



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 22.11.2000
COM(2000) 757 τελικό

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

ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	3
1. ΓΙΑΤΙ ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ ΝΕΑ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΣΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ;.....	5
2. ΤΟ ΠΛΑΣΙΟ ΤΟΥ ΤΑΜΠΕΡΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ	7
2.1. Σχέση εταιρικότητας με τις χώρες καταγωγής	7
2.2. Κοινό ευρωπαϊκό σύστημα χορήγησης ασύλου	9
2.3. Δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών	9
2.4. Διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.....	12
3. ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ.....	12
3.1. Αντίκτυπος των υφισταμένων πολιτικών μετανάστευσης	12
3.2. Ανάπτυξη της νέας προσέγγισης για τη μετανάστευση	13
3.3. Πλαίσιο της πολιτικής μετανάστευσης της ΕΕ.....	15
3.4. Εισδοχή των οικονομικών μεταναστών	16
3.4.1. Αξιολόγηση των ενδεδειγμένων επιπέδων μετανάστευσης	16
3.4.2. Καθορισμός του κοινού νομικού πλαισίου εισδοχής.....	17
3.5. Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών	19
3.6. Ενημέρωση, έρευνα και έλεγχος.....	21
4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΧΕΙΑ.....	21
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1 Το δημογραφικό και οικονομικό πλαίσιο	24
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2 Επισκόπηση πρόσφατων ή προβλεπόμενων προτάσεων της Επιτροπής που αφορούν την πολιτική μετανάστευσης	29

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η συνθήκη του Άμστερνταμ θεσπίζει για πρώτη φορά την κοινοτική αρμοδιότητα όσον αφορά τη μετανάστευση και το άσυλο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στη συνεδρίασή του στο Τάμπερε τον Οκτώβριο του 1999, δήλωσε ότι «*Τα διακριτά μεν αλλά στενά συνδεδεμένα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης, απαιτούν να αναπτυχθεί μια κοινή πολιτική της ΕΕ*» και καθόρισε τα στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνει, ήτοι τη σχέση εταιρικότητας με τις χώρες καταγωγής, το ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα χορήγησης ασύλου, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε επίσης την ανάγκη για ταχείες αποφάσεις όσον αφορά «*την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών περί των προϋποθέσεων εισδοχής και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών, που θα βασίζονται σε από κοινού αξιολόγηση των οικονομικών και δημογραφικών εξελίξεων στην Ένωση, καθώς και της κατάστασης στις χώρες καταγωγής*» (παράγραφος 20 των συμπερασμάτων της Προεδρίας). Ωστόσο, το Συμβούλιο δεν διευκρίνισε τον τρόπο ανάπτυξης και εφαρμογής της πολιτικής αυτής.

Η Επιτροπή υπέβαλε ήδη προτάσεις για τα δικαιώματα και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών καθώς και για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας ενώ προετοιμάζει άλλα νομοθετικά μέτρα βάσει του προγράμματος που συμφωνήθηκε στο Τάμπερε (βλέπε επισκόπηση στο Παράρτημα 2). Ωστόσο, ενόψει του σύνθετου χαρακτήρα της πολιτικής μετανάστευσης και του αντίκτυπου της στον κοινωνικό, οικονομικό, νομικό και πολιτιστικό τομέα, η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν μπορούμε να βασιζόμαστε απλώς σε αποσπασματική προσέγγιση στο νομοθετικό πρόγραμμα που προβλέπεται στο άρθρο 63 της συνθήκης ΕΚ. Η άποψη αυτή υποστηρίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που κάλεσε την Επιτροπή να εντάξει τα μέτρα αυτά σε συνολικό πλαίσιο.

Επιπρόσθετα, είναι σαφές από την ανάλυση του οικονομικού και δημογραφικού πλαισίου της Ένωσης και των χωρών καταγωγής πως αρχίζει και συνειδητοποιείται ότι οι «μηδενικές» πολιτικές μετανάστευσης των τελευταίων τριάντα ετών δεν είναι πλέον ενδεδειγμένες. Αφενός πολυάριθμοι υπήκοοι τρίτων χωρών εισήλθαν στην Ένωση πρόσφατα και αυτές οι μεταναστευτικές πιέσεις συνεχίζονται συνοδευόμενες από αύξηση της παράνομης μετανάστευσης, του λαθρεμπορίου και της εμπορίας ανθρώπων. Αφετέρου, ορισμένα κράτη μέλη άρχισαν ήδη να προσλαμβάνουν υπηκόους τρίτων χωρών εκτός της Ένωσης ως αποτέλεσμα των αυξανόμενων ελλείψεων τόσο σε επίπεδο ειδικευμένου όσο και ανειδίκευτου προσωπικού. Σε αυτή την κατάσταση πρέπει να γίνει μια επιλογή μεταξύ της εμμονής στην άποψη ότι η Ένωση μπορεί να αντιστέκεται στις μεταναστευτικές πιέσεις και της αποδοχής ότι η μετανάστευση πρέπει να συνεχίσει, πρέπει να ρυθμιστεί με ορθό τρόπο και πρέπει να υπάρξει συνεργασία για τη μεγιστοποίηση των θετικών αποτελεσμάτων για την Ένωση, για τους ίδιους τους μετανάστες και για τις χώρες καταγωγής.

Σε αυτή τη νέα κατάσταση, η Επιτροπή πιστεύει ότι πρέπει να διατεθούν στους μετανάστες εργαζόμενους δίοδοι για τη νόμιμη μετανάστευσή τους στην Ένωση. Ωστόσο, ενόψει των πολύ διαφορετικών απόψεων στα κράτη μέλη για την εισδοχή και την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι ουσιώδης η ευρεία συζήτηση των θεμάτων αυτών και η προσπάθεια επίτευξης συναίνεσης για τους στόχους της πολιτικής που πρέπει να ακολουθηθεί. Ο στόχος αυτής της ανακοίνωσης έγκειται στη δημιουργία πρόσφορου εδάφους για συζητήσεις, που θα λαμβάνουν υπόψη τους τις ουσιώδεις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιούνται στην οικονομία της ΕΕ στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης και οι οποίες τώρα αποφέρουν τα αναμενόμενα οφέλη. Η εισδοχή των μεταναστών εργαζόμενων μπορεί να συνεισφέρει στη στρατηγική αυτή, αλλά εξαιτίας των πολύ σημαντικών ανθρωπιστικών θεμάτων που υφίστανται πρέπει να υπάρξει σαφής συνεννόηση μεταξύ των κρατών μελών για το ρόλο και τη συνεισφορά της.

Τόσο τα άρθρο 63 της συνθήκης ΕΚ όσο και τα συμπεράσματα του Τάμπερε καλούν για κοινή πολιτική μετανάστευσης της ΕΕ. Για την επίτευξη του στόχου αυτού είναι απαραίτητος ο συντονισμός και η διασφάλιση, εντός κοινοτικού πλαισίου, των ενεργειών που σήμερα διεξάγονται στο επίπεδο των κρατών μελών αφού έχουν επίδραση σε άλλους τομείς της πολιτικής της ΕΕ, για παράδειγμα στην κατάργηση των ελέγχων στα διεθνή σύνορα, στις δεσμεύσεις της Κοινότητας σε διεθνές επίπεδο βάσει της γενικής συμφωνίας για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών (GATS) και της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης.

Αυτό θα παράσχει υπόβαθρο για τη διατύπωση των από κοινού συμφωνηθέντων στόχων για διόδους νόμιμης μετανάστευσης που θα υποστηρίζουν τις λεπτομερείς νομοθετικές προτάσεις σχετικά με τους μετανάστες, τις οποίες ζήτησε το Συμβούλιο στο Τάμπερε. Αυτές αφορούν όχι μόνο τις προϋποθέσεις εισδοχής και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών για απασχόληση και άλλους λόγους αλλά επίσης και πρότυπα και διαδικασίες για την έκδοση μακροπρόθεσμων θεωρήσεων και αδειών παραμονής, τον καθορισμό δέσμης ομοιόμορφων δικαιωμάτων για υπηκόους τρίτων χωρών και όρους και προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες επιτρέπεται στους υπηκόους τρίτων χωρών να εγκατασταθούν και να εργασθούν σε κάθε κράτος μέλος (βλέπε Παράρτημα 2) δυνάμει και του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ταυτόχρονα η διαδικασία που έχει θεσπιστεί για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών θα παράσχει πλαίσιο για διαβούλευση μεταξύ των κρατών μελών για θέματα μετανάστευσης, για το συντονισμό της πολιτικής, για τη θέση κοινών στόχων και για την ανάπτυξη συνοδευτικών μέτρων όσον αφορά την ένταξη των μεταναστών. Ο μηχανισμός αυτός έχει σχεδιασθεί ώστε να μπορέσει η Επιτροπή να παράσχει συντονισμένη αντίδραση τόσο στις διακυμάνσεις των μεταναστευτικών πιέσεων όσο και στις μεταβολές της οικονομικής και δημογραφικής κατάστασης της Ένωσης.

1. ΓΙΑΤΙ ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ ΝΕΑ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΣΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ;

Με την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ, η κοινοτική αρμοδιότητα εδραιώθηκε στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου. Η ευθύνη για την ανάπτυξη της πολιτικής που αποτελούσε θέμα διακυβερνητικού συντονισμού σύμφωνα με τις διευθετήσεις του «τρίτου πυλώνα», εντάχθηκε στον «πρώτο πυλώνα» με πρόγραμμα δράσης που θα εγκρινόταν από το Συμβούλιο για τη σταδιακή δημιουργία χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (άρθρα 61-63). Τοιουτοτρόπως, τον Οκτώβριο του 1999, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα συμπεράσματα του Τάμπερε¹ διατύπωσε τα στοιχεία μιας κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης της ΕΕ, τα οποία μαζί με το Σχέδιο Δράσης που είχε εγκριθεί από το Συμβούλιο στη Βιέννη το 1998², αποτελούν τώρα τη βάση του προγράμματος εργασίας για την Επιτροπή και τα κράτη μέλη που έγινε λειτουργικό με τον «πίνακα αποτελεσμάτων»³. Η παρούσα ανακοίνωση εκδίδεται ως μέρος του προγράμματος αυτού αλλά σε πλαίσιο, που από πολλές πτυχές, διαφέρει σε μεγάλο βαθμό από την κατάσταση στην Ένωση το 1993-94. Αφενός, σήμερα αναγνωρίζεται περισσότερο απ' ό,τι πριν από μερικά χρόνια η σημασία των θεμάτων μετανάστευσης και ασύλου στο επίπεδο της ΕΕ καθώς και η ανάγκη για κοινή προσέγγισή τους. Αυτό τονίζεται από το γεγονός ότι αυτοί οι τομείς αποτελούν σήμερα αντικείμενα ειδικών κοινοτικών πολιτικών και δεν είναι πλέον συμπληρωματικοί των τομέων που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός της Ένωσης. Αφετέρου, η έγκριση των συμπερασμάτων του Τάμπερε είχε ως άμεση συνέπεια ότι οι αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων καθόρισαν σαφώς το πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου επιθυμούν να αναπτυχθεί η κοινή πολιτική ασύλου και μετανάστευσης της ΕΕ.

Αυτή η νέα ανακοίνωση της Επιτροπής εντάσσεται πλήρως στο εν λόγω πλαίσιο. Κατ' αρχήν συνιστά πρώτη απάντηση στο ειδικό αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για σαφή καθορισμό των προϋποθέσεων εισδοχής και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών. Αυτός ο καθορισμός, όπως είχε συμφωνηθεί, θα πρέπει να βασίζεται στην από κοινού αξιολόγηση των οικονομικών και δημογραφικών εξελίξεων στην Ένωση και της κατάστασης στις χώρες καταγωγής, και να συνεκτιμά την ικανότητα υποδοχής κάθε κράτους μέλους καθώς και τους ιστορικούς και πολιτιστικούς δεσμούς τους με τις χώρες καταγωγής⁴. Επιπρόσθετα, δεν είναι δυνατόν να αναπτυχθεί ολοκληρωμένη προσέγγιση στη μετανάστευση χωρίς τη μελέτη του αντίκτυπου των πολιτικών μετανάστευσης στη χώρα υποδοχής και τους ίδιους τους μετανάστες. Οι κοινωνικές προϋποθέσεις που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, η στάση του πληθυσμού υποδοχής και η παρουσίαση από τους πολιτικούς ηγέτες των πλεονεκτημάτων της διαφορετικότητας και των πλουραλιστικών κοινωνιών είναι ουσιώδεις για την επιτυχία των πολιτικών μετανάστευσης. Επομένως, η ανακοίνωση αυτή θα ασχοληθεί επίσης με την πολιτική ένταξης στο πλαίσιο που καθορίστηκε στο Τάμπερε, ήτοι τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ένωση και την προώθηση της

¹ SN 200/99 (Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε της 15ης και 16ης Οκτωβρίου 1999)

² ΕΕ C 19 της 23.1.1999

³ COM (2000) 167 (Πίνακας αποτελεσμάτων για την παρακολούθηση της προόδου όσον αφορά τη δημιουργία χώρου «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» στην Ευρωπαϊκή Ένωση)

⁴ Στα συμπεράσματα του Τάμπερε αναγνωρίζεται «η ανάγκη προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών, περί των προϋποθέσεων εισδοχής και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών, που θα βασίζονται σε από κοινού αξιολόγηση των οικονομικών και δημογραφικών εξελίξεων στην Ένωση, καθώς και της κατάστασης στις χώρες καταγωγής» (παράγραφος 20).

διαφορετικότητας, δύο πτυχές που συνδέονται στενά μεταξύ τους. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να εξετασθεί επίσης ο αντίκτυπος του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Ωστόσο, προκειμένου να διατηρηθεί η συνεπής προσέγγιση που συμφωνήθηκε στο Τάμπερε, η Επιτροπή σκοπεύει επίσης να διευκρινίσει τον τρόπο με τον οποίο οι άλλες συνιστώσες της συνολικής πολιτικής μετανάστευσης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Αυτές περιλαμβάνουν την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, τις σχέσεις με χώρες καταγωγής και διέλευσης και ειδικότερα, την ανθρωπιστική διάσταση - την πολιτική ασύλου - η σημασία της οποίας τονίσθηκε επανειλημμένα τα τελευταία έτη και η οποία θα αποτελέσει αντικείμενο χωριστής ανακοίνωσης που παρουσιάζεται από κοινού με την παρούσα⁵. Επίσης, περιλαμβάνεται η ενίσχυση των πολιτικών ένταξης ώστε να παρέχονται τα αναγκαία μέσα για την ταχεία ένταξη των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή κοινωνία και την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.

Τέλος, η ανακοίνωση αυτή εκδίδεται ώρα που το θέμα του ρόλου της ΕΕ όσον αφορά τη μετανάστευση έχει ιδιαίτερη σημασία για διάφορους λόγους. Η προβλεπόμενη μείωση του πληθυσμού στην ΕΕ τις προσεχείς δεκαετίες προβληματίσε την κοινή γνώμη. Ταυτόχρονα οι ελλείψεις σε εργατικό δυναμικό σε μερικούς τομείς δημιουργούν δυσκολίες σε ορισμένες χώρες. Αρχίζει να αναγνωρίζεται ότι στο νέο οικονομικό και δημογραφικό πλαίσιο, οι υφιστάμενες «μηδενικές» πολιτικές μετανάστευσης που επικρατούσαν τα προηγούμενα 30 χρόνια δεν είναι πλέον ενδεδειγμένες.

