

EL

EL

EL



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 8.10.2008
COM(2008) 611 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ:
ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ, ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΕΡΓΕΙΩΝ**

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ:
ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ, ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΕΡΓΕΙΩΝ**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ως παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης μπορεί να οριστεί η εξωτερική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία βασίζεται στην πραγματική εταιρική σχέση με τις τρίτες χώρες, είναι πλήρως ενσωματωμένη στις άλλες εξωτερικές πολιτικές της ΕΕ και καλύπτει όλα τα θέματα της μετανάστευσης και του ασύλου κατά τρόπο συνολικό και ισόρροπο. Η παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης θεσπίστηκε το 2005 και εκφράζει τη φιλοδοξία της Ευρωπαϊκής Ένωσης να καθιερώσει ένα διατομεακό πλαίσιο διαχείρισης της μετανάστευσης με συνεκτικό τρόπο μέσω του πολιτικού διαλόγου και της στενής πρακτικής συνεργασίας με τις τρίτες χώρες.

Η παγκόσμια προσέγγιση αποτέλεσε ήδη το θέμα τριών ειδικών ανακοινώσεων της Επιτροπής κατά τα τρία τελευταία έτη¹, οι οποίες καθόρισαν βραχυπρόθεσμα μέτρα έναντι ορισμένων ειδικών γεωγραφικών περιοχών και χωρών. Τον Δεκέμβριο του 2007, η παγκόσμια προσέγγιση αποτέλεσε επίσης το θέμα ενδιάμεσης έκθεσης προόδου². Πολλές άλλες ανακοινώσεις, έστω και χωρίς την παγκόσμια προσέγγιση ως κύριο θέμα, έχουν εξετάσει μία ή περισσότερες από τις τρεις βασικές διαστάσεις της, όπως τη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και τη μετανάστευση και ανάπτυξη.

Από τα έγγραφα αυτά καθίσταται προφανές ότι η παγκόσμια προσέγγιση αποτελεί ακόμη διαδικασία εν εξελίξει, παρόλο που έχουν ήδη επιτευχθεί σημαντικά αποτελέσματα. Η σύσταση του κέντρου πληροφόρησης και διαχείρισης της μετανάστευσης στο Μαλί, οι εταιρικές σχέσεις κινητικότητας στο Πράσινο Ακρωτήριο και στη Μολδαβία, η ενίσχυση της ικανότητας των εθνικών υπηρεσιών για την απασχόληση και τη μετανάστευση, όπως αυτή στο Μαρόκο, και το δίκτυο μετανάστευσης των ερευνητών στη Μεσόγειο αποτελούν μερικές από τις πολλά υποσχόμενες πρωτοβουλίες³. Ωστόσο, είναι πλέον καιρός να ενισχυθεί η εξωτερική διαχείριση της μετανάστευσης της ΕΕ, ούτως ώστε να μπορεί να συντονίζεται καλύτερα και να είναι πιο συνεκτική.

Η ανακοίνωση του Ιουνίου 2008 με τίτλο «Μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη» τόνισε την ανάγκη να ενισχυθεί η παγκόσμια προσέγγιση ώστε να εξασφαλισθεί

¹ Μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης: Πρώτος απολογισμός μετά το Hampton Court» - (COM(2005) 621), Η παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης ένα χρόνο μετά: Προς μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική - COM(2006) 735, Για την εφαρμογή μιας παγκόσμιας προσέγγισης της μετανάστευσης στις ανατολικές και νοτιοανατολικές γειτονικές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (COM (2007) 247).

² Ενδιάμεση έκθεση σχετικά με την πρόοδο της συνολικής προσέγγισης στον τομέα της μετανάστευσης - (SEC (2007) 1632)

³ Το κέντρο πληροφόρησης και διαχείρισης της μετανάστευσης (CIGEM), η ευρωμεσογειακή κοινοπραξία για την εφαρμοσμένη έρευνα σχετικά με τη διεθνή μετανάστευση (CARIM) και η εθνική υπηρεσία απασχόλησης και δεξιοτήτων (ANAPEC).

συνεκτική, κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική⁴, και επανέλαβε την αρχή ότι η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων προϋποθέτει πραγματικές εταιρικές σχέσεις και συνεργασία με τρίτες χώρες και ότι τα θέματα της μετανάστευσης θα πρέπει να ενταχθούν πλήρως στην πολιτική της ΕΕ για την ανάπτυξη της συνεργασίας και στην εξωτερική πολιτική, αλλά και να περιλάβουν τα θέματα που πηγάζουν από αυτά. Τα στοιχεία αυτά θα πρέπει επίσης να αναφέρονται στο ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο το οποίο αναμένεται να εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, του οποίου η παρούσα ανακοίνωση θα αποτελεί ένα από τα πρώτα βασικά στοιχεία.

Η ανακοίνωση αποτελεί επίσης απάντηση στην πρόσκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προς την Επιτροπή να συντάξει έκθεση σχετικά με τις ενέργειες για την υλοποίηση της παγκόσμιας προσέγγισης. Εκθέτει προοπτικές και υποδεικνύει ουσιαστικές και μεθοδολογικές βελτιώσεις της παγκόσμιας προσέγγισης, εξετάζοντας κυρίως τους τρόπους για τη βελτίωση του συντονισμού, της συνοχής και των συνεργειών. Η παρούσα ανακοίνωση εξετάζει την καταλληλότητα της θεματικής ανάπτυξης της παγκόσμιας προσέγγισης και υποστηρίζει βαθύτερες και ειδικότερες ενέργειες. Στη συνέχεια επικεντρώνεται στις γεωγραφικές πτυχές και προτείνει πιο διαφοροποιημένη προσέγγιση της συνεργασίας την οποία προσανατολίζει στο ειδικό πλαίσιο των διαφόρων περιοχών και χωρών. Τέλος, εξετάζει την παγκόσμια προσέγγιση ως πλαίσιο συνοχής και συντονισμού για την επίτευξη καλύτερης διαχείρισης των μεταναστευτικών ρευμάτων, και την αποτελεσματικότητά της όσον αφορά τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα.

Η ενίσχυση των εξωτερικών πτυχών του ασύλου και της προστασίας των προσφύγων αποτελεί βασικό στοιχείο της προσέγγισης από τη ΕΕ της μετανάστευσης, αλλά δεν θα εξετασθεί εδώ διότι οι πτυχές αυτές αναλύονται στο σχέδιο πολιτικής για το άσυλο που υπέβαλε η Επιτροπή τον Ιούνιο του 2008⁵.

2. ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΣΤΟ ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Η παγκόσμια προσέγγιση εκφράζει τη σημαντική αλλαγή στην εξωτερική διάσταση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής που σημειώθηκε κατά τα τελευταία έτη, και ιδίως τη μετάβαση από την προσέγγιση που επικεντρώνεται κυρίως στην ασφάλεια, με σκοπό τη μείωση των μεταναστευτικών πιέσεων, σε μια πιο διαφανή και ισόρροπη προσέγγιση που καθοδηγείται από την καλύτερη κατανόηση όλων των πτυχών που άπτονται της μετανάστευσης, που βελτιώνει τα συνοδευτικά μέτρα για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων, καθιστά τη μετανάστευση και την κινητικότητα θετικές δυνάμεις για την ανάπτυξη και αποδίδει μεγαλύτερη σημασία στις πτυχές της αξιοπρεπούς εργασίας στο πλαίσιο των πολιτικών για την καλύτερη διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης.

