



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 4.6.2004
COM(2004) 412 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ,
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ
ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

Μελέτη για τις σχέσεις μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή.....	3
ΜΕΡΟΣ Ι – ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΙ ΤΡΟΠΟΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ.....	4
1.1 Ρυθμίσεις εισδοχής για οικονομικούς μετανάστες.....	4
1.2 Ρύθμιση του αριθμού των οικονομικών μεταναστών και προβλεπόμενες ανάγκες	5
1.3 Διμερείς συμφωνίες εργασίας.....	7
1.4 Εφαρμογή ποσοτώσεων για τη ρύθμιση των διμερών συστημάτων	9
1.5 Μέτρα νομιμοποίησης.....	10
ΜΕΡΟΣ 2 – ΣΥΝΑΦΕΙΑ ΜΕΤΑΞΥ ΝΟΜΙΜΩΝ ΚΑΙ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΩΝ ΡΟΩΝ ΚΑΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕ ΤΡΙΤΕΣ ΧΩΡΕΣ.....	12
2.1 Επίπτωση των διμερών συμφωνιών εργασίας στις παράνομες μεταναστευτικές ροές	13
2.2 Επίπτωση της πολιτικής θεωρήσεων στις παράνομες μεταναστευτικές ροές	14
2.3 Επίπτωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες στις παράνομες μεταναστευτικές ροές	15
ΜΕΡΟΣ 3 – ΟΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ	17
3.1 Ενίσχυση της διαβούλευσης και της ανταλλαγής πληροφοριών σε επίπεδο ΕΕ.....	17
3.2 Ανάπτυξη νέων πολιτικών πρωτοβουλιών στο πλαίσιο της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.....	19
3.2.1. Για τη νόμιμη μετανάστευση	19
3.2.2. Για την παράνομη μετανάστευση.....	21
3.2.3. Για τη συνεργασία με τρίτες χώρες.....	22
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....	23

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζει τα αποτελέσματα μελέτης που ζήτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τις σχέσεις μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης. Διερυνά, για πρώτη φορά σε επίπεδο ΕΕ, κατά πόσον οι μη νόμιμες οδοί για την εισδοχή μεταναστών μειώνουν ή όχι τα κίνητρα για παράνομη μετανάστευση και, ειδικότερα, σε ποιο βαθμό η πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση έχει επίπτωση, καταρχήν, στις ροές νόμιμων μεταναστών και, κατόπιν, στη συνεργασία με τρίτες χώρες για την καταπολέμηση την παράνομης μετανάστευσης.

Η εντολή αυτή προέρχεται από τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, του Ιουνίου 2003, όπου ορίζεται ότι η ΕΕ πρέπει να διερευνήσει *"τα νόμιμα μέσα μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών στην Ένωση, ανάλογα με τις ικανότητες υποδοχής των κρατών, μέσα στα πλαίσια μιας ενισχυμένης συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής."* Στο πλαίσιο αυτό, στο άτυπο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, τον Σεπτέμβριο 2003, η Ιταλική προεδρία πρότεινε στους *"εταίρους της να εκπονήσουν μελέτη για τον ορισμό συστήματος ποσοτώσεων νόμιμης μετανάστευσης, για την Ευρώπη, το οποίο θα προταθεί στις χώρες καταγωγής και διέλευσης των κύριων, νόμιμων μεταναστευτικών ρευμάτων για να επιτύχουν τη συνεργασία τους στην επίτευξη συμφωνίας για την επανεισδοχή (...)*. Στη συνέχεια, τον Οκτώβριο 2003, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διεύρυνε το πεδίο της μελέτης και κατέληξε ότι, *"αναγνωρίζοντας βεβαίως ότι κάθε κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για τον αριθμό νόμιμων μεταναστών που γίνονται δεκτοί στο έδαφός του, σύμφωνα με τη νομοθεσία του και ανάλογα με την ιδιαίτερη κατάστασή του, συμπεριλαμβανομένης της αγοράς εργασίας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σημειώνει το γεγονός ότι η Επιτροπή έχει αρχίσει μια μελέτη με θέμα τη σχέση μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης, και καλεί όλα τα κράτη μέλη, τα προσχωρούντα κράτη και τα υποψήφια κράτη να συνεργασθούν πλήρως με την Επιτροπή προς τον σκοπό αυτόν."*

Το σύντομο χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου έπρεπε να ολοκληρωθεί η μελέτη δεν επέτρεπε την ανάθεσή της σε εξωτερικά ερευνητικά ινστιτούτα. Η Επιτροπή αποφάσισε, λοιπόν, να περιορίσει τη μελέτη στη διαπίστωση γεγονότων σε συνεργασία με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών. Βασίστηκε, καταρχήν, σε ήδη υπάρχουσα έρευνα στον συγκεκριμένο τομέα, που συμπληρώθηκε με στοιχεία που προσκόμισαν οι εμπειρογνώμονες σε δύο συνεδριάσεις που οργανώθηκαν από την Επιτροπή και με απαντήσεις σε ερωτηματολόγιο της Επιτροπής. Οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών και των νέων κρατών μελών στην Επιτροπή για τη Μετανάστευση και το Άσυλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής παρακολουθούσαν την πρόοδο των εργασιών σε τακτική βάση.

Στο πρώτο μέρος, η Ανακοίνωση εστιάζεται στη διαχείριση των υφιστάμενων διαύλων νόμιμης μετανάστευσης για εργασιακούς λόγους, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης διμερών συμφωνιών και – λαμβάνοντας υπόψη την αρχική πρόθεση της Ιταλικής προεδρίας – της πιθανής εφαρμογής ποσοτώσεων ή ανωτάτων ορίων σε αυτό το πλαίσιο. Αυτό απεικονίζεται με ορισμένα ενδιαφέροντα παραδείγματα πολιτικής στις μελέτες περιπτώσεων. Το δεύτερο μέρος επικεντρώνεται στις σχέσεις μεταξύ νόμιμων και παράνομων μεταναστευτικών ροών, που εστιάζεται σε συμφωνίες συνεργασίας με τρίτες χώρες. Τέλος, η Ανακοίνωση καταλήγει σε ορισμένα συμπεράσματα και συστάσεις. Ας σημειωθεί ότι, κατά το μεγαλύτερο μέρος, τα στατιστικά στοιχεία για τα θέματα αυτά είναι μάλλον ανύπαρκτα τόσο σε επίπεδο ΕΕ, όσο και σε εθνικό επίπεδο.

ΜΕΡΟΣ Ι – ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΙ ΤΡΟΠΟΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

1.1 Ρυθμίσεις εισδοχής για οικονομικούς μετανάστες

Η εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών για εργασιακούς σκοπούς είναι ένα θέμα που διέπεται από τη νομοθεσία των κρατών μελών και, γι' αυτό, οι πολιτικές εισδοχής διαφέρουν μεταξύ τους εφόσον αναπτύχθηκαν για να ανταποκριθούν σε διάφορες μεταναστευτικές τάσεις, τις τελευταίες δεκαετίες. Στη μεταπολεμική περίοδο, η μετανάστευση ενθαρρύνθηκε ευρέως για να καλύψει βασικές ελλείψεις εργατικού δυναμικού. Ωστόσο, μετά την οικονομική ύφεση της δεκαετίας του 1970 και τις αυξανόμενες ροές παράνομης μετανάστευσης στις δεκαετίες του 1980 και του 1990, οι έλεγχοι εισδοχής έγιναν αυστηρότεροι για να προστατευθεί η εγχώρια αγορά εργασίας και, σε ορισμένα κράτη μέλη, οι προσλήψεις ξένων υπηκόων «πάγωσαν».

Ο στόχος των τρεχουσών πολιτικών και διαδικασιών είναι να παρέχουν διόδους εισόδου για να ικανοποιήσουν τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, προστατεύοντας ταυτόχρονα τα συμφέροντα του εγχώριου εργατικού δυναμικού. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που επιθυμούν να εργαστούν στην ΕΕ καλούνται να αποδείξουν με στοιχεία ότι πληρούν ορισμένα κριτήρια όπως είναι η προσφορά θέσης απασχόλησης, επαρκείς οικονομικοί πόροι για να επιβιώσουν, κατάλληλη υγειονομική ασφάλιση. Μερικές φορές, οι εργοδότες στα κράτη μέλη είναι υπεύθυνοι για την αίτηση άδειας εργασίας εξ ονόματος του υπηκόου τρίτης χώρας και πρέπει να είναι σε θέση να αποδείξουν ότι ο εργαζόμενος διαθέτει δεξιότητες που δεν υπάρχουν στην εγχώρια αγορά εργασίας. Ορισμένα κράτη μέλη δέχονται επίσης αυτοαπασχολούμενους αλλά, και πάλι, πρέπει να πληρούν αυστηρά κριτήρια, ιδίως να αποδεικνύεται ότι οι αιτούντες διαθέτουν επαρκή μέσα για να επιβιώσουν και ότι η δραστηριότητα που επιθυμούν να ασκήσουν θα είναι προς όφελος του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Οι περισσότεροι οικονομικοί μετανάστες γίνονται δεκτοί καταρχήν με προσωρινή άδεια παραμονής, διάρκειας ενός έως πέντε ετών. Οι άδειες αυτές είναι ανανεώσιμες εφόσον ο αιτών εξακολουθεί να πληροί τα απαραίτητα κριτήρια – το κυριότερο είναι ότι εξακολουθεί να απασχολείται και ότι εξακολουθούν να είναι απαραίτητες οι δεξιότητές του.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 παρουσιάστηκαν σε πολλά κράτη μέλη νέες δίοδοι οικονομικής εισδοχής προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις της αγοράς εργασίας και, σε ορισμένες χώρες, όπου χρειαζόταν να καλυφθούν ελλείψεις σε ορισμένες δεξιότητες όπως είναι στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, θεσπίστηκαν ταχείες ή προτιμησιακές διαδικασίες. Η προσέλκυση προσωπικού υψηλής ειδίκευσης αναγνωρίζεται εν γένει ως σημαντικό μέσο διατήρησης της οικονομικής ανάπτυξης και αποφυγής συμφορήσεων στις εγχώριες οικονομίες. Η εμπειρία έδειξε ότι δεν είναι πάντα εύκολο να προσελκυστούν, από αυτές τις ειδικές διόδους εισόδου, τόσα εξειδικευμένα άτομα όσα χρειάζονται. Υπάρχουν διάφοροι λόγοι γι' αυτό, αλλά πρέπει να σημειωθεί ότι, σε κάποιο βαθμό, τα κράτη μέλη ανταγωνίζονται μεταξύ τους όταν επιδιώκουν να προσελκύσουν ειδικές κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών στο εργατικό δυναμικό τους.

Δεν υπάρχει ζήτηση μόνο για εργαζόμενους με υψηλή ειδίκευση. Πολλά κράτη μέλη, ιδίως εκείνα της Νοτίου Ευρώπης, που είναι πρόσφατες χώρες μετανάστευσης, έχουν ανάγκη από εργαζόμενους χαμηλής ειδίκευσης. Πολλοί επέλεξαν να ρυθμίσουν την εισδοχή εργαζομένων χαμηλής ειδίκευσης μέσω της δημιουργίας συγκεκριμένων διόδων εισδοχής ή σύναψης διμερών συμφωνιών εργασίας.

Μελέτη περίπτωσης: Γερμανικό σύστημα πράσινης κάρτας

Η Γερμανία θέσπισε, τον Αύγουστο του 2000, σύστημα **πράσινης κάρτας** με συγκεκριμένο σκοπό την πρόσληψη ειδικών ΤΠ, για να αντιμετωπίσει προβλεπόμενη εθνική έλλειψη. Κατόπιν απογραφής των εργαζομένων στην ΤΠ και προβολών απασχόλησης, το σύστημα επέτρεψε την πρόσληψη μέχρι και 20.000 ειδικών ΤΠ κατά την περίοδο 2000-2005. Στο πλαίσιο του συστήματος, επιτρέπεται στους αιτούντες να παραμείνουν για πέντε έτη κατ' ανώτατο όριο, περίοδο κατά την οποία μπορούν να φέρουν και μέλη της οικογένειάς τους. Ωστόσο, δεν επιτρέπεται στους αιτούντες να ζητήσουν την μόνιμη διαμονή τους στη χώρα. Οι αιτήσεις για το σύστημα μπορούν είτε να γίνονται απευθείας σε γερμανική επιχείρηση είτε μέσω ηλεκτρονικής αγοράς εργασίας. Μέχρι σήμερα έχουν εκδοθεί περίπου οι μισές από τις 20.000 άδειες.