Σε ορισμένα κράτη μέλη δημιουργούνται προγράμματα για τη νομιμοποίηση της θέσης των παράνομων μεταναστών, που συχνά αποτελούν αφορμή για δύσκολες εσωτερικές συζητήσεις. Τραγικά συμβάντα - όπως αυτό του Ντόβερ τον Ιούλιο του 2000, όπου 58 κινέζοι υπήκοοι έχασαν τη ζωή τους, προσπαθώντας να εισέλθουν παράνομα στο Ηνωμένο Βασίλειο - συμβαίνουν σχεδόν σε όλα τα κράτη μέλη και αποδεικνύουν όχι μόνο τη σημασία της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων αλλά και την ύπαρξη ζήτησης για λαθραίο εργατικό δυναμικό καθώς και την εκμετάλλευση των παράνομων αυτών μεταναστών. Η Επιτροπή έλαβε επίσης υπόψη της τις συζητήσεις που ξεκίνησαν από την Γαλλική Προεδρία, κυρίως τις συζητήσεις για την ανεπίσημη υπουργική σύνοδο στη Μασσαλία τον Ιούλιο του 2000 και τις τρεις διασκέψεις : για την συνεργασία στην ανάπτυξη και τους μετανάστες (6-7 Ιουλίου)· για τα παράνομα δίκτυα μετανάστευσης (20-21 Ιουλίου) και για την ένταξη των μεταναστών (5-6 Οκτωβρίου 2000).

Έχοντας υπόψη τις μεταβαλλόμενες συνθήκες και συνεκτιμώντας την εμφάνιση διαφορετικών πολιτικών απόψεων και διαφορετικών αντιδράσεων καθώς και των αυξανόμενων ανησυχιών του κοινού όπως εκφράστηκαν σε όλα τα κράτη μέλη τους τελευταίους μήνες, η Επιτροπή πιστεύει ότι είναι επίκαιρη η συνεισφορά σε αυτές τις συζητήσεις και ότι πρέπει να επιχειρηθεί νέα προσέγγιση του τρόπου σχεδιασμού της πολιτικής για τη μετανάστευση εντός της εντολής του Τάμπερε. Ειδικότερα, η Επιτροπή προτείνει την εξέταση του τρόπου με τον οποίο πρέπει να αναπτυχθούν τα σύνθετα θέματα που αφορούν την εισδοχή οικονομικών μεταναστών - θέματα που εξετάσθηκαν εν συντομία στο Συμβούλιο του Τάμπερε - εντός της κοινοτικής πολιτικής για τη μετανάστευση. Αυτό θα παράσχει υπόβαθρο για τη διατύπωση των από κοινού συμφωνηθέντων στόχων για διόδους νόμιμης μετανάστευσης που θα υποστηρίξουν τις λεπτομερείς νομοθετικές προτάσεις σχετικά με τους μετανάστες, τις οποίες ζήτησε το Συμβούλιο στο Τάμπερε. Περαιτέρω, είναι εξίσου σημαντική η ανάπτυξη κατάλληλων

⁵ COM (2000) «Προς μια κοινή διαδικασία για το άσυλο και μια ενιαία νομική κατάσταση για εκείνους στους οποίους χορηγείται άσυλο, ισχύουσα σε όλο το έδαφος της Ένωσης»

πολιτικών που αποβλέπουν στην προώθηση της ένταξης των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που ήδη ζουν στην ΕΕ, και στηρίζουν την καταπολέμηση των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας.

2. ΤΟ ΠΛΑΣΙΟ ΤΟΥ ΤΑΜΠΕΡΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε συμφώνησε σε ορισμένους στόχους για την υλοποίηση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Ένας από αυτούς τους στόχους έγκειται στην ανάπτυξη κοινής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου της ΕΕ και παρακάτω περιγράφεται η πρόοδος που σημειώθηκε κατά την εφαρμογή του εν λόγω στόχου.

2.1. Σχέση εταιρικότητας με τις χώρες καταγωγής

Τα κράτη μέλη στο Συμβούλιο του Τάμπερε αναγνώρισαν την αρχή ότι η πολιτική ασύλου και μετανάστευσης της ΕΕ πρέπει αναγκαστικά να περιλαμβάνει συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης των μεταναστών. Το Συμβούλιο παραδέχθηκε ότι η ανάπτυξη συνολικής προσέγγισης στη μετανάστευση περιλαμβάνει επίσης την αντιμετώπιση πολιτικών ζητημάτων και ζητημάτων ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης με τις χώρες αυτές. Η Επιτροπή, με προγράμματα όπως το TAXIS και το PHARE, ανέπτυξε στρατηγικές που όχι μόνο αντιμετωπίζουν την ανάγκη μείωσης των παραγόντων πίεσης στις χώρες καταγωγής μέσω κυρίως της οικονομικής ανάπτυξης στις χώρες καταγωγής και διέλευσης, αλλά και στηρίζουν δραστηριότητες όπως η αναμόρφωση της νομοθεσίας, οι δυνατότητες εφαρμογής του δικαίου και τα σύγχρονα συστήματα διαχείρισης των συνόρων. Επίσης, άρχισε να χρησιμοποιείται μια νέα ολοκληρωμένη προσέγγιση μέσω των εργασιών της ομάδας υψηλού επιπέδου για το άσυλο και τη μετανάστευση. Καταρτίστηκαν έξι σχέδια δράσης για συγκεκριμένες χώρες ή περιφέρειες, το καθένα από τα οποία βασίζεται σε συνεπές πρόγραμμα συνεργασίας και ανάπτυξης και περιλαμβάνει διάλογο με τις σχετικές χώρες· αναμένεται ότι στο εγγύς μέλλον θα διατεθούν δημοσιονομικοί πόροι για κοινοτική δράση η οποία θα συμβάλλει στην εφαρμογή των σχεδίων.

Επομένως, στο μέλλον, η ΕΕ ενώ θα αναπτύσσει μέτρα για την κατανόηση και την προσπάθεια επηρεασμού των λόγων που προκαλούν τη μετανάστευση, παράλληλα θα πρέπει να εξετάζει και να λαμβάνει υπεύθυνη στάση έναντι των συνεπειών της μετανάστευσης στις χώρες καταγωγής, συνεκτιμώντας σε κάθε χώρα την πολύ διαφορετική οικονομική, δημογραφική, κοινωνική και πολιτική κατάσταση καθώς και το θέμα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που προκαλούν τις μεταναστευτικές ροές. Αυτή η προσέγγιση όχι μόνο αντανακλά τις ευρωπαϊκές αξίες αλλά θα αποφέρει οφέλη τόσο στην ΕΕ όσο και στις ίδιες τις χώρες.

Στις περισσότερες περιπτώσεις η κατάσταση είναι σύνθετη και υπάρχουν τόσο θετικές όσο και αρνητικές πτυχές στη μετανάστευση. Κατά τη διάρκεια της αρχικής περιόδου εγκατάστασης στη χώρα υποδοχής, τα εμβάσματα από τους μετανάστες μπορούν να αποτελέσουν σημαντικό μέρος του εθνικού προϋπολογισμού. Η μεταφορά χρημάτων σε μεγάλη κλίμακα μπορεί να συνιστά αντικίνητρο για τη χώρα καταγωγής όσον αφορά τη συνεργασία για τον έλεγχο της αποδημίας. Τα εν λόγω εμβάσματα μπορούν να επιφέρουν σημαντική βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των οικογενειών που τα λαμβάνουν και να συμβάλλουν στην ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας μολονότι υπάρχουν ενδεικτικά στοιχεία που υποδηλώνουν ότι επωφελούνται οι μεγάλες πόλεις περισσότερο ίσως και εις

βάρος των άλλων περιοχών. Από την αρνητική πλευρά μπορεί να υπάρξει λιγότερο θετικός αντίκτυπος στην τοπική οικονομία όταν μεταναστεύουν τμήματα του πληθυσμού που διαθέτουν την πλέον υψηλή ειδίκευση ή επιχειρηματικό πνεύμα. Η μετανάστευση επιστημόνων ανησυχεί ιδιαίτερα τις αναπτυσσόμενες χώρες που δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν την απώλεια των επενδύσεων που έκαναν για την εκπαίδευση και την κατάρτιση ειδικά εκείνων που φοίτησαν στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Το μέγεθος του προβλήματος αυξάνεται για ορισμένες χώρες, κυρίως στην Αφρική και στην Ινδία και είναι πιθανό ότι θα αυξηθεί ακόμα καθώς οι ελλείψεις στην Ευρώπη και σε άλλα μέρη του αναπτυσσόμενου κόσμου σε ορισμένους τομείς με υψηλή εξειδίκευση, μαζί με τις σημαντικές διαφορές στους μισθούς, θα συνεχίσουν να ωθούν ανθρώπους με προσόντα από τον αναπτυσσόμενο κόσμο προς τη μετανάστευση.

Σήμερα με την αύξηση των μικτών ροών μεταναστών εξαιτίας οικονομικών και άλλων λόγων και με την αύξηση πληθυσμών που προσπαθούν να συμβιβάσουν δύο πολιτισμούς ως μέρος των στρατηγικών τους επιβίωσης είναι δυνατόν να αναπτυχθούν πολιτικές που θα χρησιμοποιούν τη μετανάστευση για το αμοιβαίο όφελος τόσο της χώρας καταγωγής όσο και της χώρας υποδοχής. Με αυτό τον τρόπο οι συνέπειες της φυγής επιστημόνων μπορούν να αμβλυνθούν και τα οφέλη των εμβασμάτων να μεγιστοποιηθούν. Εφόσον τα θέματα της μετανάστευσης και του ασύλου έγιναν θέματα της κοινοτικής αρμοδιότητας αυτά πρέπει, όπου είναι δυνατόν, να ενταχθούν ειδικότερα στα κοινοτικά προγράμματα με τρίτες χώρες, τόσο στον τομέα του εμπορίου όσο και στον τομέα της ανάπτυξης. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τα προγράμματα TACIS, PHARE και MEDA και τα θέματα μετανάστευσης πρέπει όλο και περισσότερο να αποτελέσουν μέρος του διαλόγου που διεξάγεται στο πλαίσιο των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και συνεργασίας, των κοινών στρατηγικών της ΕΕ για τη Ρωσία, την Ουκρανία και την περιοχή της Μεσογείου και των συζητήσεων με τις χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ).

Η προσέγγιση εταιρικής σχέσης μπορεί να παράσχει πλαίσιο για τη ευέλικτη αντιμετώπιση των νέων τάσεων στη μετανάστευση που τώρα αναπτύσσονται στον κόσμο, με την έννοια της μετανάστευσης ως *είδους κινητικότητας* που ενθαρρύνει τους μετανάστες να διατηρούν και να αναπτύσσουν τους δεσμούς τους με τις χώρες καταγωγής τους. Αυτή η προσέγγιση περιλαμβάνει τη διασφάλιση ότι το νομικό πλαίσιο δεν αποκόπτει τους μετανάστες από τη χώρα καταγωγής τους, για παράδειγμα ότι έχουν δυνατότητα επισκέψεων χωρίς να απωλέσουν το καθεστώς τους στη χώρα υποδοχής τους καθώς και δυνατότητα μετακίνησης ή επιστροφής καθώς η κατάσταση εξελίσσεται στη χώρα καταγωγής τους και σε άλλα μέρη του κόσμου.

Η έννοια αυτή θα ενθάρρυνε τους μετανάστες να συμμετάσχουν στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας καταγωγής τους όχι μόνο μέσω εμβασμάτων σε μέλη της οικογένειας τους αλλά και μέσω της στήριξης αναπτυξιακών έργων, επιχειρηματικών σχεδίων, κ.λ.π. Αυτή η δράση μπορεί να οδηγήσει σε ορισμένες περιπτώσεις στον εκούσιο επαναπατρισμό τους εντός στηριζόμενου πλαισίου επανένταξης. Το γεγονός ότι επί του παρόντος σε πολλά κράτη μέλη, οι πολιτικές θεωρήσεων και άλλοι νόμοι περιορίζουν τη δυνατότητα των μεταναστών να κινούνται ελεύθερα μεταξύ της χώρας διαμονής τους και της χώρας καταγωγής τους ακόμα και όταν συνταξιοδοτηθούν, δημιουργεί φραγμό στις εν λόγω εξελίξεις. Η συνεργασία μεταξύ των χωρών καταγωγής και διαμονής των μεταναστών πρέπει να βασίζεται στο διάλογο με τις κυβερνήσεις και με τους ίδιους τους μετανάστες καθώς και με τις ενώσεις τους για να διασφαλιστεί ότι οι μεταναστευτικές κινήσεις λαμβάνονται υπόψη στις αναπτυξιακές, οικονομικές και κοινωνικές στρατηγικές των σχετικών χωρών [για παράδειγμα με την προώθηση περισσότερο αποτελεσματικών, δημόσιων και χρηματοοικονομικών θεσμών, προγραμμάτων κατάρτισης και δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και της ροής κεφαλαίων του εξωτερικού για έργα

(συμπεριλαμβανομένων αυτών που εκτελούνται από μετανάστες στις χώρες καταγωγής τους.)] Με αυτό τον τρόπο μπορεί να ενισχυθεί ο μετριασμός των αποτελεσμάτων της φυγής επιστημόνων και της απώλειας των μελών της κοινωνίας που διαθέτουν επιχειρηματικό πνεύμα και να υπάρξει συμβολή στη συνεχή ανάπτυξη της χώρας καταγωγής, η οποία μακροπρόθεσμα θα μπορούσε να μειώσει τα κίνητρα αποδημίας.

Ωστόσο, πρέπει να διαπιστωθεί ότι η προσέγγιση εταιρικής σχέσης για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών πρέπει να θεωρηθεί ως μέρος μεσοπρόθεσμης έως μακροπρόθεσμης στρατηγικής και ότι ο αντίκτυπος θα ποικίλλει ανάλογα με την κατάσταση στις χώρες καταγωγής.

2.2. Κοινό ευρωπαϊκό σύστημα χορήγησης ασύλου

Το Συμβούλιο του Τάμπερε επανέλαβε ότι η ΕΕ θα συνεχίσει να εγγυάται το **δικαίωμα υποβολής αίτησης ασύλου**, καθώς αυτό αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής της. Ο στόχος του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος παροχής ασύλου έγκειται στη διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης για τους Πρόσφυγες και της μη αποστολής κανενός προσώπου πίσω εκεί όπου θα υποστεί διώξεις. Η συνθήκη του Άμστερνταμ απαιτεί την εφαρμογή κοινών μέτρων.

Η Επιτροπή κατέθεσε τον Μάιο του 2000 πρόταση για την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και τον Σεπτέμβριο του 2000 προώθησε πρόταση για τις διαδικασίες στα κράτη μέλη που αφορούν τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Στην αρχή του 2001 θα υποβληθούν προτάσεις για τους όρους υποδοχής των αιτούντων άσυλο και για ένα σύστημα σαφούς και εφικτού καθορισμού του υπεύθυνου κράτους για την εξέταση της αίτησης παροχής ασύλου. Η προετοιμασία για τη λειτουργία του συστήματος EURODAC συνεχίζεται. Επίσης θα κατατεθούν περαιτέρω προτάσεις για την προσέγγιση των κανόνων που αφορούν την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος των προσφύγων καθώς και για τις επικουρικές μορφές προστασίας που θα προσφέρουν το κατάλληλο καθεστώς σε κάθε άτομο που χρήζει προστασίας. Επιπρόσθετα, το Συμβούλιο ενέκρινε τον Σεπτέμβριο του 2000 την πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Ταμείου για του Πρόσφυγες, προκειμένου να επιδιωχθεί η δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών για την υποδοχή των προσφύγων και των εκτοπισθέντων.

