



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 21.2.2014
COM(2014) 96 final

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

**Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της Συνολικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης και
της Κινητικότητας 2012-2013**

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

**Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της Συνολικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης και
της Κινητικότητας 2012-2013**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας (ΣΠΜΚ) αποτελεί, από το 2005, το γενικό πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Στο εν λόγω πλαίσιο καθορίζεται ο τρόπος διεξαγωγής του πολιτικού διαλόγου και της επιχειρησιακής συνεργασίας της ΕΕ με τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης και της κινητικότητας, βάσει σαφώς καθορισμένων προτεραιοτήτων που αντικατοπτρίζουν τους στρατηγικούς στόχους της ΕΕ και εντάσσονται σταθερά στο συνολικό πλαίσιο εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της συνεργασίας για την ανάπτυξη.

Με την ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Η Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας» της 18ης Νοεμβρίου 2011¹ καθιερώθηκε μια νέα, και πιο ολοκληρωμένη, δεύτερη φάση της ΣΠΜΚ. Στη φάση αυτή εισήχθησαν αρκετά νέα στοιχεία, π.χ. η ενσωμάτωση της διεθνούς προστασίας και της εξωτερικής διάστασης του ασύλου ως νέας θεματικής προτεραιότητας, καθώς και η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του πλαισίου πολιτικής ώστε να συμπεριληφθεί η «κινητικότητα», τονίζοντας με τον τρόπο αυτό πόσο σημαντική είναι η προώθηση της καλής διαχείρισης της κινητικότητας των υπηκόων τρίτων χωρών διαμέσου των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Στα μετέπειτα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 29ης Μαΐου 2012² επιβεβαιώθηκε ότι η ΣΠΜΚ αποτελεί το πλαίσιο για τον διάλογο και τη συνεργασία με τρίτες χώρες κατά τρόπο ολοκληρωμένο και ισορροπημένο. Το Συμβούλιο επεσήμανε επίσης την ανάγκη να παρακολουθείται συστηματικά η εφαρμογή της ΣΠΜΚ μέσω εκθέσεων διετίας.

Η ΣΠΜΚ εφαρμόζεται με διάφορα πολιτικά μέσα (διάλογοι πολιτικής και σχέδια δράσης σε διμερές και περιφερειακό επίπεδο), νομικά μέσα (όπως οι συμφωνίες απλούστευσης της έκδοσης θεωρήσεων και οι συμφωνίες επανεισδοχής), επιχειρησιακή υποστήριξη και δημιουργία ικανοτήτων (μεταξύ άλλων, μέσω υπηρεσιών της ΕΕ όπως π.χ. 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), καθώς και μέσω της στήριξης σε προγράμματα και σχέδια που παρέχεται με πολλές μορφές στις διοικήσεις τρίτων χωρών και σε άλλους φορείς, όπως η κοινωνία των πολιτών, οργανώσεις μεταναστών και διεθνείς οργανισμοί. Κατά την περίοδο 2012-2013, η Επιτροπή στήριξε πάνω από 90 σχέδια σχετικά με τη μετανάστευση, διαθέτοντας πάνω από 200 εκατομμύρια ευρώ σε όλες τις περιφέρειες του αναπτυσσόμενου κόσμου. Επιπλέον, αρκετά κράτη μέλη της ΕΕ παρείχαν χρηματοδοτική στήριξη για την εφαρμογή της ΣΠΜΚ.

Τα κύρια διμερή πλαίσια για τη διευκόλυνση του διαλόγου πολιτικής και της επιχειρησιακής συνεργασίας με τις χώρες εταίρους είναι οι εταιρικές σχέσεις κινητικότητας (ΕΣΚ) και τα κοινά θεματολόγια για τη μετανάστευση και την κινητικότητα (ΚΘΜΚ). Μέχρι στιγμής,

¹ COM(2011) 743.

² Έγγραφο 9417/12 του Συμβουλίου.

έχουν συναφθεί ΕΣΚ με έξι χώρες: Μολδαβία (2008), Πράσινο Ακρωτήριο (2008), Γεωργία (2009), Αρμενία (2011), Μαρόκο (2013) και Αζερμπαϊτζάν (2013). Οι συζητήσεις σχετικά με την ΕΣΚ με την Τυνησία περατώθηκαν (τον Νοέμβριο του 2013) και επίκειται η υπογραφή της. Ξεκίνησαν επίσης συζητήσεις σχετικά με τη σύναψη ΕΣΚ με την Ιορδανία (τον Δεκέμβριο του 2013). Επιπλέον, προτάθηκε σχέδιο ΚΘΜΚ στην Ινδία (τον Απρίλιο του 2013) και τη Νιγηρία (τον Οκτώβριο του 2013), αλλά δεν έχουν ακόμη ξεκινήσει ουσιαστικές συζητήσεις.

2. ΔΙΜΕΡΕΙΣ ΔΙΑΛΟΓΟΙ

Οι διμερείς διάλογοι για τη μετανάστευση και την κινητικότητα μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών μπορούν να προσλάβουν διάφορες μορφές. Οι ΕΣΚ παρέχουν ένα σημαντικό πλαίσιο για διάλογο σχετικά με την πολιτική και την επιχειρησιακή συνεργασία σε θέματα ασύλου και μετανάστευσης. Επιπλέον, στις περιπτώσεις των χωρών με τις οποίες έχει δρομολογηθεί διάλογος για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων, ο πολιτικός διάλογος οργανώνεται σε μεγάλο βαθμό γύρω από την εφαρμογή του σχεδίου δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων (ΣΔΕΚΘ). Σε ορισμένες περιπτώσεις (Ρωσία, Ινδία, Κίνα, ΗΠΑ) η ΕΕ έχει αναπτύξει ειδικούς διαλόγους. Με όλες σχεδόν τις χώρες, ο διάλογος για τη μετανάστευση και άλλα θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων ενσωματώνεται επίσης στο πλαίσιο της εφαρμογής συμφωνιών σύνδεσης, συμφωνιών εταιρικής σχέσης και συνεργασίας, συμφωνιών-πλαισίων, συμφωνιών συνεργασίας και παρόμοιων μέσων, που συνάπτονται από την Ένωση, μεταξύ άλλων και στο επίπεδο των αντίστοιχων συμβουλίων και (υπο)επιτροπών τους. Τέλος, η τεχνική συνεργασία πραγματοποιείται στο πλαίσιο των μεικτών επιτροπών οι οποίες έχουν συγκροτηθεί βάσει των συμφωνιών για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων και των συμφωνιών επανεισδοχής, και οι οποίες παρακολουθούν την εφαρμογή των εν λόγω συμφωνιών μαζί με τις αντίστοιχες τρίτες χώρες.

2.1. Χώρες διεύρυνσης

Ο μηχανισμός παρακολούθησης της κατάστασης μετά την ελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων καθιστά δυνατή την αξιολόγηση της βιωσιμότητας των μεταρρυθμίσεων και των μέτρων που έχουν εφαρμοστεί από τις χώρες των **Δυτικών Βαλκανίων** (Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Μαυροβούνιο και Σερβία) μέσω του αντίστοιχου χάρτη πορείας κάθε χώρας για την ελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων³, καθώς και τη συνεργασία με τις εν λόγω χώρες στο πλαίσιο της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης για την αντιμετώπιση πιθανών αδυναμιών και προκλήσεων. Η συντριπτική πλειονότητα των πολιτών από τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων για τις οποίες ισχύει απαλλαγή από την υποχρέωση θεώρησης είναι καλή τη πίστει ταξιδιώτες με νόμιμο σκοπό ταξιδιού προς την ΕΕ. Ωστόσο, ο αριθμός αβάσιμων αιτήσεων ασύλου που υποβλήθηκαν από υπηκόους των εν λόγω χωρών σε ορισμένα κράτη μέλη αυξήθηκε το 2012 και παρέμεινε υψηλός το 2013, γεγονός το οποίο επηρεάζει τη λειτουργία του καθεστώτος απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης για την πραγματοποίηση ταξιδιών.

Στις 19 Ιανουαρίου 2012 ξεκίνησε διάλογος για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων με το **Κοσσυφοπέδιο**⁴ και στις 14 Ιουνίου 2012 υποβλήθηκε στην κυβέρνηση του

³ Η Επιτροπή παρουσίασε την τέταρτη έκθεσή της σχετικά με τον μηχανισμό παρακολούθησης της κατάστασης μετά την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων στις 28 Νοεμβρίου 2013 (COM(2013) 836).

⁴ Ο χαρακτηρισμός αυτός δεν θίγει τις θέσεις που διατυπώθηκαν ως προς το καθεστώς και είναι σύμφωνος με την απόφαση 1244/1999 του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ και τη γνωμοδότηση του Διεθνούς Δικαστηρίου για τη διακήρυξη της ανεξαρτησίας του Κοσσυφοπεδίου.

Κοσσυφοπεδίου χάρτης πορείας για την εφαρμογή καθεστώτος απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης.

Σχεδόν τρία χρόνια μετά την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων, η συμφωνία επανεισδοχής μεταξύ της ΕΕ και της **Τουρκίας** υπεγράφη στις 16 Δεκεμβρίου 2013. Παράλληλα με την υπογραφή της συμφωνίας επανεισδοχής, ξεκίνησε διάλογος για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων και υποβλήθηκε στην Τουρκία χάρτης πορείας για την εφαρμογή καθεστώτος απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου για την ανάπτυξη της συνεργασίας με την Τουρκία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων⁵, τα οποία εγκρίθηκαν στις 21 Ιουνίου 2012.

Ο FRONTEX έχει συνάψει εργασιακές ρυθμίσεις, οι οποίες λειτουργούν εύρυθμα, με όλες τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και συνεχίζει να συνεργάζεται με τις εν λόγω χώρες τόσο σε οργανωτικό όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο. Ο FRONTEX έχει θέσει σε λειτουργία ένα σύστημα προειδοποίησης στο πλαίσιο του μηχανισμού παρακολούθησης της κατάστασης μετά την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων το οποίο παρέχει στην Επιτροπή τις εκτιμήσεις των ροών αιτούντων άσυλο. Στις 28 Μαΐου 2012, ο FRONTEX υπέγραψε μνημόνιο συμφωνίας με την Τουρκία.

2.2. Χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης

Σημαντική πρόοδος σημειώθηκε το 2012-2013 όσον αφορά την ενίσχυση των σχέσεων με τις περισσότερες από τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης σχετικά με θέματα μετανάστευσης και κινητικότητας.

Οι διάλογοι με τη **Μολδαβία** και την **Ουκρανία** σχετικά με την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων συνεχίστηκαν, ενώ επίσης ξεκίνησε νέος διάλογος με τη **Γεωργία** το 2012, με στόχο να επιτευχθεί εν ευθέτω χρόνω η απαλλαγή από την υποχρέωση θεώρησης για την πραγματοποίηση ταξιδιών. Η έκθεση προόδου της Επιτροπής για τη Μολδαβία, της 15ης Νοεμβρίου 2013⁶, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Μολδαβία πληροί όλα τα κριτήρια αναφοράς για το σχέδιο δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων. Εν συνεχεία, στις 27 Νοεμβρίου 2013, η Επιτροπή ενέκρινε πρόταση για την προσθήκη της Μολδαβίας στον κατάλογο των χωρών των οποίων οι πολίτες δεν υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης όταν ταξιδεύουν σε κράτη του χώρου Σένγκεν για διαμονή έως 90 ημερών⁷. Οι διάλογοι περί ελευθέρωσης του καθεστώτος θεωρήσεων αποδείχθηκαν μέσο επιρροής για μια πολιτική κινητικότητας εστιασμένη στο μέλλον, καθώς και αποτελεσματικό εργαλείο για την προώθηση εκτεταμένων μεταρρυθμίσεων σε ολόκληρο τον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, συμπεριλαμβανομένου του κράτους δικαίου και της μεταρρύθμισης της δικαιοσύνης⁸.

⁵ Έγγραφο 11579/12 του Συμβουλίου.

⁶ COM(2013) 807.

⁷ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001 περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή (COM(2013) 853).

⁸ Για παράδειγμα, στην πλέον πρόσφατη έκθεση προόδου της 15ης Νοεμβρίου 2013 καταδεικνύεται ότι η Ουκρανία σημείωσε ουσιαστική πρόοδο σε ό,τι αφορά τα νομοθετικά μέτρα (COM(2013) 809).

Το 2013, εγκρίθηκε πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ ύψους 20 εκατομμυρίων ευρώ προκειμένου να εξασφαλισθεί η συνέχιση της εφαρμογής του ΣΔΕΚΘ στη **Μολδαβία**. Ομοίως, συμφωνία χρηματοδότησης ύψους 28 εκατομμυρίων ευρώ υπεγράφη με την **Ουκρανία** με σκοπό την παροχή στήριξης για την ευθυγράμμιση των εθνικών συστημάτων μετανάστευσης και ασύλου με τα ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα, και για τη στήριξη της εφαρμογής του ΣΔΕΚΘ. Επιπλέον, η Επιτροπή εξακολουθεί να παρέχει ευρύτερη στήριξη για μεταρρυθμίσεις που άπτονται της μετανάστευσης και της διαχείρισης των συνόρων στην Ουκρανία. Για παράδειγμα, τετραετές πρόγραμμα στήριξης ύψους 66 εκατομμυρίων ευρώ βρίσκεται σε εξέλιξη με σκοπό την ενίσχυση της πολιτικής διαχείρισης των ουκρανικών συνόρων.

Η αναβαθμισμένη συμφωνία για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων με την **Ουκρανία** τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 2013.

Οι διαπραγματεύσεις για συμφωνίες απλούστευσης της έκδοσης θεωρήσεων και επανεισδοχής με την **Αρμενία** και το **Αζερμπαϊτζάν** ξεκίνησαν στις αρχές του 2012 και ολοκληρώθηκαν εγκαίρως. Οι συμφωνίες με την Αρμενία τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2014, ενώ οι συμφωνίες με το Αζερμπαϊτζάν αναμένεται να τεθούν σε ισχύ τους προσεχείς μήνες.