Μελέτη περίπτωσης: Βρετανικό πρόγραμμα για μετανάστες υψηλής ειδίκευσης

Το ΗΒ εφάρμοσε, στα τέλη του 2002, **Πρόγραμμα για μετανάστες υψηλής ειδίκευσης** προκειμένου να δημιουργήσει εξατομικευμένη δίοδο εισόδου ατόμων υψηλής ειδίκευσης που διαθέτουν την εμπειρία και τις δεξιότητες που απαιτούνται από το ΗΒ για να είναι ανταγωνιστικό στην παγκόσμια οικονομία. Οι αιτούντες δεν χρειάζεται να έχουν εξασφαλίσει σύμβαση εργασίας και αντ' αυτού γίνονται δεκτοί για να αναζητήσουν εργασία ή να αυτοαπασχοληθούν για ένα χρόνο. Ενώσω ο αιτών παραμένει οικονομικά ενεργός μπορεί να παραμείνει στο ΗΒ και να υποβάλει, ενδεχομένως, αίτηση για μόνιμη παραμονή. Η εισδοχή βασίζεται σε σύστημα συγκέντρωσης βαθμών, καθώς επίσης και σε κριτήρια μετανάστευσης. Οι βαθμοί κερδίζονται στους εξής πέντε βασικούς τομείς: εκπαιδευτικά προσόντα, εργασιακή εμπειρία, παρελθόντα έσοδα, επαγγελματικά επιτεύγματα του αιτούντος και δεξιότητες και επιτεύγματα του εταίρου του. Σημειώθηκε σχετικά υψηλή απορρόφηση του συστήματος.

Ας σημειωθεί ότι όλοι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που γίνονται δεκτοί στην αγορά εργασίας δεν εισέρχονται μόνο μέσω των ανωτέρω περιγραφόμενων επιλεκτικών διαδικασιών. Η εισδοχή μεταναστών για εργασιακούς λόγους είναι η βασική κατηγορία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών σε δύο μόνο κράτη μέλη. Σε όλα τα άλλα κράτη μέλη η πλειονότητα των εισδοχών αφορά την επανένωση οικογενειών και όσους έχουν αναγνωρισθεί ως επιζητούντες κάποια μορφή ανθρωπιστικής προστασίας. Σε αρκετά κράτη μέλη οι μετανάστες που γίνονται δεκτοί με σκοπό την επανένωση οικογενειών υπερβαίνουν κατά πολύ το ήμισυ των όσων γίνονται δεκτοί. Η μετανάστευση για εργασιακούς λόγους θα μπορούσε να αντιπροσωπεύει λιγότερο από το 15% των όσων γίνονται δεκτοί και οι οποίοι θα αποκτήσουν ουσιαστικά πρόσβαση στην αγορά εργασίας.

1.2 Ρύθμιση του αριθμού των οικονομικών μεταναστών και προβλεπόμενες ανάγκες

Οι εισροές υπηκόων τρίτων χωρών που γίνονται δεκτοί για απασχόληση σε κράτη μέλη έχουν αυξηθεί από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 (με 20% αύξηση στη Δανία, στο ΗΒ και στη Σουηδία, αντικατοπτρίζοντας ισχυρή οικονομική ανάπτυξη και ελλείψεις στους κλάδους που απαιτούν δεξιότητες). Στοιχεία για τον συνολικό αριθμό των μεταναστών που έχουν γίνει δεκτοί στην ΕΕ με σκοπό την απασχόληση δεν είναι διαθέσιμα. Αν και τα στατιστικά στοιχεία της ΕΕ για τις μεταναστευτικές ροές βελτιώθηκαν τα τελευταία χρόνια, εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα στη μέτρηση των νόμιμων ροών λόγω των διαφορών μεταξύ πηγών και ορισμών, μεθόδων συλλογής στοιχείων και νομοθετικών πρακτικών στα κράτη μέλη.

Τα κράτη μέλη έχουν διαφορετικές μεθόδους υπολογισμού του αριθμού των οικονομικών μεταναστών που δέχονται κάθε χρόνο. Ο αριθμός βασίζεται συνήθως σε εθνική ή/και περιφερειακή εκτίμηση των αναγκών της αγοράς εργασίας. Μερικά κράτη μέλη διαθέτουν συστήματα ποσοστώσεων αλλά ο τρόπος που χρησιμοποιούνται διαφέρει από χώρα σε χώρα. Ορισμένα καθορίζουν ένα γενικό σύνολο του αριθμού εργαζόμενων από τρίτες χώρες που θα γίνονται δεκτοί κάθε χρόνο, ενώ άλλα καθορίζουν πιο συγκεκριμένες ποσοστώσεις για κάθε κλάδο εργασίας ή ακόμη και για τύπο εργαζομένων, π.χ. εποχικοί εργαζόμενοι. Άλλα καθορίζουν ποσοστώσεις σε ετήσια βάση κατόπιν επανεξέτασης των αναγκών της αγοράς εργασίας και διαβουλεύσεων με τις εργοδοτικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις.

Στα περισσότερα κράτη μέλη πρέπει να διενεργηθεί ενδελεχής αξιολόγηση της κατάστασης της εγχώριας αγοράς εργασίας, πριν γίνουν δεκτοί εργαζόμενοι από τρίτες χώρες. Αυτή η αρχή της “κοινοτικής προτίμησης” αναγνωρίστηκε ρητώς ως κατευθυντήρια αρχή για την επιλογή εργαζόμενων από τρίτες χώρες στο “Ψήφισμα του Συμβουλίου για τον περιορισμό της εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών προς ανάληψη εργασίας” της 20ής Ιουνίου 1994¹. Ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν την αρχή αυτή διαφέρει χώρα σε χώρα.

Οι συνολικές προβολές για την απασχόληση δείχνουν ελλείψεις εργατικού δυναμικού στην ΕΕ λόγω της γήρανσης και της συρρίκνωσης του εργατικού δυναμικού μετά το 2010. Η έρευνα δείχνει επίσης ότι οι μεταναστευτικές ροές είναι απίθανο να μειωθούν στο άμεσο μέλλον. Αρκετές μελέτες εξέτασαν κατά πόσον η μετανάστευση αποτελεί λύση σε αυτή την προβλεπόμενη δημογραφική παρακμή. Η Ανακοίνωση της Επιτροπής για την μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση² αναγνώρισε ότι η μετανάστευση θα καθίσταται όλο και πιο αναγκαία τα επόμενα χρόνια προκειμένου να ικανοποιηθούν οι ανάγκες της αγοράς εργασίας της ΕΕ. Ωστόσο, ταυτόχρονα, αναγνωρίζεται εν γένει ότι η μετανάστευση δεν αποτελεί λύση για τη γήρανση των πληθυσμών και ότι η υψηλότερη καθαρή μετανάστευση δεν θα απαλλάξει τους αρμόδιους για την χάραξη πολιτικής από την εφαρμογή διαρθρωτικών και άλλων αλλαγών για να αντιμετωπιστούν οι επιπτώσεις της γήρανσης του πληθυσμού.

Πολλές μελέτες σημείωσαν τις δυσχέρειες συνδυασμού των αναγκών μετανάστευσης με εκείνες της αγοράς εργασίας. Αφενός, οι προβλέψεις για την αγορά εργασίας δεν είναι κατά κανένα τρόπο αλάνθαστες και μπορεί να μην προβλέπουν πάντα με ακρίβεια τις τάσεις της αγοράς εργασίας. Αφετέρου, οι τρέχουσες μεταναστευτικές ροές δεν ανταποκρίνονται συνολικά στις επικρατούσες απαιτήσεις της αγοράς εργασίας για εργατικό δυναμικό υψηλής ή συγκεκριμένης ειδίκευσης. Ενώ σε πολλά κράτη μέλη επιβεβαιώνεται η τάση για εργασία των μεταναστών σε κλάδους χαμηλής ειδίκευσης, αυτό δεν αποτελεί απαραίτητως αντανάκλαση των δεξιοτήτων τους καθώς μερικοί από αυτούς διαθέτουν πολύ υψηλότερη ειδίκευση από την απαιτούμενη για την εργασία τους.³ Προηγούμενες εμπειρίες μετανάστευσης απέδειξαν ότι είναι εξαιρετικά δύσκολη η παρακολούθηση της διάρκειας της παραμονής των μεταναστών και της γεωγραφικής και εργασιακής κινητικότητάς τους. Οι προβλέψεις για το εργατικό δυναμικό πρέπει να λαμβάνουν επίσης υπόψη κι άλλες κατηγορίες μεταναστών για τους οποίους δεν ισχύει απαραίτητως η επιλεκτικότητα (εισδοχή για διεθνή προστασία, για λόγους επανένωσης οικογενειών). Τέλος, η μελέτη δείχνει ότι

¹ ΕΕ C 274 της 19.9.1996, σ. 3.

² Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Ανακοίνωση της Επιτροπής - Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση COM(2003) 336.

³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Ανακοίνωση της Επιτροπής - Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση COM(2003) 336.

υπάρχει σαφής ανάγκη για καλύτερες πολιτικές ενσωμάτωσης προκειμένου να ελεγχθεί το πλήρες δυναμικό των μεταναστών.

1.3 Διμερείς συμφωνίες εργασίας

Υπάρχει μεγάλη ποικιλία διμερών συμφωνιών εργασίας, που έχουν υπογραφεί μεταξύ κρατών μελών και νέων κρατών μελών για την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών. Αποσκοπούν κυρίως να ανταποκριθούν σε ελλείψεις εργατικού δυναμικού στη χώρα υποδοχής, αλλά υπάρχουν πολλά δευτερεύοντα κίνητρα για την υπογραφή τέτοιων συμφωνιών. Αυτά εντάσσονται, σε γενικές γραμμές, στις εξής κατηγορίες : δημιουργία νέων διαύλων μετανάστευσης, βελτίωση σχέσεων με τρίτες χώρες, διευκόλυνση ιστορικών δεσμών και πολιτιστικών ανταλλαγών, καλύτερη διαχείριση μεταναστευτικών ροών και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Συνήθως υπάρχει συνδυασμός των παραγόντων αυτών.

Μπορεί να γίνει γεωγραφική διάκριση μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις προσεγγίσεις τους ως προς τις διμερείς συμφωνίες. **Οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης** εκπόνησαν πρώτες, στη μεταπολεμική περίοδο, διμερή συστήματα για να ανταποκριθούν σε συγκεκριμένες ελλείψεις των αγορών εργασίας τους. Πολλές από τις συμφωνίες αυτές συνάφθηκαν με χώρες της Νότιας Ευρώπης πριν από την ένταξή τους στην ΕΕ. Αν και ήταν ευρέως προσανατολισμένες στην αγορά, υπήρχαν και άλλα κίνητρα, για παράδειγμα, η διατήρηση “ειδικών σχέσεων” με πρώην αποικίες. Πολλά από αυτά τα αρχικά διμερή συστήματα έπαυσαν να ισχύουν μετά τη δεκαετία του 1970 λόγω της οικονομικής ύφεσης. Τα πιο πρόσφατα διμερή συστήματα έτειναν να εστιάζονται στην εισδοχή εποχικών εργαζόμενων που απασχολούνται καταρχήν στη γεωργία, στις κατασκευές, στον τουρισμό και την τροφοδοσία, όπου υπάρχει συνεχής ζήτηση γι’ αυτού του τύπου εργαζόμενους. Μερικά από αυτά τα εποχικά διμερή συστήματα δημιουργήθηκαν για να προσφέρουν νόμιμους διαύλους για τις προηγουμένως παράνομες ροές εποχικών εργαζόμενων κυρίως στο γεωργικό τομέα. Τα διμερή συστήματα χρησιμοποιήθηκαν επίσης για να καλλιεργηθούν καλύτερες σχέσεις με γειτονικές χώρες και ιδίως με τις προσχωρούσες χώρες τη δεκαετία του 1990, πράγμα που συνέβαλε στην οικονομική ευθυγράμμισή τους με την ΕΕ. Αρκετά νέα κράτη μέλη υπέγραψαν επίσης διμερείς συμφωνίες με ανατολικές γειτονικές χώρες. Οι εν λόγω συμφωνίες, σημείωσαν ποικίλους βαθμούς επιτυχίας.

Οι χώρες της Νότιας Ευρώπης ήταν πιο δραστήριες τα τελευταία χρόνια όσον αφορά την υπογραφή διμερών συμφωνιών για την εισδοχή προσωρινών ή εποχικών εργαζομένων. Αυτό χρειάστηκε εν μέρει για να καλυφθούν οι ελλείψεις εργατικού δυναμικού σε ορισμένους κλάδους σε αυτές τις χώρες. Ωστόσο, ορισμένες συμφωνίες αποσκοπούν να ανοίξουν νέες νόμιμες διόδους για την οικονομική μετανάστευση από τις κύριες χώρες προέλευσης παράνομων μεταναστών και για την ενίσχυση του γενικού πλαισίου συνεργασίας με τρίτες χώρες με σκοπό την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

Μελέτη περίπτωσης – Ισπανία

Η Ισπανία έχει υπογράψει διμερείς συμφωνίες με έξι τρίτες χώρες⁴, πολλές από τις οποίες είναι κύριες χώρες προέλευσης παράνομων μεταναστών, με σκοπό την ενίσχυση του γενικού πλαισίου συνεργασίας και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εκμετάλλευσης εργαζομένων. Οι συμφωνίες ακολουθούν σταθερό μορφότυπο και αφήνουν περιθώρια για την πρόσληψη τόσο μονίμων όσο και εποχικών εργαζομένων και μαθητευόμενων, ηλικίας συνήθως από 18 έως 35 ετών. Οι συμφωνίες αυτές περιλαμβάνουν επίσης κεφάλαια για τις διαδικασίες επιλογής, τις συνθήκες εργασίας και τα κοινωνικά δικαιώματα, την επιστροφή των μεταναστών και διατάξεις για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων. Για τους εποχικούς εργαζόμενους υπάρχουν ειδικές διατάξεις που απαιτούν την υπογραφή υποχρεωτικής δήλωσης με την οποία δεσμεύονται να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους μόλις λήξει η σύμβασή τους. Οι εποχικοί εργαζόμενοι πρέπει επίσης να παρουσιαστούν στο προξενικό γραφείο της Ισπανίας στη χώρα καταγωγής τους ένα μήνα μετά την επιστροφή τους. Οι περισσότερες από τις συμφωνίες αυτές λειτούργησαν ικανοποιητικά στην πράξη, ιδίως σε ό,τι αφορά τους εποχικούς εργαζόμενους. Ο αριθμός των εργαζομένων που γίνονται δεκτοί καθορίζεται από ποσοτώσεις που ορίζονται για κάθε κλάδο εργασίας, μάλλον, παρά για κάθε εθνικότητα.