Κατόπιν αίτησης του Συμβουλίου του Τάμπερε θα παρουσιαστούν νέες προτάσεις για την ανάπτυξη των κοινοτικών κανόνων που οδηγούν σε μια κοινή διαδικασία για το άσυλο και μια ενιαία νομική κατάσταση για εκείνους στους οποίους χορηγείται άσυλο, ισχύουσα σε όλο το έδαφος της Ένωσης, σε χωριστή ανακοίνωση που θα υποβληθεί από κοινού με την παρούσα και που αποβλέπει στην παροχή σαφούς εικόνας για τη μέθοδο και το περιεχόμενο των μέτρων που θα λαμβάνονται από το 2004 για ανθρωπιστικούς λόγους⁶.

2.3. Δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών

Ένα σημαντικό στοιχείο της εξέλιξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που συμφωνήθηκε στο Τάμπερε έγκειται στη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών μελών μέσω πολιτικής ένταξης που αποβλέπει στη χορήγηση σε αυτούς

⁶ COM(2000) «Προς μια κοινή διαδικασία για το άσυλο και μια ενιαία νομική κατάσταση για εκείνους στους οποίους χορηγείται άσυλο, ισχύουσα σε όλο το έδαφος της Ένωσης»

δικαιωμάτων και υποχρεώσεων συγκρίσιμων με εκείνα που απολαμβάνουν οι πολίτες της ΕΕ.

Όσον αφορά τη δημιουργία νομοθετικού πλαισίου για την ένταξη αυτών που ήδη διαμένουν στην επικράτεια των κρατών μελών, η Επιτροπή έχει ήδη προτείνει την επέκταση του κοινοτικού συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, όπως ορίζονται στον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1408/1971 για τους μισθωτούς και μη μισθωτούς που ασφαλιζονται σε ένα κράτος μέλος και είναι υπήκοοι τρίτων χωρών⁷. Επίσης, η Επιτροπή προώθησε πρόταση για την τροποποίηση του κανονισμού 1612/1968 που αποβλέπει στη βελτίωση του νομικού καθεστώτος των μελών των οικογενειών των εργαζομένων στην ΕΕ που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών⁸. Ωστόσο, οι προτάσεις αυτές μελετώνται ακόμα από το Συμβούλιο.

Σύμφωνα με την εντολή του Τάμπερε, θα υποβληθούν περαιτέρω προτάσεις σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν για μεγάλο χρονικό διάστημα. Οι προτάσεις αυτές θα περιλαμβάνουν τα δικαιώματα που θα χορηγηθούν, τις προϋποθέσεις απώλειας του καθεστώτος, την προστασία κατά της απέλασης και το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος. Το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος για αυτούς που διαμένουν για μεγάλο χρονικό διάστημα μπορεί να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα κινητικότητας στην αγορά εργασίας της Ένωσης. Σχετικά με τα προηγούμενα η Επιτροπή έχει ήδη υποβάλει δύο προτάσεις που αφορούν το δικαίωμα των εργαζομένων από τρίτες χώρες και των ανεξάρτητων επιχειρηματιών που έχουν ήδη εγκατασταθεί νόμιμα σε κράτος μέλος να παρέχουν υπηρεσίες σε άλλα κράτη μέλη.

Τον Νοέμβριο του 1999 η Επιτροπή υπέβαλε δέσμη προτάσεων για την καταπολέμηση των διακρίσεων. Στις 29 Ιουνίου 2000 το Συμβούλιο ενέκρινε το πρώτο από τα τρία στοιχεία της δέσμης, την πρόταση οδηγίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής που θα εφαρμόζεται στους τομείς της απασχόλησης, της κατάρτισης, της κοινωνικής προστασίας (συμπεριλαμβανομένης της υγείας και της κοινωνικής ασφάλισης), της εκπαίδευσης και της παροχής αγαθών και υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της στέγασης.⁹

Η πολιτική συμφωνία για το δεύτερο στοιχείο, την πρόταση της Επιτροπής για το πρόγραμμα δράσης κατά των διακρίσεων, επετεύχθη στο Συμβούλιο στις 17 Οκτωβρίου 2000. Το πρόγραμμα θα ισχύσει για έξι έτη από την 1η Ιανουαρίου 2001 και θα έχει προϋπολογισμό περίπου 100 εκατομμυρίων ευρώ για δραστηριότητες που καταπολεμούν τις διακρίσεις λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Οι δραστηριότητες θα εστιάζονται : (i) στην ανάλυση των διακρίσεων στα κράτη μέλη και στην αξιολόγηση μεθόδων καταπολέμησής τους, (ii) στην ενίσχυση της ικανότητας των οργανώσεων να καταπολεμούν τις διακρίσεις μέσω διεθνικών ανταλλαγών και της χρηματοδότησης των ΜΚΟ και (iii) στην προώθηση της συνειδητοποίησης των διακρίσεων και των μέτρων καταπολέμησής τους στην ΕΕ. Επίσης, επετεύχθη συμφωνία στο Συμβούλιο για το τρίτο μέρος της δέσμης κατά των διακρίσεων, την πρόταση της Επιτροπής για οδηγία πλαίσιο για τις διακρίσεις στην απασχόληση λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.¹⁰

⁷ COM (97) τελικό, 12.11.1997

⁸ COM (98) 394 της 22.7.1998

⁹ Οδηγία 43/2000, ΕΕ L180 της 19.7.2000

¹⁰ COM(1999)565 τελικό

Η συνθήκη του Άμστερνταμ, στις διατάξεις της για την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, ρητά αναφέρει ότι η Ένωση θα λάβει μέτρα για την πρόληψη και την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας ως ένα από τους κύριους στόχους των προσπαθειών της για τη δημιουργία χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Το 1996 το Συμβούλιο ενέκρινε κοινή δράση για να διευκολύνει την αποτελεσματική δικαστική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών προκειμένου να εμποδίσει την εκμετάλλευση, από τους υπεύθυνους αδικημάτων σχετικών με τον ρατσισμό και ξενοφοβία, των διαφορών στη νομοθεσία μεταξύ των κρατών της Ένωσης με στόχο τη διαφυγή από τη δικαιοσύνη. Υπό το φως της αξιολόγησης της κοινής δράσης που θα υποβληθεί στο τέλος του 2000, η Επιτροπή θα παρουσιάσει απόφαση πλαίσιο σύμφωνα με το άρθρο 29 της Συνθήκης για τη βελτίωση της δικαστικής συνεργασίας στην καταπολέμηση του ρατσισμού. Η πρωτοβουλία αυτή θα καλύπτει, εκτός των άλλων, τη διάδοση αυτού του είδους εγκλήματος στο διαδίκτυο.

Στον τομέα των όρων εισδοχής και διαμονής, η πρώτη πρωτοβουλία της Επιτροπής από την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ είναι ένα σχέδιο οδήγίας για το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση.¹¹ Αυτό δικαιολογείται από πολλούς λόγους : κατ' αρχήν η οικογενειακή επανένωση δεν ρυθμίζεται μόνο από τους εθνικούς νόμους αλλά και από πολλά διεθνή και περιφερειακά μέσα τα οποία θεσπίζουν κανόνες ή αρχές για το θέμα αυτό· δεύτερο η οικογενειακή επανένωση αποτελεί έναν από τους κύριους παράγοντες της μετανάστευσης κατά τα τελευταία είκοσι έτη· τρίτον αποτελεί ουσιώδες στοιχείο στην ένταξη των προσώπων που έχουν γίνει ήδη εισέλθει και τέλος, το θέμα αυτό συνιστά προτεραιότητα για το Συμβούλιο από το 1991. Αυτό αντανακλά την άποψη της Επιτροπής ότι η επιτυχής ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών ώστε να διατηρείται η οικονομική και κοινωνική συνοχή αποτελεί μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ όσον αφορά την πολιτική μετανάστευσης. Η εγκατάσταση σταθερών οικογενειακών κοινοτήτων διασφαλίζει ότι οι μετανάστες μπορούν να συνεισφέρουν πλήρως στις νέες κοινωνίες τους.

Η πρόταση καθιερώνει υπό όρους δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση εκ μέρους των υπηκόων τρίτων χωρών. Θα επιτρέψει σε υπηκόους τρίτων χωρών που πληρούν ορισμένα κριτήρια να επανενωθούν με τα μέλη της στενής τους οικογένειας ή σε αυστηρά καθορισμένες περιπτώσεις να επανενωθούν με άλλα μέλη της ευρύτερης τους οικογένειας. Επίσης, η πρόταση καθορίζει ορισμένα δικαιώματα που θα χορηγηθούν στα μέλη της οικογένειας. Μετά τη γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Επιτροπή ενέκρινε τροποποιημένη πρόταση που επί του παρόντος μελετάται από το Συμβούλιο.

Τέλος, ο προτεινόμενος Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που πρέπει να εγκριθεί τον Δεκέμβριο του 2000, καθορίζει ορισμένες αρχές, οι οποίες λόγω της καθολικότητας μερικών δικαιωμάτων θα εφαρμόζονται και στους υπηκόους τρίτων χωρών. Αυτό θα είναι ιδιαίτερα σημαντικό όσον αφορά ορισμένα κοινωνικά δικαιώματα όπως η προστασία κατά της αδικαιολόγητης απόλυσης και η εφαρμογή των εθνικών και κοινοτικών κανόνων που αφορούν τις συνθήκες εργασίας. Επίσης, ο Χάρτης περιλαμβάνει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής για υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος, υπό τις προϋποθέσεις που τέθηκαν στη συνθήκη του Άμστερνταμ.

¹¹ ΕΕ C 116 Ε της 24.4.2000 και τροποποιημένη απόδοση COM(2000)624

2.4. Διαχείριση των μεταναστευτικών ροών

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε τόνισε την ανάγκη να υπάρξει σφαιρική προσέγγιση της διαχείρισης ή ρύθμισης των μεταναστευτικών ροών που θα συμπεριλαμβάνει ζητήματα πολιτικά, ανθρωπίνων δικαιωμάτων και αναπτυξιακά και να συμμετάσχουν οι χώρες καταγωγής και διέλευσης.

Το Συμβούλιο τόνισε ότι η ρύθμιση των μεταναστευτικών ροών περιλαμβάνει τον εντατικό διάλογο μεταξύ των χωρών υποδοχής, διέλευσης, καταγωγής και των ίδιων των μεταναστών. Σημαντικό στοιχείο μπορούν να αποτελέσουν οι ενημερωτικές εκστρατείες με τις οποίες οι πιθανοί μετανάστες μπορούν να ενημερωθούν για τις νόμιμες δυνατότητες μετανάστευσης, για την πραγματικότητα που μπορούν να περιμένουν στη χώρα προορισμού καθώς και για τους κινδύνους της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων. Το Συμβούλιο ζήτησε να εντατικοποιηθούν τα μέτρα για την ανάπτυξη της κοινής πολιτικής θεωρήσεων της ΕΕ και να συνδυασθούν με μέτρα κατά της πλαστογραφίας και της αθέμιτης χρήσης ταξιδιωτικών εγγράφων.

Η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών απαιτεί έλεγχο και πρέπει να συνοδεύεται από μέτρα για τη ρύθμιση της διακίνησης. Αυτό απαιτεί δράση σε όλα τα στάδια της διακίνησης προσώπων προκειμένου να διασφαλιστούν αφενός οι νόμιμοι δίοδοι για την εισδοχή μεταναστών και εκείνων που ζητούν προστασία για ανθρωπιστικούς λόγους και αφετέρου να καταπολεμηθεί ταυτόχρονα η παράνομη μετανάστευση. Η συνεπής και συντονισμένη προσέγγιση της παράνομης μετανάστευσης θα αποτελέσει ουσιώδες μέρος μιας περισσότερο ανοικτής πολιτικής μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης αποτελείται από ορισμένα συνδεδεμένα μεταξύ τους στάδια και καθένα από αυτά πρέπει να αντιμετωπισθεί συστηματικά με ειδικά μέτρα. Αυτά τα μέτρα περιλαμβάνουν δράση στις χώρες καταγωγής και διέλευσης, τη συνεργασία της αστυνομίας για τη συλλογή πληροφοριών για τις επιχειρήσεις εμπορίας, οι οποίες από τη φύση τους είναι διεθνείς, δράση από το σημείο εισόδου που περιλαμβάνει τον έλεγχο των συνόρων και τις πολιτικές θεώρησης, νομοθεσία κατά των λαθρεμπόρων, ενίσχυση των θυμάτων και τον αξιοπρεπή επαναπατρισμό τους.

Ένα στοιχείο στη ρυθμιστική διαδικασία στο οποίο πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη προτεραιότητα είναι ο εκούσιος επαναπατρισμός των προσώπων που δεν έγιναν δεκτά σε ένα κράτος μέλος ή που δεν έχουν πλέον το δικαίωμα να διαμείνουν στην ΕΕ. Στις περιπτώσεις όπου οι κλήσεις για εκούσιο επαναπατρισμό δεν έφεραν αποτέλεσμα, πρέπει να προστατευθεί η ακεραιότητα της ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης, αν χρειαστεί ακόμα και με υποχρεωτικό επαναπατρισμό. Το πιο πολύτιμο μέσο για τη διευκόλυνση των επαναπατρισμών είναι οι συμφωνίες επανεισδοχής. Επιπρόσθετα, η Επιτροπή θα προωθήσει προτάσεις για την ανάπτυξη κοινών προτύπων για τις αποφάσεις απέλασης και κράτησης που πρέπει να χαρακτηρίζονται τόσο από αποτελεσματικότητα όσο και από ανθρωπιά.

3. ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

3.1. Αντίκτυπος των υφισταμένων πολιτικών μετανάστευσης

Η μετανάστευση στην ΕΕ εντάσσεται σε τρεις ευρείες κατηγορίες, ήτοι η μετανάστευση που βασίζεται σε ανθρωπιστικούς λόγους, η οικογενειακή επανένωση και η μετανάστευση

που γενικά μπορεί να οφείλεται σε οικονομικούς λόγους και σε λόγους που αφορούν την αγορά.

Όσον αφορά τον **ανθρωπιστικό τομέα**, όλα τα κράτη μέλη είναι συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων και συμφωνούν με τις αρχές της. Η Σύμβαση προβλέπει την πρόσβαση σε απασχόληση ως άμεσο ατομικό δικαίωμα που απορρέει από το καθεστώς του πρόσφυγα και δεν μπορεί να εξαρτάται από τη «δοκιμασία οικονομικών αναγκών». Στο Συμβούλιο του Τάμπερε συμφωνήθηκε ένα πρόγραμμα για τον συντονισμό της προσέγγισης της ΕΕ στη μετανάστευση για ανθρωπιστικούς λόγους και αυτό το πρόγραμμα θα ακολουθηθεί όπως σημειώθηκε στον πίνακα αποτελεσμάτων (βλέπε τμήμα 2.2 παραπάνω).

Όσον αφορά την **οικογενειακή επανένωση**, όλα τα κράτη μέλη επιτρέπουν, με τη χρήση ποικίλων και διαφορετικών κριτηρίων, στα μέλη της οικογένειας να επανενώνονται με τους μετανάστες που ήδη διαμένουν νόμιμα στην επικράτειά τους. Μια οδηγία για το συντονισμό της εθνικής νομοθεσίας σε αυτόν τον τομέα μελετάται τώρα από το Συμβούλιο (βλέπε τμήμα 2.3 παραπάνω).

