικαιούχοι, ακριβώς διότι η παράδοση καθιστά αυτά τα κράτη μέλη τα πλέον εύλογα κράτη για διαμονή.
19. Όσον αφορά το ΗΒ, οι σημαντικότερες ομάδες μεταναστών που εντάσσονται στην κατηγορία αυτή προέρχονται από την Ινδία, το Πακιστάν, τις Δυτικές Ινδίες και ορισμένες αφρικανικές χώρες. Όσον αφορά τις Κάτω Χώρες, προέρχονται από την Ινδονησία και το Σουρινάμ. Στο Βέλγιο και τη Γαλλία, οι μετανάστες προέρχονται από τις πρώην αποικίες τους στη Δυτική και Κεντρική Αφρική. Όσον αφορά την Ισπανία, οι ομάδες αυτές προέρχονται κυρίως από τη Λατινική Αμερική και ορισμένες φορές από τις Φιλιππίνες, ενώ στην περίπτωση της Πορτογαλίας, οι βασικές ομάδες προέρχονται από τη Βραζιλία, την Αγκόλα, το Πράσινο Ακρωτήριο και τη Μοζαμβίκη.
20. Δύσκολο να προβλεφθεί η μελλοντική εξέλιξη των μεταναστευτικών πιέσεων από τις χώρες αυτές. Κατ'αρχήν, ορισμένα κράτη μέλη μόλις πρόσφατα περιόρισαν τις πολιτικές τους όσον αφορά την άδεια εισόδου, είτε διότι πρόσφατα ανεξαρτητοποιήθηκαν οι πρώην αποικίες τους είτε διότι για πολιτικούς λόγους οι κυβερνήσεις δεν επιθυμούσαν να περιορίσουν τη μετανάστευση από τις χώρες αυτές. Δεύτερον, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα υπερπόντια εδάφη εξακολουθούν να ανήκουν τυπικά σε ένα κράτος μέλος, όπως τα γαλλικά υπερπόντια διαμερίσματα και οι Ολλανδικές Αντίλλες· συχνά η εφαρμογή περιοριστικών πολιτικών άδειας εισόδου σ'αυτούς που γεννήθηκαν ή διαβιούν στα συγκεκριμένα εδάφη, εφόσον είναι υπήκοοι του κράτους μέλους, δεν καθίσταται δυνατή.
21. Όσον αφορά τις υπόλοιπες χώρες, θα εξαρτηθεί από τους σημερινούς παράγοντες ώθησης και έλξης κατά πόσον η παράτυπη μετανάστευση από πρώην αποικίες θα αποτελέσει σημαντικό παράγοντα στο μέλλον. Η αποικιοκρατική κληρονομιά μπορεί ήδη να παρέχει ορισμένα στοιχεία που διευκολύνουν τις μεταναστευτικές μετακινήσεις ή ενεργούν ως παράγοντες ώθησης : εξοικείωση με τη γλώσσα, απευθείας μεταφορική σύνδεση και η παρουσία συμπατριωτών στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, που μπορούν να παρέχουν συνεχή ροή πληροφόρησης σχετικά με τις δυνατότητες μετανάστευσης και απασχόλησης και προσφέρουν πρακτική βοήθεια κατά την άφιξη. Όσον αφορά τους παράγοντες ώθησης, οι δημογραφικοί και κοινωνικο-οικονομικοί παράγοντες είναι ιδιαίτερης σημασίας, από κοινού με το γενικό πολιτικό κλίμα. Ένα αξιοπρόσεκτο παράδειγμα εν προκειμένω είναι η Ινδία, όπου, σύμφωνα με τον UNFPA, οι δημογραφικές εξελίξεις είναι ανησυχητικές· επιπλέον, η οικονομική

ανάπτυξη φαίνεται να παραμένει στάσιμη, ενώ οι εθνικο/θρησκευτικές εντάσεις αυξάνουν. Όλα αυτά μπορεί να δημιουργήσουν ένα κλίμα, στο οποίο η μετανάστευση φαίνεται να αποτελεί ένα τρόπο διαφυγής από την εσωτερική κατάσταση. Αλλά ακόμα και στην περίπτωση που οι παράγοντες ώθησης και έλξης είναι τέτοιοι ώστε αναμένεται αύξηση των μεταναστευτικών πιέσεων, δεν θα αναπτυχθούν ευρείας κλίμακας μεταναστευτικές μετακινήσεις μέχρις ότου υπάρξουν πρακτικοί τρόποι γεφύρωσης της μεγάλης διαφοράς μεταξύ της χώρας προέλευσης και των κρατών μελών. Έτσι, είναι σημαντικό κατά πόσον οι ενδιαμέσοι προσφέρουν τις αναγκαίες διευθετήσεις. Παράδειγμα των ανωτέρω αποτελούν οι πρόσφατες μετακινήσεις Κινέζων πολιτών : λόγω του υψηλού κόστους για τους μεταναστεύοντες, ενδιαμέσοι έχουν αναλάβει την αναγκαία μεταφορά, καθώς και τη χορήγηση των αναγκαίων εγγράφων και, τοιουτοτρόπως, η παράτυπη μετανάστευση από την Κίνα στην Ένωση και τις ΗΠΑ ακολουθεί αυτά τα σχεδιασμένα πρότυπα.

22. Το άλλο φαινόμενο που προκαλεί μεταναστευτικές μετακινήσεις μακρινών αποστάσεων είναι η ροή αιτούντων άσυλο και προσφύγων. Ο πίνακας 4 παρέχει μια ιδέα σχετικά με τις εθνικότητες που μετακινήθηκαν τα τελευταία έτη. Καθίσταται άκρως δυσχερής η διατύπωση αξιόπιστων προβλέψεων με βάση αυτούς τους αριθμούς. Πρώτον, είναι δύσκολη η σύγκριση των αριθμών καθ'αυτών, διότι τα κράτη μέλη δεν έχουν ακόμα εναρμονίσει τις στατιστικές τους μεθόδους εν προκειμένω και συνεπώς διαφέρουν οι βασικές προϋποθέσεις. Δεύτερον, οι πλέον δύσκολα προβλέψιμες μεταναστευτικές ροές είναι αυτές που σχετίζονται με τις αιτήσεις ασύλου. Το 1992 σε σύγκριση με το 1991, παρατηρήθηκε εν γένει κάποια μείωση του αριθμού των αιτήσεων ασύλου από τις απαριθμούμενες χώρες· αν έχει παρατηρηθεί άνοδος των γενικών αριθμών σχετικά με το άσυλο σε ορισμένα κράτη μέλη, αυτό μπορεί κανονικά να αποδοθεί σε ορισμένες αιτήσεις ασύλου που υποβλήθηκαν από πρώην Γιουγκοσλάβους (βλ. παρ. 9), αλλά όχι σε απρόσμενη άνοδο άλλων κατηγοριών. Τα αίτια της βραδείας πτώσης του αριθμού των αιτήσεων ασύλου που υποβάλλουν πολίτες μη γειτονικών χωρών, δεν έχουν εξεταστεί σε συστηματική βάση. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ενδεχομένως έχει βελτιωθεί η κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη χώρα προέλευσης· αλλά αυτό μετά βίας θα μπορούσε να εξηγήσει τους λόγους της σχεδόν γενικής καθοδικής τάσης. Σύμφωνα με τις σημαντικότερες θεωρίες περί μετανάστευσης, οι προοπτικές απασχόλησης στη χώρα υποδοχής αποτελεί τον κυρίαρχο παράγοντα ώθησης, ούτως ώστε μπορεί να εξηγηθεί εν μέρει η ύφεση που γνώρισε η Ευρώπη από το δεύτερο εξάμηνο του 1992. Και πάλι, όμως, το 1993 εμφανίζεται τόσο συνέχιση όσο και εντατικοποίηση των τάσεων ύφεσης και, ταυτόχρονα, ορισμένα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν απρόσμενη και ουσιαστική άνοδο του αριθμού των αιτήσεων ασύλου.

Πίνακας 4 : Αριθμός αιτούντων άσυλο που φθάνουν σε κράτη μέλη από μη γειτονικές χώρες

ΧΩΡΑ ΚΑΤΑΓΩΓΗΣ	1991	1992
Αφγανιστάν	9.740	7.362
Αγκόλα	10.322	2.056
Αιθιοπία	6.626	3.194
Γιάνα	9.739	9.989
Ινδία	10.380	8.725
Ιράν	12.031	6.036
Ιράκ	6.816	6.032
Νιγηρία	10.284	11.426
Πακιστάν	10.919	8.330
Σομαλία	7.896	10.449
Σρι Λάνκα	15.205	10.957
Ζαΐρ	16.123	15.431

Πηγή : κράτη μέλη

23. Οι αριθμοί για το 1993 που αφορούν τον αριθμό των αιτήσεων ασύλου που υποβλήθηκαν στα κράτη μέλη δείχνουν μια πλούσια ποικιλία τάσεων. Σε ορισμένα κράτη μέλη, ο αριθμός μειώθηκε περαιτέρω, αλλά σε άλλα ο αριθμός είναι τρεις φορές υψηλότερος από τον ανάλογο αριθμό του 1992. Στον πίνακα 5 αναγράφεται ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου σε κάθε κράτος μέλος το 1991, 1992 και 1993 αντίστοιχα. Οι χαμηλοί αριθμοί σε ένα κράτος μέλος σε αντίθεση με υψηλούς αριθμούς σε άλλο δείχνουν ότι δεν υπάρχει καθολικό πρότυπο. Η σημαντική μείωση, όμως, στη Γερμανία επηρεάζει τη συνολική εικόνα και εξασφαλίζει καθοδική τάση μετά το 1992 για την Ένωση ως σύνολο.

Πίνακας 5 : Αριθμός αιτούντων άσυλο σε κάθε κράτος μέλος

Κράτος μέλος	1991	1992	1993
Βέλγιο	15.354	17.647	22.039
Γερμανία	256.112	438.191	322.599
Δανία	4.609	13.884	6.121
Ισπανία	8.138	11.708	5.778
Γαλλία	47.380	27.000	
Ελλάδα	5.944	4.000	827
Ιρλανδία	31	250	65
Ιταλία	28.000	2.500	1.075
Λουξεμβούργο	238	2.000	381
Κάτω Χώρες	21.615	20.346	35.399
Πορτογαλία	163	200	2.091
Ην. Βασίλειο	57.700	32.000	22.350
"ΣΥΝΟΛΟ"	447.275	571.718	420.718

Πηγή : 1991 και 1992 - έκθεση NIDI "Αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες - Στατιστικά και ιστορικά στοιχεία στις δώδεκα χώρες της ΕΚ·
1993 - κράτη μέλη

Οι αριθμοί για το 1991 και 1992 δεν περιλαμβάνουν εξαρτώμενα τέκνα στην περίπτωση του Βελγίου, της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Πορτογαλίας. Ομοίως, οι αριθμοί που αφορούν τη Δανία δεν περιλαμβάνουν αιτήσεις εκτός της Δανίας και τις απορριφθείσες στα σύνορα αιτήσεις. Οι αριθμοί για την Πορτογαλία δεν περιλαμβάνουν προφανώς τις αβάσιμες αιτήσεις ασύλου.

24. Τέλος, οι πίνακες 6Α και 6Β δείχνουν το ποσοστό των κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή αιτούντων που προέρχονται από τις βασικές μη γειτονικές χώρες προέλευσης. Οι πίνακες 7Α, 7Β και 7Γ παρέχουν τους απόλυτους αριθμούς όσον αφορά τις σημαντικότερες ομάδες αιτούντων άσυλο. Οι πίνακες αυτοί δείχνουν ότι σε απόλυτους όρους δεν υπάρχει ίση κατανομή μεταξύ των κρατών μελών και ότι αυτή η κατανομή ποικίλλει σημαντικά ανάλογα με τις υπό εξέταση εθνικότητες. Οι παραδοσιακές σχέσεις μεταξύ ενός κράτους μέλους και μιας χώρας προέλευσης φαίνεται να επηρεάζουν την κατεύθυνση που ακολουθούν οι ροές, αλλά η επίπτωσή τους δεν είναι αποφασιστικής σημασίας : διαπιστώνουμε, για παράδειγμα, υψηλότερο από το μέσο ποσοστό των αιτούντων άσυλο στο ΗΒ που προέρχονται από την Ινδία και το Πακιστάν, αλλά η Γερμανία εξακολουθεί να είναι η δημοφιλέστερη χώρα για τους αιτούντες άσυλο. Εν γένει, η Γερμανία είναι η δημοφιλέστερη χώρα υποδοχής για δύο λόγους : πρώτον, η σχετικά φιλελεύθερη πολιτική περί ασύλου (καίτοι το γεγονός ότι η εθνική νομοθεσία κατέστη αυστηρότερη προκάλεσε μείωση του αριθμού των αιτούντων άσυλο) και δεύτερον, η οικονομική της ευημερία.

