



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 30.5.2012
COM(2012) 250 final

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

3η ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο (2011)

{SWD(2012) 139 final}

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

3η ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο (2011)

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα έκθεση αποτελεί ανάλυση των προοπτικών της πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία με βάση τις εξελίξεις του 2011, ενός σημαντικού έτους για την ΕΕ, από πολλές πλευρές, με επακόλουθη επίδραση και στη μεταναστευτική πολιτική. Όχι μόνο συνέχισε η οικονομική κρίση να επιβαρύνει την οικονομία και την ανάπτυξη της ΕΕ αλλά υπήρξαν και τα δραματικά γεγονότα της αραβικής άνοιξης και η αυξανόμενη μεταναστευτική πίεση στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, ιδίως στα μεσογειακά και νοτιοανατολικά σύνορα, καθώς επίσης και οι συνέπειες από την κατάχρηση της ελευθέρωσης του καθεστώτος των θεωρήσεων. Τα γεγονότα αυτά επεσήμαναν περαιτέρω την αναγκαιότητα μιας συνεκτικής, ισορροπημένης μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ, η οποία θα είναι δυναμική, για να ανταποκρίνεται σε βραχυπρόθεσμες ανάγκες, αλλά και στρατηγική, για να παρέχει μια μακροπρόθεσμη προοπτική.

Στο πλαίσιο αυτό αναλήφθηκαν πολλές κύριες πρωτοβουλίες, όπως το νέο στρατηγικό πλαίσιο που θεσπίστηκε με τη Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας (ΣΠΜΚ), που παρείχε προστιθέμενη αξία στις δράσεις της ΕΕ και των κρατών μελών της, ιδίως όσον αφορά την εξωτερική πολιτική μετανάστευσης, καθώς η δημιουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις, η έναρξη λειτουργίας της δικτυακής πύλης της ΕΕ για τη μετανάστευση, οι προτάσεις για την ενίσχυση της διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν και η υποβολή της πρότασης EUROSUR. Άλλα αξιοσημείωτα επιτεύγματα ήταν η πολιτική συμφωνία για τη διεύρυνση της εντολής της Frontex και για την τροποποιημένη οδηγία για το δικαίωμα ασύλου· η σύναψη της εταιρικής σχέσης κινητικότητας με την Αρμενία· η εγκαίνιαση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για θέματα Ασύλου (ΕΥΥΑ)· και η ίδρυση του νέου Ευρωπαϊκού οργανισμού για τη λειτουργική διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Το 2012, από κοινού με τους συννομοθέτες, σημειώθηκε κάποια πρόοδος προς την επίτευξη του στόχου για το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου.

Σημειώθηκε επίσης πρόοδος όσον αφορά το κεκτημένο της ΕΕ, με την έκδοση οδηγιών σχετικά με την ενιαία άδεια παραμονής και εργασίας στην ΕΕ για υπηκόους τρίτων χωρών και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για νόμιμα διαμένοντες εργαζομένους που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών¹· σχετικά με την επέκταση του πεδίου εφαρμογής του καθεστώτος μακροχρόνιας διαμονής σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας²· και σχετικά με την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και την προστασία των θυμάτων³. Τα κράτη μέλη έλαβαν επίσης περαιτέρω μέτρα για τη μεταφορά των οδηγιών για την επιστροφή και τις κυρώσεις εργοδοτών.

¹ Οδηγία 2011/98/ΕΕ της 13ης Δεκεμβρίου 2011.

² Οδηγία 2011/51/ΕΕ της 11ης Μαΐου 2011.

³ Οδηγία 2011/36/ΕΕ της 5ης Απριλίου 2011.

Πέρσι, μετά την ανακοίνωση για τη μετανάστευση τον Μάιο 2011⁴, εκδόθηκε ετήσια έκθεση⁵ στην οποία παρέχεται μια εικόνα της πολιτικής εξέλιξης με βάση τα τότε δεδομένα. Και τα δύο έγγραφα συνεκτιμήθηκαν στα συμπεράσματα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΣΔΕΥ)⁶ και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου⁷, τον Ιούνιο του 2011, στα οποία παρέχονται προσανατολισμοί για την εξέλιξη της πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση, ιδίως όσον αφορά τη διακυβέρνηση του χώρου Σένγκεν, τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, την ανάπτυξη συμπράξεων με χώρες της Νότιας Γειτονίας και την ολοκλήρωση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου έως το 2012.

Η φετινή έκθεση παρέχει μια επισκόπηση της μεταναστευτικής κατάστασης στην ΕΕ από άποψη στατιστικής. Η αντίδραση της ΕΕ στα προαναφερθέντα βασικά δεδομένα, που επέδρασαν στη μεταναστευτική πολιτική, αναπτύσσεται στην τοποθέτηση της Επιτροπής για τον χάρτη πορείας για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης μεταναστευτικής πίεσης. Η έκθεση βασίζεται κυρίως στις πολιτικές αξιολογήσεις της Επιτροπής και των κρατών μελών και συμπληρώνεται από πραγματολογικό έγγραφο με στατιστικό παράρτημα⁸, όπου δίνονται αναλυτικά στοιχεία για τις εξελίξεις που έχουν σημειωθεί τόσο σε επίπεδο ΕΕ, μέσω του ευρωπαϊκού δικτύου μετανάστευσης⁹, όσο και σε επίπεδο κρατών μελών.

II. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΕΙΚΟΝΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΕ¹⁰

Κατ' αρχάς είναι διαφωτιστικό να τοποθετηθεί η μεταναστευτική κατάσταση στην ΕΕ στο ευρύτερο παγκόσμιο πλαίσιο. Σε μια χρονιά που ο παγκόσμιος πληθυσμός ξεπέρασε τα επτά δισεκατομμύρια, εκτιμάται ότι παγκόσμια υπάρχουν περίπου 214 εκατομμύρια μετανάστες (περίπου 3,1% του συνολικού παγκόσμιου πληθυσμού)¹¹, που σημαίνει ότι το 9,4% (περίπου 20,2 εκατομμύρια) των μεταναστών παγκοσμίως είναι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν στην ΕΕ. Συγκριτικά, ο Καναδάς έχει το 3,4% του παγκόσμιου συνόλου (7,2 εκατομμύρια ή 21,3% του εγχώριου πληθυσμού) και οι ΗΠΑ περίπου 20% του παγκόσμιου συνόλου (42,8 εκατομμύρια ή 13,5% του εγχώριου πληθυσμού)¹².

Την 1η Ιανουαρίου 2011 ο συνολικός πληθυσμός της ΕΕ των 27 ήταν 502,5 εκατομμύρια, με αύξηση 1,4 εκατομμύρια σε σύγκριση με το 2010, που αντιστοιχεί σε ετήσιο ποσοστό +2,7 ανά 1000 κατοίκους, που οφείλεται σε φυσική αύξηση κατά 0,5 εκατομμύρια (+1‰) και σε καθαρή μετανάστευση 0,9 εκατομμυρίου (+1,7‰). Οι 20,2 εκατομμύρια υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν στην ΕΕ αντιστοιχούν περίπου στο 4% του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ, αυτός δε ο αριθμός είναι μεγαλύτερος από αυτόν των πολιτών της ΕΕ που έχουν μετακινηθεί σε άλλο κράτος μέλος (12,3 εκατομμύρια ή 2,5% του συνολικού πληθυσμού της

⁴ COM(2011) 248/3.

⁵ COM(2011) 291 τελικό και SEC(2011) 620.

⁶ Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με τα σύνορα, τη μετανάστευση και το άσυλο - Απολογισμός και επόμενα βήματα, 3096η σύνοδος του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, Λουξεμβούργο 9 και 10 Ιουνίου 2011.

⁷ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Βρυξέλλες 23/24 Ιουνίου 2011.

⁸ SWD(2012) 139.

⁹ ΕΔΜ, <http://www.emn.europa.eu>

¹⁰ Αναλυτικότερες στατιστικές, συμπεριλαμβανομένης της κατανομής ανά κράτος μέλος, παρέχονται στο στατιστικό παράρτημα που συνοδεύει το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής [SWD(2012) 139].

¹¹ Πηγή: Ηνωμένα Έθνη, Υπηρεσία Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων, Τμήμα Πληθυσμού - *International Migration 2009*.

¹² Στοιχεία των Ηνωμένων Εθνών, Υπηρεσία Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων, Τμήμα Πληθυσμού - *International Migration 2009*.

ΕΕ)¹³ Οι μεγαλύτερες ομάδες υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην ΕΕ το 2009 προέρχονται από την Τουρκία (περίπου 2,4 εκατομμύρια), το Μαρόκο (περίπου 1,8 εκατομμύρια) και την Αλβανία (περίπου 1 εκατομμύριο)¹⁴. Με βάση τον δείκτη ανθρώπινης ανάπτυξης του ΟΗΕ (HDI), περίπου 47% των μεταναστών που δεν είναι υπήκοοι της ΕΕ προέρχονται από χώρες με υψηλό HDI, περίπου 46% από χώρες με μέσο HDI και περίπου 7% από χώρες με χαμηλό HDI¹⁵.

Όσον αφορά τις πρώτες άδειες παραμονής που εκδόθηκαν για υπηκόους τρίτων χωρών, αυτές ανήλθαν σε 2,5 εκατομμύρια το 2010· ο αριθμός αδειών που εκδόθηκαν για αμειβόμενες δραστηριότητες αντιστοιχούσε στο 32,5% του συνόλου, έναντι 30,2% των αδειών που εκδόθηκαν για οικογενειακούς λόγους, 20,6% για σπουδές και 17% για διάφορους άλλους λόγους (σχετικούς με προστασία, διαμονή χωρίς δικαίωμα εργασίας, κλπ). Κατανεμημένες ανά εθνικότητα, οι περισσότερες άδειες παραμονής εκδόθηκαν για υπηκόους των ΗΠΑ (περίπου 212 000), της Ινδίας (περίπου 200 000), της Κίνας (περίπου 172 000), της Ουκρανίας (περίπου 167 000) και του Μαρόκου (περίπου 157 000).

Η 60ή επέτειος της σύμβασης της Γενεύης χαρακτηρίστηκε από σημαντική αύξηση κατά 16,8%, σε σύγκριση με το 2010, του συνόλου των αιτούντων άσυλο, που έφτασαν τους 302 000, γεγονός που είχε περαιτέρω επίδραση στα συστήματα παροχής ασύλου πολλών κρατών μελών. Οι κυριότερες χώρες προέλευσης των ατόμων που ζητούν άσυλο ήταν το Αφγανιστάν (28 000), η Ρωσική Ομοσπονδία (18 200), το Πακιστάν (15 700), το Ιράκ (15 200) και η Σερβία (13 900). Όσον αφορά την παροχή προστασίας το 2011, συνολικά 59 465 άτομα έλαβαν προστασία σε πρώτο βαθμό [προσφυγική προστασία (28 995), επικουρική (21 400) ή ανθρωπιστική (9.065)], περίπου 25% όλων των αποφάσεων¹⁶.

Όπως αναφέρεται στο τμήμα IV, η παράνομη μετανάστευση εξακολουθεί να αποτελεί κύριο στοιχείο της μετανάστευσης στην ΕΕ. Λόγω της φύσης της παράνομης μετανάστευσης δεν υπάρχουν αξιόπιστα στοιχεία για τον αριθμό των παράνομων μεταναστών στην ΕΕ, ενώ οι εκτιμήσεις κάνουν αναφορά για σχεδόν 2 έως 4,5 εκατομμύρια¹⁷. Μπορούν να χρησιμοποιηθούν περισσότερο αξιόπιστοι δείκτες, όπως οι απορρίψεις, οι συλλήψεις και οι επιστροφές, αν και υπάρχουν πολλές επιφυλάξεις. Το 2011¹⁸ απαγορεύθηκε η είσοδος στην ΕΕ των 27 σε συνολικά 343 000 άτομα, δηλαδή υπήρξε μείωση κατά 13% σε σχέση με το 2010, με τη συντριπτική πλειοψηφία (περίπου 70% των απαγορεύσεων εισόδου) στην Ισπανία, δηλαδή στα εξωτερικά σύνορα. Επίσης το 2011 συνελήφθησαν περίπου 468 500 άτομα (μείωση σε σχέση με το 2010, όπου οι συλλήψεις ήταν περίπου 505 000), ενώ τα κράτη μέλη επέστρεψαν περίπου 190 000 υπηκόους τρίτων χωρών (περίπου 15% λιγότερους σε σχέση με το 2010).