Τα δικαιώματα που παρέχονται στους εργαζόμενους βάσει των συστημάτων αυτών ποικίλουν ανάλογα με το στόχο της συμφωνίας και τους όρους και τις προϋποθέσεις που έχουν αποτελέσει το αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ των χωρών αποστολής και των χωρών υποδοχής. Οι περισσότερες συμφωνίες εξασφαλίζουν ότι οι εργαζόμενοι που γίνονται δεκτοί δικαιούνται τις ίδιες συνθήκες εργασίας και τους ίδιους μισθούς με τους υπηκόους της χώρας. Μερικές ενσωματώνουν διατάξεις για να εξασφαλίζεται η επιστροφή των εργαζομένων μετά τη λήξη της παραμονής τους, όπως είναι η μεταφορά εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και, σε ορισμένες περιπτώσεις, απαιτούν από τους εργοδότες να καταβάλλουν εγγύηση για κάθε εργαζόμενο που γίνεται δεκτός, η οποία επιστρέφεται μόνον εάν επιστρέψει ο εργαζόμενος στη χώρα του. Τα δικαιώματα επανένωσης των οικογενειών δεν παραχωρούνται σε εποχικούς εργαζόμενους, πράγμα που αποτελεί ένα πρόσθετο μέσο εξασφάλισης της επιστροφής τους. Για πολλούς υπηκόους τρίτων χωρών, η συμμετοχή σε διμερείς συμφωνίες είναι επωφελής και πολλοί εξασφαλίζουν τα προς το ζην τους από την τακτική συμμετοχή τους σε τέτοια συστήματα. Εκτιμάται ότι οι περισσότεροι εργαζόμενοι στέλνουν τουλάχιστον το 50% των αποδοχών τους στην πατρίδα τους. Τα διμερή συστήματα είναι ελκυστικός τρόπος για να αναπτύξουν οι εργαζόμενοι τις δεξιότητές τους, να γνωρίσουν καλύτερες συνθήκες εργασίας, να κερδίσουν χρήματα σε σκληρό νόμισμα και να αποκτήσουν επίσης, την εμπειρία διαβίωσης σε άλλη χώρα.

Την ευθύνη για τη διαχείριση των διμερών συστημάτων φαίνεται να τη μοιράζονται τα υπουργεία μετανάστευσης και απασχόλησης, σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Συνήθως υπάρχει εταιρική σχέση μεταξύ πολλών ενδιαφερομένων μερών, όπως είναι τα συνδικάτα, οι εργοδότες, τα γραφεία εργασίας και η κεντρική κυβέρνηση. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι περιφερειακές διοικήσεις δραστηριοποιούνται διαρκώς περισσότερο στην πρόσληψη αλλοδαπών εργαζομένων. Όσο περισσότεροι εργαζόμενοι, που γίνονται δεκτοί στο πλαίσιο διμερών συστημάτων, προσλαμβάνονται σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, τόσο καλύτερα τα περιφερειακά γραφεία εργασίας είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις ειδικές ανάγκες της τοπικής οικονομίας. Για τα εδραιωμένα συστήματα, πολλοί εργοδότες και ιδιωτικά γραφεία δραστηριοποιούνται ενεργά στην πρόσληψη εργαζομένων. Ορισμένες χώρες υποδοχής

⁴ Ρουμανία, Βουλγαρία, Ισημερινός, Κολομβία, Δομινικανή Δημοκρατία, Μαρόκο.

ίδρυσαν γραφεία σε τρίτες χώρες για να προσλαμβάνουν και να παρέχουν ακόμη και κατάρτιση σε εργαζόμενους που πρόκειται να γίνουν δεκτοί. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι ίδιες οι εταιρείες συμμετέχουν στη διαδικασία αυτή και σήμερα στέλνουν προσωπικό στις χώρες αποστολής για να εκπαιδεύσει και να προσλάβει προσωπικό ώστε να ενσωματωθεί ευκολότερα στην επιχείρηση όταν θα φθάσει στο κράτος μέλος.

1.4 Εφαρμογή ποσοτώσεων για τη ρύθμιση των διμερών συστημάτων

Οι ποσοτώσεις χρησιμοποιήθηκαν από πολλά κράτη μέλη σε διμερείς συμφωνίες, αν και οι αριθμοί των εργαζόμενων που γίνονται δεκτοί ποικίλουν ανάλογα με τον στόχο του συστήματος και τη χώρα αποστολής. Οι κυβερνήσεις ορίζουν ποσοτώσεις σε ετήσια βάση σε διαβούλευση με τους αρμόδιους φορείς όπως η βιομηχανία, οι εργοδότες, τα συνδικάτα και τα γραφεία εργασίας, προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες της αγοράς εργασίας. Συνήθως οι ποσοτώσεις καθορίζονται για κάθε κλάδο απασχόλησης, αν και ορισμένες χώρες καθορίζουν συγκεκριμένες ποσοτώσεις για κάθε γεωγραφική περιφέρεια και, σε ορισμένες, περιπτώσεις, ανά χώρα καταγωγής του αιτούντος. Μερικά κράτη μέλη καθορίζουν πολύ υψηλές ποσοτώσεις για εποχικούς εργαζόμενους, εφόσον αποδείχτηκε πολύ δύσκολη η ανεύρεση εγχώριων εργαζόμενων που επιθυμούν να αναλάβουν τα απαιτούμενα καθήκοντα, ή να μετακινηθούν εντός της χώρας στην περιοχή όπου τους χρειάζονται.

Μελέτη περίπτωσης - Ιταλία

Η Ιταλία διαθέτει, από το 1998, ένα πλήρως αναπτυγμένο σύστημα ποσοτώσεων. Βάσει της νομοθεσίας που θεσπίστηκε τότε, η κυβέρνηση καλείται να δημοσιεύει ετήσιο διάταγμα όπου αναγράφονται οι ποσοτώσεις κατά περιφέρεια και κλάδο απασχόλησης. Οι ποσοτώσεις καθορίζονται κατόπιν συμφωνίας πολλών διαφορετικών φορέων, μεταξύ άλλων του υπουργείου εργασίας, τοπικών και περιφερειακών γραφείων, συνδικάτων και εργοδοτών. Τα σύνολα των ποσοτώσεων εκτιμώνται σύμφωνα με τα τοπικά ποσοστά απασχόλησης. Οι λεγόμενες “προνομιακές ποσοτώσεις” συμπεριλαμβάνονται στο διάταγμα που ορίζει ανώτατα όρια για εργαζόμενους από συγκεκριμένες τρίτες χώρες⁵. Οι ποσοτώσεις αυτές θεωρούνται κατά κάποιο τρόπο εκτός των υπολογισμών της αγοράς εργασίας και έχουν καθοριστεί σε επαρκώς χαμηλό επίπεδο ώστε να μπορούν εύκολα να απορροφηθούν στην αγορά εργασίας (μέχρι 3000 εργαζόμενοι κατ’ ανώτατο όριο, κατ’ έτος και ανά χώρα). Οι ποσοτώσεις αυτές προσφέρονται σε τρίτες χώρες ως ανταπόδοση για τη συνεργασία τους στην επανεισοχή και τη μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Οι ποσοτώσεις αυτές μπορεί να μειωθούν, και έχουν μειωθεί, εάν θεωρηθεί ότι η τρίτη χώρα δεν συνεργάζεται πλήρως. Έτσι μειώθηκε η ποσοστωση για το Μαρόκο, το 2001.

Αρκετά κράτη μέλη βλέπουν κριτικά την ενδεχόμενη ανελαστικότητα της προσφοράς διμερών εργασιακών ποσοτώσεων ως κίνητρο για καλύτερη συνεργασία των τρίτων χωρών στον τομέα της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Υπάρχει φόβος ότι διμερείς συμφωνίες που βασίζονται σε ποσοτώσεις μπορεί να μειώσουν την ικανότητα των κρατών να ανταποκριθούν στις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Αν και μπορεί να είναι αποδεκτή η μείωση των ποσοτώσεων ως κύρωση σε τρίτη χώρα που δεν συνεργάζεται, μπορεί να αποδειχτεί δύσκολη η μείωση των ποσοτώσεων με τον ίδιο τρόπο για πολιτικούς λόγους ή για λόγους που σχετίζονται με την αγορά εργασίας. Ένα άλλος παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι οι ενδεχόμενες διακρίσεις ως αποτέλεσμα προτιμησιακών ποσοτώσεων

⁵ Αλβανία, Τυνησία, Μαρόκο, Αίγυπτος, Νιγηρία, Μολδαβία, Σρι Λάνκα, Μπαγκλαντές, Πακιστάν.

για τις χώρες με τις οποίες δεν έχουν υπογραφεί τέτοιες συμφωνίες. Ενώ τα εν λόγω σχήματα αποσκοπούν στη διευκόλυνση της συνεργασίας με ορισμένες τρίτες χώρες, οι χώρες οι οποίες δεν έτυχαν τέτοιας μεταχείρισης μπορούν να το θεωρήσουν ως λόγο ματαίωσης της συνεργασίας με την ΕΕ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μπορούμε να πούμε ότι οι προτιμησιακές ποσοτώσεις ενδεχομένως διευκολύνουν βραχυπρόθεσμα τη συνεργασία με στοχοθετημένες τρίτες χώρες, αλλά υπάρχει πιθανότητα να ματαιώσουν μακροπρόθεσμα τη συνεργασία με άλλες τρίτες χώρες.

1.5 Μέτρα νομιμοποίησης

Το γεγονός ότι πολλοί υπήκοοι τρίτων χωρών διαμένουν και εργάζονται παράνομα στην Ευρώπη και ότι μερικά κράτη μέλη εφαρμόζουν προγράμματα για τη “νομιμοποίησή” τους αποδεικνύει τα υφιστάμενα όρια των εφαρμοζόμενων μέτρων για τη διαχείριση των υφιστάμενων διαύλων νόμιμης μετανάστευσης. Αν και δεν αποτελούν σταθερό στόχο της μεταναστευτικής πολιτικής, οι νομιμοποιήσεις αποτελούν συνήθη πρακτική των κρατών μελών, με πάνω από 26 σχετικές διαδικασίες από τη δεκαετία του 1970 και μετά. Η χρήση της διαδικασίας και τα κίνητρα που υποκρύπτουν οι νομιμοποιήσεις στα κράτη μέλη είναι ποικίλα· σε ορισμένα δεν χρησιμοποιούνται ποτέ, ενώ σε άλλα αποτελούν συχνότερο φαινόμενο. Η συχνότητα των διαδικασιών νομιμοποίησης παρουσιάζει σαφή αυξανόμενη τάση από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και μετά. Τα νέα κράτη μέλη, τα οποία είναι συνήθως νέες χώρες υποδοχής μεταναστών, δεν έχουν διενεργήσει νομιμοποιήσεις, παρά μόνο κατά περίπτωση. Πρέπει να κάνουμε τη διάκριση μεταξύ των προσωρινών νομιμοποιήσεων, στο πλαίσιο των οποίων χορηγείται στους νομιμοποιούμενους μετανάστες άδεια παραμονής με περιορισμένη διάρκεια, ανανεώσιμη μόνον εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις και των οριστικών νομιμοποιήσεων με τις οποίες χορηγείται στους μετανάστες καθεστώς μόνιμης διαμονής. Στις περισσότερες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη τείνουν να εκδίδουν ανανεώσιμες προσωρινές άδειες, πράγμα που σημαίνει ότι οι κάτοχοι των αδειών αυτών μπορούν εύκολα να επανέλθουν σε καθεστώς παρανομίας εάν αργότερα πάψουν να πληρούν τις προϋποθέσεις της άδειας. Αυτό μπορεί να οδηγήσει στην εκ νέου νομιμοποίηση ορισμένων μεταναστών με επόμενα προγράμματα νομιμοποίησης.