Πίνακες 6Α και 6Β : Ποσοστό των αιτούντων άσυλο από ορισμένες χώρες προέλευσης σε κάθε κράτος μέλος για το 1992

Κράτος μέλος	Αφγανιστάν	Αγκόλα	Αιθιοπία	Γκάνα	Ινδία	Ιράν
B	0.23	0.72	0.75	9.35	12.53	1.90
D	86.27	94.01	49.80	70.00	66.45	63.51
DK	8.41	0.07	6.47	0.22	0.45	4.46
ES	0.16		0.31	0.62		
F		3.35	0.50	2.21	2.73	1.42
GR			0.16		0.02	0.13
IRL						0.02
I	0.15	0.02	11.26	0.03	0.06	0.27
LUX		0.02				0.05
NL	4.78	1.80	9.32	1.40	1.08	21.50
P				0.10	0.07	0.03
UK			21.43	16.06	16.62	6.71
ΣΥΝΟΛΟ	100.00	99.99	100.00	99.99	100.01	100.00

Κράτος μέλος	Ιράκ	Νιγηρία	Πακιστάν	Σομαλία	Σρι Λάνκα	Ζαΐρ
B	1.66	4.99	8.58	1.02	1.31	24.21
D	22.81	91.77	62.61	26.33	48.40	53.63
DK	23.67	0.46	0.55	13.00	4.14	0.32
ES	6.29	0.25	0.90			1.70
F	1.44	0.39	5.29	0.38	17.37	9.32
GR	21.10		0.06	0.01	0.02	
IRL	0.02			0.01		
I	0.46		0.20	3.56	0.27	0.15
LUX	0.09	0.07	0.02	0.03		0.12
NL	11.83	2.04	1.30	40.64	9.44	3.08
P		0.04	0.07		0.02	1.78
UK	10.68		20.41	15.03	19.03	5.68
ΣΥΝΟΛΟ	100.05	100.01	99.99	100.01	100.00	99.99

Πηγή : κράτη μέλη

Πίνακες 7Α, 7Β και 7Γ : Αιτήσεις ασύλου από τις σημαντικότερες χώρες προέλευσης

	ΑΛΒΑΝΙΑ		ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ		ΙΝΔΙΑ	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
ΒΕΛΓΙΟ	203	93	407	503	1.291	1.093
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	4.227	5.957	12.056	31.540	5.523	5.798
ΔΑΝΙΑ	26	10	41	19	36	39
ΙΣΠΑΝΙΑ	27		522	426	1	
ΓΑΛΛΙΑ	247	37	569	41	1.128	238
ΕΛΛΑΔΑ	494	3	3		29	2
ΙΡΑΝΑΝΔΙΑ				1		
ΙΤΑΛΙΑ	18.723	161	629	297	2	5
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	5	3	1			
ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ	215	138	440	197	318	94
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ			1		7	6
ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟ			370	180	2.045	1.450
ΕΕ	26.158	8.394	17.030	12.371	12.371	10.717

Πηγή : κράτη μέλη

	ΙΡΑΝ		ΝΙΓΗΡΙΑ		ΠΑΚΙΣΤΑΝ	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
ΒΕΛΓΙΟ	165	115	743	570	913	1.093
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	8.643	3.834	8.355	10.486	4.364	715
ΔΑΝΙΑ	463	269	35	52	68	5.215
ΙΣΠΑΝΙΑ	47		287	28	55	46
ΓΑΛΛΙΑ	305	86	211	44	1.892	75
ΕΛΛΑΔΑ	115	8	3	0	185	441
ΙΡΛΑΝΔΙΑ		1				5
ΙΤΑΛΙΑ	26	16	2		23	
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	6	3	1	8	2	17
ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ	1.726	1.298	640	233	218	2
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ		1	4	5	4	108
ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟ	535	405			3.195	1.700
ΕΕ	14.022	8.028	12.272	13.418	12.910	10.322

Πηγή : κράτη μέλη

	Ρουμανία		Σρι Λάνκα		Ζαΐρ	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
ΒΕΛΓΙΟ	2.418	3.463	29	144	1.960	3.749
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	40.504	103.787	5.628	5.303	2.134	8.305
ΔΑΝΙΑ	135	98	340	454	18	50
ΙΣΠΑΝΙΑ	718	868	24		164	264
ΓΑΛΛΙΑ	2.486	710	3.400	1.930	4.402	1.443
ΕΛΛΑΔΑ	35	0	78	2	1	
ΙΡΛΑΝΔΙΑ		12				
ΙΤΑΛΙΑ	2.164	942	138	30	36	23
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	45	15			16	19
ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ	1.662	960	1.821	1.034	297	477
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	53	160	3	2	85	221
ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟ	552	305	3.750	2.085	7.010	880
ΕΕ	52.763	113.312	17.202	12.949	118.114	17.423

Πηγή : κράτη μέλη

25. Συνοψίζοντας, εκτός από τους παραδοσιακούς αποικιοκρατικούς δεσμούς, άλλοι παράγοντες που επηρεάζουν τις μεταναστευτικές ροές είναι : η παρουσία συμπατριωτών σ' ένα κράτος μέλος, η γενική φήμη μιας χώρας όσον αφορά την ευημερία της ή τη σχετικά φιλελεύθερη πολιτική της περί ασύλου ή/και μετανάστευσης, τη διαθεσιμότητα ενδιάμεσων που αναλαμβάνουν τη μεταφορά και την έκδοση των απαραίτητων εγγράφων. Ο τελευταίος παράγοντας μπορεί να εξηγήσει ορισμένες ροές που φαίνονται αυθόρμητες εκ πρώτης όψεως : οι ενδιάμεσοι παρέχουν εν γένει τις υπηρεσίες τους για συγκεκριμένο δρομολόγιο που μπορεί να περιλαμβάνει περιορισμένο αριθμό κρατών μελών.

4. Υπήκοοι τρίτης χώρας που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη

26. Εκτός από τους αριθμούς σχετικά με τις μεταναστευτικές μετακινήσεις, όπως συζητήθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους, οι αριθμοί σχετικά με τον αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στα κράτη μέλη αξίζουν ιδιαίτερης προσοχής. Ο αριθμός των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σ' ένα κράτος μέλος μπορεί επίσης να αποτελέσει ενδεικτικό στοιχείο σχετικά με τις δυνατότητες για περαιτέρω μετανάστευση της συγκεκριμένης χώρας. Οι εν λόγω αριθμοί έχουν επίσης ιδιαίτερη σημασία για έναν ορθό καθορισμό πολιτικών ένταξης.

27. Οι πίνακες 8 και 9 παρέχουν τους αναγκαίους αριθμούς. Στους πίνακες 8Α, 8Β και 8Γ περιλαμβάνονται απόλυτοι αριθμοί των σημαντικότερων πληθυσμών τρίτων χωρών. Δείχνουν τις εθνικότητες που, την 1η Ιανουαρίου 1992, αντιπροσώπευαν συνολικό πληθυσμό εντός της Κοινότητας πλέον των 100.000 ατόμων. Ο πίνακας 8Δ περιλαμβάνει συνολικούς αριθμούς σχετικά με τους υπηκόους τρίτων χωρών που διέμεναν μόνιμα στην Κοινότητα την 1η Ιανουαρίου 1991, κατανεμημένους κατά ήπειρο. Ας σημειωθεί ότι οι αριθμοί για τη Γαλλία, στους πίνακες αυτούς, αναφέρονται σε δεδομένα απογραφής του 1990.

Πίνακας 8Α : Πληθυσμός κατά ιθαγένεια την 1η Ιανουαρίου 1992/Πολίτες
ευρωπαϊκών χωρών

	ΑΥΣΤΡΙΑ	ΠΟΛΩΝΙΑ	ΡΟΥΜΑΝΙΑ	ΤΟΥΡΚΙΑ	"ΓΙΟΥΓΟ-ΣΛΑΒΙΑ"
ΒΕΛΓΙΟ	1.073	4.821		88.365	6.459
ΔΑΝΙΑ	588	4.868	920	32.018	10.719
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	118.885	271.198	92.135	1.779.586	775.082
ΕΛΛΑΔΑ	2.149	11.393	4.620	2.303	3.052
ΙΣΠΑΝΙΑ	1.458	3.122	179*		584*
ΓΑΛΛΙΑ	3.280	47.127	5.114	197.712	52.453
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	300*	100*			
ΙΤΑΛΙΑ	4.878	9.073	5.155	2.767	20.735
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	420			218	3.110
ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ	2.896	4.636	1.954	214.830	15.148
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	274*	107*	28	35*	80*
ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟ	4.800	29.400		29.400	9.000
ΕΕ	211.001	385.845	110.105	2.347.234	896.422

Πηγή : EUROSTAT (οι αριθμοί με αστερίσκο αναφέρονται στην 1η Ιανουαρίου 1991)

Πίνακας 8B : Πληθυσμός κατά ιθαγένεια την 1η Ιανουαρίου 1992/Πολίτες αφρικανικών χωρών

	ΑΛΓΕΡΙΑ	ΜΑΡΟΚΟ	ΤΥΝΗΣΙΑ
Βέλγιο	10.971	145.800	6.385
Δανία	347	3.170	342
Γερμανία	9.073	75.145	27.205
Ελλάδα	269	387	408
Ισπανία	2.263	49.513	355*
Γαλλία	614.207	572.652	206.336
Ιρλανδία			
Ιταλία	2.592	81.695	30.374
Λουξεμβούργο			
Κάτω Χώρες	809	163.697	2.576
Πορτογαλία	33*	71*	17*
Ην. Βασίλειο	2.000*	9.500	1.600
ΕΕ	642.564	1.101.630	275.598

Πηγή : EUROSTAT (οι αριθμοί με αστερίσκο αναφέρονται στην 1η Ιανουαρίου 1991)

Πίνακας 8Γ : Πληθυσμός κατά ιθαγένεια την 1η Ιανουαρίου 1992/Πολίτες της Αμερικής και της Ασίας

	ΗΠΑ		ΙΝΔΙΑ
Βέλγιο	11.697		3.024
Δανία	4.358		932
Γερμανία	99.712		32.769
Ελλάδα	19.699		2.121
Ισπανία	13.184		5.352
Γαλλία	24.236		4.579
Ιρλανδία	9.274		
Ιταλία	19.610		6.625
Λουξεμβούργο	1.385		
Κάτω Χώρες	12.093		3.293
Πορτογαλία	7.210		600*
Ην. Βασίλειο	117.300		151.500
ΕΕ	339.758		210.795

Πηγή : EUROSTAT (οι αριθμοί με αστερίσκο αναφέρονται στην 1η Ιανουαρίου 1991)

Πίνακας 8Δ : Πληθυσμός κατά ιθαγένεια την 1η Ιανουαρίου 1991/συνολικοί αριθμοί για Ευρώπη/Αφρική/Αμερική/Ασία

	ΕΥΡΩΠΗ (εκτός ΕΕ)	ΑΦΡΙΚΗ	ΑΜΕΡΙΚΗ	ΑΣΙΑ
Βέλγιο	107.227	181.284	19.348	22.205
Δανία	71.271	7.063	7.920	38.247
Γερμανία	3.016.091	197.974	144.633	513.420
Ελλάδα	40.213	19.117	28.647	36.130
Ισπανία	33.336	39.875	98.438	36.130
Γαλλία	349.594	1.633.142	72.758	226.956
Ιρλανδία	1.800		7.600	
Ιταλία	118.024	238.565	128.362	140.279
Λουξεμβούργο	5.132	1.724	1.836	1.612
Κάτω Χώρες	234.210	186.225	42.153	52.956
Πορτογαλία	2.646	45.255	26.369	4.154
Ην. Βασίλειο	149.000	148.000	221.000	453.000
ΕΕ	4.128.544	2.698.224	799.064	1.525.089

Πηγή : EUROSTAT

28. Ο πίνακας 9 δείχνει το ποσοστό των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη. Παρουσιάζει αύξηση σε ορισμένες χώρες (ειδικότερα στη Γερμανία), αλλά και μείωση σε άλλες (Γαλλία, Ελλάδα) κατά την περίοδο 1986-1992. Αυτό δεν σημαίνει ότι υπήρξε αμιγής μετανάστευση από τη Γαλλία και την Ελλάδα : μέρος της μείωσης πρέπει να αποδοθεί και στο γεγονός ότι υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν αποκτήσει γαλλική ή ελληνική υπηκοότητα. Επιπλέον, οι αριθμοί δεν περιλαμβάνουν αριθμούς για υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν παράτυπα στα κράτη μέλη. Καίτοι οι εν λόγω αριθμοί παρουσιάζουν επίσης ενδιαφέρον για την ανάπτυξη πολιτικών ένταξης - ειδικότερα εφόσον η παρουσία παράτυπων μεταναστών μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τη θέση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα- διατίθενται ελάχιστα αξιόπιστα στοιχεία.

Πίνακας 9 : Συνολικός πληθυσμός και υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτη μέλη (* 1000)

ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ	1986			1992		
	ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	ΥΠΗΚΟΟΙ ΤΡ. ΧΩΡΩΝ	%	ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	ΥΠΗΚΟΟΙ ΤΡ. ΧΩΡΩΝ	%
ΒΕΛΓΙΟ	9.858,9	308,4	3,13	10.022,0	367,9	3,67
ΔΑΝΙΑ	5.116,3	91,1	1,78	5.162,1	141,1	2,73
ΓΑΛΛΙΑ	53.173,9	2.285,7	4,30	56.163,2	2.357,7	4,14
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	61.020,5	3.022,3	4,95	64.484,8	4.395,0	6,82
ΕΛΛΑΔΑ	9.949,1	185,3	1,86	10.120,0	174,9	1,73
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	3.541,3	17,9	0,51	3.524,0	-	-
ΙΤΑΛΙΑ	57.202,4	-	-	56.757,0	425,9	0,75
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	367,2	-	-	389,8	13,9	3,56
ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ	14.529,4	391,0	2,69	15.129,2	557,4	3,68
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	10.185,0	59,0	0,58	9.846,0	83,9	0,85
ΙΣΠΑΝΙΑ	38.542,1	121,9	0,32	39.055,9	202,4	0,52
ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟ	55.913,6	1.052,1	1,88	56.960,3	1.207,2	2,12

Πηγή : EUROSTAT

29. Παρά τις ελλείψεις, ο πίνακας 9 δείχνει ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά το ποσοστό των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα. Δεδομένου ότι η Γερμανία έχει συντελεστή 6.82, οι υπήκοοι τρίτων χωρών στην Ιταλία ανέρχονται σε 0,75% του συνολικού πληθυσμού. Προκειμένου να αναπτυχθούν αποτελεσματικές πολιτικές ένταξης, θα πρέπει να προστεθούν κι άλλα στοιχεία. Για παράδειγμα, είναι ιδιαίτερα σημαντικό το κατά πόσον οι υπήκοοι τρίτων χωρών είναι ομοιόμορφα κατανομημένοι σε ολόκληρη τη χώρα ή τείνουν να επικεντρώνονται σε ορισμένες πόλεις ή περιοχές : οι πολιτικές ένταξης θα πρέπει επίσης να λαμβάνουν υπόψη δεδομένα κοινωνικού χαρακτήρα, όπως το επίπεδο της ανεργίας και το επίπεδο ανάπτυξης της εκπαίδευσης. Πράγματι, οι πληθυσμοί των μεταναστών συγκεντρώνονται συχνά σε μεγάλες πόλεις, ούτως ώστε για παράδειγμα εθνικές μειονότητες αποτελούν το 25,7% του πληθυσμού των συνοικιών του κέντρου του Λονδίνου, καίτοι σύμφωνα με τον πίνακα 8, οι υπήκοοι τρίτων χωρών αποτελούν μόλις το 2,12% του πληθυσμού του ΗΒ. Σχετικά με τα εν λόγω ειδικότερα δεδομένα, η έκθεση RIMET περιλαμβάνει χρήσιμη πληροφόρηση⁽²⁾.