¹³ Αριθμοί με βάση στοιχεία της Eurostat για το 2010, βλ. ενημερωτικό δελτίο 105/2011.

¹⁴ Αριθμοί από την έκδοση Statistics in Focus 24/2010 της Eurostat.

¹⁵ *Migrants in Europe: a statistical portrait of the 1st and 2nd generation*, Eurostat, Δεκέμβριος 2011. Τα ποσοστά αφορούν το 2008.

¹⁶ Αριθμοί με βάση στοιχεία της Eurostat, βλ. ενημερωτικό δελτίο 46/2012.

¹⁷ Στοιχεία από το έργο CLANDESTINO που χρηματοδοτήθηκε από την ΕΕ για το 2008.

¹⁸ Αριθμοί με βάση στοιχεία της Eurostat, με εξαίρεση το Λουξεμβούργο για το οποίο δεν υπήρχαν στοιχεία.

III. ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΤΖΕΝΤΑ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ¹⁹

Εκ πρώτης όψεως, οι σημερινές οικονομικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ ενδεχομένως καθιστούν δύσκολο να κατανοηθεί η αναγκαιότητα της νόμιμης μετανάστευσης και των διαύλων κινητικότητας. Πρέπει όμως να έχουμε κατά νου ότι, ακόμη και με συνολικό ποσοστό ανεργίας περίπου 10% για την ΕΕ, που αντιστοιχεί σε 23,8 εκατομμύρια πολίτες, και αύξηση της ανεργίας για τους νέους (κάτω των 25) στο 22,1%²⁰, πολλά κράτη μέλη αντιμετωπίζουν ήδη ελλείψεις εργατικού δυναμικού και δεξιοτήτων²¹ σε διάφορους τομείς και για ποικίλους λόγους²². Τα περισσότερα κράτη μέλη επικεντρώνουν τις προσπάθειές τους στην αντιμετώπιση της ανεργίας και στην αύξηση της απασχολησιμότητας του εγχώριου πληθυσμού τους και μετά στην αξιοποίηση της ενωσιακής προτίμησης για την αντιμετώπιση ελλείψεων εργατικού δυναμικού. Αυτή τη στιγμή, τα κράτη μέλη τείνουν να εστιάζουν την προσέγγισή τους στην οικονομική μετανάστευση υπηκόων τρίτων χωρών κυρίως σε εργαζομένους με (υψηλή) ειδίκευση, αν και πολλά κράτη μέλη ζητούν επίσης εργάτες χαμηλής ειδίκευσης, έστω, στις περισσότερες περιπτώσεις, για μια προσωρινή περίοδο.

Επομένως, η οικονομική μετανάστευση παραμένει ένα σημαντικό στοιχείο των προσπαθειών για την αντιμετώπιση της πρόκλησης της έλλειψης εργατικού δυναμικού, ιδίως στο πλαίσιο της γήρανσης του πληθυσμού της ΕΕ²³ και του αυξανόμενου ανταγωνισμού στη διεθνή αγορά για ταλέντα, με άλλες χώρες εκτός Ευρώπης που αντιμετωπίζουν ελλείψεις δεξιοτήτων. Η έλλειψη αναγνώρισης της εμπειρίας και των τυπικών προσόντων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν ήδη στην ΕΕ, όπως επίσης και η δυνατότητα μεταφοράς δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης, συνιστούν πρόσθετα εμπόδια για την πλήρη αξιοποίηση αυτής της πηγής εργατικού δυναμικού.

Εκτός της δυνατότητας των μεταναστών να συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη²⁴, οι μετανάστες έχουν και μια κοινωνική και πολιτιστική συμβολή στις κοινωνίες μας.

Δεδομένων αυτών, η Επιτροπή προτείνει την έναρξη διαβούλευσης, πριν από το τέλος του 2012, καλώντας τα κράτη μέλη, τους κοινωνικούς εταίρους και τα ενδιαφερόμενα μέρη σε

¹⁹ <http://ec.europa.eu/europe2020>. Βλ. επίσης «Στοχεύοντας σε μια ανάκαμψη με άφθονες θέσεις απασχόλησης» [COM(2012) 173].

²⁰ Δελτίο τύπου της Eurostat 16/2012.

²¹ Το Ευρωπαϊκό σύστημα παρακολούθησης κενών θέσεων εργασίας παρέχει τριμηνιαία επισκόπηση των διαθέσιμων κενών θέσεων εργασίας, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en> Για παράδειγμα, τον Ιανουάριο του 2012 σημείωσε ότι ο αριθμός των ατόμων που βρήκαν απασχόληση στην ομάδα «επαγγελματίες» αυξήθηκε κατά 34% το δεύτερο τρίμηνο του 2011. Μακροπρόθεσμες προβολές παράγονται από το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης (Cedefop), περιλαμβανομένου του Πανοράματος δεξιοτήτων στην ΕΕ (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf).

²² Περαιτέρω στοιχεία παρέχονται στο έγγραφο του ΕΑΜ *Satisfying Labour Demand through Migration* (Ικανοποίηση της ζήτησης εργατικού δυναμικού μέσω της μετανάστευσης) και στο *Ανεξάρτητο δίκτυο εμπειρογνομόνων για τη μετανάστευση*, <http://www.labourmigration.eu/>.

²³ Το 2012 είναι το Ευρωπαϊκό Έτος Ενεργού Γήρανσης και Αλληλεγγύης μεταξύ των Γενεών. Μία από τις διαπιστώσεις της έρευνας του ευρωβαρομέτρου για την ενεργό γήρανση είναι ότι η πλειονότητα των Ευρωπαίων (71%) έχουν επίγνωση της γήρανσης του πληθυσμού αλλά μόνο το 42% ανησυχεί για το θέμα αυτό.

²⁴ Για παράδειγμα, *The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries*, Francesc Ortega, Giovanni Peri, NBER Working Paper No. 14833 (Απρίλιος 2009), στο οποίο συμπεραίνεται ότι η μετανάστευση αυξάνει το συνολικό ΑΕγχΠ της χώρας υποδοχής, βραχυπρόθεσμα σε βάση ένα προς ένα, χωρίς να επηρεάζονται οι μέσοι μισθοί και το μέσο εισόδημα ανά άτομο.

δημόσια συζήτηση σχετικά με το ρόλο των πολιτικών της ΕΕ όσον αφορά τις ευκαιρίες της οικονομικής μετανάστευσης.

Όντως, η ΕΕ έχει λάβει πολλά προορατικά μέτρα και έχει δώσει μελλοντικές κατευθύνσεις, στο πλαίσιο της Συνολικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας²⁵, και θα εξετάσει την καλύτερη αντιστοίχιση εργοδοτών και εργαζομένων στην παγκόσμια αγορά εργασίας με σκοπό επίσης την ενίσχυση και το αμοιβαίο όφελος από τη «διακίνηση εγκεφάλων» αντί της «διαρροής εγκεφάλων». Οι εταιρικές σχέσεις κινητικότητας αποτελούν μέρος αυτής της προσέγγισης και, σε συνέχεια αυτών που ήδη υφίστανται με τη Δημοκρατία της Μολδαβίας (στη συνέχεια «Μολδαβία»), τη Γεωργία και το Πράσινο Ακρωτήριο, τον Οκτώβριο του 2011 συνάφθηκε συμφωνία με την Αρμενία²⁶. Η Επιτροπή έχει ξεκινήσει επίσης διαπραγματεύσεις με ορισμένες νοτιομεσογειακές χώρες με σκοπό τη σύναψη εταιρικών σχέσεων κινητικότητας ή άλλων πλαισίων συνεργασίας, όπως τα κοινά θεματολόγια για τη μετανάστευση και την κινητικότητα (βλ. επίσης τμήμα IV.1).

Για την καλύτερη ενημέρωση των μεταναστών σχετικά με τις δυνατότητες που παρέχονται από τη νόμιμη μετανάστευση, τέθηκε σε λειτουργία η διαδικτυακή πύλη της ΕΕ για τη μετανάστευση²⁷. Η πύλη αυτή αποτελεί ένα πρώτο σημείο για επίκαιρη, στοχευμένη και πρακτική ενημέρωση σχετικά με τις ευρωπαϊκές και εθνικές διαδικασίες και πολιτικές μετανάστευσης. Εξηγεί επίσης τα δικαιώματα και τους κινδύνους που συνδέονται με την παράνομη μετανάστευση, έτσι ώστε να αποτρέψει τους μετανάστες από την είσοδο στην ΕΕ από συχνά επικίνδυνες διαδρομές.

Η Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας, συνοδευόμενη από έγγραφο για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη²⁸, πρότεινε επίσης μια σειρά μέτρων για τη μεγιστοποίηση του αναπτυξιακού αντικτύπου της μετανάστευσης και της κινητικότητας. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν την προώθηση του κώδικα ορθής πρακτικής του ΠΟΥ για τις διεθνείς προσλήψεις υγειονομικού προσωπικού²⁹ και την παρακολούθηση της εφαρμογής της οδηγίας της ΕΕ περί μπλε κάρτας, η οποία επιτρέπει στα κράτη μέλη να απορρίπτουν αιτήσεις προκειμένου να διασφαλίζουν την πραγματοποίηση των προσλήψεων βάσει δεοντολογικών κανόνων, με σκοπό τον περιορισμό της διαρροής εγκεφάλων. Ένα άλλο στοιχείο ήταν η διερεύνηση της δυνατότητας δημιουργίας επενδυτικών οχημάτων της διασποράς, τα οποία θα μπορούσαν να διοχετεύουν τις εθελοντικές συνεισφορές της διασποράς, συνοδεία πόρων της ΕΕ για την ενίσχυση των πρωτοβουλιών και των επενδύσεων που προσανατολίζονται στην ανάπτυξη στις χώρες προτεραιότητας, όπως π.χ. στη Νότια Μεσόγειο. Περαιτέρω μέτρα αποσκοπούν στην ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων ιδιωτικού-δημόσιου τομέα που θα επιτρέψουν σε μετανάστες επιχειρηματίες και σε ΜΜΕ μεταναστών να συμμετέχουν στο εμπόριο, στις επενδύσεις και στις μεταφορές δεξιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και των χωρών-εταίρων· στη διερεύνηση της σκοπιμότητας ενός ετήσιου φόρουμ για τα εμβάσματα· και στην εξέταση της προστιθέμενης αξίας μιας κοινής δικτυακής πύλης της ΕΕ

²⁵ COM (2011) 743 τελικό.

²⁶ Δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής IP/11/1257 της 27ης Οκτωβρίου 2011. Οι εταιρικές σχέσεις κινητικότητας με την Αρμενία, τη Μολδαβία και τη Γεωργία αποτελούν μέρος της στρατηγικής της ΕΕ για την Ανατολική Εταιρική Σχέση (COM(2011) 564 τελικό). Οι διαπραγματεύσεις με τη Γκάνα βρίσκονται σε εξέλιξη, ενώ προγραμματίζεται η έναρξη των συζητήσεων με την Αίγυπτο, το Μαρόκο και την Τунησία.

²⁷ <http://ec.europa.eu/immigration>

²⁸ SEC(2011) 1353 τελικό.