Η συνεργασία με την **Αρμενία**, τη **Γεωργία** και τη **Μολδαβία** στο πλαίσιο των ΕΣΚ συνεχίζεται, ενώ υπεγράφη νέα ΕΣΚ με το **Αζερμπαϊτζάν** στις 5 Δεκεμβρίου 2013. Η εμπειρία καταδεικνύει ότι η συνεργασία έχει ενισχυθεί αναμφισβήτητα μέσω των ΕΣΚ και ότι έχει επιτευχθεί ουσιαστική πρόοδος σε ό,τι αφορά τον συντονισμό εντός της ΕΕ και τον διοργανικό συντονισμό των αντίστοιχων οργανισμών στις χώρες εταίρους. Η ευελιξία των ΕΣΚ καθιστά δυνατή την ένταξη διμερών και πολυμερών πρωτοβουλιών εντός του ίδιου πλαισίου και την αντιμετώπιση των προτεραιοτήτων των χωρών εταίρων με στοχευμένο τρόπο. Διοργανώθηκαν συναντήσεις ανώτερων υπαλλήλων και για τις τρεις ΕΣΚ, στις 17 Δεκεμβρίου 2012 και στις 25 Οκτωβρίου 2013 (Αρμενία), στις 18 Δεκεμβρίου 2012 (Γεωργία) και στις 22 Νοεμβρίου 2012, στις 25 Ιουνίου 2013, στις 31 Οκτωβρίου 2013 και στις 10 Δεκεμβρίου 2013 (Μολδαβία) αντιστοίχως. Η ΕΣΚ με τη **Μολδαβία** αποτέλεσε αντικείμενο ενδελεχούς ανάλυσης από εμπειρογνώμονα που προσελήφθη βάσει σύμβασης με τον ΔΟΜ. Στην τελική του έκθεση της 1ης Οκτωβρίου 2012 κατέδειξε ότι η ΕΣΚ με τη Μολδαβία συνέβαλε στην υλοποίηση πολλών προτεραιοτήτων των εταίρων, στις οποίες ανταποκρίθηκαν δεόντως τα σχέδια και οι πρωτοβουλίες που εφαρμόστηκαν. Η ΕΣΚ βοήθησε τους εταίρους να αντιμετωπίσουν με περισσότερο αποτελεσματικό τρόπο συναφή ζητήματα που συνδέονται με τη μετανάστευση και την κινητικότητα και δημιούργησε ένα ευνοϊκό πλαίσιο για την ενεργό συμμετοχή σε συζητήσεις σχετικά με τη μετανάστευση και για τη συνεργασία τόσο σε περιφερειακό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο. Οι δραστηριότητες στο πλαίσιο της ΕΣΚ βοήθησαν τη Μολδαβία να μεταρρυθμίσει το νομικό της πλαίσιο σχετικά με θέματα μετανάστευσης, ευθυγραμμίζοντας π.χ. το σύστημα ασύλου της με τα πρότυπα της ΕΕ. Ωστόσο, στην έκθεση αξιολόγησης προσδιορίζονται επίσης ορισμένες προκλήσεις για την ΕΣΚ, όπως 1) η ανάγκη διαρκούς δέσμευσης και ενδιαφέροντος των κρατών μελών – και η προώθηση της συμμετοχής τους στα διάφορα πλαίσια διακυβέρνησης και συντονισμού – καθώς και η συμμετοχή νέων ενδιαφερόμενων κρατών μελών στην ΕΣΚ, και 2) η ανάγκη να καταδειχθεί η προστιθέμενη αξία που αποφέρουν οι κοινές δραστηριότητες, ήτοι οι δραστηριότητες που σχεδιάζονται και εφαρμόζονται από περισσότερα του ενός κράτη μέλη ως μέσο βελτίωσης των συνεργειών, ανταλλαγής πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών και αμοιβαίας γνώσης μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών. Από άποψη επιχειρησιακής συνεργασίας, η ΕΕ χρηματοδοτεί επί του παρόντος σχέδια ύψους σχεδόν 50 εκατομμυρίων ευρώ που αφορούν τη μετανάστευση και τη συνοριακή διαχείριση στη Μολδαβία, συμπεριλαμβανομένης πρωτοβουλίας ύψους 2 εκατομμυρίων

ευρώ για την προώθηση της νόμιμης κινητικότητας μεταξύ της Μολδαβίας και της ΕΕ μέσω ΕΣΚ.

Έξι σχέδια χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ, συνολικού ύψους άνω των 8 εκατομμυρίων ευρώ, είναι υπό υλοποίηση στην **Αρμενία**, συμπεριλαμβανομένου ενός σχεδίου ύψους 3 εκατομμυρίων ευρώ για τη στήριξη της εφαρμογής της ΕΣΚ με σκοπό την ενίσχυση των ικανοτήτων των αρχών σε τομείς όπως η νόμιμη μετανάστευση, η μετανάστευση και ανάπτυξη και η επανεισδοχή και επανένταξη.

Η εφαρμογή της ΕΣΚ με τη **Γεωργία** εντατικοποιήθηκε μετά τη συγκρότηση της τοπικής πλατφόρμας συνεργασίας το 2012. Η εξωτερική συνεργασία με τη Γεωργία έχει ενισχυθεί σημαντικά μετά την υπογραφή της ΕΣΚ, και έχουν υποστηριχθεί ταχείες μεταρρυθμίσεις του συστήματος μετανάστευσης και διαχείρισης των συνόρων της Γεωργίας. Επί του παρόντος υλοποιούνται στη χώρα έξι σχέδια συνολικού ύψους περίπου 20 εκατομμυρίων ευρώ στον τομέα της μετανάστευσης, περιλαμβανομένης μιας πρωτοβουλίας ύψους 1 εκατομμυρίου ευρώ, η οποία εστιάζει στην ενίσχυση του αναπτυξιακού δυναμικού της ΕΣΚ.

Όσον αφορά το **Αζερμπαϊτζάν**, η ΕΕ παρέχει επί του παρόντος στήριξη για τη μεταρρύθμιση της πολιτικής διαχείρισης της μετανάστευσης, ιδίως μέσω συνεργασίας με την κρατική υπηρεσία μετανάστευσης.

Οι διμερείς σχέσεις της ΕΕ με τη **Λευκορωσία** στον τομέα της μετανάστευσης και της κινητικότητας δεν έχουν ακόμη αναπτυχθεί. Ωστόσο, τον Νοέμβριο του 2013, η Λευκορωσία ανέφερε ότι θα αποδεχθεί την εκκρεμή πρόσκληση της ΕΕ από το 2011 για την έναρξη διαπραγματεύσεων σχετικά με συμφωνίες απλούστευσης της έκδοσης θεωρήσεων και επανεισδοχής. Επιπλέον, πέραν της συνεργασίας στο πλαίσιο των περιφερειακών διαλόγων για τη μετανάστευση, καταγράφεται ένα ποσοστό πρακτικής συνεργασίας σε επίπεδο σχεδίων κατά την περίοδο 2012-2013.

Ο FRONTEX υπέγραψε εργασιακές ρυθμίσεις με τις αρμόδιες αρχές της **Αρμενίας** (22 Φεβρουαρίου 2012) και του **Αζερμπαϊτζάν** (16 Απριλίου 2013). Πλέον, ο FRONTEX έχει συνάψει εργασιακές ρυθμίσεις με όλες τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης.

2.3. Χώρες της Νότιας Μεσογείου

Από το 2011 έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος όσον αφορά την εδραίωση μιας ισχυρότερης συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των χωρών της Νότιας Μεσογείου, σε πλήρη συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας και τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η ΕΕ στο πλαίσιο που διαγράφηκε την επαύριο της Αραβικής Άνοιξης. Προσφάτως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απηύθυνε έκκληση για μεγαλύτερη δέσμευση τρίτων χωρών ώστε οι μετανάστες να αποφεύγουν τα επικίνδυνα ταξίδια προς την ΕΕ⁹. Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο εξέφρασε την ικανοποίησή του για την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις εργασίες της Ειδικής ομάδας «Μεσόγειος», της 4ης Δεκεμβρίου 2013¹⁰, η οποία περιλαμβάνει επιχειρησιακές δράσεις που θα εφαρμοστούν προκειμένου να αποτραπούν τραγωδίες όπως αυτή που συνέβη στα ανοικτά των ακτών της Λαμπεντούζα στις 3 Οκτωβρίου 2013.

Έχουν ξεκινήσει διαρθρωμένοι διάλογοι για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με την **Τунησία**, το **Μαρόκο** (Οκτώβριος 2011) και την **Ιορδανία** (Δεκέμβριος 2012). Εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις, η ΕΕ είναι σε ετοιμότητα για την έναρξη διαλόγου και με άλλες χώρες στην περιοχή. Στο πλαίσιο των εν εξελίξει διαπραγματεύσεων

⁹ Έγγραφο 217/13 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

¹⁰ COM(2013) 869.

σχετικά με νέο σχέδιο δράσης για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, η **Αλγερία** έχει εκφράσει ενδιαφέρον για έναν τέτοιο διάλογο¹¹. Η πρόταση της ΕΕ για την έναρξη διαλόγου με την **Αίγυπτο** έχει διατυπωθεί επανειλημμένα σε αρκετές περιπτώσεις από το 2011, αλλά μέχρι στιγμής δεν έχει λάβει θετική απάντηση. Η δε **Λιβύη** παραμένει χώρα προτεραιότητας για έναν τέτοιο διάλογο μόλις το επιτρέψουν οι συνθήκες.

Κατόπιν εντατικών διαπραγματεύσεων, υπεγράφη ΕΣΚ με το **Μαρόκο** στις 7 Ιουνίου 2013. Η ΕΣΚ αποτελεί σαφές επίτευγμα και σημείο αναφοράς για άλλες χώρες στην περιοχή. Περιλαμβάνει ένα ισορροπημένο σύνολο δεσμεύσεων και πρωτοβουλιών που καλύπτουν τους τέσσερις τομείς προτεραιότητας της ΣΠΜΚ, ήτοι τη νόμιμη μετανάστευση, την παράνομη μετανάστευση, τη διεθνή προστασία και τον τομέα μετανάστευσης και ανάπτυξης. Η θέσπιση ενός εθνικού συστήματος ασύλου είναι μία από τις κύριες δεσμεύσεις που ανέλαβε το Μαρόκο. Η ΕΣΚ περιλαμβάνει επίσης αμοιβαίες δεσμεύσεις περί συνεργασίας για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων εμπορίας. Επιπλέον, η ΕΣΚ προετοίμασε το έδαφος για τη διαπραγμάτευση μιας συμφωνίας απλούστευσης της έκδοσης θεωρήσεων¹² και για την παράλληλη επανέναρξη των διαπραγματεύσεων για τη συμφωνία επανεισδοχής που είχαν διακοπεί από το 2010. Επί του παρόντος είναι σε διαδικασία οριστικοποίησης ένα σχέδιο ύψους 5 εκατομμυρίων ευρώ για τη στήριξη της εφαρμογής της ΕΣΚ. Επιπλέον, κονδύλιο ύψους 6 εκατομμυρίων ευρώ από τους πόρους του προγράμματος για τη στήριξη των εταιρικών σχέσεων, των μεταρρυθμίσεων και της χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης (SPRING) προορίζεται για τη στήριξη της ΕΣΚ.

Παρομοίως, η ολοκλήρωση των συζητήσεων για την ΕΣΚ με την **Τυνησία** τον Νοέμβριο του 2013 συνιστά θετική εξέλιξη. Για πολλούς μήνες, η διαδικασία είχε περιπλακεί λόγω της ασταθούς πολιτικής κατάστασης στη χώρα. Η ΕΕ και η Τυνησία συμφωνούν να συνεργαστούν στενά στο πλαίσιο της ΕΣΚ προκειμένου να ενισχύσουν το νομικό και θεσμικό πλαίσιο όσον αφορά π.χ. το άσυλο και την εμπορία ανθρώπων, την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων, την ενίσχυση της κατάρτισης του αρμόδιου προσωπικού για θέματα μετανάστευσης και τη θέσπιση πολιτικών που άπτονται της ένταξης, της καταπολέμησης του αποκλεισμού και της ξενοφοβίας έναντι των μεταναστών.

Στο πλαίσιο του διαλόγου για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια, πραγματοποιήθηκαν δύο αποστολές εμπειρογνομόνων στην **Ιορδανία** το 2013, από τις οποίες προέκυψε θετική αξιολόγηση των ικανοτήτων των αρχών στους συναφείς τομείς. Η Ιορδανία εξέφρασε την ετοιμότητα και το ενδιαφέρον της για ενίσχυση της συνεργασίας με την ΕΕ. Τον Δεκέμβριο του 2013 υποβλήθηκε σχέδιο ΕΣΚ στις αρχές της Ιορδανίας.

Παρά τη δύσκολη κατάσταση που επικρατεί στη **Λιβύη** σε επίπεδο ασφάλειας και σε πολιτικό επίπεδο, η ΕΕ έχει υποστηρίξει την εν λόγω χώρα στους τομείς της μετανάστευσης, της διαχείρισης των συνόρων και της διεθνούς προστασίας. Κατόπιν της απόφασης του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2013, για τη σύσταση αποστολής της ΚΕΠΠΑ, καθιερώθηκε η συνδρομή για την ανάπτυξη ενός συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων στη Λιβύη, στο πλαίσιο της αποστολής EUBAM στη Λιβύη. Το σχέδιο Σαχάρας-Μεσογείου, ύψους 10 εκατομμυρίων ευρώ, συμβάλλει επίσης στον σκοπό αυτόν.

Κάθε διμερής συνεργασία με τη **Συρία** σε πολιτικό επίπεδο έχει ανασταλεί, συνεπώς δεν υφίσταται επί του παρόντος καμία επίσημη ή ανεπίσημη συνεργασία με τις αρχές της Συρίας σχετικά με τη μετανάστευση. Ωστόσο, η ΕΕ από κοινού με τα κράτη μέλη της είναι ο μεγαλύτερος παγκοσμίως χορηγός βοήθειας για ανταπόκριση στην προσφυγική κρίση και

¹¹ Καθ' όλη τη διάρκεια των ετών 2012 και 2013, η Αλγερία αρνήθηκε να ξεκινήσει διαπραγματεύσεις με την ΕΕ σχετικά με συμφωνία επανεισδοχής.