(2) Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων - ΓΔ Απασχόληση, Εργασιακές Σχέσεις και Κοινωνικές Υποθέσεις - Γενική Έκθεση του Δικτύου Πληροφόρησης από τρίτες χώρες : Μετανάστευση - η κατάσταση στα κράτη μέλη της ΕΚ το 1992.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ: ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ 1991 ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

1. Μετά τις ανακοινώσεις του 1993, οι αρμόδιοι για τη μετανάστευση υπουργοί εντατικοποίησαν τις εργασίες τους για την εναρμόνιση των πολιτικών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Μία από τις πρώτες επιτυχίες τους στον τομέα αυτό ήταν η παρουσίαση και στη συνέχεια η έγκριση, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ, το 1991, προγράμματος εργασίας για την εναρμόνιση των πολιτικών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου με σκοπό την υλοποίησή του μέχρι το τέλος του 1993. Επίσης, το 1991, οι υπουργοί μετανάστευσης συμφώνησαν για ένα ακόμη διεξοδικότερο πρόγραμμα εργασίας σχετικά με την εναρμόνιση των πολιτικών στον τομέα του ασύλου. Στο πρόγραμμα αυτό επισημαίνονται λεπτομερώς όλα τα προς επίλυση θέματα.

2. Στις παραγράφους που ακολουθούν παρουσιάζονται τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν από την έγκριση του προγράμματος εργασίας.

1. Πολιτικές ασύλου

3. Όσον αφορά τα διάφορα στοιχεία του προγράμματος εργασίας 1991, η κατάσταση της πολιτικής στον τομέα του ασύλου είναι η εξής:

α. Σύμβαση του Δουβλίνου

- προπαρασκευαστικά μέτρα σχετικά με την εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου. Επιτεύχθηκε συμφωνία για τα περισσότερα θέματα τα οποία, μεταξύ άλλων, αφορούν τα αποδεικτικά στοιχεία, τους συνδέσμους και την γραφική παράσταση των κριτηρίων της σύμβασης. Απομένει ακόμη η ενδεχόμενη επεξεργασία συστήματος για τη σύγκριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αντιμετώπιση των αιτήσεων ασύλου που υποβάλλονται με ψευδείς ή πολλαπλές ταυτότητες (EURODAC). Προς το παρόν δεν έχει ακόμη διεξαχθεί μελέτη σκοπιμότητας για την εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος.

β. Εναρμόνιση των κανόνων ουσίας που διέπουν τη νομοθεσία στον τομέα του ασύλου

- Καθορισμός σαφών όρων για τον εντοπισμό των αιτήσεων ασύλου που είναι προφανώς αδικαιολόγητες. Το Νοέμβριο του 1992, οι υπουργοί μετανάστευσης εξέδωσαν ψήφισμα για τις προφανώς αβάσιμες αιτήσεις ασύλου. Το ψήφισμα αναφέρει τους όρους που ζητούνται στο πρόγραμμα εργασίας αλλά δεν επιβάλλει την καθιέρωση ειδικών εσπευσμένων διαδικασιών γι' αυτό το είδος αιτήσεων. Πάντως, στο ψήφισμα δίνεται έμφαση στην ταχεία εξέταση των προφανώς αβάσιμων αιτήσεων ασύλου, δηλαδή στο λαμβάνεται η πρώτη απόφαση εντός ενός μηνός.

- Ορισμός και εναρμονισμένη εφαρμογή της αρχής της πρώτης χώρας υποδοχής. Οι υπουργοί μετανάστευσης, στη συνεδρίασή τους της 30ής Νοεμβρίου 1992, εξέδωσαν ψήφισμα για την καθιέρωση των βασικών αρχών που διέπουν την έννοια της "πρώτης χώρας υποδοχής". Πράγματι, το πεδίο εφαρμογής του ψηφίσματος είναι ευρύτερο από το αντίστοιχο σημείο του προγράμματος εργασίας δεδομένου ότι περιλαμβάνει, επίσης, την αρχή των "τρίτων χωρών υποδοχής", δηλαδή χώρες τις οποίες δεν έχει υποχρεωτικά διασχίσει ο αιτών χορήγηση ασύλου αλλά που είναι, ωστόσο, λογικό να έχουν εξετάσει την αίτηση ασύλου του αιτούντος εφόσον, για παράδειγμα, του έχουν εκδώσει θεώρηση. Από την άλλη πλευρά, το ψήφισμα δεν προβλέπει την πλήρη εναρμόνιση, δεδομένου ότι κάθε κράτος μέλος διατηρεί το δικαίωμα να μην απομακρύνει, για ανθρωπιστικούς λόγους, τον αιτούντα χορήγηση ασύλου σε τρίτη χώρα υποδοχής. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι το ψήφισμα κάνει

έγκληση για την αναθεώρηση του τρόπου λειτουργίας αυτών των διαδικασιών, σε συνεργασία με την Επιτροπή και κατόπιν διαβουλεύσεων με την ΥΑΠ (UNHCR), καθώς και την εξέταση κάθε άλλου ενδεχομένως απαραίτητου συμπληρωματικού μέτρου.

- Χώρες στις οποίες γενικά δεν υπάρχει κίνδυνος δίωξης. Οι υπουργοί μετανάστευσης, παρόλο που δεν κατήρτησαν τον κατάλογο αυτών των χωρών κατά τη συνεδρίασή τους το Νοέμβριο του 1992, συμφώνησαν σχετικά με ορισμένα βασικά κριτήρια και αποφάσισαν να ανταλλάσσουν πληροφορίες για το θέμα αυτό σε τακτά χρονικά διαστήματα.
- Κοινή εκτίμηση της κατάστασης στη χώρα καταγωγής με σκοπό τόσο την εισδοχή όσο και την απέλαση. Οι εργασίες αυτές διεξάγονται από το κέντρο ενημέρωσης, προβληματισμού και ανταλλαγών στον τομέα του ασύλου (CIREA) που δημιουργήθηκε από τους υπουργούς μετανάστευσης κατά τη συνεδρίασή τους στη Λισσαβώνα το 1992⁽¹⁾. Παρόλο που το CIREA είναι αρμόδιο για την εξέταση των εκθέσεων που αφορούν τις τρίτες χώρες, οι εκθέσεις αυτές εκπονούνται στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (PESC). Ο αριθμός των εκθέσεων που καταρτίζονται κατ' αυτό τον τρόπο είναι προς το παρόν περιορισμένος, η διαδικασία αυτή όμως είναι πιθανό να εφαρμοσθεί σε αρκετά συνεχή βάση.
- Εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού του πρόσφυγα που δίνεται στο άρθρο 1Α της Σύμβασης της Γενεύης. Από το 1991, οι υπουργοί μετανάστευσης διαθέτουν μια μελέτη για τις κυριότερες ομοιότητες και διαφορές μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με τους ουσιαστικούς κανόνες της νομοθεσίας στον τομέα του ασύλου. Το πρώτο συμβούλιο "Δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις" αναγνώρισε το σημείο αυτό ως θέμα προτεραιότητας.

γ. Εναρμόνιση της πολιτικής απέλασης

Κατά τη συνεδρίασή τους στην Κοπεγχάγη, τον Ιούνιο του 1993, οι υπουργοί μετανάστευσης εξέδωσαν σύσταση σχετικά με τους ελέγχους των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν ή εργάζονται παράνομα σε μία χώρα καθώς και την απέλασή τους. Ένα μέρος της σύστασης τουλάχιστον προβλέπει τον καθορισμό των διαφόρων πλευρών της πολιτικής απέλασης, όπως ζητείται στο πρόγραμμα εργασίας, παρόλο που δεν περιορίζεται στις περιπτώσεις αιτήσεων ασύλου που απορρίπτονται. Επιπλέον, οι υπουργοί μετανάστευσης, στη συνεδρίαση του Λονδίνου, εξέδωσαν, επίσης, σύσταση για τη διαμετακόμιση με σκοπό την απέλαση. Η σύσταση αυτή προβλέπει ότι η απέλαση μέσω της επικράτειας ενός άλλου κράτους μέλους μπορεί να γίνεται χωρίς υπερβολικές διατυπώσεις. Τον Ιούνιο του 1993, στη συνεδρίαση της Κοπεγχάγης, οι υπουργοί μετανάστευσης συμπλήρωσαν τη σύσταση αυτή με στοιχεία για την ενίσχυση της ευελιξίας στο συγκεκριμένο τομέα. Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι η σύσταση αυτή αφορά τις πολιτικές απέλασης γενικότερα, δηλαδή τόσο τις αιτήσεις χορήγησης ασύλου που απορρίπτονται όσο και άλλες αιτήσεις.

δ. Δημιουργία "clearing house"

Η ίδρυση του κέντρου CIREA πρέπει να θεωρηθεί ως μία υπηρεσία που εξυπηρετεί την εφαρμογή αυτού του μέρους του προγράμματος εργασίας. Το CIREA λειτουργεί μόνον από τα μέσα του 1992 αλλά η απαραίτητη ανταλλαγή πληροφοριών έχει ήδη αρχίσει να γίνεται σιγά σιγά. Η συνεργασία μεταξύ του CIREA και του κέντρου τεκμηρίωσης της ΥΑΠ μπορεί να οδηγήσει σύντομα στην ηλεκτρονική ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις ισχύουσες νομοθεσίες καθώς και στην κατάρτιση εκθέσεων για τις χώρες καταγωγής. Επίσης, η γραμματεία του Συμβουλίου βελτίωσε τα συστήματα που διέπουν τη συλλογή στατιστικών στοιχείων, παρόλο που εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα στον τομέα των ορισμών. Η εξέταση της νομολογίας δεν έχει ακόμη αρχίσει αλλά είναι κάτι το οποίο προβλέπεται στο πλαίσιο της εντολής που έχει δοθεί στο CIREA.

(1) Βλέπε παρακάτω.

ε. Εξασφάλιση εναρμονισμένης πολιτικής στον τομέα του ασύλου

Το σημείο αυτό αναπτύχθηκε εκτενέστερα στην ανακοίνωση της Επιτροπής για το δικαίωμα ασύλου. Με βάση τα συμπεράσματα της ανακοίνωσης πρέπει να διεξαχθούν μελέτες για το ρόλο, τη δομή και τη λειτουργία ενός ενδεχόμενου κοινού μηχανισμού δικαστικής διάγνωσης. Στόχος του μηχανισμού αυτού είναι να μειώσει τις διαφορές ερμηνείας της νομοθεσίας περί ασύλου μεταξύ των κρατών μελών και, ταυτόχρονα, να οδηγήσει έμμεσα στην εναρμόνιση των πρακτικών που εφαρμόζονται στο διοικητικό τομέα. Πρέπει να σημειωθεί ότι το θέμα αυτό δεν έχει ακόμα αρχίσει ούτε να εξετάζεται ούτε να μελετάται.

στ. Όροι υποδοχής των αιτούντων χορήγηση ασύλου

Για την εφαρμογή αυτού του μέρους του προγράμματος εργασίας η ομάδα ad hoc για τη "Μετανάστευση" ενέκρινε ένα ερωτηματολόγιο και αυτή τη στιγμή εξετάζονται οι απαντήσεις που δόθηκαν σ' αυτό. Προς το παρόν δεν υποβλήθηκαν ακόμη προτάσεις για την προσέγγιση των όρων υποδοχής.

4. Η ανακοίνωση της Επιτροπής του 1991 περιέχει, επίσης, ορισμένους άλλους τομείς ενδεχόμενης συνεργασίας. Ένας από τους τομείς αυτούς αφορά την εναρμόνιση των κανόνων και των πρακτικών σχετικά με τη διαμονή των "de facto" προσφύγων. Οι υπουργοί μετανάστευσης δεν διατύπωσαν συγκεκριμένες προτάσεις στον τομέα αυτό. Ωστόσο, στη συνεδρίασή τους στην Κοπεγχάγη, τον Ιούνιο του 1993, εξέδωσαν ψήφισμα σχετικά με την προστασία που πρέπει να προσφέρεται στις ιδιαίτερα ευαίσθητες ομάδες προσφύγων από την πρώην Γιουγκοσλαβία. Επειδή πολλά από τα άτομα που ανήκουν σ' αυτές τις ομάδες μπορούν να ανταποκριθούν στον παραπάνω ορισμό των "de facto" προσφύγων, φαίνεται λογικό ότι η αιτούμενη προσωρινή προστασία γι' αυτές τις ομάδες πρώην Γιουγκοσλάβων αποτελεί από παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο πρέπει να χειριζόμαστε τις απότομες μαζικές ροές ατόμων που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας. Το ψήφισμα, πάντως, δεν προσπαθεί να εναρμονίσει το είδος της προσωρινής προστασίας που προσφέρεται στο πλαίσιο των εθνικών νομοθεσιών.

2. Πολιτικές εισδοχής

5. Το πρόγραμμα εργασίας του 1991 περιείχε, επίσης, πολυάριθμα στοιχεία για την εναρμόνιση των γενικών πολιτικών εισδοχής. Στον τομέα αυτό, πάντως, πολλά πράγματα πρέπει ακόμη να γίνουν.