Η ανακοίνωση αφορά κυρίως την τρίτη κατηγορία, την **οικονομική μετανάστευση** που από τη δεκαετία του 1970 έως σήμερα ήταν σχεδόν μηδενική και η οποία με τις παρούσες οικονομικές ευκαιρίες που υπάρχουν στην ΕΕ δεν φαίνεται πλέον ενδεδειγμένη. Πολλοί οικονομικοί μετανάστες οδηγήθηκαν είτε στην επιδίωξη εισόδου μέσω των διαδικασιών ασύλου είτε στην παράνομη είσοδο. Κάτι τέτοιο δεν επιτρέπει ικανοποιητική απάντηση στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και ωφελεί τους καλά οργανωμένους λαθρεμπόρους και τους ασυνείδητους εργοδότες. Επιπρόσθετα, υπάρχει σημαντική παράνομη μετανάστευση στην ΕΕ που η Ευρωπόλ εκτιμά σε 500.000 άτομα ανά έτος, πολλά από τα οποία απασχολούνται ως μη καταγεγραμμένοι εργαζόμενοι. Δεδομένων αυτών των αριθμών και των πρακτικών δυσκολιών του επαναπατρισμού των ανθρώπων στις χώρες από τις οποίες προήλθαν, πολλά κράτη μέλη κατέφυγαν σε μέτρα νομιμοποίησης ή αμνηστίας και ο συνολικός αριθμός εκείνων στους οποίους επιτράπη να διαμείνουν νόμιμα εκτιμάται σε περίπου 1,8 εκατομμύριο άτομα από τη δεκαετία του 1970¹².

Ενώ έχουν δημιουργηθεί ήδη διαδικασίες στο επίπεδο της ΕΕ για το συντονισμό των πολιτικών σε ορισμένους τομείς προκειμένου να διευκολυνθεί η λειτουργία της ενιαίας αγοράς, ήτοι η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών, κεφαλαίων, υπηρεσιών και των εργαζομένων της ΕΕ και άλλων πολιτών, δεν έχει δοθεί ακόμα επαρκής προσοχή στο ρόλο των υπηκόων τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας της ΕΕ ούτε στην ανάγκη συνοδευτικών μέτρων για τη στήριξη της ένταξης των υφιστάμενων και μελλοντικών μεταναστών.

3.2. Ανάπτυξη της νέας προσέγγισης για τη μετανάστευση

Η ανάλυση της παρούσας κατάστασης όσον αφορά τις μεταναστευτικές ροές στην ΕΕ αποδεικνύει ότι σήμερα πρέπει να χρησιμοποιηθεί μια διαφορετική, περισσότερο ευέλικτη προσέγγιση που θα είναι ενιαία για όλα τα κράτη μέλη όσον αφορά το ζήτημα της νόμιμης μετανάστευσης. Αυτή η ενεργός πολιτική μετανάστευσης θα πρέπει να βασίζεται στη συνειδητοποίηση ότι οι μεταναστευτικές πιέσεις θα συνεχισθούν και υπάρχουν πλεονεκτήματα που η σύννομη μετανάστευση μπορεί να επιφέρει στην ΕΕ, στους ίδιους τους μετανάστες και στις χώρες καταγωγής τους. Η διάνοιξη διόδων για μετανάστευση για

¹² «Νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση» Ακαδημαϊκό δίκτυο νομικών σπουδών στο δίκαιο μετανάστευσης και ασύλου στην Ευρώπη, υπό την εποπτεία του Philippe de Bruycker, Συλλογή της Νομικής Σχολής του Ελευθέριου Πανεπιστημίου των Βρυξελλών, 2000

οικονομικούς λόγους προκειμένου να καλυφθούν επείγουσες ανάγκες τόσο για ειδικευμένους όσο και ανειδίκευτους εργαζόμενους έχει ήδη ξεκινήσει σε ορισμένα κράτη μέλη. Με δεδομένη την παρούσα οικονομική κατάσταση καθώς και την κατάσταση της αγοράς η Επιτροπή πιστεύει ότι τώρα πρέπει να εξετασθούν οι μακροπρόθεσμες ανάγκες της ΕΕ συνολικά, να εκτιμηθεί κατά πόσο αυτές μπορούν να καλυφθούν από τους υπάρχοντες πόρους και να καθορισθεί μια μεσοπρόθεσμη πολιτική για την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών προκειμένου να καλυφθούν τα κενά που υφίστανται με σταδιακό και ελεγχόμενο τρόπο.

Πολλά από τα στοιχεία της πολιτικής αυτής είχαν ήδη συμπεριληφθεί στην ανακοίνωση του 1994 για τις πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου αλλά η προσέγγιση τώρα πρέπει να συνεκτιμήσει τον μεταβαλλόμενο χαρακτήρα της ίδιας της μετανάστευσης που έχει γίνει μια περισσότερο ευέλικτη διαδικασία κίνησης μεταξύ χωρών παρά απλώς μια μονόδρομη ροή. Σε παγκόσμιο επίπεδο, οι μεταναστευτικές κινήσεις αλλάζουν διεύθυνση, αυξάνονται ή μειώνονται ανάλογα με την εξέλιξη των οικονομικών και των δημογραφικών καταστάσεων τόσο στις χώρες που δέχονται όσο και στις χώρες που αποστέλλουν μετανάστες. Ωστόσο, προκειμένου να ρυθμιστούν με επιτυχία οι μεταναστευτικές ροές και να μειωθεί η παράνομη μετανάστευση, η ΕΕ πρέπει να εγκρίνει συντονισμένη προσέγγιση που θα λαμβάνει υπόψη όλες τις διάφορες συνδεόμενες μεταξύ τους πτυχές του μεταναστευτικού συστήματος και να συνεργασθεί στο πλαίσιο εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης.

Τα πλεονεκτήματα μιας περισσότερο ανοικτής και διαφανούς πολιτικής για τις μεταναστευτικές κινήσεις, μαζί με το συντονισμό των πολιτικών που έχουν σχεδιασθεί για τη μείωση των παραγόντων πίεσης στις χώρες καταγωγής και οι μεγαλύτερες προσπάθειες για την εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας στα κράτη μέλη, μπορούν επίσης να βοηθήσουν στη μείωση της παράνομης μετανάστευσης, ιδιαίτερα των χειρότερων μορφών της δηλαδή του λαθρεμπορίου και της εμπορίας ανθρώπων. Τα κράτη μέλη θα βρίσκονται σε καλύτερη θέση για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης εάν διαθέτουν ευρύ φάσμα πολιτικών διαχείρισης της μετανάστευσης που υπερβαίνουν τα μέτρα για τη συγκράτηση της εικαζόμενης ή πραγματικής κατάχρησης των συστημάτων ασύλου. Ωστόσο, η δημιουργία πολιτικών νόμιμης εισδοχής για την μετανάστευση για εργασιακούς λόγους δεν θα εμποδίσει εντελώς το φαινόμενο αυτό· οι εν λόγω πολιτικές πρέπει να συνοδεύονται από τα κατάλληλα μέτρα κατά του λαθρεμπορίου καθώς και από αποτελεσματικά συστήματα χορήγησης ασύλου που θα μπορούν να εντοπίζουν με ταχύτητα και ακρίβεια τους πρόσφυγες και επομένως να εξισορροπούν την προστασία των προσφύγων με τον έλεγχο της μετανάστευσης.

Πρέπει να τονισθεί ότι οι στρατηγικές αυτές δεν υιοθετούν την πολιτική της μετανάστευσης αντικατάστασης όπως προτείνεται από την έκθεση του ΟΗΕ για τη μετανάστευση αντικατάστασης ως πιθανή λύση για την αντιστάθμιση της δημογραφικής μείωσης.¹³ Οι στρατηγικές αυτές συνιστούν μάλλον ελεγχόμενη προσέγγιση που βασίζεται σε κοινή αξιολόγηση της οικονομικής και δημογραφικής ανάπτυξης της Ένωσης και της κατάστασης στις χώρες καταγωγής και λαμβάνει υπόψη της την ικανότητα υποδοχής τους.

Η εξέταση του θέματος της μετανάστευσης για εργασιακούς λόγους κατά τις συζητήσεις της ανάπτυξης της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ, θα προσέφερε την

¹³ «Μετανάστευση αντικατάστασης : αποτελεί λύση στη μείωση και γήρανση των πληθυσμών;» Τμήμα Πληθυσμού, Τμήμα Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων, Γραμματεία των Ηνωμένων Εθνών, 21 Μαρτίου 2000 (ESA/P/WP.160)

ευκαιρία ενίσχυσης των πολιτικών για την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης και της οικονομικής εκμετάλλευσης των μεταναστών που προς το παρόν τροφοδοτούν τον αθέμιτο ανταγωνισμό στην Ένωση. Συνακόλουθο της πολιτικής οικονομικής μετανάστευσης πρέπει να είναι η μεγαλύτερη προσπάθεια για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με την υπάρχουσα εργατική νομοθεσία από τους εργοδότες των υπηκόων τρίτων χωρών. Η ισότητα όσον αφορά τους μισθούς και τις συνθήκες εργασίας δεν είναι προς όφελος μόνο των μεταναστών αλλά και της ίδιας της κοινωνίας, που ωφελείται πλήρως από τη συνεισφορά των μεταναστών στην οικονομική και κοινωνική ζωή.

Με δεδομένες τις διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις σχέσεις με τις χώρες καταγωγής, την ικανότητα υποδοχής, την ανάπτυξη πολιτικών ένταξης και τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο καλύτερος τρόπος για την επίτευξη ρυθμιζόμενης πολιτικής μετανάστευσης συνίσταται στη δημιουργία συνολικού πλαισίου στο επίπεδο της ΕΕ με κοινά πρότυπα και διαδικασίες, και μηχανισμού για τον καθορισμό αντικειμενικών σκοπών και στόχων, στο πλαίσιο των οποίων τα κράτη μέλη θα αναπτύξουν και θα εφαρμόσουν τις εθνικές τους πολιτικές.

3.3. Πλαίσιο της πολιτικής μετανάστευσης της ΕΕ

Κάθε πολιτική μετανάστευσης της ΕΕ πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τη μετανάστευση όλων των ειδών - για λόγους ανθρωπιστικούς, οικογενειακής επανένωσης και οικονομικούς - και να αντιμετωπίζει τον αντίκτυπο στις χώρες που αποστέλλουν και στις χώρες που δέχονται μετανάστες συνολικά. Πρέπει να ανταποκρίνεται στις δύσκολες πολιτικές συζητήσεις που διεξάγονται σε ορισμένες χώρες και απαιτεί ισχυρή πολιτική ηγεσία που θα βοηθήσει στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης. Η εν λόγω πολιτική για να αντιμετωπίσει όλα τα είδη μετανάστευσης πρέπει να προβάλλει ολοκληρωμένη προσέγγιση, να λαμβάνει υπόψη της τα πλεονεκτήματα της διαφορετικότητας στην κοινωνία, την ανάγκη εξισορροπημένου πλαισίου δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ένωση, τη σημασία της ανάπτυξης στηριγμάτων για την ένταξη και τις συνέπειες στην αγορά εργασίας. Η πολιτική πρέπει να εξελιχθεί εντός νέου πλαισίου για τη συνεργασία σε κοινοτικό επίπεδο, το οποίο θα βασίζεται στη συνεργασία, στην ανταλλαγή πληροφοριών και στην υποβολή εκθέσεων και θα συντονίζεται από την Επιτροπή.

Η εισδοχή στην ΕΕ για ανθρωπιστικούς λόγους θα συνεχίσει εφόσον τα κράτη μέλη πλήρως αναγνωρίζουν τις διεθνείς υποχρεώσεις τους για παροχή προστασίας στους πρόσφυγες, αιτούντες άσυλο και αυτούς που χρειάζονται προσωρινή προστασία. Το πρόγραμμα ανάπτυξης κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου όπως καθορίστηκε στο τμήμα 2.2 παραπάνω θα συνεχισθεί. Ενώ πολλοί άνθρωποι που εισήλθαν στην ΕΕ για ανθρωπιστικούς λόγους επιστρέφουν στις χώρες καταγωγής τους όταν η κατάσταση εκεί μεταβληθεί, οι συζητήσεις για τον αριθμό των οικονομικών μεταναστών που χρειάζονται στους διάφορους τομείς πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους τους ανθρώπους που χαίρουν διεθνούς προστασίας, εφόσον μπορεί να γίνει καλύτερη χρήση των δεξιοτήτων τους, και τα μέλη των οικογενειών που εισέρχονται στην ΕΕ και τα οποία επίσης θα ενταχθούν στην αγορά εργασίας.

Η εισδοχή για τους οικονομικούς μετανάστες πρέπει σαφώς να αντιμετωπίζει τις ανάγκες της αγοράς ιδιαίτερα για τους εργαζόμενους με υψηλή ειδίκευση ή με χαμηλότερη ειδίκευση ή τους ανειδίκευτους ή εποχικούς εργαζόμενους. Οι πολιτικές εισδοχής για τους οικονομικούς μετανάστες πρέπει να επιτρέψουν στην ΕΕ να ανταποκριθεί με γρήγορο και αποτελεσματικό τρόπο στις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, αναγνωρίζοντας το σύνθετο και συχνά μεταβαλλόμενο χαρακτήρα των

απαιτήσεων αυτών και κατά συνέπεια την ανάγκη για μεγαλύτερη κινητικότητα μεταξύ των κρατών μελών για τους εισερχόμενους μετανάστες. Επίσης, οι πολιτικές αυτές πρέπει να τηρούν τις σχετικές διατάξεις του υφιστάμενου κοινοτικού δικαίου και των διμερών και πολυμερών συμφωνιών που ήδη ισχύουν μεταξύ της Κοινότητας ή της Κοινότητας και των κρατών μελών της αφενός και τρίτων χωρών αφετέρου¹⁴.

Η βασική αρχή της πολιτικής μετανάστευσης της ΕΕ πρέπει να επιτρέπει στα πρόσωπα που εισήλθαν να χαίρουν γενικά των ιδίων **δικαιωμάτων και υποχρεώσεων** με εκείνα των υπηκόων της ΕΕ αλλά αυτά μπορεί να επαυξάνονται και να εξαρτώνται από το χρονικό διάστημα που προβλέπεται στους όρους εισόδου.¹⁵ Η Επιτροπή έχει ήδη καταθέσει προτάσεις για το δικαίωμα παροχής υπηρεσιών εντός της ΕΕ για τους υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν εγκατασταθεί νόμιμα σε κράτος μέλος¹⁶. Τα μέτρα για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, δυνάμει του άρθρου 13 της συνθήκης του Άμστερνταμ, πρέπει να συνεχισθούν και η **δράση για την ένταξη των μεταναστών** στις κοινωνίες μας πρέπει επομένως να αντιμετωπισθεί ως ουσιαστική συνέπεια της πολιτικής εισδοχής. Ταυτόχρονα η καταπολέμηση της **παράνομης μετανάστευσης** πρέπει να εντατικοποιηθεί με προτεραιότητα την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και του λαθρεμπορίου.

Τέλος, η πολιτική πρέπει να αναπτυχθεί και να εφαρμοσθεί σε **εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής** και διέλευσης.

3.4. Εισδοχή των οικονομικών μεταναστών

3.4.1. Αξιολόγηση των ενδεδειγμένων επιπέδων μετανάστευσης

Λόγω των δυσκολιών της αξιολόγησης των οικονομικών αναγκών ο καθορισμός λεπτομερών ευρωπαϊκών στόχων δεν αποτελεί στόχο. Η ευθύνη για τις αποφάσεις σχετικά με τις ανάγκες για διάφορες κατηγορίες εργαζόμενων μεταναστών πρέπει να παραμείνει στα κράτη μέλη. Ωστόσο, πρέπει να θεσπιστεί νέα διαδικασία που θα βασίζεται στη συνεργασία, στην ανταλλαγή πληροφοριών και στην υποβολή εκθέσεων.