Η ΕΕ ανέπτυξε τον πολυδιάστατο χαρακτήρα της παγκόσμιας προσέγγισης σε θεματική βάση, η οποία καλύπτει τη νόμιμη μετανάστευση και την κινητικότητα, την παράνομη μετανάστευση και τη μετανάστευση και ανάπτυξη. Της παγκόσμιας προσέγγισης προηγήθηκαν πολλές συγκεκριμένες επιτόπιες ενέργειες, αν και πολλές από αυτές πραγματοποιήθηκαν μεμονωμένα. Ωστόσο, ο χαρακτήρας της παγκόσμιας προσέγγισης απαιτεί να συνδυάζεται συστηματικότερα η δράση της Κοινότητας, των κρατών μελών της ΕΕ και των τρίτων χωρών ή άλλων φορέων, ανάλογα με τους διάφορους θεματικούς τομείς.

⁴ Μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: αρχές, ενέργειες και μέσα, COM(2008) 359.

⁵ Σχέδιο πολιτικής για το άσυλο: Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας σε όλη την ΕΕ - COM(2008) 360.

2.1. Νόμιμη οικονομική μετανάστευση και κινητικότητα

Η ΕΕ στηρίζει τις προσπάθειες για την ενίσχυση των ικανοτήτων των τρίτων χωρών να διαχειρίζονται τη νόμιμη μετανάστευση, μεταξύ άλλων, διευκολύνοντας το έργο των εθνικών υπηρεσιών ή των αυτόνομων κέντρων που είναι αρμόδια για την παροχή συμβουλών σε δυνητικούς μετανάστες και/ή στους υπηκόους τους στο εξωτερικό. Όπως επαναλήφθηκε στην ανακοίνωση του Ιουνίου για μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη, οι τρίτες χώρες θα πρέπει να θεωρούνται επίσης εταίροι όταν πρόκειται για την κάλυψη αναγκών σε εργατικό δυναμικό στην ΕΕ, αλλά παράλληλα πρέπει να τηρείται η αρχή της κοινοτικής προτίμησης προς τους πολίτες της ΕΕ. Επομένως, η ΕΕ πρέπει να επενδύσει στην ενημέρωση των δυνητικών μεταναστών σχετικά με τις νόμιμες δυνατότητες εισόδου στην ΕΕ και τους κινδύνους που περικλείει η επιλογή της παράνομης μετανάστευσης, καθώς και σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους στις χώρες προορισμού. Για το σκοπό αυτό, θα συσταθεί σε εύθετο χρόνο μια ιστοπύλη για τη μετανάστευση που θα βοηθά τους δυνητικούς μετανάστες να κατανοήσουν τους κανόνες και τις διαδικασίες που εφαρμόζονται για τη νόμιμη είσοδο στην ΕΕ και στα κράτη μέλη της. Οι πληροφορίες αυτές θα ανακοινώνονται επίσης με στοχοθετημένες ενημερωτικές εκστρατείες. Επίσης, είναι σημαντικές οι πιλοτικές εταιρικές σχέσεις κινητικότητας, εκ των οποίων οι δύο πρώτες υπεγράφησαν στις 5 Ιουνίου 2007 με τη Δημοκρατία της Μολδαβίας και τη Δημοκρατία του Πράσινου Ακρωτηρίου, διότι καθιερώνουν ένα γενικό πλαίσιο για τη διαχείριση της μετανάστευσης με μεμονωμένες τρίτες χώρες.

Μια πιο ανεπτυγμένη κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να αναζητήσει τρόπους ώστε να υπάρχει αντιστοιχία ανάμεσα στη ζήτηση και την προσφορά εργασίας, και οι εργαζόμενοι μετανάστες να έχουν πιο ευέλικτη πρόσβαση. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να ενταθούν οι προσπάθειες και να δοθεί προτεραιότητα σε τομείς όπως η αναγνώριση των τίτλων σπουδών αλλοδαπής, η διερεύνηση της δυνατότητας μεταφοράς των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και λοιπών δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης, η προώθηση της ένταξης στην αγορά εργασίας και στα δύο άκρα της μεταναστευτικής πορείας, καθώς και η κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών και η ανάπτυξη διαπολιτισμικών δεξιοτήτων. Επίσης, είναι άκρως απαραίτητο να διασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή της δέσμης νομοθετικών μέτρων που αφορά τις θεωρήσεις εισόδου των ερευνητών⁶ που προωθεί την εισδοχή και την κινητικότητα των υπηκόων τρίτων χωρών για ερευνητικούς σκοπούς.

Η κινητικότητα για βραχεία διαμονή και στο πλαίσιο επαγγελματικών ταξιδιών αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σημασία για την οικονομική ανάπτυξη της ΕΕ. Επομένως, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της έχουν συμφέρον να προωθήσουν τη βραχυπρόθεσμη κινητικότητα, κυρίως απλουστεύοντας τους όρους μετακίνησης των ταξιδιωτών που είναι πρόσωπα «καλής πίστεως» από ορισμένες τρίτες χώρες, και ιδίως από τις γειτονικές χώρες της ΕΕ. Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), το οποίο θα τεθεί σε λειτουργία το 2009, θα συνοδεύεται από τη βαθμιαία διάθεσή του, έως το 2011, σε όλες τις τρίτες χώρες που υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης. Επιπλέον, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Ιουνίου 2008, η Επιτροπή θα υποβάλει, στις αρχές του 2010, πρόταση για σύστημα καταχωρημένων ταξιδιωτών.

Επίσης, ο Κοινοτικός Κώδικας Θεωρήσεων⁷ θα προωθήσει την παροχή πληροφοριών και την ασφάλεια δικαίου για τους αιτούντες θεώρηση και θα ενισχύσει τα διαδικαστικά εχέγγυα

⁶ ΕΕ L 289 της 3.11.2005, σ. 15, ΕΕ L 289 της 3.11.2005, σ. 23, ΕΕ L 289 της 3.11.2005, σ. 26.

⁷ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Κοινοτικού Κώδικα Θεωρήσεων - (COM(2006) 403).

απαιτώντας να αιτιολογείται κάθε απόρριψη αίτησης θεώρησης. Οι εναρμονισμένες διαδικασίες θα συμβάλουν στην ίση μεταχείριση των αιτούντων θεώρηση και θα υπάρχουν διατάξεις για τη χορήγηση περισσότερων θεωρήσεων πολλαπλής εισόδου μακράς ισχύος στους αιτούντες που είναι πρόσωπα «καλής πίστεως».

Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή προτείνει:

- να εφαρμοστεί και, στη συνέχεια, να αξιολογηθεί η πρώτη γενιά εταιρικών σχέσεων κινητικότητας προκειμένου να χρησιμοποιούνται ως βασικός μηχανισμός για τη στρατηγική συνεργασία με ορισμένες τρίτες χώρες, και συγχρόνως να λαμβάνονται υπόψη οι εξωτερικές προτεραιότητες της ΕΕ·
- να αναπτυχθούν περισσότερο οι ικανότητες των κρατών και τα κέντρα πληροφόρησης και διαχείρισης της μετανάστευσης στις ενδιαφερόμενες χώρες, αφού ληφθούν υπόψη οι διάφορες υπό εξέλιξη εμπειρίες·
- να χρησιμοποιούνται συστηματικότερα οι δίαυλοι πληροφόρησης ώστε να ενημερώνονται οι μετανάστες σχετικά με τους όρους εισδοχής, τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους, περιλαμβανομένων των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, και να προετοιμάζονται για την ενσωμάτωσή τους, ενδεχομένως και σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους στις τρίτες χώρες·
- να αναπτυχθούν τα μέσα που επιδιώκουν να ευνοήσουν την αντιστοίχιση προσφοράς και ζήτησης και να ενθαρρυνθεί η συνεργασία μεταξύ των γραφείων ευρέσεως εργασίας και των βασικών οργανισμών των κρατών μελών και των τρίτων χωρών·
- να ενθαρρύνεται η ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών, των ενώσεων μεταναστών και των ενώσεων της διασποράς, καθώς και περιφερειακών και τοπικών φορέων στις τρίτες χώρες στον τομέα της ένταξης των μεταναστών·
- να δοθούν κίνητρα για την κυκλική μετανάστευση με τη θέσπιση ή ενίσχυση των νομικών και επιχειρησιακών μέτρων όπως:
 - ο συνδυασμός των βέλτιστων πρακτικών και η ανάληψη πιλοτικών πρωτοβουλιών σχετικά με την κυκλική μετανάστευση ώστε αυτή να συμβάλει περισσότερο στην ανάπτυξη των χωρών προέλευσης και να διασφαλιστεί ότι η κινητικότητα αυτή ανταποκρίνεται πράγματι στις ανάγκες της αγοράς στις χώρες προορισμού, και ότι δεν συμβάλλει στη διαρροή εγκεφάλων· η αναζήτηση ειδικών μέσων που διευκολύνουν την κυκλική μετανάστευση και την κυκλοφορία εγκεφάλων, όπως οι «διπλές θέσεις» (παραδείγματος χάρη, για τα ιατρικά επαγγέλματα, τους εκπαιδευτικούς και τους ερευνητές) και η συνεργασία μεταξύ των εργοδοτών του δημόσιου τομέα και των οργανισμών των κρατών μελών της ΕΕ και των χωρών καταγωγής των μεταναστών, που θα βοηθήσουν τους μετανάστες να επανενταχθούν στην αγορά εργασίας της χώρας προέλευσης,
 - η αναζήτηση τρόπων να χορηγηθεί στους νόμιμους μετανάστες το δικαίωμα εισόδου κατά προτεραιότητα ώστε να παρατείνουν τη νόμιμη παραμονή τους στην ΕΕ και η εξέταση της δυνατότητας μεταφοράς των κεκτημένων κοινωνικών δικαιωμάτων στις τρίτες χώρες, και ιδίως η καταβολή των συντάξεων, μπορεί να διευκολύνουν αυτή την κινητικότητα.

- Να συσταθούν κοινά κέντρα υποβολής αιτήσεων θεώρησης ούτως ώστε να καταστεί ευκολότερη η υποβολή αιτήσεων.

• 2.2. Καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης

Η ΕΕ παρέχει συνδρομή για την ενίσχυση της διαχείρισης των συνόρων στις τρίτες χώρες, για την ενίσχυση της ικανότητας των φρουρών των συνόρων και για τους αρμόδιους για θέματα μετανάστευσης, για τη χρηματοδότηση των ενημερωτικών εκστρατειών σχετικά με τους κινδύνους που συνδέονται με την παράνομη μετανάστευση, για τη βελτίωση των συνθηκών υποδοχής και την ανάπτυξη της χρήσης των βιομετρικών τεχνολογιών ώστε τα ταξιδιωτικά έγγραφα ή δελτία ταυτότητας να είναι πιο ασφαλή. Ο Οργανισμός FRONTEX και τα δίκτυα των αξιωματικών συνδέσεων μετανάστευσης διαδραμάτισαν ουσιαστικό ρόλο στην επίτευξη προόδου στο θέμα αυτό. Το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να εξετάσει την διεύρυνση των καθηκόντων του οργανισμού FRONTEX όσον αφορά τη στήριξη που μπορεί να παράσχει ο οργανισμός στις τρίτες χώρες για τη διαχείριση των συνόρων. Επιπλέον, έχουν συναφθεί συμφωνίες επανεισδοχής μεταξύ της Κοινότητας και έντεκα τρίτων χωρών. Πρόσφατα ολοκληρώθηκε άλλη μία διαδικασία διαπραγματεύσεων, ενώ πρέπει ακόμη να συνεχιστούν τέσσερις εντολές διαπραγματεύσεων. Οι πρακτικές λεπτομέρειες αυτών των συμφωνιών θα απαιτήσουν αποτελεσματική συνεργασία και συνοδευτικά μέτρα για την επιστροφή και την επανένταξη των μεταναστών στη χώρα καταγωγής τους.

Για την αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου και την εμπορία ανθρώπων, η Κοινότητα υποστηρίζει και προωθεί την κύρωση και εφαρμογή διεθνών μέσων, την κατάρτιση και εφαρμογή εθνικών σχεδίων δράσης κατά της εμπορίας ανθρώπων, νομοθετικές βελτιώσεις, καθώς και την πρόληψη, επανένταξη και αποκατάσταση των θυμάτων. Το σχέδιο δράσης του Ουαγκαντούγκου του Νοεμβρίου 2006 (που αποτελεί πλέον μέρος της εταιρικής σχέσης ΕΕ-Αφρικής για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την απασχόληση) δημιούργησε προοπτικές νέας συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Αφρικής σ' αυτόν τον τομέα.

Τέλος, η ΕΕ πρέπει να συνεχίσει τις προσπάθειες για διάλογο και συντονισμένη δράση με τις χώρες εταίρους σε ορισμένες περιοχές.

Συνεπώς, η Επιτροπή προτείνει:

- να υπάρχουν και να παρέχονται έγκαιρες και ενημερωμένες πληροφορίες σχετικά με την εξέλιξη των μεταναστευτικών οδών προς την ΕΕ, μέσω της προώθησης αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεδομένων, τα οποία θα συλλέγονται αφενός στις χώρες αποστολής και αφετέρου στις χώρες προορισμού, να μελετώνται οι νέες επιστημονικές μέθοδοι και να χρησιμοποιούνται πλήρως οι νέες τεχνολογίες, όπως το ηλεκτρονικό σύστημα χαρτογράφησης·
- να δοθεί βοήθεια στις κυριότερες τρίτες χώρες ώστε να ενισχύσουν τη διαχείριση της μετανάστευσης, π.χ. με την ανταλλαγή εμπειριών σε ζητήματα ελέγχου των συνόρων, την εκπαίδευση των συνοριοφυλάκων και την ανταλλαγή επιχειρησιακών πληροφοριών·
- να στηριχθούν οι τρίτες χώρες στη θέσπιση και εφαρμογή εθνικών στρατηγικών για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων σύμφωνα με τα πρότυπα της ΕΕ·