¹² Οι διαπραγματευτικές οδηγίες εκδόθηκαν από το Συμβούλιο στις 5 Δεκεμβρίου 2013.

παρέχει σημαντική ανθρωπιστική και αναπτυξιακή βοήθεια στον πληθυσμό της Συρίας και στις γειτονικές της χώρες, μεταξύ άλλων και μέσω εξειδικευμένων διεθνών οργανισμών και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών.

Η πολιτική δέσμευση για ενισχυμένη συνεργασία με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου συνοδεύτηκε από χρηματοδοτική και επιχειρησιακή υποστήριξη. Στη Λιβύη, επί παραδείγματι, βρίσκονται σε εξέλιξη προγράμματα ύψους 30 εκατομμυρίων ευρώ κατά προσέγγιση, χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ, τα οποία εστιάζουν στη διαχείριση μεικτών ροών, στη διαχείριση των συνόρων και στις συνθήκες υποδοχής των μεταναστών. Τον Σεπτέμβριο του 2013 ξεκίνησε η υλοποίηση του σχεδίου για το «δίκτυο Seahorse Mediterraneo», του οποίου ηγείται η ισπανική ομοσπονδιακή αστυνομία Guardia Civil. Το δίκτυο θα δώσει στις συμμετέχουσες χώρες της Μεσογείου τη δυνατότητα ανταλλαγής τεκμηριωμένων πληροφοριών σχετικά με τα συμβάντα και τις περιπολίες σε σχεδόν πραγματικό χρόνο μέσω δορυφορικής επικοινωνίας. Θα αυξήσει τις ικανότητες των αντίστοιχων αρχών όσον αφορά την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και της παράνομης εμπορίας ανθρώπων, καθώς και την ικανότητα απόκρισης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης που συνεπάγονται ενέργειες έρευνας και διάσωσης. Το εν λόγω σχέδιο είναι ανοικτό για την Αλγερία, την Αίγυπτο, τη Λιβύη και την Τυνησία.

Στο πλαίσιο του σχεδίου «Euromed μετανάστευση III», ύψους 5 εκατομμυρίων ευρώ, προωθούνται ο διάλογος και η συνεργασία μεταξύ των χωρών της Νότιας Μεσογείου και της ΕΕ. Το σχέδιο εστιάζει στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης, στον τομέα της μετανάστευσης και ανάπτυξης, καθώς και στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης, ενώ προβλέπει ειδικές συνεδριάσεις, συναντήσεις κατάρτισης και αποστολές εμπειρογνομόνων στο πλαίσιο των εν λόγω τομέων. Περιλαμβάνει επίσης υποστηρικτικά στοιχεία για την κατάρτιση διαγραμμάτων των χαρακτηριστικών της μετανάστευσης, και μια μελέτη σχετικά με την αντιστοίχιση των αναγκών της αγοράς εργασίας στα κράτη μέλη.

Από το 2011, η ΕΕ εφαρμόζει ένα Περιφερειακό Πρόγραμμα Προστασίας (ΠΠΠ) για τη Βόρεια Αφρική, με έμφαση στη Λιβύη, την Τυνησία και την Αίγυπτο. Ο προϋπολογισμός του εν λόγω ΠΠΠ αυξήθηκε πρόσφατα σε 5,5 εκατομμύρια ευρώ στα τέλη του 2013 ως άμεση αντίδραση στο τραγικό συμβάν στα ανοικτά των ακτών του ιταλικού νησιού Λαμπεντούζα.

Ο FRONTEX έχει εκκρεμείς εντολές διαπραγματεύσεως για τη σύναψη εργασιακών ρυθμίσεων με την Αίγυπτο, τη Λιβύη, την Τυνησία και το Μαρόκο, όμως μέχρι στιγμής οι προσπάθειες για την έναρξη τέτοιων διαπραγματεύσεων απέβησαν άκαρπες.

2.4. Χώρες της υποσαχάριας Αφρικής

Το διάστημα 2012-2013 σημειώθηκε κάποια πρόοδος όσον αφορά τον πολιτικό διάλογο και την επιχειρησιακή συνεργασία ιδίως με το **Πράσινο Ακρωτήριο**, τη **Νιγηρία** και τη **Νότια Αφρική**.

Η εφαρμογή της ΕΣΚ στο **Πράσινο Ακρωτήριο** συνεχίστηκε ικανοποιητικά το 2012-2013. Κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου η ΕΕ και το Πράσινο Ακρωτήριο υπέγραψαν συμφωνίες σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων (Οκτώβριος 2012) και την επανεισδοχή (Απρίλιος 2013), οι οποίες αναμένεται ότι θα τεθούν σε ισχύ σύντομα. Η ΕΕ επιθυμεί να διατηρήσει ζωντανή και δυναμική την ΕΣΚ μέσω του από κοινού καθορισμού μιας νέας δέσμης προτεραιοτήτων σε βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο ορίζοντα.

Η συνεργασία με τη **Νιγηρία** εξελίχθηκε θετικά μέσω της διεξαγωγής διαλόγων σε τοπικό επίπεδο σχετικά με τον τομέα της μετανάστευσης και ανάπτυξης, βάσει του άρθρου 13 της συμφωνίας του Κοτονού. Τα βασικά θέματα που συζητήθηκαν στο πλαίσιο αυτό ήταν η

παράνομη μετανάστευση και η εμπορία ανθρώπων, με την τελευταία να αποτελεί ζήτημα ανησυχίας για τη χώρα τόσο σε εσωτερικό όσο και σε εξωτερικό επίπεδο. Οι πτυχές της διεθνούς προστασίας δεν έχουν ακόμη καλυφθεί δεόντως από τους διαλόγους. Ωστόσο, ενδέχεται να εξεταστεί στο μέλλον η δημιουργία ικανοτήτων στον τομέα αυτόν, και θα μπορούσε να επεκταθεί ώστε να καλύψει και τους εκτοπισθέντες στο εσωτερικό της χώρας. Κατά τη διάρκεια της τοπικής συνάντησης διαλόγου της 20ής Μαρτίου 2013, η Νιγηρία εξέφρασε το ενδιαφέρον της για αναβάθμιση της συνεργασίας με την ΕΕ στο πλαίσιο ενός ΚΘΜΚ. Στις 7 Οκτωβρίου 2013 προτάθηκε στη Νιγηρία ένα σχέδιο ΚΘΜΚ.

Η συνεργασία με τη **Νότια Αφρική** σχετικά με θέματα μετανάστευσης πραγματοποιείται στο πλαίσιο του Φόρουμ Διαλόγου για τη Μετανάστευση, μιας ετήσιας εκδήλωσης που διοργανώνεται στο περιθώριο του κοινού συμβουλίου συνεργασίας. Στο πλαίσιο αυτό, η Νότια Αφρική έχει εκφράσει το ενδιαφέρον της για τη διαπραγμάτευση συμφωνίας για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων με την ΕΕ, ενώ η ΕΕ έχει ζητήσει καθεστώς πλήρους απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης για τους υπηκόους όλων των κρατών μελών. Κατά τη σύνοδο κορυφής ΕΕ-Νότιας Αφρικής στις 18 Ιουλίου 2013, συμφωνήθηκε «(...) να διερευνηθούν οι επιλογές για περαιτέρω ενίσχυση και διάρθρωση της συνεργασίας μας, συμπεριλαμβανομένης της πιθανής θέσπισης ενός κοινού θεματολογίου για τη μετανάστευση και την κινητικότητα».

Οι προσπάθειες εκ μέρους της ΕΕ να προσεγγίσει την **Γκάνα** προκειμένου να εντατικοποιηθεί η συνεργασία στο πλαίσιο ενός ΚΘΜΚ πραγματοποιήθηκαν μέσω ενός ενημερωτικού εργαστηρίου στην Άκκρα, τον Ιανουάριο του 2012, και στο πλαίσιο του ευρύτερου πολιτικού διαλόγου, τον Ιούλιο του 2012.

Την περίοδο 2012-2013 υλοποιήθηκαν συνολικά πάνω από 35 σχέδια σχετικά με τη μετανάστευση, τα οποία εστίαζαν ειδικά στις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής. Τα εν λόγω σχέδια καλύπτουν όλους τους τομείς της μετανάστευσης, ωστόσο αποδίδεται ιδιαίτερη έμφαση στις πρωτοβουλίες μετανάστευσης και ανάπτυξης, στην παροχή συνδρομής σε πρόσφυγες και ευάλωτους μετανάστες και στην καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. Συνολικά, η συνεργασία με τις χώρες της **Δυτικής Αφρικής** είναι ιδιαίτερα προηγμένη, γεγονός το οποίο μπορεί εν μέρει να αποδοθεί στην πρόοδο που σημειώθηκε στο πλαίσιο των περιφερειακών διαδικασιών. Η ΕΕ προωθεί επίσης σημαντική υποστήριξη προς τις χώρες της Δυτικής Αφρικής για τη δημιουργία ικανοτήτων στους τομείς της μετανάστευσης και της διαχείρισης των συνόρων. Για παράδειγμα, το 2013 τέθηκε σε εφαρμογή μια πρωτοβουλία 24 εκατομμυρίων ευρώ για την υποστήριξη της αποτελεσματικής εφαρμογής των πρωτοκόλλων ελεύθερης κυκλοφορίας της Οικονομικής Κοινότητας των Δυτικοαφρικανικών Κρατών (ECOWAS) και της κοινής προσέγγισης της ECOWAS για τη μετανάστευση.

Η συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και των χωρών της **Ανατολικής Αφρικής** στον τομέα της μετανάστευσης είναι πιο περιορισμένη, και η πολιτική κατάσταση αρκετών χωρών στην περιοχή δεν έχει επιτρέψει να ανοίξει ο δρόμος προς αποτελεσματικότερη συνεργασία. Ωστόσο, εφαρμόζονται ορισμένα προγράμματα στην περιοχή, συμπεριλαμβανομένου ενός ΠΠΠ 5 εκατομμυρίων ευρώ για το Κέρας της Αφρικής (Κένυα και Τζιμπουτί).

Ο FRONTEX υπέγραψε συμφωνία ρυθμίσεων συνεργασίας με τη **Νιγηρία** στις 12 Ιανουαρίου 2012 και με το **Πράσινο Ακρωτήριο** στις 14 Ιανουαρίου 2012.

2.5. Χώρες της Ασίας

Μετά τη 15η σύνοδο κορυφής ΕΕ-**Κίνας**, τον Σεπτέμβριο του 2012, όπου συμφωνήθηκε να διερευνηθούν οι δυνατότητες διευκόλυνσης της κινητικότητας και ενίσχυσης της συνεργασίας για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, η συνεργασία με την

Κίνα επί των θεμάτων αυτών έχει σημειώσει βραδεία πρόοδο. Επίσης, υπό το πρίσμα της κινεζικής αντίδρασης και των ανησυχιών σχετικά με τη συλλογή δακτυλικών αποτυπωμάτων των κατόχων διπλωματικών διαβατηρίων (συνέπεια της σταδιακής εφαρμογής του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις της ΕΕ), οι δύο πλευρές αποφάσισαν να ξεκινήσουν διάλογο υψηλού επιπέδου σχετικά με τη μετανάστευση και την κινητικότητα. Η πρώτη συνεδρίαση πραγματοποιήθηκε στις 14 Οκτωβρίου 2013, όπου συζητήθηκαν π.χ. το ενδεχόμενο έναρξης παράλληλων διαπραγματεύσεων για ζητήματα επανεισδοχής και η συμφωνία άρσης της υποχρέωσης θεώρησης για τους κατόχους διπλωματικού διαβατηρίου.

Νέα ώθηση δόθηκε πρόσφατα στη συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και της **Ινδίας** σε θέματα μετανάστευσης. Μετά την έναρξη διαλόγου για τη μετανάστευση το 2006, και μιας μετέπειτα συνεδρίασης το 2010, στις 2 Ιουλίου 2012 πραγματοποιήθηκε στο Νέο Δελχί συνάντηση στο πλαίσιο του διαλόγου υψηλού επιπέδου για τη μετανάστευση και την κινητικότητα. Η Ινδία εξέφρασε ενδιαφέρον για περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας αυτής μέσω της θέσπισης ενός ΚΘΜΚ με την ΕΕ. Εν συνεχεία, τον Απρίλιο του 2013 προτάθηκε στην Ινδία σχέδιο ΚΘΜΚ.

Επί του παρόντος, ο διάλογος και η συνεργασία με άλλες χώρες στην Ασία, ιδίως στη **Νοτιοανατολική Ασία** (π.χ. Βιετνάμ, Ινδονησία), λαμβάνει χώρα σε ad hoc βάση κατόπιν εκδήλωσης ενδιαφέροντος, και στο πλαίσιο των διεθνών συμφωνιών (συμφωνιών εταιρικής σχέσης και συνεργασίας, συμφωνιών-πλαισίων) που έχουν συναφθεί από την ΕΕ. Λαμβάνοντας υπόψη τον μεικτό χαρακτήρα των εν λόγω συμφωνιών, που αυξάνει τον χρόνο που απαιτείται για τη σύναψη και έναρξη ισχύος τους, η μετανάστευση κατά κανόνα αποκλείεται από την αποκαλούμενη «πρώρη εφαρμογή» στις εν λόγω χώρες. Η πρόληψη και η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων αποτελεί σημαντικό ζήτημα στο πλαίσιο αυτών των διαλόγων. Επιπλέον, η συνεργασία με την ΕΕ σε θέματα θεωρήσεων (απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων, άρση υποχρέωσης θεώρησης για κατόχους διπλωματικού διαβατηρίου) αποτελεί πάγιο σημείο ενδιαφέροντος για αρκετές χώρες της εν λόγω περιοχής.