Εναρμόνιση των πολιτικών εισδοχής με σκοπό την επανένωση και τη δημιουργία οικογενειών καθώς και την εισδοχή φοιτητών. Κατά τη συνεδρίασή τους στην Κοπεγχάγη τον Ιούνιο του 1993, οι υπουργοί μετανάστευσης εξέδωσαν ψήφισμα με θέμα την εισδοχή των προσφύγων με σκοπό την οικογενειακή επανένωση. Το ψήφισμα αυτό, πάντως, δεν προβλέπει όρους πλήρους εναρμόνισης. Πρώτον, το ψήφισμα δεν περιέχει κανένα κριτήριο εισδοχής με στόχο τη δημιουργία οικογένειας. Δεύτερον, ασχολείται μόνον με την εισδοχή συζύγων και παιδιών και αφήνει στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών τον καθορισμό των πολιτικών για την εισδοχή άλλων μελών της ίδιας οικογένειας. Τρίτον, δεν έχουν εναρμονισθεί όλα τα κριτήρια εισδοχής για λόγους οικογενειακής επανένωσης· μερικές φορές το ψήφισμα περιέχει μόνο υποδείξεις όπως για παράδειγμα το μέγιστο όριο ηλικίας για την εισδοχή των παιδιών. Όσον αφορά την εισδοχή των φοιτητών, οι υπουργοί μετανάστευσης ενέκριναν ένα ερωτηματολόγιο με θέμα την τρέχουσα εθνική νομοθεσία. Η ανάλυση των απαντήσεων του ερωτηματολογίου αυτού μπορεί να αποτελέσει σημείο αναφοράς για την υποβολή εναρμονισμένων προτάσεων.

Εναρμόνιση των πολιτικών εισδοχής για άλλους σκοπούς, όπως η εισδοχή για ανθρωπιστικούς λόγους και για τη μισθωτή εργασία ή την αυταπασχόληση. Η βελγική προεδρία ήταν η πρώτη που προσπάθησε να αντιμετωπίσει το θέμα αυτό με την οργάνωση σχετικού σεμιναρίου. Οι εργασίες για την εναρμόνιση των πολιτικών εισδοχής με σκοπό την απασχόληση άρχισαν το 1992, όταν η προεδρία του Ηνωμένου Βασιλείου υπέβαλε για πρώτη φορά πρόταση ψηφίσματος για το θέμα αυτό. Πάντως, δεν επιτεύχθηκε συμφωνία σχετικά με το κείμενο αυτής της πρότασης ψηφίσματος. Οι εργασίες για την εναρμόνιση των πολιτικών εισδοχής των αυταπασχολούμενων άρχισε κατόπιν προτάσεως της βελγικής προεδρίας αλλά και εδώ ακόμη πρέπει να γίνουν πολλές προσπάθειες προκειμένου να επιτευχθεί συμφωνία για το περιεχόμενο του κειμένου.

Εναρμόνιση των νομικών διατάξεων που διέπουν τα άτομα με άδεια παραμονής. Καμία πρόοδος δεν σημειώθηκε ακόμη στον τομέα αυτό.

3. Λαθρομετανάστευση

6. Το τμήμα Β του προγράμματος εργασίας σχετικά με την πολιτική μετανάστευσης ασχολείται με ένα θέμα το οποίο αναπτύχθηκε, επίσης, εκτενώς στην ανακοίνωση του 1991 σχετικά με τη μετανάστευση, δηλαδή την ανάπτυξη μιας κοινής προσέγγισης για το θέμα της λαθρομετανάστευσης. Στον τομέα αυτό σημειώθηκαν αρκετές πρόοδοι, μολονότι υπάρχουν ακόμη αρκετές πλευρές που δεν έχουν ακόμη συζητηθεί.

Συνεργασία στον τομέα των συνοριακών ελέγχων στο πλαίσιο της Σύμβασης που αφορά τη διάβαση των εξωτερικών συνόρων. Η Επιτροπή παρουσίασε πρόσφατα αναθεωρημένο σχέδιο σύμβασης για τη διάβαση των εξωτερικών συνόρων προκειμένου να ληφθεί υπόψη η έναρξη ισχύος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πάντως, στο πλαίσιο του κέντρου ενημέρωσης, προβληματισμού και ανταλλαγής πληροφοριών στον τομέα της μετανάστευσης (CIREFI), που δημιουργήθηκε από τους υπουργούς μετανάστευσης κατά τη συνεδρίασή τους στο Λονδίνο, το Νοέμβριο του 1992, πραγματοποιήθηκαν ήδη ανεπίσημες ανταλλαγές πληροφοριών. Το κέντρο αυτό έχει περίπου την ίδια αποστολή με το κέντρο CIREA αλλά το CIREFI ασχολείται με θέματα που δεν έχουν σχέση με τη χορήγηση ασύλου. Οι πληροφορίες που ανταλλάσσονται αφορούν τους οργανωτές της λαθρομετανάστευσης, τους μεταφορείς και τις ακολουθούμενες διαδρομές.

Εναρμόνιση των όρων καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης και της παράνομης απασχόλησης καθώς και των ελέγχων που διεξάγονται για το σκοπό αυτό τόσο εντός μιας συγκεκριμένης επικράτειας όσο και στα σύνορά της. Όπως προαναφέρθηκε, τον Ιούνιο του 1993, οι υπουργοί μετανάστευσης εξέδωσαν σύσταση σχετικά με τους ελέγχους των υπηκόων τρίτων χωρών που κατοικούν ή εργάζονται σε μια χώρα χωρίς άδεια καθώς και την απέλασή τους. Η σύσταση αυτή μπορεί να θεωρηθεί ως ένα πρώτο βήμα εναρμόνισης προς την κατεύθυνση που προβλέπει το πρόγραμμα εργασίας. Πάντως, ο τομέας αυτός είναι ιδιαίτερα ευρύς και η σύμβαση δίνει μόνο ορισμένες βασικές υποδείξεις. Πρέπει, επίσης, να γίνει μνεία της προαναφερθείσας σύστασης σχετικά με τη διαμετακόμιση για λόγους απέλασης.

Εναρμόνιση των αρχών στον τομέα της απέλασης, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων που πρέπει να εξασφαλίζονται στους απελαυνόμενους. Μολονότι κατά την πορτογαλική προεδρία καταβλήθηκαν αρκετές προσπάθειες για τον καθορισμό των δικαιωμάτων των ατόμων που απελαύνονται, οι εργασίες αυτές αποδείχθηκαν ιδιαίτερα δύσκολες διότι συνεπάγονται την επανασύνταξη των διεθνών κειμένων για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Το συγκεκριμένο σημείο του προγράμματος εργασίας δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί.

Ορισμός των αρχών που διέπουν την πολιτική για τους υπηκόους τρίτων χωρών που κατοικούν παράνομα σε κράτη μέλη. Παρόλο που εκ πρώτης όψεως το σημείο αυτό φαίνεται να επικαλύπτεται από τα στοιχεία που προαναφέρθηκαν στο παρόν τμήμα, η εισαγωγή του προγράμματος εργασίας αφήνει καθαρά να εννοηθεί ότι καθοριστικό στοιχείο είναι η επιθυμία υιοθέτησης κοινής θέσης για τις πολιτικές νομιμοποίησης. Μολονότι αυτή η πλευρά του θέματος δεν έχει αναπτυχθεί διεξοδικά, η σύσταση για την απέλαση βασίζεται στη γενική αρχή ότι οι υπήκοοι μιας τρίτης χώρας που κατοικούν παράνομα σε μια άλλη χώρα πρέπει να απελαύνονται. Μόνο σε ειδικές περιπτώσεις μπορεί να εξετασθεί η δυνατότητα της εισδοχής τους για ανθρωπιστικούς λόγους.

Συνεργασία με τις χώρες αναχώρησης και διαμετακόμισης για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης, κυρίως όσον αφορά την επανεισοχή. Το πρώτο συμβούλιο "Δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις" υιοθέτησε μια σειρά αρχών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για ενδεχόμενες συμφωνίες επανεισοχής με τρίτες χώρες. Το ίδιο συμβούλιο ενέκρινε, επίσης, ορισμένα συμπεράσματα για την επιθυμητή σύνδεση, εφόσον είναι δυνατό, των εξωτερικών συμφωνιών που συνάπτει η Ευρωπαϊκή Ένωση με τρίτες χώρες με τις συμφωνίες ή τις πρακτικές που εφαρμόζονται στον τομέα της επανεισοχής.

4. Μετανάστευση εργατικού δυναμικού

7. Ένας άλλο τμήμα του προγράμματος εργασίας 1991 αφορά τη χάραξη πολιτικής για τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού. Η πολιτική αυτή επηρεάζει εν μέρει την κοινοτική νομοθεσία και για το λόγο αυτό ενδιαφέρει, επίσης, τους υπουργούς εργασίας.

Εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών για την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση με βάση ενδεχόμενες ανάγκες εργατικού δυναμικού στα κράτη μέλη εντός των προσεχών ετών. Όπως προαναφέρθηκε, ένα ψήφισμα στον τομέα αυτό βρίσκεται στο στάδιο των διαπραγματεύσεων. Το ψήφισμα αυτό, πάντως, δεν θα καλύπτει όλο το πεδίο που αφορά την εισδοχή με σκοπό την απασχόληση και συγκεκριμένα, δεν θα περιλαμβάνει την εισδοχή προσωρινών, εποχιακών και μεθοριακών εργαζομένων.

Αύξηση της κινητικότητας των υπηκόων της Κοινότητας, κυρίως με τη βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος SEDOC. Η Επιτροπή δημιούργησε ένα νέο, ηλεκτρονικό σύστημα, EURES, το οποίο έχει ήδη αποδειχθεί εξαιρετικά αποτελεσματικό.

5. Η κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών

8. Το τμήμα αυτό του προγράμματος εργασίας 1991 περιέχει μόνο ένα σημείο, δηλαδή την εξέταση, στα κατάλληλα θεσμικά πλαίσια, της δυνατότητας χορήγησης σε υπηκόους τρίτων χωρών που κατοικούν για μεγάλο χρονικό διάστημα σε ένα κράτος μέλος, ορισμένων δικαιωμάτων ή δυνατοτήτων που έχουν οι υπήκοοι του εν λόγω κράτους μέλους, για παράδειγμα την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, από τη στιγμή που οι υπήκοοι των δώδεκα κρατών μελών θα έχουν τους ίδιους όρους ελευθερίας κίνησης και πρόσβασης στην αγορά εργασίας. Δεν άρχισε ακόμη η διεξαγωγή καμίας μελέτης στον τομέα αυτό αλλά το πρώτο συμβούλιο "Δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις" τόνισε ότι οι εργασίες στον τομέα αυτό πρέπει να ξεκινήσουν εντός του 1994.

9. Εκτός από τα συγκεκριμένα σημεία που αφορούν την πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, το πρόγραμμα εργασίας περιέχει, επίσης, ορισμένα σημεία γενικότερου ενδιαφέροντος. Τα σημεία αυτά είναι τα εξής:

- ανάλυση των αιτίων που οδηγούν σε μεταναστευτικές πιέσεις,
- απάλειψη των αιτίων μεταναστευτικών ροών με την εφαρμογή πολιτικής προσαρμοσμένης στον τομέα των αναπτυξιακών ενισχύσεων, της εμπορικής πολιτικής, των δικαιωμάτων του ανθρώπου, της διατροφής, του περιβάλλοντος και της δημογραφίας,
- ενίσχυση της επανόδου των προσφύγων στις χώρες καταγωγής τους,
- ένταξη της μεταναστευτικής πλευράς στο πλαίσιο της οικονομικής, χρηματοδοτικής και κοινωνικής συνεργασίας.

Οι συγκεκριμένοι αυτοί τομείς καθορίστηκαν με περισσότερες λεπτομέρειες στην ανακοίνωση για τη μετανάστευση του 1991. Στην ανακοίνωση αυτή προβλήθηκε το επιχείρημα ότι τέτοιου είδους θέματα πρέπει να εντάσσονται στις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης. Στο πλαίσιο της διακυβερνητικής συνεργασίας δεν ελήφθη κανένα ειδικό μέτρο σχετικά με τα σημεία που αναφέρθηκαν σ' αυτό το τμήμα του προγράμματος εργασίας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ: ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

1. Από το 1991, οι σημαντικότερες εξελίξεις όσον αφορά την εναρμόνιση των πολιτικών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο διακυβερνητικής συνεργασίας από τους αρμόδιους για τη μετανάστευση υπουργούς και στη συνέχεια στο πλαίσιο του τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι εξελίξεις αυτές έχουν περιγραφεί στο παράρτημα ΙΙ. Οι επόμενες παράγραφοι τονίζουν άλλες εξελίξεις στο πλαίσιο της Ένωσης οι οποίες έχουν σχέση με τις πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου υπό την ευρεία έννοια.

1. Δήλωση για τις αρχές που διέπουν τις εξωτερικές πτυχές της μεταναστευτικής πολιτικής : περιεχόμενο και παρακολούθηση

2. Στις 12 Δεκεμβρίου του 1992, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου εξέδωσε ορισμένα συμπεράσματα, που αποτελούν τις αρχές που διέπουν τις εξωτερικές πτυχές της μεταναστευτικής πολιτικής. Οι αρχές αυτές καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό το πλαίσιο για την ευρύτερη μεταναστευτική πολιτική που ζητήθηκε αφενός στο πρόγραμμα εργασίας του 1991 σχετικά με τις μεταναστευτικές πολιτικές αφετέρου στην ανακοίνωση του 1991 για τη μετανάστευση.