- να στηριχθούν οι τοπικοί οργανισμοί που προσπαθούν να ευαισθητοποιήσουν τους δυνητικούς μετανάστες, ώστε αυτοί να παραμείνουν στις χώρες τους, και να τους βοηθήσουν να βρουν εργασία εκεί·
- να εντατικοποιηθούν, με την ενεργό συμμετοχή των χωρών καταγωγής και διέλευσης, ιδίως στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, οι κοινές επιχειρήσεις και η συνεργασία για τη δημιουργία υποδομών επιτήρησης των συνόρων στο πλαίσιο ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (EUROSUR)·
- παράλληλα με την σταθερότερη τοποθέτηση της πολιτικής για την επανεισδοχή στο πλαίσιο της παγκόσμιας προσέγγισης και των προτεραιοτήτων της και με τη χρησιμοποίηση του δυναμικού των εταιρικών σχέσεων κινητικότητας, να ενταθούν οι προσπάθειες για τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής μεταξύ της ΕΚ και των κυριότερων χωρών προέλευσης και διέλευσης· να εξασφαλιστεί ότι οι τρίτες χώρες εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους όσον αφορά την επανεισδοχή προσώπων τα οποία διαμένουν παράνομα στην ΕΕ, δυνάμει ενδεχομένως και της συμφωνίας του Κοτονού, καθώς και όσον αφορά την αναγνώριση εγγράφων ώστε να διευκολύνουν την επιστροφή των μεταναστών που δεν διαθέτουν έγγραφα ταυτότητας και να παρέχουν την απαραίτητη βοήθεια για την επανεισδοχή τους· να εξασφαλιστεί, μέσω της κατάρτισης, η ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών και καθοδήγηση, ώστε όλες οι επιχειρήσεις επαναπατρισμού να πραγματοποιούνται με αξιοπρέπεια και σύμφωνα με τα πρότυπα για τα ανθρώπινα δικαιώματα, και να ενισχυθεί η συνεργασία, ώστε να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα αυτών των επαναπατρισμών·
- να ενθαρρύνονται οι τρίτες χώρες να κυρώνουν και να εφαρμόζουν τα διεθνή μέσα για την πάταξη του λαθρεμπορίου και την εμπορία ανθρώπων·
- να ενισχυθεί, σε παγκόσμιο επίπεδο, η συνεργασία στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών, και ιδίως η συνεργασία με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών, για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων·
- να δοθεί η δέουσα σημασία στο θέμα της εμπορίας ανθρώπων στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου και του διαλόγου για τη συνεργασία με τις χώρες εταίρους και τους περιφερειακούς οργανισμούς όπως η Αφρικανική Ένωση, η Οικονομική Κοινότητα Κρατών της Δυτικής Αφρικής (ECOWAS), η Κοινότητα για την Ανάπτυξη της Μεσημβρινής Αφρικής (KAMA), ο Σύνδεσμος Κρατών Νοτιοανατολικής Ασίας (ASEAN) και η Ευρωασιατική συνάντηση (ASEM)·
- να δοθεί προτεραιότητα στην εφαρμογή του σχεδίου δράσης του Ουαγκαντούγκου, να στηριχθούν οι περιφερειακές οργανώσεις στην κατάρτιση στρατηγικών και σχεδίων δράσης κατά της εμπορίας ανθρώπων και να εξασφαλιστεί η εφαρμογή όσων υπάρχουν ήδη.

2.3. Μετανάστευση και ανάπτυξη

Υπάρχουν πολλές εν εξελίξει και πρόσφατες πρωτοβουλίες στον τομέα της μετανάστευσης και ανάπτυξης, όπως οι πρωτοβουλίες που ευνοούν το θετικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη από τις αποστολές των εμβασμάτων των μεταναστών και που μειώνουν τα έξοδα αποστολής εμβασμάτων. Έχουν αναληφθεί επίσης και άλλες πρωτοβουλίες οι οποίες αποσκοπούν στο να μπορέσουν τα μέλη της διασποράς να συνεισφέρουν στη χώρα καταγωγής τους και στην προσωρινή επιστροφή μεταναστών υψηλών προσόντων, και οι οποίες σημείωσαν επιτυχία,

παράλληλα με πρωτοβουλίες που αφορούν την κυκλική μετανάστευση με σκοπό την ανάπτυξη και μέτρα που επικεντρώνονται στη διαρροή εγκεφάλων και στις δεοντολογικές προδιαγραφές πρόσληψης, ιδίως όσον αφορά τους επαγγελματίες του τομέα της υγείας.

Οι ενέργειες για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη θα πρέπει τώρα να αποκτήσουν μεγαλύτερο βάθος και να βελτιωθούν. Οι στόχοι, οι αρχές και οι οργανωτικές πτυχές της ευρωπαϊκής κοινής αντίληψης για την ανάπτυξη⁸ θα πρέπει να εφαρμόζονται προκειμένου να ενισχυθούν οι προσπάθειες της ΕΕ για την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της μετανάστευσης, με ιδιαίτερη έμφαση στα θέματα απασχόλησης, διακυβέρνησης και δημογραφικών εξελίξεων.

Οι μεταναστευτικές πολιτικές θα πρέπει να ενταχθούν κατά τρόπο διαρθρωμένο στις πολιτικές για την υγεία, την εκπαίδευση και το ανθρώπινο κεφάλαιο, καθώς και στις στρατηγικές κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης. Η μεταναστευτική και αναπτυξιακή πολιτική θα πρέπει επίσης να εστιαστεί πολύ περισσότερο στην οικονομική μεταρρύθμιση και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και την κοινωνικοοικονομική κατάσταση στις χαμηλού και μέσου εισοδήματος χώρες, καθώς και στις περιοχές όπου υπάρχει μεγάλη μεταναστευτική πίεση. Αυτό θα σήμαινε προώθηση της πρόσβασης σε ποιοτική εκπαίδευση για όλους, την ανάπτυξη και βελτίωση των συστημάτων επαγγελματικής κατάρτισης και την ενίσχυση των ικανοτήτων διαχείρισης, καθώς και την περαιτέρω ανάπτυξη του ρόλου των επίσημων αγορών εργασίας.

Η εταιρική σχέση ΕΕ-Αφρικής για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την απασχόληση, που θεσπίστηκε το 2007, παρέχει τώρα ένα πλαίσιο για το σκοπό αυτό στις αφρικανικές χώρες. Σε άλλες περιοχές όπως η Ανατολική Ευρώπη και η Ασία, τα υφιστάμενα πλαίσια συνεργασίας και οι εταιρικές σχέσεις κινητικότητας αποτελούν δυνητικά μέσα για το σκοπό αυτό. Παράλληλα με την προσέγγιση που αφορά το ανθρώπινο κεφάλαιο και την απασχόληση, είναι απαραίτητο να ληφθούν μέτρα στους τομείς των άμεσων ξένων επενδύσεων και του εμπορίου. Επιπλέον, η ΕΕ θα πρέπει να χαράξει μια πολιτική που να λαμβάνει υπόψη τις πρόσφατες εξελίξεις, όπως οι αυξανόμενες επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στις μεταναστευτικές μετακινήσεις.

Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή προτείνει:

- να καταβληθεί προσπάθεια για την αποτελεσματική, ασφαλή και με χαμηλό κόστος αποστολή εμβασμάτων, ώστε να αυξηθεί ο αντίκτυπος στην ανάπτυξη:
 - με τη βελτίωση των στατιστικών και τη στήριξη της ανάπτυξης του χρηματοπιστωτικού τομέα,
 - με τη δημιουργία περιβάλλοντος ευνοϊκού για άμεσες ξένες επενδύσεις στις χώρες καταγωγής των μεταναστών, περιλαμβανομένης της παραγωγικής επένδυσης των εμβασμάτων των μεταναστών, και στο πλαίσιο αυτό συνεργασία με τον χρηματοπιστωτικό τομέα προκειμένου να ενθαρρυνθεί η κινητικότητα των επενδυτικών κεφαλαίων,

⁸ Κοινή δήλωση του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών συνεργομένων στα πλαίσια του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την αναπτυξιακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: «Η ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη», 2006/C46/01