²⁹ <http://www.who.int/hrh/migration/code/practice/en/>

για τα εμβάσματα³⁰. Η συνδρομή στις χώρες-εταίρους για τον εντοπισμό και την παρακολούθηση των καλόπιστων φορέων προσλήψεων για να αυτονομηθούν οι μετανάστες, ιδίως με σκοπό να διευκολυνθεί η κυκλική μετανάστευση³¹ αποτελεί ένα ακόμη στοιχείο. Τέλος, συμπεριλαμβάνονται προτάσεις για τη διεύρυνση της παραδοσιακής ατζέντας για τη μετανάστευση, ώστε να αντιμετωπιστούν καλύτερα θέματα όπως οι κοινωνικές συνέπειες της μετανάστευσης στις χώρες προέλευσης και η προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών υπό καθεστώς διέλευσης. Η Επιτροπή είναι έτοιμη να αντιμετωπίσει τα διάφορα μέτρα, μέσω του διαλόγου και της συνεργασίας με χώρες εκτός ΕΕ. Πραγματικά, αυτό αποτελεί ήδη αναπόσπαστο μέρος όλων των πολιτικών διαλόγων και των πλαισίων συνεργασίας που έχει αναπτύξει η ΕΕ με τρίτες χώρες και περιφέρειες, σήμερα συνολικά επτά περιφερειακές διαδικασίες, που καλύπτουν περισσότερες από εκατό χώρες και πάνω από είκοσι διμερείς διαδικασίες.

Ένα ακόμη σημαντικό επίτευγμα ήταν η έκδοση της οδηγίας για την «ενιαία άδεια»³², η μεταφορά της οποίας στην εθνική νομοθεσία απαιτείται να πραγματοποιηθεί έως το Δεκέμβριο του 2013. Η οδηγία αυτή αποσκοπεί στην απλούστευση των διαδικασιών μετανάστευσης και στην εξασφάλιση ότι οι νόμιμα διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών απολαμβάνουν ένα κοινό σύνολο δικαιωμάτων όπως και οι υπήκοοι του κράτους μέλους. Σε άλλες περιπτώσεις, ορισμένα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει την οδηγία της ΕΕ περί μπλε κάρτας³³. Ωστόσο, η συνολική πρόοδος ήταν περιορισμένη, κάτι που οδηγεί την Επιτροπή να κινήσει διαδικασίες επί παραβάσει για τη μη κοινοποίηση εθνικών μέτρων. Για σπουδαστές³⁴ και ερευνητές³⁵, που επίσης συμβάλλουν στην οικονομία της ΕΕ και αποτελούν επένδυση γι' αυτήν, έχουν εντοπιστεί διάφορες αδυναμίες. Για παράδειγμα, για τους σπουδαστές εντοπίστηκε η ανάγκη να ενισχυθούν οι ρήτρες κινητικότητας στην οδηγία, να ενθαρρυνθούν οι συνέργιες με προγράμματα της ΕΕ που διευκολύνουν την κινητικότητα υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ και ενισχύουν τις διαδικαστικές εγγυήσεις· ενώ για τους ερευνητές διαπιστώθηκε η ανάγκη για την παροχή σαφών και μη διφορούμενων ορισμών των δικαιωμάτων τους, για τη σαφή διάκριση ανάμεσα σε άδειες για ερευνητές και άλλα είδη αδειών και για την παροχή καλύτερων κατευθύνσεων και πληροφοριών για τις δυνατότητες που παρέχει η οδηγία. Συνεπώς, για την καλύτερη αξιοποίηση αυτών των μέσων και για την περαιτέρω προβολή της ελκυστικότητας της ΕΕ, σχεδιάζεται πρόταση για την τροποποίηση και τη συνένωση αυτών των δύο οδηγιών, τον Δεκέμβριο του 2012, με σκοπό, επίσης, την προώθηση της μεγαλύτερης κινητικότητας σπουδαστών και ερευνητών.

³⁰ Οι εκροές εμβασμάτων εργαζομένων ανήλθαν σε 31,2 δισ. ευρώ το 2010, αύξηση κατά 3% σε σύγκριση με το 2009. *Eurostat- Statistics in Focus 4/2012*

³¹ Η μελέτη του ΕΔΜ για την *Προσωρινή και κυκλική μετανάστευση* εξέτασε τα εμπειρικά στοιχεία, την τρέχουσα πολιτική πρακτική και τις μελλοντικές επιλογές γι' αυτές τις μορφές μετανάστευσης.

³² Οδηγία 2011/98/ΕΕ του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους υπηκόους τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος.

³³ Οδηγία 2009/50/ΕΚ, της 25ης Μαΐου 2009. Βλ. επίσης Δελτίο τύπου της Επιτροπής IP/11/1247 της 27.10.2011.

³⁴ Οδηγία 2004/114/ΕΚ, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, που συμπεριλαμβάνει τους σπουδαστές, τους άμισθους ασκούμενους και τους εθελοντές. Βλ. επίσης την έκθεση για την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας, COM(2011) 587.

³⁵ Οδηγία 2005/71/ΕΚ, της 3ης Οκτωβρίου 2005. Βλ. επίσης την έκθεση για την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας, COM(2011) 901.

Σημειώθηκε κάποια πρόοδος στις διαβουλεύσεις για τις προτεινόμενες οδηγίες για τους εποχικούς εργαζομένους³⁶ και για τα άτομα που μετατίθενται ενδοεπιχειρησιακώς³⁷. Η πρώτη παρέχει νομικά μέσα βάσει των οποίων οι εποχικοί εργαζόμενοι μπορούν να εισέρχονται και να εργάζονται στην ΕΕ καθώς και για την πρόληψη της εκμετάλλευσης και για την προστασία της υγείας και της ασφάλειάς τους, εξασφαλίζοντας επίσης τη διάθεση του αναγκαίου για τους εργοδότες της ΕΕ εργατικού δυναμικού. Η δεύτερη αποσκοπεί στην αντιμετώπιση της διαπιστωμένης ανάγκης των πολυεθνικών εταιρειών για ευκολότερη μετάθεση προσωπικού υψηλής εκπαίδευσης στις εγκαταστάσεις τους και σε συνδεόμενες επιχειρήσεις στην ΕΕ, ξεπερνώντας την πληθώρα διαφορετικών κανόνων και τη γραφειοκρατία στα κράτη μέλη. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μπορεί να ενισχύσει την ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ, να βελτιώσει την ικανότητα επίτευξης των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και να εξασφαλίσει ίση πρόσβαση και ευκαιρίες σε όλους τους άμεσα ενδιαφερομένους. Αν και υπάρχουν μια σειρά θέματα που πρέπει ακόμη να επιλυθούν στις διαπραγματεύσεις, τα κράτη μέλη καλούνται να έλθουν σε πολιτική συμφωνία το ταχύτερο δυνατό, ώστε αυτά τα μέσα της ΕΕ να αποτελέσουν μέρος των μηχανισμών που απαιτούνται για την αντιμετώπιση της σημερινής οικονομικής κρίσης και των προκλήσεων που έρχονται.

Επίσης, η έκθεση για την οδηγία για τους μακροχρόνια διαμένοντες³⁸ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, για διάφορους λόγους που εντοπίστηκαν, το δυναμικό αυτού του νομικού μέσου της ΕΕ έχει ελάχιστα αξιοποιηθεί. Η Επιτροπή θα εντείνει τις προσπάθειές της για να εξασφαλίσει την ορθή μεταφορά της οδηγίας, κυρίως μέσω τεχνικών συσκέψεων με τα κράτη μέλη και, εάν χρειαστεί, μέσω διαδικασιών επί παραβάσει.

Προϋπόθεση για τη νόμιμη μετανάστευση είναι η ύπαρξη αποτελεσματικών μεταναστευτικών πολιτικών. Αν και η ανάπτυξη και η υλοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής είναι αρμοδιότητα και ευθύνη των κρατών μελών, η Επιτροπή εξακολουθεί να παρέχει υποστήριξη, όπως αναγνωρίστηκε πρόσφατα από το ΣΔΕΥ³⁹. Ωστόσο, αν και υπάρχουν πολλά παραδείγματα φιλόδοξων πολιτικών ένταξης⁴⁰, δεν πέτυχαν όλα τα μέτρα τους στόχους τους. Πρέπει ακόμη να γίνουν πολλά για να αξιοποιηθεί πλήρως το δυναμικό που προσφέρουν οι 20,2 εκατομμύρια υπήκοοι τρίτων χωρών στην ΕΕ. Επίσης, αναφορικά με τους κύριους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»⁴¹, το 2010 το μέσο ποσοστό

³⁶ Πρόταση οδηγίας σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την εποχική απασχόληση [COM(2010) 379].

³⁷ Πρόταση οδηγίας σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεπιχειρησιακής μετάθεσης [COM(2010) 378].

³⁸ COM (2011) 585 τελικό.

³⁹ 3135η συνεδρίαση του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, Βρυξέλλες, 13 και 14 Δεκεμβρίου 2011.

⁴⁰ Ο δείκτης πολιτικής για την ένταξη μεταναστών (MIPEX), που εξυπηρετεί την αξιολόγηση, τη σύγκριση και τη βελτίωση της πολιτικής ένταξης, αποτελεί χρήσιμο σημείο αναφοράς. Έχουν επίσης ξεκινήσει οι εργασίες για την ανάπτυξη κοινών ευρωπαϊκών δεικτών για τη συγκριτική παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των πολιτικών ένταξης. Η Eurostat δημοσίευσε τον Ιούνιο του 2011 πιλοτική μελέτη για τους *Δείκτες ενσωμάτωσης μεταναστών*, ενώ δημιουργήθηκε και ειδικός διαδικτυακός τόπος, βλ.: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/migrant_integration/indicators.

⁴¹ Συγκεκριμένα, αύξηση σε 75% της απασχόλησης γυναικών και ανδρών ηλικίας 20-64 ετών, [...] και της καλύτερης ένταξης νόμιμων μεταναστών· βελτίωση των μορφωτικών επιπέδων, με στόχο, ιδίως, τη μείωση των ποσοστών εγκατάλειψης του σχολείου σε λιγότερο από 10% και αύξηση του μεριδίου των ατόμων ηλικίας 30-34 ετών που έχουν ολοκληρώσει τριτοβάθμια ή ισοδύναμη εκπαίδευση σε 40% τουλάχιστον. [Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 17 Ιουνίου 2010]

απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών ηλικίας 20-64 ετών ανερχόταν σε 58,5%, σε σύγκριση με 68,6% του συνολικού πληθυσμού ηλικίας 20-64 ετών. Περίπου 19,4% των υπηκόων τρίτων χωρών στην ίδια ηλικιακή ομάδα ήταν άνεργοι, σε σύγκριση με 9,3% του συνολικού πληθυσμού και 46,4% των υπηκόων τρίτων χωρών ήταν υπερεξειδικευμένοι για τη θέση απασχόλησής τους, σε σύγκριση με 21,2% του συνολικού πληθυσμού. Για τους υπηκόους τρίτων χωρών που έμειναν άνεργοι, υπάρχει ο πρόσθετος κίνδυνος να χάσουν ενδεχομένως και το καθεστώς νόμιμης διαμονής. Το 2010 το 32,4% των υπηκόων τρίτων χωρών ηλικίας 20-64 ετών αντιμετώπιζαν τον κίνδυνο της φτώχειας, σε σύγκριση με το 15% του συνολικού πληθυσμού της ίδιας ηλικιακής ομάδας. Επίσης το 2010 το ποσοστό πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου ανάμεσα σε υπήκοους τρίτων χωρών ηλικίας 18-24 ετών ήταν 33%, σε σύγκριση με το 14,1% του συνολικού πληθυσμού της ίδιας ηλικιακής ομάδας⁴².

