



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 18.11.2011
COM(2011) 743 τελικό

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

Η Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας

{SEC(2011) 1353 τελικό}

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παγκοσμιοποίηση, οι δημογραφικές αλλαγές και ο κοινωνικός μετασχηματισμός επηρεάζουν την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη μέλη της και τις χώρες ολόκληρου του πλανήτη. Σύμφωνα με υπολογισμούς των Ηνωμένων Εθνών, υπάρχουν 214 εκατομμύρια διεθνείς μετανάστες σε όλον τον κόσμο, και άλλα 740 εκατομμύρια εσωτερικοί μετανάστες. Υπάρχουν επίσης 44 εκατομμύρια βιαίως εκτοπισθέντες. Υπολογίζεται ότι 50 εκατομμύρια άνθρωποι **διαμένουν και εργάζονται στο εξωτερικό** αντικανονικά¹. Ο **διάλογος σε παγκόσμιο επίπεδο** μπορεί να αντιμετωπίσει ορισμένες από τις κοινές προκλήσεις και ανησυχίες. Ωστόσο, οι ευκαιρίες που δημιουργούνται από τη μετανάστευση και την κινητικότητα μπορούν να αξιοποιηθούν από κάθε άτομο και κάθε ενδιαφερόμενο φορέα **σε περιφερειακό, εθνικό και τοπικό επίπεδο**.

Η μετανάστευση κατέχει πλέον δεσπίζουσα θέση στο πολιτικό θεματολόγιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Αραβική Άνοιξη και τα γεγονότα που εκτυλίχθηκαν στη Νότια Μεσόγειο το 2011 υπογράμμισαν ακόμα περισσότερο την ανάγκη μιας **συνεκτικής και συνολικής μεταναστευτικής πολιτικής** της ΕΕ. Στις ανακοινώσεις που εξέδωσε στις 4 και στις 24 Μαΐου 2011², η Επιτροπή υπέβαλε ήδη μια σειρά προτάσεων πολιτικής και επιχειρησιακών μέτρων για τη μετανάστευση, την κινητικότητα, την ενσωμάτωση και τη διεθνή προστασία. Οι προτάσεις αυτές εγκρίθηκαν πλήρως από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εφέτος τον Ιούνιο³ και έκτοτε η ΕΕ ανέλαβε **άμεση δράση** δρομολογώντας διαλόγους για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με την **Τυνησία** και το **Μαρόκο** στις αρχές Οκτωβρίου και πραγματοποιώντας τις αναγκαίες προετοιμασίες για την έναρξη του διαλόγου με την **Αίγυπτο**. Παρόμοιοι διάλογοι θα ακολουθήσουν και άλλες χώρες της περιοχής της Νότιας Μεσογείου, ιδίως με τη **Λιβύη**, ευθύς μόλις το επιτρέψει η πολιτική κατάσταση. Οι διάλογοι αυτοί παρέχουν στην ΕΕ και στις χώρες-εταίρους της την ευκαιρία να συζητήσουν κατά τρόπο συνολικό όλες τις πτυχές της ενδεχόμενης συνεργασίας τους για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και της κυκλοφορίας προσώπων με σκοπό τη σύναψη **εταιρικών σχέσεων κινητικότητας**.

Στην ανακοίνωση που εξέδωσε στις 4 Μαΐου, η Επιτροπή επεσήμανε την ανάγκη να **ενισχύσει η ΕΕ την εξωτερική της πολιτική για τη μετανάστευση** δημιουργώντας εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες για την αντιμετώπιση ζητημάτων που αφορούν τη μετανάστευση και την κινητικότητα κατά τρόπο που καθιστά τη συνεργασία αμοιβαίως επωφελή. Προς τον σκοπό αυτόν, και λαμβάνοντας υπόψη το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης και το σχέδιο δράσης του Προγράμματος της Στοκχόλμης⁴, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στα συμπεράσματά του του Ιουνίου, κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει **αξιολόγηση της Συνολικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης** και να χαράξει μια πορεία προς ένα

¹ Πρόγραμμα ανάπτυξης των ΗΕ (2009) Overcoming barriers: Human mobility and development (Υπέρβαση των φραγμών: Ανθρώπινη κινητικότητα και ανάπτυξη), Human Development Report (Εκθεση για την ανθρώπινη ανάπτυξη)· UNHCR (2011) Global Trends (Παγκόσμιες τάσεις) 2010.

² COM(2011) 292/3: Ανακοίνωση «Διάλογος για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου».

³ Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 23-24 Ιουνίου 2011.

⁴ Πρόγραμμα της Στοκχόλμης: Έγγραφο 17024/09 του Συμβουλίου, όπως εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 1-2 Δεκεμβρίου 2009. http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm Σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του Προγράμματος της Στοκχόλμης, COM(2010)171 τελικό της 20ης Απριλίου 2010: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm.

περισσότερο συνεπές, συστηματικό και στρατηγικό πλαίσιο πολιτικής για τις σχέσεις της ΕΕ με όλες τις σχετικές τρίτες χώρες. Στις προτάσεις της, η Επιτροπή θα πρέπει να περιλάβει συγκεκριμένες προτάσεις για την ανάπτυξη των σημαντικότερων εταιρικών σχέσεων της Ένωσης, δίνοντας προτεραιότητα στη γειτονία της Ένωσης ως σύνολο.

Επιπλέον, παρά την τρέχουσα οικονομική κρίση και τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, οι ευρωπαϊκές χώρες αντιμετωπίζουν ελλείψεις εργατικού δυναμικού και κενές θέσεις που δεν μπορούν να καλυφθούν από το εγχώριο εργατικό δυναμικό σε συγκεκριμένους τομείς, π.χ. στην υγεία, την επιστήμη και την τεχνολογία. Εξαιτίας της μακροπρόθεσμης γήρανσης του πληθυσμού της Ευρώπης αναμένεται ότι η αναλογία μεταξύ ατόμων σε εργάσιμη ηλικία (20-64 ετών) και ατόμων από 65 ετών και άνω θα μειωθεί κατά το ήμισυ κατά τα επόμενα 50 έτη. Η μετανάστευση είναι ήδη καθοριστικής σημασίας στην ΕΕ, δεδομένου ότι η καθαρή μετανάστευση αντιστοιχούσε με 0,9 εκατ. στο 62 % της συνολικής αύξησης του πληθυσμού το 2010. Όλοι οι δείκτες συντείνουν στο γεγονός ότι ορισμένες από τις πρόσθετες και ειδικές δεξιότητες στο μέλλον μπορεί να βρίσκονται μόνον εκτός της ΕΕ⁵.

Αυτό είναι το πλαίσιο εντός του οποίου εξελίχθηκε η Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης της ΕΕ αφότου εγκρίθηκε το 2005. Σχεδιάστηκε για να αντιμετωπίσει όλες τις σχετικές πτυχές της μετανάστευσης **κατά τρόπο ισόρροπο και συνολικό**, σε εταιρική σχέση με τρίτες χώρες. Η Συνολική Προσέγγιση αξιολογήθηκε κατά το πρώτο εξάμηνο του 2011 μέσω δημόσιας διαβούλευσης στο Διαδίκτυο, καθώς και σε μια σειρά ειδικών συμβουλευτικών συνεδριάσεων⁶. Οι διαβουλεύσεις αυτές επιβεβαίωσαν την προστιθέμενη αξία της Συνολικής Προσέγγισης και τα πολύτιμα αποτελέσματά της. Κατέδειξαν επίσης την ανάγκη, αφενός, να αυξηθεί η συνοχή αυτής της πολιτικής με άλλους τομείς πολιτικής και, αφετέρου, να βελτιωθεί η θεματική και γεωγραφική ισορροπία. Η Συνολική Προσέγγιση θα πρέπει, επομένως, να αντανακλά καλύτερα τους **στρατηγικούς στόχους της Ένωσης** και να τους μεταφράζει σε συγκεκριμένες προτάσεις διαλόγου και συνεργασίας, ιδίως όσον αφορά τις χώρες της Νότιας και Ανατολικής Γειτονίας, την Αφρική, τις χώρες διεύρυνσης και άλλους στρατηγικούς εταίρους.

Προκειμένου να δρέψει τα οφέλη που μπορεί να αποφέρει η μετανάστευση, εφόσον εξασφαλισθεί η κατάλληλη διαχείρισή της, και να ανταποκριθεί στις προκλήσεις που συνεπάγονται οι αλλαγές στις μεταναστευτικές τάσεις, η ΕΕ θα χρειαστεί να προσαρμόσει το πλαίσιο της πολιτικής της. Η παρούσα ανακοίνωση προτείνει **μια ανανεωμένη Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας (ΣΠΜΚ)**.

1. ΚΥΡΙΟΙ ΣΤΟΧΟΙ

Η Συνολική Προσέγγιση πρέπει να καταστεί **περισσότερο στρατηγική και περισσότερο αποτελεσματική**, και να συνδέεται και να ευθυγραμμίζεται στενότερα με τους σχετικούς τομείς πολιτικής της ΕΕ και με τις **εξωτερικές και εσωτερικές διαστάσεις** των πολιτικών αυτών.

Η **κινητικότητα των υπηκόων τρίτων χωρών** διαμέσου των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ είναι στρατηγικής σημασίας στο πλαίσιο αυτό. Αφορά ένα ευρύ φάσμα προσώπων, π.χ.

⁵ Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης (2011) Key EU Migratory Statistics (Βασικά στατιστικά στοιχεία για τη μετανάστευση στην ΕΕ)· Eurostat (2011) Πληθυσμός και κοινωνικές συνθήκες, 38/2011, 34/2011.

⁶ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm.

άτομα που πραγματοποιούν σύντομες επισκέψεις, τουρίστες, σπουδαστές, ερευνητές, επιχειρηματίες ή επισκέπτες μελών οικογενείας. Ως εκ τούτου, αποτελεί πολύ ευρύτερη έννοια από τη μετανάστευση. Η κινητικότητα είναι συνδεδεμένη με την πολιτική θεωρήσεων: το 2009, περίπου 11 εκατομμύρια θεωρήσεις χορηγήθηκαν από τα κράτη μέλη που εκδίδουν θεωρήσεις Σένγκεν. Η πολιτική θεωρήσεων αποτελεί ένα μέσο επιρροής για μια πολιτική κινητικότητας εστιασμένη στο μέλλον, όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 4ης Μαΐου 2011⁷. Ως εκ τούτου, είναι ανάγκη τώρα να ληφθούν πλήρως υπόψη οι σύνδεσμοι μεταξύ της κοινής πολιτικής θεωρήσεων της ΕΕ για τις διαμονές βραχείας διάρκειας, των εθνικών πολιτικών των κρατών μελών για τις διαμονές μακράς διάρκειας και της Συνολικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης. Αυτός είναι ένας από τους βασικούς λόγους για να διευρυνθεί το πεδίο αυτού του πλαισίου πολιτικής, ώστε να περιλάβει την κινητικότητα, και να καταστεί η Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης **και της Κινητικότητας** (ΣΠΜΚ).

Οι **διάλογοι για τις θεωρήσεις** που διεξάγει η ΕΕ επί του παρόντος (και ενδεχομένως και στο μέλλον) θα πρέπει, επομένως, να αξιολογούνται πλήρως στο **ευρύτερο πλαίσιο της ΣΠΜΚ**. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα εξασφαλίζεται ότι, πριν απλουστευθούν ή καταργηθούν οι υποχρεώσεις έκδοσης θεωρήσης, οι χώρες-εταίροι θα πρέπει να πληρούν ορισμένα συγκεκριμένα κριτήρια αναφοράς, μεταξύ άλλων σε τομείς όπως το άσυλο, η διαχείριση των συνόρων και η παράτυπη μετανάστευση. Με τη διαδικασία αυτή μπορεί να εξασφαλισθεί η κινητικότητα σε ένα ασφαλές περιβάλλον.

Η Συνολική Προσέγγιση θα πρέπει να συνδεθεί και να ενσωματωθεί ακόμα περισσότερο στις **εξωτερικές πολιτικές** της ΕΕ. Πρέπει να ορισθεί υπό τους ευρύτερους δυνατούς όρους ως το **γενικότερο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση**, το οποίο συμπληρώνει άλλους, ευρύτερους, στόχους που εξυπηρετούνται από την εξωτερική πολιτική της ΕΕ και τη συνεργασία της ΕΕ για την ανάπτυξη⁸. Από το 2005 έως σήμερα, έχει επιτευχθεί πολύ αξιόλογη πρόοδος στον τομέα αυτόν, ωστόσο θα πρέπει να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες ώστε να αξιοποιηθούν πλήρως όλες οι δυνατικές συνέργειες μεταξύ αυτών των πολιτικών, καθώς και με την πολιτική για το εμπόριο. Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να καταστρώσουν στρατηγικές και προγράμματα που λαμβάνουν υπόψη κατά τρόπο συνεκτικό και ολοκληρωμένο τη μετανάστευση και την κινητικότητα, την εξωτερική πολιτική και τους αναπτυξιακούς στόχους. Η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) θα πρέπει να διευκολύνει τη χρήση της ποικιλίας πολιτικών και μέσων που έχει στη διάθεσή της η ΕΕ κατά τρόπο συνεκτικό.

Οι **διάλογοι για τη μετανάστευση και την κινητικότητα** αποτελούν τους μοχλούς της ΣΠΜΚ και θα πρέπει να αποκτήσουν όσο το δυνατόν περισσότερο ενιαίο χαρακτήρα. Θα διεξάγονται ως μέρος των ευρύτερων πλαισίων διμερών σχέσεων και διαλόγου (π.χ. των στρατηγικών εταιρικών σχέσεων, των συμφωνιών σύνδεσης ή των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και συνεργασίας, των κοινών συμβουλίων συνεργασίας ή των υποεπιτροπών ΔΕΑ). Οι διάλογοι αυτοί θα πρέπει να προωθούνται τόσο από **περιφερειακές διαδικασίες** όσο και σε **διμερές/εθνικό επίπεδο** με τις βασικές χώρες-εταίρους. Εφόσον κρίνεται σκόπιμο, θα πρέπει να, πραγματοποιούνται σύμφωνα με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας. Οι διάλογοι θα πρέπει να στηρίζονται σε **τακτική πολιτική καθοδήγηση**, μέσω συνεδριάσεων υψηλού επιπέδου και ανωτέρων υπαλλήλων, σχεδίων δράσης, μέσων συνεργασίας μηχανισμών παρακολούθησης, κατά περίπτωση. Επιπλέον, θα πρέπει επίσης να

⁷ COM(2011)292/3.

⁸ Βλ. π.χ. την ανακοίνωση COM(2011)637 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Αύξηση του αντίκτυπου της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ: ένα πρόγραμμα δράσης για αλλαγή».

διεξάγονται σε τοπικό επίπεδο, ιδίως το πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου / διαλόγου πολιτικής, μέσω των **αντιπροσωπειών της ΕΕ**.

Η μετανάστευση και η κινητικότητα στο πλαίσιο της **στρατηγικής «Ευρώπη 2020»** σκοπό έχουν να συμβάλουν στον **δυναμισμό και την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ**. Η εξασφάλιση ενός ευπροσάρμοστου εργατικού δυναμικού που διαθέτει τις αναγκαίες δεξιότητες και μπορεί να αντιμετωπίζει επιτυχώς τις διαρκείς δημογραφικές και οικονομικές αλλαγές συνιστά **στρατηγική προτεραιότητα** για την Ευρώπη. Υπάρχει επίσης επιτακτική ανάγκη βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των πολιτικών για την **ενσωμάτωση** των μεταναστών στην αγορά εργασίας. Οι πολιτικές που έχουν χαραχθεί πρέπει να αναθεωρηθούν και να ενισχυθούν ενόψει των πιεστικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ένωση στην αγορά εργασίας, ιδίως ενόψει των ελλείψεων στα επίπεδα δεξιοτήτων και των σοβαρών αναντιστοιχιών μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης απασχόλησης. Οι στρατηγικές για την αγορά εργασίας που καταστρώνονται για την ικανοποίηση των αναγκών και την προώθηση της ενσωμάτωσης των νομίμων μεταναστών, θα πρέπει να συζητούνται με τα κράτη μέλη και να λαμβάνονται υπόψη στον διάλογο με τις χώρες-εταίρους στις περιπτώσεις που θα μπορούσαν να υπάρχουν αμοιβαία συμφέροντα. Επίσης, θα πρέπει να διεξαχθεί **διάλογος με τον ιδιωτικό τομέα και τους εργοδότες** ώστε, αφενός, να εξεταστεί γιατί ορισμένες κενές θέσεις εργασίας είναι δύσκολο να καλυφθούν και, αφετέρου, να διερευνηθούν οι δυνατότητες διαμόρφωσης μιας πολιτικής για την οικονομική μετανάστευση η οποία θα βασίζεται περισσότερο στη ζήτηση. Οι **δυνατότητες μεταφοράς των κοινωνικών και συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων** θα μπορούσαν επίσης να αποτελέσουν παράγοντα διευκόλυνσης της κινητικότητας και της κυκλικής μετανάστευσης, καθώς και αντικίνητρο για την παράτυπη εργασία, και θα πρέπει επομένως να βελτιωθούν. Η βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τον συντονισμό με τρίτες χώρες σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης θα διευκολύνει την επίτευξη προόδου στον τομέα αυτόν. Το 2012, η Επιτροπή προτίθεται να εκδώσει Πράσινη Βίβλο σχετικά με τις πολιτικές που απαιτούνται για την αποτελεσματική ενσωμάτωση της διάθεσης των οικονομικών μεταναστών στον στρατηγικό προβληματισμό της ΕΕ για την απασχόληση και την ανάπτυξη.