- με την παρότρυνση προς τα κράτη μέλη να θεσπίσουν επίσης ρυθμίσεις, δυνάμει της οδηγίας σχετικά με τις υπηρεσίες πληρωμών, για τις μονομερείς συναλλαγές στις οποίες τουλάχιστον ένας από τους παρόχους υπηρεσιών πληρωμής είναι εγκατεστημένος εκτός του ΕΟΧ, ούτως ώστε να μπορούν να αποστέλλονται τα εμβάσματα με μεγαλύτερη διαφάνεια και με τη δέουσα προστασία των καταναλωτών,
 - με την σύσταση, σε στενή συνεργασία με την Αφρικανική Ένωση και την Παγκόσμια Τράπεζα, ενός ινστιτούτου εμβασμάτων στην Αφρική και με την εντατικοποίηση των εργασιών για τα εμβάσματα ιδίως στα Δυτικά Βαλκάνια.
- να προωθηθούν και να υποστηριχθούν οι πρωτοβουλίες των ομάδων μεταναστών και των οργανώσεων της διασποράς για τη συμμετοχή τους στις πολιτικές πρωτοβουλίες της ΕΕ μαζί με τις χώρες και τις περιοχές καταγωγής τους και σχετικά με αυτές, ώστε:
 - να χρησιμοποιηθεί καλύτερα το ανθρώπινο και οικονομικό δυναμικό της διασποράς για την ανάπτυξη των χωρών εταίρων, μέσω στοχοθετημένων πρωτοβουλιών σε τομείς όπως η διευκόλυνση του εμπορίου, η προώθηση των επενδύσεων και η διακρατική δικτύωση,
 - να υποστηριχθούν οι προσπάθειες των χωρών καταγωγής των μεταναστών, ώστε να φθάσουν μέχρι τις κοινότητες της διασποράς τους,
 - να στηριχθούν οι ομάδες μεταναστών που ασχολούνται με δραστηριότητες για την ανάπτυξη στις χώρες καταγωγής τους,
 - να ενθαρρυνθούν οι πρωτοβουλίες που επιτρέπουν στους μετανάστες και στα μέλη της διασποράς να ζητούν συμβουλές σε θέματα διοίκησης επιχειρήσεων, να έχουν δυνατότητες μικροπιστώσεων και βοήθεια για τη σύσταση μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις χώρες καταγωγής τους.
 - να ενισχυθεί η διάσταση «Συνοχή της αναπτυξιακής πολιτικής» (ΣΑΠ) της σχέσης μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης σε στενή συνεργασία με τις ενδιαφερόμενες χώρες και με ιδιαίτερη έμφαση στη διαρροή εγκεφάλων, μέσω:
 - της βαθύτερης κατανόησης σε κάθε συγκεκριμένο τομέα της έκτασης των σημερινών και μελλοντικών επιπτώσεων που έχει η διαρροή εγκεφάλων,
 - της προώθησης της χάραξης και της εφαρμογής πολιτικής ειδικής για κάθε χώρα για τη «διαφύλαξη των ικανοτήτων ανάπτυξης», με βάση την κατάρτιση, την διατήρηση, τις δεοντολογικές προδιαγραφές πρόσληψης και τον επαναπατρισμό,⁹
 - της αναζήτησης του καλύτερου δυνατού τρόπου ανάπτυξης των δεοντολογικών προδιαγραφών πρόσληψης του προσωπικού των υπηρεσιών υγείας από τρίτες χώρες, στο πλαίσιο μιας πράσινης βίβλου σχετικά με το ευρωπαϊκό δυναμικό εργαζομένων στον τομέα της υγείας.

⁹ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με τη συνοχή της αναπτυξιακής πολιτικής, SEC(2008)434/2.

- να προωθηθούν η πρόσβαση σε ποιοτική εκπαίδευση για όλους, η ανάπτυξη και η βελτίωση των συστημάτων επαγγελματικής κατάρτισης και η ενίσχυση των ικανοτήτων διαχείρισης, καθώς και η περαιτέρω ανάπτυξη του ρόλου των επίσημων αγορών εργασίας και των αξιοπρεπών συνθηκών εργασίας στις χαμηλού και μέσου εισοδήματος χώρες, με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών και των ευκαιριών απασχόλησης σε περιοχές όπου υπάρχει μεγάλη μεταναστευτική πίεση·
- να εφαρμοστούν οι στόχοι, οι αρχές και οι οργανωτικές πτυχές της ευρωπαϊκής κοινής αντίληψης για την ανάπτυξη προκειμένου να ενταθούν οι προσπάθειες της ΕΕ για την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της μετανάστευσης, με ιδιαίτερη έμφαση στα θέματα απασχόλησης, διακυβέρνησης και δημογραφικών εξελίξεων·
- να μελετηθεί η σχέση μεταξύ της κλιματικής αλλαγής και της μετανάστευσης και να υπολογισθεί καλύτερα ο αριθμός των θιγόμενων σήμερα και στο μέλλον ανθρώπων.

3. ΣΥΝΑΦΕΙΑ ΤΗΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΣΕ ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΟΥΣ ΟΡΟΥΣ

3.1. Μεταναστευτικές οδοί του Νότου

Η παγκόσμια προσέγγιση εστιάστηκε κατ' αρχάς στην Αφρική και ιδίως στη νοτίως της Σαχάρας Αφρική, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις χώρες κατά μήκος των μεταναστευτικών οδών του Νότου προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και δημιούργησε νέες μορφές διαλόγου και συνεργασίας μεταξύ χωρών από διάφορες περιφερειακές θέσεις, πέρα από τα παραδοσιακά όρια των σχέσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αυτών των χωρών.

Σε πολιτικό επίπεδο, μια σημαντική περιφερειακή διαδικασία που άρχισε με υπουργική συνδιάσκεψη για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη στο Ραμπάτ, τον Ιούλιο του 2006, δημιούργησε ένα πλαίσιο για συνολική δράση, μετά το οποίο ακολούθησαν συγκεκριμένες πρωτοβουλίες, ομάδες εργασίας και μια δεύτερη υπουργική συνδιάσκεψη στο Παρίσι τον Νοέμβριο του 2008. Η παγκόσμια προσέγγιση ήταν το θέμα επίσης της υπουργικής συνδιάσκεψης της Τρίπολης (Νοέμβριος 2006), η οποία, για πρώτη φορά, εγκαινίασε μια κοινή προσέγγιση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όλης της Αφρικής. Η πρώτη ευρωμεσογειακή υπουργική σύνοδος για τη μετανάστευση στην Albufeira (Νοέμβριος 2007) έθεσε προτεραιότητες υπό τη μορφή συγκεκριμένων πρωτοβουλιών συνεργασίας. Η Σύνοδος Κορυφής ΕΕ-Αφρικής στη Λισσαβόνα (Δεκέμβριος 2007) συγκεκριμενοποίησε την κοινή προσέγγιση με τη θέσπιση της εταιρικής σχέσης ΕΕ-Αφρικής για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την απασχόληση. Σε διμερές επίπεδο, ο πολιτικός διάλογος για τη μετανάστευση άρχισε σε μια σειρά βασικών χωρών και δρομολογήθηκε από τις αποστολές της ΕΕ για τη μετανάστευση με βάση τα άρθρα 8 και 13 της συμφωνίας του Κοτονού. Επίσης, δημιουργήθηκε μια πλατφόρμα συνεργασίας με την Αιθιοπία. Τέλος, η εταιρική σχέση κινητικότητας με τη Δημοκρατία του Πράσινου Ακρωτηρίου του Ιουνίου 2008 (η οποία καλύπτει τη νόμιμη μετανάστευση, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, και τη μετανάστευση και ανάπτυξη), μετά την οποία θα ακολουθήσουν διερευνητικές συνομιλίες με τη Σενεγάλη, θα ανοίξει το δρόμο για εκτεταμένη επιχειρησιακή συνεργασία για τη μετανάστευση σ' αυτή την περιοχή.