Σύμφωνα με αυτό το σενάριο, τα κράτη μέλη θα κληθούν να προετοιμάσουν περιοδικές εκθέσεις σε δύο μέρη. Η πρώτη έκθεση θα εξετάζει την εξέλιξη και τον συνολικό αντίκτυπο της πολιτικής μετανάστευσης σχετικά με τα προηγούμενα έτη, συμπεριλαμβανομένου του αριθμού των υπηκόων τρίτων χωρών που εισήλθαν βάσει των διαφόρων κατηγοριών μετανάστευσης και της κατάστασής τους στην αγορά εργασίας. Η δεύτερη έκθεση θα καθορίζει τις μελλοντικές προθέσεις των κρατών μελών όσον αφορά τη μετανάστευση και θα συμπεριλαμβάνει εκτίμηση του αριθμού των εργαζομένων μεταναστών που το εν λόγω κράτος επιθυμεί να δεχθεί με αναφορά των επιπέδων δεξιοτήτων. Η ανάγκη ευέλικτης προσέγγισης στις μεταβαλλόμενες οικονομικές ανάγκες οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι ποσοτώσεις δεν είναι πρακτικές και ότι είναι προτιμότερο να δημιουργηθεί κατάλληλο σύστημα ενδεικτικών στόχων. Οι εκτιμήσεις αυτές θα

¹⁴ Ειδικότερα, σύμφωνα με τη γενική συμφωνία για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών (GATS), η ΕΚ και τα κράτη μέλη της δεσμεύτηκαν ότι θα επιτρέπουν στους υπηκόους τρίτων χωρών να επιδιώκουν οικονομικές δραστηριότητες στην ΕΕ σύμφωνα με προγράμματα που επιτρέπουν την παρουσία φυσικών προσώπων χωρίς να απαιτούν «δοκιμασία οικονομικών αναγκών» για την παροχή υπηρεσιών σε ορισμένες περιπτώσεις. Κατά τις διαπραγματεύσεις για τη GATS 2000 θα συμφωνηθούν μελλοντικές δεσμεύσεις.

¹⁵ Αυτό ισχύει ήδη όσον αφορά την εργατική νομοθεσία για τους υπηκόους ορισμένων τρίτων χωρών π.χ. της Τουρκίας, του Μαρόκου και των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ) εντός του πλαισίου της ειδικής συμφωνίας σύνδεσης με την ΕΕ ή των συμφωνιών συνεργασίας με τις εν λόγω χώρες.

¹⁶ COM (1999) 3 τελικό της 27.01.1999

συνδέονται στενά με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας αλλά θα λαμβάνουν επίσης υπόψη τους τις ήδη ισχύουσες συμφωνίες με τις χώρες καταγωγής και πολλούς άλλους παράγοντες (για παράδειγμα την αποδοχή από το κοινό πρόσθετων μεταναστών εργαζομένων στη σχετική χώρα, τους πόρους που διατίθενται για την υποδοχή και την ένταξή τους, τις δυνατότητες για κοινωνική και πολιτιστική προσαρμογή, κ.λ.π.).

Για τη σύνταξη των εκθέσεων αυτών τα κράτη μέλη πρέπει να προχωρήσουν σε ευρείες διαβουλεύσεις και να συνεργασθούν με τους κοινωνικούς εταίρους και με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές καθώς και με τους άλλους φορείς που συμμετέχουν στην ένταξη των μεταναστών. Οι εκθέσεις θα ακολουθούν μια από κοινού συμφωνηθείσα δομή ώστε να μπορεί η Επιτροπή να προετοιμάζει τη σύνθεσή τους για να την παρουσιάσει στο Συμβούλιο. Μετά τις συζητήσεις, το Συμβούλιο θα καθορίζει τις αρχές της κοινής προσέγγισης που θα εφαρμοστούν την επόμενη περίοδο. Σε αυτή τη διαδικασία, η Επιτροπή και το Συμβούλιο πρέπει να λάβουν υπόψη τους την πρόοδο που σημειώθηκε στην εφαρμογή της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης και τον αντίκτυπό της στις προϋποθέσεις της αγοράς εργασίας της Ένωσης. Η Επιτροπή θα διασφαλίζει τον έλεγχο και την αξιολόγηση της πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου του αντίκτυπου της στις χώρες καταγωγής, σε τακτική βάση.

3.4.2. Καθορισμός του κοινού νομικού πλαισίου εισδοχής

Όπως ήδη ανακοινώθηκε στον πίνακα αποτελεσμάτων, η Επιτροπή θα εγκρίνει στις αρχές του επόμενου έτους προτάσεις για οδηγίες που αφορούν τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής στην ΕΕ υπηκόων τρίτων χωρών για την άσκηση εξαρτημένης ή ανεξάρτητης εργασίας ή μη αμειβόμενων δραστηριοτήτων καθώς και για σπουδές ή επαγγελματική κατάρτιση. Η Επιτροπή έχει ήδη χρηματοδοτήσει συγκριτικές μελέτες για τις προϋποθέσεις εισδοχής και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών που παρέχουν συνολική άποψη της νομοθεσίας και της πρακτικής στα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή, κατά την παρουσίαση των προτάσεων της σκοπεύει να δημιουργήσει συνεκτικό νομικό πλαίσιο που θα λαμβάνει υπόψη του έννοιες που έχουν ήδη εφαρμοστεί με επιτυχία στα κράτη μέλη. Το πλαίσιο θα καθορίζει τις βασικές προϋποθέσεις και διαδικασίες που θα εφαρμόζονται ενώ κάθε κράτος μέλος θα εγκρίνει μόνο του *εθνικά μέτρα* για την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών, τα οποία θα βασίζονται στα κριτήρια που ορίζονται στις οδηγίες. Πριν από την έγκριση των προτάσεων από την Επιτροπή θα προηγηθεί προκαταρκτική διαβούλευση με τα κράτη μέλη, τους κοινωνικούς εταίρους και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις. Αυτή η προσέγγιση πλαίσιο θα βασίζεται στις ακόλουθες αρχές :

Διαφάνεια και εξορθολογισμό : σαφή καθορισμό των προϋποθέσεων σύμφωνα με τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να εισέρχονται και να διαμένουν στη ΕΕ ως απασχολούμενοι με εξαρτημένη ή ανεξάρτητη εργασία, θέσπιση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους και διασφάλιση ότι αυτοί θα έχουν πρόσβαση στη σχετική ενημέρωση και ότι έχουν δημιουργηθεί μηχανισμοί για να ελέγχουν τη δίκαιη εφαρμογή τους. Αυτό μπορεί να συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, διατάξεις για τη διευκόλυνση της ταχείας λήψης αποφάσεων όσον αφορά ατομικές αιτήσεις εισδοχής τόσο για το συμφέρον του αιτούντα όσο και της επιχείρησης που ζητά να προσλάβει, βάσει αντικειμενικών και επαληθεύσιμων κριτηρίων. Μια γενική διάταξη για την **πρόσβαση στην ενημέρωση** θα διευκόλυνε σε μεγάλο βαθμό τη διαφάνεια.

Διαφοροποίηση των δικαιωμάτων ανάλογα με τη διάρκεια της διαμονής : η αρχή ότι η διάρκεια διαμονής επηρεάζει τα δικαιώματα των εν λόγω προσώπων έχει μακρά παράδοση

στα κράτη μέλη και αυτό αναφέρεται στα συμπεράσματα του Τάμπερε. Επιπρόσθετα, η ανταπόκριση στις ανάγκες της αγοράς εργασίας σημαίνει ότι η εισδοχή πρέπει να διευκολύνεται για διάφορους εργαζόμενους, τόσο ειδικευμένους όσο και ανειδίκευτους, για ποικίλες χρονικές περιόδους ανάλογα με τον τομέα και να διασφαλίζει ταχεία και ευέλικτη αντίδραση. Η περίπτωση των σπουδαστών πρέπει να μελετηθεί χωριστά με ειδικές ρυθμίσεις για τους υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν σπουδάσει για πολλά χρόνια στην ΕΕ, ώστε να τους παρασχεθεί ευκολότερη πρόσβαση στην αγορά εργασίας της ΕΕ. Ωστόσο, είναι σαφές ότι ο βασικός πυρήνας των δικαιωμάτων πρέπει να χορηγείται στους μετανάστες κατά την άφιξή τους, προκειμένου να προωθηθεί η επιτυχημένη ένταξή τους στην κοινωνία. Η Κοινότητα πρέπει να μελετήσει τον τρόπο με τον οποίο αυτός ο πυρήνας δικαιωμάτων μπορεί να επεκταθεί ανάλογα με τη διάρκεια της διαμονής ώστε να θεσπιστούν ευρέως συγκρίσιμες ρυθμίσεις σε όλη την Ένωση.

Επομένως, η νομοθεσία της ΕΕ πρέπει να προβλέπει **ευέλικτο** συνολικό πρόγραμμα που να βασίζεται σε περιορισμένο αριθμό καθεστώτων τα οποία έχουν σχεδιαστεί περισσότερο για να **διευκολύνουν** παρά για να δημιουργήσουν εμπόδια στην εισδοχή οικονομικών μεταναστών. Ο στόχος έγκειται στη χορήγηση ασφαλούς νομικού καθεστώτος στους προσωρινούς εργαζόμενους που σκοπεύουν να επιστρέψουν στις χώρες καταγωγής τους, ενώ ταυτόχρονα παρέχεται δίοδος ενδεχομένως για την απόκτηση μόνιμου καθεστώτος σε εκείνους που επιθυμούν να παραμείνουν και πληρούν ορισμένα κριτήρια. Μια λύση θα ήταν να δίδεται στην αρχή προσωρινή άδεια εργασίας με ειδικές ρυθμίσεις για ορισμένα είδη εργαζομένων, για παράδειγμα στους εποχικούς εργαζόμενους, στους διασυνοριακούς εργαζόμενους, και σε αυτούς που μετατίθενται εντός της ίδιας επιχείρησης. Η άδεια αυτή θα μπορεί να ανανεώνεται και να ακολουθείται από μόνιμη άδεια εργασίας, μετά από μερικά έτη που θα καθορίζονται, με τη δυνατότητα χορήγησης μακροπρόθεσμου καθεστώτος διαμονής μετά από ορισμένη περίοδο. Θα απαιτηθεί συμφωνία για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που πρέπει να προβλέπονται σε κάθε στάδιο, που θα βασίζεται στην αρχή της ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους του κράτους μέλους και αυτά τα δικαιώματα σωρευτικά θα προσεγγίζουν τα δικαιώματα αυτών που διαμένουν επί μακρό χρονικό διάστημα στο εν λόγω κράτος μέλος. Οι λεπτομέρειες του προγράμματος, που θα βασίζεται στην προσέγγιση της «καλύτερης πρακτικής», πρέπει να μελετηθούν σε στενή διαβούλευση με τα κράτη μέλη που θα είναι υπεύθυνα για την εφαρμογή των εθνικών πολιτικών εισδοχής εντός του γενικού πλαισίου.

Διαδικασίες υποβολής αίτησης και αξιολόγησης : οι διαδικασίες υποβολής αίτησης πρέπει να είναι σαφείς και **απλές**. Η έναρξή τους στη χώρα καταγωγής σε συνεργασία με τις κυβερνήσεις, τους διεθνείς φορείς, τις ΜΚΟ, τις περιφερειακές και τοπικές αρχές μπορεί να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών ελέγχου, τη διαφάνεια των διαδικασιών και την ενημέρωση που υφίσταται για τους πιθανούς μετανάστες ενώ ταυτόχρονα σέβεται το δικαίωμα επιλογής του εργοδότη. Ωστόσο, αναγνωρίζεται ότι πολλοί πιθανοί μετανάστες για εργασιακούς λόγους εμφανίζονται ως υποψήφιοι απασχόλησης ενώ έχουν ήδη γίνει δεκτοί σε κράτος μέλος για άλλους λόγους και η πρόβλεψη θεώρησης για τον αιτούντα εργασία θα μπορούσε να βοηθήσει στη ρύθμιση και τον έλεγχο της πρακτικής αυτής.

Για να διευκολυνθεί η **διαθεσιμότητα της ενημέρωσης** πρέπει να γίνεται πιο εκτεταμένη χρήση της νέας τεχνολογίας της επικοινωνίας για να παρέχονται πληροφορίες για ευκαιρίες όσον αφορά θέσεις εργασίας, προϋποθέσεις εργασίας κ.λ.π. Θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένας ευρωπαϊκός κόμβος πληροφόρησης (για παράδειγμα ένας χώρος στο διαδίκτυο) ο οποίος θα ενημερώνεται, θα περιέχει ολοκληρωμένη δέσμη πληροφοριών για την εισδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών σε κάθε κράτος μέλος και θα παρέχει λεπτομέρειες επαφής με τις εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες για τη λήψη αιτήσεων για

άδειες σύμφωνα με τις οδηγίες. Μπορεί να μελετηθεί επίσης η δημιουργία ειδικής θεώρησης για υπηκόους τρίτων χωρών που ζητούν εργασία.

Προκειμένου να επιτραπεί στην ευρωπαϊκή βιομηχανία και ιδίως στις μικρομεσαίες βιομηχανίες, να προσλαμβάνουν - σε περιπτώσεις πραγματικής ανάγκης - επιτυχώς και ταχέως από τρίτες χώρες, οι εργοδότες χρειάζονται ένα πρακτικό εργαλείο για να αποδεικνύουν ότι υπάρχει συγκεκριμένη έλλειψη στην αγορά εργασίας της ΕΕ. Ένας τρόπος αντιμετώπισης του προβλήματος αυτού θα ήταν η πρόβλεψη ότι «η δοκιμασία οικονομικών αναγκών» θεωρείται ότι πληρούται όταν μια συγκεκριμένη κενή θέση εργασίας έχει δημοσιευθεί μέσω των υπηρεσιών απασχόλησης διαφόρων κρατών μελών για ορισμένο διάστημα [για παράδειγμα μέσω του Ευρωπαϊκού δικτύου υπηρεσιών απασχόλησης (EURES)] και δεν έχει ανευρεθεί κατάλληλος υποψήφιος από την ΕΕ (ή ορισμένα πρόσωπα που προτιμώνται βάσει των διεθνών συμφωνιών)¹⁷.