Η εκπαίδευση και η κατάρτιση διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην επιτυχή ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνία και στην αγορά εργασίας. Θα πρέπει, επομένως, να λαμβάνονται περισσότερο υπόψη οι πολιτικές για τη διά βίου μάθηση στο πλαίσιο της μετανάστευσης και της κινητικότητας.

Συστάσεις:

- Η **Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας (ΣΠΜΚ)** θα πρέπει να θεωρείται και να προωθείται ως το **γενικότερο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση**, το οποίο βασίζεται σε γνήσια εταιρική σχέση με τρίτες χώρες και αντιμετωπίζει τα προβλήματα κινητικότητας και μετανάστευσης κατά τρόπο **συνολικό και ισόρροπο**. Η ΣΠΜΚ θα πρέπει να ανταποκρίνεται στις ευκαιρίες και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, και συγχρόνως να **στηρίζει τους εταίρους** της ΕΕ στην προσπάθεια αντιμετώπισης των δικών τους προτεραιοτήτων όσον αφορά τη μετανάστευση και την κινητικότητα, εντός των κατάλληλων περιφερειακών συνθηκών και πλαισίων.
- Η ΣΠΜΚ θα πρέπει να θεσπίσει ένα διατομεακό πλαίσιο για τη διαχείριση της μετανάστευσης και της κινητικότητας με τις χώρες-εταίρους κατά τρόπο συνεκτικό και αμοιβαία επωφελή μέσω του διαλόγου πολιτικής και της στενής πρακτικής συνεργασίας. Θα πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο του **συνολικού πλαισίου εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ**, συμπεριλαμβανομένης της **συνεργασίας για την ανάπτυξη**, και να ευθυγραμμίζεται σαφώς με τις **προτεραιότητες της εσωτερικής πολιτικής της ΕΕ**.
- Η ΣΠΜΚ θα πρέπει να προωθείται μέσω «**διαλόγων για τη μετανάστευση και την κινητικότητα**». Αυτοί αποτελούν τη θεμελιώδη διαδικασία μέσω της οποίας η πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση μεταφράζεται στις εσωτερικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σκοπός των διαλόγων αυτών είναι η ανταλλαγή πληροφοριών, ο εντοπισμός κοινών συμφερόντων, η δημιουργία εμπιστοσύνης και η ανάληψη δεσμεύσεων ως βάση για την επιχειρησιακή συνεργασία προς αμοιβαίο όφελος τόσο της ΕΕ όσο και των εταίρων της.
- Η ΣΠΜΚ θα πρέπει να εφαρμόζεται από κοινού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), συμπεριλαμβανομένων των αντιπροσωπειών της ΕΕ, καθώς και από τα κράτη μέλη της ΕΕ, αναλόγως των αντιστοίχων αρμοδιοτήτων κάθε φορέα.

2. ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ

Οι διαπροσωπικές επαφές μέσω της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, του εμπορίου και των επιχειρήσεων, των πολιτιστικών ανταλλαγών, του τουρισμού ή των επισκέψεων σε μέλη της οικογένειας σε άλλες χώρες, συνιστούν ουσιαστικό μέρος του σημερινού κόσμου. Η καλή διακυβέρνηση της **μετανάστευσης** και της **κινητικότητας** των υπηκόων τρίτων χωρών μπορεί να δημιουργεί αξία σε καθημερινή βάση για την ανάπτυξη εκατομμυρίων ανθρώπων, να αυξάνει την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ και να εμπλουτίζει τις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Το γεγονός αυτό καθιστά τη Συνολική Προσέγγιση τομέα ζωτικού στρατηγικού συμφέροντος για την ΕΕ και τα κράτη μέλη της. Καθώς η αγορά εργασίας για τους εργαζομένους που διαθέτουν υψηλά προσόντα παγκοσμιοποιείται όλο και περισσότερο, υπάρχει ήδη έντονος ανταγωνισμός για την προσέλκυση ταλέντων. Ο διάλογος και η συνεργασία με τρίτες χώρες θα πρέπει επίσης να προσεγγίζουν τη μετανάστευση και την κινητικότητα από την προοπτική της ανάγκης διατήρησης ελεγχόμενων μετακινήσεων. Εάν δεν εξασφαλισθούν η εύρυθμη διενέργεια των συνοριακών ελέγχων, η μείωση των επιπέδων της **παράτυπης μετανάστευσης** και μια αποτελεσματική πολιτική επιστροφής, η ΕΕ δεν θα είναι σε θέση να προσφέρει περισσότερες ευκαιρίες για νόμιμη μετανάστευση και κινητικότητα. Η νομιμότητα οποιουδήποτε πλαισίου πολιτικής εξαρτάται από αυτό. Από αυτό εξαρτώνται επίσης η καλή

διαβίωση και η επιτυχής ενσωμάτωση των μεταναστών. Η ΕΕ θα εντείνει τις προσπάθειές της για την πρόληψη και τη μείωση της εμπορίας ανθρώπινων όντων. Θα συνεχίσει να ενισχύει την αποτελεσματικότητα των εξωτερικών της συνόρων με βάση την κοινή ευθύνη, την αλληλεγγύη και την αυξημένη πρακτική συνεργασία. Θα ενισχύσει επίσης την επιχειρησιακή της συνεργασία με τις χώρες-εταίρους για τη δημιουργία ικανοτήτων.

Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα πρέπει επίσης να πρωτοστατούν στην προώθηση του επιμερισμού ευθυνών σε παγκόσμιο επίπεδο βάσει της σύμβασης της Γενεύης, και σε στενή συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία των ΗΕ για τους Πρόσφυγες, με άλλες σχετικές υπηρεσίες και με τρίτες χώρες. Η ΕΕ δραστηριοποιείται ήδη υπέρ της **διεθνούς προστασίας**, όμως η **εξωτερική διάσταση του άσυλου** θα πρέπει να προβάλλεται περισσότερο στις σχέσεις με τους εταίρους μας. Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου υπογράμμισαν επίσης τη δέσμευση για την ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης της πολιτικής της ΕΕ για το άσυλο, και τόνισαν τη σημασία των περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας⁹.

Η καλή διακυβέρνηση της μετανάστευσης θα επιφέρει επίσης τεράστια **αναπτυξιακά οφέλη**. Υπάρχουν αποδείξεις ότι τα νοικοκυριά των μεταναστών μπορούν να βελτιώσουν τις συνθήκες διαβίωσής τους χάρη σε ευκαιρίες που τους δίνονται στο εξωτερικό να αποκτήσουν νέες δεξιότητες και επαγγελματική πείρα. Η μετανάστευση και η κινητικότητα μπορούν επίσης να αποτελέσουν παράγοντα αύξησης των άμεσων ξένων επενδύσεων και των εμπορικών δεσμών, ιδίως λαμβανομένου υπόψη του ρόλου των κοινοτήτων της διασποράς. Είναι επομένως προς το συμφέρον των χωρών προέλευσης μεταναστών, καθώς και των χωρών προορισμού, να συνεργαστούν για τη μεγιστοποίηση των αναπτυξιακών οφελών από τη μεταφορά κεφαλαίων, τεχνογνωσίας και καινοτομιών. Μολονότι οι δυνατότητες των μεταναστών να συμβάλλουν στην ανάπτυξη της χώρας προέλευσής τους θα πρέπει να αναγνωρίζονται πλήρως και να ενισχύονται με ένα ευρύ φάσμα μέτρων, θα πρέπει επίσης να καταβάλλονται προσπάθειες για την αντιμετώπιση της διαρροής και της σπατάλης εγκεφάλων και για την προώθηση της κυκλοφορίας εγκεφάλων.

Αυτοί οι τέσσερις **θεματικοί άξονες** – νόμιμη μετανάστευση και κινητικότητα, παράτυπη μετανάστευση και εμπορία ανθρώπων και σωματεμπορία, διεθνής προστασία και πολιτική για το άσυλο, και μεγιστοποίηση του αναπτυξιακού αντικτύπου της μετανάστευσης και της κινητικότητας – θα πρέπει να καλύπτονται από την ΣΠΜΚ και να αποτελέσουν τους **τέσσερις πυλώνες** της. Προκειμένου να συμβάλει συστηματικότερα η ΕΕ στη διευκόλυνση και τη διαχείριση της μετανάστευσης και της **κινητικότητας**, η τελευταία αυτή πτυχή θα πρέπει να καταστεί ορατή στους πυλώνες για την νόμιμη μετανάστευση και για τη μετανάστευση και ανάπτυξη. Δεδομένου ότι η πάταξη της **εμπορίας** ανθρώπων και της σωματεμπορίας είναι αποφασιστικής σημασίας, θα πρέπει επίσης να αποτελεί ορατή διάσταση του πυλώνα για την παράτυπη μετανάστευση. Ο σκοπός της δρομολόγησης μιας Συνολικής Προσέγγισης στο πλαίσιο της ΣΠΜΚ καθιστά σκόπιμη την απόδοση σημαντικότερου ρόλου **στη διεθνή προστασία και το άσυλο** ως έναν από τους πυλώνες της.

Η ΣΠΜΚ θα πρέπει επίσης να επικεντρώνεται στους μετανάστες. Όταν κάνουμε λόγο για διακυβέρνηση της μετανάστευσης, δεν μιλούμε απλώς για «ροές», για «αριθμούς» ή για «διαδρομές» των μεταναστών, αλλά για ανθρώπους. Προκειμένου να είναι κατάλληλες, αποτελεσματικές και βιώσιμες, οι πολιτικές πρέπει να χαράσσονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ανταποκρίνονται στις προσδοκίες και τα προβλήματα των ανθρώπων που αφορούν. Οι

⁹ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεράσματα του Συμβουλίου για τα σύνορα, τη μετανάστευση και το άσυλο, 9 και 10 Ιουνίου 2011.

μετανάστες θα πρέπει, επομένως, να ενδυναμωθούν αποκτώντας πρόσβαση σε όλες τις αναγκαίες πληροφορίες σχετικά με τις ευκαιρίες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που έχουν. Η Επιτροπή δημιούργησε τη **διαδικτυακή πύλη της ΕΕ για τη μετανάστευση** για να παρέχει τέτοιες πληροφορίες, από κοινού με άλλα μέτρα.

Τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών έχουν οριζόντιο χαρακτήρα και αφορούν και τους τέσσερις πυλώνες της ΣΠΜΚ. και ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίνεται στην προστασία και την ενδυνάμωση των **ευάλωτων μεταναστών**, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, οι αιτούντες άσυλο, οι ανιθαγενείς και τα θύματα της εμπορίας ανθρώπων και σωματεμπορίας. Αυτό αποτελεί επίσης συχνά προτεραιότητα για τις χώρες προέλευσης των μεταναστών. Η τήρηση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ αποτελεί καθοριστικό στοιχείο των πολιτικών της ΕΕ για τη μετανάστευση. Οι συνέπειες των πρωτοβουλιών που λαμβάνονται στο πλαίσιο της ΣΠΜΚ για τα θεμελιώδη δικαιώματα θα πρέπει να εκτιμώνται σε βάθος. Θα πρέπει επίσης να γίνουν περισσότερα για να εξηγηθεί το νομικό πλαίσιο της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της νέας οδηγίας για την ενιαία άδεια, στους εταίρους της ΕΕ και τους μετανάστες.

Η προσέγγιση που επικεντρώνεται στους μετανάστες θα πρέπει να διαρθρώνεται και να εφαρμόζεται μέσω **ενισχυμένου διαλόγου με τους αποδήμους**, τις ομάδες των μεταναστών και τις σχετικές οργανώσεις. Ο διάλογος αυτός θα πρέπει να περιλαμβάνει ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αφορούν τους μετανάστες στην ΕΕ και, ακόμα περισσότερο, σε τρίτες χώρες. Όπου κρίνεται σκόπιμο, η συνεργασία στον τομέα αυτό θα πρέπει να εναρμονίζεται μέσω διαλόγου και συνεργασίας που θα καλύπτει και τους τέσσερις πυλώνες τη ΣΠΜΚ.

Τέλος, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης αναγνώρισε την **κλιματική αλλαγή** ως παγκόσμιο πρόβλημα το οποίο ευνοεί τη μετανάστευση και την αποδημία και κάλεσε την Επιτροπή να εκπονήσει και να υποβάλει ανάλυση αυτού του φαινομένου, χωρίς να περιοριστεί στις δυνητικές του συνέπειες για τη μετανάστευση προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η αντιμετώπιση της μετανάστευσης που οφείλεται σε περιβαλλοντικά αίτια, μεταξύ άλλων με μέτρα **προσαρμογής** στις δυσμενείς συνέπειες της κλιματικής αλλαγής, θα πρέπει να θεωρείται **μέρος της Συνολικής Προσέγγισης**.

Συστάσεις:

- Η ΣΠΜΚ θα πρέπει να βασίζεται σε **τέσσερις, εξίσου σημαντικούς πυλώνες**:
 - (1) οργάνωση και διευκόλυνση της **νόμιμης μετανάστευσης και κινητικότητας**,
 - (2) πρόληψη και περιορισμός της **παράτυπης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και σωματεμπορίας**,
 - (3) προώθηση της **διεθνούς προστασίας** και ενίσχυση της **εξωτερικής διάστασης της πολιτικής ασύλου**,
 - (4) μεγιστοποίηση του **αναπτυξιακού αντικτύπου** της μετανάστευσης και κινητικότητας.
- Η ΣΠΜΚ θα πρέπει να **επικεντρώνεται στους μετανάστες**. Πρέπει να καθοδηγείται από την αρχή ότι ο μετανάστης αποτελεί τον πυρήνα της ανάλυσης και κάθε δράσης που πραγματοποιείται και πρέπει να του παρέχονται οι δυνατότητες ώστε να αποκτή πρόσβαση σε ασφαλή κινητικότητα.

- Τα **ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών** αποτελούν οριζόντιο ζήτημα στο πλαίσιο της ΣΠΜΚ, δεδομένου ότι η διάσταση αυτή αφορά και τους τέσσερις πυλώνες. Η εφαρμογή της ΣΠΜΚ θα πρέπει να ενισχύει τον σεβασμό για τα θεμελιώδη δικαιώματα και τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, τόσο στις χώρες προέλευσης όσο και στις χώρες διέλευσης και προορισμού.

3. ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ

Η Συνολική Προσέγγιση δεν θα πρέπει να περιορίζεται γεωγραφικά. Αποτελεί **γενική προσέγγιση και μέθοδο**. Αυτό που θα διαφέρει στις διάφορες περιοχές είναι η ένταση και βαθμό στον οποίο εφαρμόζεται η προσέγγιση αυτή, καθώς και ο συνδυασμός των χρησιμοποιούμενων μέσων. Η ΕΕ θα πρέπει να εξασφαλίσει μια συνεκτική προσέγγιση όσον αφορά τη χρήση αυτών των μέσων σύμφωνα με τους στόχους της και σε συντονισμό με τον συνολικό πολιτικό διάλογο με τρίτες χώρες. Η **αρχή της διαφοροποίησης** σημαίνει ότι ΕΕ θα επιδιώξει τη σύσφιξη της συνεργασίας με όσους εταίρους έχει κοινά συμφέροντα και είναι διατεθειμένοι να αναλάβουν αμοιβαίες δεσμεύσεις με την ΕΕ και τα κράτη μέλη της. Νέες πρωτοβουλίες θα αξιολογηθούν υπό το φως των περιφερειακών και διμερών προτεραιοτήτων που έχει θέσει η ΕΕ.

Περιφερειακοί διάλογοι

Με την πάροδο του χρόνου, διαμορφώθηκε ένας μεγάλος αριθμός **διαδικασιών περιφερειακών και υποπεριφερειακών διαλόγων και συνεργασίας**. Ορισμένες από αυτές τις διαδικασίες αρχικά δεν συνδέονταν άμεσα με την ΕΕ, αλλά σταδιακά αναπτύχθηκαν και απέκτησαν μια ενωσιακή διάσταση. Σε άλλες συμμετέχει μόνο πολύ περιορισμένος αριθμός κρατών μελών της ΕΕ. Ορισμένες από τις διαδικασίες αυτές αλληλεπικαλύπτονται, με αποτέλεσμα να μην είναι βιώσιμες, από πολιτικής και οικονομικής άποψης, καθώς και από άποψης ανθρώπινων πόρων. Χρειάζεται να **ορισθούν καλύτερα οι γεωγραφικές προτεραιότητες**, σύμφωνα με την ευρύτερη εξωτερική πολιτική της ΕΕ και λαμβάνοντας υπόψη την πραγματικότητα όσον αφορά τις μεταναστευτικές τάσεις προς την ΕΕ και τα κράτη μέλη της.