Έχουν ήδη αναληφθεί πολλές πρωτοβουλίες, και η συνοχή αποτελεί πλέον το στόχο τόσο σε επίπεδο πολιτικών εξελίξεων όσο και εφαρμογής. Η συμφωνηθείσα δράση κατά μήκος των μεταναστευτικών οδών απαιτεί ενδοαφρικανική συνεργασία, ιδίως μεταξύ των αφρικανικών χωρών νοτίως της Σαχάρας και των χωρών της Βόρειας Αφρικής. Οργανώσεις όπως η

Αφρικανική Ένωση και η Οικονομική Κοινότητα Κρατών της Δυτικής Αφρικής (ECOWAS) χρειάζονται πόρους για να συντονίσουν αυτή τη συνεργασία. Τα ευαίσθητα από πολιτικής πλευράς ζητήματα, όπως η προστασία των προσφύγων, η απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων και η επανεισδοχή, πρέπει να αντιμετωπισθούν με συνολικό και ισορροπημένο τρόπο· επίσης, πρέπει να σημειωθεί πρόοδος σε όλα τα θέματα.

Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή προτείνει:

- να διασφαλιστεί ότι όλες οι πτυχές της συνεργασίας ΕΕ-Αφρικής εφαρμόζονται και αξιολογούνται σε πολιτικό επίπεδο κατά τις διαδοχικές υπουργικές συνόδους, με την πρώτη συνέχεια της συνόδου κορυφής της Λισσαβόνας το 2010·
- να χρησιμοποιηθεί η ομάδα εφαρμογής της ΕΕ που συγκροτήθηκε πρόσφατα για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την εταιρική σχέση απασχόλησης ως ένας από τους βασικούς φορείς συντονισμού της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών·
- να ενισχυθεί το αίσθημα συμμετοχής μεταξύ των αφρικανικών χωρών με εστίαση στη σημασία των μεταναστευτικών ρευμάτων Νότου-Νότου και να στηριχθούν οι αφρικανικές χώρες που επιθυμούν να αναπτύξουν δικό τους πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής·
- να προωθηθεί η τριγωνική συνεργασία (δηλ η συνεργασία μεταξύ των χωρών του Μαγκρέμπ και των αφρικανικών χωρών νοτίως της Σαχάρας, με τη στήριξη της ΕΕ), κυρίως με πρωτοβουλίες όπως η δημιουργία παρατηρητηρίων για τη μετανάστευση, η ενημέρωση σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση, η προώθηση της προξενικής συνεργασίας και της συνεργασίας στους τομείς της επανεισδοχής, του ελέγχου των συνόρων και των μικτών μεταναστευτικών ρευμάτων·
- να βελτιωθούν οι γνώσεις σχετικά με τα εμβάσματα στην Αφρική με την ίδρυση ενός αφρικανικού ινστιτούτου εμβασμάτων υπό την ηγεσία της Αφρικανικής Ένωσης και σε εταιρική σχέση με την Παγκόσμια Τράπεζα·
- να χρησιμοποιούνται περισσότερο τα διμερή μέσα, αλλά και περιφερειακά και ηπειρωτικά πλαίσια συνεργασίας, όπως η ECOWAS, η ευρωμεσογειακή διαδικασία, η διαδικασία του Ραμπάτ και η Αφρικανική Ένωση, ώστε να ενισχυθούν ο διάλογος και η συνεργασία που αποσκοπούν στην επίτευξη αποτελεσμάτων·
- να διασφαλιστεί συστηματική και επιχειρησιακή συνέχεια των κοινών αποστολών για τη μετανάστευση και των άλλων μορφών συνεργασίας στον τομέα αυτόν που συνδέονται με τη συμφωνία του Κοτονού.

3.2. ΟΙ ΑΝΑΤΟΛΙΚΕΣ ΚΑΙ ΝΟΤΙΟΑΝΑΤΟΛΙΚΕΣ ΓΕΙΤΟΝΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΤΗΣ ΕΕ

Το 2007, η παγκόσμια προσέγγιση επεκτάθηκε προς τις ανατολικές και νοτιοανατολικές γειτονικές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε μικρότερο βαθμό στη Μέση Ανατολή και στην Ασία. Οι προτεραιότητες της παγκόσμιας προσέγγισης γι' αυτές τις περιοχές ήταν σύμφωνες με τις προηγούμενες, και συγκεκριμένα την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, την προενταξιακή στρατηγική και τη διαδικασία διεύρυνσης. Ο διάλογος και η συνεργασία σχετικά με τη μετανάστευση είχαν ήδη αρχίσει μέσα σ' αυτά τα πλαίσια. Παράλληλα, οι περιφερειακές διαδικασίες, όπως οι διαδικασίες της Βουδαπέστης και του Söderköping, και οι

περιφερειακοί οργανισμοί, όπως ο ΟΑΣΕ και το Συμβούλιο της Ευρώπης, ανέπτυξαν επίσης σημαντική δραστηριότητα σ' αυτόν τον τομέα. Η παγκόσμια προσέγγιση μπόρεσε να στηριχθεί σ' αυτά τα αποτελέσματα.

Η πιλοτική εταιρική σχέση με τη Δημοκρατία της Μολδαβίας και η έναρξη της πλατφόρμας συνεργασίας του Ευξείνου Πόντου είναι αποτελέσματα της παγκόσμιας προσέγγισης σ' αυτή την περιοχή. Οι διερευνητικές συνομιλίες με τη Γεωργία για μία ακόμη πιλοτική εταιρική σχέση μπορεί επίσης να αποδώσουν σημαντικά αποτελέσματα και να ανοίξουν το δρόμο για τη συνεργασία και με άλλες χώρες εταίρους. Αν και τα θέματα της ασφάλειας (έλεγχος των συνόρων, καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, κ.λπ.) και τώρα, ολοένα και περισσότερο, το θέμα της νόμιμης μετανάστευσης αποτελούσαν τους πρωταρχικούς στόχους της συνεργασίας σ' αυτή την περιοχή, η διάσταση της μετανάστευσης και της ανάπτυξης άρχισε επίσης να διαφαίνεται. Πράγματι, είναι σαφές ότι θα προκύψει προστιθέμενη αξία από την ανάπτυξη συνεργασίας με τις σχετικές χώρες στους τομείς της διαχείρισης της μετανάστευσης εργατικού δυναμικού, των εμβασμάτων για την ενίσχυση της ανάπτυξης, της εκούσιας επιστροφής και επανένταξης των μεταναστών και των δικτύων της διασποράς.

Τέλος, ορισμένα άλλα μέσα της παγκόσμιας προσέγγισης της μετανάστευσης, όπως τα διαγράμματα σχετικά με τη μετανάστευση και οι πλατφόρμες συνεργασίας, πρέπει να εφαρμοστούν συστηματικότερα στις ανατολικές και νοτιοανατολικές περιοχές της ΕΕ.