Η ευρωπαϊκή ατζέντα για την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών⁴³ περιγράφει τα επόμενα βήματα, ώστε οι μετανάστες και, επομένως, η ΕΕ να αξιοποιήσουν πλήρως τις ικανότητες και τις δεξιότητές τους, με σεβασμό και προαγωγή των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Τα μέτρα που προτάθηκαν με σκοπό να αξιοποιηθεί πλήρως το δυναμικό της μετανάστευσης περιλαμβάνουν την ισχυρή οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική συμμετοχή υπηκόων τρίτων χωρών με νόμιμη διαμονή στις κοινωνίες υποδοχής, καθώς επίσης και τη γνώση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους και μια θετική προσέγγιση ως προς την πολυμορφία. Η Επιτροπή ενισχύει επίσης τη συνεργασία με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές και εργάζεται για την ανάπτυξη του ρόλου των χωρών προέλευσης.

Ένα άλλο σχετικό στοιχείο αφορά την επανένωση οικογενειών, για το οποίο ορισμένα κράτη μέλη δηλώνουν ρητώς ότι θέλουν να περιορίσουν αυτή τη μορφή νόμιμης μετανάστευσης. Σε αυτό το πλαίσιο, το Νοέμβριο του 2011 ξεκίνησε δημόσια συζήτηση⁴⁴ σχετικά με την επανένωση οικογενειών και με τον τρόπο που μπορεί να αναπτυχθεί περαιτέρω αυτή η μορφή μετανάστευσης χωρίς να παραβλέπεται ο στόχος της οδηγίας 2003/86/ΕΚ, συμπεριλαμβανομένης της διαφύλαξης του θεμελιώδους δικαιώματος της οικογενειακής ζωής. Με βάση τις απόψεις που θα λάβει, η Επιτροπή θα αποφασίσει για τα επόμενα βήματα.

IV. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΕ ΣΤΙΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΕΣ ΠΙΕΣΕΙΣ

Αν και μόνο 4% (ή 27 465 από 706 000)⁴⁵ των ατόμων που διέφυγαν από τις εμφύλιες ταραχές στη Λιβύη ταξίδεψαν προς το Βορρά στην ΕΕ, ο αντίκτυπος, σε συνδυασμό με την αυξημένη παράνομη μετανάστευση από την Τυνησία⁴⁶ και στα ελληνοτουρκικά σύνορα⁴⁷,

⁴² Τα στοιχεία αυτά προέρχονται από την έρευνα της Eurostat για το εργατικό δυναμικό και τις στατιστικές της ΕΕ για το εισόδημα και τις συνθήκες διαβίωσης.

⁴³ COM(2011) 455 τελικό και, μετέπειτα, συμπεράσματα της 3135ης συνόδου του ΣΔΕΥ της 13ης και 14ης Δεκεμβρίου 2011. Δημοσιεύτηκε επίσης ευρωβαρόμετρο για την ένταξη μεταναστών (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_5969_migrant_en.pdf).

⁴⁴ COM(2011) 735 τελικό. Οι παρεμβάσεις που έγιναν σε απάντηση της Πράσινης Βίβλου είναι διαθέσιμες στον διαδικτυακό τόπο http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm. Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης διενήργησε, για τους σκοπούς της δημόσιας συζήτησης, μελέτη σχετικά με καταχρήσεις μέσω εικονικών γάμων και ψευδών γονικών δηλώσεων.

⁴⁵ Ανθρωπιστική επέμβαση έκτακτης ανάγκης στη Λιβυκή κρίση, ΔΟΜ, Δεκέμβριος 2011.

⁴⁶ Περίπου 26 354 άτομα, κυρίως τυνήσιοι υπήκοοι που διέφυγαν από την Τυνησία, έφθασαν στη Λαμπεντούζα (Πηγή: Ανθρωπιστική επέμβαση έκτακτης ανάγκης στη Λιβυκή κρίση, ΔΟΜ, Δεκέμβριος 2011).

⁴⁷ Σύμφωνα με την Frontex, κατά τη διάρκεια του 2011 υπήρξαν 55 000 περιπτώσεις εντοπισμού στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα στην περιοχή του Έβρου, αύξηση περίπου 17% σε σύγκριση με το 2010.

καθώς και την αύξηση των ατόμων που φτάνουν στα νότια εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και ζητούν άσυλο⁴⁸, κατέδειξαν ότι η ΕΕ συνεχίζει να δέχεται αυξημένη μεταναστευτική πίεση⁴⁹ χωρίς πρόβλεψη μείωσής της στο μέλλον⁵⁰. Οντως, οι συνέπειες της Αραβικής Άνοιξης⁵¹ κυρίως για την Ιταλία αλλά και για τη Μάλτα, συν οι μεταναστευτικές ροές στα ελληνοτουρκικά σύνορα το 2011, οδήγησαν σε σοβαρό προβληματισμό σχετικά με το βέλτιστο τρόπο αντίδρασης της ΕΕ σε αυτές τις μεταναστευτικές πιέσεις, με ταυτόχρονη ύπαρξη αποτελεσματικών μηχανισμών εισόδου για την τακτική και νόμιμη μετανάστευση.

Η παράνομη μετανάστευση προς την ΕΕ αποτελεί συχνά ένα επικίνδυνο εγχείρημα και, για όσους αποτελούν θύματα εμπορίας ή λαθραίας διακίνησης, αποτρόπαια εκμετάλλευση. Ακόμη και εντός της ΕΕ, οι μετανάστες μπορεί να βρίσκονται σε καθεστώς παρανομίας επειδή, για παράδειγμα, έληξε η προθεσμία της θεώρησης ή δεν επιστρέφουν στη χώρα προέλευσης μετά την απόρριψη της αίτησης ασύλου. Η ΕΕ έχει δώσει πάντοτε ιδιαίτερη έμφαση στον προσδιορισμό μέτρων που αποσκοπούν στη μείωση της παράνομης μετανάστευσης και το 2011 εκδόθηκαν πολλά συμπεράσματα του Συμβουλίου⁵² που αφορούσαν την παράνομη μετανάστευση. Οι ανακοινώσεις της Επιτροπής της 4ης Μαΐου⁵³ και της 24ης Μαΐου 2011⁵⁴ περιλάμβαναν προτεραιότητες για τη μείωση της παράνομης μετανάστευσης. Εξέταζαν επίσης διεξοδικά την κατάσταση της παράνομης μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένων της σύνθεσης των ροών και της κλίμακας του αντικτύπου, καθώς και μέτρων και βέλτιστων πρακτικών σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών. Αν και είναι σαφές ότι η κατάσταση στην ΕΕ διαφέρει, δεδομένων των γεωγραφικών και πολιτικών ιδιαιτεροτήτων, υπάρχει ανάγκη για αποτελεσματικότερη εφαρμογή των υφιστάμενων διαδικασιών και μέτρων που έχουν συμφωνηθεί σε επίπεδο ΕΕ. Η απάντηση της ΕΕ θα πρέπει να προσαρμοστεί στις διάφορες προκλήσεις, όμως οι στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν και τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους η ΕΕ και τα κράτη μέλη παραμένουν ίδια.

Πρόκειται για κοινή πρόκληση για την ΕΕ και τα κράτη μέλη της. Κανένα κράτος μέλος δεν είναι σε θέση να αντιδράσει σε αυτές τις προκλήσεις μόνο του, όμως κάθε ένα έχει την ευθύνη να εξασφαλίζει την εφαρμογή των συμφωνηθέντων μέτρων. Επομένως, η

⁴⁸ Για παράδειγμα, σύμφωνα με την Eurostat, ο αριθμός των ατόμων που ζήτησαν άσυλο στην Ιταλία το 2011 ήταν 34 115, αύξηση 239% σε σχέση με το 2010, και στη Μάλτα 1 890, αύξηση 980% σε σχέση με το 2010. Ο αριθμός των αιτήσεων από την Τυνησία 12πλασιάστηκε, φτάνοντας τις 6 335 το 2011, και η πλειονότητα υποβλήθηκε στην Ιταλία.

⁴⁹ Σύμφωνα με την Frontex, η πλειονότητα των παράνομων διελεύσεων των συνόρων περιορίζονται σε «εστίες» στους ανατολικούς διαύλους, κυρίως στα χερσαία σύνορα της Ελλάδας με την Τουρκία, και στους διαύλους της κεντρικής Μεσογείου (50% και 33% του συνόλου της ΕΕ αντίστοιχα), καθώς και, όλο και περισσότερο, στο δίαυλο της δυτικής Μεσογείου (περίπου 10% του συνόλου). Οι συχνότερα εντοπιζόμενοι μετανάστες προέρχονται από το Αφγανιστάν. Αυτές οι αυξημένες ροές συνδυάστηκαν με αύξηση του αριθμού των αιτήσεων για διεθνή προστασία. *Τριμηνιαία έκθεση της Frontex, τεύχος 3, Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2011 (Frontex Quarterly Report)*.

⁵⁰ Για παράδειγμα, η έκθεση του παρατηρητηρίου μετανάστευσης και ανθρώπινης κινητικότητας ΑΚΕ για το 2011 εκτιμά ότι ο πληθυσμός στην υποσαχάρια Αφρική ήταν 802 εκατομμύρια, αυξανόμενος 2,7% κατά μέσο όρο ανά έτος. Η έκθεση αναφέρει επίσης ότι πάνω από τα δύο τρίτα του πληθυσμού στην Αφρική είναι κάτω των 25 ετών, κάτι που σημαίνει «μεγάλη αύξηση στο ποσοστό ατόμων σε εργάσιμη ηλικία που μάλλον θα αναζητήσουν πρσιονότερα λειβάδια στο εξωτερικό». Βλ. επίσης πληθυσμιακές προβολές για την Αφρική, *Eurostat Statistics in Focus*, 19/2012 της 27ης Μαρτίου 2012.

⁵¹ Βλ. MEMO/11/918 της 16ης Δεκεμβρίου 2011 για την επισκόπηση της συνολικής αντίδρασης της ΕΕ στην Αραβική Άνοιξη.

⁵² Στις 25 και 26 Φεβρουαρίου 2010, 3 Ιουνίου 2010, 11-12 Απριλίου 2011 και 9-10 Ιουνίου 2011 και πιο πρόσφατα με βάση σημείωμα (έγγραφο του Συμβουλίου 18302/11) της πολωνικής Προεδρίας το Δεκέμβριο του 2011.

⁵³ COM(2011) 248/3.

⁵⁴ COM(2011) 291 τελικό.

προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ και μεταξύ της ΕΕ και των εταίρων μας, ιδίως των γειτόνων, είναι ουσιώδης. Είναι επίσης σημαντικό να εντοπιστεί και να υποστηριχθεί από κοινού μια στρατηγική και σφαιρική προσέγγιση για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, που θα εξασφαλίζει επίσης την αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ με κατάλληλους διαύλους νόμιμης εισόδου.

Επομένως, η μετανάστευση και η κινητικότητα θα πρέπει να τοποθετηθούν στο πλαίσιο της ανάγκης να διατηρηθεί η νόμιμη μετακίνηση και του πλήρους σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αυτό επιβάλλει τον διάλογο και τη συνεργασία με χώρες εκτός ΕΕ, με σκοπό να διευκολυνθεί η νόμιμη μετανάστευση και η κινητικότητα, αντιμετωπίζοντας ταυτόχρονα αποτελεσματικά την παράνομη μετανάστευση και εφαρμόζοντας μια αποτελεσματική πολιτική επιστροφής. Επιβάλλει επίσης τον ορθό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και την αλληλεγγύη με τα κράτη μέλη που πλήττονται περισσότερο. Χωρίς αυτά δεν θα μπορεί η ΕΕ να προσφέρει περισσότερες ευκαιρίες για τη νόμιμη μετανάστευση και κινητικότητα. Αποτελεί επίσης ουσιώδες στοιχείο για τη διατήρηση της ελευθερίας μετακίνησης και της εσωτερικής ασφάλειας εντός της ΕΕ. Η νομιμότητα οποιουδήποτε πλαισίου πολιτικής εξαρτάται από αυτό. Όπως αναφέρεται παρακάτω, το κεκτημένο και οι πρωτοβουλίες που προτάθηκαν το 2011 θα προσφέρουν, εάν εφαρμοστούν αποτελεσματικά, στην ΕΕ τα απαραίτητα εργαλεία για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων.