Μελέτη περίπτωσης – Βέλγιο

Το Βέλγιο εφάρμοσε δύο ευρείας κλίμακας προγράμματα, ένα το 1974 και το άλλο το 1999. Η νομιμοποίηση του 1999 ήταν μία και μόνη διαδικασία και αποσκοπούσε να θέσει τέρμα στην περιθωριοποίηση εκείνων που, παρόλο που ήταν παράνομοι, είχαν ωστόσο ενταχθεί στην οικονομική και κοινωνική ζωή του Βελγίου. Το άλλο βασικό κίνητρο ήταν η οικοδόμηση της κοινωνικής συνοχής και η αντιμετώπιση εγκληματικών δικτύων που εκμεταλλεύονταν τους παράνομους μετανάστες. Στην πράξη, η νομιμοποίηση επέτρεψε στην κυβέρνηση να νομιμοποιήσει εκείνους των οποίων η κατάσταση της υγείας δεν τους επέτρεπε να επιστρέψουν, εκείνους που διέμεναν παράνομα στο Βέλγιο για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα και είχαν ενσωματωθεί επαρκώς και, επίσης, εκείνους που περίμεναν πάνω από τρία χρόνια για απόφαση σχετικά με την αίτηση χορήγησης ασύλου. Οι αιτούντες είχαν προθεσμία τριών εβδομάδων για να υποβάλουν τις αιτήσεις τους. Σε αυτό το χρονικό διάστημα το Βέλγιο επανέφερε προσωρινά τους συνοριακούς ελέγχους για να εμποδίσει εισροή παράνομων μεταναστών από γειτονικά κράτη μέλη.

Υποβλήθηκαν πάνω από 37.146 αιτήσεις για νομιμοποιήσεις, που αφορούν συνολικά πάνω από 50.000 άτομα, από τους οποίους αναγνωρίστηκε το 80%. Προκαταρκτικές αξιολογήσεις του προγράμματος νομιμοποίησης έδειξαν ότι οι ροές παράνομων μεταναστών αυξήθηκαν, ουσιαστικά, μετά την εφαρμογή του μέτρου· στην πραγματικότητα το μέτρο θεωρείται ότι

εξέπεμψε λανθασμένο μήνυμα στους δυνάμει παράνομους μετανάστες, ότι, δηλαδή, η παραμονή τους θα γίνει τελικά ανεκτή. Η επακόλουθη αύξηση των αιτήσεων για επανένωση οικογενειών εκλήφθηκε ως συνέπεια της νομιμοποίησης· οι αιτήσεις αυξήθηκαν από 2122 το 1999 σε 4500 το 2003.

Τα περισσότερα κράτη μέλη αναγνωρίζουν ότι για ρεαλιστικούς λόγους μπορεί να προκύψει ανάγκη για νομιμοποίηση ορισμένων ατόμων που δεν πληρούν τα συνήθη κριτήρια για άδεια παραμονής. Εφαρμόζοντας διαδικασίες νομιμοποιήσεων, οι κυβερνήσεις επιχειρούν να εντάξουν αυτούς τους μετανάστες στην κοινωνία, παρά να τους αφήσουν στο περιθώριο, αποτελώντας αντικείμενο εκμετάλλευσης. Ορισμένες χώρες αρνούνται εντελώς τις νομιμοποιήσεις, εκτός από εξαιρετικές περιστάσεις όπου το θέμα εξετάζεται κατά περίπτωση. Προτιμούν να προβαίνουν στις λεγόμενες ανθρωπιστικές ή προστατευτικές νομιμοποιήσεις που αποσκοπούν στην παροχή δικαιώματος διαμονής σε ειδικές κατηγορίες προσώπων που δεν είναι επιλέξιμα για διεθνή προστασία αλλά τα οποία δεν μπορούν, ωστόσο, να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους. Αυτού του είδους οι νομιμοποιήσεις σχετίζονται πολλές φορές με την πολιτική του ασύλου. Μερικά κράτη μέλη εφάρμοσαν στοχοθετημένα προγράμματα νομιμοποίησης αυτού του είδους που αφορούσαν αποκλειστικά ομάδες αιτούντων άσυλο από χώρες από τις οποίες είχαν σημαντικές εισροές, αλλά που βρίσκονταν στην επικράτειά τους για μεγάλο χρονικό διάστημα (για παράδειγμα πρόσφυγες από τον πόλεμο στην πρώην Γιουγκοσλαβία).

Ορισμένα κράτη μέλη είναι έτοιμα να εφαρμόσουν **νομιμοποιήσεις “τετελεσμένου γεγονότος”**. Μερικά εφάρμοσαν ενιαία μέτρα άπαξ, άλλα όμως χρειάστηκε να εφαρμόσουν τέτοια μέτρα πιο συχνά. Τα προγράμματα “τετελεσμένου γεγονότος” αφορούν τη νομιμοποίηση παράνομων μεταναστών, συνήθως εκείνων που ήδη απασχολούνται παράνομα. Το γεγονός ότι χρειάζεται να γίνονται τέτοιες νομιμοποιήσεις τονίζει την ύπαρξη δυναμικής παραοικονομίας σε πολλά κράτη μέλη και ότι έχουν εν μέρει οικονομικά κίνητρα. Παρόμοιες νομιμοποιήσεις που διενεργήθηκαν σε συγκεκριμένο κράτος μέλος καθοδηγήθηκαν ουσιαστικά από εργοδότες, αναγνωρίζοντας το γεγονός ότι μερικοί τομείς, κυρίως οι οικιακές υπηρεσίες, κατέληξαν να εξαρτώνται από παράνομη εργασία που ευκαταίω είναι να ενταχθεί στη νόμιμη οικονομία. Η ανάπτυξη του εν λόγω τομέα είναι ενδεικτική νέων ανοιγμάτων στην αγορά εργασίας, που συνδέονται με την γήρανση του πληθυσμού και τις νέες ανάγκες για υπηρεσίες φροντίδας των ηλικιωμένων. Ευρείας κλίμακας νομιμοποιήσεις έχουν επιπτώσεις σε πολλούς τομείς της κοινωνίας εφόσον χρειάζεται οι κυβερνήσεις να επιτύχουν στήριξη των μέτρων εκ μέρους βασικών φορέων, π.χ. εργοδοτικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις, ενώ ταυτόχρονα θεσπίζονται περαιτέρω μέτρα για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης προκειμένου να διατηρηθεί η δημόσια στήριξη.

Η μελέτη εξέτασε την **αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων νομιμοποίησης** όχι μόνο για τους μετανάστες τους οποίους αφορά, αλλά και για το κράτος. Καταρχήν, επιτρέπουν αποτελεσματικότερη διαχείριση του πληθυσμού, διευκολύνοντας τις κυβερνήσεις να αποκτήσουν καλύτερη εικόνα για το ποιοι βρίσκονται στην επικράτειά τους. Χρησιμεύουν επίσης στην αντιμετώπιση της παράνομης εργασίας και στην αύξηση των κρατικών εσόδων μέσω της φορολογίας και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης εντάσσοντας τους παράνομους εργαζόμενους στη νόμιμη αγορά εργασίας, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι κατορθώνουν να διατηρήσουν ή να βρουν θέση απασχόλησης. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι αμφισβητήθηκε η αποτελεσματικότητα των νομιμοποιήσεων στη μείωση του μεγέθους της μη ελεγχόμενης αγοράς εργασίας. Αφετέρου, θεωρείται ότι οι νομιμοποιήσεις προσφέρουν, σε κάποιο βαθμό, μία μορφή ενθάρρυνσης της παράνομης μετανάστευσης. Αυτό συνέβη σε ορισμένα κράτη μέλη που εφάρμοσαν προγράμματα νομιμοποιήσεων

ευρείας κλίμακας και τέτοια μέτρα φαίνονται να ‘αυτοδιαιωρίζονται’ επειδή συνήθως χρειάζονται περαιτέρω μέτρα ευρείας κλίμακας μετά από λίγα χρόνια. Μελέτη σχετικά με προγράμματα νομιμοποίησης σε οκτώ κράτη μέλη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα εν λόγω προγράμματα λαμβάνουν χώρα κάθε 6,5 χρόνια, κατά μέσο όρο, αποδεικνύοντας τη συνεχή παρουσία του φαινομένου της μετανάστευσης και τον ανεφοδιασμό ορισμένων ροών παράνομων μεταναστών.

ΜΕΡΟΣ 2 – ΣΥΝΑΦΕΙΑ ΜΕΤΑΞΥ ΝΟΜΙΜΩΝ ΚΑΙ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΩΝ ΡΟΩΝ ΚΑΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕ ΤΡΙΤΕΣ ΧΩΡΕΣ

Υπάρχουν πολλές μορφές παράνομης μετανάστευσης. Ορισμένοι μετανάστες εισέρχονται στην επικράτεια κράτους μέλους παράνομα, από την ξηρά, τον αέρα ή τη θάλασσα. Μερικοί χρησιμοποιούν πλαστά ή παραποιημένα έγγραφα, άλλοι επιχειρούν να εισέλθουν είτε μεμονωμένα είτε χρησιμοποιώντας οργανωμένα εγκληματικά δίκτυα, που δραστηριοποιούνται στις δύο πλέον απεχθείς μορφές παράνομης μετανάστευσης, κυρίως τα δίκτυα των λαθρεμπόρων που ενεργούν για μη ανθρωπιστικούς λόγους και την εκμετάλλευση αλλοδαπών με τη μορφή εμπορίας ανθρώπων. Σημαντικό ποσοστό των παράνομα διαμενόντων εισέρχονται με έγκυρη θεώρηση ή υπό καθεστώς εισόδου χωρίς θεώρηση, αλλά παρατείνουν την παραμονή τους ή αλλάζουν το σκοπό της παραμονής του χωρίς έγκριση των αρχών. Μερικοί, όπως είναι οι αποτυχόντες σε αίτηση για χορήγηση ασύλου, εισέρχονται σε καθεστώς παρανομίας εάν δεν εγκαταλείψουν τη χώρα όταν περατωθούν όλες οι διαδικασίες εξέτασης της αίτησης τους για χορήγηση ασύλου.

Τα προβλήματα προσδιορισμού του μεγέθους και των χαρακτηριστικών των πληθυσμών που μεταναστεύουν και καταγραφής των ροών, τόσο των νομίμων όσο και των παρανόμων, είναι επαρκώς τεκμηριωμένα. Εξ ορισμού, δεδομένου ότι οι παράνομοι μετανάστες δεν παρουσιάζονται στις αρχές, είναι δύσκολο να προσδιοριστεί σαφής εικόνα της κλίμακας της παράνομης μετανάστευσης στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εκτιμήσεις για τις ροές παράνομων μεταναστών μπορούν να προκύψουν μόνον από υφιστάμενους δείκτες που συνδέονται με το φαινόμενο, όπως είναι οι αριθμοί των απορριφθεισών εισόδων και απομακρύνσεων, συλλήψεων παρανόμων μεταναστών στα σύνορα ή εντός της χώρας, απορριφθεισών αιτήσεων για άσυλο ή άλλων μορφών διεθνούς προστασίας ή αιτήσεων για εθνικές διαδικασίες νομιμοποίησης. Στους αριθμούς αυτούς πρέπει να προστεθεί ο σημαντικός αριθμός εκείνων που δεν υποβάλλουν αίτηση για οιαδήποτε μορφή διεθνούς προστασίας, είτε επειδή εισήλθαν νόμιμα είτε επειδή παρατείνουν την παραμονή τους. Από τους δείκτες αυτούς, οι εκτιμήσεις για τις ετήσιες εισροές παράνομης μετανάστευσης στην ΕΕ θεωρούνται ότι υπερβαίνουν εξασπύριο αριθμό. Πιο ακριβή στοιχεία δεν μπορούν να θεωρούνται αξιόπιστα. Επιπλέον, οι εκτιμήσεις αυτές δεν προσθέτουν τίποτε στην κατανόηση της πολυπλοκότητας της παράνομης μετανάστευσης και είναι ανοιχτές σε παρερμηνείες. Η κλίμακα της παράνομης μετανάστευσης θεωρείται ωστόσο σημαντική και η μείωσή της αποτελεί πολιτική προτεραιότητα τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι, επομένως, σημαντικό να κατανοήσουμε ποιοι είναι οι παράνομοι μετανάστες και γιατί έρχονται στην ΕΕ, ώστε να προσδιορίσουμε αποτελεσματικές πολιτικές λύσεις για την καταπολέμηση του φαινομένου.

Η έρευνα για τα γενικά χαρακτηριστικά των παράνομων μεταναστών είναι πολύ σπάνια. Ωστόσο, υπάρχουν στοιχεία που υπονοούν ότι το υψηλότερο ποσοστό των παράνομα διαμενόντων είναι άνδρες ηλικίας μεταξύ 20 και 30 ετών, νέοι κινητικοί και ριψοκίνδυνοι. Σημειώθηκε, μεταξύ των παράνομων μεταναστών, αύξηση του αριθμού των νέων μεταναστριών και πολύ μικρότερο μερίδιο έχουν πιο ηλικιωμένα άτομα και των δύο φύλων.