Πρώτη προτεραιότητα θα πρέπει να είναι η **Γειτονία της ΕΕ**, ιδίως η **Νότια Μεσόγειος**¹⁰, και η **Ανατολική Εταιρική Σχέση (ΑΕΣ)**¹¹, όπου οι διαστάσεις της μετανάστευσης και της κινητικότητας συνδέονται στενά με την ευρύτερη πολιτική, οικονομική και κοινωνική συνεργασία, καθώς και με τη συνεργασία στον τομέα της ασφάλειας, και όπου διεξάγονται διάλογοι τόσο σε περιφερειακό πλαίσιο όσο και σε διμερές επίπεδο. Στόχος θα πρέπει να είναι η συστηματική μετακίνηση προς **ισχυρές, στενές εταιρικές σχέσεις** που στηρίζονται σε αμοιβαία εμπιστοσύνη και σε κοινά συμφέροντα, ανοίγοντας το δρόμο για περισσότερη περιφερειακή ολοκλήρωση.

Δεύτερον, για την επίτευξη περισσότερο στοχευμένων διαδικασιών διαλόγου για τη μετανάστευση, με ευρύτερο γεωγραφικό πεδίο, στον νότο της ΕΕ θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στη **στρατηγική εταιρική σχέση ΕΕ-Αφρικής** για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την απασχόληση¹². Προς ανατολάς, κύρια προτεραιότητα θα πρέπει να είναι

¹⁰ Μαρόκο, Αλγερία, Τυνησία, Λιβύη, Αίγυπτος.

¹¹ Ουκρανία, Λευκορωσία, Μολδαβία, Γεωργία, Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν.

¹² Εταιρική σχέση μεταξύ της ΕΕ και του συνόλου των 53 χωρών της Αφρικής.

η **διαδικασία της Πράγας**¹³. Αυτές οι δύο διαδικασίες θα πρέπει να παγιωθούν περαιτέρω ως τα **βασικά περιφερειακά πλαίσια** του διαλόγου για τη ΣΠΜΚ. Αυτό θα πρέπει να διευκολυνθεί με τα κατάλληλα προγράμματα στήριξης.

Τρίτον, οι περιφερειακές αυτές διαδικασίες θα συμπληρώνονται με τις **υφιστάμενες, ειδικές υποπεριφερειακές διαδικασίες**, οι οποίες θα πρέπει να ευθυγραμμίζονται όσο το δυνατόν περισσότερο με τα γενικότερα πλαίσια. Στον νότο, πρόκειται για τη **διαδικασία του Ραμπάτ**¹⁴ (για τη Δυτική Αφρική), καθώς και για ένα πιθανό, πρόσθετο υποπεριφερειακό πλαίσιο στο **Κέρας της Αφρικής/στην Ανατολική Αφρική** (που πρέπει να διερευνηθεί περαιτέρω). Προς ανατολάς, χρειάζεται να αντιμετωπιστεί η επικάλυψη μεταξύ των διαδικασιών της **Πράγας** και της **Βουδαπέστης**¹⁵, **ώστε αυτές να καταστούν περισσότερο γεωγραφικά συμπληρωματικές**. Ως αποτέλεσμα της πρωτοβουλίας που ανέλαβε το 2010 η τουρκική Προεδρία, να περιλάβει στη διαδικασία της Βουδαπέστης τις χώρες των **Δρόμων του Μεταξιού**, η διαδικασία απέκτησε περισσότερη σημασία για την ΕΕ ως μια μοναδική πλατφόρμα ανεπίσημου διαλόγου με βασικές χώρες προέλευσης και διέλευσης. Θα ήταν σκόπιμο πλέον όλες οι δραστηριότητες που περιλαμβάνει η διαδικασία αυτή να επανεστιασθούν, μετά από καλά μελετημένο σχεδιασμό, προς τις χώρες των Δρόμων του Μεταξιού, και ενδεχομένως και προς άλλες ασιατικές χώρες.

Τέλος, ο διάλογος που διεξάγεται για τη μετανάστευση μεταξύ της ΕΕ και των χωρών της ομάδας της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (**διάλογος ΕΕ-ΑΚΕ**) θα ενταθεί, δίνοντας έμφαση στην ενίσχυση των επιχειρησιακών πτυχών της εφαρμογής του άρθρου 13 της συμφωνίας συνεργασίας του Κοτονού. Ο διάλογος για τη μετανάστευση μεταξύ της ΕΕ και της Λατινικής Αμερικής και της περιοχής της Καραϊβικής (**διάλογος ΕΕ-ΛΑΚ**) αποτελεί περισσότερο πρόσφατη διαδικασία, η οποία πρέπει να συνεχιστεί προκειμένου να λάβει υπόψη την πραγματικότητα μιας όλο και σημαντικότερης περιοχής. Θα πρέπει να εξεταστούν οι δυνατότητες δημιουργίας ενός φόρουμ με έδρα τις Βρυξέλλες με σκοπό να καταστεί περισσότερο αποτελεσματικός και περιεκτικός ο διάλογος για τη μετανάστευση μεταξύ της ΕΕ και των σχετικών χωρών της Ασίας καθώς ο διάλογος **ΕΕ-Ασίας** για τη μετανάστευση καθίσταται όλο και πιο σημαντικός.

Διμερείς διάλογοι

Η διεύρυνση της ΕΕ παραμένει μια χωριστή διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας οι δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν βοηθούν τις υποψήφιες και τις δυνητικά υποψήφιες χώρες να προσαρμόσουν τις εθνικές πολιτικές και τα νομοθετικά πλαίσιά τους στο κεκτημένο της ΕΕ. Η **Τουρκία** και οι χώρες των **Δυτικών Βαλκανίων** αναπτύσσουν στενές εταιρικές σχέσεις και συνεργασία με την ΕΕ για τη μετανάστευση και την κινητικότητα. Οι διάλογοι που διεξάγονται για ζητήματα μετανάστευσης και κινητικότητας με τις χώρες αυτές είναι ήδη έντονοι και θα παραμείνουν έτσι έως την τελική τους προσχώρηση.

Η Ρωσία αποτελεί βασική χώρα-εταίρο για την ΕΕ. Πρόσφατα σημειώθηκε πολύ σημαντική πρόοδος στον τομέα της μετανάστευσης και της κινητικότητας με τη θέσπιση του διαλόγου

¹³ Διαδικασία που περιλαμβάνει την ΕΕ και 19 χώρες προς ανατολάς (Δυτικά Βαλκάνια, Ανατολική Ευρώπη, Ρωσία, Κεντρική Ασία, Νότιος Καύκασος και Τουρκία).

¹⁴ Διαδικασία που περιλαμβάνει την ΕΕ και 27 χώρες της Δυτικής, της Βόρειας και της Κεντρικής Αφρικής.

¹⁵ Συμβουλευτικό φόρουμ με τη συμμετοχή περισσότερων από 50 χωρών και 10 διεθνών οργανισμών, συμπεριλαμβανομένων της Κίνας, του Μπαγκλαντές, του Πακιστάν, του Αφγανιστάν, του Ιράν, του Ιράκ, της Συρίας, της Τουρκίας και των χωρών της Κεντρικής Ασίας.

ΕΕ-Ρωσίας για τη μετανάστευση και τον προσδιορισμό των κοινών μέτρων στο πλαίσιο του διαλόγου για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων.

Η Επιτροπή προτείνει την ενίσχυση του διαλόγου για τη μετανάστευση και την κινητικότητα και της επιχειρησιακής συνεργασίας με μεγάλες παγκόσμιες/περιφερειακές οικονομίες στην ανατολή (**Ινδία και Κίνα**) και στον νότο (**Νιγηρία και Νότια Αφρική**), αλλά και, εφόσον κρίνεται εφικτό, με άλλες αναπτυσσόμενες χώρες με τις οποίες η ΕΕ έχει κοινά συμφέροντα.

Ο διάλογος με τις εκβιομηχανισμένες χώρες, όπως **οι ΗΠΑ, ο Καναδάς και η Αυστραλία**, θα συνεχίσει να εστιάζεται στις ανταλλαγές πληροφοριών σχετικά με κοινές πρακτικές και στρατηγικές σε σχέση με την παγκόσμια διακυβέρνηση της μετανάστευσης και της κινητικότητας.

Η Συνολική Προσέγγιση θα πρέπει επίσης να επεκτείνει περαιτέρω το γεωγραφικό πεδίο και την εμβέλειά της. Προς τον σκοπό αυτόν, δεν θα πρέπει να επικεντρώνεται μόνο στην μετανάστευση προς την ΕΕ, αλλά θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη και την ενδοπεριφερειακή μετανάστευση και κινητικότητα σε άλλες περιοχές του πλανήτη, κατά περίπτωση. Παρόλο που δεν έχει κατ' ανάγκη άμεσο αντίκτυπο στην ΕΕ, η διάσταση αυτή θα μπορούσε ωστόσο να είναι ιδιαίτερα σημαντική για ορισμένους από τους εταίρους της ΕΕ και, ως εκ τούτου, για το σύνολο του πολιτικού διαλόγου και της συνεργασίας που διεξάγουμε με τις χώρες αυτές.

Η Συνολική Προσέγγιση παρέχει επίσης το κατάλληλο πλαίσιο για την εξέταση του ρόλου της ΕΕ στην διακυβέρνηση **της μετανάστευσης και της κινητικότητας σε παγκόσμιο επίπεδο**. Η Συνολική Προσέγγιση επιτρέπει στην ΕΕ να μιλά με μία φωνή για τα ζητήματα μετανάστευσης και κινητικότητας σε παγκόσμιο επίπεδο, και ιδίως στο Παγκόσμιο Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη (GFMD), ενώ παράλληλα οικοδομεί ευρείες συμμαχίες ενόψει του Διαλόγου Υψηλού Επιπέδου των ΗΕ το 2013 και μετά.

Συστάσεις:

- Η ΣΠΜΚ θα πρέπει να έχει **πραγματικά παγκόσμια εμβέλεια**. Ο διάλογος και η συνεργασία για ζητήματα της μετανάστευσης θα πρέπει να διεξάγεται σε παγκόσμιο επίπεδο με όλους τους **ενδιαφερόμενους και σχετικούς εταίρους**, ανάλογα με τις αντίστοιχες προτεραιότητές τους.
- Η ΣΠΜΚ θα πρέπει να **γίνονται** συνεχίζει να εστιάζεται έντονα στις **περιφερειακές διαδικασίες διαλόγου**. Σκοπός αυτών των διαδικασιών είναι η βελτίωση του διαλόγου και της εργασίας μεταξύ των χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού, καλύπτοντας όλα τα ζητήματα και θέματα κοινού ενδιαφέροντος στον τομέα της μετανάστευσης και της κινητικότητας. Ενώ η Πολιτική Γειτονίας της ΕΕ παραμένει κύρια και ευρύτερη προτεραιότητα, το γενικότερο περιφερειακό πλαίσιο προς τον νότο της ΕΕ θα πρέπει να είναι η **εταιρική σχέση Αφρικής-ΕΕ**. Προς ανατολάς, θα πρέπει να είναι η **διαδικασία της Πράγας**. Άλλες υποπεριφερειακές διαδικασίες θα πρέπει να ευθυγραμμίζονται και να συντονίζονται αντιστοίχως.
- Σε διμερές επίπεδο, η ΣΠΜΚ θα πρέπει να επικεντρώνεται σε σχετικά περιορισμένο αριθμό βασικών εταίρων. Αυτοί οι διμερείς διάλογοι **συμπληρώνουν** τις περιφερειακές διαδικασίες και, εφόσον είναι δυνατόν, θα πρέπει να συνδέονται με συμφωνίες που καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα της συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και της σχετικής χώρας.

- Η ΣΠΜΚ είναι επίσης ανοικτή για την αντιμετώπιση της **ενδοπεριφερειακής μετανάστευσης και κινητικότητας** σε άλλες περιοχές του πλανήτη, εφόσον, στο πλαίσιο του διαλόγου, αυτές κριθούν σημαντικές για την επίτευξη των στόχων που έχουν καθοριστεί. Επίσης, η ΣΠΜΚ θα πρέπει να επιτρέψει στην ΕΕ να αναλάβει περισσότερο δραστήριο ρόλο στη διακυβέρνηση της μετανάστευσης σε παγκόσμιο επίπεδο.

4. ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Από το 2005, περίπου 300 σχέδια σχετικά με τη μετανάστευση σε τρίτες χώρες χρηματοδοτήθηκαν από διάφορα θεματικά και γεωγραφικά χρηματοδοτικά μέσα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, συνολικού ύψους 800 εκατ. ευρώ. Τα σχέδια αυτά αφορούν ένα ευρύ φάσμα διεθνών ζητημάτων σχετικά με τη μετανάστευση και περιλαμβάνουν τις σημαντικότερες κοινές πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των υπηρεσιών των Ηνωμένων Εθνών, του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (IOM) ή του Διεθνούς Κέντρου για την Ανάπτυξη Μεταναστευτικής Πολιτικής (ICMPD). Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν τα κέντρα υπηρεσιών και πόρων μετανάστευσης στα Δυτικά Βαλκάνια και την Ασία, το Παρατηρητήριο των χωρών ΑΚΕ, τα περιφερειακά προγράμματα προστασίας (ΠΠΠ) στην Αφρική και την Ανατολική Ευρώπη, καθώς και πολυάριθμα σχέδια που στηρίζουν την εφαρμογή των εταιρικών σχέσεων κινητικότητας με την Ανατολική Ευρώπη (Μολδαβία και Γεωργία) και Αφρική (Πράσινο Ακρωτήριο).

Στο παρελθόν, η Συνολική Προσέγγιση στηριζόταν αποκλειστικά σε ορισμένα, συγκεκριμένα εργαλεία: α) διαγράμματα χαρακτηριστικών της μετανάστευσης (μεταναστευτικά προφίλ), τα οποία εφαρμόζονται σε περισσότερες από 70 χώρες παγκοσμίως, β) μεταναστευτικές αποστολές, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν σε 17 τρίτες χώρες, γ) πλατφόρμες συνεργασίας, οι οποίες δημιουργήθηκαν για περιορισμένο διάστημα στην Αιθιοπία, και δ) Εταιρικές Σχέσεις Κινητικότητας, οι οποίες δρομολογήθηκαν με τη Μολδαβία, το Πράσινο Ακρωτήριο, τη Γεωργία και, πιο πρόσφατα, με την Αρμενία. Αναπτύχθηκαν σταδιακά, αλλά διαφέρουν ως προς τη χρησιμότητα και τη σημασία τους, ενώ δεν έχουν σαφή λογική διασύνδεση.

Ωστόσο, η εξωτερική πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση θα πρέπει επίσης να στηρίζεται στη νομοθεσία, στα **νομικά μέσα** της ΕΕ (μέχρι σήμερα, εννέα συμφωνίες απλούστευσης της έκδοσης θεωρήσεων, δεκατρείς συμφωνίες επανεισδοχής της ΕΕ και επτά οδηγίες για την νόμιμη και την παράτυπη μετανάστευση), στα **πολιτικά μέσα** (πολυάριθμοι πολιτικοί διάλογοι, οι οποίοι συχνά υποστηρίζονται με σχέδια δράσης), στην **επιχειρησιακή υποστήριξη** και στη **δημιουργία ικανοτήτων** (μεταξύ άλλων, μέσω υπηρεσιών της ΕΕ όπως ο FRONTEX, η EASO και το ETF, καθώς και διευκολύνσεων τεχνικής βοήθειας, όπως το πρόγραμμα MIEUX (Migration EU Expertise – Εμπειρογνωμοσύνη στον τομέα της μετανάστευσης) και το TAIEX)¹⁶, καθώς και μέσω της **στήριξης σε προγράμματα και σχέδια** που παρέχεται με πολλές μορφές σε πολυάριθμους φορείς, όπως η κοινωνία των πολιτών, οργανώσεις μεταναστών και διεθνείς οργανισμοί.

¹⁶ Ο FRONTEX είναι ο ευρωπαϊκός οργανισμός για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας εξωτερικά σύνορα. Η EASO είναι η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για θέματα Ασύλου. Το ETF είναι το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης. Το TAIEX είναι το πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας και ανταλλαγής πληροφοριών που διαχειρίζεται Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το πρόγραμμα MIEUX (Migration EU Expertise – Εμπειρογνωμοσύνη στον τομέα της μετανάστευσης) αποτελεί κοινή πρωτοβουλία της Επιτροπής και του Διεθνούς Κέντρου για την Ανάπτυξη Μεταναστευτικής Πολιτικής (ICMPD) με σκοπό την ενίσχυση των ικανοτήτων των κρατών μελών για τη διαχείριση της μετανάστευσης.