Υπό την καθοδήγηση της πολωνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ, οι πρόσφατες τάσεις όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση αντιμετωπίστηκαν, σε πολλές περιπτώσεις, με σκοπό την προετοιμασία ενός συνόλου δυνητικών κοινών δράσεων⁵⁵. Στη συνέχεια ανέλαβε τη σκυτάλη η δανέζικη Προεδρία, η οποία, σε συνεργασία με την Επιτροπή και τα κράτη μέλη ανέπτυξε μια συνεκτική απάντηση που οδήγησε στην έγκριση από το ΣΔΕΥ τον Απρίλιο του 2012 ενός χάρτη πορείας με τίτλο *Δράση της ΕΕ για τις μεταναστευτικές πιέσεις - Στρατηγική αντίδραση*⁵⁶. Η συμβολή της Επιτροπής στην ανάπτυξη αυτού του χάρτη πορείας περιγράφεται στο τμήμα IV.6.

IV.1. Διάλογοι για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια⁵⁷

Στο πλαίσιο της Συνολικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας, στις 6 και 13 Οκτωβρίου 2011 ξεκίνησαν οι διάλογοι για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με την Τυνησία και το Μαρόκο αντίστοιχα, οι οποίοι οδήγησαν στη σύναψη εταιρικών σχέσεων κινητικότητας, ενώ έγιναν και οι απαραίτητες προετοιμασίες για την έναρξη διαλόγου με την Αίγυπτο. Παρόμοιοι διάλογοι θα ακολουθήσουν και με άλλες χώρες της περιοχής της Νότιας Μεσογείου, ιδίως με τη Λιβύη, ευθύς μόλις το επιτρέψει η πολιτική κατάσταση. Οι διάλογοι αυτοί παρέχουν στην ΕΕ και στις χώρες-εταίρους την ευκαιρία να συζητήσουν κατά τρόπο συνολικό όλες τις πτυχές της ενδεχόμενης συνεργασίας τους για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και της κυκλοφορίας προσώπων με σκοπό, μεταξύ άλλων, τη σύναψη εταιρικών σχέσεων κινητικότητας. Στους διαλόγους αυτούς εφαρμόζεται η αρχή της πολλαπλής συμμόρφωσης, έτσι ώστε να ενθαρρύνεται η ουσιαστική δέσμευση για την αποτελεσματική πρόληψη ροών παράνομης μετανάστευσης, για τη διαχείριση των συνόρων και για τη συνεργασία στην επιστροφή και επανεισδοχή παράνομων μεταναστών.

⁵⁵ Έγγραφο του Συμβουλίου 18302/11.

⁵⁶ Έγγραφο του Συμβουλίου 8714/12.

⁵⁷ Βλ. επίσης COM(2011) 292/3.

Πρέπει επίσης να επανεξεταστεί η πρόταση που υπέβαλε η Επιτροπή στις αρχές του 2011 - όπως επισημαίνεται στα συμπεράσματα του ΣΔΕΥ της 25ης Φεβρουαρίου 2011 – για την έναρξη διαλόγου με την Τουρκία.

Παρόμοιοι διάλογοι, με σκοπό την κοινή αντιμετώπιση θεμάτων σχετικά με την κινητικότητα και τη συναφή ασφάλεια, διεξάγονται με τις χώρες των δυτικών Βαλκανίων από το 2008. Η διαδικασία βασίζεται σε χάρτες πορείας διαμορφωμένους ανά χώρα, με σημεία αναφοράς που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την ασφάλεια των εγγράφων· την ενίσχυση των ικανοτήτων όσο αφορά τη μετανάστευση, τη διαχείριση των συνόρων και την επανεισδοχή· και την καταπολέμηση του διεθνούς οργανωμένου εγκλήματος, της τρομοκρατίας και της διαφθοράς. Μετά την άρση των απαιτήσεων σχετικά με τις θεωρήσεις, η Επιτροπή συνεργάστηκε εντατικά με τις χώρες των δυτικών Βαλκανίων για την πρόληψη και την αντιμετώπιση της κατάστασης που προκύπτει από την κατάχρηση του καθεστώτος απαλλαγής θεώρησης. Οι οικείες χώρες έχουν θεσπίσει μια σειρά στοχευμένων μέτρων για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου.

Ομοίως, έχουν γίνει συγκεκριμένες προτάσεις για την περαιτέρω ενίσχυση της πολιτικής και επιχειρησιακής συνεργασίας στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων ανάμεσα στην ΕΕ και τους ανατολικούς εταίρους της⁵⁸. Συγκεκριμένες προτεραιότητες ήταν η εδραίωση των υφιστάμενων πλαισίων διαλόγου και συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένου του προσδιορισμού των αρχών αυτής της συνεργασίας· και η ανάλυση της προόδου που σημειώθηκε, ώστε να προταθούν κατευθύνσεις για την περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένων των θεματικών προτεραιοτήτων της⁵⁹.

IV.2. Υποστήριξη στην Ελλάδα

Το χερσαίο σύνορο ανάμεσα στην Ελλάδα και την Τουρκία είναι ιδιαίτερα ευάλωτο σε παράνομες μεταναστευτικές μετακινήσεις και δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στην ενίσχυση των ελέγχων στο εν λόγω σύνορο, με την παροχή πολιτικής και υλικής υποστήριξης, κυρίως υπό τον συντονισμό της Frontex. Η Frontex παρείχε επίσης υποστήριξη στην Ελλάδα μέσω του «σχεδίου Αττική», το οποίο παρείχε υποστήριξη στην ελληνική αστυνομία για την ανάπτυξη ικανότητας επιστροφής. Η Επιτροπή υποστήριξε ενεργά τις ελληνικές αρχές και διενήργησε τακτικές αποστολές στην Ελλάδα για την επισκόπηση της προόδου όσον αφορά την υλοποίηση του σχεδίου δράσης και, στη συνέχεια, την υποβολή έκθεσης στο ΣΔΕΥ.

Δεδομένης της ανάγκης να πραγματοποιήσει η Ελλάδα ταχεία πρόοδο στην εφαρμογή του σχεδίου δράσης για τις μεταρρυθμίσεις στον τομέα του ασύλου και τη διαχείριση της μετανάστευσης, που θεσπίστηκε το Σεπτέμβριο του 2010⁶⁰, το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων παρείχε, και θα συνεχίσει να παρέχει, ουσιαστική οικονομική υποστήριξη⁶¹ για τη βελτίωση της διαχείρισης των συνόρων, κυρίως, με την υποστήριξη της ανάπτυξης σύγχρονων εγκαταστάσεων ελέγχου και κράτησης στην περιφέρεια του Έβρου, στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα. Μεγάλη προτεραιότητα δόθηκε επίσης στην ενίσχυση της ικανότητας της Ελλάδας να εξασφαλίζει την επιστροφή παράνομων μεταναστών στις χώρες

⁵⁸ Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Λευκορωσία, Γεωργία, Μολδαβία και Ουκρανία. Βλ. COM(2011) 564 τελικό.

⁵⁹ Τα συμπεράσματα εγκρίθηκαν στη συνεδρίαση του ΣΔΕΥ τον Δεκέμβριο του 2011.

⁶⁰ MEMO/10/450 της 27ης Σεπτεμβρίου 2010. Οι τριμηνιαίες εκθέσεις της ομάδας δράσης για την Ελλάδα τοποθετούν αυτό το σχέδιο δράσης στο πλαίσιο λοιπής τεχνικής υποστήριξης προς την Ελλάδα.

⁶¹ Την περίοδο 2007-2011 η Ελλάδα έλαβε 119 εκατομμύρια ευρώ, ενώ για το 2012 προβλέπονται άλλα 44,7 εκατομμύρια ευρώ.

προέλευσης, σύμφωνα με τα πρότυπα που θέτει η οδηγία για την επιστροφή (2008/115/EK), επίσης με σημαντική οικονομική υποστήριξη από το Ταμείο Επιστροφής⁶², για την υποστήριξη επιχειρήσεων αναγκαστικής επιστροφής και τη θέσπιση και υλοποίηση προγραμμάτων εθελοντικής επιστροφής. Το ταμείο χρηματοδότησε επίσης μέτρα που ενισχύουν την επιχειρησιακή ικανότητα της Ελλάδας όσον αφορά τη διαχείριση των επιστροφών και την αποτελεσματική μεταφορά της οδηγίας για την επιστροφή. Η Επιτροπή υπέβαλε, και εξακολουθεί να υποβάλλει, συστάσεις στην Ελλάδα σχετικά με τον τρόπο μεγιστοποίησης της αποτελεσματικότητας της διαθέσιμης υποστήριξης, συμπεριλαμβανομένης και της δικτύωσης με οργανισμούς όπως ο ΔΟΜ.

Ωστόσο, αυτές οι δράσεις, από μόνες τους, δεν επαρκούν χωρίς την παράλληλη και ενισχυμένη συνεργασία με άμεσους γείτονες, ιδίως την Τουρκία. Από αυτή την άποψη, και αναφορικά με το σημείο IV.1, η σύναψη συμφωνίας με τις τουρκικές αρχές για την εξασφάλιση της δέσμευσής τους όσον αφορά την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης εξακολουθεί να παραμένει κατ' εξοχήν προτεραιότητα.

Η Επιτροπή, τα κράτη μέλη, η EASO και η UNHCR υποστήριξαν επίσης την Ελλάδα, και οικονομικά⁶³, στη μεταρρύθμιση του συστήματός της για τη χορήγηση ασύλου και σημειώθηκαν μια σειρά θετικές εξελίξεις, όπως η έκδοση νέων νόμων περί ασύλου, η δημιουργία νέας ανεξάρτητης Υπηρεσίας Ασύλου και της Υπηρεσίας Αρχικής Υποδοχής και Αρχής Προσφυγών και η μείωση των αιτήσεων που εκκρεμούν, ενώ η EASO ξεκίνησε τον Μάιο του 2011 την ανάπτυξη ενός επιχειρησιακού σχεδίου για την ανάπτυξη ομάδων υποστήριξης σε θέματα ασύλου. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές επιφυλάξεις όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τις ακατάλληλες συνθήκες υποδοχής, ιδίως στην περιφέρεια του Έβρου. Καλούνται οι ελληνικές αρχές να επιλύσουν αυτά τα θέματα άμεσα, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων ατόμων.

IV.3. Διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ

Η προστιθέμενη αξία της Frontex στη διευκόλυνση της επιχειρησιακής συνεργασίας ανάμεσα στα κράτη μέλη όσον αφορά την ασφάλεια των συνόρων και την επιστροφή καταδείχτηκε ακόμη μια φορά, ιδίως όσον αφορά την παροχή υποστήριξης στις ελληνικές αρχές, μεταξύ άλλων με μια ομάδα RABIT⁶⁴, στα σύνορα της χώρας με την Τουρκία και σε επιχειρήσεις στη Μεσόγειο. Ο προϋπολογισμός της αυξήθηκε κατά 30 εκατομμύρια ευρώ για να μπορεί η υπηρεσία να επεκτείνει περαιτέρω την επιχειρησιακή ικανότητά της.

Ανάμεσα στα άλλα αξιοσημείωτα καθήκοντα, ύστερα από τη συμφωνία για την τροποποίηση του κανονισμού χρηματοδότησής της⁶⁵, η υπηρεσία θα πρέπει να συμβάλλει στην ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένης της παροχής τεχνικής

⁶² Την περίοδο 2008-2011 η Ελλάδα έλαβε 52,2 εκατομμύρια ευρώ, ενώ για το 2012 προβλέπονται άλλα 37,3 εκατομμύρια ευρώ.