Κάποια στοιχεία που είναι διαθέσιμα σε κράτη μέλη δείχνουν ότι οι παράνομοι μετανάστες έχουν συνήθως χαμηλή ειδίκευση και, γι' αυτό, συνήθως δεν καλύπτουν τις ελλείψεις στη αγορά δηλωμένης εργασίας. Ωστόσο, άλλη έρευνα αναφέρει ότι όλο και περισσότεροι παράνομοι μετανάστες είναι μορφωμένοι και επιλέγουν να μεταναστεύσουν αναζητώντας καλύτερη ζωή. Συνήθως κρύβεται ένα φάσμα **κινήτρων πίσω από την απόφαση** να έλθει κάποιος στην ΕΕ: τα οικονομικά προβλήματα δεν είναι ασφαλώς ο μοναδικός παράγοντας. Η απόφαση για μετανάστευση βασίζεται σε ατομική εκτίμηση ορισμένων παραγόντων ώθησης όπως είναι η ανεργία ή τα μόνιμα χαμηλά επίπεδα αμοιβών, οι φυσικές ή οικολογικές καταστροφές και παραγόντων έλξης όπως είναι ο άτυπος τομέας και η απασχόληση με υψηλότερα επίπεδα αμοιβών, η πολιτική σταθερότητα, ο σεβασμός του κράτους δικαίου και η ουσιαστική προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και οι διαφορετικές συνθήκες στην αγορά εργασίας. Οι παράνομοι μετανάστες λαμβάνουν τις αποφάσεις τους παρά την ύπαρξη διαφόρων άλλων παραγόντων, που έχουν αποτρεπτικό αποτέλεσμα, όπως είναι, μεταξύ άλλων, το υψηλό κόστος των υπηρεσιών διευκόλυνσης και ο κίνδυνος σύλληψης και δίωξης από τις συνοριακές αρχές.

Μόλις βρεθούν στην ΕΕ, πολλοί παράνομοι μετανάστες είναι σε θέση να βρουν εργασία στην παραοικονομία, πράγμα που αποδεικνύει ότι υπάρχει σαφής σύνδεση μεταξύ παράνομων μεταναστών και της μη ελεγχόμενης αγοράς εργασίας. Στην ΕΕ, η σκιώδης οικονομία εκτιμάται ότι κυμαίνεται μεταξύ 7-16% του ΑΕΠ της ΕΕ⁶, αν και αυτή δεν συνίσταται, κατά κανέναν τρόπο, εξ ολοκλήρου από παράνομους μετανάστες. Οι παράνομοι μετανάστες εργάζονται κυρίως σε κλάδους χαμηλής ειδίκευσης όπως είναι οι κατασκευές, η γεωργία, η τροφοδοσία ή οι υπηρεσίες καθαρισμού και οι οικιακές εργασίες, για να επιβιώσουν. Πολλές φορές προσλαμβάνονται για τις ακάθαρτες, επικίνδυνες και απαιτητικές εργασίες (3 D – jobs, dirty, dangerous and demanding work), που δεν αναλαμβάνει το εγχώριο εργατικό δυναμικό. Η τάση να απασχολούνται οι παράνομοι μετανάστες στη χαμηλής ειδίκευσης σκιώδη οικονομία δεν οφείλεται μόνο στο γεγονός ότι δεν έχουν το κατάλληλο καθεστώς, τα προσόντα ή τις απαιτούμενες γλωσσικές δεξιότητες για άλλες θέσεις απασχόλησης. Οι εξειδικευμένοι παράνομοι μετανάστες μπορεί να βρουν δυσκολίες να εργαστούν στον κλάδο στον οποίο έχουν ειδικευτεί όχι μόνο επειδή δεν διαθέτουν άδεια εργασίας αλλά και επειδή τα προσόντα τους δεν αναγνωρίζονται στην ΕΕ. Οι άνθρωποι αυτοί εργάζονται παράνομα σε κλάδους χαμηλής ειδίκευσης σε κάποιο κράτος μέλος επειδή δεν διαθέτουν τα κατάλληλα έγγραφα και συνήθως ο μισθός είναι πολύ υψηλότερος του αντίστοιχου από την εξειδικευμένη εργασία τους στη χώρα καταγωγής τους.

2.1 Επίπτωση των διμερών συμφωνιών εργασίας στις παράνομες μεταναστευτικές ροές

Καταρχήν, είναι σημαντική η διάκριση μεταξύ των διμερών συστημάτων που δέχονται εποχικούς εργαζόμενους και εκείνων που δέχονται προσωρινούς ή μόνιμους εργαζόμενους. Πολλά από τα αρχικά συστήματα που δέχονταν τους τελευταίους σχεδιάστηκαν κυρίως για να αντιμετωπισθούν ελλείψεις στην αγορά εργασίας. Τα συστήματα αυτά θεωρούνται από ορισμένα κράτη μέλη ότι είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση της μεταναστευτικής πίεσης, λόγω του γεγονότος ότι πολλοί από εκείνους που έγιναν δεκτοί κατέστησαν μόνιμοι κάτοικοι και στη συνέχεια υπέβαλαν αιτήσεις για επανένωση των οικογενειών τους.

⁶ Ψήφισμα του Συμβουλίου για τη μετατροπή της παράνομης εργασίας σε νόμιμη απασχόληση, Οκτώβριος 2003.

Για τα κράτη μέλη που υπέγραψαν διμερείς συμφωνίες με κίνητρο, εν μέρει, τη μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών, οι εκτιμήσεις της επίπτωσης είναι ανάμικτες. Τα περισσότερα δεν βλέπουν άμεση σύνδεση μεταξύ της θέσπισης διμερών συστημάτων και της μείωσης των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Πολλά κράτη δυσκολεύτηκαν να προσδιορίσουν την επίπτωση των διμερών συμφωνιών στις παράνομες μεταναστευτικές ροές, καθώς συχνά υπάρχουν πολλοί άλλοι παράγοντες που συμβάλλουν στη μείωση της παράνομης μετανάστευσης. Σε αρκετά κράτη μέλη, τα διμερή συστήματα θεσπίστηκαν πολύ πρόσφατα και, γι' αυτό, είναι πολύ νωρίς να εκτιμηθεί κατά πόσον τα μέτρα αυτά είχαν σταθερή επίπτωση στη μείωση των παράνομων ροών. Μερικοί διαπίστωσαν ότι η υπογραφή διμερών συμφωνιών καθαυτή δεν μείωσε την παράνομη μετανάστευση, αλλά μάλλον συνέδραμε την ανάπτυξη της συνεργασίας με τρίτες χώρες σε θέματα μετανάστευσης γενικώς.

Μόνον ένα κράτος μέλος θεωρεί ότι η θέσπιση διμερών συστημάτων εργασίας είχε άμεση επίπτωση στη μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή, η επίπτωση δεν μπορεί να αποδοθεί μόνο στα εν λόγω διμερή συστήματα, επειδή προσφέρθηκαν ως κίνητρο για την υπογραφή συμφωνιών επανεισδοχής, και αποτελούσαν μέρος δέσμης μέτρων για τη διευκόλυνση της συνεργασίας με τρίτες χώρες, που περιλάμβανε και οικονομική βοήθεια, αστυνομική συνεργασία, εκπαίδευση και ενίσχυση της ικανότητας. Επιπλέον, την περίοδο κατά την οποία μειώθηκαν οι παράνομες ροές, θεωρήθηκε γενικώς ότι υπήρξε συνολική μείωση της παράνομης μετανάστευσης προς την ΕΕ.

Πρέπει να αναγνωριστεί ότι θα υπάρχει παράνομη μετανάστευση όποιοι νόμιμοι διάυλοι και να δημιουργηθούν εφόσον θα υπάρχουν πάντα κάποιοι παράγοντες έλξης ή ώθησης που δεν επηρεάζονται από αυτούς. Κάποιοι από τους μετανάστες που επιθυμούν να έλθουν στην ΕΕ δεν θα είναι επιλέξιμοι να συμμετάσχουν σε τέτοια συστήματα, ή τα συστήματα δεν θα διαθέτουν επαρκή ικανότητα ώστε να καταστεί δυνατή η συμμετοχή όλων όσων το επιθυμούν. Επιπλέον, όπως προαναφέρθηκε, οι λόγοι για τους οποίους οι μετανάστες αποφασίζουν να έλθουν στην ΕΕ είναι πολυσύνθετοι, και δεν έχουν μόνον οικονομικά κίνητρα. Μερικοί μετανάστες που καταλήγουν να διαμένουν παράνομα σε κράτη μέλη εγκατέλειψαν τις χώρες τους για λόγους που σχετίζονται με πολέμους ή αστάθεια στη χώρα καταγωγής τους, αλλά δεν διαθέτουν, ατομικά, ό,τι χρειάζεται για ανθρωπιστική προστασία.

Συνοπτικά, η επίπτωση των διμερών συμφωνιών εργασίας στις παράνομες μεταναστευτικές ροές εξαρτάται, σε κάποιο βαθμό, από τα κίνητρα που υπάρχουν πίσω από το σύστημα. Ακόμη και γι' αυτά τα συστήματα που έχουν βασικό στόχο τη μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών, δεν είναι δυνατόν να απομονωθεί τελικά η επίπτωσή τους, δεδομένου ότι ενέχονται πολλοί παράγοντες.

2.2 Επίπτωση της πολιτικής θεωρήσεων στις παράνομες μεταναστευτικές ροές

Εκτός από τις διμερείς συμφωνίες εργασίας, τα περισσότερα κράτη μέλη και τα νέα κράτη μέλη έχουν περιορισμένη εμπειρία στη χρήση άλλων μέτρων νόμιμης μετανάστευσης για τη μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Ένας τρόπος με τον οποίο ρυθμίζονταν, εκ παραδόσεως, οι μεταναστευτικές ροές ήταν μέσω της πολιτικής θεωρήσεων. Μετά την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ (1999), η Κοινότητα έχει αρμοδιότητα στην πολιτική θεωρήσεων στα κράτη μέλη (εξαιρουμένων του ΗΒ και της Ιρλανδίας). Αυτό περιλαμβάνει συμφωνία για κατάλογο τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υποχρεούνται ή

απαλλάσσονται των απαιτήσεων θεώρησης⁷. Η απόφαση αυτή λαμβάνεται κατόπιν “ενδελεχούς κατά περίπτωση αξιολόγησης πολλών κριτηρίων που συνδέονται μεταξύ άλλων με την παράνομη μετανάστευση, τη δημόσια τάξη και την ασφάλεια καθώς επίσης και με τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες, ενώ ταυτόχρονα λαμβάνει υπόψη την περιφερειακή συνοχή και αμοιβαιότητα”.

Τροποποίηση των καταλόγων αυτών αποφασίζεται με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο κατόπιν πρότασης της Επιτροπής και διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αφότου καταρτίστηκαν αυτοί οι κατάλογοι, ελάχιστες χώρες έχουν μεταφερθεί από τον έναν κατάλογο στον άλλο. Το 2000, η Επιτροπή πρότεινε να μεταφερθούν η Βουλγαρία και η Ρουμανία από τον αρνητικό στο θετικό κατάλογο ως αναγνώριση των στενότερων σχέσεων μεταξύ των χωρών αυτών και της ΕΕ, και στο πνεύμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών. Το Συμβούλιο συμφώνησε τον Μάρτιο του 2001, αφού έλαβε υπόψη του δύο λεπτομερείς εκθέσεις σχετικά με τα μέτρα που ελήφθησαν για την καταπολέμηση των παράνομων μεταναστευτικών ροών, τους συνοριακούς ελέγχους και την πολιτική θεωρήσεων. Οι περιορισμοί θεωρήσεων ήρθαν από τον Ιανουάριο του 2002.

Τον Μάρτιο 2003, το Συμβούλιο αποφάσισε⁸ να μετακινήσει το Εκουαδόρ από το θετικό κατάλογο στον κατάλογο των τρίτων χωρών των οποίων οι υπήκοοι πρέπει να διαθέτουν θεώρηση όταν διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα. Η απόφαση βασίστηκε καταρχήν σε εκτιμήσεις σχετικές με αποδεδειγμένους κινδύνους παράνομης μετανάστευσης, υποστηριζόμενες από στοιχεία και στατιστικές κρατών μελών. Η επίπτωση της απόφασης αυτής δεν έχει ακόμη εκτιμηθεί λόγω του ότι εφαρμόστηκε για μικρό χρονικό διάστημα. Η αξιολόγηση θα είναι ουσιαστική και θα επιβεβαιώσει κατά πόσον υπάρχει ή όχι άμεση σύνδεση μεταξύ της επιβολής απαιτήσεων θεώρησης και επιβράδυνσης του ρυθμού της παράνομης μετανάστευσης. Αντίθετα, φαίνεται πολύ δύσκολο να αποδειχτεί σύνδεση μεταξύ της άρσης των απαιτήσεων θεώρησης και επακόλουθης αύξησης της παράνομης μετανάστευσης. Οι εμπειρίες ήταν διαφορετικές και φαίνεται να δείχνουν ότι υπάρχουν πολλοί άλλοι παράγοντες που μπορούν να διαδραματίσουν ρόλο, δυσμενή ή ευνοϊκό, για την αύξηση των ροών.