3.5. Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών

Η σημασία της δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών τονίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε και επομένως η πολιτική μετανάστευσης της ΕΕ πρέπει να ενσωματώσει μέτρα που να διασφαλίζουν ότι οι μετανάστες τυγχάνουν παρεμφερών προϋποθέσεων διαβίωσης και εργασίας με εκείνες των υπηκόων του κράτους μέλους. Η αδυναμία παροχής των απαραίτητων πόρων για τη διασφάλιση της επιτυχούς ένταξης των εν λόγω μεταναστών και των οικογενειών τους θα επιδεινώσει μακροπρόθεσμα τα κοινωνικά προβλήματα που με τη σειρά τους μπορούν να οδηγήσουν στον αποκλεισμό και σε σχετικά προβλήματα όπως η παραβατικότητα και η εγκληματικότητα. Ενώ πολλοί μετανάστες που διαμένουν νόμιμα έχουν ενσωματωθεί επιτυχώς και συνεισφέρουν σε σημαντικό βαθμό στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των χωρών υποδοχής τους, ο κοινωνικός αποκλεισμός θίγει δυσανάλογα τους μετανάστες και συχνά αυτοί γίνονται θύματα ρατσισμού και ξενοφοβίας. Το νομικό πλαίσιο και οι άλλες δράσεις που προτείνονται από την Επιτροπή για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας πρέπει να συμπληρωθούν με ειδικά προγράμματα ένταξης σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η Επιτροπή, στις προτάσεις της για το 2001, στη νέα κατευθυντήρια γραμμή αριθ. 7 για την απασχόληση, καλεί τα κράτη μέλη να καλύψουν τις ανάγκες των ομάδων που μειονεκτούν, συμπεριλαμβανομένων των μεταναστών εργαζομένων που ήδη διαμένουν στην Ένωση, όσον αφορά την ένταξή τους στην αγορά εργασίας και να θέσουν εθνικούς στόχους για το σκοπό αυτό σύμφωνα με την εθνική κατάσταση.¹⁸

Ωστόσο, είναι ουσιώδες να δημιουργηθεί μια κοινωνία που να υποδέχεται τους μετανάστες και να αναγνωρισθεί ότι η ένταξη αποτελεί αμφίδρομη διαδικασία που απαιτεί την προσαρμογή τόσο από την πλευρά του μετανάστη όσο και από την πλευρά της κοινωνίας υποδοχής. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι από τη φύση της πλουραλιστική κοινωνία, που εμπλουτίζεται από ποικιλία πολιτιστικών και κοινωνικών παραδόσεων, που στο μέλλον θα γίνουν ακόμα περισσότερο ποικίλες. Επομένως, πρέπει να υπάρξει σεβασμός των πολιτιστικών και κοινωνικών διαφορών αλλά και των θεμελιωδών κοινών αρχών και αξιών μας : σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, εκτίμηση της αξίας του πλουραλισμού και συνειδητοποίηση ότι η συμμετοχή σε μια

¹⁷ Ειδικές περιπτώσεις όπως καθορίζονται από τη συμφωνία GATS (γενική συμφωνία για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών) : μεταθέσεις εντός της ίδιας επιχείρησης, επισκέπτες εργασίας και παροχή υπηρεσιών εκτός ΕΕ.

¹⁸ Τροποποιημένη πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών για το έτος 2001.

κοινωνία βασίζεται σε μια σειρά δικαιωμάτων αλλά συνεπάγεται και ορισμένες ευθύνες για όλα τα μέλη της είτε είναι υπήκοοι είτε μετανάστες. Η πρόβλεψη της ισότητας όσον αφορά τις προϋποθέσεις εργασίας και πρόσβασης στις υπηρεσίες, μαζί με την απονομή αστικών και πολιτικών δικαιωμάτων στους μετανάστες που διαμένουν επί μακρό χρονικό διάστημα συνεπάγεται ανάλογες ευθύνες και προωθεί την ένταξη. Τα κράτη μέλη με τον συντονισμό των προσπαθειών τους για να διασφαλίσουν την εφαρμογή του εργατικού δικαίου στους υπηκόους τρίτων χωρών από τους εργοδότες θα συνεισφέρουν σε μεγάλο βαθμό στη διαδικασία ένταξης, που θα είναι ιδιαίτερα σημαντική για την προσέλκυση μεταναστών στις θέσεις εργασίας που απαιτούν υψηλή ειδίκευση και για τις οποίες υπάρχει διεθνής ανταγωνισμός. Σχετικά, η Επιτροπή έχει ήδη καταθέσει προτάσεις για τα δικαιώματα των εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών και των ανεξάρτητων επιχειρηματιών που έχουν εγκατασταθεί νομίμως σε ένα κράτος μέλος όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εντός της ΕΕ.

Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων θα αποτελέσει σημαντικό σημείο έναρξης για την ανάπτυξη του νομικού καθεστώτος των μεταναστών και μπορεί να αποτελέσει βάση για την ανάπτυξη της έννοιας της αστικής ιθαγένειας σε ορισμένο κράτος μέλος (που θα περιλαμβάνει κοινή δέσμη βασικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων) για τους υπηκόους τρίτων χωρών. Η παροχή δυνατότητας στους μετανάστες να αποκτήσουν ανάλογη ιθαγένεια μετά από ελάχιστη χρονική περίοδο μπορεί να αποτελέσει επαρκή εγγύηση για πολλούς μετανάστες να εγκατασταθούν επιτυχώς στην κοινωνία ή να αποτελέσει πρώτο βήμα στη διαδικασία απόκτησης της ιθαγένειας του σχετικού κράτους μέλους.

Οι επιτυχείς πολιτικές ένταξης πρέπει να ξεκινήσουν όσο το δυνατό συντομότερα μετά την εισδοχή και εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την εταιρική σχέση μεταξύ των μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής. Οι πολιτικοί ηγέτες πρέπει να δημιουργήσουν το απαραίτητο περιβάλλον για την αποδοχή της διαφορετικότητας εντός τους οποίου πρέπει να εδραιωθούν οι πολιτικές ένταξης. Επομένως, προκειμένου να ενισχυθεί η ένταξη θα μπορούσαν να αναπτυχθούν δέσμες μέτρων εγκατάστασης για όλους τους νέους μετανάστες που να ανταποκρίνονται στις ατομικές τους ανάγκες (αυτές μπορεί να περιλαμβάνουν εκμάθηση γλώσσας, ενημέρωση για τις πολιτικές και κοινωνικές δομές, πρόσβαση στις υπηρεσίες κ.λ.π. με ιδιαίτερη προσοχή στις ανάγκες των γυναικών και παιδιών που μεταναστεύουν). Ωστόσο, πρέπει να αναγνωρισθεί, ότι η ένταξη είναι μακροπρόθεσμη διαδικασία και πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στους μετανάστες δεύτερης γενιάς, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που γεννήθηκαν στην ΕΕ, ώστε να διασφαλιστεί ότι τα προβλήματα δεν οδηγούν στον κοινωνικό αποκλεισμό και την εγκληματικότητα. Σε αυτό το πλαίσιο, οι γυναίκες και η οικογένεια πρέπει να βρίσκονται στο επίκεντρο των πολιτικών ένταξης.

Μολονότι η ένταξη ανατίθεται πρωτίστως στα κράτη μέλη, οι κυβερνήσεις πρέπει να μοιράζονται την ευθύνη αυτή με την αστική κοινωνία κυρίως σε τοπικό επίπεδο όπου πρέπει να εφαρμοστούν τα μέτρα ένταξης. Το μυστικό της επιτυχίας έγκειται στη θέσπιση δράσεων σε μικρό επίπεδο που βασίζονται σε εταιρικές σχέσεις μεταξύ όλων των διαφόρων παραγόντων που πρέπει να συμμετάσχουν : των περιφερειακών και τοπικών αρχών και των πολιτικών τους ηγετών, ιδιαίτερα αυτών των μεγαλύτερων πόλεων όπου πολλοί μετανάστες εγκαθίστανται, των υπευθύνων για την εκπαίδευση, την ιατρική μέριμνα και την κοινωνική προστασία, της αστυνομίας, των μέσων μαζικής ενημέρωσης, των κοινωνικών εταίρων, των μη κυβερνητικών οργανώσεων και των ίδιων των μεταναστών και των ενώσεών τους. Καθένας έχει ρόλο να διαδραματίσει στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των προγραμμάτων ένταξης, που θα χρειαστούν τους αναγκαίους πόρους.

Αυτή η οριζόντια προσέγγιση απαιτεί το συντονισμό σε εθνικό και τοπικό επίπεδο και η ΕΕ θα μπορούσε να συνεισφέρει με την ανάπτυξη παιδαγωγικής στρατηγικής για την προώθηση της ανταλλαγής πληροφοριών και καλών πρακτικών, ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο και την ανάπτυξη κατευθυντήριων γραμμών ή κοινών προτύπων για μέτρα ένταξης. Θα μπορούσε να αναπτυχθεί κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για την προώθηση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών που να αποβλέπει στη βελτίωση της κατανόησης των σχετικών θεμάτων με την αξιολόγηση των πρακτικών, στη δημιουργία σημείων αναφοράς και άλλων δεικτών, στην προώθηση του διαλόγου μεταξύ των ενδιαφερομένων φορέων και στη στήριξη των ευρωπαϊκών δικτύων και στην προώθηση δραστηριοτήτων για την αύξηση της ενημέρωσης.

3.6. Ενημέρωση, έρευνα και έλεγχος

Απαιτείται περισσότερη ενημέρωση για τις μεταναστευτικές ροές και τα πρότυπα μετανάστευσης εντός και εκτός της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της παράνομης μετανάστευσης, του ρόλου των μεταναστών στην αγορά εργασίας και του συνολικού αντίκτυπου της μετανάστευσης (όσον αφορά τις κοινωνικές, πολιτιστικές και πολιτικές πτυχές της) στην ΕΕ και στις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Η ίδια η πολιτική μετανάστευσης της ΕΕ πρέπει να ελεγχθεί εκ του σύνεγγυς και να αξιολογηθεί. Πρέπει να συνεχισθούν οι προσπάθειες για τη βελτίωση της συγκρισιμότητας των στατιστικών για τη μετανάστευση και τη στήριξη της συγκριτικής έρευνας για τη μετανάστευση. Όπως προτάθηκε ήδη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να μελετηθεί η ενίσχυση των εργασιών των υπαρχόντων δικτύων δεδομένων και έρευνας και να προβλεφθεί ευρωπαϊκό επίκεντρο. Αυτό το ευρωπαϊκό δίκτυο θα μπορούσε να συντονίζει τρέχουσες δραστηριότητες σε διάφορα κράτη μέλη και να προωθεί νέα έρευνα τόσο στην ΕΕ όσο και στις χώρες καταγωγής.

Η Επιτροπή έχει συνειδητοποιήσει την ανάγκη βελτίωσης της συλλογής και ανάλυσης των στατιστικών για τη μετανάστευση και το άσυλο και θα συμμετάσχει ενεργά στη συνεχιζόμενη συζήτηση για την ανεύρεση του καλύτερου δυνατού τρόπου για να επιτευχθούν τα παραπάνω. Σε αυτό το πλαίσιο θα εξετασθεί η θέσπιση νομικής βάσης για τη συλλογή και ανάλυση στατιστικών δεδομένων σε αυτούς τους τομείς.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΧΕΙΑ

Η εφαρμογή της εντολής του Τάμπερε συνεπάγεται την αξιολόγηση των τρεχουσών και μελλοντικών μεταναστευτικών ροών στην ΕΕ εντός του πλαισίου ανάπτυξης κοινής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση, που θα λαμβάνει υπόψη τις δημογραφικές μεταβολές, την κατάσταση της αγοράς εργασίας και τις μεταναστευτικές πιέσεις από τις χώρες και περιφέρειες καταγωγής των μεταναστών.

Υπό το φως της δημογραφικής μείωσης που θα γίνεται όλο και περισσότερο σημαντική στην ΕΕ τα επόμενα 25 έτη και των σημερινών ισχυρών οικονομικών προοπτικών και των αυξανόμενων ελλείψεων δεξιοτήτων στην αγορά εργασίας, η ανακοίνωση καλεί για την ανάπτυξη κοινής πολιτικής για την ελεγχόμενη εισδοχή των οικονομικών μεταναστών στην ΕΕ ως μέρος της συνολικής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο της Ένωσης. Με την επιφύλαξη της συνέχισης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων μέσω της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης και εντός του πλαισίου της στρατηγικής πολιτικής που αποβλέπει στην αύξηση της ανάπτυξης, της απασχόλησης και στη μεγαλύτερη συνοχή της κοινωνίας, η Επιτροπή θεωρεί ότι, μολονότι η μετανάστευση δεν μπορεί ποτέ από μόνη της να αποτελέσει λύση στα προβλήματα της αγοράς εργασίας, οι μετανάστες

μπορούν να συνεισφέρουν θετικά στην αγορά εργασίας, στην οικονομική ανάπτυξη και στη βιωσιμότητα των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Ωστόσο, πρέπει να έχουμε υπόψη μας ότι η μετανάστευση αποτελεί φαινόμενο με πολλές πτυχές που έχει νομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές καθώς και οικονομικές συνέπειες. Επομένως, η ανάπτυξη κοινής πολιτικής συνεπάγεται τον καθορισμό του ενδεδειγμένου μείγματος πολιτικής. Η ανακοίνωση θέτει ένα πλαίσιο εντός του οποίου μπορεί να ασκηθεί η ρύθμιση και η διαχείριση αυτής της κοινής πολιτικής.

Εντός αυτού του πλαισίου η Επιτροπή προτείνει διαδικασία συντονισμού σε κοινοτικό επίπεδο, που βασίζεται σε αξιολόγηση από τα κράτη μέλη, μετά από διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους και αυτούς που συμμετέχουν στην ένταξη των μεταναστών, με την παροχή περιοδικών εκθέσεων βάσει των οποίων θα συμφωνηθεί από το Συμβούλιο συνολική πολιτική για την ΕΕ για την εισδοχή των νέων μεταναστών. Αυτή η ανοικτή προσέγγιση δικαιολογείται από το γεγονός ότι η αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης πρέπει να βασίζεται σε εταιρική σχέση εφόσον είναι ουσιώδης η οριζόντια προσέγγιση στα διάφορα στοιχεία.

Αυτή η πολιτική πρέπει να συνοδεύεται από μακροπρόθεσμα εκτεταμένα προγράμματα ένταξης που αναπτύσσονται μέσω εταιρικών σχέσεων στις οποίες συμμετέχουν εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές και η αστική κοινωνία προκειμένου να μεγιστοποιηθούν τα θετικά αποτελέσματα όσον αφορά την απασχόληση, την οικονομική απόδοση και την κοινωνική συνοχή εντός σαφούς πλαισίου δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Σε αυτό το πλαίσιο πρέπει να γίνει συντονισμένη χρήση των διαθέσιμων μέσων της κοινοτικής πολιτικής (για παράδειγμα των μέτρων κατά της διάκρισης και υπέρ της κοινωνικής ένταξης που εισήχθησαν με τα άρθρα 13 και 137 της συνθήκης του Άμστερνταμ, της στρατηγικής απασχόλησης, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και άλλων κοινοτικών πρωτοβουλιών όπως η EQUAL και η URBAN). Η Επιτροπή θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ενθάρρυνση της δράσης σε τοπικό και εθνικό επίπεδο και στην ανταλλαγή καλών πρακτικών προκειμένου να στηρίξει αυτή την πολιτική.

Η μετακίνηση προς την ενεργό πολιτική μετανάστευσης θα απαιτήσει ισχυρή πολιτική ηγεσία και σαφή δέσμευση για την προώθηση των πλουραλιστικών κοινωνιών και την καταδίκη του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Είναι αναγκαίο να δοθεί έμφαση στα οφέλη της μετανάστευσης και της πολιτιστικής διαφορετικότητας και κατά το σχολιασμό θεμάτων που αφορούν τη μετανάστευση και το άσυλο, πρέπει να αποφεύγονται γλωσσικές εκφράσεις που μπορούν να προκαλέσουν ρατσιστικά επεισόδια ή να επιδεινώσουν τις εντάσεις μεταξύ κοινοτήτων. Οι πολιτικοί πρέπει να στηρίζουν την προώθηση των μέτρων ένταξης των άρτι αφιχθέντων μεταναστών και των οικογενειών τους και να προωθήσουν την αναγνώριση και αποδοχή των πολιτιστικών διαφορών εντός σαφούς πλαισίου δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης έχουν επίσης σημαντικό μερίδιο ευθύνης εφόσον επηρεάζουν την κοινή γνώμη.