⁶³ Την περίοδο 2008-2011 η Ελλάδα έλαβε 35,5 εκατομμύρια ευρώ (συμπεριλαμβανομένης έκτακτης υποστήριξης για το 2008-2011), ενώ για το 2012 προβλέπονται άλλα 4 εκατομμύρια ευρώ.

⁶⁴ Ομάδες ταχείας επέμβασης στα σύνορα, όπως θεσπίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Συμβουλίου. Βλ. επίσης το έγγραφο «*RABIT Operation 2010 Evaluation Report*» της Frontex, Αύγουστος 2011.

⁶⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1168/2011 της 25ης Οκτωβρίου 2011.

υποστήριξης⁶⁶. να αναπτύξει τις ευρωπαϊκές ομάδες συνοριοφυλάκων· και να ορίσει υπεύθυνο θεμελιωδών δικαιωμάτων και να συγκροτήσει συμβουλευτικό φόρουμ θεμελιωδών δικαιωμάτων που θα μεριμνούν για την ενσωμάτωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλες τις δραστηριότητές της. Τα κράτη μέλη καλούνται να συνεχίσουν την ανταλλαγή επιχειρησιακών πληροφοριών και να συνεργάζονται μεταξύ τους και με την Frontex για τη μείωση της απώλειας ζωών στη θάλασσα και του αριθμού των παράνομων μεταναστών που εισέρχονται στην ΕΕ χωρίς να εντοπίζονται.

Επίσης, η θέσπιση της νομικής βάσης για την ίδρυση ευρωπαϊκής υπηρεσίας για την επιχειρησιακή διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης⁶⁷ θα εξασφαλίσει, από τη στιγμή που θα καταστεί πλήρως λειτουργική στα τέλη του 2012, τη συνεχή και αδιάκοπη ανταλλαγή δεδομένων ανάμεσα στις εθνικές αρχές με τη χρήση του EURODAC, του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II). Πέρα από τη διαχείριση αυτών των συστημάτων, η υπηρεσία θα είναι επίσης αρμόδια για την ανάπτυξη και τη λειτουργία τους, καθώς επίσης και για άλλα μεγάλης κλίμακας συστήματα ΤΠ που βασίζονται στον τίτλο V της ΣΛΕΕ.

Με το βλέμμα στο μέλλον, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για τη δημιουργία του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR)⁶⁸, με σκοπό την ενίσχυση της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων Σένγκεν, ειδικά στα νότια θαλάσσια και στα ανατολικά χερσαία σύνορα, από το 2013 και μετά. Παρουσίασε επίσης το σχέδιό της⁶⁹ για την επόμενη γενιά διαχείρισης των συνόρων, με τη χρήση νέων τεχνολογιών που θα απλουστεύουν την κατάσταση όσων ταξιδεύουν συχνά στην ΕΕ και θα βελτιώνουν την επιτήρηση της διέλευσης των συνόρων. Η πρωτοβουλία «ευφυή σύνορα» αποτελείται από ένα σύστημα εισόδου/εξόδου (EES) και ένα πρόγραμμα καταχωρημένων ταξιδιωτών (RTP). Ύστερα από διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τον ευρωπαϊό επόπτη προστασίας των δεδομένων, η Επιτροπή σκοπεύει να υποβάλει νομοθετικές προτάσεις για το EES και το RTP το 2012 βάσει εκτενούς αξιολόγησης επιπτώσεων.

IV.4. Κοινή πολιτική θεωρήσεων της ΕΕ

Το 2011 εκδόθηκαν περίπου 12,7 εκατομμύρια θεωρήσεις Σένγκεν⁷⁰ και ο αριθμός αναμένεται να αυξηθεί τα επόμενα χρόνια. Με τη θέση σε λειτουργία του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν (VIS), στις 11 Οκτωβρίου 2011 στη Βόρειο Αφρική, και την αναμενόμενη σταδιακή εξάπλωσή του παγκόσμια, η επεξεργασία των αιτήσεων γίνεται πολύ πιο γρήγορα και η αντιμετώπιση της υποκλοπής ταυτότητας πιο αποτελεσματικά. Από την έναρξη της λειτουργίας του και έως το τέλος του 2011, στο σύστημα καταχωρίστηκαν περίπου 300 000 αιτήσεις θεώρησης, με 243 000 αποφάσεις θετικές και 38 000 αποφάσεις αρνητικές για την έκδοση θεώρησης. Οι περισσότερες αιτήσεις προέρχονταν από το Μαρόκο (περίπου 74 000), την Αλγερία (περίπου 71 000), την Τυνησία (περίπου 29 000) και την

⁶⁶ Αυτό θα γίνει, για παράδειγμα, μέσω του δικτύου αξιωματικών-συνδέσμων μετανάστευσης (ΑΣΜ), το οποίο, ύστερα από την έκδοση του κανονισμού (ΕΕ) 493/2011 της 5ης Απριλίου 2011, ενσωματώνεται πλέον στις επιχειρήσεις της Frontex.

⁶⁷ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 της 25ης Οκτωβρίου 2011.

⁶⁸ COM (2011) 873 τελικό.

⁶⁹ COM (2011) 680 τελικό.

⁷⁰ Οι θεωρήσεις αυτές δίνουν στον κάτοχο το δικαίωμα παραμονής στην ΕΕ για διάστημα έως τριών μηνών σε κάθε περίοδο έξι μηνών. Το 2011 ο μεγαλύτερος αριθμός, περίπου 41% του συνόλου, των θεωρήσεων Σένγκεν εκδόθηκε στη Ρωσική Ομοσπονδία.

Αίγυπτο (περίπου 23 000). Η Γαλλία (περίπου 116 000 αιτήσεις) και η Ισπανία (περίπου 44 000 αιτήσεις) επεξεργάστηκαν πάνω από το 50% του συνόλου των αιτήσεων. Περίπου 500 άτομα υπέβαλαν πολλαπλές αιτήσεις, οι οποίες απορρίφθηκαν όλες⁷¹.

Επίσης, εν μέρει ως αποτέλεσμα της ξαφνικής και σημαντικής αύξησης ατεκμηρίωτων αιτήσεων ασύλου μετά την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων με τα βαλκανικά κράτη το Νοέμβριο του 2009, οι τροποποιήσεις του κανονισμού 539/2001⁷² που προτάθηκαν τον Μάιο του 2011 περιλάμβαναν, ως έσχατο μέτρο, έναν μηχανισμό διασφάλισης θεωρήσεων.

Σημειώθηκε ουσιαστικός πρόοδος στη διαπραγμάτευση των συμφωνιών για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων με το Πράσινο Ακρωτήριο και στην αναβάθμιση των υφιστάμενων συμφωνιών για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων με τη Μολδαβία, τη Ρωσική Ομοσπονδία και την Ουκρανία⁷³. Οι διαπραγματεύσεις με την Ουκρανία ολοκληρώθηκαν τον Δεκέμβριο του 2011⁷⁴. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να αξιοποιεί τις συμφωνίες για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων, έτσι ώστε να προαγάγει τις διαπροσωπικές επαφές, επίσης στο πλαίσιο της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης⁷⁵ και, στο μέλλον, στη Νότιο Μεσόγειο. Έχει αρχίσει ο διάλογος με το Κοσσυφοπέδιο⁷⁶ για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων, ενώ συνεχίζεται ο διάλογος με τη Μολδαβία, τη Ρωσική Ομοσπονδία και την Ουκρανία.

IV.5. Διακυβέρνηση Σένγκεν

Το Σένγκεν, ως χώρος χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, αποτελεί έναν από τους κύριους πυλώνες της ΕΕ και διευκολύνει τα ταξίδια για περισσότερους από 400 εκατομμύρια Ευρωπαίους σε 26 χώρες. Ωστόσο, η εισροή σε άλλα κράτη μέλη, κυρίως στη Γαλλία, τυνήσιων υπηκόων που τους είχαν χορηγηθεί προσωρινές άδειες στην Ιταλία⁷⁷, καθώς και ο σχεδιασμός εισαγωγής συνοριακών μέτρων από τη Δανία, άσκησαν πιέσεις στο Σένγκεν και επεσήμαναν την ανάγκη ενίσχυσης της διακυβέρνησης Σένγκεν. Για τη βελτίωση της λειτουργίας του Σένγκεν, η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις⁷⁸ για την ενίσχυση της αξιολόγησης

⁷¹ Στοιχεία για το 2012. Έως το τέλος Απριλίου 2012 υπήρχαν περίπου 453 900 αιτήσεις θεώρησης με 368 400 αποφάσεις θετικές και 63 000 αποφάσεις αρνητικές για την έκδοση θεώρησης. Οι περισσότερες αιτήσεις προέρχονταν από την Αλγερία (περίπου 122 000), το Μαρόκο (περίπου 119 000), την Αίγυπτο (περίπου 41 000) και την Τυνησία (περίπου 39 000). Η Γαλλία (περίπου 185 000 αιτήσεις) και η Ισπανία (περίπου 78 000 αιτήσεις) επεξεργάστηκαν πάνω από το 50% του συνόλου των αιτήσεων. Περίπου 3 000 άτομα υπέβαλαν πολλαπλές αιτήσεις, οι οποίες απορρίφθηκαν όλες.

⁷² COM(2011) 290 τελικό, με το οποίο προτείνεται η τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001 περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή.

⁷³ Το σχέδιο δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων υποβλήθηκε στη Μολδαβία στις 24 Ιανουαρίου 2011 και στην Ουκρανία στις 22 Νοεμβρίου 2010. Και τα δύο σχέδια περιέχουν σημεία αναφοράς στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

⁷⁴ Κοινή δήλωση της συνόδου κορυφής Ουκρανίας-ΕΕ, 19 Δεκεμβρίου 2011.

⁷⁵ COM (2011) 564 τελικό.

⁷⁶ Η ονομασία αυτή χρησιμοποιείται με την επιφύλαξη των θέσεων ως προς το καθεστώς και συνάδει με την Απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών 1244 και τη γνώμη του Διεθνούς Δικαστηρίου σχετικά με τη Διακήρυξη της ανεξαρτησίας του Κοσσυφοπεδίου Όλες οι επακόλουθες αναφορές στο Κοσσυφοπέδιο νοούνται στο πλαίσιο αυτής της δήλωσης.

⁷⁷ Εκτιμάται ότι είχαν εκδοθεί και στη συνέχεια ανανεωθεί 12 000 άδειες από τις ιταλικές αρχές. Είναι μεν γνωστό ότι πολλοί τυνήσιοι υπήκοοι στη συνέχεια μετακινήθηκαν σε άλλα κράτη μέλη, κυρίως στη Γαλλία, ωστόσο οι πραγματικοί αριθμοί δεν είναι γνωστοί.

⁷⁸ COM (2011) 559 τελικό.

και της παρακολούθησης της εφαρμογής των κανόνων Σένγκεν, έτσι ώστε να καταστεί ο σημερινός μηχανισμός ένα αποτελεσματικό και προληπτικό εργαλείο. Οι προτάσεις περιλάμβαναν επίσης μηχανισμό για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, ως έσχατο μέτρο⁷⁹, κάτι που θα πρέπει να εφαρμόζεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, και για την εξασφάλιση μιας συντονισμένης απάντησης της ΕΕ για την προστασία της λειτουργίας και της ακεραιότητας του χώρου Σένγκεν ως κοινού αγαθού.

Προτάθηκαν επίσης πολλές τροποποιήσεις⁸⁰ του κώδικα συνόρων του Σένγκεν (SBC). Η Επιτροπή πιστεύει ότι βελτιώνουν τη σαφήνεια και μειώνουν το περιθώριο διαφορετικών ερμηνειών, ότι ανταποκρίνονται σε πρακτικά προβλήματα που προέκυψαν και ότι ενισχύουν περαιτέρω την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το φθινόπωρο του 2011 είχαν προχωρήσει οι διαπραγματεύσεις και η θέσπιση αναμένεται στη διάρκεια του 2012.