Η ΣΠΜΚ βασίζεται σε ολόκληρο το φάσμα εργαλείων και μέσων, τα οποία θα πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο διαρθρωμένο και συστηματικό. Αυτό θα επιτευχθεί μέσω εξειδικευμένων διμερών πλαισίων εταιρικής σχέσης, στα οποία θα καταλήξουν μέσω διαπραγματεύσεων η ΕΕ και κάθε σχετική χώρα προτεραιότητας.

Το πρώτο από τα πλαίσια αυτά είναι η **εταιρική σχέση κινητικότητας (ΕΣΚ)**. Η ΕΣΚ έχει ολοκληρώσει την πιλοτική της φάση και θα πρέπει να αναβαθμιστεί και να προωθηθεί ως το κύριο πλαίσιο συνεργασίας στον τομέα της μετανάστευσης και της κινητικότητας μεταξύ της ΕΕ και των εταίρων της, με κύρια έμφαση στις χώρες της **Γειτονίας της ΕΕ**. Η πρόταση διαπραγμάτευσης μιας ΕΣΚ θα πρέπει να υποβάλλεται εφόσον έχει επιτευχθεί ένα συγκεκριμένο επίπεδο προόδου στους διαλόγους για τη μετανάστευση και την κινητικότητα, λαμβάνοντας επίσης υπόψη το ευρύτερο οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο καθώς και το πλαίσιο ασφάλειας.

Η ΕΣΚ παρέχει το συνολικό πλαίσιο για την εξασφάλιση της καλής διακυβέρνησης της κυκλοφορίας προσώπων μεταξύ της ΕΕ και μιας χώρας-εταίρου. Η ΕΣΚ αποσκοπεί στη συγκέντρωση όλων των μέτρων που εξασφαλίζουν ότι η μετανάστευση και η κινητικότητα θα αποβαίνουν προς αμοιβαίο όφελος της ΕΕ και των εταίρων της, συμπεριλαμβανομένων ευκαιριών για αύξηση της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού.

Η ΕΣΚ είναι ειδικά προσαρμοσμένη στα κοινά συμφέροντα και τις ανησυχίες της χώρας-εταίρου και των συμμετεχόντων φορέων της ΕΕ. Η ανανεωμένη ΕΣΚ προσφέρει απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων βάσει συμφωνιών επανεισδοχής που θα συναφθούν ταυτόχρονα κατόπιν διαπραγματεύσεων. Μια **προσέγγιση «περισσότερα για περισσότερα»**, η οποία υπονοεί ένα στοιχείο επιβολής όρων, θα πρέπει να συνεχίσει να εφαρμόζεται ως μέσο αύξησης της διαφάνειας και επιτάχυνσης της προόδου για τη σύναψη αυτών των συμφωνιών. Μια δέσμη μέτρων στήριξης κατάλληλου μεγέθους με σκοπό τη δημιουργία ικανοτήτων, την ανταλλαγή πληροφοριών και τη συνεργασία σε όλους τους τομείς κοινού ενδιαφέροντος θα πρέπει να προσφέρεται από την ΕΕ και από τα κράτη μέλη σε εθελοντική βάση.

Η ΕΣΚ συμβάλλει στην εξασφάλιση όλων των αναγκαίων συνθηκών για την **καλή διαχείριση της μετανάστευσης και της κινητικότητας σε ασφαλές περιβάλλον**. Εάν εφαρμοστούν αποτελεσματικά τα νομικά (συμφωνίες απλούστευσης της έκδοσης θεωρήσεων και επανεισδοχής) και τα πολιτικά μέσα (διάλογος πολιτικής και σχέδια δράσης), η ΕΕ θα ήταν σε θέση να εξετάσει τη λήψη σταδιακών μέτρων υπό προϋποθέσεις για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων έναντι μεμονωμένων χωρών-εταίρων κατά περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη ολόκληρη τη σχέση με τη συγκεκριμένη χώρα-εταίρο.

Ένα δεύτερο, **εναλλακτικό πλαίσιο** θα ήταν το **Κοινό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση και την Κινητικότητα (ΚΘΜΚ)**. Το ΚΘΜΚ αποτελεί βιώσιμη εναλλακτική επιλογή για τις χώρες-εταίρους, καθώς και για την ΕΕ και τα κράτη μέλη της, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες οι δύο πλευρές επιθυμούν μεν να αναπτύξουν ένα υψηλό επίπεδο συνεργασίας, αλλά μια από αυτές δεν είναι έτοιμη να αναλάβει το σύνολο των υποχρεώσεων και δεσμεύσεων. Όπως και με την ΕΣΚ, το ΚΘΜΚ θα πρέπει, αφενός, να προβλέπει ορισμένες κοινές συστάσεις, στόχους και δεσμεύσεις για το διάλογο και τη συνεργασία και, αφετέρου, να περιλαμβάνει μια δέσμη συγκεκριμένων μέτρων στήριξης που προσφέρουν η ΕΕ και τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη. Εφόσον συμφωνούν και τα δύο μέρη, το κοινό θεματολόγιο θα μπορούσε σε μεταγενέστερο στάδιο να αναβαθμιστεί σε εταιρική σχέση για την κινητικότητα.

Τα δύο αυτά πλαίσια θα πρέπει να θεσπίζονται μέσω κοινής πολιτικής διακήρυξης της ΕΕ και των ενδιαφερομένων κρατών μελών, αφενός, και της χώρας-εταίρου, αφετέρου. Τα δύο πλαίσια βασίζονται σε αμοιβαίες δεσμεύσεις, ενώ τυπικά παραμένουν μη δεσμευτικά.

Συστάσεις:

- Η γραμμή θα πρέπει να στηρίζεται από ένα ευρύ σύνολο εργαλείων και δύο πλαίσια εταιρικής σχέσης, που εφαρμόζονται κατά τρόπο ευέλικτο και εξειδικευμένο, λαμβάνοντας υπόψη, αφενός, τον συνολικό πολιτικό διάλογο μεταξύ της ΕΕ και της τρίτης χώρας και, αφετέρου, τόσο τα συμφέροντα της ΕΕ όσο και τα συμφέροντα και τις ανάγκες του εταίρου της.
- Η εταιρική σχέση κινητικότητας (ΕΣΚ) θα πρέπει να στηρίζεται κατά τρόπο ισόρροπο και στους τέσσερις πυλώνες της ΣΠΜΚ, και συγκεκριμένα μέσω δεσμεύσεων για την κινητικότητα και συμφωνιών για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων και την επανεισδοχή. Κατά περίπτωση, μπορεί να περιλαμβάνει επίσης συνδέσμους με ευρύτερα ζητήματα ασφάλειας. Η συνεργασία θα υποστηρίζεται από δέσμη μέτρων στήριξης με σκοπό τη δημιουργία ικανοτήτων και τη συνεργασία σε όλους τους τομείς κοινού ενδιαφέροντος.
- Το Κοινό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση και την Κινητικότητα (ΚΘΜΚ) θα πρέπει να εισαχθεί ως εναλλακτικό πλαίσιο για την επίτευξη κοινών συστάσεων, στόχων και δεσμεύσεων με τους εταίρους εντός καθενός από τους τέσσερις θεματικούς πυλώνες της ΣΠΜΚ. Η θεμελιώδης διαφορά από την ΕΣΚ έγκειται στο γεγονός ότι το πλαίσιο αυτό δεν θα απαιτούσε κατ' ανάγκη τη διαπραγμάτευση συμφωνιών απλούστευσης της έκδοσης θεωρήσεων επανεισδοχής. Εφόσον συμφωνούν και τα δύο μέρη, το κοινό θεματολόγιο θα μπορούσε σε μεταγενέστερο στάδιο να αναβαθμιστεί σε εταιρική σχέση για την κινητικότητα.
- Τα ακόλουθα εργαλεία μπορούν να εφαρμόζονται στα διάφορα στάδια διαλόγου και επιχειρησιακής συνεργασίας με τους εταίρους της ΕΕ και μπορούν να αξιοποιούνται στα πλαίσια της ΕΣΚ / του ΚΘΜΚ:
 - (1) **Γνωστικά εργαλεία**, όπως διαγράμματα χαρακτηριστικών της μετανάστευσης, μέσα χαρτογράφησης, μελέτες, στατιστικές εκθέσεις, εκτιμήσεις αντικτύπου και εξεταστικές των πραγμάτων αποστολές·
 - (2) **Εργαλεία διαλόγου**, όπως αποστολές για τη μετανάστευση, σεμινάρια και διασκέψεις·
 - (3) **Εργαλεία συνεργασίας**, όπως δημιουργία ικανοτήτων, πλατφόρμες συνεργασίας, ανταλλαγές εμπειρογνομόνων, αδελφοποιήσεις, επιχειρησιακή συνεργασία και στοχευμένα σχέδια και προγράμματα.

5. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ

Ο διάλογος και η συνεργασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρίτες χώρες θα πρέπει να αποσκοπούν στην εφαρμογή μιας σειράς δράσεων προτεραιότητας στο πλαίσιο καθενός από τους τέσσερις πυλώνες της ΣΠΜΚ. Καθεμία από τις επιχειρησιακές πρωτοβουλίες θα πρέπει

να ευθυγραμμίζεται με τις γεωγραφικές προτεραιότητες της ΕΕ και να δίνει προτεραιότητα, στον βαθμό που απαιτείται, στις σημαντικότερες χώρες-εταίρους της ΕΕ.

Πρώτος πυλώνας: Οργάνωση και διευκόλυνση της νόμιμης μετανάστευσης και κινητικότητας

Η ευρωπαϊκή πολιτική σχετικά με την οργάνωση και τη διευκόλυνση της νόμιμης μετανάστευσης και κινητικότητας στο πλαίσιο της ΣΠΜΚ βασίζεται στην ιδέα της προσφοράς περισσότερων ευκαιριών στους εργοδότες ώστε να βρίσκουν τους καλύτερους υποψηφίους για την κάλυψη των κενών θέσεων στην παγκόσμια αγορά εργασίας. Επιδιώκει επίσης την προσφορά νέων δυνατοτήτων απασχόλησης στην Ευρώπη σε άτομα με ταλέντο από ολόκληρο τον πλανήτη, με πλήρη σεβασμό των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών να διαχειρίζονται τις αγορές εργασίας τους.

Ο διάλογος και η συνεργασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρίτες χώρες θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη την εξελισσόμενη νομοθεσία της ΕΕ όσον αφορά τη νόμιμη μετανάστευση με σκοπό την παροχή περισσότερης πρόσβασης σε πληροφορίες για τα δικαιώματα και τις ευκαιρίες. Θα πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη τις απόψεις και τις ανησυχίες των χωρών-εταίρων και να προσδιορίζει κοινά συμφέροντα. Η ζήτηση δεξιοτήτων στην ΕΕ θα πρέπει να αποτελεί τομέα στον οποίον θα μπορούσαν να διερευνηθούν περαιτέρω **συμπληρωματικές δράσεις** με χώρες-εταίρους προτεραιότητας.

Η **νομοθεσία της ΕΕ για τους μακροχρόνια διαμένοντες, την οικογενειακή επανένωση, τους σπουδαστές, τους ερευνητές και τα άτομα υψηλής ειδίκευσης** έχει εναρμονίσει τους όρους εισδοχής και τα δικαιώματα των μεταναστών σε ορισμένους καθοριστικούς τομείς, ενώ τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να αποφασίζουν τον αριθμό των μεταναστών που δέχονται για εργασία. Η **οδηγία της ΕΕ περί μπλε κάρτας** αποτελεί την πρώτη άμεση απάντηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις ελλείψεις εργατικού δυναμικού υψηλής ειδίκευσης.

Οι οδηγίες για τους **εποχικούς εργαζομένους** και για τα **άτομα που μετατίθενται ενδοεπιχειρησιακώς**, αμφότερες άμεσης σημασίας για την αγορά εργασίας, βρίσκονται υπό διαπραγμάτευση με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Σκοπός τους είναι να θεσπίσουν μια κοινή, απλουστευμένη και ταχύτερη διαδικασία. Η πρόταση για τους εποχικούς εργαζομένους προβλέπει επίσης την προστασία από την εκμετάλλευση και είναι σημαντική για πολλές χώρες-εταίρους, ιδίως στους τομείς της γεωργίας και του τουρισμού. Η δεύτερη πρόταση σκοπό έχει να επιτρέπει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, σε εταιρείες εγκατεστημένες εκτός της ΕΕ να μεταθέτουν προσωρινά διοικητικά στελέχη, ειδικευμένους υπαλλήλους και ασκούμενους πτυχιούχους από τρίτες χώρες στις οντότητές τους και σε συνδεδεμένες επιχειρήσεις στα κράτη μέλη.

Η **οδηγία για την ενιαία άδεια**, η οποία αναμένεται να εγκριθεί σύντομα από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, θα επιφέρει διαδικαστική απλούστευση θεσπίζοντας μια έννοια διαδικασία και μια ενιαία άδεια. Προσδιορίζει ένα κατάλογο τομέων στους οποίους, ανεξάρτητα από τον λόγο για τον οποίο έγιναν δεκτοί αρχικά, θα παρέχεται σε όλους τους νόμιμα διαμένοντες και εργαζόμενους υπηκόους τρίτων χωρών ίση μεταχείριση με τους ημεδαπούς. Πιθανές αναθεωρήσεις των **οδηγιών για τους ερευνητές για τους σπουδαστές** θα μπορούσαν να διευκολύνουν περαιτέρω την εισδοχή, τη διαμονή και την κινητικότητα εντός της ΕΕ αυτών των ομάδων οι οποίες είναι καθοριστικής σημασίας για τη διατήρηση της ικανότητας καινοτομίας και της ανταγωνιστικότητας της ΕΕ στο μέλλον.

Μέσω του διαλόγου με τους εταίρους της, η ΕΕ θα τους εξηγήσει αυτό το νομικό πλαίσιο με σκοπό να διευκολύνει την εφαρμογή του. Επιπλέον, έχει δημιουργηθεί η **διαδικτυακή πύλη**

της ΕΕ για τη μετανάστευση ως επιγραμμικό εργαλείο για τους υπηκόους τρίτων χωρών που ενδιαφέρονται να ενημερωθούν για τις ευκαιρίες που υπάρχουν τέτοιες διαδικασίες που απαιτούνται για να εγκατασταθούν στην ΕΕ, καθώς και για εκείνους που βρίσκονται ήδη στην ΕΕ και θα ήθελαν να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος. Εφόσον χρειάζεται, αυτή η πηγή πληροφοριών θα πρέπει να συνδυάζεται με **μέτρα προ της αναχώρησης** που επικεντρώνονται στην αναβάθμιση των δεξιοτήτων και στην εκμάθηση των γλωσσών της ΕΕ.

Η αποτελεσματική **ενσωμάτωση**, ιδίως στην αγορά εργασίας, αποτελεί το κλειδί που εξασφαλίζει ότι τόσο οι μετανάστες όσο και οι κοινωνίες υποδοχής θα ωφεληθούν από το δυναμικό της μετανάστευσης, μεταξύ άλλων μέσω της ενίσχυσης των κοινοτήτων της διασποράς και των μεταναστών επιχειρηματιών. Η ανακοίνωση σχετικά με μια ευρωπαϊκή ατζέντα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών¹⁷ προτείνει νέες προσεγγίσεις και τομείς δράσης. Ο διάλογος με τους εταίρους της ΕΕ θα πρέπει να διερευνήσει περαιτέρω το ρόλο των κοινοτήτων της διασποράς και τα διακρατικά δίκτυα στο πλαίσιο αυτό, π.χ. για την καλύτερη προετοιμασία των μεταναστών για τη διαμονή τους στα κράτη μέλη.

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» υπογραμμίζει την ανάγκη να καταβληθούν ιδιαίτερες προσπάθειες για την προσέλκυση μεταναστών με υψηλή ειδίκευση ενόψει του παγκοσμίου ανταγωνισμού για την προσέλκυση ταλέντων, αλλά και για να προωθηθεί η ένταξη ατόμων που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Οι **κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση** καλούν τα κράτη μέλη να δώσουν τη δέουσα προσοχή στην ένταξη των μεταναστών στις αγορές εργασίας της ΕΕ, παρέχοντας ένα πλαίσιο ανταλλαγής πληροφοριών και συντονισμού των πολιτικών για την απασχόληση. Το δίκτυο EURES παρέχει πληροφορίες για κενές θέσεις εργασίας, αν και οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης μπορούν επίσης να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο, **διευκολύνοντας την πρόσβαση στην απασχόληση** διακινούμενων και μεταναστών εργαζομένων. Το **Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)** παρέχει χρηματοδοτική στήριξη και βοήθα στην αύξηση της συμμετοχής μεταναστών στην απασχόληση.