Με βάση τα ανωτέρω, θα ήταν σκόπιμο:

- να αυξηθεί η προβολή της παγκόσμιας προσέγγισης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας και της προενταξιακής στρατηγικής με την εντατικοποίηση της συνεργασίας με τις γειτονικές χώρες και με την καλύτερη χρήση των υφισταμένων δομών διαλόγου και συνεργασίας·
- να επιδιωχθεί μεγαλύτερη συνέργεια μεταξύ της παγκόσμιας προσέγγισης και των άλλων δομών συνεργασίας, ιδίως όσον αφορά την Τουρκία και τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων·
- να ενισχυθεί η παρουσία της ΕΕ στις περιφερειακές συμβουλευτικές διαδικασίες, και ιδίως στις διαδικασίες της Βουδαπέστης και του Söderköping, και στους περιφερειακούς οργανισμούς με σκοπό την προώθηση της παγκόσμιας προσέγγισης σε περιφερειακή κλίμακα·
- να διασφαλιστεί ότι οι ισχύουσες συμφωνίες σχετικά με τη μετανάστευση εφαρμόζονται πλήρως και να καταβληθεί προσπάθεια για επιχειρησιακή συνεργασία στους τομείς της διαχείρισης των συνόρων, της παράνομης μετανάστευσης, της επανεισδοχής και της επιστροφής, και της εμπορίας ανθρώπων·
- να αναπτυχθεί η πλατφόρμα συνεργασίας του Ευξείνου Πόντου και να εφαρμόζονται συστηματικότερα τα διαγράμματα σχετικά με τη μετανάστευση και οι αποστολές για τη μετανάστευση σ' αυτή την περιοχή·
- να τονιστεί η διάσταση της μετανάστευσης και της ανάπτυξης με συγκεκριμένες πρωτοβουλίες που να εστιάζονται στην κυκλική μετανάστευση, τα εμβάσματα και τα δίκτυα της διασποράς.

3. 3. Διαφοροποίηση της προσέγγισης των σχέσεων με τις άλλες περιοχές

Παρόλο που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη ανακοίνωση σχετικά με την παγκόσμια προσέγγιση, στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης δόθηκε ελάχιστη προσοχή στον Νότιο Καύκασο, την Κεντρική Ασία, τη Μέση Ανατολή και την Ασία. Ωστόσο, το μεταναστευτικό δυναμικό αυτών των περιοχών (όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση ή τη νόμιμη οικονομική μετανάστευση προς την ΕΕ) δεν μπορεί να αγνοηθεί και απαιτεί μια πιο ρεαλιστική, πιο διαφοροποιημένη και βασιζόμενη σε αποτελέσματα μεθοδολογία, η οποία να ακολουθεί παράλληλα πολυμερή και διμερή προσέγγιση. Εξάλλου, χώρες όπως η Ινδία, η Κίνα, το Βιετνάμ, η Σρι Λάνκα και οι Φιλιππίνες, καθώς και η Μέση Ανατολή αποκτούν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία για τη μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ.

Όσον αφορά τη Λατινική Αμερική και την Καραϊβική, πρέπει να δοθεί συνέχεια στη δήλωση της Λίμα που έγινε στη σύνοδο κορυφής ΕΕ-ΛΑΚ τον Μάιο του 2008 με την ανάπτυξη διαρθρωμένου και συνολικού διαλόγου για τη μετανάστευση, τον προσδιορισμό κοινών προκλήσεων και τομέων αμοιβαίας συνεργασίας και τη χρησιμοποίηση των δραστηριοτήτων των εμπειρογνομόνων της ΕΕ-ΛΑΚ.

Με βάση τα ανωτέρω, θα ήταν σκόπιμο:

- Να χρησιμοποιηθούν οι πολυμερείς δομές που υπάρχουν μεταξύ της ΕΕ και της Ασίας, και ιδιαίτερα η ευρωασιατική συνάντηση (ASEM), προκειμένου να αναπτυχθεί σε βάθος ο διάλογος για τις μεταναστευτικές πολιτικές, να ανταλλάγουν εμπειρίες και βέλτιστες πρακτικές και να διερευνηθεί η δυνατότητα για συνέργειες μεταξύ των δύο ηπείρων.
- Να μελετηθεί η διεύρυνση του υφιστάμενου διαλόγου με την Κίνα σχετικά με την παράνομη μετανάστευση, ώστε να συμπεριληφθούν σ' αυτόν όλες οι πτυχές που έχουν σχέση με τη μετανάστευση και να καθιερωθεί διάλογος με ορισμένες ασιατικές χώρες, και ιδίως με την Ινδία, το Βιετνάμ και τις Φιλιππίνες.
- Να δοθεί συνέχεια στη δήλωση της Λίμα προκειμένου να βελτιωθεί η αμοιβαία κατανόησή μας των προκλήσεων της μετανάστευσης και των μεταναστευτικών πολιτικών που εφαρμόζονται, και να ενισχυθεί η υφιστάμενη συνεργασία με την κατάρτιση ενός συμφωνημένου πλαισίου ενισχυμένης συνεργασίας και εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Λατινικής Αμερικής και της Καραϊβικής στα θέματα της πολιτικής για τη μετανάστευση και την κινητικότητα.

4. Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΩΣ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΥΝΟΧΗΣ, ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Η νέα προσέγγιση διακυβέρνησης που προτάθηκε στην ανακοίνωση του Ιουνίου 2008 σχετικά με μια κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη θα επηρεάσει επίσης τις μελλοντικές μεθόδους εργασίας στο πλαίσιο της παγκόσμιας προσέγγισης, οι οποίες θα πρέπει να είναι πιο συνεκτικές, πιο συντονισμένες και αποτελεσματικότερες. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να γίνεται τακτική ανάλυση και αξιολόγηση, σε στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής, που θα χρησιμεύσουν για την προετοιμασία της ετήσιας έκθεσης προς το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, όπως προβλέπεται στην ανακοίνωση του Ιουνίου και πιθανόν θα προβλέπεται και στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση.

4. 1. Συντονισμός και συνοχή

Η παγκόσμια προσέγγιση, με την ολοκληρωμένη πολιτική της για τη μετανάστευση, απαιτεί στενότερο συντονισμό μεταξύ της ΕΕ και του εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου

και με τις τρίτες χώρες, και τη χρησιμοποίηση ενός συνόλου μέσων. Οι αποστολές για τη μετανάστευση, τα διαγράμματα σχετικά με τη μετανάστευση, οι εταιρικές σχέσεις κινητικότητας και οι πλατφόρμες συνεργασίας δοκιμάστηκαν ήδη, αλλά τέτοιου είδους μέσα απαιτούν συστηματικότερη εφαρμογή για να εξασφαλίσουν διαρθρωτικό συντονισμό και πολιτική συνοχή. Είναι προφανές ότι πρέπει να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών στις τρίτες χώρες, και να εξασφαλιστεί σωστός συντονισμός των προσπαθειών. Επίσης πρέπει να βελτιωθούν και να διευρυνθούν τα αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τις πρωτοβουλίες στον τομέα της μετανάστευσης. Για το σκοπό αυτό θα ήταν χρήσιμο να συγκεντρωθούν όλες οι πληροφορίες που διαθέτουν η Επιτροπή, τα κράτη μέλη, οι οργανισμοί και άλλοι φορείς της ΕΕ.

Επίσης, οι πολιτικοί στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά τη μετανάστευση, το διάλογο και τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες πρέπει να εκφραστούν καλύτερα, με συγκεκριμένο τρόπο και σε επιχειρησιακό πλαίσιο. Πραγματική εταιρική σχέση μπορεί να δημιουργηθεί μόνο εάν και οι δύο πλευρές καταβάλουν επαρκείς προσπάθειες να ενημερώνονται μεταξύ τους σχετικά με τις πολιτικές προθέσεις τους και τις εξελίξεις των πολιτικών τους. Οι ζωνές συζητήσεων που συνόδευσαν την έκδοση της οδηγίας σχετικά με την επιστροφή, το καλοκαίρι του 2008, υπενθύμισαν σαφώς στην ΕΕ ότι πρέπει να γνωστοποιεί καλύτερα τις πολιτικές της.