3. Η δήλωση αναφέρει τους εξής παράγοντες ως σημαντικούς για τη μείωση των μεταναστευτικών μετακινήσεων προς τα κράτη μέλη:

- τη διατήρηση της ειρήνης και τη λήξη των ενόπλων συγκρούσεων.
- τον πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.
- τη δημιουργία δημοκρατικών κοινωνιών και κατάλληλων κοινωνικών συνθηκών.
- τη φιλελεύθερη εμπορική πολιτική, η οποία θα βελτιώσει τις οικονομικές συνθήκες στις χώρες από τις οποίες προέρχεται η μετανάστευση.
- το συντονισμό των ενεργειών της Κοινότητας και των κρατών μελών της στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής, της οικονομικής συνεργασίας και της πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

4. Η δήλωση είναι μεγίστης πολιτικής σημασίας, διότι αποτελεί την αναγνώριση σε ανώτατο επίπεδο της ανάγκης να αναπτυχθεί μια γενική προσέγγιση για τη μετανάστευση και το άσυλο και να χρησιμοποιηθούν οι εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης για το σκοπό αυτό.

2. Δημογραφικές πολιτικές

5. Το Νοέμβριο του 1992, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μία ανακοίνωση σχετικά με τη δημογραφία, τον οικογενειακό προγραμματισμό και τη συνεργασία με τις αναπτυσσόμενες χώρες. Με βάση την ανακοίνωση αυτή, το Συμβούλιο Ανάπτυξης και οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών εξέδωσαν ένα ψήφισμα στις 18 Νοεμβρίου 1992. Στο ψήφισμα αυτό, το Συμβούλιο υπενθύμισε το προηγούμενο ψήφισμά του της 11ης Νοεμβρίου 1986 σχετικά με τον πληθυσμό και την ανάπτυξη, στο οποίο η Κοινότητα δήλωνε ότι είναι πρόθυμη να συνδράμει τις αναπτυσσόμενες χώρες στον τομέα αυτό. Στο ψήφισμά του του 1992, το Συμβούλιο τόνισε ότι οι ταχείες δημογραφικές μεταβολές που επηρεάζουν την ανάπτυξη των χωρών έχουν σοβαρές συνέπειες για τη μελλοντική πρόοδο, διότι επηρεάζουν τις προοπτικές βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου στον αναπτυσσόμενο κόσμο. Το Συμβούλιο σημείωσε επίσης ότι πρέπει να μελετώνται συνεχώς οι σχέσεις μεταξύ δημογραφικών τάσεων και παραγόντων και περιβαλλοντικών μεταβολών.

6. Το ψήφισμα στη συνέχεια διευκρινίζει τους τομείς στους οποίους η βοήθεια μπορεί να συμβάλει σε πιο ισορροπημένη δημογραφική ανάπτυξη. Αναφέρει συγκεκριμένα τις πολιτικές για τη βελτίωση της υγείας των γυναικών και των παιδιών, οι οποίες επιδιώκουν τη βελτίωση της θέσης της γυναίκας στην κοινωνία, προωθούν την εκμάθηση ανάγνωσης και γραφής και προσπαθούν να βελτιώσουν την ποιότητα των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών. Επίσης, το ψήφισμα χαρακτηρίζει την πρόβλεψη υπηρεσιών οικογενειακού προγραμματισμού ως απαραίτητο μέσο για τη βελτίωση του φάσματος κοινωνικών υπηρεσιών που παρέχονται στους πληθυσμούς των αναπτυσσόμενων χωρών. Ταυτόχρονα, το Συμβούλιο τονίζει ότι η βοήθεια δεν πρέπει να παρέχεται σε προγράμματα που είναι πειστικά, που κάνουν διακρίσεις ή θίγουν τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα.
7. Όσον αφορά τον οικογενειακό προγραμματισμό, το Συμβούλιο τονίζει ότι πρέπει επειγόντως να δοθεί μια απάντηση σε ένα μεγάλο αριθμό ανικανοποίητων αιτημάτων για υπηρεσίες αυτού του είδους στις αναπτυσσόμενες χώρες. Υπολογίζεται ότι 300 εκατομμύρια γυναίκες και άνδρες ανά τον κόσμο επιθυμούν να έχουν πρόσβαση στα μέσα για να προγραμματίζουν ελεύθερα τον αριθμό των παιδιών τους και το χρονικό διάστημα μεταξύ των γεννήσεων, αλλά δεν έχουν τη δυνατότητα. Τα προγράμματα για τη βελτίωση των υπηρεσιών οικογενειακού προγραμματισμού πρέπει, ωστόσο, όποτε είναι ανάγκη, να συνδυάζονται με άλλα υγειονομικά μέτρα για την οικογένεια, να παρέχουν στις γυναίκες και στους άνδρες όλες τις κατάλληλες μεθόδους και τα μέσα αντισύλληψης, να τους ενημερώνουν σχετικά με τα πλεονεκτήματα και τους κινδύνους τους και να προβλέπουν ενέργειες κατάρτισης για την υγεία και τις σχέσεις των δύο φύλων. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της συμφώνησαν να εξετάσουν ποια άλλα μέσα θα μπορούσαν να διατεθούν, συμπεριλαμβανομένης της ανακατανομής των υφιστάμενων πόρων, προκειμένου να ενισχυθούν περισσότερο οι προσπάθειές τους να βοηθήσουν τις αναπτυσσόμενες χώρες ώστε να βελτιώσουν τις υπηρεσίες τους στον τομέα του οικογενειακού προγραμματισμού.
8. Μετά την έκδοση του ψηφίσματος, πραγματοποιήθηκαν δύο συνεδριάσεις εμπειρογνώμωνων για να εξετασθεί η συνέχεια που θα δοθεί στο θέμα. Οι εμπειρογνώμονες αυτοί καθόρισαν ορισμένα ειδικά θέματα που πρέπει να εξετασθούν και συμμετείχαν σε μελέτες ανά χώρα. Αναμένεται ότι με βάση τις επιπλέον αυτές πληροφορίες, οι εμπειρογνώμονες θα προτείνουν ενδεχομένως ένα πιο συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης.
9. Η Κοινότητα έλαβε επίσης υπόψη της το δημογραφικό πρόβλημα στις προτάσεις της σχετικά με την μεσοπρόθεσμη αναθεώρηση της Lomé IV.
3. Πρωώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας μεταξύ της Ένωσης και άλλων ευρωπαϊκών κρατών
10. Τα περισσότερα από τα μέτρα που αναφέρθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους αποσκοπούν στη μείωση των μεταναστευτικών πιέσεων. Οι επόμενες παράγραφοι προβάλλουν μια σειρά από διάφορα μέτρα που έχει λάβει η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της, με σκοπό την προώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας στο πλαίσιο της Ευρώπης και επομένως θεωρούν τη μετανάστευση ως θετικό μάλλον παρά ως αρνητικό φαινόμενο.
11. Σχετικά με τα ανωτέρω, πρώτον πρέπει να αναφερθεί η υπογραφή, στις 2 Μαΐου 1992, της Συμφωνίας ΕΟΧ μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών αφενός, και των χωρών ΕΖΕΣ αφετέρου. Με βάση το άρθρο 28 της Συμφωνίας αυτής και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου σχετικά με το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ, οι υπήκοοι των κρατών που συμμετέχουν στη Συμφωνία αποκτούν το δικαίωμα να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος των εν λόγω κρατών προκειμένου να ζητήσουν θέση απασχόλησης, καθώς και το δικαίωμα να διαμείνουν στις χώρες αυτές προκειμένου να εργασθούν στη θέση που έχουν βρει. Η Συμφωνία ΕΟΧ αντέγραψε επίσης τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης ΕΟΚ

σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Οι ελευθερίες αυτές δημιουργούν επίσης ελευθερία μετακίνησης, ιδίως εάν ληφθεί υπόψη η ερμηνεία που δίνει στα άρθρα αυτά το Δικαστήριο. Οι διατάξεις αυτές θα επηρεάσουν επίσης τους ελέγχους στα σύνορα των υπηκόων των κρατών που υπέγραψαν τη συμφωνία: οι έλεγχοι αυτοί θα πρέπει να περιορίζονται στην επαλήθευση της ταυτότητας των ατόμων και να δικαιολογούνται από ενδεχόμενο κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία, όπως καθορίζεται στο πλαίσιο της οδηγίας 64/221.

12. Δεύτερον, οι ευρωπαϊκές συμφωνίες που έχουν συναφθεί με πολλές από τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης προβλέπουν επίσης ένα πλαίσιο για την έγκριση της ελεύθερης κυκλοφορίας σε ορισμένες κατηγορίες προσώπων. Αυτό ισχύει κυρίως για την εφαρμογή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

4. Δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

13. Από το 1991, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει επίσης αναλάβει ορισμένες μελέτες σχετικά με τις πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου και έχει εκδώσει διάφορα ψηφίσματα. Τον Οκτώβριο του 1992, η κα Van den Brink, Μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, υπέβαλε στο Κοινοβούλιο μία έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών και Εσωτερικών Υποθέσεων σχετικά με την ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης. Το Νοέμβριο του 1992, ο κ. Cooney, Μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, υπέβαλε μία έκθεση της ίδιας επιτροπής σχετικά με την εναρμόνιση στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της νομοθεσίας και των πολιτικών στον τομέα του ασύλου. Με βάση τις δύο αυτές εκθέσεις, το Κοινοβούλιο εξέδωσε, στις 18 Νοεμβρίου 1992, κατά τη σύνοδο ολομέλειας δύο ψηφίσματα (A3-0280/92 και A3-0337/92).
14. Τα δύο αυτά ψηφίσματα εκθέτουν τα δικά τους προγράμματα δράσης όσον αφορά τις πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Γενική τους αρχή είναι να υπάρχει όσο το δυνατόν πιο μεγαλόψυχη προσέγγιση των προσώπων που χρειάζονται διεθνή προστασία, και να ενισχυθεί το νομικό καθεστώς όσων διαμένουν νόμιμα στην Κοινότητα από αρκετά χρόνο. Αυτό απαιτεί, μεταξύ άλλων, φιλελεύθερη προσέγγιση της οικογενειακής επανένωσης. Εξάλλου, τα ψηφίσματα απαιτούν αυστηρή πολιτική για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.
15. Το να αναφερθούν όλα τα μέτρα που προτείνονται στα ψηφίσματα αυτά θα υπερέβαινε το πλαίσιο της παρούσας ανακοίνωσης. Ο επόμενος κατάλογος ωστόσο περιέχει μία επιλογή από τις σημαντικότερες προτάσεις:
 - τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού παρατηρητηρίου για τον έλεγχο των μεταναστευτικών μετακινήσεων·
 - τη σύναψη συμφωνιών μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας και των χωρών από τις οποίες προέρχονται οι μετανάστες σχετικά με την προβλεπόμενη ζήτηση και προσφορά εργασίας·
 - τη θέσπιση κοινοτικών ρυθμίσεων για τον έλεγχο της παράνομης απασχόλησης και την επιβολή αυστηρών κυρώσεων στους εργοδότες που απασχολούν παράνομους μετανάστες·
 - την πραγματοποίηση εκστρατειών πληροφόρησης στις χώρες από τις οποίες προέρχονται οι μετανάστες σχετικά με τους κινδύνους και τα προβλήματα που συνδέονται με την παράνομη μετανάστευση·
 - τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τις κυριότερες χώρες καταγωγής·
 - το συντονισμό μεταξύ των πολιτικών στους τομείς της μετανάστευσης, της διεθνούς ενίσχυσης στην ανάπτυξη, του εμπορίου και της οικονομικής και κοινωνικής συνεργασίας με τρίτες χώρες, τις οποίες εφαρμόζει η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της·

- την κατάρτιση προτάσεων για την παροχή σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι εγκατεστημένοι νόμιμα στην ΕΚ του δικαιώματος που απολαύουν οι πολίτες της ΕΚ, ελεύθερης κυκλοφορίας, εγκατάστασης και πρόσβασης στην αγορά εργασίας.
 - τη σύσταση ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες.
 - τη σύνταξη ενός νομοθετήματος για τα άτομα που τρέπονται σε φυγή εξαιτίας πολέμου ή καταστροφών ή λόγω ένδειας ή πείνας, και τα οποία δεν καλύπτονται από τη σύμβαση της Γενεύης ή από το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης.
 - την έγκριση πολιτικής για την παροχή προστασίας στους εκ των πραγμάτων πρόσφυγες.
 - τη θέσπιση ρυθμίσεων ώστε τα κράτη μέλη να προσφέρουν βοήθεια σε ένα κράτος μέλος το οποίο δέχεται μεγάλο αριθμό προσφύγων.
 - τη σύσταση, σε βάση ad hoc, μιας ομάδας εμπειρογνομόνων από κάθε κράτος μέλος με έναν αντιπρόσωπο της Επιτροπής και της Έπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, η οποία θα δίνει συμβουλές για τις περιπτώσεις που δεν έχουν προηγούμενο, και θα συντάξει ένα βιβλίο προηγούμενων από αυτές τις περιπτώσεις.
 - τη σύσταση Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ασύλου και Προσφύγων, έργο της οποίας θα είναι η λήψη προκαταρκτικών αποφάσεων σχετικά με θέματα που αφορούν τη χώρα καταγωγής.
 - τη μεταβίβαση σε διεθνές δικαστήριο της τελευταίας βαθμίδας αρμοδιότητας για την ερμηνεία των νομικών διατάξεων περί ασύλου στα κράτη μέλη της Κοινότητας και την ερμηνεία των διαφόρων συμβάσεων (Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες).
16. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε ιδιαίτερη ανησυχία σχετικά με το διακυβερνητικό χαρακτήρα της συνεργασίας των κρατών μελών σχετικά με τις πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου κατά το παρελθόν. Θα προτιμούσε οι πολιτικές αυτές να εξετάζονται στο πλαίσιο κοινοτικών διαδικασιών. Η προτίμηση αυτή εκφράστηκε σαφώς όχι μόνο στα προαναφερθέντα ψηφίσματα και τις σχετικές εκθέσεις, αλλά και στην έκθεση του κ. Robles Piquer, Μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η οποία υπεβλήθη στο Κοινοβούλιο στις 12 Μαΐου 1993. Στο ψήφισμα που ενέκρινε το Κοινοβούλιο με βάση τη έκθεση αυτή, γίνεται έκκληση να υιοθετηθεί η κοινοτική προσέγγιση. Ωστόσο, από τη συζήτηση που πραγματοποιήθηκε σχετικά με την έκθεση στις 13 Φεβρουαρίου 1993 προέκυψε ότι ένας μεγάλος αριθμός μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δέχεται, σύμφωνα με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η συνεργασία στο πλαίσιο της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου να πραγματοποιείται με βάση τις ειδικές διατάξεις του τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι απόψεις που εξέφρασαν τα Μέλη αυτά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δείχνουν τη βούλησή τους να χρησιμοποιήσουν όσο το δυνατόν περισσότερο τις διατάξεις αυτές, εφόσον ζητούν:
- να χρησιμοποιεί πλήρως η Επιτροπή το πρόσφατα αποκτηθέν δικαίωμα πρωτοβουλίας της.
 - να θεσπισθούν οι αναγκαίες διατάξεις για την καθιέρωση της αρμοδιότητας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου όσον αφορά τις συμβάσεις που θα εγκρίνονται από τους υπουργούς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων.
 - να χρησιμοποιείται η δυνατότητα που παρέχεται από το άρθρο Κ9 για τη μεταφορά των πολιτικών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 100Γ της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Επίσης, το Κοινοβούλιο ελπίζει ότι θα εισαχθούν νέες κοινοτικές διαδικασίες κατά τη νέα διακυβερνητική συνδιάσκεψη που προβλέπεται για το 1996.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV: ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΕ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΔΙΑΣΚΕΨΕΙΣ