Η Επιτροπή προτείνει την ανάπτυξη κοινού νομικού πλαισίου εισδοχής για τους υπηκόους τρίτων χωρών, κατόπιν διαβούλευσης με τα κράτη μέλη, που θα βασίζεται στις αρχές της διαφάνειας, εξορθολογισμού και ευελιξίας. Το νομικό καθεστώς που χορηγείται σε υπηκόους τρίτων χωρών πρέπει να βασίζεται στην αρχή της παροχής ομάδας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων παρεμφερών με τα αντίστοιχα των πολιτών αλλά τα οποία θα διαφέρουν ανάλογα με τη διάρκεια της διαμονής ενώ θα προβλέπουν πρόοδο προς το μόνιμο καθεστώς. Μακροπρόθεσμα, αυτό το καθεστώς μπορεί να επεκταθεί ώστε να προσφέρει μορφή αστικής ιθαγένειας, που θα βασίζεται στη συνθήκη ΕΚ και θα εμπνέεται από το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και θα αποτελείται από ομάδα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που θα απονέμεται στους υπηκόους τρίτων χωρών.

Η εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης είναι επίσης ουσιώδης ώστε να διασφαλίζεται η ρύθμιση των μεταναστευτικών ροών. Η ανάπτυξη διαφοροποιημένων πολιτικών συνεργασίας με τα διάφορα είδη χωρών καταγωγής (για παράδειγμα αιτούσες χώρες, χώρες μέρη των περιφερειακών προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα, άλλες χώρες) είναι απαραίτητη. Μακροπρόθεσμα, αυτές οι εταιρικές σχέσεις θα βοηθούν στο μετριασμό των αποτελεσμάτων της αποδημίας με συντονισμένες προσπάθειες για την προώθηση της ανάπτυξης στις σχετικές χώρες, ειδικότερα με την κινητοποίηση των ίδιων των μεταναστών σε αυτή τη διαδικασία. Οι σχέσεις αυτές θα παρέχουν στήριξη για τα νέα πρότυπα κινητικότητας που αναπτύσσονται και θα διευκολύνουν τις επαφές των μεταναστών με τις χώρες καταγωγής τους καθώς και τη συμμετοχή τους στην ανάπτυξη των χωρών αυτών.

Αυτή η περισσότερο ανοικτή και διαφανής πολιτική μετανάστευσης θα συνοδεύεται από την ενίσχυση των προσπαθειών για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και ιδιαίτερα της εμπορίας ανθρώπων και του λαθρεμπορίου, όχι μόνο με την αυξημένη συνεργασία και την ενίσχυση των ελέγχων στα σύνορα αλλά και με τη διασφάλιση της εφαρμογής της εργατικής νομοθεσίας όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών.

Λόγω του σύνθετου χαρακτήρα των σχετικών ζητημάτων και της ανάγκης διασφάλισης της ευρείας συμμετοχής των παραγόντων στην εφαρμογή της πολιτικής αυτής, η Επιτροπή προτείνει να προωθήσει αυτή την ανακοίνωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Επιτροπή Περιφερειών και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή για τη γνωμοδότησή τους και να την διανείμει ευρέως προκειμένου να συζητηθεί στις εθνικές και περιφερειακές αρχές, τους κοινωνικούς εταίρους, τον οικονομικό και βιομηχανικό κόσμο και τις διεθνείς και μη κυβερνητικές οργανώσεις που ασχολούνται με τη μετανάστευση και τις ενώσεις μεταναστών.

Προτείνεται τα αποτελέσματα αυτής της συζήτησης να μελετηθούν σε διάσκεψη που θα πραγματοποιηθεί υπό την Βελγική Προεδρία το δεύτερο εξάμηνο του 2001 και τα συμπεράσματα αυτής της διάσκεψης να υποβληθούν για συζήτηση στο Συμβούλιο στη συνεδρίασή του στις Βρυξέλλες στο τέλος του 2001 όπου και θα μελετηθεί επίσης η ενδιάμεση ανασκόπηση της εφαρμογής του προγράμματος του Τάμπερε.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

ΤΟ ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Το δημογραφικό πλαίσιο

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 ο παγκόσμιος πληθυσμός αυξανόταν περισσότερο γρήγορα από ποτέ και το 1999 έφθασε τα 6 δισεκατομμύρια. Ο ΟΗΕ υπολογίζει ότι περίπου 150 εκατομμύρια άνθρωποι (ή περίπου το 2,5% του συνολικού παγκόσμιου πληθυσμού) ζουν εκτός της χώρας καταγωγής τους. Η αύξηση του παγκόσμιου πληθυσμού αναμένεται να συνεχισθεί τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα και επίσης εκτιμάται ότι η βελτίωση των επικοινωνιών σε συνδυασμό με τη συνέχιση των οικονομικών ανισοτήτων, των συγκρούσεων και οικολογικών παραγόντων, θα εξασφαλίσουν τη συνέχιση της ροής των μεταναστευτικών κινήσεων κατά τον 21ο αιώνα.

Επίσης, η δημογραφική κατάσταση στην ΕΕ έχει μεταβληθεί σημαντικά αλλά σε αντίθεση με τη συνολική παγκόσμια κατάσταση υπάρχουν δύο εξαιρετικά αξιοπρόσεκτες τάσεις : επιβράδυνση της αύξησης του πληθυσμού και μεγάλη αύξηση της μέσης ηλικίας του πληθυσμού. Τα στοιχεία που προετοιμάστηκαν από την Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία αποδεικνύουν ότι μεταξύ του 1975 και του 1995, ο πληθυσμός της ΕΕ αυξήθηκε από 349 σε 372 εκατομμύρια ανθρώπους και το ποσοστό ηλικιωμένων (ηλικίας 65 και άνω) ανήλθε από το 13% στο 15,4%. Μεταξύ του 1995 και του 2025 η Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία εκτιμά ότι ο πληθυσμός της ΕΕ των 15 κρατών μελών θα αυξάνεται με αργότερους ρυθμούς από 372 σε 386 εκατομμύρια και μετά θα αρχίσει να μειώνεται. Ωστόσο, ο ενεργός πληθυσμός (ηλικία μεταξύ 20-64) θα αρχίσει να μειώνεται τα προσεχή 10 έτη (από 225 εκατ. το 1995 υπολογίζεται σε 223 εκατ. το 2025), ενώ ο πληθυσμός της ομάδας άνω των 65 θα συνεχίσει να αυξάνεται και αναμένεται να ανέλθει στο 22,4% το 2025.

Η γενική τάση σε όλες τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης συνίσταται σε ακόμα χαμηλότερη αύξηση του πληθυσμού από εκείνη της ΕΕ των 15 κρατών μελών για το πρώτο τέταρτο αυτού του αιώνα¹⁹. Συνολικά, τα υποψήφια προς προσχώρηση κράτη θα αντιμετωπίσουν παρόμοιο πρόβλημα γήρανσης του πληθυσμού με την ΕΕ των 15 κρατών μελών. Η αναμενόμενη μείωση του πληθυσμού τους σε εργάσιμη ηλικία, θα δημιουργήσει, στα περισσότερα κράτη, παρόμοιες προκλήσεις με αυτές που αντιμετωπίζει η ΕΕ των 15 κρατών μελών. Ωστόσο, οι συνέπειες των δημογραφικών αυτών τάσεων θα εξαρτηθούν επίσης από την ταχύτητα της οικονομικής ανάκαμψης και τις συνθήκες της αγοράς εργασίας σε αυτές τις χώρες. Οι περιφερειακές ανισότητες μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών θα είναι ιδιαίτερα έντονες σε ορισμένες χώρες. Αυτές οι ανισότητες εμφανίζονται επίσης στην ΕΕ των 15 κρατών μελών όπου ορισμένες χώρες (D, I, S) παρουσιάζουν ήδη αρνητική φυσική αύξηση (γεννήσεις μείον θάνατοι), ενώ άλλες (FIN, F, IRL, NL) θα συνεχίζουν να παρουσιάζουν σχετικά υψηλή φυσική αύξηση για μερικά έτη²⁰. Παρόλα ταύτα συνολικά στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η καθαρή μετανάστευση συνιστά τον κυριότερο παράγοντα της αύξησης του πληθυσμού²¹.

Τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Στατιστικής Υπηρεσίας δείχνουν ότι η καθαρή μετανάστευση στην ΕΕ μειώθηκε γρήγορα κατά την τελευταία δεκαετία αφού έφθασε το υψηλότερο σημείο της στις αρχές της δεκαετίας του 1990 με πάνω από 1 εκατομμύριο ανά έτος, πριν να αρχίσει και πάλι να

¹⁹ Δημογραφική έκθεση 1997, ΓΔ Απασχόληση και Κοινωνικές Υποθέσεις, σ. 29

²⁰ Έγγραφο εργασίας της Eurostat για τις εθνικές και περιφερειακές τάσεις του πληθυσμού στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 3/1999/Ε/ αριθ. 8, σ. 39

²¹ Προαναφερόμενο έγγραφο, σελίδα 16

αυξάνεται και να ανέλθει σε περισσότερα από 700.000 άτομα το 1999.²² Κατά μέσο όρο για τα έτη 1990-1998 το καθαρό ποσοστό μετανάστευσης για την ΕΕ ανερχόταν σε 2.2 ανά 1000 έναντι 3 για τις ΗΠΑ, 6 για τον Καναδά και σχεδόν 0 για την Ιαπωνία. Σήμερα αυτές οι ροές αποτελούνται από ένα μείγμα ατόμων : αιτούντων άσυλο, εκτοπισθέντων και αιτούντων προσωρινή προστασία, μελών οικογενειών που έρχονται να συναντήσουν ήδη εγκατεστημένους στην ΕΕ μετανάστες, μεταναστών για εργασία και αυξανόμενων αριθμών μεταναστών-επιχειρηματιών. Η επανένωση οικογενειών και η ύπαρξη εθνικών κοινοτήτων από τις χώρες καταγωγής σε ορισμένη χώρα υποδοχής αποτελούν σημαντικούς παράγοντες για το μέγεθος και την κατεύθυνση τους. Οι ροές έχουν γίνει περισσότερο ευέλικτες - ειδικότερα υπάρχει αύξηση στις βραχυπρόθεσμες και διασυννοριακές κινήσεις - με ένα πολύπλοκο μείγμα ατόμων που εισέρχονται αλλά και που εγκαταλείπουν την Ένωση.

Μια πρόσφατη έκθεση του ΟΗΕ, που βασιζόταν μόνο σε δημογραφικές εκτιμήσεις,²³ πρότεινε τη μετανάστευση αντικατάστασης ως σημαντικό παράγοντα για την επίλυση των προβλημάτων που δημιουργούνται από τη μείωση και τη γήρανση του πληθυσμού στην Ευρώπη. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, παρόλο που η αυξημένη νόμιμη μετανάστευση καθ' εαυτή δεν μπορεί να συνιστά μακροπρόθεσμα αποτελεσματικό τρόπο για την πρόκληση δημογραφικών μεταβολών, διότι οι μετανάστες αφού εγκατασταθούν τείνουν να υιοθετήσουν τα πρότυπα γεννητικότητας της χώρας υποδοχής, θα μπορούσε βραχυπρόθεσμα να αποτελέσει σημαντικό στοιχείο της αύξησης του πληθυσμού που θα μπορούσε να συνοδεύει άλλα είδη δημογραφικής μεταβολής, όπως περισσότερο ευνοϊκές για την οικογένεια πολιτικές. Ωστόσο, η αυξημένη μετανάστευση καθ' εαυτή δεν μπορεί να συνιστά μακροπρόθεσμα αποτελεσματικό τρόπο για τη ρύθμιση των ανισορροπιών της αγοράς εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των ελλείψεων δεξιοτήτων, που πρέπει να αντιμετωπίζονται με συνολική στρατηγική διαρθρωτικών πολιτικών στον τομέα της απασχόλησης και της ανάπτυξης των ανθρωπίνων πόρων. Ωστόσο, η ελεγχόμενη μετανάστευση μπορεί να βοηθήσει στην ελάφρυνση των ελλείψεων εάν λάβει χώρα στο πλαίσιο συνολικής διαρθρωτικής στρατηγικής.

Το οικονομικό πλαίσιο και η κατάσταση στην αγορά εργασίας της ΕΕ

Οι μακροοικονομικές προοπτικές της ΕΕ είναι σήμερα οι καλύτερες των τελευταίων ετών με χαμηλό πληθωρισμό και επιτόκια, μειωμένα ελλείμματα του δημοσίου τομέα και υγιές ισοζύγιο πληρωμών. Τα οφέλη της οικονομίας από την εισαγωγή του ευρώ και την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς οδηγούν στη βελτίωση της ανάπτυξης και στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης με αντίστοιχη μείωση της ανεργίας.

Η διαδικασία που ξεκίνησε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου το 1997 καθιέρωσε φιλόδοξο πλαίσιο για το συντονισμό της πολιτικής στην ΕΕ στον τομέα της απασχόλησης. Σύμφωνα με το άρθρο 126 της συνθήκης του Άμστερνταμ τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις πολιτικές τους για την απασχόληση κατά τρόπο που συμβιβάζεται με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών που συντάσσονται κάθε έτος από το Συμβούλιο. Σύμφωνα με τους γενικούς αυτούς προσανατολισμούς, τα κράτη μέλη προετοιμάζουν εθνικά σχέδια δράσης των οποίων η εφαρμογή ελέγχεται σε τακτική βάση από την Επιτροπή και το Συμβούλιο.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας, τον Μάρτιο του 2000, τονίστηκαν ορισμένες αδυναμίες στην οικονομία της ΕΕ, κυρίως ο μεγάλος αριθμός των ατόμων που παραμένουν ακόμα άνεργα, ο οποίος αν και το ποσοστό ανεργίας μειώθηκε κατά μέσο όρο στο 9.2% το 1999,

²² Στοιχεία από την Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία. Σε αυτά τα στοιχεία για την καθαρή μετανάστευση (η διαφορά μεταξύ μετανάστευσης και αποδημίας σε ορισμένο έτος) λαμβάνονται υπόψη οι συνέπειες των γεννήσεων και των θανάτων του σχετικού έτους.

²³ «Μετανάστευση αντικατάστασης :αποτελεί λύση για τη μείωση και τη γήρανση του πληθυσμού, Γραμματεία του ΟΗΕ (ESA/P/WP.160), 21 Μαρτίου 2000

παραμένει άνω των 15 εκατομμυρίων²⁴. Η αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από την μη επαρκή συμμετοχή των γυναικών και των ηλικιωμένων στο εργατικό δυναμικό και από τη μακροπρόθεσμη διαρθρωτική ανεργία με σημαντικές περιφερειακές διαφορές. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογράμμισε τα προβλήματα που δημιουργούνται από τη μη ικανοποιητική ανάπτυξη του τομέα υπηρεσιών, ειδικότερα σε θέματα τηλεπικοινωνιών και διαδικτύου και το διευρυνόμενο χάσμα δεξιοτήτων, ιδιαίτερα στην τεχνολογία των πληροφοριών όπου όλο και περισσότερες θέσεις εργασίες δεν πληρώνονται. Επίσης, επέστησε την προσοχή στην ανάγκη εκσυγχρονισμού των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και ειδικότερα στη διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους έναντι ενός σε γήρανση πληθυσμού²⁵. Η προσαρμογή των καθεστώτων συνταξιοδότησης που θα συνδυάζουν πιο σταδιακές μορφές συνταξιοδότησης με περισσότερο ευέλικτες μορφές εργασίας και ανάπαυσης για ομάδες μεγαλύτερων ηλικιών θα ενθάρρυνε ανθρώπους, που σήμερα είναι περισσότερο υγιείς και έχουν καλύτερες συνθήκες εργασίας από τους προγόνους τους να δουλεύουν για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Εάν τα καθεστώτα συνταξιοδότησης γίνουν λιγότερο ευαίσθητα στις δημογραφικές αλλαγές μέσω της ευρύτερης κατανομής της ευθύνης μεταξύ της κυβέρνησης, των κοινωνικών εταίρων και των ιδιωτών θα μειωνόταν η εξάρτηση από τον ενεργό πληθυσμό. Η ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης αρχίζει να ασχολείται με αυτά τα προβλήματα.