Επιπλέον, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην ενίσχυση της ικανότητας της Ένωσης να **προβλέπει τις ανάγκες των αγορών εργασίας και τις ανάγκες σε δεξιότητες**. Το 2012, το ευρωπαϊκό σύστημα παρακολούθησης κενών θέσεων εργασίας θα συμπληρωθεί με το «**Πανόραμα δεξιοτήτων στην ΕΕ**» που θα παρέχει επικαιροποιημένες προβλέψεις για την προσφορά δεξιοτήτων και τις ανάγκες της αγοράς εργασίας έως το 2020. Στον τομέα της **αναγνώρισης διπλωμάτων, προσόντων και δεξιοτήτων** στην ΕΕ, η οδηγία για την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων αποτελεί βασικό μέσο για την κινητικότητα εντός της ΕΕ, το οποίο εφαρμόζεται επίσης στα διπλώματα που αποκτώνται εκτός ΕΕ. Εν τω μεταξύ, η υπερειδίκευση ή «σπατάλη εγκεφάλων» αποτελεί διαδεδομένο και σοβαρό πρόβλημα μεταξύ των μεταναστών εργαζομένων από τρίτες χώρες, το οποίο πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω.

Όσον αφορά τη **δυνατότητα μεταφοράς των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης**, οι κανόνες της ΕΕ για συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης καταργούν τα μειονεκτήματα και προστατεύουν τα κεκτημένα δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ που μετακινούνται εντός της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων όλων των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών με διασυνοριακή διάσταση. Τον Οκτώβριο του 2010, εκδόθηκαν έξι αποφάσεις του Συμβουλίου σχετικά με τη θέση της ΕΕ όσον αφορά τον συντονισμό στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης με την Αλγερία, το Μαρόκο, την Τυνησία, την Κροατία, την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και το Ισραήλ. Όταν εγκριθούν

¹⁷ COM(2011) 455 τελικό.

επίσημα οι αποφάσεις αυτές από τα Συμβούλια Σύνδεσης, η ΕΕ θα έχει δημιουργήσει ένα σύστημα περιορισμένου εξωτερικού συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, το οποίο θα εφαρμόζεται για τα πρόσωπα – τόσο τους υπηκόους της ΕΕ όσο και τους υπηκόους των εν λόγω έξι κρατών – που μετακινούνται από και προς την ΕΕ. Επιπροσθέτως, η οδηγία για την ενιαία άδεια, όταν εκδοθεί, θα εξασφαλίζει σε όλους τους διακινούμενους εργαζομένους το δικαίωμα εξαγωγής των κεκτημένων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων τους υπό τους ίδιους όρους και με τους ίδιους συντελεστές όπως και οι πολίτες των οικείων κρατών μελών όταν μεταβαίνουν σε τρίτη χώρα.

Δεδομένου ότι η κινητικότητα των υπηκόων τρίτων χωρών διασυνδέεται στενά με την κοινή **πολιτική θεωρήσεων** βραχείας διαμονής της ΕΕ, θα πρέπει να αξιοποιηθούν όλες οι δυνατότητες που προσφέρει ο κώδικας θεωρήσεων για την απλούστευση των διαδικασιών και την αύξηση της διαφάνειας. Η επιτόπια συνεργασία Σένγκεν και η ενίσχυση της προξενικής κάλυψης στις τρίτες χώρες αναμένεται ότι θα συμβάλουν στην ποιότητα των υπηρεσιών. Οι αναθεωρήσεις της πολιτικής θεωρήσεων της ΕΕ στο μέλλον θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την οφθαλμοφανή πρόοδο που σημειώνεται στο πλαίσιο των διαλόγων της ΕΕ. Επιπλέον, θα πρέπει να ενταθούν οι **προσπάθειες για τον στενότερο συντονισμό, αφενός, της χορήγησης επιχορηγήσεων έρευνας και των προγραμμάτων υποτροφιών και πρακτικής άσκησης και, αφετέρου, της έκδοσης των απαιτούμενων θεωρήσεων και/ή αδειών διαμονής** στους σχετικούς ερευνητές.

Οι ανταλλαγές πρακτικών πληροφοριών στον τομέα των προσλήψεων, της αναγνώρισης προσόντων που αποκτήθηκαν σε τρίτες χώρες, της αντιστοίχισης δεξιοτήτων και της διαμεσολάβησης στην αγορά εργασίας, θα πρέπει να διευκολύνεται μέσω της ενίσχυσης της συνεργασίας **μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης** στα κράτη μέλη και της ενθάρρυνσης προς αυτά ώστε να αναπτύξουν τη συνεργασία τους με άλλους παρόχους υπηρεσιών απασχόλησης, όπως ιδιωτικές υπηρεσίες και οργανώσεις του τριτογενούς τομέα στα κράτη μέλη της ΕΕ. Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη στο πλαίσιο αυτό το έργο που έχει πραγματοποιηθεί μέχρι τώρα όσον αφορά την αναγνώριση τίτλων σπουδών της αλλοδαπής, με επικεφαλής το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (ETF) και το δίκτυο ENIC-NARIC με σκοπό την εφαρμογή της σύμβασης της Λισαβόνας για την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων.

Η **αύξηση της κινητικότητας των σπουδαστών και των ερευνητών** από τρίτες χώρες θα μπορούσε επίσης να αποτελέσει ελπιδοφόρα μέθοδο για την κάλυψη των αναγκών της αγοράς εργασίας στην Ευρώπη εάν ορισμένοι σπουδαστές είχαν τη δυνατότητα να εργαστούν μετά την ολοκλήρωση των σπουδών τους. Το ζήτημα αυτό θα μπορούσε να διερευνηθεί περαιτέρω, λαμβάνοντας υπόψη τις αρμοδιότητες των κρατών μελών και τα μέτρα για την καταπολέμηση της διαρροής εγκεφάλων, π.χ. μέσω της κυκλικής μετανάστευσης. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί ιδίως μέσω της καλύτερης αξιοποίησης των υφιστάμενων εταιρικών σχέσεων κινητικότητας ώστε να ενισχυθούν και να διευκολυνθούν οι ανταλλαγές, των εφαρμοζόμενων διεθνών προγραμμάτων κινητικότητας και, από το 2014 και μετά, του μελλοντικού ενιαίου προγράμματος για την εκπαίδευση, την κατάρτιση και τη νεολαία και του προγράμματος «Ορίζοντας 2020» (το μελλοντικό πρόγραμμα-πλαίσιο για την έρευνα και καινοτομία). Η δημιουργία **θεσμικών δικτύων και οι αδελφοποιήσεις πανεπιστημίων** στα κράτη μέλη της ΕΕ και στις χώρες-εταίρους προτεραιότητας θα πρέπει να στηριχθεί ώστε τα **προγράμματα σπουδών και οι διαδικασίες πιστοποίησης** να προσαρμόζονται καλύτερα στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και στα δύο μέρη. Η ΕΕ θα πρέπει να συνδράμει τα κράτη μέλη ώστε να διευρύνουν το φάσμα των διμερών **συμφωνιών τους για την κινητικότητα της νεολαίας** και να προσφέρουν επίσης τέτοιες συμφωνίες στις χώρες με τις οποίες υπάρχει εταιρική σχέση κινητικότητας.

Στο πλαίσιο τόσο των εταιρικών σχέσεων κινητικότητας όσο και των κοινών θεματολογίων, θα πρέπει να δημιουργηθούν στις χώρες-εταίρους εξειδικευμένα **Κέντρα Πόρων για τη Μετανάστευση και την Κινητικότητα**. Τα Κέντρα αυτά θα πρέπει να ενσωματωθούν στις αρμόδιες εθνικές αρχές ή στις υπηρεσίες απασχόλησης, αξιοποιώντας την πείρα που αποκτήθηκε από την εταιρική σχέση κινητικότητας ΕΕ-Μολδαβίας και από το CIGEM στο Μάλι¹⁸. Με άξονα τις ανάγκες των μεταναστών, θα πρέπει 1) να λειτουργούν ως σημεία ενιαίας εξυπηρέτησης για τα άτομα που ζητούν πληροφορίες και βοήθεια για την αναγνώριση των προσόντων τους, την αναβάθμιση των δεξιοτήτων τους, τις ανάγκες σε δεξιότητες σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο ή στην ΕΕ, και 2) να προσφέρουν μέσα για την προετοιμασία της αναχώρησης, την επιστροφή και την επανένταξη. Η διαδικτυακή πύλη της ΕΕ για τη μετανάστευση θα ήταν επίσης χρήσιμο εργαλείο προς τον σκοπό αυτόν. Τα Κέντρα Πόρων για τη Μετανάστευση και την Κινητικότητα θα πρέπει να συνδράμουν τις αρμόδιες αρχές των χωρών-εταίρων και των κρατών μελών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης, με σκοπό τη βελτίωση της αντιστοίχισης της προσφοράς και της ζήτησης εργατικού δυναμικού, καθώς και την προώθηση θετικών αποτελεσμάτων όσον αφορά την ανάπτυξη. Μεσοπρόθεσμα, τα Κέντρα αυτά θα πρέπει επίσης να συνδεθούν με τα υφιστάμενα και τα μελλοντικά Κοινά Κέντρα Υποβολής Αιτήσεων Θεώρησης, καθώς και με τις αντιπροσωπείες της ΕΕ, ώστε να ενισχυθούν και να απλουστευθούν οι διαδικασίες έκδοσης θεωρήσεων για συγκεκριμένες κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών.

Το δίκτυο των **αξιοματικών-συνδέσμων για τη μετανάστευση (ΑΣΜ)** θα πρέπει να συμπληρωθεί με εμπειρογνώμονες τον τομέα της μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένων εθνικών εμπειρογνομένων αποσπασμένων από τα κράτη μέλη στις αντιπροσωπείες της ΕΕ, οι οποίοι κανονικά μπορούν να παρακολουθούν τα ζητήματα της μετανάστευσης από ευρύτερη και συνολικότερη προοπτική σε σχέση με τις προξενικές υπηρεσίες. Θα πρέπει να αξιοποιηθεί κάθε ευκαιρία για τη συμμετοχή των υπηρεσιών της ΕΕ σε τέτοιες ανταλλαγές πληροφοριών και για τη σύσφιξη της συνεργασίας με τρίτες χώρες.

Συστάσεις:

Στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα, η ΣΠΜΚ θα πρέπει να επικεντρωθεί στις ακόλουθες προτεραιότητες:

- Εξειδικευμένες προσφορές κινητικότητας για νέους, σπουδαστές, καλλιτέχνες και εργαζομένους στον πολιτιστικό τομέα, ερευνητές και πανεπιστημιακούς με τη μορφή πρόσθετων προγραμμάτων **υποτροφιών** και πρακτικής άσκησης και συμφωνιών για την **κινητικότητα των νέων**. Δεσμεύσεις για την πλήρη εφαρμογή, και ενδεχομένως για την τροποποίηση εάν χρειαστεί, των **οδηγιών για τους σπουδαστές και τους ερευνητές**.
- Πλήρης εφαρμογή του **κώδικα θεωρήσεων** και ενδεχόμενες τροποποιήσεις για τη βελτίωση της **επιτόπιας συνεργασίας Σένγκεν** και για την ενίσχυση της προξενικής κάλυψης, δημιουργώντας, κατά περίπτωση, **Κοινά Κέντρα Υποβολής Αιτήσεων Θεώρησης**.
- **Αδελφοποιήσεις μεταξύ ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης**, ώστε να ενισχυθούν οι ανταλλαγές και η διασυνοριακή συνεργασία μέσω

¹⁸ Τα δύο παραδείγματα αφορούν, αφενός, το σχέδιο για την ενίσχυση των ικανοτήτων της Μολδαβίας να διαχειρίζεται τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού και την παλιννόστηση στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης κινητικότητας με την ΕΕ και, αφετέρου, το Centre d'Information et de Gestion des Migrations (Κέντρο πληροφόρησης και διαχείρισης της μετανάστευσης) με έδρα το Μάλι.

της ευθυγράμμισης **των προγραμμάτων σπουδών, των διαδικασιών πιστοποίησης και των τίτλων σπουδών** και διασφαλίζοντας την αποτελεσματική τους αναγνώριση (μέσω της αποτελεσματικής διασφάλισης της ποιότητας, της συγκρίσιμης και συνεπούς χρήσης των εργαλείων διαφάνειας της ΕΕ και της καθιέρωσης σχέσης των ακαδημαϊκών τίτλων με το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Επαγγελματικών Προσόντων) με σκοπό τη βελτίωση της μακροπρόθεσμης συμπληρωματικότητας με την αγορά εργασίας.

- Ενθάρρυνση των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης σε επίπεδο ΕΕ να παρακολουθούν τις διαδικασίες προσλήψεων και να ανταλλάσσουν ορθές πρακτικές για την **απασχόληση και την αντιστοίχιση της προσφοράς και ζήτησης εργασίας** μεταξύ των κρατών μελών και των αντίστοιχων φορέων στις χώρες-εταίρους, καθώς και με άλλους ενδιαφερόμενους φορείς.
- Στο πλαίσιο τόσο των εταιρικών σχέσεων κινητικότητας όσο και των κοινών θεματολογίων, θα πρέπει να δημιουργηθούν στις χώρες-εταίρους εξειδικευμένα **Κέντρα Πόρων για τη Μετανάστευση και την Κινητικότητα**. Αξιοποιώντας τις πληροφορίες που διατίθενται μέσω της διαδικτυακής πύλης της ΕΕ, θα διευκόλυναν τη λήψη μέτρων προ της αναχώρησης με άξονα την αντιστοίχιση δεξιοτήτων, την αναβάθμιση δεξιοτήτων και την εκμάθηση των γλωσσών της ΕΕ σε συνεργασία με τις Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης, τις υπηρεσίες της ΕΕ και άλλους σχετικούς φορείς.

Δεύτερος πυλώνας: Πρόληψη και περιορισμός της παράτυπης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και σωματεμπορίας

Η νομιμοποίηση ενός πλαισίου για τη μετανάστευση και την κινητικότητα εξαρτάται από την αποτελεσματική αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης. Η ασφαλής και χωρίς κινδύνους μετανάστευση υπονομεύεται από όσους λειτουργούν εκτός των ορίων του νομικού πλαισίου. Καθοριστικής σημασίας είναι η συνεργασία εντός της ΕΕ, καθώς και ο στόχος της ενίσχυσης των εταιρικών σχέσεων με χώρες εκτός της ΕΕ προκειμένου να διασφαλιστεί η καλή οργάνωση της κινητικότητας και της μετανάστευσης.

Η κινητικότητα και η μετανάστευση εγγράφονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο από πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής άποψης, καθώς και από την άποψη της ασφάλειας. Η **προσέγγιση της ασφάλειας υπό την ευρεία έννοια** σημαίνει ότι η παράτυπη μετανάστευση θα πρέπει να εξετάζεται και σε σχέση με το οργανωμένο έγκλημα και την απουσία κράτους δικαίου και δικαιοσύνης, σε συνθήκες διαφθοράς και ανεπαρκούς νομοθεσίας.

Η ΕΕ θα πρέπει να συνεχίσει να δίνει προτεραιότητα στις **μεταφορές δεξιοτήτων, ικανοτήτων και πόρων** στους εταίρους της με σκοπό την πρόληψη και τον περιορισμό της εμπορίας ανθρώπων και σωματεμπορίας, του λαθρεμπορίου και της παράτυπης μετανάστευσης και την ενίσχυση της **ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων**. Στο εσωτερικό της ΕΕ, η εφαρμογή της **οδηγίας για την επιστροφή και της οδηγίας για τις κυρώσεις κατά των εργοδοτών** θα πρέπει να εξασφαλισθεί και να συνδυαστεί με άλλα σχετικά μέτρα σε στενότερο συντονισμό με τους εταίρους εκτός της ΕΕ.

Ο διάλογος και η συνεργασία με τους εταίρους θα πρέπει να αποσκοπεί στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όλων των μεταναστών καθ' όλη τη διάρκεια της μεταναστευτικής τους διαδικασίας. Θα πρέπει να μουν στο στόχαστρο οι αδίστακτοι εργοδότες και να διασφαλιστεί η πρόληψη και η δίωξη αξιολογίων πράξεων και παραβάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε βάρος μεταναστών. Θα πρέπει επίσης να ληφθούν μέτρα για να εξασφαλισθούν αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης για τους μετανάστες στα κέντρα υποδοχής

και για να αποφεύγεται η αυθαίρετη ή επ' αόριστον κράτησή τους. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίνεται στους ασυνόδευτους ανήλικους στο πλαίσιο της εφαρμογής του σχεδίου δράσης που εγκρίθηκε το 2010.