Δεδομένης της σημασίας της περιφερειακής μετανάστευσης για την ανάπτυξη των χωρών της Ασίας, η μετανάστευση τυγχάνει αυξανόμενης προσοχής στο πλαίσιο της αναπτυξιακής συνεργασίας με την περιοχή. Για παράδειγμα, το 2013 τέθηκε σε εφαρμογή ένα σχέδιο 1,6 εκατομμυρίων ευρώ σε συνεργασία με τη ΔΟΕ για τη βελτίωση της ικανότητας του Μπανγκλαντές, της Ινδονησίας, του Νεπάλ και των Φιλιππίνων στη διαχείριση της μετανάστευσης εργατικού δυναμικού.

2.6. Άλλες χώρες προτεραιότητας

Η συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και των **Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής** σχετικά με θέματα μετανάστευσης συνεχίζεται στο πλαίσιο της πλατφόρμας ΕΕ-ΗΠΑ για θέματα μετανάστευσης και προσφύγων, η οποία τέθηκε σε εφαρμογή το 2010. Το σχέδιο δράσης για την πλατφόρμα περιλαμβάνει 10 τομείς προτεραιότητας, μεταξύ των οποίων η επιστροφή και επανένταξη, τα βιομετρικά δεδομένα, η επανεγκατάσταση, η εμπορία ανθρώπων, η δημιουργία ικανοτήτων για τη διαχείριση της μετανάστευσης και η μετανάστευση εργατικού δυναμικού. Το 2012, πραγματοποιήθηκε επίσκεψη μελέτης στις ΗΠΑ για θέματα επανεγκατάστασης στο πλαίσιο της εν λόγω πλατφόρμας, ενώ διοργανώθηκαν επίσης διάφορες δραστηριότητες σχετικά με την εμπορία ανθρώπων, συμπεριλαμβανομένης μιας επίσκεψης μελέτης στις ΗΠΑ την οποία πραγματοποίησε η συντονίστρια δράσης σε επίπεδο ΕΕ κατά της εμπορίας ανθρώπων (Μάρτιος 2013). Τον Νοέμβριο του 2013 διοργανώθηκε σεμινάριο σχετικά με την κρίση προσφύγων από τη Συρία και των μεταναστευτικών ροών που προκαλούνται λόγω της κρίσης, το οποίο συνέβαλε επίσης στον προσδιορισμό πιθανών θεμάτων για περαιτέρω συνεργασία (όπως η επανεγκατάσταση). Η πλατφόρμα χρησιμοποιήθηκε επίσης για τον συντονισμό των θέσεων ενόψει διεθνών εκδηλώσεων που

σχετίζονται με τη μετανάστευση, όπως ο διάλογος υψηλού επιπέδου σχετικά με τη διεθνή μετανάστευση και ανάπτυξη και το Παγκόσμιο Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη (GFMD)¹³.

Ο διάλογος ΕΕ-Ρωσίας για τη μετανάστευση, ο οποίος ξεκίνησε τον Μάιο του 2011, παρέχει μια πλατφόρμα για την αντιμετώπιση κοινών προκλήσεων σε ένα ανεπίσημο και μη δεσμευτικό περιβάλλον¹⁴. Κάθε χρόνο, διοργανώνονται μία συνάντηση ανώτερων υπαλλήλων και δύο θεματικές συνεδριάσεις σε συνδυασμό με επισκέψεις μελέτης. Μέχρι στιγμής έχουν πραγματοποιηθεί πέντε θεματικές συνεδριάσεις, οι οποίες αφορούσαν τη διεθνή προστασία (Μόσχα, Δεκέμβριος 2011), την παράνομη μετανάστευση (Βουδαπέστη, Μάρτιος 2012), τη μετανάστευση και ανάπτυξη (Αγία Πετρούπολη, Οκτώβριος 2012), τη νόμιμη μετανάστευση (Μπρατισλάβα, Φεβρουάριος 2013) και την παράνομη μετανάστευση (Καλίνινγκραντ, Ιούλιος 2013). Στο πλαίσιο αυτού του διαλόγου, το 2014 θα ξεκινήσουν εργασίες για την ανάπτυξη επιγραμμικών πυλών για τη μετανάστευση που θα απευθύνονται τόσο σε ευρωπαίους όσο και σε ρώσους πολίτες.

Το 2007, ξεκίνησε διάλογος με τη Ρωσία σχετικά με τις θεωρήσεις. Τα μέρη συμφώνησαν επί ενός καταλόγου με «Κοινά μέτρα για την καθιέρωση καθεστώτος απαλλαγής των ταξιδίων βραχείας διάρκειας από την υποχρέωση θεωρήσεων για τους πολίτες της Ρωσίας και της ΕΕ», του οποίου η εφαρμογή αποτελεί προϋπόθεση για τις διαπραγματεύσεις σχετικά με μια συμφωνία ΕΕ-Ρωσίας περί αμοιβαίας άρσης της υποχρέωσης θεώρησης. Τον Δεκέμβριο του 2013, η Επιτροπή παρουσίασε την πρώτη έκθεσή της σχετικά με την πρόοδο της εφαρμογής των κοινών μέτρων¹⁵.

2.7. Διδάγματα

Οι διμερείς διάλογοι, με τη μεγάλη ποικιλομορφία που τους χαρακτηρίζει, παρέχουν έναν χρήσιμο διάυλο για την ενίσχυση της συνεργασίας, για την αντιμετώπιση σημαντικών και ενίοτε ευαίσθητων θεμάτων αμοιβαίας ανησυχίας σχετικά με τη μετανάστευση και την κινητικότητα, καθώς και για την οικοδόμηση εμπιστοσύνης μεταξύ των εταίρων.

Η εμπειρία από τις υφιστάμενες ΕΣΚ έχει δείξει ότι αναγνωρίζουν και λαμβάνουν υπόψη τις προτεραιότητες των χωρών εταίρων και ότι είναι καίριας σημασίας εφόσον επιτυγχάνουν να συγκεντρώσουν την ΕΕ και τις χώρες εταίρους γύρω από ένα τραπέζι διαπραγματεύσεων και να τις παροτρύνουν να σκεφτούν για τις πολιτικές τους σχετικά με τη μετανάστευση και τη διεθνή συνεργασία με ένα συντονισμένο τρόπο. Ωστόσο χρειάζεται να γίνουν περισσότερες προσπάθειες προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι ΕΣΚ εφαρμόζονται με ισορροπημένο τρόπο, δηλαδή αντικατοπτρίζοντας καλύτερα και τις τέσσερις θεματικές προτεραιότητες της ΣΠΜΚ, συμπεριλαμβανομένων περισσότερων δράσεων όσον αφορά τη νόμιμη μετανάστευση, τα ανθρώπινα δικαιώματα και την προστασία των προσφύγων.

Η μετανάστευση και η κινητικότητα συζητούνται ολοένα και περισσότερο στο πλαίσιο του ευρύτερου πολιτικού διαλόγου βάσει συμφωνιών σύνδεσης, συμφωνιών εταιρικής σχέσης και συνεργασίας ή συμφωνιών συνεργασίας και των αντίστοιχων υποεπιτροπών τους. Η θετική

¹³ Το Παγκόσμιο Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη (GFMD) είναι μια πρωτοβουλία που προέκυψε μετά τον πρώτο διάλογο υψηλού επιπέδου των Ηνωμένων Εθνών, το 2006, και στοχεύει στην αντιμετώπιση των προβλημάτων του πλέγματος μετανάστευσης και ανάπτυξης με πρακτικούς τρόπους και με γνώμονα την ανάληψη δράσης. Πρόκειται για μια διαδικασία ανεπίσημη, μη δεσμευτική, εθελοντική και βασισμένη σε πρωτοβουλία κυβερνήσεων.

¹⁴ Ο διάλογος δεν άπτεται των θεμάτων που αφορούν τις θεωρήσεις και την επανεισδοχή, τα οποία εξετάζονται στο πλαίσιο ειδικών επιτροπών που έχουν συσταθεί δυνάμει των συμφωνιών ΕΕ-Ρωσίας περί απλούστευσης της έκδοσης θεωρήσεων και επανεισδοχής.

¹⁵ COM(2013) 923.

αυτή τάση μπορεί να συμβάλει στην απόδοση σημαντικότερου ρόλου στη μετανάστευση στο πλαίσιο των συνολικών εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ, καθώς και σε αυξημένη εστίαση στα θέματα μετανάστευσης στο πλαίσιο της διμερούς αναπτυξιακής συνεργασίας. Ταυτόχρονα, θα πρέπει επίσης να υπάρχει μεγαλύτερη εστίαση σε ευρύτερες πτυχές των εξωτερικών σχέσεων που άπτονται θεμάτων μετανάστευσης και κινητικότητας στο εσωτερικό της ΕΕ. Η εντατικότερη συμμετοχή εμπειρογνομόνων της Επιτροπής ή των κρατών μελών σε αυτούς τους διαλόγους (η οποία συχνά δυσχεραίνεται λόγω περιορισμών προϋπολογισμού και χρόνου) ή η δημιουργία μεγαλύτερης εμπειρογνομοσύνης στις αντιπροσωπείες της ΕΕ προσφέρουν μια πιθανή προοπτική μελλοντικής πορείας.

3. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΙ ΔΙΑΛΟΓΟΙ

Στο πλαίσιο της ΣΠΜΚ δίδεται προτεραιότητα στη διαδικασία της Πράγας, στη διαδικασία της Βουδαπέστης και στην ομάδα Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης για τη μετανάστευση και το άσυλο στην Ανατολή, στην εταιρική σχέση Αφρικής-ΕΕ για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την απασχόληση, και στη διαδικασία του Ραμπάτ στον Νότο, καθώς και στον διάλογο μεταξύ της ΕΕ και της Κοινότητας των Κρατών της Λατινικής Αμερικής και της Καραϊβικής (CELAC) για τη μετανάστευση και στον διάλογο ΑΚΕ-ΕΕ για τη μετανάστευση. Στην παρούσα ενότητα παρέχεται μια σύντομη περιγραφή της τρέχουσας κατάστασης όσον αφορά καθέναν εξ αυτών των διαλόγων.

3.1. Διαδικασία της Πράγας

Η διαδικασία της Πράγας αποτελεί ένα πλαίσιο διαλόγου και συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών της, των κρατών του χώρου Σένγκεν που δεν είναι μέλη της ΕΕ και 19 χωρών εταίρων προς ανατολάς (Ρωσία, χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, χώρες της Κεντρικής Ασίας, χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και Τουρκία). Οι εργασίες της βασίζονται στην κοινή υπουργική δήλωση (Πράγα, 2009) και στο σχέδιο δράσης 2012-2016, που εγκρίθηκε κατά τη δεύτερη υπουργική διάσκεψη της διαδικασίας της Πράγας (Πόζναν, Νοέμβριος 2011).

Η διαδικασία διαλόγου παρέχει ένα αποτελεσματικό πλαίσιο για τον συντονισμό και την προώθηση της επιχειρησιακής συνεργασίας σε θέματα μετανάστευσης. Το ευρύ γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας, που περιλαμβάνει χώρες από διαφορετικές περιφέρειες στρατηγικού ενδιαφέροντος για την ΕΕ, παρέχει τη δυνατότητα ανταλλαγής ορθών πρακτικών και εμπειριών μεταξύ κρατών που αντιμετωπίζουν διαφορετικές αλλά συχνά αλληλένδετες προκλήσεις και ευκαιρίες. Το 2012 και το 2013 διοργανώθηκαν πολυάριθμες δραστηριότητες τόσο σε επίπεδο εμπειρογνομόνων όσο και σε επίπεδο ανώτερων υπαλλήλων: εργαστήρια σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση (Βουδαπέστη, Σεπτέμβριος 2012 και Πράγα, Φεβρουάριος 2013), τη μετανάστευση και ανάπτυξη (Βουδαπέστη, Σεπτέμβριος 2012), τη διεθνή προστασία (Στοκχόλμη, Οκτώβριος 2012 και Βαρσοβία, Ιανουάριος 2013), τα διαγράμματα χαρακτηριστικών της μετανάστευσης (Φλωρεντία, Ιανουάριος 2013), την παράνομη μετανάστευση (Λνον, Νοέμβριος 2012), την επιστροφή και την επανεισδοχή (Βαρσοβία, Μάρτιος 2013), την κυκλική μετανάστευση (Τιφλίδα, Οκτώβριος 2013) και την παράνομη διακίνηση μεταναστών και την εμπορία ανθρώπων (Μπρατισλάβα, Σεπτέμβριος 2013), καθώς και συναντήσεις ανώτερων υπαλλήλων (Βαρσοβία, Απρίλιος 2012, Πράγα, Φεβρουάριος 2013 και Κίεβο, Νοέμβριος 2013).

Η Επιτροπή υποστηρίζει την εφαρμογή του σχεδίου δράσης του Πόζναν (διαδικασία της Πράγας) μέσω ενός στοχευμένου σχεδίου στήριξης ύψους 3 εκατομμυρίων ευρώ, το οποίο αντικατοπτρίζει τις θεματικές προτεραιότητες της ΣΠΜΚ. Τα παραδοτέα ποικίλλουν: από την υποστήριξη για την ανάπτυξη των διαγραμμάτων των χαρακτηριστικών της μετανάστευσης, μέχρι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με διάφορες πολιτικές όπως η μετανάστευση

εργατικού δυναμικού και η επανεισδοχή, έως και ειδική κατάρτιση για κρατικούς υπαλλήλους, π.χ. στον τομέα του ασύλου. Η ΕΕ έχει επίσης δρομολογήσει και άλλες πρωτοβουλίες που συνδέονται με την εφαρμογή της διαδικασίας της Πράγας, συμπεριλαμβανομένου ενός σχεδίου ύψους 1 εκατομμυρίου ευρώ για την παράνομη μετανάστευση και μιας πρωτοβουλίας ύψους 600.000 ευρώ για την ενίσχυση της πολιτικής της Ρωσίας σε θέματα ένταξης.