1. Συνέχεια της διάσκεψης της Βιέννης για τη μετανάστευση "Ανατολή - Δύση"

1. Το 1991, η Αυστρία ανέλαβε την πρωτοβουλία να συγκαλέσει μία διάσκεψη των υπουργών που είναι αρμόδιοι για τη μετακίνηση των προσώπων από τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Η διάσκεψη αυτή πραγματοποιήθηκε στη Βιέννη στις 24 και 25 Ιανουαρίου 1991, συμμετείχαν δε συνολικά 32 ευρωπαϊκές χώρες, καθώς και η Αυστραλία, ο Καναδάς και οι Ηνωμ. Πολιτείες. Στη διάσκεψη εξετάσθηκε ένας μεγάλος αριθμός θεμάτων σχετικών με τη μετανάστευση "Ανατολή-Δύση". Τη διάσκεψη υποστήριξε εξ αρχής το Συμβούλιο της Ευρώπης και η συνέχισή του πραγματοποιήθηκε υπό την αιγίδα του. Η διάσκεψη πραγματοποιήθηκε λόγω της αυξανόμενης ανησυχίας σχετικά με την πιθανότητα μαζικών μεταναστευτικών μετακινήσεων από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη προς τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες.
2. Το τελικό ανακοινωθέν που εξέδωσε η διάσκεψη επιβεβαιώνει τη σημασία των υφιστάμενων διεθνών μέσων για τα ανθρώπινα δικαιώματα και καλεί όλα τα συμμετέχοντα κράτη να προσχωρήσουν στη σύμβαση της Γενεύης και στο πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης, εάν δεν το έχουν κάνει ακόμη. Ως γενική αρχή, το ανακοινωθέν τονίζει την ανάγκη για στενότερη συνεργασία μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών με βάση την αλληλεγγύη.
3. Παρά το γεγονός ότι οι αναμενόμενες μαζικές μεταναστευτικές μετακινήσεις από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη δεν πραγματοποιήθηκαν, με εξαίρεση τα άτομα που μετακινήθηκαν από την Πρώην Γιουγκοσλαβία, τη διάσκεψη της Βιέννης ακολούθησαν διάφορες σύνοδοι. Αυτό μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι πολλές από τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης αντιμετώπισαν σοβαρά προβλήματα όσον αφορά τη μεταναστευτική διέλευση προς τη Δυτική Ευρώπη, και ότι όλες οι συμμετέχουσες χώρες, επί του παρόντος 37, έκριναν ότι θα παρουσίαζε ενδιαφέρον να συζητηθούν τα προβλήματα αυτά και να ελέγχεται η πιθανή και πραγματική μετανάστευση από Ανατολή προς Δύση. Για το σκοπό αυτό, μία ομάδα ανώτατων υπαλλήλων πραγματοποίησε πέντε συνόδους από τον Ιανουάριο του 1991 έως το Δεκέμβριο του 1993. Η ομάδα των ανώτατων υπαλλήλων με τη σειρά της δημιούργησε διάφορες ομάδες εργασίας με σκοπό τη μελέτη των επόμενων θεμάτων:
 - ελεύθερη μετακίνηση των προσώπων.
 - διεθνής ανταλλαγή πληροφοριών για τη μετανάστευση.
 - βιογραφικό των πιθανών μεταναστών.
 - δικαίωμα ασύλου.
 - πρακτικές σχετικά με τη θεώρηση.
 - κατανομή της επιβάρυνσης.
4. Κατά τη σύνοδο του Ιουλίου 1993, η ομάδα των ανώτατων υπαλλήλων έκανε τον απολογισμό των μέχρι τότε αποτελεσμάτων της συνέχειας που δόθηκε στη διάσκεψη της Βιέννης. Η διάσκεψη αυτή αποτέλεσε πιο ισορροπημένο πλαίσιο από τις διασκέψεις του Βερολίνου και της Βουδαπέστης, δεδομένου ότι καθόρισε σαφέστερα τις βασικές ανάγκες και τα προβλήματα των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, ενώ οι δύο προηγούμενες ασχολήθηκαν κυρίως με την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και των μεταφορέων λαθρομεταναστών.

5. Οι ανώτατοι υπάλληλοι συμφώνησαν επίσης να συστήσουν μία ανοικτή συμβουλευτική ομάδα η οποία θα ανελάμβανε τις αναγκαίες μετέπειτα δραστηριότητες. Εξάλλου, η έκθεση των ανώτατων υπαλλήλων υποβλήθηκε στη διάσκεψη αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών στο Συμβούλιο της Ευρώπης που πραγματοποιήθηκε στη Βιέννη στις 8 και 9 Οκτωβρίου 1993.
6. Είναι δύσκολο να προβλεφθεί πώς θα εξελιχθεί η διαδικασία της Βιέννης. Αφενός, ο αριθμός των κρατών που συμμετέχουν αυξήθηκε, αφετέρου ολοένα και περισσότερες αντιπροσωπείες τονίζουν τη σημασία του συντονισμού με διεθνείς οργανώσεις, όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης, η ΔΑΣΕ, η ΔΟΜ και η ΥΑΗΕΠ. Ορισμένες αντιπροσωπείες, συγκεκριμένα της Σουηδίας, της Πολωνίας, των ΗΠΑ και του Καναδά δήλωσαν σαφώς ότι θα προτιμούσαν να ενισχύσουν το ρόλο της ΔΑΣΕ στον τομέα αυτό. Άλλες αντιπροσωπείες τόνισαν τη σημασία της καλύτερης συνεργασίας με τα υφιστάμενα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης και ενδεχομένως της μεταφοράς δραστηριοτήτων. Συνεπώς, υπάρχει η τάση της επιστροφής στην ανεπίσημη συνεργασία που αναπτύχθηκε ως συνέχεια της διάσκεψης της Βιέννης μέσα σε παραδοσιακότερα διεθνή πλαίσια.

2. Συνέχεια της διάσκεψης του Βερολίνου

7. Στις 30 και 31 Οκτωβρίου 1991, μετά από πρόσκληση της γερμανικής κυβέρνησης, οι υπουργοί εσωτερικών και δικαιοσύνης 27 ευρωπαϊκών κρατών συναντήθηκαν στο Βερολίνο για να συζητήσουν το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης από και μέσω των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Το τελικό ανακοινωθέν της διάσκεψης αυτής περιείχε ένα κατάλογο μέτρων που αποσκοπούν στη βελτίωση της συνεργασίας κατά τους διοικητικούς και αστυνομικούς ελέγχους και, σε μικρότερο βαθμό, στην πραγματοποίηση συμπληρωματικών νομοθετικών τροποποιήσεων. Συνεστήθη μία ομάδα εργασίας, η οποία είναι γνωστή ως ομάδα του Βερολίνου, για να εφαρμόσει τις συστάσεις αυτές.
8. Η πρώτη συνεδρίαση αυτής της ομάδας εργασίας πραγματοποιήθηκε στο Γκρατς, τον Ιανουάριο του 1992, υπό τη προεδρία της Αυστρίας. Η ομάδα εργασίας συμφώνησε να δημιουργήσει εννέα υποομάδες σύμφωνα με τα επόμενα θέματα:
 - α. εναρμόνιση των κυρώσεων για τη μεταφορά λαθρομεταναστών.
 - β. αμοιβαία δικαστική συνδρομή κατά τη δίωξη της μεταφοράς λαθρομεταναστών.
 - γ. σύσταση ειδικών μονάδων για την καταπολέμηση των δικτύων παράνομης μετανάστευσης.
 - δ. ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την παράνομη μετανάστευση.
 - ε. διαδικασίες και κανόνες για τη βελτίωση των ελέγχων στα σύνορα.
 - στ. συμφωνίες επανεισδοχής.
 - ζ. εφαρμογή της επανεισδοχής.
 - η. διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων με εξαίρεση τα σημεία όπου επιτρέπεται η διέλευση των συνόρων.
 - θ. υποχρέωση των μεταφορικών εταιρειών να εμποδίζουν την παράνομη είσοδο.
9. Οι δύο σύνοδοι ολομέλειας της ομάδας του Βερολίνου, που πραγματοποιήθηκαν τον Μάιο του 1992 και τον Ιανουάριο του 1993, ήταν αφιερωμένες κυρίως στην επεξεργασία συστάσεων οι οποίες έπρεπε να εγκριθούν σε υπουργικό επίπεδο. Στις 15 και 16 Φεβρουαρίου 1993, πραγματοποιήθηκε στη Βουδαπέστη μία υπουργική διάσκεψη που ενέκρινε το αποτέλεσμα όλων των προηγούμενων αυτών συζητήσεων υπό μορφή σύστασης. Η σύσταση αυτή βασίσθηκε στο ίδιο πρότυπο με εκείνο της υποομάδας της ομάδας εργασίας.

10. Εκτός από την προαναφερθείσα σύσταση, στη διάσκεψη υποβλήθηκε ένα σχέδιο σύμβασης της Αυστρίας που καλύπτει διάφορα θέματα σχετικά με τις πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Η πρόταση αυτή δεν εγκρίθηκε, ωστόσο, όπως και δεν επιτεύχθηκε συμφωνία σχετικά με πρόταση της Γερμανίας για την κατανομή της επιβάρυνσης. Όσον αφορά τη συνέχεια που δόθηκε στη διάσκεψη, συμφωνήθηκε ότι, εφόσον παραστεί ανάγκη, θα συγκληθεί μία ομάδα εργασίας, αλλά μέχρι στιγμής δεν έχει πραγματοποιηθεί καμία τέτοια σύνοδος. Ωστόσο, όπως τόνισαν διάφορες αντιπροσωπείες στη διάσκεψη, πολλά από τα θέματα που εξετάσε η ομάδα του Βερολίνου θα μπορούσαν να ανατεθούν μελλοντικά στην ομάδα της Βιέννης.
11. Οποσδήποτε οι διασκέψεις του Βερολίνου και της Βουδαπέστης επέσυραν την προσοχή σε σημαντικά θέματα για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Προσέφεραν την ευκαιρία για προώθηση του διαλόγου μεταξύ των χωρών της Δυτικής, Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης σχετικά με αυτά τα θέματα.

3. Συμβούλιο της Ευρώπης

12. Τα κυριότερα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης που είναι αρμόδια για τις πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Μετανάστευσης (CDMG) και η Ad Hoc επιτροπή εμπειρογνομόνων για τις νομικές πτυχές του εδαφικού ασύλου, των προσφύγων και των απατρίδων (CAHAR). Επίσης, πρέπει να αναφερθεί η σύμβαση για το νομικό καθεστώς των εργαζόμενων μεταναστών. Από τα κράτη μέλη της ΕΚ τη σύμβαση αυτή κύρωσαν η Γαλλία, οι Κάτω Χώρες, η Πορτογαλία και η Ισπανία, ενώ το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Ιταλία και το Λουξεμβούργο την υπέγραψαν. Σύμφωνα με τους όρους της Σύμβασης, συνεστήθη συμβουλευτική επιτροπή, μεταξύ άλλων, για να συζητήσει την εφαρμογή της σύμβασης από τα κράτη που είναι συμβαλλόμενα μέρη. Η Επιτροπή αυτή υπέβαλε στην επιτροπή των υπουργών τέσσερις περιοδικές εκθέσεις.
13. Μία από τις βασικές αποστολές της CDMG ήταν η προετοιμασία των τακτικών διασκέψεων των ευρωπαϊών υπουργών που είναι αρμόδιοι για τις μεταναστευτικές πολιτικές. Η τέταρτη από τις διασκέψεις αυτές πραγματοποιήθηκε στις 17 και 18 Σεπτεμβρίου 1991 στο Λουξεμβούργο, και η πέμπτη στην Αθήνα στις 18 και 19 Νοεμβρίου 1993. Όπως και η δραστηριότητα της CDMG, οι διασκέψεις αυτές αφορούν τις μεταναστευτικές πολιτικές και τη μεταναστευτική ροή εν γένει, αλλά έχουν ως επίκεντρο και την κατάσταση και κοινωνική ένταξη των μεταναστών που έχουν ήδη γίνει δεκτοί στο έδαφος των κρατών μελών, καθώς και τις σχέσεις μεταξύ των πληθυσμών μεταναστών και της κοινότητας που τους φιλοξενεί. Η διάσκεψη του Λουξεμβούργου, παραδείγματος χάρη, ήταν αφιερωμένη στην παρούσα και μελλοντική εξέλιξη των μεταναστευτικών φαινομένων που επηρεάζουν την Ευρώπη αφενός, και στην αξιολόγηση του σχεδίου του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τις διακοινοτικές σχέσεις αφετέρου. Η διάσκεψη της Αθήνας είχε ως κεντρικό θέμα τους τρόπους αντιμετώπισης των μεταναστευτικών μετακινήσεων και τον ρατσισμό, την ξеноφοβία και τη μισαλλοδοξία.
14. Το πρόγραμμα εργασίας της CDMG καλύπτει επίσης τους εξής τομείς: πρώτον, το 1991, η CDMG μαζί με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τον Πληθυσμό εξέδωσε ένα σχέδιο με τίτλο "Μετανάστευση, δημογραφία και απασχόληση". Κατά την πρώτη φάση, πραγματοποιήθηκαν τρεις μελέτες σχετικά με τη μετανάστευση Νότου-Βορρά, τα στατιστικά θέματα όσον αφορά τον αριθμό μεταναστών και τις μεταναστευτικές μετακινήσεις, καθώς και την ένταση μεταξύ ανθρωπιστικών και οικονομικών εκτιμήσεων, κατά την εξέταση των μεταναστευτικών πιέσεων. Η δεύτερη φάση του σχεδίου αυτού θα περιλαμβάνει μία συγκριτική μελέτη σχετικά με τις πολιτικές στον τομέα της κοινωνικής ένταξης. Δεύτερον, η CDMG μελέτησε το νομικό, οικονομικό και κοινωνικό καθεστώς των εργαζόμενων μεταναστών και των μελών των οικογενειών τους. Τρίτον, το 1987, η CDMG