Όσον αφορά την πολιτική θεωρήσεων των τρίτων χωρών, αξιοσημείωτο παράδειγμα αποτελεί η αλλαγή στα καθεστάτα θεωρήσεων που έκανε η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, που ήταν βασική χώρα διέλευσης για την παράνομη μετανάστευση στην ΕΕ. Όταν οι αρχές θέσπισαν καθεστάτα θεώρησης για Ιρανούς και Τούρκους υπηκόους, αυτό οδήγησε σε σημαντική μείωση του αριθμού των μεταναστών των εν λόγω εθνικοτήτων που εισέρχονται παράνομα στην ΕΕ μέσω Βοσνίας-Ερζεγοβίνης.

2.3 Επίπτωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες στις παράνομες μεταναστευτικές ροές

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε και πολλά επόμενα Ευρωπαϊκά Συμβούλια υπογράμμισαν την ανάγκη για συνολική προσέγγιση της μετανάστευσης, εξετάζοντας ζητήματα σχετικά με τα δικαιώματα του ανθρώπου, την πολιτική και την ανάπτυξη σε χώρες και περιφέρειες καταγωγής και διέλευσης. Η εταιρική σχέση με τρίτες χώρες θεωρήθηκε ένα από τα βασικά στοιχεία για την επιτυχία τέτοιας πολιτικής. Μετά το Τάμπερε, η Επιτροπή κατέβαλε ειδική προσπάθεια για να ενσωματώσει τη μεταναστευτική πολιτική στις

⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου.

⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 453/2003 του Συμβουλίου της 6.3.2003, ΕΕ L 69 της 13.3.2003.

εξωτερικές πολιτικές και προγράμματα της ΕΕ. Η Ανακοίνωση για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες⁹ έδωσε έμφαση στη δυναμική της μεγαλύτερης συνέργειας μεταξύ πολιτικών για την μετανάστευση και την ανάπτυξη. Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Σεβίλλης και της Θεσσαλονίκης έδωσαν αμφοτέρωθεν ιδιαίτερη προσοχή στις προσπάθειες που θα χρειαστεί να καταβάλουν οι τρίτες χώρες για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων της 8^{ης} Δεκεμβρίου 2003 εφάρμοσε μηχανισμό παρακολούθησης και αξιολόγησης. Η Επιτροπή καλείται να υποβάλει κάθε χρόνο έκθεση για τη συνεργασία με τρίτες χώρες και η πρώτη έκθεση αναμένεται στο τέλος του 2004. Η έκθεση θα περιλαμβάνει επισκόπηση των προσπαθειών των τρίτων χωρών για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την τεχνική και οικονομική υποστήριξη της ΕΕ και των κρατών μελών της.

Η συνεργασία τρίτων χωρών είναι ζωτικής σημασίας για την μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών και, στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντική η αξιολόγηση της επίπτωσης των διαφόρων μέτρων και κινήτρων που χρησιμοποιήθηκαν. Η εμπειρία των κρατών μελών και των νέων κρατών μελών στη βελτίωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες με σκοπό τον έλεγχο των παράνομων μεταναστευτικών ροών με άτυπα μέσα φαίνεται περιορισμένη. Ορισμένα θεώρησαν πιο αποτελεσματικό να υπογράψουν συμφωνίες αστυνομικής συνεργασίας ή συνοριοφυλακής, στις οποίες περιλαμβάνεται ένα στοιχείο επανεισδοχής μάλλον παρά τυπικές συμφωνίες επανεισδοχής. Οι συμφωνίες αυτές επέτρεψαν στα κράτη μέλη να αναπτύξουν χρήσιμους μηχανισμούς για την ανταλλαγή πληροφοριών και κοινής κατάρτισης, που δεν χρειάζονταν την εφαρμογή κινήτρων. Οι συμφωνίες περιέχουν συχνά διάταξη για την παροχή τεχνικής υποστήριξης που αποδείχτηκε πολύ χρήσιμη σε πρακτικό επίπεδο. Άλλα κράτη μέλη ξεκίνησαν άτυπη συνεργασία με χώρες διέλευσης για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων ροών από τρίτες χώρες χωρίς να έχουν συνταχθεί επίσημες συμφωνίες επανεισδοχής. Η ad hoc συνεργασία μπορεί κατ' αυτόν τον τρόπο να παραγάγει επωφελή αποτελέσματα ως ανταπόκριση σε συγκεκριμένες ροές από χώρες οι οποίες αλλιώς θα δίσταζαν να συνάψουν επίσημες συμφωνίες επανεισδοχής. Τα κράτη μέλη και τα νέα κράτη μέλη δραστηριοποιήθηκαν επίσης στην υπογραφή επίσημων και άτυπων συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτες χώρες για να διευκολύνουν τη διαδικασία επιστροφής. Στο πλαίσιο των επίσημων, εθνικών διαπραγματεύσεων επανεισδοχής, εφόσον αποτελεί διεθνή υποχρέωση των τρίτων χωρών για επανεισδοχή των υπηκόων τους, τα κράτη μέλη δεν είναι έτοιμα να προσφέρουν κίνητρα σε τρίτες χώρες για να υπογράψουν συμφωνίες για το σκοπό αυτό. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη είναι έτοιμα να το πράξουν σε περιπτώσεις όπου οι συμφωνίες επανεισδοχής αφορούν τόσο τους δικούς τους υπηκόους όσο και υπηκόους τρίτων χωρών, καθώς αναγνωρίζεται ότι η υπογραφή συμφωνιών επανεισδοχής είναι γενικώς πιο συμφέρουσα για τα κράτη μέλη από ό,τι για τις τρίτες χώρες. Μεταξύ των διαφόρων τύπων κινήτρων που προσφέρονται είναι τεχνική υποστήριξη και βοήθεια για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών, κατάρτιση συνοριοφυλάκων και αστυνομική συνεργασία, και παροχή τεχνολογίας και εξοπλισμού, στοιχεία που συμβάλλουν στην ικανότητα των τρίτων χωρών να διαχειρίζονται τις μεταναστευτικές ροές. Η παροχή κινήτρων δεν περιλαμβάνεται συνήθως στο κείμενο των συμφωνιών επανεισδοχής καθ'αυτών, προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι η εφαρμογή των συμφωνιών δεν εξαρτάται από τα κίνητρα. Ένα κράτος μέλος πρόσφερε διμερείς εργασιακές ποσοτώσεις σε τρίτες χώρες. Η επίπτωση της πολιτικής αυτής αναλύθηκε προηγουμένως στην παράγραφο 1.4.

Δεδομένης της τρέχουσας κατάστασης των διαπραγματεύσεων, μπορεί να απαιτείται διαφορετική προσέγγιση των κινήτρων για την υπογραφή κοινοτικών συμφωνιών

⁹ COM(2002) 703 της 3.12.2002.

επανεισδοχής. Στην πορεία των διαπραγματεύσεων, οι τρίτες χώρες ζητούν, μεταξύ άλλων, καλύτερη ενσωμάτωση των υπηκόων τους στα ευρωπαϊκά κράτη μέλη, άρση των περιορισμών θεωρήσεων, διευκόλυνση των θεωρήσεων για ορισμένες κατηγορίες προσώπων, ποσοτώσεις για μόνιμους ή εποχικούς εργαζόμενους. Τα κίνητρα που παρασχέθηκαν μέχρι στιγμής για τη σύναψη κοινοτικών συμφωνιών περιλαμβάνουν διευκόλυνση θεωρήσεων, συνεργασία για την επιβολή της νομοθεσίας και οικονομική και τεχνική υποστήριξη. Τα πλεονεκτήματα αυτών των κινήτρων θα εξεταστούν λεπτομερέστερα στην επόμενη έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τις προτεραιότητες για την επιτυχή ανάπτυξη κοινής πολιτικής επανεισδοχής. Ωστόσο, είναι σαφές ότι θα απαιτηθεί ένα ευέλικτο φάσμα κινήτρων προκειμένου να εξασφαλιστούν οι μελλοντικές συμφωνίες.

Οι γειτονικές χώρες της ΕΕ αντιμετωπίζουν όλο και περισσότερα προβλήματα μετανάστευσης. Η παρουσία ολοένα αυξανόμενου αλλοδαπού πληθυσμού μπορεί να οδηγήσει σε κοινωνικές εντάσεις στο εσωτερικό αυτών των χωρών και οι χώρες υποδοχής υποχρεούνται να εντείνουν τις προσπάθειές τους για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Τα ζητήματα των **χωρών διέλευσης μεταναστών και των γειτονικών χωρών** που καθίστανται χώρες προορισμού συζητήθηκαν μεταξύ της ΕΕ και των ενδιαφερομένων τρίτων χωρών. Η ΕΕ παρέχει και προβλέπει περαιτέρω τεχνική και οικονομική βοήθεια στο πλαίσιο των σχετικών κοινοτικών προγραμμάτων (TACIS, MEDA, ENEAS) προς στήριξη των χωρών αυτών στις προσπάθειες που καταβάλλουν για να διαχειριστούν καλύτερα τη μετανάστευση, συμπεριλαμβανομένης αποτελεσματικής και προληπτικής πολιτικής για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Επιπλέον, το Μέσο για τους Νέους Γείτονες που αναπτύσσει σήμερα η Επιτροπή για να προωθήσει τη διασυνοριακή συνεργασία περιλαμβάνει τη διαχείριση της μετανάστευσης ως ένα από τα πεδία προτεραιότητας για τη συνεργασία. Ορισμένες γειτονικές χώρες έχουν αναπτύξει σχέδια δράσης ειδικά στοχευμένα στην παράνομη μετανάστευση και η ΕΕ είναι έτοιμη να υποστηρίξει την εφαρμογή τους.

ΜΕΡΟΣ 3 – ΟΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ

3.1 Ενίσχυση της διαβούλευσης και της ανταλλαγής πληροφοριών σε επίπεδο ΕΕ

Η μελέτη αποκάλυψε ότι υπάρχει σαφής **έλλειψη αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ**. Έχουν ήδη ληφθεί μέτρα για τη βελτίωση της συλλογής και ανάλυσης των κοινοτικών στατιστικών. Η Επιτροπή επιχειρεί τώρα να εκπονήσει ετήσια στατιστική έκθεση για τη μετανάστευση που περιλαμβάνει στατιστική ανάλυση των κύριων μεταναστευτικών τάσεων στα κράτη μέλη. Με βάση το σχέδιο δράσης για κοινοτικές στατιστικές στον τομέα της μετανάστευσης¹⁰, τον Ιούνιο του 2004 θα προωθηθεί πρόταση κανονισμού της ΕΕ για τη συλλογή κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση, την ιθαγένεια και το άσυλο, και θα ακολουθήσει σειρά μέτρων εφαρμογής.

Τα πορίσματα της μελέτης απεικονίζουν την ανάγκη για **πιο εντατική και στοχοθετημένη χρήση της διαβούλευσης και της ανταλλαγής πληροφοριών** σε συγκεκριμένους τομείς που έχουν σημαντική επίπτωση σε αρκετά κράτη μέλη ή στην ΕΕ συνολικά. Στην ανακοίνωσή της του Νοεμβρίου 2000 για την Κοινοτική Πολιτική Μετανάστευσης¹¹, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για την αντιμετώπιση της συγκεκριμένης ανάγκης, και έδωσε περαιτέρω

¹⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την υποβολή σχεδίου δράσης για τη συλλογή και ανάλυση κοινοτικών στατιστικών στον τομέα της μετανάστευσης. COM(2003) 179.

¹¹ COM(2000) 757 τελικό της 22.11.2000.

λεπτομέρειες στις δύο Ανακοινώσεις του 2001¹². Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν το 2001 ζήτησε ρητά αυξημένη ανταλλαγή πληροφοριών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Ανταποκρινόμενη σε αυτήν την πρόσκληση, η Επιτροπή συγκρότησε το 2002 ομάδα εμπειρογνομόνων, γνωστή ως “Επιτροπή για τη Μετανάστευση και το Άσυλο” για να καθοδηγήσει μία διαδικασία κοινοποίησης και διαβούλευσης για τη διάδοση ορθών πρακτικών και την επίτευξη μεγαλύτερης σύγκλισης των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης. Η Επιτροπή για τη Μετανάστευση και το Άσυλο συνέρχεται τακτικά.