Η ικανότητα του **Frontex** να συνεργάζεται σε εταιρική σχέση με τις αρχές τρίτων χωρών θα πρέπει να αξιοποιηθεί πλήρως. Οι αξιωματικοί-σύνδεσμοι για τη μετανάστευση (ΑΣΜ) θα πρέπει να διευρύνουν τις ανταλλαγές πληροφοριών τους με τους ομολόγους τους από περισσότερες χώρες-εταίρους. Χρειάζεται να ενταθεί η συνεργασία μεταξύ των σχετικών υπηρεσιών της ΕΕ¹⁹ ώστε να βελτιωθούν οι ανταλλαγές πληροφοριών στους τομείς της μετανάστευσης και του οργανωμένου εγκλήματος.

Καθίσταται όλο και πιο σαφές ότι η **ασφάλεια των εγγράφων και η υποκλοπή ταυτότητας** αποτελούν πεδία στα οποία η βελτίωση της συνεργασίας θα ήταν αμοιβαία επωφελής. Στους συχνούς ταξιδιώτες (επιχειρηματίες, κυβερνητικούς αξιωματούχους, σπουδαστές και ερευνητές) από όσες τρίτες χώρες-εταίρους διαθέτουν ήδη βιομετρικά ταξιδιωτικά έγγραφα και ενισχυμένη ασφάλεια εγγράφων, θα μπορούσε να προσφερθεί ευκολότερη πρόσβαση στην ΕΕ. Αναμένεται ότι οι προτάσεις για τα «ευφυή σύνορα» που θα υποβάλει προσεχώς η Επιτροπή, οι οποίες συμπεριλαμβάνουν σύστημα εισόδου/εξόδου και ένα πρόγραμμα καταχωρημένων ταξιδιωτών, θα ανοίξουν τον δρόμο προς αυτή την κατεύθυνση.

Η σύνδεση των **συμφωνιών επανεισδοχής με τις συμφωνίες για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων**, ως μέρος της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση, μπορεί να αποβεί επωφελής για τις χώρες εκτός της ΕΕ δεδομένου ότι θα δημιουργήσει δυνατότητες κινητικότητας ενώ παράλληλα θα διασφαλίζει την ασφάλεια και θα αντιμετωπίζει τους κινδύνους παράτυπης μετανάστευσης. Η επανεισδοχή και η επιστροφή θα πρέπει να αποτελούν αναπόσπαστα στοιχεία του ευρύτερου πλαισίου της Συνολικής Προσέγγισης. Η Επιτροπή θα διευκολύνει ειδικές ανά χώρα πρωτοβουλίες για την παρακολούθηση ορισμένων από τις επιστροφές.

Η πολιτική της ΕΕ για την **εμπορία ανθρώπων και σωματεμπορία (ΕΑΣ)** ακολουθεί μια ολιστική προσέγγιση και επικεντρώνεται στην πρόληψη, τη δίωξη των εγκληματιών και την προστασία των θυμάτων. Αυτή η ολοκληρωμένη θεώρηση συνάδει με μια προσέγγιση με άξονα τα ανθρώπινα δικαιώματα και τα θύματα, η οποία συνυπολογίζει την προοπτική του φύλου. Σκοπό έχει την πρόληψη του εγκλήματος και την παροχή σε όσους έχουν περιπέσει σε κατάσταση παρόμοια με δουλεία, της δυνατότητας να ορθοποδήσουν και να επανενταχθούν στην κοινωνία. Λαμβάνοντας υπόψη τις συστάσεις του Συμβουλίου²⁰, η ΕΑΣ θα συνεχίσει να περιλαμβάνεται συστηματικά στις σχετικές συμφωνίες της ΕΕ και στις εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες, καθώς και στους πολιτικούς διαλόγους για τη μετανάστευση και την κινητικότητα. Θα δοθεί έμφαση σε μια πολυμερή προσέγγιση που θα καλύπτει τους σχετικούς τομείς πολιτικής. Βασικές συνιστώσες θα είναι η δημιουργία ικανοτήτων και η συμμόρφωση με τα διεθνή πρότυπα στον τομέα αυτόν, ιδίως η κύρωση και η εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το διακρατικό οργανωμένο έγκλημα και τα πρωτόκολλά της για την ΕΑΣ και για τη λαθραία εισαγωγή μεταναστών. Η νέα ολοκληρωμένη στρατηγική

¹⁹ Οι σχετικές υπηρεσίες είναι η Frontex, η Ευρωπόλ, η Eurojust, η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία (CEPOL), η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για θέματα Ασύλου, ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο για την Ισότητα των Φύλων.

²⁰ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: πρώτη έκθεση για την εφαρμογή του εγγράφου δράσης για την ενίσχυση της εξωτερικής ενωσιακής διάστασης όσον αφορά τη δράση για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων.

για την ΕΑΣ (η οποία έχει προγραμματιστεί για το 2012) θα προβλέπει καλύτερο συντονισμό και περισσότερη συνοχή μεταξύ των σχετικών φορέων.

Συστάσεις:

Στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα, η ΣΠΜΚ θα πρέπει να επικεντρώνεται στις ακόλουθες προτεραιότητες:

- **Μεταφορές δεξιοτήτων, ικανοτήτων και πόρων** στους εταίρους της ΕΕ με σκοπό την πρόληψη και τον περιορισμό της εμπορίας ανθρώπων και σωματεμπορίας, της λαθραίας εισαγωγής μεταναστών και της παράτυπης μετανάστευσης, την εξασφάλιση της επιστροφής και της επανεισδοχής, και την ενίσχυση της **ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων**.
- Συνεργασία για την **ασφάλεια των εγγράφων**, η οποία θα προετοιμάζει το έδαφος για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων για τους συχνούς ταξιδιώτες από τις χώρες-εταίρους προτεραιότητας.
- Πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της προστασίας και την ενδυνάμωση των **θυμάτων εμπορίας ανθρώπων και σωματεμπορίας**.
- Ακριβής παρακολούθηση της εφαρμογής από τα κράτη μέλη της **οδηγίας για τις επιστροφές και της οδηγίας για τις κυρώσεις κατά των εργοδοτών**, σε στενή συνεργασία με τους εταίρους.
- Στρατηγική χρήση των νέων δυνατοτήτων για τον Frontex και περισσότερο περιεκτικές θεματικές ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ των **αξιωματικών-συνδέσμων για τη μετανάστευση (ΑΣΜ) της ΕΕ** και των ομολόγων τους σε περισσότερες χώρες-εταίρους.

Τρίτος πυλώνας: Προώθηση της διεθνούς προστασίας και ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης της πολιτικής ασύλου

Η ΕΕ χρειάζεται να ενισχύσει την **αλληλεγγύη με τους πρόσφυγες και τους εκτοπισθέντες**. Οι προσπάθειες αυτές θα πρέπει να αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της ΣΠΜΚ. Η ΕΕ θα πρέπει επίσης να ενισχύσει τη συνεργασία της με τις σχετικές τρίτες χώρες με σκοπό να **ενισχύσει τα συστήματα ασύλου τους και την εθνική τους νομοθεσία για το άσυλο**, και να εξασφαλίσει την συμμόρφωσή τους με τα διεθνή πρότυπα. Αυτό θα επέτρεπε στις εν λόγω χώρες να προσφέρουν υψηλότερα πρότυπα διεθνούς προστασίας στους αιτούντες άσυλο και στους εκτοπισθέντες που παραμένουν στην περιοχή προέλευσής τους μετά από συγκρούσεις ή εσωτερικές διαμάχες. Η ΕΕ θα πρέπει να ενθαρρύνει τις χώρες-εταίρους της να ενσωματώσουν τη διάσταση αυτή στις εθνικές τους στρατηγικές μείωσης της φτώχειας, κατά περίπτωση. Οι στρατηγικές αυτές θα πρέπει επίσης να λαμβάνουν υπόψη τις σχέσεις των προσφύγων και των εκτοπισθέντων με τους τοπικούς πληθυσμούς, κατά περίπτωση, σύμφωνα με το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης του 2009, το οποίο υπογράμμισε ότι θα πρέπει να ενισχυθεί η εξωτερική διάσταση του ασύλου ώστε να συμβάλλει αποτελεσματικότερα στην αντιμετώπιση παρατεταμένων προσφυγικών κρίσεων.

Η ΕΕ θα πρέπει επίσης να παροτρύνει τις τρίτες χώρες να αντιμετωπίσουν το ζήτημα των ανιθαγενών, οι οποίοι αποτελούν μια ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα, λαμβάνοντας μέτρα για τη μείωση της ανιθαγένειας. Η ΕΕ θα πρέπει να προωθήσει περαιτέρω την ανάπτυξη ενός

διεθνούς νομικού πλαισίου για τους εκτοπισθέντες στο εσωτερικό της χώρας (EEX), οι οποίοι αποτελούν μια ακόμα ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα.

Η ΕΕ θα πρέπει να συνεργαστεί με τους εταίρους της για να καταστήσει σαφέστερους τους συνδέσμους μεταξύ της διεθνούς προστασίας και της ανάπτυξης. Θα πρέπει επίσης να αναπτυχθούν περαιτέρω τα σχέδια και οι μηχανισμοί για τη βελτίωση της μετάβασης από την ανθρωπιστική στην αναπτυξιακή βοήθεια.

Θα πρέπει να ενισχυθούν τα πλαίσια της πολιτικής ασύλου και οι ικανότητες προστασίας στις τρίτες χώρες. Ο στόχος αυτός θα πρέπει να επιτευχθεί μέσω ευρύτερης συνεργασίας με τις χώρες αυτές, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο των **προγραμμάτων περιφερειακής προστασίας (ΠΠΠ)**. Χαρακτηριστικό παράδειγμα σχετικά αποτελεί ένα ΠΠΠ που εφαρμόζεται στη Βόρεια Αφρική και καλύπτει την Αίγυπτο, την Τυνησία και τη Λιβύη.

Επίσης, η **Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για θέματα Ασύλου** θα πρέπει να αναλάβει σταδιακά ενεργότερο ρόλο στη δημιουργία ικανοτήτων στον τομέα του ασύλου σε τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένης της στήριξης δραστηριοτήτων επανεγκατάστασης.

Τα ΠΠΠ θα πρέπει να ενισχυθούν ως το βασικό μέσο σε αυτόν τον νέο πυλώνα, δεδομένου ότι μέχρι τώρα υποχρησιμοποιούνταν. Θα πρέπει να ενισχυθούν να ενισχυθούν τα υφιστάμενα ΠΠΠ και να προταθούν νέα, κατά περίπτωση, μεταξύ άλλων ως μέρος των διαλόγων που διεξάγει ΕΕ για τη μετανάστευση με τις σχετικές περιοχές και χώρες. Τα ΠΠΠ θα πρέπει να συνεχίσουν να εστιάζονται στην ανάπτυξη της ικανότητας προστασίας και των συστημάτων ασύλου στις περιοχές και χώρες-εταίρους. Στις περιοχές αυτές, θα πρέπει να συνεχιστεί και, κατά περίπτωση, να ενισχυθεί η εφαρμογή αναπτυξιακών προγραμμάτων για τους πρόσφυγες και τους εκτοπισθέντες στο εσωτερικό της χώρας (EEX), καθώς και των προγραμμάτων για τη μείωση του κινδύνου καταστροφών σε αυτές τις περιοχές σε συνάρτηση με τα ΠΠΠ και ως συμπλήρωμα αυτών. Μια ενισχυμένη διάσταση σχετικά με την επανεγκατάσταση θα πρέπει να προστίθεται σε κάθε πρωτοβουλία ΠΠΠ ως ένδειξη του διεθνούς αλληλεγγύης και ως βασικό μέσο για την εξεύρεση βιώσιμων λύσεων στην ΕΕ

Για πολλούς από τους περισσότερο ευάλωτους πρόσφυγες, η επανεγκατάσταση αποτελεί τη μόνη εφικτή και βιώσιμη λύση. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ έχει καταρτίσει ένα «Κοινό ευρωπαϊκό πρόγραμμα επανεγκατάστασης» με σκοπό την **αύξηση της επανεγκατάστασης στην Ευρώπη**, κάνοντας παράλληλα περισσότερο στρατηγική χρήση αυτής. Θα πρέπει να προσφερθούν περισσότερες θέσεις για λόγους επανεγκατάστασης στην ΕΕ, καθώς και διαδικαστικές εγγυήσεις για τη διεκπεραίωση περισσότερων υποθέσεων επανεγκατάστασης στις χώρες πρώτου ασύλου. Προς τον σκοπό αυτόν, είναι ανάγκη να αυξηθεί η χρηματοδότηση, να προσδιοριστούν διαδικασίες και να βελτιωθούν οι τεχνικές και υλικοτεχνικές ικανότητες.

Συστάσεις:

Στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα, η ΣΠΜΚ θα πρέπει να επικεντρώνεται στις ακόλουθες προτεραιότητες:

- **Περιφερειακά προγράμματα προστασίας (ΠΠΠ)** για την ενίσχυση των ικανοτήτων προστασίας και των συστημάτων ασύλου των χωρών και των περιφερειών-εταίρων.

- Παροχή στήριξης σε τρίτες χώρες από την **Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για Θέματα Ασύλου** με σκοπό τη δημιουργία ικανοτήτων στον τομέα του ασύλου, μεταξύ άλλων με τη μορφή της στήριξης δραστηριοτήτων επανεγκατάστασης.
- Ενίσχυση της **επανεγκατάστασης** στην ΕΕ σε συνεργασία με τους εταίρους.
- Ενισχυμένες προσπάθειες για την επίλυση **παρατεταμένων προσφυγικών κρίσεων**, συμπεριλαμβανομένης της στοχευμένης παροχής βοήθειας σε εκτοπισθέντες.

Τέταρτος πυλώνας: Μεγιστοποίηση του αναπτυξιακού αντικτύπου της μετανάστευσης και κινητικότητας

Η ΕΕ και η διεθνής κοινότητα πραγματοποίησαν σημαντικά βήματα για την προώθηση των θετικών αναπτυξιακών αποτελεσμάτων της μετανάστευσης. Σημαντική πρόοδος επιτεύχθηκε όσον αφορά τη διευκόλυνση του θετικού αντικτύπου των εμβασμάτων και των εθελοντικών πρωτοβουλιών της διασποράς. Ωστόσο, οι **αρνητικές πλευρές**, όπως τη διαρροή και άλλων, το κοινωνικό κόστος και η εξάρτηση από τις ξένες αγορές εργασίας, θα πρέπει επίσης να αντιμετωπίζονται από κοινού στις εταιρικές σχέσεις. Οι διαδικασίες πρόσβασης στις περιορισμένες ευκαιρίες για νόμιμη μετανάστευση συχνά δεν είναι αδιαφανείς και υπερβολικά γραφειοκρατικές. Κατά συνέπεια, πολλοί μετανάστες στρέφονται σε μη εγκεκριμένους μεσάζοντες, οι οποίες συχνά συνδέονται με το οργανωμένο έγκλημα. Έτσι, οι μετανάστες όχι μόνον εκτίθενται σε περισσότερους κινδύνους, κακομεταχείριση και εκμετάλλευση, αλλά και χάνουν μέρος των χρημάτων που θα μπορούσαν να αποταμιεύσουν.

Η **μετανάστευση μεταξύ και εντός περιοχών** σε αναπτυσσόμενες περιοχές υπερβαίνει κατά πολύ τη μετανάστευση προς την ΕΕ. Αυτή η λεγόμενη μετανάστευση Νότου-Νότου συχνά αποφέρει οφέλη στους μετανάστες με τη μορφή καλύτερων ευκαιριών απασχόλησης και υψηλότερων αμοιβών σε σχέση με αυτές που μπορούν να βρουν στην πατρίδα τους. Και σε αυτή την περίπτωση, πολλοί μετανάστες πέφτουν θύματα εκμετάλλευσης, κακομεταχείρισης και απάτης. Αυτοί που κάνουν τις προσλήψεις, οι μεσάζοντες, οι εργοδότες ή οι σπείρες του οργανωμένου εγκλήματος αναζητούν συχνά ανυποψίαστους μετανάστες για να εκμεταλλευτούν. Η ενημέρωση και η παροχή στήριξης για την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών είναι επομένως καθοριστικής σημασίας. Η ΕΕ μπορεί να βοηθά τους μετανάστες να μετακινούνται κατά τρόπο οργανωμένο και να μεταφέρουν στις χώρες καταγωγής τους τα εισοδήματα και τις δεξιότητές τους, που πολύ συχνά είναι εξαιρετικά αναγκαία²¹.