Για να εξασφαλιστεί η συνεκτική εφαρμογή και ερμηνεία των κανόνων που διέπουν το Σένγκεν, η Επιτροπή ανέπτυξε επίσης κατευθυντήριες γραμμές, σε διαβούλευση με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών, σχετικά με την έκδοση προσωρινών αδειών παραμονής και ταξιδιωτικών εγγράφων σε πολίτες που δεν είναι υπήκοοι της ΕΕ και αστυνομικά μέτρα στις περιοχές εσωτερικών συνόρων. Αυτές οι κατευθυντήριες γραμμές αναμένεται να παρουσιαστούν το 2012.

Επίσης, μετά την έγκριση από το ΣΔΕΥ τον Δεκέμβριο του 2011, η Επιτροπή σχεδιάζει να υποβάλλει τακτικές εκθέσεις για τη λειτουργία της συνεργασίας Σένγκεν, που θα αποτελούν τη βάση της πολιτικής συζήτησης στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η πρώτη έκθεση δημοσιεύτηκε τον Μάιο του 2012⁸¹.

Θετική ήταν η επίσημη προσχώρηση του Λίχτενσταϊν⁸² στο Σένγκεν· η συμπερίληψη της περιφέρειας του Καλίνινγκραντ ως επιλέξιμης περιοχής για το καθεστώς της τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας⁸³ και η πρόοδος που σημειώθηκε από τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία για την προσχώρηση στο Σένγκεν⁸⁴.

IV.6. Επόμενα βήματα – επαληθεύσιμος χάρτης πορείας

Όπως αναφέρθηκε στα προηγούμενα τμήματα, η ΕΕ διαθέτει ήδη μια σειρά μηχανισμών για τη μείωση της παράνομης μετανάστευσης, στο πλαίσιο των οποίων αναμένεται να παίξουν σημαντικό ρόλο όχι μόνο η Frontex αλλά και η Europol και η EASO. Επομένως, δεν υπάρχει ανάγκη δημιουργίας νέων δομών ή μηχανισμών αλλά οι προσπάθειες θα πρέπει να επικεντρωθούν στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή των υφιστάμενων διαδικασιών και μέτρων που έχουν συμφωνηθεί σε επίπεδο ΕΕ. Θα πρέπει να αξιοποιηθεί το πλήρες δυναμικό τους και καλούνται τα κράτη μέλη να συνεργαστούν στενά με την Επιτροπή για την επίτευξη αυτού.

⁷⁹ COM (2011) 560 τελικό.

⁸⁰ COM (2011) 118 τελικό.

⁸¹ COM (2012) 230 τελικό.

⁸² Απόφαση 2011/842/ΕΕ του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011.

⁸³ Κανονισμός (ΕΕ) 1342/2011 της 13ης Οκτωβρίου 2011. Περιλαμβάνονται επίσης ορισμένες διοικητικές περιφέρειες της Πολωνίας στην επιλέξιμη συνοριακή περιοχή.

⁸⁴ 3135η συνεδρίαση του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, Βρυξέλλες, 13 και 14 Δεκεμβρίου 2011.

Πραγματικά, ύστερα από τις εκτενείς συζητήσεις στο Συμβούλιο στη διάρκεια του 2011, ιδίως κατά τη διάρκεια της πολωνικής Προεδρίας, οι μελλοντικές ενέργειες εντάσσονται πλέον στο συνεκτικό πλαίσιο του χάρτη πορείας *Δράση της ΕΕ για τις μεταναστευτικές πιέσεις - Στρατηγική αντίδραση*, που καταρτίστηκε υπό την δανική Προεδρία, ο οποίος θέτει σαφείς στόχους και μετρήσιμες προτεραιότητες. Επίσης, με βάση τις προτεραιότητες που εντοπίστηκαν από τα κράτη μέλη και την αναγνώριση ότι μόνο μια στρατηγική και ολιστική απάντηση σε επίπεδο ΕΕ θα μπορέσει να έχει επιτυχία, η Επιτροπή συνέβαλε στην ανάπτυξη αυτού του χάρτη πορείας βάσει των ακόλουθων πέντε προτεραιοτήτων.

1) έμπρακτη αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, ιδίως για τα πλέον πληττόμενα, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα ότι τα κράτη μέλη καταβάλλουν όλες τις αναγκαίες προσπάθειες για την αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων τους·

2) ενισχυμένος ρόλος σε επιχειρησιακό επίπεδο των υπηρεσιών της ΕΕ (ιδίως η Frontex, EUROPOL και EASO)·

3) μεγαλύτερη ικανότητα για να πειστούν οι τρίτες χώρες να ενεργήσουν πιο αποτελεσματικά και να συνεργαστούν με την ΕΕ για την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και την επανεισδοχή⁸⁵ παράνομων μεταναστών, με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων, μέσω της παροχής ουσιαστικότερων κινήτρων και πλεονεκτημάτων για τη συνεργασία τους, καθώς επίσης και μέσω του διαλόγου και της σύμπραξης για την αντιμετώπιση όλων των θεμάτων της παράνομης μετανάστευσης·

4) κινητοποίηση των κατάλληλων οικονομικών πόρων, συμπεριλαμβανομένου του μελλοντικού Ταμείου της ΕΕ για το Άσυλο και τη Μετανάστευση⁸⁶· και

5) πλήρης μεταφορά και αξιοποίηση του κεκτημένου, ιδίως της οδηγίας για την επιστροφή⁸⁷, με συνεχή έμφαση στην εθελοντική αποχώρηση, την επανένταξη και την παρακολούθηση της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων· και της οδηγίας για τις κυρώσεις των εργοδοτών⁸⁸, από κοινού με την πρόοδο συναφών προτάσεων που έχουν ήδη υποβληθεί, ιδίως για τους εποχικούς εργαζομένους και την EUROSUR.

Ο χάρτης πορείας που εγκρίθηκε από το ΣΔΕΥ τον Απρίλιο του 2012 ενσωματώνει, σε μεγάλο βαθμό, την προσέγγιση που πρότεινε η Επιτροπή.

V. ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΓΙΑ ΤΟΝ 21Ο ΑΙΩΝΑ

Η ΕΕ έχει μακρά παράδοση στην παροχή προστασίας σε όσους τη χρειάζονται και θα εξακολουθήσει να το πράττει, σύμφωνα επίσης με τις διεθνείς υποχρεώσεις της. Βασική προτεραιότητα, και για πολλά κράτη μέλη, παραμένει η δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου το 2012 και έχει σημειωθεί κάποια πρόοδος για την επίτευξη αυτού του στόχου. Ύστερα από εκτενείς και συχνά δύσκολες διαπραγματεύσεις με τους συννομοθέτες, επιτεύχθηκε πολιτική συμφωνία για την επέκταση της οδηγίας για τους μακροχρόνια διαμένοντες, ώστε να συμπεριληφθούν οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας⁸⁹, και για την

⁸⁵ Βλ. COM(2011) 76 τελικό για την επισκόπηση των συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ.

⁸⁶ COM (2011) 751 τελικό.

⁸⁷ Οδηγία 2008/115/ΕΚ της 16ης Δεκεμβρίου 2008.

⁸⁸ Οδηγία 2009/52/ΕΚ, της 18ης Ιουνίου 2009.

⁸⁹ Βλ. υποσημείωση 2.

αναδιατύπωση της οδηγίας για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση⁹⁰. Πρόοδος σημειώθηκε επίσης σχετικά με τις οδηγίες για τις διαδικασίες ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής μετά την υποβολή τροποποιημένων προτάσεων τον Ιούνιο του 2011. Λιγότερο θετική ήταν η έκβαση των διαπραγματεύσεων για την αναδιατύπωση του κανονισμού του Δουβλίνου και του κανονισμού EURODAC, που είχαν σταματήσει κατά το μεγαλύτερο μέρος του 2011. Για να υπάρξει πρόοδος, η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να ακολουθήσουν μια εποικοδομητική προσέγγιση στις διαπραγματεύσεις, έτσι ώστε να επιτευχθεί ένας δίκαιος και ισορροπημένος συμβιβασμός που να είναι αποδεκτός απ' όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και που να ενισχύει την εναρμόνιση. Για το θέμα αυτό, η Επιτροπή έχει εκφράσει τη βούλησή της να υποβάλει πρόταση, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης των υπηρεσιών επιβολής του νόμου στη EURODAC, εφόσον πραγματοποιηθεί έτσι πραγματική πρόοδος στις διαπραγματεύσεις επί του συνολικού πακέτου.

Η EASO λειτουργεί ήδη από τα μέσα του 2011 και η υπηρεσία θα υποβάλει έκθεση δραστηριοτήτων για το πρώτο έτος λειτουργίας της τον Ιούνιο του 2012. Εκτός από την υποστήριξη προς την Ελλάδα, κύριο καθήκον της EASO ήταν οι προσλήψεις, η δημιουργία των απαραίτητων δομών στη Μάλτα και η αρμοδιότητα για πρακτικά μέτρα συνεργασίας, όπως το ευρωπαϊκό εκπαιδευτικό πρόγραμμα για το άσυλο. Οι επίσημες διαπραγματεύσεις για τη συμμετοχή των συνδεδεμένων χωρών, συμπεριλαμβανομένης της Νορβηγίας, στην EASO αναμένεται να έχουν ολοκληρωθεί κατά το πρώτο ήμισυ του 2012. Η EASO θα πρέπει να καταστεί ανεξάρτητη έως τα μέσα του 2012, αξιοποιώντας πλήρως τα μέτρα και τα εργαλεία πρακτικής συνεργασίας που προβλέπονται στον ιδρυτικό της κανονισμό⁹¹. Ομοίως, τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να στηρίζουν την EASO διαθέτοντας εμπειρογνώμονες και πόρους σε διαρθρωτική βάση και όχι μόνο σε περιπτώσεις ιδιαίτερης πίεσης.

Η αλληλεγγύη εξακολουθεί να αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της πολιτικής ασύλου της ΕΕ. Η ανακοίνωση της Επιτροπής για την αλληλεγγύη εντός της ΕΕ στον τομέα του ασύλου⁹² επιδιώκει την ενίσχυση της πρακτικής, τεχνικής και οικονομικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, την καλύτερη κατανομή αρμοδιοτήτων και τη βελτίωση της διακυβέρνησης του συστήματος για τη χορήγηση ασύλου. Όλοι οι παράγοντες, ιδίως τα κράτη μέλη, καλούνται να συμμετάσχουν εποικοδομητικά στις ενέργειες που θα ακολουθήσουν την ανακοίνωση αυτή. Όσον αφορά τις υφιστάμενες ενέργειες, και με την έναρξη της δεύτερης φάσης του σχεδίου της ΕΕ για τη μετεγκατάσταση από τη Μάλτα (EUREMA)⁹³, η Επιτροπή θα προβεί σε αναλυτική αξιολόγηση του σχεδίου, ώστε να εκτιμηθεί πώς μπορεί να αναπτυχθεί περαιτέρω η μετεγκατάσταση.

Οι τρίτες χώρες επωφελούνται επίσης από την αλληλεγγύη της ΕΕ στον τομέα του ασύλου και νέα προτεραιότητα, στο πλαίσιο της Συνολικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας, είναι να αυξηθεί η συνεργασία με τις οικείες τρίτες χώρες, ώστε να ενισχυθούν τα συστήματά τους στον τομέα του ασύλου σε συμμόρφωση με τα διεθνή πρότυπα. Τα προγράμματα περιφερειακής προστασίας (ΠΠΠ) αποτελούν έναν σημαντικό μηχανισμό για την επίτευξη αυτού του στόχου⁹⁴. Ένα άλλο στοιχείο αφορά την

⁹⁰ Οδηγία 2011/95/ΕΕ, της 13ης Δεκεμβρίου 2011.