Οι ρυθμίσεις αυτές συμπληρώνονται από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης που αποσκοπεί στην ενίσχυση συστηματικής βάσης για την παρακολούθηση και την ανάλυση του πολυδιάστατου φαινομένου της μετανάστευσης και του ασύλου καλύπτοντας διάφορες διαστάσεις του – πολιτική, νομική, δημογραφική, οικονομική, κοινωνική, και εντοπίζοντας βασικές αιτίες του. Η διαθέσιμη ή επεξεργασμένη πληροφόρηση αποσκοπεί να συνδράμει την παροχή στην Κοινότητα και τα κράτη μέλη της μιας συνολικής άποψης για την κατάσταση της μετανάστευσης και του ασύλου όταν, στα αντίστοιχα πεδία αρμοδιότητάς τους, αναπτύσσουν πολιτικές, λαμβάνουν αποφάσεις ή αποφασίζουν να δράσουν. Το αρχικό πιλοτικό σχέδιο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, τον Ιούνιο 2003. Μετά την αξιολόγησή του, το 2004, η Επιτροπή θα εξετάσει τη δυνατότητα δημιουργίας μόνιμης δομής με κατάλληλη νομική βάση έχοντας πάντα υπόψη την παράλληλη πρωτοβουλία που εξετάζεται στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Έγιναν κι άλλα βήματα για την ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών σε συγκεκριμένους τομείς, κυρίως η δημιουργία δικτύου Εθνικών Σημείων Επαφής για την Ενσωμάτωση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης επικύρωσε την πρωτοβουλία αυτή τονίζοντας τη σημασία της ανάπτυξης της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών εντός του δικτύου με στόχο κυρίως την ενίσχυση του συντονισμού των σχετικών πολιτικών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Αμέσως μετά, τα εθνικά σημεία επαφής συμφώνησαν για ένα εντατικό πρόγραμμα εργασίας που αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών και τις ορθές πρακτικές σε τρεις τομείς πολιτικής, συγκεκριμένα, προγράμματα εισαγωγής για τους νεοαφιχθέντες μετανάστες, γλωσσική κατάρτιση και συμμετοχή των μεταναστών στην κοινωνία των πολιτών και στην πολιτιστική και πολιτική ζωή. Αποφάσισαν να συντάξουν εγχειρίδιο ενσωμάτωσης για επαγγελματίες και αρμόδιους για τη χάραξη πολιτικής. Οι εξελίξεις αυτές θα υπογραμμιστούν στην πρώτη Ετήσια Έκθεση για τη μετανάστευση και την ενσωμάτωση που ετοιμάζει η Επιτροπή.

Στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης ελήφθησαν κι άλλα μέτρα για την ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών. Οι πρωτοβουλίες αυτές εστιάζονται στην ανταλλαγή επιχειρησιακών πληροφοριών στο πλαίσιο της ad hoc ομάδας εργασίας του Συμβουλίου, CIREFI. Δημιουργήθηκε σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τη λαθρομετανάστευση και τις διαδρομές που χρησιμοποιούν οι μεταφορείς λαθρομεταναστών. Το σύστημα αυτό θα επικαιροποιηθεί με τη δημιουργία “ασφαλούς ηλεκτρονικού δικτύου πληροφόρησης και συντονισμού για τις εθνικές υπηρεσίες διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών”¹³.

Η Επιτροπή προτίθεται να ενισχύσει την ανταλλαγή πληροφοριών και τη διαβούλευση σύμφωνα με τις προτεραιότητες που ορίζονται παραπάνω στο πλαίσιο της Επιτροπής για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Σε μεταγενέστερο στάδιο – υπό το πρίσμα περαιτέρω εμπειρίας με την εν λόγω διαδικασία – θα εξεταστεί η χρησιμότητα της πρότασης για

¹² COM(2001) 387 τελικό και COM(2001) 710 τελικό.

¹³ COM(2003) 727 τελικό της 25.11.2003.

συγκεκριμένη νομική βάση προκειμένου να συγκεκριμενοποιηθεί η λειτουργία της και να εξασφαλιστεί η συνοχή και η συμπληρωματικότητα μεταξύ των διαφόρων φόρουμ.

3.2 Ανάπτυξη νέων πολιτικών πρωτοβουλιών στο πλαίσιο της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής

3.2.1. Για τη νόμιμη μετανάστευση

Όλα τα κράτη μέλη διαθέτουν διαύλους για την **εισδοχή οικονομικών μεταναστών**, ιδίως για υπηκόους τρίτων χωρών με συγκεκριμένες δεξιότητες. Τα περισσότερα κράτη μέλη υποφέρουν από ελλείψεις εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού και αναπτύσσουν ειδικά συστήματα πρόσληψης, όπως αποδεικνύουν οι μελέτες περιπτώσεων στη Γερμανία και το ΗΒ. Σε κάποιο βαθμό, τα συγκεκριμένα κράτη μέλη βρίσκονται σε ανταγωνισμό μεταξύ τους για την πρόσληψη κατάλληλου εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες. Η Επιτροπή πιστεύει ότι λόγω της δημογραφικής παρακμής και της γήρανσης του πληθυσμού, η πρόσληψη εργαζομένων, υπηκόων τρίτων χωρών και η μετανάστευση στην ΕΕ για οικονομικούς λόγους πιθανόν να συνεχιστεί και να αυξηθεί. Αφετέρου, οι τρίτες χώρες ζητούν επανειλημμένα νόμιμους διαύλους μετανάστευσης. Ωστόσο, η προταθείσα οδηγία της ΕΕ για το συγκεκριμένο θέμα¹⁴ που κατατέθηκε το 2001 δεν είχε καμία στήριξη από το Συμβούλιο. Γι' αυτό, πρέπει να εξεταστούν ορισμένα βασικά ερωτήματα προκειμένου να καταστεί κατανοητό κατά πόσον ή όχι το θέμα της εισδοχής οικονομικών μεταναστών πρέπει να ρυθμιστεί σε επίπεδο ΕΕ. Τα θέματα που πρέπει να διευκρινιστούν περιλαμβάνουν το βαθμό εναρμόνισης που θα αποτελεί το στόχο, το πεδίο εφαρμογής της πρότασης και το κατά πόσον ή όχι πρέπει να διατηρηθεί η αρχή της κοινοτικής προτίμησης για την εγχώρια αγορά εργασίας. Σε ό,τι αφορά την Επιτροπή, οι απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά πρέπει να στηρίζονται σε δύο βασικές αρχές: αφενός, το σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης που επιβεβαιώνει την ευρωπαϊκή αρμοδιότητα στη μεταναστευτική πολιτική, αλλά αφήνει τον καθορισμό του αριθμού των μεταναστών που θα γίνουν δεκτοί στα κράτη μέλη και, αφετέρου, η ανάγκη που υπάρχει κάθε μέτρο που λαμβάνεται στον τομέα αυτό να βασίζεται σε αποκλειστικά κριτήρια που είναι η προστιθέμενη αξία της λήψης του μέτρου σε επίπεδο ΕΕ.

Η Επιτροπή σχεδιάζει να ξεκινήσει, στη διάρκεια του έτους, μία ενιαία διαδικασία διαβούλευσης για το θέμα αυτό, που θα βοηθήσει να απαντηθούν τα ερωτήματα αυτά. Ως πρώτο βήμα θα υποβληθεί, στη διάρκεια του έτους, Πράσινο Βιβλίο που θα αποτελεί επισκόπηση των επιλογών της Επιτροπής για το σχέδιο οδηγίας και θα επανεξετάζει τις δυσκολίες που ανέκυψαν στο Συμβούλιο. Θα οργανωθεί δημόσια συνεδρίαση στα τέλη του 2004 όπου θα συμμετέχουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι: θεσμικοί, οικονομικοί και μη κυβερνητικοί οργανισμοί.

Η μελέτη έδειξε ότι τα ευρείας κλίμακας **μέτρα νομιμοποίησης** που ελήφθησαν από ορισμένα κράτη μέλη τους επέτρεψαν, με μία κίνηση, να αντιμετωπίσουν την παρουσία σημαντικών αριθμών παράνομων μεταναστών στην επικράτειά τους. Ωστόσο, τέτοια προγράμματα δεν θεωρείται ότι έχουν μακροπρόθεσμη επίπτωση στη μείωση του αριθμού των παράνομων μεταναστών, αντίθετα ίσως και να χρησιμεύουν ως πρόσθετος παράγοντας έλξης για παράνομους μετανάστες, όπως δείχνει η περίπτωση του Βελγίου. Επιπλέον, τέτοια ευρείας κλίμακας μέτρα έχουν επιπτώσεις και σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ λόγω της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Ωστόσο, είναι επίσης απαράδεκτο για τα

¹⁴ Στο ίδιο.

κράτη να επιτρέπουν διαρκή παράνομη διαμονή σε σημαντικό αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών.

Η Επιτροπή θα μπορούσε να προτείνει την ανάπτυξη κοινής προσέγγισης για τη νομιμοποίηση με βάση την αρχή ότι τα ευρείας κλίμακας μέτρα νομιμοποίησης πρέπει να αποφεύγονται ή να περιορίζονται σε πολύ εξαιρετικές καταστάσεις. Η μελέτη δίνει βάρος στην άποψη ότι οι νομιμοποιήσεις δεν πρέπει να θεωρούνται τρόπος διαχείρισης ροών επειδή στην πραγματικότητα φαίνονται πολλές φορές ως αρνητική συνέπεια της μεταναστευτικής πολιτικής σε άλλους τομείς. Ωστόσο, χρειάζεται περαιτέρω ανάλυση των διαδικασιών νομιμοποίησης με σκοπό τον προσδιορισμό και τη σύγκριση πρακτικών. Λαμβάνοντας υπόψη τις δυνητικές συνέπειες των νομιμοποιήσεων σε άλλα κράτη μέλη, εάν ένα κράτος μέλος αποφασίσει να εφαρμόσει ευρύ πρόγραμμα νομιμοποιήσεων, τα υπόλοιπα πρέπει να έχουν ενημερωθεί πολύ έγκαιρα. Πρέπει επίσης να γίνει διαβούλευση με άλλα κράτη μέλη ως προς την κλίμακα του προβλεπόμενου μέτρου, τον αριθμό των ενδιαφερομένων, τα κριτήρια που θα εφαρμοστούν και την πιθανή επίπτωση σε άλλα κράτη μέλη. Από αυτήν την αμοιβαία πληροφόρηση και διαφάνεια θα μπορούσαν να συναχθούν κοινά κριτήρια. Αυτή η ανταλλαγή θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο της Επιτροπής για τη Μετανάστευση και το Ασυλο.

Η μελέτη επιβεβαίωσε παραδόξως ότι, όταν η προοπτική ελλείψεων σε ορισμένους τομείς της αγοράς εργασίας στα κράτη μέλη αποκαλύπτει την ανάγκη για νέα μεταναστευτική πολιτική, ο δείκτης ανεργίας των υπηκόων τρίτων χωρών, που διαμένουν ήδη στα κράτη μέλη, εξακολουθεί να είναι σημαντικά υψηλός. Η **ενίσχυση της ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών** που διαμένουν μόνιμα στα κράτη μέλη είναι πρωταρχικός στόχος για τη μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ. Είναι επίσης ένα από τα αιτήματα των τρίτων χωρών στις συζητήσεις για μεταναστευτικά θέματα. Η πλειοψηφία των χωρών αυτών έχουν αναλάβει να υποστηρίξουν τα συμφέροντα των υπηκόων τους ακόμη κι εάν ζουν στο εξωτερικό. Οι νόμιμοι διάλυοι μετανάστευσης πρέπει να συμπληρώνονται από μέτρα που προωθούν την ενσωμάτωση. Η πρώτη ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ενσωμάτωση που θα υποβληθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2004, θα περιγράφει τις πρόσφατες εξελίξεις στο συγκεκριμένο τομέα.

Όσον αφορά την **ένταξη στην αγορά εργασίας**, η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση παρέχει το πολιτικό πλαίσιο για τις μεταρρυθμίσεις που πρέπει να γίνουν σε εθνικό επίπεδο. Ειδικότερα, οι κατευθυντήριες γραμμές του 2003 για την απασχόληση καλούν τα κράτη μέλη να προωθήσουν την ένταξη μειονεκτούντων ατόμων στην αγορά εργασίας και την καταπολέμηση οιασδήποτε διάκρισης που μπορεί να υφίσταται. Οι νέες αυτές κατευθυντήριες γραμμές καθορίζουν ιδίως το στόχο της μείωσης της διαφοράς του ποσοστού ανεργίας στους υπηκόους τρίτων χωρών και στους υπηκόους της ΕΕ. Στο 2002 ο δείκτης απασχόλησης για τους υπηκόους τρίτων χωρών στην ΕΕ-15 ήταν σημαντικά χαμηλότερος εκείνου των υπηκόων της ΕΕ (52,7% έναντι 64,4%). Η έκθεση για την Απασχόληση στην Ευρώπη το 2003 επιβεβαιώνει ότι οι αποκλίσεις αυτές εξακολουθούν να είναι σημαντικές, αν και ποικίλουν σημαντικά μεταξύ κρατών μελών.

Η προώθηση της σταθερής ένταξης στην αγορά εργασίας και της μεγαλύτερης κινητικότητας στην αγορά εργασίας της ΕΕ αποτελεί μόνιμο θέμα της Στρατηγικής για την Απασχόληση προκειμένου να διατηρηθεί η προσφορά εργασίας, να μεγιστοποιηθεί η προσαρμοστικότητα και να υπάρχει ανταπόκριση σε τομεακές και περιφερειακές ελλείψεις. Οι εργαζόμενοι μετανάστες θα μπορούσαν να συμβάλουν στην επίτευξη του στόχου αυτού οπότε πρέπει να επέλθει περαιτέρω πρόοδος στη **διευκόλυνση της κινητικότητας των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση**. Η οδηγία για το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι

οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, που εκδόθηκε στις 25 Νοεμβρίου 2003, θέσπισε την αρχή της κινητικότητας για όσους διέμεναν σε κράτος μέλος πάνω από πέντε χρόνια. Η κινητικότητα διευκολύνθηκε επίσης με την έγκριση της επέκτασης του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 σε υπηκόους τρίτων χωρών. Ένας βαθμός κινητικότητας προβλέπεται επίσης στην πρόταση της Επιτροπής για την εισδοχή αλλοδαπών φοιτητών που θα εγκριθεί σύντομα¹⁵ και για την εισδοχή ερευνητών¹⁶. Η αρχή αυτή θα μπορούσε να επεκταθεί σε άλλες κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών. Επιπλέον, η πρόταση οδηγίας για υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά πρέπει να διευκολύνει την τοποθέτηση εργαζομένων που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών για την παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών.