Η ΕΕ και οι χώρες-εταίροι της έχουν επιτύχει πολλά καθιστώντας τις υπηρεσίες **αποστολής εμβασμάτων** φθηνότερες, περισσότερο διαφανείς, ανταγωνιστικές και αξιόπιστες. Οι εξαμηνιαίες εκθέσεις σχετικά με τη συνοχή των πολιτικών για την ανάπτυξη έχουν βελτιώσει μια προσέγγιση στην ΕΕ που αφορά το σύνολο της διοίκησης. Η συμμετοχή των οργανώσεων της **διασποράς** στην ανάπτυξη των χωρών καταγωγής τους έχει διευκολυνθεί, πιο πρόσφατα

²¹ Όπως περιγράφεται στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής COM(2011)637 σχετικά με την αύξηση του αντικτύπου της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ: πρόγραμμα αλλαγών, η ΕΕ βοηθά τις αναπτυσσόμενες χώρες να ενισχύσουν τις πολιτικές, τις ικανότητες και τις δραστηριότητές τους στην κινητικότητα των ατόμων τόσο σε περιφερειακό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο. Στηρίζει το πρόγραμμα αξιοπρεπούς εργασίας και τα συστήματα κοινωνικής προστασίας και ενθαρρύνει πολιτικές που διευκολύνουν την περιφερειακή κινητικότητα του εργατικού δυναμικού και θα στηρίξει επικεντρωμένες προσπάθειες ώστε να αξιοποιηθεί πλήρως η αλληλεξάρτηση μεταξύ μετανάστευσης, κινητικότητας και απασχόλησης.

με την υποστήριξη της δημιουργίας ενός φόρουμ της διασποράς για ολόκληρη την ΕΕ. Η ανάληψη ενεργότερου ρόλου από τις **ομάδες της διασποράς και των μεταναστών** μπορεί επίσης να συμβάλει στην επίτευξη του στόχου που έχει θέσει η ανανεωμένη Συνολική Προσέγγιση, να αντιμετωπίζονται περισσότερο συστηματικά **τα δικαιώματα των μεταναστών και η αυτονόμηση των μεταναστών**.

Οι προσπάθειες για τον μετριασμό της **διαρροής εγκεφάλων** προωθήθηκαν με την υποστήριξη του κώδικα ορθής πρακτικής για τις διεθνείς προσλήψεις υγειονομικού προσωπικού του ΠΟΥ. Η ΕΕ θα πρέπει να συνδράμει τα κράτη μέλη στις προσπάθειές τους να διευκολύνουν τη κυκλική μετανάστευση υγειονομικού προσωπικού, ώστε να αποκτώνται δεξιότητες και γνώσεις προς όφελος τόσο των χωρών προέλευσης όσο και των χωρών υποδοχής. Η οδηγία περί μπλε κάρτας της ΕΕ επιτρέπει στα κράτη μέλη να απορρίπτουν αιτήσεις προκειμένου να διασφαλίζουν την πραγματοποίηση των προσλήψεων βάσει δεοντολογικών κανόνων και επιτρέπει στην Επιτροπή να παρακολουθεί την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας με σκοπό τον μετριασμό της διαρροής εγκεφάλων.

Η ΕΕ θα πρέπει να ενισχύσει τη στήριξη που παρέχει στη **δημιουργία ικανοτήτων** στις χώρες-εταίρους. Πρέπει να ενισχυθούν ο συντονισμός και η συνοχή μεταξύ των εθνικών πολιτικών για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη, καθώς και οι σύνδεσμοι με τη δημιουργία απασχόλησης και με τις πολιτικές για την εκπαίδευση, η υγεία και τη στέγαση. Η ενίοτε υπερβολικά αισιόδοξη συζήτηση για το «δυναμικό αμοιβαίου οφέλους» θα πρέπει να καταστεί περισσότερο ισόρροπη λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη τις αρνητικές πλευρές της μετανάστευσης, ιδίως το **κοινωνικό κόστος** της και τον κίνδυνο να καταστούν τα νοικοκυριά των μεταναστών εξαρτημένα από τα εμβάσματα. Η ΕΕ θα μπορούσε να παράσχει βοήθεια στις κυβερνήσεις των χωρών εταίρων με σκοπό τη δημιουργία εθνικών πλαισίων για τη μεταφορά των συντάξεων από το εξωτερικό, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη τις αρμοδιότητες των κρατών μελών στον τομέα αυτόν.

Για την επιτυχή **ενσωμάτωση της διάστασης της μετανάστευσης στον προβληματισμό για την ανάπτυξη**, η μετανάστευση θα πρέπει να καταστεί αναπόσπαστο μέρος ενός ολόκληρου φάσματος τομεακών πολιτικών (για τη γεωργία, την υγεία, την παιδεία κ.λπ.). Παράλληλα, θα πρέπει να προωθηθούν στοχευμένες πρωτοβουλίες σχετικά με τη μετανάστευση. Τόσο στην ΕΕ όσο και στις χώρες-εταίρους της, θα πρέπει να αντιμετωπιστεί το γεγονός ότι συχνά οι ενδιαφερόμενοι συνειδητοποιούν ακόμα σε περιορισμένο μόνο βαθμό τη σημασία των ζητημάτων μετανάστευσης. Από αυτή την άποψη, είναι σημαντικό να ενσωματωθούν οι προκλήσεις που αφορούν την ενδοπεριφερειακή μετανάστευση ως ένα από τα ζητήματα που καλύπτει η ΣΠΜΚ, ώστε να μπορεί να επισημαίνεται και να προωθείται κατάλληλα ο θετικός ρόλος της μετανάστευσης στην περιφερειακή συνεργασία και ανάπτυξη. Οι χώρες-εταίροι θα πρέπει επίσης να ενημερωθούν περισσότερο για τις δυνατότητες που έχουν να εξασφαλίσουν χρηματοδότηση για την ανάπτυξη για πρωτοβουλίες που αφορούν τη μετανάστευση στα εθνικά ενδεικτικά προγράμματα που ορίζουν την αναπτυξιακή συνεργασία τους με την ΕΕ. Ο σύνδεσμος αυτός θα πρέπει να καταστεί βαθύτερος στο πλαίσιο της αναπτυξιακής πολιτικής.

Η πολιτική συνοχή μπορεί επίσης να διευκολυνθεί με εκτενή **διαγράμματα των χαρακτηριστικών (προφίλ) της μετανάστευσης**, τα οποία χρησιμοποιούνται όλο και περισσότερο για τη δημιουργία μιας καλύτερης και περισσότερο βιώσιμης βάσης τεκμηρίωσης για τη μετανάστευση για το πλέγμα μετανάστευσης και ανάπτυξης. Τα προφίλ αυτά συγκεντρώνουν όλους τους σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς σε μια ειδική ανά χώρα διαδικασία προκειμένου να εντοπίσουν και να αντιμετωπίσουν τις ελλείψεις δεδομένων και τις ανάγκες όσον αφορά τα τρέχοντα πρότυπα της μετανάστευσης, της τάσης στην αγορά εργασίας, τα νομοθετικά και πολιτικά πλαίσια, πληροφορίες για τις ροές εμβασμάτων, τις

κοινότητες της διασποράς και άλλα δεδομένα σχετικά με την ανάπτυξη. Την ευθύνη θα πρέπει να έχει η χώρα-εταίρος και η βιωσιμότητα της προσπάθειας θα πρέπει να διασφαλίζεται μέσω της κατάλληλης δημιουργίας ικανοτήτων.

Συστάσεις:

Στο πλαίσιο του τέταρτου πυλώνα, η ΣΠΜΚ θα πρέπει να επικεντρώνεται στις ακόλουθες προτεραιότητες:

- Προώθηση του **κώδικα ορθής πρακτικής του ΠΟΥ** για τις διεθνείς προσλήψεις υγειονομικού προσωπικού και παρακολούθηση της εφαρμογής της οδηγίας της ΕΕ περί μπλε κάρτας με σκοπό τον περιορισμό της διαρροής εγκεφάλων.
- Διερεύνηση της δυνατότητας δημιουργίας **επενδυτικών οχημάτων της διασποράς**, τα οποία θα μπορούσαν να διοχετεύουν τις εθελοντικές συνεισφορές της διασποράς και να προσθέτουν πόρους της ΕΕ για την ενίσχυση των πρωτοβουλιών και των επενδύσεων που προσανατολίζονται στην ανάπτυξη στις χώρες προτεραιότητας, όπως π.χ. στη Νότια Μεσόγειο.
- **Εταιρικές σχέσεις ιδιωτικού-δημόσιου τομέα** που θα επιτρέψουν σε **μετανάστες επιχειρηματίες και σε ΜΜΕ μεταναστών** να συμμετέχουν στο εμπόριο, στις επενδύσεις και στις μεταφορές δεξιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και των χωρών-εταίρων.
- Διερεύνηση της σκοπιμότητας ενός **ετήσιου φόρουμ για τα εμβάσματα** και συστάσεις έως το τέλος του 2012 βάσει μελέτης **σκοπιμότητας για μια κοινή δικτυακή πύλη της ΕΕ για τα εμβάσματα**.
- Συνδρομή στις χώρες-εταίρους για τον **εντοπισμό και την παρακολούθηση των καλόπιστων φορέων προσλήψεων** για να αυτονομηθούν οι μετανάστες, ιδίως με σκοπό να διευκολυνθεί η κυκλική μετανάστευση.

6. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ

Η επιτυχής εφαρμογή της Συνολικής Προσέγγισης εξαρτάται από την εξεύρεση επαρκούς χρηματοδότησης. Τα **γεωγραφικά και θεματικά χρηματοδοτικά μέσα** παραμένουν καθοριστικής σημασίας για την εξωτερική συνεργασία και θα πρέπει να χρησιμοποιούνται κατά τρόπο συνολικό και συνεκτικό, αξιοποιώντας τα διδάγματα που εξήχθησαν π.χ. από το **θεματικό πρόγραμμα για τη μετανάστευση και το άσυλο (2007-2013)**. Οι μελλοντικοί τρόποι προγραμματισμού και κατανομής των πόρων των εξωτερικών μέσων της ΕΕ θα πρέπει να συνεχίσουν να συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων της Συνολικής Προσέγγισης, λαμβάνοντας υπόψη τους συνολικούς στόχους των μέσων αυτών και σύμφωνα με τους κανόνες που τα διέπουν.

Εκτός από αυτά τα εξωτερικά μέσα, και βάσει των αρχών της επικουρικότητας και της συμπληρωματικότητας, το **μελλοντικό Ταμείο της ΕΕ για τη Μετανάστευση και το Άσυλο**, καθώς και το **Ταμείο για την Ασφάλεια** (ιδίως για τη διαχείριση των συνόρων) θα πρέπει να είναι σε θέση να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της ΣΠΜΚ. Τα ταμεία αυτά θα είναι ιδιαίτερα σημαντικά για δραστηριότητες που εξυπηρετούν κατά κύριο λόγο τα συμφέροντα της ΕΕ, αλλά εφαρμόζονται σε μια τρίτη χώρα. Για τον λόγο αυτόν, θα

χρησιμοποιούνται για συγκεκριμένες δραστηριότητες που συμπληρώνουν αυτές που χρηματοδοτούνται από γεωγραφικά ή άλλα μέσα, προκειμένου να αποφεύγονται οι επικαλύψεις και σε συνδυασμό και συντονισμό με τους στόχους της εξωτερικής πολιτικής και/ή της πολιτικής για την ανάπτυξη.

Τα **κράτη μέλη** θα πρέπει να συνεχίσουν να συμβάλλουν άμεσα στην χρηματοδότηση της Συνολικής Προσέγγισης, π.χ. κατά την εφαρμογή της Συνολικής Προσέγγισης στη διμερή τους συνεργασία και κατά τη συμμετοχή τους σε περιφερειακές διαδικασίες, σε εταιρικές σχέσεις κινητικότητας και σε κοινά θεματολόγια με εταίρους προτεραιότητας. Μολονότι οι σχέσεις της ΕΕ με τις κυβερνήσεις των χωρών εταίρων βρίσκονται στον πυρήνα της ΣΠΜΚ, η **κοινωνία των πολιτών** διαδραματίζει επίσης σημαντικό ρόλο στην εξασφάλιση της εφαρμογής συγκεκριμένων πρωτοβουλιών. Ο ρόλος αυτός θα πρέπει να αντανακλάται στις χρηματοδοτικές και συμβατικές ρυθμίσεις.

Τέλος, η εφαρμογή της ΣΠΜΚ θα πρέπει να είναι αποτελεσματική και να περιλαμβάνει διαδικασία παρακολούθησης. Μια **έκθεση για την ΣΠΜΚ** θα πρέπει να εγκρίνεται ανά διετία, αρχίζοντας από τον Ιούνιο του 2013. Θα πρέπει να βασίζεται σε πληροφορίες που παρέχουν τα κράτη μέλη, οι αντιπροσωπείες και οι υπηρεσίες της ΕΕ, καθώς και οι χώρες-εταίροι και να υποβάλλεται με ευθύνη της Επιτροπής σε συνεργασία με την ΕΥΕΔ.

Σκοπός της έκθεσης θα είναι να παρακολουθεί τους στόχους πολιτικής που περιγράφονται στην παρούσα ανακοίνωση και να καλύπτει όλες τις μείζονες διαδικασίες διαλόγου και συνεργασίας της ΕΕ. Θα αξιολογεί την πρόοδο που σημειώνεται σχετικά με τους τέσσερις πυλώνες της ΣΠΜΚ και με τα χρησιμοποιούμενα εργαλεία και μέσα εφαρμόζοντας μια συγκριτική μέθοδο αξιολόγησης η οποία θα παρουσιάζει παραστατικά της μεταβολές των δεδομένων με την πάροδο του χρόνου. Η έκθεση θα αξιολογεί εάν και πώς επιτεύχθηκαν οι στόχοι και θα υποβάλλει συστάσεις. Οι πληροφορίες για την πρόοδο που σημειώνεται στο πλαίσιο των διαφόρων διαλόγων, ΕΣΚ και ΚΘΜΚ θα πρέπει να συλλέγονται και να προωθούνται συστηματικά, μεταξύ άλλων μέσω ειδικού **δικτυακού τύπου για τα ΚΘΜΚ** (με μια διεπαφή για το κοινό και μία για το εσωτερικό της ΕΕ, που θα πρέπει επίσης να αποσκοπεί στην ανάπτυξη ενός δικτύου εστιακών σημείων της ΕΕ). Προς τον σκοπό αυτόν, θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένα ειδικό **σχέδιο στήριξης της ΣΠΜΚ**.

Συστάσεις:

- Η ΣΠΜΚ θα πρέπει να συνεχίσει να στηρίζεται από ένα **μείγμα αλληλενισχυόμενων χρηματοδοτικών μέσων**, που θα παρέχουν τόσο η ΕΕ όσο και τα **κράτη μέλη** της.
- Σε επίπεδο ΕΕ, αυτά περιλαμβάνουν τα **γεωγραφικά** και θεματικά εξωτερικά μέσα, καθώς και το **μελλοντικό Ταμείο της ΕΕ για το Άσυλο και τη Μετανάστευση**, καθώς και το **μελλοντικό Ταμείο για την Ασφάλεια**.
- Για να εξασφαλισθεί διαφάνεια και να βελτιωθεί η εφαρμογή, τα αποτελέσματα της ΣΠΜΚ θα πρέπει να παρουσιάζονται ανά διετία σε **έκθεση προόδου** και να δημοσιεύονται ευρύτερα μέσω **ειδικού ιστότοπου**.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ΕΕ επηρεάζεται από **πληθώρα προκλήσεων και ευκαιριών** στον τομέα της μετανάστευσης και της κινητικότητας. Για να αυξηθεί η ευημερία της, η ΕΕ θα πρέπει να

καταστεί περισσότερο ανταγωνιστική, προσελκύοντας ταλέντα και επενδύσεις. Για να διαχειρίζεται την κινητικότητα σε ένα ασφαλές περιβάλλον, θα πρέπει να συνεχίσει τον διάλογο και τη συνεργασία σε τομείς προτεραιότητας με τις χώρες-εταίρους της γειτονίας της και πέρα από αυτές. Για να προσφέρει διεθνή προστασία σε όσους τη χρειάζονται, και για να συμβάλει στη βελτίωση του αναπτυξιακού αντικτύπου που έχει η μετανάστευσης στους εταίρους της, η ΕΕ θα πρέπει να πρωταγωνιστεί στην παγκόσμια διακυβέρνηση.

Η Επιτροπή είναι βέβαιη ότι οι προτάσεις πολιτικής και τα επιχειρησιακά μέτρα που προτείνονται στην παρούσα ανακοίνωση θα επιτρέψουν στην ΕΕ και τα κράτη μέλη της να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις αυτές.

Η Επιτροπή, στηριζόμενη στο συνολικό πολιτικό και νομικό πλαίσιο στον τομέα της μετανάστευσης και της κινητικότητας το οποίο παρουσίασε στις ανακοινώσεις που εξέδωσε στις 4 και στις 24 Μαΐου 2011, καθώς και στην εξαετή πείρα από την εφαρμογή της προηγούμενης προσέγγισης, είναι πεπεισμένη ότι είναι πλέον καιρός να εξετάσει η ΕΕ πώς μπορεί να **κατοχυρώσει** το πλαίσιο αυτό ως το **γενικό πλαίσιο της εξωτερικής της πολιτικής της για τη μετανάστευση**. Για την επιτυχία του στόχου αυτού, η Συνολική Προσέγγιση θα πρέπει να ενσωματωθεί σταθερά στο **συνολικό πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ**, συμπεριλαμβανομένης της **συνεργασίας για την ανάπτυξη**, και να ευθυγραμμιστεί καλύτερα με τις προτεραιότητες της ΕΕ στον τομέα της εσωτερικής πολιτικής. Στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, η ΕΕ θα πρέπει να μιλά με μία φωνή, επίσης όταν πρόκειται για την εξωτερική της πολιτική για τη μετανάστευση.