Στη Λισσαβόνα το Συμβούλιο έθεσε νέο στρατηγικό στόχο για την ΕΕ όσον αφορά την επόμενη δεκαετία, ήτοι ότι θα αποκτήσει την πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία, η οποία θα βασίζεται στη γνώση, ώστε να διατηρηθεί η οικονομική ανάπτυξη και να δημιουργηθούν περισσότερες και καλύτερες θέσεις απασχόλησης με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Εγκρίθηκε σχέδιο δράσης προκειμένου να επιτευχθούν τα ανωτέρω με στόχο την αύξηση του συνολικού ποσοστού απασχόλησης από μέσο όρο 61% το 2000 σε περίπου 70% το 2010 και για τις γυναίκες από 51% σε πάνω από 60% για την περίοδο αυτή. Αυτή η αύξηση θα ενίσχυε επίσης τη βιωσιμότητα των υφισταμένων συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι στρατηγικές που χρησιμοποιούνται σήμερα θα μειώσουν τις συνέπειες της γήρανσης του πληθυσμού στην ΕΕ και θα αντισταθμίσουν την εξάρτηση μεταξύ των εργαζομένων και των συνταξιούχων.

Η Κοινή Έκθεση για την Απασχόληση του 2000²⁶ σημειώνει την πρόοδο που σημειώθηκε για την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης, το οποίο κατά το 1999 ανήλθε στο 62.2%. Επίσης, τονίζει τους τομείς όπου χρειάζονται περαιτέρω προσπάθειες και σημειώνει την ανησυχητική αύξηση των ελλείψεων δεξιοτήτων και τις αναντιστοιχίες μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας. Ενώ αυτό το φαινόμενο είναι έντονο σε τομείς που απασχολούν εργαζόμενους με υψηλή ειδίκευση που είναι απαραίτητοι για την ανάπτυξη της βασιζόμενης στη γνώση οικονομίας, οι ελλείψεις σε παραδοσιακούς τομείς με χαμηλά ειδικεύση, όπως η γεωργία και ο τουρισμός, παραμένουν ακόμα και όπου υπάρχουν υψηλά ποσοστά ανεργίας παρόλες τις προσπάθειες που καταβάλλονται για την καταπολέμησή του. Οι ελλείψεις αυτές μπορούν να απειλήσουν την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ στην παγκόσμια οικονομία.

Πράγματι, η ικανότητα διαφόρων κρατών και περιφερειών της ΕΕ να αντισταθμίζουν τις δημογραφικές συνέπειες και να κινητοποιούν τους αχρησιμοποίητους εργασιακούς πόρους, ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό και επομένως η μετανάστευση θα συμβάλει στην αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων σε ορισμένες χώρες ως στοιχείο της συνολικής στρατηγικής για την προώθηση της ανάπτυξης και τη μείωση της ανεργίας. Ενώ έχουν ήδη θεσπιστεί διαδικασίες στο επίπεδο της ΕΕ για τον συντονισμό των πολιτικών σε ορισμένους τομείς προκειμένου να διευκολυνθεί η

²⁴ Το ποσοστό συνέχισε να μειώνεται κατά τη διάρκεια του 2000 και προς το παρόν βρίσκεται στο 8,4% ή λίγο περισσότερο από 14.000.000 ανέργους.

²⁵ «Η μελλοντική εξέλιξη της κοινωνικής προστασίας από μακροπρόθεσμη σκοπιά : ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις» (COM (2000)622)

²⁶ COM(2000)551 (τελικό)

λειτουργία της Ενιαίας Αγοράς, κυρίως η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών, κεφαλαίων, υπηρεσιών και των εργαζομένων της ΕΕ και άλλων πολιτών, δεν έχει δοθεί επαρκής προσοχή στο ρόλο που διαδραματίζουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας της ΕΕ, θέμα το οποίο, λόγω της αυξανόμενης σημασίας του, πρέπει να μελετηθεί επί του παρόντος.

Η κατάσταση των μεταναστών στην αγορά εργασίας της ΕΕ

Η μελέτη της κατάστασης των μεταναστών στην αγορά εργασίας της ΕΕ απέδειξε ότι από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 υπάρχει αυξανόμενη πόλωση μεταξύ της κατάστασης των ειδικευμένων και των ανειδίκευτων μεταναστών. Ο αριθμός των μεταναστών στο εργατικό δυναμικό χωρίς ή με λίγα προσόντα αυξάνεται από το 1992 όπου υπάρχει ζήτηση για παράδειγμα, στη γεωργία, στις οικοδομές, στις οικιακές και προσωπικές υπηρεσίες και στην εποχική εργασία στον τουρισμό (ξενοδοχεία και βιομηχανία τροφοδοσίας) καθώς και σε ορισμένους τομείς της βιομηχανίας. Όσον αφορά τους ειδικευμένους εργαζόμενους, υπάρχει σήμερα η θέληση πρόσληψης μεταναστών με ειδικές δεξιότητες στην αγορά εργασίας για την κάλυψη αναγκών που δεν μπορούν να καλυφθούν από το υπάρχον εργατικό δυναμικό, ούτε και στις περιοχές με μεγάλη ανεργία. Ταυτόχρονα, γίνεται πιο έντονος ο παγκόσμιος ανταγωνισμός για αυτό το ειδικευμένο προσωπικό (για παράδειγμα στον τομέα της τεχνολογίας πληροφοριών).

Μολονότι τα στοιχεία για τους μετανάστες που έχουν πρόσφατα αφιχθεί δεν είναι εκτεταμένα, εν μέρει λόγω του μεγάλου αριθμού παρανόμων και λαθραίων εργαζομένων που πιστεύεται ότι εργάζονται σε ορισμένα κράτη μέλη, τα επίσημα στοιχεία (η ευρωπαϊκή έρευνα για το εργατικό δυναμικό) δείχνουν ότι τα πρότυπα των ποσοστών απασχόλησης είναι σε γενικές γραμμές χειρότερα για τους μετανάστες πρώτης γενιάς - ιδιαίτερα για τις γυναίκες - απ' ό,τι για τον πληθυσμό συνολικά. Πρόσφατες μελέτες της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για τις εθνικές διακρίσεις στην αγορά εργασίας απεκάλυψαν από στατιστική άποψη σημαντικά επίπεδα διακρίσεων σε ορισμένα κράτη μέλη. Επιπλέον, οι πληθυσμοί των μεταναστών συχνά έχουν υψηλότερο ποσοστό εγκατάλειψης του σχολείου από τους αυτόχθονες πληθυσμούς. Αυτό συχνά αντανακλάται σε γλωσσικές δυσκολίες, ιδιαίτερα μεταξύ των προσφάτως αφιχθέντων, καθώς και σε προβλήματα που συνδέονται με την ένταξη στο εκπαιδευτικό σύστημα.

Τα τελευταία έτη ορισμένες μελέτες προσπάθησαν να αξιολογήσουν τον οικονομικό αντίκτυπο της νόμιμης μετανάστευσης σε διάφορα κράτη μέλη και κυρίως τη Γερμανία, τη Δανία και την Αυστρία. Αυτές οι μελέτες αποδεικνύουν ότι, παρόλο που υπάρχουν τόσο θετικές όσο και αρνητικές συνέπειες, ειδικότερα σε τοπικό επίπεδο, αυτές τείνουν να εξισορροπηθούν και συνολικά οι μετανάστες έχουν θετικό αντίκτυπο στην οικονομική ανάπτυξη και δεν επιβαρύνουν το κράτος πρόνοιας. Η αντίληψη ότι η μετανάστευση συντελεί στην ανεργία δεν προκύπτει από αυτές τις μελέτες που δείχνουν ότι αντίθετα, οι μετανάστες γενικά καλύπτουν θέσεις απασχόλησης που παρέμεναν κενές ακόμα και όπου υπήρχε μεγάλο ποσοστό ανεργίας στον τοπικό πληθυσμό. Αυτό αντανακλά παλαιότερες εργασίες στις ΗΠΑ, τον Καναδά και την Αυστραλία που δικαιολόγησαν τις συνεχόμενες πολιτικές μετανάστευσης, οι οποίες αποβλέπουν στην προσέλκυση ετήσιων ποσοστών μεταναστών σε συγκεκριμένους τομείς. Βεβαίως, είναι δύσκολη η αξιολόγηση του αντίκτυπου των παράνομων μεταναστών που απασχολούνται στην ΕΕ διότι ο αριθμός και ο τόπος στον οποίο βρίσκονται δεν μπορούν να εκτιμηθούν με ακρίβεια. Παρόλο, που οι εν λόγω μετανάστες και σε πολλές περιοχές οι νόμιμοι μετανάστες με χαμηλές δεξιότητες, αναμφισβήτητα συνεισφέρουν βραχυπρόθεσμα στην οικονομία, η παρουσία τους μπορεί επίσης να εμποδίσει την εφαρμογή διαρθρωτικών αλλαγών που είναι αναγκαίες για τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη.

Τα οικονομικά οφέλη μπορεί να είναι περισσότερα για τους μετανάστες με υψηλή ειδίκευση που καλύπτουν ζήτηση δεξιοτήτων, απ' ό,τι για τους λιγότερους ειδικευμένους, οι οποίοι μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις, να συναγωνίζονται με τους εργαζόμενους, υπηκόους της χώρας για τις θέσεις απασχόλησης. Οι περισσότεροι παράνομοι μετανάστες βρίσκουν απασχόληση στους τομείς

που απαιτούν λιγότερα προσόντα (για παράδειγμα, στη γεωργία και τις σχετικές βιομηχανίες, στην τροφοδοσία, στον καθαρισμό) και συχνά οι μισθοί τους είναι χαμηλότεροι από αυτούς του τοπικού εργατικού δυναμικού και μερικές φορές οι συνθήκες εργασίας τους μπορούν να οδηγήσουν σε εκμετάλλευση και κοινωνική αναταραχή. Αφετέρου, η περιφερειακή και τομεακή συγκέντρωση των μεταναστών μπορεί να σημαίνει ότι αντιπροσωπεύουν σημαντική δύναμη στην τοπική οικονομία.

Παρόλο που οι δυσκολίες σε ορισμένες τομείς που παραδοσιακά προσέλκυναν μετανάστες (κυρίως οι οικοδομές, τα ορυχεία κι η βιομηχανία) οδήγησαν σε μεγαλύτερα επίπεδα ανεργίας μεταξύ των μεταναστών απ' ό,τι των υπηκόων μερικών χωρών, είναι επίσης προφανές ότι οι μετανάστες αποδείχθηκαν περισσότερο ευέλικτοι όσον αφορά την αντιμετώπιση ανάλογων προβλημάτων στα πρόσφατα έτη, ειδικότερα διότι μετακινήθηκαν στον τομέα υπηρεσιών και δημιούργησαν τις δικές τους μικρές επιχειρήσεις. Επίσης, συχνά υπάρχουν συνολικά κέρδη στην παραγωγικότητα στους τομείς που απασχολούν μετανάστες και στις σχετικές βιομηχανίες. Εκτιμάται ότι στη γεωργία, σε μερικές βιομηχανίες και σε μερικές επιχειρηματικές υπηρεσίες η έλλειψη μεταναστών θα είχε αρνητικές συνέπειες στο σχετικό τομέα.²⁷

Όσον αφορά τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης η παρουσία νομίμως εργαζομένων μεταναστών και των οικογενειών τους, μπορεί, τουλάχιστο βραχυπρόθεσμα, να αποτελέσει θετικό παράγοντα έναντι της μείωσης και γήρανσης του πληθυσμού, ακόμα και αν υφίσταται αρχικό κόστος εγκατάστασης. Η ύπαρξη αποτελεσματικών μέτρων ένταξης για τους υπηκόους τρίτων χωρών που θα τους εξασφαλίζουν αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης και εργασίας ενισχύει την κοινωνικοοικονομική συνεισφορά τους στη χώρα υποδοχής τους. Η απουσία ανάλογων πολιτικών, που οδηγούν στις διακρίσεις και τον κοινωνικό αποκλεισμό, μπορεί να καταλήξουν σε μεγαλύτερο μακροπρόθεσμο κόστος προς την κοινωνία.

²⁷ «Αξιολόγηση των πιθανών μεταναστευτικών πιέσεων και τον αντίκτυπο τους στην αγορά εργασίας μετά τη διεύρυνση της ΕΕ προς την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη», Μέρος 1, John Salt et al, Έκθεση έρευνας RR138, Τμήμα Εκπαίδευσης και Απασχόλησης (HB), Δεκέμβριος 1999

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΠΡΟΣΦΑΤΩΝ Η ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/1971 όσον αφορά την επέκτασή του στους υπηκόους τρίτων χωρών (COM(97)561 τελικό (υποβλήθηκε στο 1997)

Πρόταση για κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1612/1968 για την ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων εντός της Κοινότητας (COM (98) 394 τελικό (υποβλήθηκε το 1998)

Οδηγία περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως της φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής (οδηγία 43/2000, ΕΕ L 180 της 19/7/2000, που εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2000)

Οδηγία για τις διακρίσεις στην απασχόληση λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (COM(99) 565 τελικό) (υποβλήθηκε τον Οκτώβριο του 1999)

Απόφαση του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος δράσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων 2001-2006 (COM (2000) 649) (που εγκρίθηκε τον Οκτώβριο του 2000)

Οδηγία για το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση (που υποβλήθηκε τον Δεκέμβριο του 1999) τροποποιημένη απόδοση τον Οκτώβριο του 2000

Οδηγία για το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν επί μακρό χρονικό διάστημα σε κράτος μέλος (Φεβρουάριος του 2001) ;

Οδηγία για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής λόγω σπουδών ή επαγγελματικής κατάρτισης (πρώτο εξάμηνο του 2001)

Οδηγία για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής λόγω μη αμειβόμενων δραστηριοτήτων (πρώτο εξάμηνο του 2001)

Οδηγία για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής λόγω αμειβόμενης απασχόλησης ή απασχόλησης ως ελεύθερου επαγγελματία (πρώτο εξάμηνο του 2001)

Κινητοποίηση για τη συλλογή στατιστικών που αφορούν τη μετανάστευση βάσει της συλλογής που εγκαινιάστηκε το 1998 (πρώτο εξάμηνο του 2001)

Ανακοίνωση για την πολιτική επαναπατριsmού (πρώτο εξάμηνο του 2001)

Προτάσεις για τη διαδικασία συντονισμού και ελέγχου της εφαρμογής της κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης

Προτάσεις για κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για την προώθηση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών αναφορικά με οριζόντια μέτρα για τη στήριξη της ανταλλαγής εμπειριών και την ανάπτυξη καλών πρακτικών