Τέλος, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να προβληθούν περισσότερο και να προωθήσουν ενεργά την παγκόσμια προσέγγιση σε διάφορα πλαίσια πολυμερούς, παγκόσμιας και περιφερειακής συνεργασίας, όπως το παγκόσμιο φόρουμ για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη (ΠΦΜΑ), του οποίου η επόμενη σύνοδος θα πραγματοποιηθεί τον Οκτώβριο στη Μανίλα και το οποίο θα δώσει την ευκαιρία στην ΕΕ να παρουσιάσει μια συνεκτική και ενιαία θέση, ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών και οι αρμόδιες ειδικευμένες οργανώσεις του, η ομάδα των 8 (G8), ο ΟΟΣΑ, ο ΟΑΣΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, η Παγκόσμια Τράπεζα και οι τράπεζες περιφερειακής ανάπτυξης, καθώς και οι περιφερειακές συμβουλευτικές διαδικασίες.

Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή προτείνει:

- Να συνδυαστεί και να συντονισθεί η μετανάστευση με άλλους πολιτικούς τομείς, όπως η ανάπτυξη, οι εξωτερικές σχέσεις, η ασφάλεια, το εμπόριο, το περιβάλλον, η γεωργία, η απασχόληση, η εκπαίδευση, η υγεία, η έρευνα και οι κοινωνικές υποθέσεις, και να προωθηθεί η έγκαιρη διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη, τόσο εξωτερικά όσο και εσωτερικά.
- Να ενισχυθεί η τακτική ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των διαφόρων υπουργείων των κρατών μελών προκειμένου να εξασφαλιστεί η εφαρμογή της παγκόσμιας προσέγγισης.
- Να ενισχυθούν και να βελτιωθούν οι ικανότητες διαχείρισης της μετανάστευσης, στο πλαίσιο των βασικών καθηκόντων των αντιπροσωπειών της Επιτροπής και των πρεσβειών των κρατών μελών, π.χ. με τη δημιουργία ενός μηχανισμού στήριξης της μετανάστευσης για την ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειρογνώμοσύνης και επιμόρφωσης.
- Να ενταθούν τα μέτρα για την ενίσχυση των ικανοτήτων σε ορισμένες χώρες καταγωγής και διέλευσης των μεταναστών, π.χ. με τη συγκρότηση ομάδων για τη στήριξη της μετανάστευσης αποτελούμενων από εμπειρογνώμονες τους οποίους ορίζουν οι αρχές των κρατών μελών.

4.2. Αποτελεσματική χρήση της οικονομικής στήριξης

Η παγκόσμια προσέγγιση χρηματοδοτείται κυρίως από τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ, μεταξύ των οποίων είναι και το πρόγραμμα Aeneas, το οποίο έχει αντικατασταθεί πλέον από το θεματικό πρόγραμμα συνεργασίας με τις τρίτες χώρες στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου, και το πρόγραμμα «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών». Επίσης χρηματοδοτήθηκε από τα γεωγραφικά μέσα, και ιδίως από τα προγράμματα Meda και Tacis, τα οποία αντικαθιστούν πλέον ο ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας και εταιρικής σχέσης και το γεωγραφικό μέσο για τη νοτίως της Σαχάρας Αφρική, την περιφέρεια της Καραϊβικής και του Ειρηνικού, από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης και από το μέσο αναπτυξιακής συνεργασίας για την Ασία και τη Λατινική Αμερική. Ωστόσο, η χρήση των τελευταίων αυτών μέσων στον τομέα της μετανάστευσης περιορίζεται μερικές φορές από τους κανόνες εφαρμογής που ισχύουν γι' αυτά. Ο Μηχανισμός Ταχείας Αντίδρασης, ο οποίος έχει αντικατασταθεί πλέον από το Μέσο Σταθερότητας, χρησιμοποιήθηκε επίσης για να στηρίζει ορισμένες πρωτοβουλίες στον τομέα της μετανάστευσης.

Δεδομένου ότι η συμπληρωματική και έγκαιρη κινητοποίηση των διαφόρων κοινοτικών πηγών χρηματοδότησης παραμένει δύσκολη, πρέπει να βρεθεί ο καλύτερος δυνατός τρόπος να συνδυαστούν οι διάφοροι αυτοί πόροι, συμπεριλαμβανομένης της χρηματοδότησης από τα κράτη μέλη της ΕΕ και άλλες εξωτερικές πηγές.

Ο τρόπος με τον οποίο χρησιμοποιούνται τα διάφορα κοινοτικά μέσα πρέπει να βελτιωθεί, καθώς και η δράση των κρατών μελών και της Κοινότητας. Θα πρέπει να προωθηθεί η εθελοντική συνένωση των πόρων της Κοινότητας, των κρατών μελών και των τρίτων χωρών σύμφωνα με τις προτάσεις της ανακοίνωσης «Μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη».

Εν ολίγοις, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παγκόσμιας προσέγγισης εξαρτάται εν μέρει από τη μέθοδο και την εντολή χρηματοδότησης, και θα απαιτήσει περισσότερους ανθρώπινους πόρους. Αυτό θα απαιτήσει καλύτερο συντονισμό των ενδιαφερόμενων μερών και αποτελεσματικότερους και τακτικότερους ελέγχους και αξιολογήσεις. Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή προτείνει:

- Να δημιουργηθούν μηχανισμοί για τον συντονισμό και, ενδεχομένως, τη συνένωση των πόρων των κρατών μελών, της Κοινότητας και των τρίτων χωρών, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι προτεραιότητες της παγκόσμιας προσέγγισης.
- Να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα των σημερινών χρηματοδοτικών μέσων της ΕΚ όσον αφορά την ικανότητά τους να επιτύχουν τους στόχους της παγκόσμιας προσέγγισης της μετανάστευσης.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με την παγκόσμια προσέγγιση, η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετωπίζει με καινοτόμο τρόπο τα πολύπλοκα προβλήματα της μετανάστευσης. Αν και σε αρχικό στάδιο ακόμη, η προσέγγιση αυτή έδωσε ήδη την απαραίτητη πολιτική ώθηση και πρόβαλε την εξωτερική διάσταση της ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης. Ήταν επίσης συνολική και πλήρης υπό την έννοια ότι αναπτύχθηκε ταχέως από θεματικής και γεωγραφικής πλευράς.

Η παρούσα ανακοίνωση βασίζεται στις αρχές που αναφέρονται στην πρόσφατη ανακοίνωση σχετικά με μια κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη και περιέχει τα πρώτα βασικά στοιχεία των προτεινόμενων δράσεων, τα οποία θα πρέπει επίσης να περιληφθούν στο ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο.

Στην παρούσα ανακοίνωση η παγκόσμια προσέγγιση αναλύεται ως προς τις γεωγραφικές αλλά και ως προς τις θεματικές πτυχές του θέματος. Ωστόσο, τώρα είναι απαραίτητο να βελτιωθεί η προσέγγιση αυτή, ούτως ώστε να εκφράζει καλύτερα τους στρατηγικούς στόχους της ΕΕ σχετικά με τη μετανάστευση, να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες των περιφερειών και των χωρών, και να μας βοηθήσει να αντιμετωπίσουμε αποτελεσματικότερα τις νέες και μεταβαλλόμενες προκλήσεις και ευκαιρίες που παρέχει η μετανάστευση.

Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο εάν βελτιωθεί ο συντονισμός και αυξηθούν οι συνέργειες μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και των ενδιαφερόμενων τρίτων χωρών, ώστε η πρακτική εφαρμογή της παγκόσμιας προσέγγισης να έχει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και συνοχή.