3.2. Επιτροπή της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης για τη μετανάστευση και το άσυλο

Η Ανατολική Εταιρική Σχέση (ΑΕΣ) αποτελεί το πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και της Αρμενίας, του Αζερμπαϊτζάν, της Λευκορωσίας, της Γεωργίας, της Μολδαβίας και της Ουκρανίας. Κοινές δηλώσεις εγκρίθηκαν στις συνόδους κορυφής της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης στην Πράγα (2009), στη Βαρσοβία (2011) και στο Βίλνιους (2013). Ο διάλογος για τη μετανάστευση και την κινητικότητα πραγματοποιείται στο πλαίσιο της επιτροπής για τη μετανάστευση και το άσυλο, η οποία συγκροτήθηκε το 2011 και διαδέχεται το έργο που προηγουμένως είχε αναληφθεί μέσω της διαδικασίας Söderköping.

Μετά τη σύστασή της, τον Δεκέμβριο του 2011, η επιτροπή της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης για τη μετανάστευση και το άσυλο, προχώρησε με ταχύτητα σε τέσσερις συνεδριάσεις που διοργανώθηκαν το 2012 και το 2013 σχετικά με τον προσδιορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα (Τιφλίδα, Μάιος 2012), την κυκλική μετανάστευση (Κισινάου, Οκτώβριος 2012), την επιστροφή, την επανεισδοχή και την επανένταξη (Τιφλίδα, Μάρτιος 2013) και την ένταξη των μεταναστών και των προσφύγων (Πράγα, Νοέμβριος 2013). Οργάνωσε επίσης εργαστήρια εμπειρογνομόνων που εστίαζαν στις πληροφορίες σχετικά με τη χώρα καταγωγής (Βουκουρέστι, Σεπτέμβριος 2012), τα θύματα εμπορίας ανθρώπων (Βαρσοβία, Μάιος 2013) και την ανιθαγένεια (Βουδαπέστη, Δεκέμβριος 2013). Η εν λόγω επιτροπή παρουσιάζει πολλά δυνατά σημεία, ιδίως ως προς τη μεθοδολογία και την οργάνωσή της. Πρώτον, η σύνθεσή είναι ποικίλη καθώς περιλαμβάνει εκπροσώπους των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κυβερνητικών αρχών, εκπροσώπους της πανεπιστημιακής κοινότητας και ΜΚΟ. Δεύτερον, ο ανεπίσημος χαρακτήρας της καθιστά δυνατές τις εποικοδομητικές ανταλλαγές και την ανάπτυξη εμπιστοσύνης μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών.

Τον Οκτώβριο του 2013, στην πρώτη σύνοδο υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων ΕΕ-ΑΕΣ, οι συμμετέχοντες επιβεβαίωσαν τη δέσμευσή τους για ενισχυμένο διάλογο και συνεργασία σε θέματα μετανάστευσης και κινητικότητας, μεταξύ άλλων. Η εν λόγω δέσμευση επιβεβαιώθηκε εκ νέου στη σύνοδο κορυφής της ΑΕΣ στις 28-29 Νοεμβρίου 2013 στο Βίλνιους, όπου στη σχετική δήλωση επισημαίνεται η σημασία της κινητικότητας και γίνεται αναφορά στην επιτροπή για τη μετανάστευση και το άσυλο.

3.3. Διαδικασία της Βουδαπέστης / Εταιρική σχέση των Δρόμων του Μεταξιού για τη μετανάστευση

Η διαδικασία της Βουδαπέστης εγκαινιάστηκε το 1991 ως συμβουλευτικό φόρουμ, στο οποίο επί του παρόντος συμμετέχουν περισσότερες από 50 κυβερνήσεις – συμπεριλαμβανομένων των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, της Κεντρικής Ασίας, του Αφγανιστάν, του Ιράκ, της Ρωσίας, του Πακιστάν και της Τουρκίας – και 10 διεθνείς οργανισμοί, με στόχο την ανάπτυξη ολοκληρωμένων και βιώσιμων συστημάτων για ομαλή μετανάστευση. Στο πλαίσιο της διαδικασίας της Βουδαπέστης συστάθηκε η εταιρική σχέση των Δρόμων του Μεταξιού για τη μετανάστευση, κατά την υπουργική διάσκεψη που πραγματοποιήθηκε στην Κωνσταντινούπολη στις 19 Απριλίου 2013.

Η διαδικασία της Βουδαπέστης απέκτησε νέο γεωγραφικό προσανατολισμό, με αποκορύφωμα την έγκριση της δήλωσης της Κωνσταντινούπολης σχετικά με «Μια εταιρική σχέση των δρόμων του μεταξίου για τη μετανάστευση» στις 19 Απριλίου 2013. Η δήλωση αυτή αποτελεί τη βάση για ενδεχόμενη σημαντική ενίσχυση του διαλόγου και της συνεργασίας μεταξύ των χωρών του Δρόμου του Μεταξίου όσον αφορά τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, η οποία στο παρελθόν ήταν μάλλον περιορισμένη. Με τη δήλωση αυτή, ανάγονται σε πρώτες προτεραιότητες ορισμένα σημαντικά στοιχεία όπως η σαφής δέσμευση για τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο της διαχείρισης της μετανάστευσης. Η ομάδα εργασίας για τον Δρόμο του Μεταξίου, που συνήλθε στο Ισλαμαμπάντ του Πακιστάν στις 28-31 Οκτωβρίου 2013, υποσχέθηκε εποικοδομητική συνεργασία στο μέλλον. Κατά τη συνάντηση ανώτερων υπαλλήλων στην Κωνσταντινούπολη, στις 9-10 Δεκεμβρίου 2013, εγκρίθηκε σχέδιο δράσης με συγκεκριμένα και επιχειρησιακά μέτρα προς εφαρμογή. Η Επιτροπή χρηματοδοτεί ένα σχέδιο 2,6 εκατομμυρίων ευρώ για τη στήριξη του διαλόγου, με πρόσθετη συγχρηματοδότηση από ορισμένα κράτη μέλη και την Τουρκία.

3.4. Εταιρική σχέση Αφρικής-ΕΕ για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την απασχόληση

Η εταιρική σχέση Αφρικής-ΕΕ για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την απασχόληση δρομολογήθηκε στο πλαίσιο της δεύτερης συνόδου κορυφής αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων Αφρικής-ΕΕ στη Λισαβόνα τον Δεκέμβριο του 2007. Η εταιρική σχέση επεκτάθηκε κατά τη σύνοδο κορυφής Αφρικής-ΕΕ στην Τρίπολη το 2010, όπου εγκρίθηκε επίσης ένα σχέδιο δράσης για την περίοδο 2011-2013, το οποίο περιελάμβανε 12 συγκεκριμένες πρωτοβουλίες στους τομείς της μετανάστευσης, της κινητικότητας, της απασχόλησης καθώς και της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Η εφαρμογή του σχεδίου δράσης 2011-2013 διακόπηκε το 2011 μετά τα γεγονότα στη Λιβύη (την αφρικανική χώρα που συμπορέδρευε της εταιρικής σχέσης για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την απασχόληση), αλλά συνεχίστηκε το 2012. Έκτοτε έχουν διοργανωθεί αρκετές συνεδριάσεις με θέματα όπως η εμπορία ανθρώπων (Γιοχάνεσμπουργκ, Δεκέμβριος 2011), τα δικαιώματα των μεταναστών (Ναϊρόμπι, Μάιος 2012), η μετανάστευση και η κινητικότητα εντός περιφερειακών οικονομικών κοινοτήτων (Αντίς Αμπέμπα, Ιούλιος 2012), η πρόσβαση σε διεθνή προστασία (Βαρκελώνη, Οκτώβριος 2012) και η διευκόλυνση της κινητικότητας μέσω ενισχυμένης διαχείρισης των συνόρων (Κοτονού, Ιούλιος 2013). Η Επιτροπή έχει χρηματοδοτήσει ένα σχέδιο 3,6 εκατομμυρίων ευρώ για την υποστήριξη του διαλόγου μέσω της διοργάνωσης σεμιναρίων εμπειρογνομόνων, συναντήσεων ανώτερων υπαλλήλων κ.λπ.

Η προστιθέμενη αξία της διαδικασίας για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την απασχόληση έγκειται στην ηπειρωτική της διάσταση και στον συντονισμό των δραστηριοτήτων σχετικά με τη μετανάστευση τις οποίες διεξάγουν η Αφρικανική Ένωση και οι διάφορες αφρικανικές περιφερειακές οικονομικές κοινότητες. Ωστόσο, ο ηπειρωτικός χαρακτήρας αποτελεί επίσης τη βασική πρόκληση της εταιρικής σχέσης, δεδομένης της πολυμορφίας των μεταναστευτικών ροών τόσο εντός της Αφρικής όσο και προς την Ευρώπη. Οι σύνδεσμοι με την απασχόληση και την εκπαίδευση, αν και σημαντικοί σε θεωρητικό επίπεδο, δεν έχουν αξιοποιηθεί πλήρως στην πράξη. Σήμερα, η στρατηγική εταιρική σχέση Αφρικής-ΕΕ βρίσκεται σε ένα κρίσιμο σημείο. Στο πλαίσιο της προετοιμασίας της συνόδου κορυφής Αφρικής-ΕΕ που θα διεξαχθεί στις 2-3 Απριλίου 2014, συζητείται η δημιουργία μιας ανανεωμένης δομής και, παρότι είναι ακόμη άγνωστη η έκβαση της συζήτησης, φαίνεται να υπάρχει συναίνεση ως προς την αύξηση της ευελιξίας ώστε να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις που τίθενται και για τις δύο ηπείρους, μεταξύ άλλων και στο ζήτημα της

μετανάστευσης και της κινητικότητας. Στο πλαίσιο της προετοιμασίας για τη σύνοδο κορυφής του 2014, διοργανώθηκε τον Νοέμβριο του 2013 στις Βρυξέλλες συνάντηση ανώτερων υπαλλήλων σχετικά με τη μετανάστευση και την κινητικότητα, όπου συμφωνήθηκε ένα προσχέδιο δράσης για την περίοδο 2014-2017 και η σύσταση μιας βασικής ομάδας που θα πλαισιώνεται από τις δύο επιτροπές και έξι κράτη από κάθε πλευρά.

3.5. Διαδικασία του Ραμπάτ

Η διαδικασία του Ραμπάτ δρομολογήθηκε κατά την πρώτη ευρωπαϊκή υπουργική συνδιάσκεψη για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη που πραγματοποιήθηκε τον Ιούλιο του 2006 στο Ραμπάτ. Στόχος της διαδικασίας αυτής είναι η ενίσχυση του διαλόγου και της συνεργασίας μεταξύ των χωρών καταγωγής, διέλευσης και προορισμού σε όλη τη μεταναστευτική οδό της Δυτικής Αφρικής. Η δεύτερη υπουργική διάσκεψη πραγματοποιήθηκε το 2008 στο Παρίσι. Η τρίτη διεξήχθη στο Ντακάρ τον Νοέμβριο του 2011, όπου και εγκρίθηκε η στρατηγική του Ντακάρ για τα έτη 2012-2014.

Στις 23 Νοεμβρίου 2011, η τρίτη ευρωπαϊκή υπουργική συνδιάσκεψη για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη εδραίωσε τα επιτεύγματα της εφαρμογής του προηγούμενου προγράμματος συνεργασίας και ενέκρινε μια νέα στρατηγική, τη στρατηγική του Ντακάρ, για τα έτη 2012-2014. Με τη διαδικασία του Ραμπάτ παγιώθηκε σταθερός και γόνιμος διάλογος μεταξύ της ΕΕ και των χωρών της Βόρειας και της Δυτικής Αφρικής, και προωθήθηκε η ενισχυμένη συνεργασία μέσω της υλοποίησης διμερών, υποπεριφερειακών, περιφερειακών και πολυμερών πρωτοβουλιών. Το 2012 και το 2013 διοργανώθηκαν συναντήσεις εμπειρογνομόνων με έμφαση στη διαχείριση των συνόρων (Βρυξέλλες, Ιούνιος 2013), την ενίσχυση της διαμόρφωσης πολιτικής βάσει στοιχείων στον τομέα της μετανάστευσης (Ντακάρ, Σεπτέμβριος 2013) και τη διαχείριση των συνόρων (Μαδρίτη, 2013), καθώς και τρεις συνεδριάσεις της διευθύνουσας επιτροπής. Η Επιτροπή στηρίζει τη διαδικασία του Ραμπάτ μέσω ενός σχεδίου ύψους 2 εκατομμυρίων ευρώ.

3.6. Διαρθρωμένος και συνολικός διάλογος ΕΕ-CELAC για τη μετανάστευση

Ο διαρθρωμένος και συνολικός διάλογος μεταξύ της ΕΕ και της Κοινότητας των Κρατών της Λατινικής Αμερικής και της Καραϊβικής (CELAC) για τη μετανάστευση δρομολογήθηκε τον Ιούνιο του 2009, με την έναρξη της εντολής της συνόδου κορυφής ΕΕ-ΛΑΚ στη Λίμα (2008). Η δέσμευση για την περαιτέρω ανάπτυξη του διαλόγου ανανεώθηκε κατά τη σύνοδο κορυφής ΕΕ-ΛΑΚ στη Μαδρίτη (2010). Το σχέδιο δράσης της Μαδρίτης περιλάμβανε και τη μετανάστευση στους έξι βασικούς τομείς συνεργασίας μεταξύ των δύο περιφερειών. Οι εν λόγω τομείς επιβεβαιώθηκαν εκ νέου κατά τη σύνοδο κορυφής του Σαντιάγο (2013), με αποτέλεσμα την έγκριση του σχεδίου δράσης ΕΕ-CELAC για την περίοδο 2013-2015.

Το 2012 και το 2013 διοργανώθηκαν τρεις συνεδριάσεις στο πλαίσιο του διαλόγου υψηλού επιπέδου ΕΕ-CELAC για τη μετανάστευση, κατά τη διάρκεια των οποίων συζητήθηκαν τα ακόλουθα θέματα: οικονομική ανάπτυξη και μετανάστευση, εμπορία ανθρώπων, προστασία και ένταξη των μεταναστών, καταπολέμηση κάθε μορφής διάκρισης, ρατσισμού και ξενοφοβίας, εκούσια επιστροφή και επανένταξη. Επιπλέον, τον Νοέμβριο του 2013 διοργανώθηκε σεμινάριο εμπειρογνομόνων σχετικά με τις νέες μεταναστευτικές τάσεις.