Η **αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων υπηκόων τρίτων χωρών** είναι ένα άλλο θέμα που θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί. Μία πιθανότητα θα ήταν η αναζήτηση των ενδεδειγμένων μέσων για την επέκταση σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών των οφελών που προκύπτουν από τις οδηγίες για την επαγγελματική αναγνώριση των προσόντων (αυτό αφορά κυρίως την επαγγελματική αναγνώριση των προσόντων που έχουν αποκτήσει υπήκοοι τρίτων χωρών σε άλλα κράτη μέλη ή προσόντα που έχουν αποκτηθεί σε τρίτες χώρες και έχουν ήδη αναγνωρισθεί από άλλο κράτος μέλος). Επιπλέον της προαναφερόμενης αναγνώρισης προσόντων, μπορούν να παρασχεθούν δίοδοι διδασκαλίας που θα τους επιτρέψουν να επιτύχουν ισοδύναμα επίπεδα προσόντων χωρίς να χρειαστεί να ξεκινήσουν τις σπουδές τους από την αρχή.

3.2.2. Για την παράνομη μετανάστευση

Η μελέτη έδειξε ότι πιθανόν να εμφανιστεί κάποιο επίπεδο παράνομης μετανάστευσης όποιοι κι εάν είναι οι νόμιμοι δίαυλοι που εφαρμόζονται. Γι' αυτό η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης πρέπει να παραμείνει βασικό μέρος της διαχείρισης της μετανάστευσης.

Η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης αρχίζει με προληπτικά μέτρα και την κατάργηση των βασικών της κινήτρων. Η αδήλωτη εργασία σε πολλές χώρες ή περιφέρειες είναι σημαντικός παράγων έλξης για την παράνομη μετανάστευση. Η αντιμετώπιση της μη ελεγχόμενης αγοράς εργασίας αποτελεί γι' αυτόν το λόγο κοινό στόχο που αγγίζει όχι μόνο τον τομέα της μετανάστευσης αλλά και εκείνον της απασχόλησης. Αυτοί που εργάζονται στην παραοικονομία γίνονται πολλές φορές αντικείμενο εκμετάλλευσης και δεν έχουν τα δικαιώματα που έχουν άλλοι εργαζόμενοι. Το πρόβλημα της αδήλωτης εργασίας αντιμετωπίζεται στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση από το 2001. Το 2003 η Επιτροπή υπογράμμισε την ανάγκη εφαρμογής πολιτικής που αποσκοπεί στη **μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε νόμιμη απασχόληση** και ζήτησε να τεθούν στόχοι. Το θέμα αυτό είναι μία από τις δέκα προτεραιότητες των Κατευθυντήριων Γραμμών για την Απασχόληση του 2003¹⁷. Βάσει των Εθνικών Σχεδίων Δράσης (ΕΣΔ) για το 2003, αξιολόγηση των εθνικών δράσεων που αποσκοπούν στη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε νόμιμη απασχόληση περιλαμβάνεται στο σχέδιο της Κοινής Έκθεσης για την Απασχόληση, που υποβλήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Ιανουάριο του 2004¹⁸. Αρκετά κράτη μέλη ανέφεραν στα ΕΣΔ τους ειδικά μέτρα που απευθύνονται σε αλλοδαπούς εργαζόμενους ή παράνομους μετανάστες. Η περαιτέρω παρακολούθηση της δράσης των κρατών μελών θα αναληφθεί από την Επιτροπή στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση.

¹⁵ COM(2002) 548 τελικό της 7.10.2002.

¹⁶ COM(2004) 178 τελικό της 16.3.2004.

¹⁷ Απόφαση του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2003, σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση, ΕΕ L 197/13 της 5.8.2003.

¹⁸ COM(2004) 24 τελικό/2 της 27.1.2004.

Η κοινή καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και η **ανάπτυξη κοινοτικής πολιτικής για την επιστροφή** αποτελούν προτεραιότητες της ανάπτυξης άλλων μέσων πολιτικής αναγκαίων για τη μείωση της μεταναστευτικής πίεσης. Στο πλαίσιο μιας διαχειριζόμενης μεταναστευτικής πολιτικής, η μόνη συνεκτική προσέγγιση για την αντιμετώπιση όσων διαμένουν παράνομα είναι να εξασφαλιστεί ότι θα επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους. Ως ένα από τα στοιχεία της κοινοτικής πολιτικής για την επιστροφή, η Επιτροπή προτείνει την έγκριση προπαρασκευαστικών δράσεων για χρηματοδοτικό μέσο διαχείρισης της επιστροφής για τα έτη 2005 και 2006. Οι δράσεις αυτές θα καλύψουν την εκούσια επιστροφή, την ακούσια επιστροφή και τη στήριξη για την επιστροφή παρανόμων μεταναστών σε χώρες διέλευσης. Θα έχουν στόχο, μέσω ενδεδειγμένου συντονισμού με τα υφιστάμενα σχετικά μέσα, τη μόνιμη επιστροφή και σταθερή επανένταξη στη χώρα καταγωγής η προηγούμενης διαμονής. Θα επικεντρωθούν στην επιστροφή της καθορισμένης ομάδας στόχου στις ποικίλες διαστάσεις της, στην παροχή βοήθειας προ της επιστροφής, στις ταξιδιωτικές ρυθμίσεις, στην οργάνωση της διέλευσης και υποδοχής και στον κατάλληλο συντονισμό με σχετικά υφιστάμενα μέσα βοήθειας μετά την επιστροφή και επανένταξη. Επιπλέον, η Επιτροπή θα υποβάλει το πρώτο εξάμηνο του 2004 πρόταση οδηγίας της ΕΕ για τις ελάχιστες προδιαγραφές των διαδικασιών επιστροφής και αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων επιστροφής.

3.2.3. Για τη συνεργασία με τρίτες χώρες

Η εν λόγω μελέτη επιβεβαίωσε ότι η **αναβάθμιση της συνεργασίας με χώρες καταγωγής ή διέλευσης** είναι αποτελεσματικό μέσο για τη μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Ωστόσο, οι σχέσεις μας με τις τρίτες χώρες δεν πρέπει να είναι μονόπλευρες. Η εμπειρία αποδεικνύει ότι η πραγματική εταιρική σχέση είναι βασικό στοιχείο ώστε η συνεργασία αυτή να είναι επιτυχής. Η ΕΕ πρέπει να κατανοήσει σαφώς την κατάσταση της χώρας και τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ώστε να προωθήσει έναν ανοιχτό διάλογο που λαμβάνει υπόψη τα συμφέροντα και τις προσδοκίες και των δύο πλευρών. Πολλές χώρες καταγωγής και διέλευσης είναι σήμερα έτοιμες να αναλάβουν την ευθύνη και να καταβάλουν μεγαλύτερες προσπάθειες για την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης. Ωστόσο, αυτό πρέπει να γίνει στο πλαίσιο συνολικής προσέγγισης της μετανάστευσης και, σε ορισμένες περιπτώσεις, απαιτεί κίνητρα και οικονομική και τεχνική στήριξη από την ΕΕ.

Ως πρώτο βήμα, είναι σημαντικό για την Ένωση να συγκεντρώσει όλα τα διαθέσιμα στοιχεία για τους διαύλους νόμιμης μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών. Αυτή η **συλλογή πληροφοριών** πρέπει καταρχήν να αφορά τον αριθμό των μεταναστών που γίνονται δεκτοί κατά εθνικότητα προκειμένου να παρουσιάσει σε κάθε τρίτη χώρα σαφή εικόνα για το μεταναστευτικό πρότυπο των υπηκόων τους για ολόκληρη την ΕΕ. Αυτό μπορεί να γίνει στο πλαίσιο της Επιτροπής για τη Μετανάστευση και το Άσυλο που θα μπορούσε να προβεί σε καταγραφή όλων των διμερών συμφωνιών που έχουν υπογράψει τα μεμονωμένα κράτη μέλη με συγκεκριμένη τρίτη χώρα, του αριθμού των μεταναστών που αφορούν οι συμφωνίες αυτές και των λόγων εισδοχής. Θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί μακροπρόθεσμα για την ανάπτυξη μεγαλύτερης συνέργειας μεταξύ κρατών μελών σχετικά με τους αριθμούς των εργαζόμενων μεταναστών που γίνονται δεκτοί στην Ένωση. Με τη συνολική αυτή παρουσίαση, μπορεί να δοθεί σαφής απάντηση στις απαιτήσεις τρίτων χωρών, στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου που έχει θεσπιστεί για μεταναστευτικά θέματα ή στη διάρκεια διαπραγματεύσεων για συμφωνίες επανεισδοχής.

Επιπλέον, θα μπορούσε να διερευνηθεί η ιδέα της πρόσληψης εργαζόμενων και της ανάπτυξης προγραμμάτων κατάρτισης σε χώρες καταγωγής σε δεξιότητες που χρειάζονται στην ΕΕ. Τέτοια προγράμματα μπορούν να ενσωματώσουν την κοινωνική, πολιτιστική και

γλωσσική κατάρτιση που απαιτείται για την παραμονή των μεταναστών στην Ευρώπη. Ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόζουν ήδη αυτού του είδους προγράμματα και αυτά θα μελετηθούν διεξοδικότερα. Στο πλαίσιο του προγράμματος τεχνικής και οικονομικής βοήθειας σε τρίτες χώρες (ENEAS) μπορούν να χρηματοδοτηθούν πιλοτικά σχέδια.

Η μελέτη απέδειξε ότι, όσον αφορά αρκετές τρίτες χώρες, τα **μέτρα πολιτικής θεώρησης** έχουν προληπτική επίπτωση στις παράνομες μεταναστευτικές ροές. Είναι ιδιαίτερος σημαντικό για κατηγορίες προσώπων που ενδέχεται να παραμείνουν και μετά τη λήξη της θεώρησης. Ωστόσο, υπάρχουν κατηγορίες προσώπων που δεν παρουσιάζουν κανέναν κίνδυνο από την άποψη της παράνομης μετανάστευσης και που δεν έχουν πρόθεση να καταχραστούν τις δυνατότητες βραχείας διαμονής. Γι' αυτές τις κατηγορίες, που πρέπει να προσδιοριστούν κατά χώρα, θα μπορούσε να διερευνηθεί η πιθανότητα εξέτασης κάποιου είδους διευκόλυνσης στη χορήγηση θεώρησης, λαμβάνοντας υπόψη τις προσπάθειες της ενδιαφερόμενης χώρας να συνεργαστεί με την ΕΕ στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Γι' αυτό η Επιτροπή θα μπορούσε να προτείνει να διερευνηθεί το θέμα της διαπραγμάτευσης των διευκολύνσεων θεώρησης για ορισμένες κατηγορίες προσώπων (όπως οι μόνιμοι αντιπρόσωποι τρίτων χωρών που συμμετέχουν στον διαρθρωτικό διάλογο, αθλητές κ.λ.π.). Μια πιλοτική άσκηση είναι η έγκριση εντολής για τη διαπραγμάτευση διευκολύνσεων θεώρησης με τη Ρωσία.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η μελέτη αυτή διενεργήθηκε σε πολύ σύντομη χρονική περίοδο και, ενώ πολλές πλευρές αξίζει να τύχουν περαιτέρω εμβάθυνσης, συνάγονται από αυτήν ορισμένα σαφή μηνύματα. Υπάρχει συνάφεια μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης αλλά η σχέση είναι περίπλοκη και βεβαίως όχι άμεση εφόσον πρέπει να ληφθούν υπόψη διάφοροι παράγοντες. Κανένα ληφθέν μεμονωμένο μέτρο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει αποφασιστική συνέπεια. Αυτό, ωστόσο, δεν εμποδίζει ειδικές δράσεις να έχουν συγκεκριμένα αποτελέσματα. Οι ποσοτώσεις για παράδειγμα μπορούν να θεωρηθούν ότι έχουν επίπτωση αλλά δεν είναι αποδεκτές σε όλα τα κράτη μέλη. Η συγκέντρωση των προσφορών νόμιμης μετανάστευσης σε τρίτες χώρες θα μπορούσε, στο πλαίσιο αυτό, να αποτελεί ενδιαφέρουσα δυνατότητα για ανάπτυξη. Με την προοπτική αυτή, η Επιτροπή καθόρισε ορισμένα μέτρα που μπορούν να διερευνηθούν περαιτέρω. Σε κάθε περίπτωση, η εφαρμογή τέτοιων μέτρων πρέπει να βασίζεται στην ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών, της διαβούλευσης και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.