κατάρτισε το σχέδιο για τις σχέσεις της Κοινότητας, το οποίο είναι αφιερωμένο στις πολιτικές στον τομέα της κοινωνικής ένταξης. Το σχέδιο αυτό αποπερατώθηκε το 1991, όταν η τελική έκθεση σχετικά με αυτό υποβλήθηκε στην υπουργική διάσκεψη στο Λουξεμβούργο. Σχετικά με την έκθεση αυτή πραγματοποιήθηκε λεπτομερέστερη συζήτηση, το Νοέμβριο του 1991, κατά τη διάρκεια μιας έκτακτης τελικής διάσκεψης στη Χάγη. Τα κυριότερα στοιχεία της έκθεσης ενσωματώθηκαν στη συνέχεια σε μία σύσταση, την οποία εξέδωσε η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης το 1992. Το σχέδιο για τις σχέσεις της Κοινότητας αντικαταστάθηκε από ένα σχέδιο που αποσκοπεί στην επίτευξη ίσων ευκαιριών για τους μετανάστες. Το σχέδιο αυτό εξετάζει ιδιαίτερα την κατάσταση των μεταναστών στην αγορά εργασίας, τις ευκαιρίες που τους παρέχονται να αποκτήσουν κατάλληλη στέγη και πολιτιστικά δικαιώματα, καθώς και την καταπολέμηση της ξενοφοβίας. Τέλος, η CDMG έχει αναλάβει την εκπόνηση μελετών σχετικά με τη μετανάστευση στο άμεσο μέλλον και την επανένταξη των μεταναστών στη χώρα καταγωγής τους.

15. Οι δραστηριότητες της CAHAR έχουν επισκιασθεί από την πρόσφατη μεγάλη αύξηση του αριθμού οργανώσεων που ασχολούνται με τις πολιτικές στον τομέα του ασύλου. Αν και κατά το παρελθόν η CAHAR παρουσίασε πολλές πρωτότυπες ιδέες και προτάσεις στον τομέα αυτό, το βασικό της έργο τώρα είναι η ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με αυτές τις πολιτικές. Δεδομένου ότι οι χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης εκπροσωπούνται όλο και περισσότερο στις συνόδους αυτές, η CAHAR θα μπορούσε να αποβεί ένα από τα όργανα όπου οι συζητήσεις με τις χώρες αυτές μπορούν να αναπτυχθούν περισσότερο.
16. Τριάντα έτη μετά τη σύναψη της σύμβασης για τη μείωση των περιπτώσεων πολλαπλής ιθαγένειας και πολλαπλών στρατιωτικών υποχρεώσεων σε περίπτωση πολλαπλής ιθαγένειας, πολλά κράτη τώρα προτιμούν μια πιο φιλελεύθερη προσέγγιση των περιπτώσεων πολλαπλής ιθαγένειας. Μια επιτροπή εμπειρογνομώνων μελετά επί του παρόντος τη σύμβαση αυτή στο πλαίσιο των εξελίξεων στη νομοθεσία και πρακτική των ευρωπαϊκών κρατών και με βάση τις μεταναστευτικές μετακινήσεις στην Ευρώπη και το άνοιγμα του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Η επιτροπή αυτή έχει καταρτίσει προτάσεις για την προπαρασκευή μιας νέας σύμβασης σχετικά με την ιθαγένεια.
17. Μετά τη δήλωση και το σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας, του αντισημιτισμού και της μισαλλοδοξίας που εξέδωσαν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στη Βιέννη, στις 9 Οκτωβρίου 1993, το Συμβούλιο της Ευρώπης άρχισε να οργανώνει μία ευρεία ευρωπαϊκή εκστρατεία των νέων που αποσκοπεί στην κινητοποίηση του κοινού υπέρ μιας κοινωνίας ευρέων αντιλήψεων βασισμένης στην ίση αξιοπρέπεια όλων των μελών της και κατά των εκδηλώσεων ρατσισμού, ξενοφοβίας, αντισημιτισμού και μισαλλοδοξίας, η οποία θα κορυφωθεί στα μέσα του 1995. Εξάλλου, το Συμβούλιο της Ευρώπης συνέστησε μία επιτροπή κυβερνητικών εμπειρογνομώνων με την εντολή: 1) να αναθεωρήσουν τη νομοθεσία, τις πολιτικές και τα λοιπά μέτρα των κρατών μελών για την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας, του αντισημιτισμού και της μισαλλοδοξίας, και την αποτελεσματικότητά τους· 2) να προτείνουν νέες ενέργειες σε τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο· 3) να διατυπώσουν συστάσεις γενικής πολιτικής προς τα κράτη μέλη· 4) να μελετήσουν τις διεθνείς νομικές ρυθμίσεις που εφαρμόζονται στον τομέα αυτό, προκειμένου να ενισχυθούν, εφόσον είναι αναγκαίο. Για τον ίδιο λόγο, αποφασίσθηκε η ανάληψη ενεργειών για τη διδασκαλία της ιστορίας και την ευαισθητοποίηση των εργαζομένων στα μέσα μαζικής ενημέρωσης.
18. Πρέπει επίσης να αναφερθεί η νομολογία σχετικά με την ευρωπαϊκή σύμβαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το ευρωπαϊκό δικαστήριο ανθρωπίνων δικαιωμάτων τόνισε ιδιαίτερα την αρχή της ενότητας της οικογένειας που διασφαλίζεται από το άρθρο 8 της σύμβασης, το οποίο μπορεί να εφαρμοσθεί για την

προστασία των εργαζόμενων μεταναστών σε περιπτώσεις απέλασης ή απόρριψης της άδειας εισόδου για λόγους οικογενειακής επανένωσης σε ένα ευρωπαϊκό κράτος. Η νομολογία του ευρωπαϊκού δικαστηρίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αναφέρθηκε ρητά στο πλαίσιο των εργασιών της Ένωσης για την οικογενειακή επανένωση. Είναι ήδη αρκετός καιρός που τα όργανα της σύμβασης και το δικαστήριο ιδιαίτερα μπορούν επίσης να εφαρμόσουν το άρθρο 3 της σύμβασης, το οποίο απαγορεύει την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση των ατόμων που ισχυρίζονται ότι εάν επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους θα υποστούν διωγμούς. Το Δικαστήριο έκρινε αναγκαίο να υπενθυμίσει ότι, ακόμη και αν το δικαίωμα ασύλου αυτό καθαυτό δεν διασφαλίζεται στη σύμβαση, τέτοιου είδους μέτρα επαναπατριsmού μπορούν να δημιουργήσουν προβλήματα από την άποψη του άρθρου 3 (καθώς και του άρθρου 13, το οποίο εγγυάται το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής).

4. Ευρωπαϊκή διάσκεψη για τον πληθυσμό

19. Από τις 23 έως τις 26 Μαρτίου 1993, πραγματοποιήθηκε στη Γενεύη η ευρωπαϊκή διάσκεψη για τον πληθυσμό στο πλαίσιο της προπαρασκευής της διεθνούς διάσκεψης των Ηνωμένων Εθνών για τον πληθυσμό και την ανάπτυξη, η οποία προβλέπεται για το 1994. Η διάσκεψη αυτή οργανώθηκε από την Οικονομική Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη, της Συμβουλίου της Ευρώπης και το Ταμείο των Ηνωμένων Εθνών για τον Πληθυσμό. Τη διάσκεψη παρακολούθησαν αντιπρόσωποι 39 ευρωπαϊκών κρατών, του Ισραήλ, του Καναδά και των ΗΠΑ, καθώς και αντιπρόσωποι της ΕΚ. Επειδή επρόκειτο για περιφερειακή διάσκεψη, αναφέρθηκε αποκλειστικά στην κατάσταση της Ευρώπης και της Βόρειας Αμερικής, ενώ παράλληλα έλαβε βεβαίως υπόψη τις γενικότερες εξελίξεις. Εξέδωσε μια σειρά από σημαντικές συστάσεις, οι οποίες καλύπτουν όχι μόνο τις δημογραφικές πολιτικές με τη στενή έννοια, αλλά και τις πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Οι σημαντικότερες από τις συστάσεις αυτές θα αναφερθούν στις επόμενες παραγράφους.
20. Όσον αφορά τον οικογενειακό προγραμματισμό, η διάσκεψη εξέδωσε τις επόμενες συστάσεις. Πρώτον, συνέστησε να θεσπίσουν οι κυβερνήσεις μέτρα που θα επιτρέπουν στα μεμονωμένα άτομα και στα ζευγάρια να ασκούν το δικαίωμά τους να αποφασίζουν ελεύθερα και υπεύθυνα για τον αριθμό των παιδιών που θέλουν να αποκτήσουν και για το χρονικό διάστημα που θα μεσολαβεί ανάμεσα στις γεννήσεις των παιδιών τους. Τα μέτρα αυτά θα επιτρέπουν στα άτομα και τα ζευγάρια να έχουν περισσότερη πρόσβαση στην εκπαίδευση, την πληροφόρηση και τα μέσα ελέγχου της γονιμότητάς τους, συμπεριλαμβανομένης της θεραπείας της στειρότητας, ανεξάρτητα από τους γενικούς δημογραφικούς στόχους. Θα πρέπει να παρέχονται συμβουλές και οικογενειακός προγραμματισμός ποιότητας, ούτως ώστε να μειωθεί ο αριθμός των αμβλώσεων. Οι δημόσιες αρχές σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις και οι άλλοι σχετικοί οργανισμοί πρέπει να υποστηρίξουν τις μη καταναγκαστικές υπηρεσίες οικογενειακού προγραμματισμού, που σέβονται τις αξίες των δικαιούχων. Επίσης πρέπει να υποστηριχθούν τα προγράμματα υγείας για τις μητέρες και τα παιδιά καθώς και οι υγειονομικές υπηρεσίες που έχουν σχέση με την αναπαραγωγή.
21. Στο πλαίσιο αυτό, συνιστάται οι ανεπτυγμένες αλλά και οι αναπτυσσόμενες χώρες να ενισχύσουν πολιτικά περισσότερο τα προγράμματα και τις πολιτικές που έχουν σχέση με τον πληθυσμό, σύμφωνα με τις εθνικές προτεραιότητες και στόχους τους και με τον απαιτούμενο σεβασμό για τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα. Τα προγράμματα και οι πολιτικές που έχουν σχέση με τον πληθυσμό θα αποτελούν έτσι αναπόσπαστο μέρος των εθνικών στρατηγικών ανάπτυξης.
22. Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των δημογραφικών τάσεων στην Ευρώπη και τη Βόρεια Αμερική και την πιθανή ανάγκη μετανάστευσης, οι συστάσεις που εκδόθηκαν είναι αρκετά επιφυλακτικές. Αναφέρουν ότι οι κυβερνήσεις πρέπει να αντιληφθούν ότι παρόλο που ορισμένες ανισορροπίες στην αγορά εργασίας μπορεί να διορθωθούν με τη μετανάστευση, ωστόσο η μετανάστευση δεν

αποτελεί ίσως την ιδανική λύση για να διορθωθεί η διάρθρωση των ηλικιών. Εάν η μετανάστευση χρησιμοποιηθεί ως κύρια λύση για τις δημογραφικές ανισορροπίες, μπορεί μακροπρόθεσμα να οδηγήσει σε σημαντικές διακυμάνσεις στη διάρθρωση των ηλικιών των εθνικών πληθυσμών.

23. Σχετικά με τη μετανάστευση και την ανάπτυξη, η σύσταση προς τις κυβερνήσεις των χωρών καταγωγής και προορισμού είναι να προσπαθούν να αντιμετωπίσουν τα αίτια της μετανάστευσης, ούτως ώστε να περιορισθούν οι μαζικές και ανεξέλεγκτες διεθνείς μετανάστευτικές μετακινήσεις. Για να αντιμετωπισθούν τα αίτια αυτά, απαιτείται μεγαλύτερη προσπάθεια προκειμένου να:

- επιτευχθεί διαρκής οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.
- να αποφευχθούν οι διεθνείς και εσωτερικές συγκρούσεις.
- να τηρηθεί ο κανόνας δικαίου.
- υποστηριχθεί η καλή διακυβέρνηση.
- να ενισχυθεί η δημοκρατία.
- να ενισχυθούν τα ανθρώπινα δικαιώματα.
- να υποστηριχθούν τα προγράμματα για την εκπαίδευση, τη διατροφή, την υγεία και τον πληθυσμό.
- να διασφαλισθεί πραγματική προστασία του περιβάλλοντος.