Τον Νοέμβριο του 2012, η έβδομη συνεδρίαση στο πλαίσιο του διαλόγου υψηλού επιπέδου ΕΕ-CELAC για τη μετανάστευση ενέκρινε ένα έγγραφο θέσης της Επιτροπής σχετικά με το μέλλον του διαλόγου, στο οποίο γινόταν έκκληση για μια προσέγγιση περισσότερο επιχειρησιακή και προσανατολισμένη στα αποτελέσματα. Αυτό θα επιτευχθεί, πρώτον, μέσω ενισχυμένης τεχνικής συνεργασίας σε επίπεδο εμπειρογνομόνων· δεύτερον, με πιο λειτουργική χρήση των συνεδριάσεων της ομάδας εργασίας με έδρα τις Βρυξέλλες και, τέλος,

με το να δοθεί στις συνεδριάσεις υψηλού επιπέδου πιο σαφής καθοδηγητικός ρόλος που θα διασφαλίζεται μέσω της ευρύτερης συμμετοχής των κρατών μελών και της βελτίωσης των διπεριφερειακών διαδικασιών.

Οι επιχειρησιακές δραστηριότητες στο πλαίσιο του διαλόγου υλοποιούνται μέσω ενός σχεδίου στήριξης ύψους 3 εκατομμυρίων ευρώ, το οποίο χρηματοδοτείται από την Επιτροπή. Το σχέδιο έχει συμβάλει στη βελτίωση της γνώσης για την πραγματική κατάσταση όσον αφορά τη μετανάστευση στην περιοχή, μεταξύ άλλων και μέσω της παραγωγής διαγραμμάτων χαρακτηριστικών της μετανάστευσης για το Περού, τον Ισημερινό, την Τζαμάικα και τη Νικαράγουα.

3.7. Διάλογος ΑΚΕ-ΕΕ για τη μετανάστευση

Ο διάλογος ΑΚΕ-ΕΕ για τη μετανάστευση ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2010 μέσω κοινής δήλωσης του κοινού συμβουλίου ΑΚΕ-ΕΕ. Ο διάλογος βασίζεται στο άρθρο 13 της συμφωνίας του Κοτονού. Τον Μάιο του 2011 αποφασίστηκε η περαιτέρω εμβάθυνση του διαλόγου, με ιδιαίτερη έμφαση στα θέματα των εμβασμάτων, των θεωρήσεων¹⁶ και της επανεισδοχής, με συγκεκριμένο στόχο την ενίσχυση των επιχειρησιακών πτυχών της συνεργασίας ΑΚΕ-ΕΕ επί των ζητημάτων αυτών.

Το 2012 πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες σειρά συναντήσεων εμπειρογνομόνων σχετικά με τα εμβάσματα (Φεβρουάριος 2012), τις θεωρήσεις (Φεβρουάριος 2012) και την επανεισδοχή (Απρίλιος 2012), καθώς και συναντήσεις σε επίπεδο ανώτερων υπαλλήλων. Τον Ιούνιο του 2012, εγκρίθηκαν συστάσεις σχετικά με τα εμβάσματα, τις θεωρήσεις και την επανεισδοχή, σε υπουργικό επίπεδο, στο πλαίσιο του κοινού συμβουλίου ΑΚΕ-ΕΕ που συνήλθε στο Βανουάτου. Το 2014 προβλέπονται συγκεκριμένες ενέργειες παρακολούθησης των θεμάτων των θεωρήσεων, των εμβασμάτων και της επανεισδοχής, ιδίως μέσω ενός σχεδίου στήριξης ύψους 10 εκατομμυρίων ευρώ που χρηματοδοτείται από την ΕΕ. Η παράνομη μετανάστευση και η εμπορία ανθρώπων θα προστεθούν ως νέα θέματα στον διάλογο.

Παρά τη σημειωθείσα πρόοδο, ο διάλογος ΑΚΕ-ΕΕ για τη μετανάστευση περιπλέκεται από το γεγονός ότι οι μακροπεριφέρειες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού έχουν πολύ διαφορετικές θέσεις όσον αφορά τις πολιτικές της ΕΕ για τη μετανάστευση και η δέσμευσή τους ως προς τον εν λόγω διάλογο ποικίλλει αναλόγως.

3.8. Διδάγματα

Και οι επτά περιφερειακοί διάλογοι έχουν επιτύχει τη δημιουργία μιας πλατφόρμας για ειδικές συζητήσεις πολιτικής με ομάδες τρίτων χωρών, και όλοι έχουν συμβάλει στη βελτίωση των συνολικών πολιτικών σχέσεων με τις χώρες αυτές. Ωστόσο, τα επιχειρησιακά αποτελέσματα είναι μάλλον ανάμεικτα. Προκειμένου μια διαδικασία να είναι πραγματικά επιτυχής, πρέπει να χαρακτηρίζεται από πολιτική δέσμευση για την προώθηση του θεματολογίου τόσο από την πλευρά της ΕΕ όσο και από την πλευρά των χωρών εταίρων, καθώς και να μπορεί να επιδεικνύει συγκεκριμένα επιτεύγματα, τα οποία μπορούν να οδηγήσουν στην ανάπτυξη πίστης και εμπιστοσύνης μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών. Ένας τρόπος επίτευξης δυναμισμού είναι όταν μια ομάδα αφοσιωμένων κρατών μελών αναλαμβάνει από κοινού την ευθύνη για την προώθηση μιας διαδικασίας διαλόγου, όπως συμβαίνει στην περίπτωση π.χ. της διαδικασίας της Πράγας ή της διαδικασίας του Ραμπάτ. Ένα εναλλακτικό μοντέλο το οποίο επίσης μπορεί να παραγάγει αποτελέσματα είναι όταν η Επιτροπή κατέχει έναν σαφώς καθορισμένο και ηγετικό ρόλο στο πλαίσιο της διαδικασίας,

¹⁶ Στην παρούσα έκθεση ο όρος «θεώρηση» αναφέρεται στη θεώρηση βραχείας διαμονής, που προορίζεται για διαμονή της οποίας η διάρκεια δεν υπερβαίνει τις 90 ημέρες ανά διάστημα 180 ημερών.

όπως συμβαίνει στην περίπτωση της επιτροπής της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης για τη μετανάστευση και το άσυλο.

Απαιτούνται επίσης περαιτέρω προσπάθειες για τη διασφάλιση απτών επιχειρησιακών αποτελεσμάτων, μεταξύ άλλων και μέσω της ενίσχυσης των προσπαθειών για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή δραστηριοτήτων σε τομείς προτεραιότητας και της τακτικής παρακολούθησης των δράσεων που αναλαμβάνονται.

Αρκετοί περιφερειακοί διάλογοι πάσχουν από έλλειψη συμμετοχής των κρατών μελών. Η συμμετοχή των κρατών μελών στις συνεδριάσεις δεν είναι πάντοτε επαρκής αριθμητικά, ενώ επίσης συχνά δεν είναι αρκετά δραστήρια. Όταν ένας διάλογος χάνει μέρος του δυναμισμού του, πρέπει να καταβάλλονται προσπάθειες για αναζωογόνηση της πλατφόρμας μέσω της διοργάνωσης λιγότερων και πιο στοχευμένων συναντήσεων και να αφήνονται περιθώρια για διεξαγωγή περισσότερων οριζόντιων συζητήσεων μεταξύ των συμμετεχόντων. Ωστόσο, οι προσπάθειες πρέπει να αποφέρουν προστιθέμενη αξία. Εάν, παρά τις διάφορες απόπειρες, κάτι τέτοιο δεν μπορέσει να επιτευχθεί, πρέπει ακόμη να εξεταστεί και η επιλογή της διακοπής ορισμένων διαλόγων, κατόπιν διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους εταίρους, λαμβάνοντας υπόψη τον ρόλο του διαλόγου για τη μετανάστευση στο πλαίσιο του ευρύτερου πολιτικού διαλόγου με την εμπλεκόμενη περιφέρεια. Η διαχείριση των διαδικασιών διαλόγου θα πρέπει να είναι αρκετά ευέλικτη ώστε να ανταποκρίνεται στις μεταβαλλόμενες προτεραιότητες και να διασφαλίζεται ότι οι συνεδριάσεις ανταποκρίνονται σε γνήσιες προτεραιότητες τόσο από πλευράς ΕΕ όσο και από πλευράς χωρών εταίρων. Κατά την εξέταση της δρομολόγησης νέων διαλόγων, θα πρέπει να υπάρξει μεγαλύτερη εστίαση σε προσωρινές πρωτοβουλίες από ό,τι στη θέσπιση νέων μόνιμων διαδικασιών.

4. ΠΑΓΚΟΣΜΙΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας –η οποία παρέχει μια μοναδική ευκαιρία να τεθεί η ΕΕ σε μια εντελώς νέα βάση, δίνοντάς της δυνατότητα να αξιοποιήσει πλήρως το δυναμικό της σε παγκόσμια κλίμακα – η ΕΕ επιδόθηκε ενεργά το 2012 και το 2013 σε συζητήσεις σχετικά με τη διεθνή μετανάστευση και την ανάπτυξη και τη διαχείριση της μετανάστευσης σε παγκόσμιο επίπεδο. Στα διάφορα περιφερειακά, πολυμερή και παγκόσμια πλαίσια συνεργασίας, η ΕΕ προήγαγε τη μεθοδολογία της ΣΠΜΚ που βασίζεται στην εταιρική σχέση. Επιπλέον, υποστήριξε, ενέκρινε και συνέβαλε στον διεθνή διάλογο όσον αφορά τη σχέση μετανάστευσης-ανάπτυξης και μετανάστευσης-κλιματικής αλλαγής, ο οποίος στοχεύει στη μεγιστοποίηση των θετικών επιπτώσεων από τη μετανάστευση και την κινητικότητα τόσο στην ανάπτυξη όσο και στη μείωση της φτώχειας, συνδέοντας τη μετανάστευση με στρατηγικές προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή. Ειδικότερα, με την απόφαση του 2012 της διάσκεψης των μερών της σύμβασης πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή (UNFCCC)¹⁷ σχετικά με προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση των απωλειών και των ζημιών που συνδέονται με τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στις αναπτυσσόμενες χώρες, αναγνωρίζονται οι προσπάθειες προώθησης της κατανόησης και της εμπειρογνομοσύνης όσον αφορά τις απώλειες και τις ζημίες, συμπεριλαμβανομένων τρόπων με τους οποίους η κλιματική αλλαγή επηρεάζει τα πρότυπα μετανάστευσης, εκτοπισμού και ανθρώπινης κινητικότητας.

Η ΕΕ εμπλέκεται επίσης πιο εντατικά με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR) και σε διεθνείς συζητήσεις ή πρωτοβουλίες για τη διεθνή προστασία, ενώ ενίσχυσε και τη συνεργασία με τον ΔΟΜ μέσω της σύναψης στρατηγικής εταιρικής σχέσης το 2012.

¹⁷ Απόφαση 3/CP.18 στο FCCC/CP/2012/8/Add.1

Η ΕΕ έχει χρηματοδοτήσει διάφορα σχέδια με έμφαση στην υποστήριξη πρωτοβουλιών σε παγκόσμιο επίπεδο. Για παράδειγμα, δρομολογήθηκε σε συνεργασία με τη ΔΟΕ ένα «Παγκόσμιο πρόγραμμα δράσης για τους μετανάστες που απασχολούνται ως οικιακό προσωπικό και τις οικογένειές τους» ύψους 4,2 εκατομμυρίων ευρώ, το οποίο στοχεύει μεταξύ άλλων στην υποστήριξη της εφαρμογής της σύμβασης της ΔΟΕ για το οικιακό προσωπικό.

4.1. Διάλογος υψηλού επιπέδου για τη διεθνή μετανάστευση και την κινητικότητα

Η ΕΕ διαδραμάτισε κεντρικό και αποφασιστικό ρόλο στις προετοιμασίες για τον δεύτερο διάλογο υψηλού επιπέδου σχετικά με τη διεθνή μετανάστευση και ανάπτυξη, ο οποίος διοργανώθηκε στις 3-4 Οκτωβρίου 2013 στο πλαίσιο της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ στη Νέα Υόρκη. Κατά τη σύνοδο ολομέλειας, η Επίτροπος Malmström παρουσίασε δήλωση εξ ονόματος της ΕΕ και των κρατών μελών της. Χάρη στον διάλογο υψηλού επιπέδου των Ηνωμένων Εθνών ανανεώθηκε και ενισχύθηκε επιτυχώς η πολιτική δέσμευση για το ζήτημα της διεθνούς μετανάστευσης και ανάπτυξης. Η δήλωση που προέκυψε από την έκβαση του διαλόγου κατέδειξε ότι η διεθνής κοινότητα είναι ικανή να επιτύχει πολιτική συμφωνία σε θέματα μετανάστευσης και ανάπτυξης, μεταξύ άλλων δηλώνοντας σαφώς την ανάγκη να ληφθεί υπόψη η μετανάστευση στο πλαίσιο της κατάρτισης του αναπτυξιακού θεματολογίου για την περίοδο μετά το 2015, και μαρτυρά τη θετική πρόοδο που σημειώθηκε τα τελευταία χρόνια σε έναν τομέα όπου ο διάλογος είχε ουσιαστικά αποτύχει στο παρελθόν.

4.2. Παγκόσμιο φόρουμ για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη

Ομοίως, η ΕΕ διαδραματίζει ενεργό ρόλο σε σχέση με το Παγκόσμιο φόρουμ για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη (GFMD), μεταξύ άλλων με τη συμμετοχή της στις προπαρασκευαστικές κυβερνητικές ομάδες καθώς και μέσω της ανάληψης εξέχοντος ρόλου στη σύνοδο κορυφής του Παγκόσμιου φόρουμ για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη τον Νοέμβριο του 2012 (Πορ Λουί). Η ΕΕ συνεισφέρει επίσης ενεργά στις προετοιμασίες της επικείμενης συνόδου κορυφής του Παγκόσμιου φόρουμ για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη που θα διεξαχθεί στη Στοκχόλμη τον Μάιο του 2014.