Για να διαρθρώσει και να διευκολύνει τη διαδικασία αυτή, η ΕΕ έχει ανάγκη από ένα συμπεφωνημένο μεσοπρόθεσμο στρατηγικό πλαίσιο πολιτικής, ένα πλαίσιο σαφές, συνεπές και το οποίο εύκολα μπορεί να προβληθεί επικοινωνιακά. Η ΕΕ θα είναι καλύτερα εξοπλισμένη για τη διακυβέρνηση της μετανάστευσης στο εσωτερικό της και παγκοσμίως, μόνον εάν ενισχύσει περαιτέρω τον διάλογο και τη συνεργασία της με τις χώρες-εταίρους.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η νέα Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας (ΣΠΜΚ) της ΕΕ αποτελεί το στρατηγικό πλαίσιο που είναι αναγκαίο για τη δημιουργία **προστιθέμενης αξίας** στη δράση της ΕΕ και των κρατών μελών στον τομέα αυτόν. Μπορεί να αντιμετωπίσει τις ανησυχίες και τις φιλοδοξίες της ΕΕ στον τομέα της μετανάστευσης και της κινητικότητας περισσότερο αποτελεσματικά και αποδοτικά από τα επιμέρους κράτη μέλη. Παρέχει πολύτιμη στήριξη και ώθηση στην διμερείς και εθνικές πολιτικές των κρατών μελών στον τομέα αυτόν. Η Επιτροπή, η ΕΥΕΔ και τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεργαστούν στενά για να εξασφαλίσουν τη **συνοχή της δράσης** εντός αυτού του κοινού πλαισίου της ΕΕ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΓΓΡΑΦΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Η μεγιστοποίηση του **θετικού αντικτύπου της μετανάστευσης** στην ανάπτυξη των χωρών εταίρων (τόσο προέλευσης όσο και προορισμού) με παράλληλο **περιορισμό των αρνητικών συνεπειών** της, θα παραμείνει βασική προτεραιότητα της ΣΠΜΚ. Θα ακολουθηθεί μια προσέγγιση με άξονα τους μετανάστες χωρίς να υποτιμάται η ευθύνη των χωρών εταίρων για τη χάραξη των κατάλληλων πολιτικών. Όσον αφορά το παραδοσιακό θεματολόγιο για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη, έχουν ήδη επιτευχθεί σημαντικά αποτελέσματα, όμως παραμένουν σημαντικές προκλήσεις, οι οποίες θα αντιμετωπισθούν.

Η μετανάστευση αποτελεί πλέον αναπόσπαστο μέρος μιας σειράς **εθνικών και περιφερειακών στρατηγικών για την ανάπτυξη**. Έχει παρασχεθεί στήριξη σε αρκετές χώρες και περιοχές εταίρους για να χαράξουν και να εφαρμόσουν τις δικές τους στρατηγικές για τη μετανάστευση, να συγκεντρώνουν και να αναλύουν τα σχετικά δεδομένα και να ενισχύσουν τις ικανότητες των αρμοδίων θεσμικών τους οργάνων. Η ΕΕ θα συνεχίσει να στηρίζει τις προσπάθειες αυτές για τη διαχείριση της μετανάστευσης σε ένα συνεκτικό αναπτυξιακό πλαίσιο και σύμφωνα με τα τοπικά χαρακτηριστικά και προτεραιότητες.

Οι αναπτυξιακοί στόχοι λαμβάνονται υπόψη όλο και περισσότερο στις πολιτικές της ΕΕ και των χωρών εταίρων για τη μετανάστευση. Συγχρόνως, η διάσταση της μετανάστευσης λαμβάνεται όλο και περισσότερο υπόψη στο πλαίσιο των στρατηγικών για την ανάπτυξη. Η ΕΕ θα συνεχίσει να προωθεί το θεματολόγιο για τη **Συνοχή των Αναπτυξιακών Πολιτικών** με σκοπό, αφενός, τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση ενδεχόμενων αναντιστοιχιών στη νομοθεσία και στις πολιτικές της ΕΕ και των κρατών μελών και, αφετέρου, την ενίσχυση των ικανοτήτων και των μηχανισμών των τρίτων χωρών στον τομέα αυτόν.

Η ΕΕ αναγνωρίζεται ευρέως ως ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες σε διεθνές επίπεδο όσον αφορά τη διευκόλυνση φθηνότερων και ασφαλέστερων ροών ιδιωτικών **εμβασμάτων** προς τις αναπτυσσόμενες χώρες, αυξάνοντας συγχρόνως τη συμβολή τους στην ανάπτυξη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέθεσε την εκπόνηση μελέτης, την οποία θα χρησιμοποιήσει για να προτείνει νέες συστάσεις και να εκτιμήσει κατά πόσον είναι σκόπιμο και εφικτό να δημιουργηθεί μια κοινή δικτυακή πύλη της ΕΕ για τα εμβάσματα των μεταναστών. Περισσότερες προσπάθειες θα πρέπει επίσης να καταβληθούν, αφενός, για τη δημιουργία των ικανοτήτων τις οποίες χρειάζονται οι χώρες-εταίροι που ενδιαφέρονται να θεσπίσουν ρυθμιστικά πλαίσια και, αφετέρου, για την προώθηση της απόκτησης στοιχειωδών χρηματοοικονομικών γνώσεων, των νέων τεχνολογιών και της πρόσβασης σε πιστώσεις, ώστε να δοθεί ώθηση σε παραγωγικές επενδύσεις και στη δημιουργία θέσεων εργασίας. Θα μπορούσε να εξεταστεί η ιδέα της διοργάνωσης ενός ετήσιου (επίσημου ή άτυπου) φόρουμ για τα εμβάσματα. Εν πάση περιπτώσει, θα ήταν αναγκαίο να αυξηθούν οι ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τα σχέδια που εφαρμόζονται στον τομέα των εμβασμάτων ώστε να αποφεύγονται οι αλληλοεπικαλύψεις και να εντοπίζονται οι βέλτιστες πρακτικές.

Η ΕΕ έχει εντείνει τις προσπάθειές της για τη στήριξη και τη συνεργασία με τις **ομάδες της διασποράς** στην Ευρώπη οι οποίες επιθυμούν να συμβάλουν σε αναπτυξιακά σχέδια στις χώρες καταγωγής τους. Παρέχει επίσης όλο και περισσότερη στήριξη σε παρόμοιες προσπάθειες που καταβάλλουν οι χώρες εταίροι. Η ΕΕ θα εξακολουθήσει να προωθεί τη δημιουργία μιας βάσης δεδομένων των οργανώσεων της διασποράς που βρίσκονται στα

διάφορα κράτη μέλη προκειμένου να διευκολύνει την πληρέστερη συμμετοχή τους στον πολιτικό διάλογο και να τους μεταδίδει πληροφορίες. Θα συνεχίσει να επενδύει στη μεγέθυνση του αντικτύπου της συμβολής της στην ανάπτυξη ενώ παράλληλα θα αξιοποιεί καλύτερα τις γνώσεις και την εμπειρογνομοσύνη των εταίρων της, ιδίως για τη στήριξη επιχειρηματιών και ΜΜΕ. Επίσης, η ΕΕ θα εξετάσει, αφενός, τρόπους για να συμβάλλει περισσότερο στη δημιουργία προστιθέμενης αξίας όσον αφορά τις δεξιότητες και τις γνώσεις των μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους και, αφετέρου, τη σκοπιμότητα παροχής στήριξης στα προγράμματα εθελοντισμού της διασποράς και στα ταμεία για τη διασπορά που έχουν ιδρύσει οι χώρες-εταίροι.

Έχει επιτευχθεί κάποια πρόοδος όσον αφορά την καταπολέμηση της **διαρροής εγκεφάλων**, ιδίως στον τομέα της υγείας, ενώ η παροχή στήριξης στις πολιτικές για την αγορά εργασίας και για την αξιοπρεπή εργασία στις χώρες-εταίρους αποτελεί μια ακόμα στρατηγική καθοριστικής σημασίας προκειμένου οι χώρες αυτές να προσελκύουν και να διατηρούν ειδικευμένο εργατικό δυναμικό. Η ΕΕ θα εξακολουθήσει να αναλύει παραδείγματα προσέλκυσης εγκεφάλων και να εξετάζει πώς τα επιτυχημένα παραδείγματα μπορούν να βρίσκουν μιμητές, καθώς και πώς μπορεί να καταπολεμηθεί η σπατάλη εγκεφάλων. Μια από τις δυνατότητες που θα μπορούσαν να εξεταστούν θα ήταν να συμπεριληφθούν στους πολιτικούς διαλόγους που διεξάγονται με τις χώρες-εταίρους στρατηγικές για τη διατήρηση του εξειδικευμένου εργατικού προσωπικού.

Η **κυκλική κινητικότητα** έχει ενθαρρυνθεί με μια σειρά εθνικών και ενωσιακών νομοθετικών μέτρων και ειδικών σχεδίων. Η διευκόλυνση της **μεταφοράς των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης** θα πρέπει να προωθηθεί ως βασικό κίνητρο για την κυκλική μετανάστευση και γενικότερα για την κινητικότητα του νόμιμου εργατικού δυναμικού. Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να συνεχίσουν να θεσπίζουν νομικά πλαίσια που προβλέπουν άδειες πολλαπλών εισόδων και περιόδους απουσίας από τη χώρα προσωρινής διαμονής, ώστε να μεγιστοποιηθούν τα οφέλη της μετανάστευσης, τόσο για τους μετανάστες όσο και για τις χώρες προέλευσης και προορισμού.

Η ΕΕ δεν περιορίζεται στο παραδοσιακό θεματολόγιο αλλά προσπαθεί να θεσπίσει ένα περιεκτικότερο πλαίσιο για να συνοδεύει και να προστατεύει τους μετανάστες κατά μήκος της διαδρομής που ακολουθούν. Το πλαίσιο αυτό θα πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη τις κοινωνικές συνέπειες της μετανάστευσης.

Αυτό περιλαμβάνει την αντιμετώπιση των συνεπειών των εκροών μεταναστών από τις χώρες προέλευσης, ιδίως αυξάνοντας τις γνώσεις σχετικά με, και μετριάζοντας, τις δυσμενείς επιπτώσεις για **τα παιδιά και τις οικογένειες που μένουν πίσω** και λαμβάνοντας υπόψη τον αρνητικό κοινωνικό αντίκτυπο που ενδέχεται να έχουν τα εμπόσματα για τις οικογένειες και τις κοινότητες. Η ΕΕ προσφέρει επίσης στήριξη σε πρόσθετες προσπάθειες που καταβάλλονται για τις βιώσιμες επιστροφές, μεταξύ άλλων για την εξασφάλιση μέσων διαβίωσης και για την επανένταξη όσων επιστρέφουν στην εθνική αγορά εργασίας.

Η προσέγγιση αυτή περιλαμβάνει την προστασία των **ανθρωπίνων δικαιωμάτων όλων των μεταναστών** υπό καθεστώς διέλευσης δίνοντας έμφαση: στην προστασία των ευάλωτων μεταναστών (ασυνόδευτοι ανήλικοι, αιτούντες άσυλο, θύματα εμπορίας ανθρώπων και σωματεμπορίας, εγκαταλελειμμένοι μετανάστες κ.λπ.) και στις ειδικές ανάγκες των γυναικών· στη στήριξη της δημιουργίας ικανοτήτων στις δυνάμεις επιβολής του νόμου και στα συστήματα παραπομπής· στην ενίσχυση της προστασίας από εγκληματικές πράξεις και από παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που διαπράττονται κατά νόμιμων και παράτυπων μεταναστών, καθώς και στην πρόληψη και τη δίωξη των πράξεων αυτών· και

στην εξασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης για τους μετανάστες που βρίσκονται σε κέντρα υποδοχής σε τρίτες χώρες.

Η ένταση των προσπαθειών για τη βελτίωση της **κοινωνικής ενσωμάτωσης** των μεταναστών στις χώρες προορισμού αποτελεί βασική συνισταμένη αυτής της προσέγγισης, δεδομένου ότι συνδέεται με τα δίκτυα της διασποράς, το εμπόριο και τις ροές δεξιοτήτων και επενδύσεων. Είναι ανάγκη να βελτιωθεί η κατανόηση και η δράση για την κοινωνική ενσωμάτωση και την προσαρμογή των κοινωνικών πολιτικών (ιδιαίτερα στους τομείς της υγείας και της παιδείας), για την οικονομική και την εργασιακή ενσωμάτωση και για την καταπολέμηση της ξενοφοβίας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Από την άποψη αυτή, οι ειδικές ανάγκες όσων αναγκάζονται να μεταναστεύσουν θα πρέπει να αποτελούν μόνιμη συνισταμένη των αναπτυξιακών πολιτικών των τρίτων χωρών.

Για να καταστεί αποτελεσματικότερη η επιχειρησιακή συνεργασία και να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί, θα πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για τη **στήριξη των αντιπροσωπειών της ΕΕ**, συμπεριλαμβανομένων ειδικής κατάρτισης και ανταλλαγών γνώσεων και πείρας για ζητήματα μετανάστευσης, καθώς και να συντονιστούν και να κινητοποιηθούν καλύτερα τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ, μεταξύ άλλων μέσω της αύξησης της ανταλλαγής πληροφοριών με τα κράτη μέλη σχετικά με τα σχέδια που έχουν καταρτίσει για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη.

Οι διαβουλεύσεις που πραγματοποίησε πρόσφατα η Επιτροπή επιβεβαιώνουν ότι, όσον αφορά τη σύνδεση της ανάπτυξης με τη μετανάστευση, οι χώρες-εταίροι αντιμετωπίζουν μια πολύ πιο περίπλοκη πραγματικότητα και πολύ μεγαλύτερες προκλήσεις από αυτές που είχε λάβει έως τώρα υπόψη η πολιτική τους.

Η μετανάστευση έχει σημαντικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη των τρίτων χωρών. Αρκετές κυβερνήσεις έχουν βασίσει εν μέρει το μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης των χωρών τους στην εισαγωγή ή την εξαγωγή μεταναστών χωρίς να λαμβάνουν υπόψη, ούτε στη μία ούτε στην άλλη περίπτωση, το οικονομικό και το κοινωνικό κόστος ή τις συνέπειες της μετανάστευσης, αλλά ούτε και την αναμενόμενη συμβολή της στην οικονομική μεγέθυνση και την διατηρήσιμη ανάπτυξη. Πολυάριθμες τρίτες χώρες αντιμετωπίζουν μεταναστευτικές ροές που είναι ουσιαστικής σημασίας για τις οικονομίες τους χωρίς να διαθέτουν ένα διαρθρωμένο και στοχοθετημένο πλαίσιο πολιτικής. Συχνά δεν συνειδητοποιούν τις συνεργίες και τις σχέσεις αλληλεξάρτησης μεταξύ της μετανάστευσης και των άλλων πολιτικών, όπως η πολιτική για την εγχώρια απασχόληση ή οι εμπορικές συμφωνίες. Η επίδραση μιας σειράς δημοσίων πολιτικών στα μεταναστευτικά πρότυπα παραβλέπεται συνήθως. Σε περιπτώσεις κρίσεων ή συγκρούσεων, είναι δύσκολο να αντιμετωπισθούν οι διακυμάνσεις των μεταναστευτικών ροών, οι οποίες θα μπορούσαν να αποσταθεροποιήσουν τις οικονομίες και να υπονομεύσουν την κοινωνική συνοχή. Η κυριαρχία του τομέα της παραοικονομίας σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες συμβάλλει στην παράτυπη εργασία με όλα τα προβλήματα εκμετάλλευσης, εμπορίας ανθρώπων και σωματεμπορίας, λαθραίας εισαγωγής μεταναστών και τις κοινωνικές συνέπειες (π.χ. «κοινωνικό ντάμπινγκ») που αυτό συνεπάγεται.

Είναι όλο και πιο επιτακτική η ανάγκη να προωθηθεί η **διακυβέρνηση της μετανάστευσης** από μια αναπτυξιακή πολιτική σε όλα τα επίπεδα και να βελτιωθεί η κοινή αντίληψη του πλέγματος της ανάπτυξης και της μετανάστευσης, είτε στον τομέα της μετανάστευσης / του ασύλου είτε σε άλλους τομείς τους οποίους μπορεί να επηρεάσει η μετανάστευση ή οι οποίοι μπορεί να επηρεαστούν από αυτήν. Ο προβληματισμός για αυτές τις πτυχές θα πρέπει να είναι σύμφωνος με το πρόγραμμα εργασίας για τη Συνοχή των Αναπτυξιακών Πολιτικών, και να ανταποκρίνεται επίσης στις εξελισσόμενες ανάγκες των χωρών-εταίρων.