⁹¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 439/2010, της 9ης Μαΐου 2010.

⁹² COM (2011) 835 τελικό.

⁹³ Η δεύτερη φάση αποσκοπεί στη μετεγκατάσταση άνω των 360 προσφύγων το 2011-2012.

⁹⁴ Το Δεκέμβριο του 2011 ξεκίνησε νέο ΠΠΠ στη Βόρειο Αφρική (Αίγυπτος, Τυνησία και, όταν καταστεί δυνατόν, Λιβύη).

επανεγκατάσταση⁹⁵ στην ΕΕ σε συνεργασία με τρίτες χώρες. Επομένως, η Επιτροπή χαιρετίζει την απόφαση του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου για τη θέσπιση κοινών προτεραιοτήτων της ΕΕ για τη μετεγκατάσταση για το 2013, η οποία προετοιμάζει το έδαφος για νέους κανόνες σχετικά με την οικονομική υποστήριξη που λαμβάνουν τα κράτη μέλη της ΕΕ μέσω του ευρωπαϊκού ταμείου για τους πρόσφυγες⁹⁶.

Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, και όχι μόνο αυτοί που αιτούνται ασύλου, εξακολουθούν να αποτελούν προτεραιότητα στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για τους ασυνόδευτους ανήλικους (2010-2014)⁹⁷. Το 2011 τουλάχιστον 11 800 ασυνόδευτοι ανήλικοι υπέβαλαν αίτηση ασύλου⁹⁸, περισσότεροι σε σχέση με το 2010 (περίπου 10 700). Υπάρχουν λιγότερα στοιχεία για όσους δεν υπάγονται στο σύστημα ασύλου⁹⁹. Πέρα από την ενσωμάτωση των ειδικών δράσεων για ασυνόδευτους ανήλικους στην οδηγία κατά την εμπορίας ανθρώπων (βλ. παρακάτω), την τεχνική πρόταση για τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν¹⁰⁰ και τις δράσεις που αναλαμβάνονται από την ΕΑΣΟ, ιδίως όσον αφορά την ηλικιακή αξιολόγηση, θα δοθεί επίσης έμφαση στον συνεχή διάλογο και στη στενή συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης. Το 2012 θα υποβληθεί ενδιάμεση αξιολόγηση της εφαρμογής του σχεδίου δράσης.

Η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, όπως και η λαθραία διακίνηση μεταναστών, παραμένουν επίσης προτεραιότητα. Και πάλι, λόγω της φύσης τους, τα στοιχεία είναι πολύ λίγα¹⁰¹, όμως υπάρχουν ενδείξεις ότι η κλίμακα εμπορίας ανθρώπων μεγαλώνει. Με την έκδοση της οδηγίας για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων¹⁰², η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από τον Συντονιστή κατά της εμπορίας ανθρώπων της ΕΕ, θα προτείνει το 2012 την ολοκληρωμένη στρατηγική της για την εμπορία ανθρώπων, η οποία θα επικεντρώνεται σε συγκεκριμένες δράσεις για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του φαινομένου ώστε, μεταξύ άλλων, να αξιοποιηθεί το πλήρες δυναμικό της οδηγίας. Σχετικά με το θέμα αυτό, η Επιτροπή θα παρουσιάσει το 2012 τα αποτελέσματα πρωτοβουλίας που ανέλαβε το 2011 με σκοπό να συλλεχθούν σε επίπεδο ΕΕ αξιόπιστα και συγκρίσιμα στοιχεία για την εμπορία ανθρώπων. Μετά την πρώτη έκθεση για την εφαρμογή του εγγράφου δράσης για την εξωτερική διάσταση της ΕΕ όσον αφορά τη δράση για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων¹⁰³ και σε εναρμόνιση με τις επακόλουθες συστάσεις του Συμβουλίου, το θέμα αυτό περιλαμβάνεται και θα εξακολουθήσει να περιλαμβάνεται συστηματικά σε όλες τις σχετικές συμφωνίες και

⁹⁵ Στη διάρκεια του 2011 σχεδόν 3 000 πρόσφυγες μετεγκαταστάθηκαν σε κράτη μέλη της ΕΕ, 10 εκ των οποίων διαθέτουν ετήσια προγράμματα μετεγκατάστασης.

⁹⁶ Δελτίο Τύπου του Συμβουλίου 6838/12 της 8ης Μαρτίου 2012 για κοινές προτεραιότητες επανεγκατάστασης της ΕΕ για το 2013 και νέους κανόνες χρηματοδότησης από την ΕΕ.

⁹⁷ COM (2010) 213 τελικό.

⁹⁸ Εκτός των αριθμών στην Ισπανία και την Πολωνία που δεν ήταν διαθέσιμοι κατά την έκδοση της παρούσας έκθεσης. Το 2010 υπήρχαν 15 ασυνόδευτοι ανήλικοι στην Ισπανία και 230 στην Πολωνία.

⁹⁹ Ορισμένες εκτιμήσεις παρέχονται στον πίνακα 10 που συνοδεύει το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

¹⁰⁰ COM (2011) 118 τελικό.

¹⁰¹ Η Eurostat καταγράφει πλέον τα διαθέσιμα στοιχεία για τον αριθμό των αδειών παραμονής που χορηγούνται σε θύματα εμπορίας ανθρώπων. Για παράδειγμα, το 2010 ο αριθμός αυτός ήταν 462 στην Ιταλία, 304 στις Κάτω Χώρες και 108 στο Βέλγιο. Ορισμένα αριθμητικά στοιχεία αναφέρονται επίσης από τα κράτη μέλη στον διαδικτυακό τόπο της Επιτροπής για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>. Ειδικά η Αυστρία και η Ουγγαρία αντιμετώπισαν αύξηση της λαθραίας διακίνησης μεταναστών το 2011. Σύμφωνα με την επετηρίδα του ICMPD για το 2010, ο αριθμός των ατόμων που εισήλθαν παράνομα στην Ουγγαρία ήταν 350 το 2010, ενώ στην Αυστρία συνελήφθησαν συνολικά 6 664 λαθραία εισαχθέντες.

¹⁰² Οδηγία 2011/36/ΕΕ, της 5ης Απριλίου 2011.

¹⁰³ Έγγραφο 12401/11 του Συμβουλίου.

στρατηγικές εταιρικές σχέσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες, όπως επίσης και σε κάθε πολιτικό διάλογο για τη μετανάστευση και την κινητικότητα. Η ανάπτυξη ικανότητας, όπως και η συμμόρφωση με τα διεθνή πρότυπα, αποτελεί κύριο στοιχείο της εξωτερικής δράσης της ΕΕ στον τομέα αυτόν, ιδίως η κύρωση και η εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το διακρατικό οργανωμένο έγκλημα και τα πρωτόκολλά της για την εμπορία ανθρώπων και για τη λαθραία εισαγωγή μεταναστών.

VI. ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ – ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟ ΚΟΙΝΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΚΟΙΝΩΝ ΠΡΟΚΛΗΣΕΩΝ

Η μετανάστευση αποτελεί και θα εξακολουθήσει να αποτελεί ουσιαστική τόνωση για την ΕΕ, όχι μόνο από οικονομική άποψη αλλά και όσον αφορά την κοινωνική και πολιτιστική πλευρά των κοινωνιών μας. Είναι σαφές ότι έχει συμβάλει επίσης στη δημιουργία ορισμένων αντιλήψεων που πρέπει να αντιμετωπιστούν στο πλαίσιο της ανοιχτής και ισορροπημένης δημόσιας συζήτησης που δεν θα κυριαρχείται μόνο από αντιμεταναστευτική ρητορική. Ενώ οι αρνητικές πλευρές της μετανάστευσης προβάλλονται ευρέως, δεν θα πρέπει να ξεχνά κανείς τις θετικές συνεισφορές της μετανάστευσης τώρα και στο μέλλον, για τη μεγέθυνση και τη συνεχή ευημερία της ΕΕ. Η αποτελεσματική ένταξη ωφελεί τις όλο και πιο διαφοροποιούμενες κοινωνίες μας, και αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την περαιτέρω βελτίωση της κατανόησης και της στάσης της κοινωνίας έναντι των μεταναστών αλλά και με την παροχή κινήτρων στους ίδιους τους μετανάστες για να συμμετέχουν πλήρως στην κοινωνία που ζουν.

Μια συνεκτική μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ πρέπει να δημιουργεί στους πολίτες της ΕΕ την πεποίθηση ότι είναι αποτελεσματική για την αντιμετώπιση των αναγκών της ΕΕ, σε συνεργασία με τρίτες χώρες και με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Η εικόνα της λεγόμενης «Ευρώπης φρουρίου» δεν είναι ακριβής για την πολιτική της ΕΕ. Αντίθετα, η ΕΕ έχει καθήκον να εξασφαλίσει ότι τα σύνορα της Ευρώπης είναι ασφαλή, με κατάλληλους διαύλους νόμιμης εισόδου. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τη συνεχή θετική δράση της ΕΕ, των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών της, όπως και της ευρύτερης κοινωνίας των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων των ενώσεων μεταναστών, καθώς και της επιχειρηματικής κοινότητας και των εργατικών ενώσεων, έτσι ώστε η πολιτική που θα προκύψει να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της ΕΕ και να παρέχει ασφάλεια σε αυτούς που χρειάζονται προστασία. Σαφώς, η ΕΕ δεν μπορεί να λειτουργεί σε απομόνωση και ο διάλογος με τον έξω κόσμο είναι ουσιαστικής σημασίας για να καταδειχθούν, μεταξύ άλλων, τα οφέλη που μπορούν να προκύψουν από τη μετανάστευση στην ΕΕ. Δεδομένου αυτού, η Επιτροπή θεωρεί ότι η ΕΕ θα πρέπει να ενισχύσει περαιτέρω την εξωτερική μεταναστευτική πολιτική της, για την οποία η Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας παρέχει το γενικό πλαίσιο.

Έχουν ήδη επιτευχθεί πολλά από την έναρξη της κοινής πολιτικής το 1999 και η ΕΕ διαθέτει πλέον ένα εκτενές σύνολο μηχανισμών για να καλύπτει τις περισσότερες ανάγκες. Ωστόσο, οι μηχανισμοί αυτοί πρέπει να αξιοποιούνται πιο αποτελεσματικά και συστηματικά. Τα ιστορικά γεγονότα του 2011 κατέδειξαν την ανάγκη ύπαρξης κατάλληλων μέτρων δυναμικής αντίδρασης, ενώ συνέβαλαν στον εντοπισμό ορισμένων εμποδίων στην υλοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Η Επιτροπή αντέδρασε στις προκλήσεις αυτές, και θα συνεχίσει να το κάνει, προτείνοντας, μεταξύ άλλων, τρόπους απάντησης στο μέλλον. Πέρα από τις εξελίξεις που προαναφέρθηκαν, η υποβολή πρότασης κανονισμού για το Ταμείο

Ασύλου και Μετανάστευσης¹⁰⁴ έδειξε πώς μπορεί να αξιοποιηθεί η χρηματοδότηση για την υποστήριξη και την προώθηση δράσεων της ΕΕ, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα, με επίκεντρο τις ροές ανθρώπων και την ολοκληρωμένη διαχείριση της μετανάστευσης.

Η Επιτροπή αναμένει τον περαιτέρω δημόσιο διάλογο, ιδίως στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με βάση την παρούσα έκθεση, και ιδίως την εφαρμογή του χάρτη πορείας Δράση της ΕΕ για τις μεταναστευτικές πιέσεις - Στρατηγική αντίδραση για την ανάπτυξη.

¹⁰⁴

COM (2011) 751 τελικό.