4.3. Διδάγματα

Η ΣΠΜΚ δίνει στην ΕΕ τη δυνατότητα να εκφραστεί με μία φωνή. Η εμπειρία από τον διάλογο υψηλού επιπέδου έχει δείξει ότι η ΕΕ είναι ισχυρότερη, περισσότερο ορατή και περισσότερο αποτελεσματική στις εξωτερικές της σχέσεις όταν όλοι οι παράγοντες της ΕΕ και τα κράτη μέλη εργάζονται από κοινού επί τη βάση κοινής ανάλυσης και κοινού οράματος.

Δίνεται έμφαση στην αξιοποίηση της δυναμικής του διαλόγου υψηλού επιπέδου προκειμένου να παραχθούν απτά και επιχειρησιακά αποτελέσματα στη σύνοδο κορυφής του Παγκόσμιου φόρουμ για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη στη Στοκχόλμη τον Μάιο του 2014 και πέραν αυτής, π.χ. για τη διευκόλυνση της διεθνούς κινητικότητας του εργατικού δυναμικού, καθώς και για τον καλύτερο καθορισμό των τρόπων με τους οποίους μπορεί να εκφραστεί η σημασία της μετανάστευσης ως παράγοντα προώθησης της ανάπτυξης στο αναπτυξιακό θεματολόγιο για την περίοδο μετά το 2015.

5. Η ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ: ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΣΠΜΚ

Παρά την πληθώρα των διαδικασιών και δραστηριοτήτων που εφαρμόζονται στο πλαίσιο της ΣΠΜΚ και παρά τη σημαντική πρόοδο που έχει επιτευχθεί ως προς την ενσωμάτωση των στόχων της ΣΠΜΚ στον διάλογο και τη συνεργασία της ΕΕ με τρίτες χώρες, πρέπει να εξεταστούν περαιτέρω δυνατότητες για να καταστεί η ΣΠΜΚ ακόμη πιο αποτελεσματική και

πιο αποδοτική. Στην παρούσα ενότητα εξετάζονται ορισμένα πεδία για περαιτέρω ενίσχυση της ΣΠΜΚ, τόσο σε επίπεδο πολιτικών όσο και σε σχέση με τις λεπτομέρειες εφαρμογής.

5.1. Πολιτικές

5.1.1. Μετανάστευση, κινητικότητα και οικονομική ανάπτυξη

Εξακολουθούν να μην αξιοποιούνται επαρκώς οι δυνατότητες χρήσης της εξωτερικής πολιτικής για τη μετανάστευση με σκοπό την υποστήριξη των προσπαθειών των κρατών μελών για τη διασφάλιση οικονομικής ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας, μεταξύ άλλων και μέσω της προσέλκυσης και διατήρησης ταλαντούχων ατόμων υψηλής εξειδίκευσης.

Πρέπει να εξεταστούν τρόποι με τους οποίους μπορεί να γίνει καλύτερη χρήση των διαφόρων μέσων που αναπτύσσονται στο πλαίσιο της ΣΠΜΚ προκειμένου να αξιοποιηθεί στο έπακρο ο ρόλος που μπορεί να διαδραματίσει η μετανάστευση στην αντιμετώπιση ελλείψεων εργατικού δυναμικού και δεξιοτήτων στην Ευρώπη. Θα πρέπει να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες για την καλύτερη οργάνωση της μετανάστευσης του εργατικού δυναμικού προς την ΕΕ και τον συντονισμό των ενεργειών των κρατών μελών, ήτοι να επιτευχθεί προοδευτικά καλύτερη ισορροπία μεταξύ των εθνικών αρμοδιοτήτων – ιδίως των αποφάσεων σχετικά με την απασχόληση υπηκόου τρίτης χώρας στην επικράτεια ενός κράτους μέλους – και της ανάγκης οικοδόμησης μιας ολοένα και περισσότερο ολοκληρωμένης αγοράς εργασίας της ΕΕ, η οποία αντιστοιχεί στην ολοένα και περισσότερο ολοκληρωμένη ενιαία αγορά¹⁸. Ομοίως, θα πρέπει να εξετασθούν τρόποι βέλτιστης χρήσης των μέσων της ΣΠΜΚ για τη διευκόλυνση της κινητικότητας που συνδέεται με το εμπόριο, ιδίως όσον αφορά το εμπόριο υπηρεσιών με παρουσία φυσικών προσώπων στην επικράτεια των εμπορικών εταιρών (ο επονομαζόμενος «τρόπος παροχής 4» της Γενικής Συμφωνίας για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών), αναγνωρίζοντας ότι ο συγκεκριμένος τρόπος παροχής δεν συνιστά μετανάστευση σε μόνιμη βάση ή επιδίωξη εισόδου στην αγορά εργασίας μιας χώρας υποδοχής.

Στο πλαίσιο αυτό, τονίζεται ο ρόλος των ΕΣΚ, οι οποίες στοχεύουν στην ενίσχυση της κινητικότητας των προσώπων, π.χ. μέσω της διευκόλυνσης της κινητικότητας παρόχων υπηρεσιών, μέσω ανταλλαγών σπουδαστών ή επαγγελματιών, μέσω της ενίσχυσης των ικανοτήτων διαχείρισης της μετανάστευσης σε τρίτες χώρες, καθώς επίσης μέσω της θέσπισης προγραμμάτων κυκλικής μετανάστευσης, της ενίσχυσης της κοινωνικής προστασίας των νόμιμων μεταναστών, της εξέτασης, κατά περίπτωση, της δυνατότητας μεταφοράς κοινωνικών δικαιωμάτων κ.λπ.

Η διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων βραχείας διαμονής μπορεί να επιφέρει πολλά θετικά αποτελέσματα για την ανάπτυξη στις τρίτες χώρες, όπως βελτίωση των επιχειρηματικών ευκαιριών και των εμπορικών δεσμών με την ΕΕ, και ενίσχυση των διαπροσωπικών επαφών μεταξύ λαών.

Επιπλέον, πρέπει να αξιοποιηθούν στο έπακρο οι δυνατότητες που προσφέρει ο κώδικας θεωρήσεων. Εξακολουθεί να υπάρχει απροθυμία από την πλευρά των κρατών μελών όσον αφορά την έκδοση θεωρήσεων πολλαπλής εισόδου με μακρά περίοδο ισχύος για τους συχνούς ταξιδιώτες. Το 2014 η Επιτροπή θα προτείνει τροποποιήσεις για τη βελτίωση του κώδικα θεωρήσεων, που μεταξύ άλλων θα διασφαλίσουν ότι η πολιτική της ΕΕ για τις

¹⁸ Θα πρέπει να επισημανθεί ότι στις 18 Νοεμβρίου 2011 η Επιτροπή εγκαινίασε τη δικτυακή πύλη της ΕΕ για θέματα μετανάστευσης, η οποία παρέχει πρακτικές πληροφορίες σε ανθρώπους που σκοπεύουν να μεταναστεύσουν σε οποιοδήποτε κράτος μέλος. Ο εν λόγω δικτυακός τόπος διατέθηκε αρχικά στα αγγλικά και τα γαλλικά. Το 2013 προστέθηκε η ισπανική και η αραβική έκδοση και από το 2014 είναι επίσης διαθέσιμη και η πορτογαλική έκδοση. Βλέπε <http://ec.europa.eu/immigration>.

θεωρήσεις ευνοεί την οικονομική ανάπτυξη και τις πολιτισμικές ανταλλαγές μέσω της περαιτέρω διευκόλυνσης του ταξιδιού προς την ΕΕ για τους νόμιμους ταξιδιώτες, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα υψηλό επίπεδο ασφάλειας της ΕΕ.

Σε επίπεδο επιχειρησιακών δράσεων, η Επιτροπή συνέχισε να χρηματοδοτεί πολλές δράσεις με στόχο την αύξηση των ικανοτήτων των χωρών εταίρων όσον αφορά τη διαχείριση της μετανάστευσης εργατικού δυναμικού, μεταξύ άλλων και προς την Ευρώπη. Για παράδειγμα, το σχέδιο στήριξης ύψους 5 εκατομμυρίων ευρώ για την εφαρμογή της ΕΣΚ με το Μαρόκο περιλαμβάνει μια ουσιαστική συνιστώσα για την ενίσχυση της ικανότητας των αντίστοιχων μαροκινών αρχών για καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης εργατικού δυναμικού μέσω ενισχυμένης συνεργασίας με εταίρους της ΕΕ.

5.1.2. Διεθνής προστασία

Η ενσωμάτωση της διεθνούς προστασίας και της εξωτερικής διάστασης του ασύλου ως ειδικής θεματικής προτεραιότητας της αναθεωρημένης ΣΠΜΚ κατέστησε δυνατή την αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών με πιο συστηματικό και στρατηγικό τρόπο μέσω των διαλόγων και πλαισίων της ΣΠΜΚ. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο της ΕΣΚ με το Μαρόκο ζητείται στήριξη προς τις μαροκινές αρχές για την ενίσχυση του εθνικού τους συστήματος ασύλου.

Παρότι έχει σημειωθεί πρόοδος, απαιτούνται περισσότερες προσπάθειες προκειμένου να διασφαλιστεί ότι θα ενσωματωθεί αυτή η διάσταση σε όλους τους πολιτικούς διαλόγους και τα πλαίσια συνεργασίας, και ότι θα ενισχυθεί η συνεργασία με τις τρίτες χώρες για τη διαχείριση των ροών αιτούντων άσυλο και προσφύγων. Είναι σκόπιμο να εξεταστεί διεξοδικότερα πώς η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), αντλώντας στοιχεία από εμπειρογνώμονες σε θέματα ασύλου από τα κράτη μέλη, θα μπορούσε να συμβάλει στη βελτίωση των ικανοτήτων στον τομέα του ασύλου και της υποδοχής σε τρίτες χώρες, μεταξύ άλλων και στο πλαίσιο των ΕΣΚ, π.χ. μέσω της εφαρμογής της μεθοδολογίας συνεργασίας στο πλαίσιο αδελφοποίησης, όπου ενδείκνυται.

Στον τομέα της διεθνούς προστασίας και του ασύλου, δρομολογήθηκαν στο πλαίσιο των μέσων αναπτυξιακής συνεργασίας της Επιτροπής περισσότερα από 15 νέα σχέδια σε 20 χώρες εταίρους κατά τα έτη 2012-2013, ύψους άνω των 25 εκατομμυρίων ευρώ.

Επιπλέον, η Επιτροπή εξετάζει το ενδεχόμενο να εργαστεί για την ενίσχυση της εστίασης των ΠΠΠ στην αναπτυξιακή πτυχή, διατηρώντας παράλληλα την έμφασή τους στην ενίσχυση της ικανότητας προστασίας και των συστημάτων ασύλου στις χώρες και τις περιφέρειες εταίρους. Αυτό αντικατοπτρίζεται στο Περιφερειακό Πρόγραμμα Ανάπτυξης και Προστασίας για τη Μέση Ανατολή (Ιορδανία, Ιράκ και Λίβανο), ύψους 16 εκατ. ευρώ, το οποίο αναμένεται να δρομολογηθεί στο εγγύς μέλλον ως μακροπρόθεσμη λύση για τις προσφυγικές κρίσεις στην περιοχή. Το πρόγραμμα όχι μόνο θα παράσχει μέσα δημιουργίας ικανοτήτων όσον αφορά την προστασία των προσφύγων για τις τοπικές και τις εθνικές αρχές, αλλά και θα υποστηρίξει επίσης την κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη τόσο για τους πρόσφυγες όσο και για τις κοινότητες υποδοχής.

Υπάρχει περιθώριο περαιτέρω βελτίωσης του μηχανισμού ΠΠΠ, π.χ. να αποσαφηνιστεί η χρήση του ως στρατηγικού εργαλείου για την επίλυση μακροχρόνιων καταστάσεων και για την επέκταση του χώρου προστασίας σε περιφέρειες που είναι σημαντικές για την ΕΕ. Πρέπει να διασφαλίζεται ότι οι πρόσφυγες θα μπορούν να λαμβάνουν επαρκές επίπεδο προστασίας, μέσω των διαβίωσης και εντέλει να ωφεληθούν από μια διαρκή λύση. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε να περιλαμβάνει τη διερεύνηση της στενής σχέσης μεταξύ της έλλειψης αυτάρκειας και της αυξημένης ευπάθειας σε προβλήματα σχετικά με την προστασία στη χώρα υποδοχής.

Επιπλέον, όπως δηλώνεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις εργασίες της Ειδικής ομάδας «Μεσόγειος», της 4ης Δεκεμβρίου 2013¹⁹, για να στεφθούν με επιτυχία τα νέα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας θα χρειασθεί συμμετοχή και χρηματοδότηση σε πιο μακροπρόθεσμη βάση τόσο από την ΕΕ όσο και από τα κράτη μέλη.

Επιπλέον, η επιτυχία των ΠΠΠ εξαρτάται επίσης από τις δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν οι χώρες πρώτου ασύλου για λογαριασμό των προσφύγων πέραν της παροχής προστασίας πρώτου ασύλου. Αυτό μπορεί να συνεπάγεται δεσμεύσεις σε σχέση με τη διατήρηση αποτελεσματικής προστασίας, τη βελτίωση των μέσων διαβίωσης για τους πρόσφυγες καθώς και για τους πληθυσμούς υποδοχής, την εφαρμογή στρατηγικών αυτάρκειας, την τοπική ένταξη ή την αποδοχή επιστροφών από δευτερογενείς μετακινήσεις.