24. Όσον αφορά τη δημογραφία, η διάσκεψη κατάφερε να διατυπώσει συστάσεις ευρέος φάσματος. Οι συστάσεις αυτές θα συζητηθούν περισσότερο στη γενική διάσκεψη για τα θέματα αυτά, η οποία θα πραγματοποιηθεί στο Κάιρο το 1994.

5. Διατλαντικός διάλογος

25. Οι πολιτικές για τη μετανάστευση και το άσυλο των ευρωπαϊκών κρατών ήταν ανέκαθεν πολύ διαφορετικές από εκείνες της Βόρειας Αμερικής. Οι ΗΠΑ και ο Καναδάς θεωρούσαν πάντοτε ότι αποτελούν χώρες μετανάστευσης, ενώ τα ευρωπαϊκά κράτη όχι. Ωστόσο, οι στάσεις πρόσφατα άλλαξαν και από τις δύο πλευρές του Ατλαντικού.

26. Ενώ σχεδόν όλα τα ευρωπαϊκά κράτη πρέπει να παραδεχθούν ότι έχουν γίνει, τουλάχιστον εκ των πραγμάτων, χώρες καθαρής μετανάστευσης, στις ΗΠΑ και τον Καναδά υπάρχει ολοένα και περισσότερο η εντύπωση ότι η ανεξέλεγκτη μετανάστευση δεν μπορεί πλέον να γίνει ανεκτή, διότι υπάρχουν όρια όσον αφορά τον αριθμό μεταναστών που μπορούν να απορροφήσουν οι χώρες αυτές. Οι εξελίξεις αυτές οδηγούν σε κάποια σύγκλιση των πολιτικών και σε αυξημένο αμοιβαίο ενδιαφέρον για τις πολιτικές της άλλης χώρας. Η κυβέρνηση του Καναδά, και πιο πρόσφατα η αμερικανική κυβέρνηση έδειξαν ότι είναι πρόθυμες να ενισχύσουν τη συνεργασία στις πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

27. Η επιθυμία αυτή να ενισχυθεί η συνεργασία εκδηλώθηκε επανειλημμένα. Ήδη το 1990, η δήλωση για τις σχέσεις μεταξύ ΕΚ και Καναδά προέβλεπε κοινές προσπάθειες για την αντιμετώπιση των διεθνικών προκλήσεων που δημιουργεί η παράνομη μετανάστευση. Το Δεκέμβριο του 1992, προτάθηκε στη διατλαντική διάσκεψη κορυφής στην Οτάβα να δημιουργηθεί μία ομάδα εργασίας ΕΚ-Καναδά για το θέμα αυτό. Επίσης, η κυβέρνηση των ΗΠΑ ανέφερε πρόσφατα ότι η μετανάστευση και το άσυλο αποτελούν ένα από τα θέματα που θα συζητηθούν στο πλαίσιο της διατλαντικής δήλωσης, που, το 1991, αποτέλεσε τη βάση για τακτικό διάλογο μεταξύ ΕΚ και ΗΠΑ.

28. Πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου είχαν συζητηθεί κυρίως σε διακυβερνητικό πλαίσιο, και γι' αυτό ήταν δύσκολο να δημιουργηθούν οι αναγκαίες επαφές στο πλαίσιο αυτών των διαρθρώσεων.

Βέβαια υπήρχαν άλλα μέσα επικοινωνίας. Ένα από αυτά είναι η τακτική συνάντηση της Τρόικα με αντιπροσώπους ορισμένων τρίτων χωρών, κατά τη διάρκεια των υπουργικών συνόδων της ομάδας TREVI. Μελετώνται δε προτάσεις για περαιτέρω ενίσχυση των διαρθρώσεων αυτών για ορισμένους τομείς ειδικού ενδιαφέροντος που καθορίζονται από τις Ηνωμένες Πολιτείες και τον Καναδά.

29. Οι συζητήσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο των διακυβερνητικών διαβουλεύσεων σχετικά με τις πολιτικές στους τομείς του ασύλου, των προσφύγων και της μετανάστευσης στην Ευρώπη, στη Βόρειο Αμερική και στην Αυστραλία έχουν πιο ανεπίσημο χαρακτήρα και δεν εκπροσωπούνται σ' αυτές ούτε τα κράτη μέλη ούτε η Επιτροπή ή η Γραμματεία του Συμβουλίου.
30. Οι βασικοί τομείς που ενδιαφέρουν τον Καναδά και τις ΗΠΑ είναι η δημιουργία γενικής προσέγγισης της μετανάστευσης και του ασύλου, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και η θέσπιση δίκαιων και αποτελεσματικών διαδικασιών ασύλου.
31. Τόσο ο Καναδάς όσο και οι ΗΠΑ αντιμετωπίζουν ολοένα και περισσότερα προβλήματα παράνομης μετανάστευσης. Στον Καναδά, η ομάδα που είναι αρμόδια για τη μεταναστευτική πολιτική⁽¹⁾ δημοσίευσε μία έκθεση η οποία αναφέρει ότι η ομοφωνία σχετικά με τις παραδοσιακές πολιτικές του Καναδά στον τομέα της μετανάστευσης "ενδέχεται να απειληθεί εάν οι Καναδοί νιώσουν ότι η κυβέρνηση έχει χάσει τον έλεγχο του ποιος και πόσοι εισέρχονται στον Καναδά". Εκτός από τα εκ των υστέρων μέτρα που μπορούν να ληφθούν σε εθνικό επίπεδο, η ομάδα πολιτικής καταλήγει στο συμπέρασμα ότι μακροπρόθεσμα ίσως αποδειχθούν εξίσου σημαντικά τα προληπτικά μέτρα που απαιτούν διεθνή συνεργασία με άλλες χώρες υποδοχής καθώς και με χώρες καταγωγής.
32. Όσον αφορά τις πολιτικές στον τομέα του ασύλου, οι ΗΠΑ αντιμετωπίζουν συσσωρευμένη εργασία περίπου 200.000 έως 250.000 περιπτώσεων. Δεδομένου ότι ανά έτος υπάρχουν περίπου 100.000 νέες περιπτώσεις και το προσωπικό μπορεί να εξετάσει 50.000 περιπτώσεις ανά έτος, η καθυστέρηση αυτή θα αυξηθεί σημαντικά κατά τα επόμενα έτη. Στο πλαίσιο αυτό, η αμερικανική διοίκηση εξεδήλωσε ενδιαφέρον για τη διαδικασία εναρμόνισης που έχει αρχίσει η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της στον τομέα της νομοθεσίας και πολιτικής περί ασύλου. Εξάλλου, την αμερικανική διοίκηση θα ενδιέφερε, όπως και την καναδική διοίκηση, μία συνεργασία για τη συγκέντρωση και ανάλυση των πληροφοριών σχετικά με τις χώρες καταγωγής.

6. Άλλοι διεθνείς οργανισμοί

33. Είναι πρακτικά αδύνατο να παρατεθεί εδώ αναλυτικός κατάλογος όλων των διεθνών οργανισμών που ασχολούνται με τα θέματα της μετανάστευσης. Η μετανάστευση έχει αποκτήσει τέτοια πολιτική σημασία, ώστε σχεδόν όλοι οι διεθνείς οργανισμοί μέχρι σήμερα έχουν ασχοληθεί σε κάποιο βαθμό με το θέμα αυτό. Χωρίς να παρέχονται λεπτομέρειες, πρέπει να αναφερθούν οι σχετικές ενέργειες της ΔΟΕ, της ΔΟΜ και της ΟΕΕ, αλλά και οργανισμοί που δεν ασχολούνταν κατά παράδοση με το θέμα της μετανάστευσης, όπως το ΔΝΤ, η Διεθνής Τράπεζα και η ΓΣΔΕ, οι οποίοι ενδιαφέρονται πλέον ενεργά για το θέμα αυτό.
34. Ο ΟΟΣΑ κατά παράδοση, έχει πραγματοποιήσει σημαντικό έργο με τη συγκέντρωση στοιχείων για τους εργαζόμενους μετανάστες (SOPEMI). Η ομάδα εργασίας για τη μετανάστευση συζήτησε επί μακρόν τα θέματα της μετανάστευσης, αρχικά από την άποψη της αλληλεπίδρασης της αγοράς εργασίας

(1) Απασχόληση και μετανάστευση στον Καναδά: Εισαγωγή στη διεθνή μετανάστευση, Ιανουάριος 1993.

και της μετανάστευσης, και τώρα λαμβάνοντας υπόψη γενικότερα στοιχεία των μεταναστευτικών πολιτικών. Πιο πρόσφατα, η Επιτροπή ενίσχυσης στην ανάπτυξη έδειξε επίσης ενδιαφέρον για τη μετανάστευση. Ο ΟΟΣΑ, μαζί με τον Καναδά, οργάνωσε, το Μάρτιο του 1993 στη Μαδρίτη, μια διάσκεψη με θέμα τη μετανάστευση και την ανάπτυξη.

35. Η ΔΑΣΕ δείχνει όλο και περισσότερο ενδιαφέρον για τις διάφορες πτυχές της μετανάστευσης. Η σύνοδος της ΔΑΣΕ για την πραγματοποίηση των δεσμεύσεων σχετικά με την ανθρώπινη διάσταση, η οποία πραγματοποιήθηκε στη Βαρσοβία από τις 27 Σεπτεμβρίου ως τις 15 Οκτωβρίου 1993, εξέτασε, μεταξύ άλλων, την περίπτωση των ακούσιων μεταναστών και προσφύγων. Επίσης, την τελευταία εβδομάδα του Μαρτίου 1994, θα πραγματοποιηθεί ένα σεμινάριο με θέμα τους εργαζόμενους μετανάστες. Αν και οι σύνοδοι αυτές δεν καταλήγουν σε επίσημα συμπεράσματα, ωστόσο αποτελούν ένα ενδιαφέρον πλαίσιο για την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ όλων των εταίρων της ΔΑΣΕ. Ιδιαίτερως δε πρέπει να αναφερθεί το έργο που έχει αναλάβει η Ύπατη Αρμοστεία για τα δικαιώματα των μειονοτήτων, δηλαδή η πρόληψη της μαζικής μετακίνησης ομάδων μειονοτήτων με την καθιέρωση ενός κατάλληλου συστήματος προστασίας των εθνικών μειονοτήτων.
36. Ολοένα και περισσότεροι οργανισμοί που ανήκουν στα ΗΕ έχουν ενεργοποιηθεί στον τομέα των πολιτικών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Μεταξύ των οργανισμών αυτών, η ΥΑΗΕΠ (Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες) αποτελεί τον πλέον άμεσα σχετικό οργανισμό. Η ΥΑΗΕΠ εκτελεί, από το 1952, τη γενική εντολή να προστατεύει και να συντρέπει τους πρόσφυγες. Σύμφωνα με το άρθρο 35 της Σύμβασης του 1951, η ΥΑΗΕΠ είναι επίσης αρμόδια για τον έλεγχο της εφαρμογής των διατάξεων της Σύμβασης. Η ΕΕΠΥΑ (Εκτελεστική Επιτροπή του Προγράμματος της Ύπατης Αρμοστείας) καθοδηγεί την ΥΑΗΕΠ και τη διεθνή κοινότητα σχετικά με τον τρόπο αντιμετώπισης των προσφύγων και την εφαρμογή της πολιτικής για τους πρόσφυγες και το άσυλο. Τα συμπεράσματά της επιβεβαιώθηκαν από το οικονομικό και κοινωνικό συμβούλιο (ECOSOC) και τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών και, παρόλο που δεν δεσμεύουν νομικά, αποτελούν εξαιρετικά σημαντικές αρχές για τη νομοθεσία και την πολιτική για τους πρόσφυγες. Η Ένωση και τα κράτη μέλη της συνεργάζονται στενά με την ΥΑΗΕΠ. Οκτώ από τα κράτη της Ένωσης είναι μέλη της ΕΕΠΥΑ. Η συνεισφορά της Επιτροπής και των κρατών μελών ανήλθε το 1993 σε 450 εκατ. δολάρια, που αποτελούν σχεδόν το ήμισυ των συνολικών συνεισφορών στην ΥΑΗΕΠ. Το Δεκέμβριο του 1993, υπεγράφη μία συμφωνία πλαίσιο εταιρικής σχέσης μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ΥΑΗΕΠ για τη χρηματοδότηση των ανθρωπιστικών ενεργειών. Με βάση αυτή τη συμφωνία, η Επιτροπή θα αρχίσει διάλογο με την ΥΑΗΕΠ, στο πλαίσιο μιας μικτής ομάδας υψηλά ισταμένων, (Επιτροπή-ΥΑΗΕΠ) που δημιουργήθηκε μετά από αίτημα της κας Ogata, Ύπατου Αρμοστή των Η.Ε. για τους πρόσφυγες.
37. Η γενική ευθύνη και ο ρόλος της ΥΑΗΕΠ για τον καθορισμό των αρχών του διεθνούς δικαίου των προσφύγων αναγνωρίστηκαν στον τακτικό ανεπίσημο διάλογο με την ΥΑΗΕΠ για θέματα σχετικά με την εναρμόνιση της νομοθεσίας και της πολιτικής ασύλου. Η ΥΑΗΕΠ υποστηρίζει τη χάραξη γενικής πολιτικής για τους πρόσφυγες, που θα περιλαμβάνει την πρόληψη, την προστασία και διαρκείς λύσεις, και θα βασίζεται σε στενή διεθνή και διοργανική συνεργασία με άλλα όργανα των ΗΕ και περιφερειακούς οργανισμούς. Στο πλαίσιο αυτό, η ΥΑΗΕΠ εξέφρασε την ικανοποίησή της διότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου αναγνώρισε την ανάγκη να υπάρξει τέτοια πολιτική και δήλωσε ότι είναι έτοιμη να συμμετάσχει στη χάραξή της.

ISSN 0254-1483

COM(94) 23 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΑ

GR

06 05

Αριθ. καταλόγου : CB-CO-94-031-GR-C

ISBN 92-77-64712-4

Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
L-2985 Luxembourg