Υπάρχει επίσης περιθώριο για πιο στρατηγική χρήση της επανεγκατάστασης και για καλύτερη ένταξη των δραστηριοτήτων επανεγκατάστασης στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ. Ο συντονισμός τέτοιων δραστηριοτήτων, τόσο από πολιτική όσο και από πρακτική άποψη, σε επίπεδο ΕΕ και μεταξύ των κρατών μελών, θα μπορούσε αναμφισβήτητα να ενισχύσει τον στρατηγικό αντίκτυπο της επανεγκατάστασης, ιδίως εφόσον η ΕΕ θα είναι σε θέση να επεκτείνει τη χρηματοδότηση σε περισσότερους τόπους επανεγκατάστασης/ανθρωπιστικής υποδοχής και να διαθέσει τη χρηματοδότηση ταχύτερα ούτως ώστε να είναι δυνατή η γρήγορη απόκριση σε καταστάσεις κρίσης. Το 2012, επανεγκαταστάθηκαν στην ΕΕ συνολικά 4.930 πρόσφυγες²⁰. Στην προσπάθεια να χρησιμοποιηθεί αποτελεσματικότερα η επανεγκατάσταση, θα μπορούσε να εξεταστεί πώς μπορούν να επιτευχθούν ευρύτερες διασυνδέσεις μέσω εταιρικής σχέσης με τις χώρες πρώτου ασύλου.

5.1.3. Ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών

Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών αποτελεί οριζόντια προτεραιότητα στη συνεργασία της ΕΕ με τρίτες χώρες. Αυτό αντικατοπτρίζεται στα πολυάριθμα σχέδια που υλοποιούνται στο πλαίσιο της ΣΠΜΚ και εστιάζουν στην προστασία των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων των παιδιών και ευάλωτων ομάδων όπως οι αιτούντες άσυλο, από κακομεταχείριση και παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως η εμπορία ανθρώπων, καθώς και στην ενδυνάμωσή τους μέσω αποτελεσματικών πολιτικών ένταξης και μέσω προώθησης της πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες, όπως η υγειονομική περίθαλψη. Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών αποτελεί οριζόντια προτεραιότητα πολλών πρωτοβουλιών για τη μετανάστευση που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Μια σειρά στοχευμένων δράσεων βρίσκεται σε εξέλιξη στον τομέα αυτό. Για παράδειγμα, η Επιτροπή δρομολογεί επί του παρόντος μια δράση της κοινωνίας των πολιτών, ύψους 9,5 εκατομμυρίων ευρώ, με συντονισμό σε παγκόσμιο επίπεδο, σε συνεργασία με τη Διεθνή Ομοσπονδία του Ερυθρού Σταυρού, η οποία εστιάζει στα δικαιώματα των ευάλωτων μεταναστών και των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων. Επιπλέον, όσον αφορά το δικαίωμα των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων των παράνομων μεταναστών, για πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη, η Επιτροπή δρομολόγησε το 2012 συμφωνία άμεσης επιδότησης με τον ΔΟΜ που αφορούσε ένα σχέδιο για την προαγωγή της υγειονομικής περίθαλψης για τους πρόσφυγες, τους Ρομά και άλλες ευάλωτες ομάδες²¹.

Η προστασία των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων των πλέον ευάλωτων όπως οι γυναίκες και τα παιδιά, από την εκμετάλλευση και τον αποκλεισμό θεωρείται ένας από τους

¹⁹ COM(2013) 869.

²⁰ Οι 4.930 πρόσφυγες επανεγκαταστάθηκαν στην ΕΕ από 12 κράτη μέλη, και συγκεκριμένα τα εξής: Τσεχική Δημοκρατία, Δανία, Γερμανία, Ιρλανδία, Ισπανία, Γαλλία, Λιθουανία, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία, Φινλανδία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο (πηγή EUROSTAT).

²¹ Η Επιτροπή συγχρηματοδοτεί ποσοστό 60% που αντιστοιχεί σε 1,5 εκατομμύριο ευρώ.

πέντε βασικούς τομείς δράσης στο πολυετές έγγραφο στρατηγικής 2011-2013 για το θεματικό πρόγραμμα.

Ωστόσο, μπορούν να γίνουν ακόμη περισσότερες προσπάθειες για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα με συστηματικό τρόπο στο πλαίσιο των διαλόγων πολιτικής και των πολιτικών διαλόγων με τρίτες χώρες. Στην έκθεση σχετικά με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ και τον αντίκτυπό της στα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, της 24ης Απριλίου 2013, ο ειδικός εισηγητής του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών αναγνώρισε ότι η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών ενσωματώνεται ως οριζόντια προτεραιότητα στη ΣΠΜΚ. Ο ειδικός εισηγητής διατύπωσε σειρά συστάσεων που είναι σημαντικό να εξετασθούν κατά τη μελλοντική εφαρμογή της ΣΠΜΚ. Απαιτείται συνεχής προσοχή στα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, ιδίως των παιδιών και άλλων ευάλωτων ομάδων, και θα πρέπει να ενθαρρυνθούν οι χώρες εταίροι να εγκρίνουν και να υλοποιήσουν μεταρρυθμίσεις με τις οποίες θα διασφαλισθεί σειρά προτύπων όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών.

Κατά την περίοδο την οποία καλύπτει η παρούσα έκθεση επήλθαν επίσης σημαντικές εξελίξεις σε επίπεδο πολιτικής της ΕΕ στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εν γένει. Στις 25 Ιουνίου 2012 εγκρίθηκε το στρατηγικό πλαίσιο της ΕΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία²² – το πρώτο στην ιστορία σύνολο κατευθυντήριων αρχών και στόχων στην προσπάθεια προαγωγής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε όλο τον κόσμο. Επιπλέον, τον Ιούνιο 2012, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση με θέμα «Η στρατηγική της ΕΕ για την εξάλειψη της εμπορίας ανθρώπων 2012-2016», η οποία αποσκοπεί στην ενίσχυση του συντονισμού, της συνοχής και της συνεργασίας για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και την προστασία των θυμάτων εμπορίας, μεταξύ άλλων και στην εξωτερική διάσταση²³.

5.1.4. Μετανάστευση και ανάπτυξη

Στις 21 Μαΐου 2013, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με τη «Μεγιστοποίηση του αναπτυξιακού αντικτύπου της μετανάστευσης»²⁴, η οποία περιλαμβάνει προτάσεις για το πώς μπορεί η ΕΕ να υιοθετήσει μια πιο φιλόδοξη προσέγγιση για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη, ιδίως μέσω της ΣΠΜΚ και της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ, του προγράμματος δράσης για αλλαγή. Προτείνει μια διευρυμένη προσέγγιση της σχέσης μετανάστευσης-ανάπτυξης σε επίπεδο ΕΕ, στο πλαίσιο της οποίας αποδίδεται μεγαλύτερη προσοχή στις ροές Νότου-Νότου, στην αποτελεσματική ένταξη της μετανάστευσης στα εθνικά σχέδια ανάπτυξης και μείωσης της φτώχειας και στη συμπερίληψη των προσφύγων και άλλων εκτοπισθέντων στον μακροπρόθεσμο αναπτυξιακό σχεδιασμό. Οι βασικοί προσανατολισμοί της ανακοίνωσης εγκρίθηκαν στο πλαίσιο των συμπερασμάτων που εξέδωσε το Συμβούλιο στις 23 Σεπτεμβρίου 2013, και στα οποία περιλαμβάνεται έκκληση προς όλους τους αναπτυξιακούς φορείς να ενσωματώσουν ζητήματα που άπτονται της μετανάστευσης και της κινητικότητας στις πολιτικές και τα μέσα που εφαρμόζουν.

Η ανακοίνωση περιελάμβανε επίσης διερεύνηση και εξέταση των συνδέσεων μεταξύ της κλιματικής αλλαγής, της υποβάθμισης του περιβάλλοντος και της μετανάστευσης,

²² Έγγραφο 11855/12 του Συμβουλίου.

²³ COM(2012) 286.

²⁴ COM(2013) 292.

ερευνώντας μεταξύ άλλων πόσο συνεισφέρουν στη μείωση των μετατοπίσεων η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή και η μείωση των κινδύνων καταστροφών²⁵.

Τον Οκτώβριο του 2013 η Επιτροπή εξέδωσε την έκθεση της ΕΕ σχετικά με τη συνοχή της αναπτυξιακής πολιτικής για το 2013²⁶, η οποία περιλαμβάνει ένα κεφάλαιο σχετικά με θέματα μετανάστευσης. Στην έκθεση επισημαίνεται η προστιθέμενη αξία της αναθεωρημένης ΣΠΜΚ ως εργαλείου για τη διασφάλιση της στρατηγικής συνοχής μεταξύ των εσωτερικών πολιτικών και των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων των χωρών εταίρων, ιδίως μέσω των ΕΣΚ και των περιφερειακών διαλόγων. Ζητείται επίσης να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι ανησυχίες σχετικά με την ανάπτυξη λαμβάνονται υπόψη στον μέγιστο δυνατό βαθμό στις πολιτικές της ΕΕ και των κρατών μελών για τη μετανάστευση και την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού. Πρόσθετα μέτρα μπορούν επίσης να προβλεφθούν για την ενίσχυση του ρόλου της διασποράς σε σχέση με την προώθηση των επενδύσεων και της ανάπτυξης.

5.1.5. Επιστροφή και επανεισδοχή

Η αντιμετώπιση θεμάτων επιστροφής και επανεισδοχής συνιστά αναπόσπαστο μέρος της ΣΠΜΚ. Η αποτελεσματική επιστροφή (εκούσια ή αναγκαστική) των παράνομων μεταναστών αποτελεί καίριο στοιχείο για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και απαραίτητη προϋπόθεση για την ορθή διαχείριση της μετανάστευσης.

Η ΕΕ καταβάλλει προσπάθειες ώστε να εντείνει τη συνεργασία της με τις αντίστοιχες τρίτες χώρες με στόχο τη δημιουργία ικανοτήτων στον τομέα της επιστροφής και της επανεισδοχής. Έχουν ήδη λάβει στήριξη ορισμένα σχέδια με σκοπό τη δημιουργία ικανοτήτων για την εφαρμογή των συμφωνιών επανεισδοχής σε χώρες όπως η Γεωργία, η Μολδαβία, η Ουκρανία, η Σρι Λάνκα και το Πακιστάν. Ωστόσο, σε πολλές χώρες εταίρους απαιτείται περαιτέρω ανάπτυξη ικανοτήτων η οποία θα μπορούσε, π.χ. να εστιαστεί στη βελτίωση της ικανότητας των αρμόδιων αρχών των χωρών εταίρων να ανταποκρίνονται εγκαίρως στις αιτήσεις επανεισδοχής, να ταυτοποιούν τα πρόσωπα των οποίων ζητείται η επιστροφή και να παρέχουν βοήθεια και επανένταξη στα άτομα που επιστρέφουν. Επιπλέον, θα μπορούσε να παρασχεθεί τεχνική υποστήριξη σε τρίτες χώρες προκειμένου να βοηθηθούν στις προσπάθειές τους να συνάψουν συμφωνίες ρυθμίσεων επανεισδοχής με άλλες τρίτες χώρες. Το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης θα επιτρέψει να εντατικοποιηθεί η υποστήριξη σε αυτούς τους τομείς.

Τα περιορισμένα κίνητρα που έχει η ΕΕ στη διάθεσή της προκειμένου να διασφαλίσει τη σύναψη και την εφαρμογή συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ καθώς και η ανάγκη ευρύτερης συνεργασίας εκ μέρους των τρίτων χωρών σε θέματα επιστροφής, επανεισδοχής και επανένταξης, αποτελεί κεντρικό θέμα ήδη από την έναρξη της πολιτικής της ΕΕ στον τομέα της πολιτικής επιστροφής και επανεισδοχής²⁷. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με την αρχή «more for more» (περισσότερα κίνητρα για περισσότερα αποτελέσματα), κάθε πρόταση για διαπραγμάτευση συμφωνίας επανεισδοχής πρέπει να συνοδεύεται από κατάλληλο κίνητρο. Γενικότερα, τα θέματα επιστροφής και επανεισδοχής πρέπει να αποτελούν πάντοτε τμήμα μιας ισορροπημένης και ολοκληρωμένης πρότασης της ΕΕ προς μια τρίτη χώρα και, όπου

²⁵ Τα εν λόγω πορίσματα συμφωνούσαν επίσης με τις συστάσεις του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με θέμα «Κλιματική αλλαγή, υποβάθμιση του περιβάλλοντος και μετανάστευση» (SWD(2013) 138), που εκδόθηκε στις 16 Απριλίου 2013 στο πλαίσιο της στρατηγικής της ΕΕ για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή.

²⁶ SWD(2013) 456.

²⁷ Βλέπε, για παράδειγμα, την αξιολόγηση των συμφωνιών επανεισδοχής από την Επιτροπή για το 2011 (COM(2011)76).

απαιτείται, να συνδέονται όχι μόνο με ενισχυμένες διατάξεις περί κινητικότητας αλλά και με άλλους τομείς πολιτικής όπως το εμπόριο (συμπεριλαμβανομένου του τρόπου παροχής 4), οι επιχειρήσεις και η βιομηχανία.

Η ΕΕ πρέπει να συνεχίσει να αποδίδει έμφαση στη διαφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τη διαπραγμάτευση και εφαρμογή συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ, και να εστιάζει στις χώρες καταγωγής κατά την εξέταση νέων διαπραγματευτικών οδηγιών, προβαίνοντας μεταξύ άλλων σε προσεκτική ανά περίπτωση αξιολόγηση της προστιθέμενης αξίας και της αναγκαιότητας διαπραγμάτευσης της επανεισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών και ανιθαγενών βάσει γεωγραφικής αξιολόγησης και βάσει των κινδύνων διέλευσης παράνομων μεταναστών, παρέχοντας παράλληλα τα κατάλληλα κίνητρα.

5.1.6 Η μετανάστευση ως παγκόσμιο φαινόμενο

Η μετανάστευση αποτελεί παγκόσμιο και σύνθετο φαινόμενο. Η καλή διαχείριση της μετανάστευσης πρέπει να θεωρείται πολύτιμο στοιχείο που μπορεί να επιφέρει ευημερία και οικονομική ανάπτυξη. Θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην ανάγκη αξιοποίησης των σημαντικών δυνατοτήτων που παρέχει η κινητικότητα των ατόμων. Παράλληλα, προκειμένου να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά οι προκλήσεις που θέτει το φαινόμενο της μετανάστευσης, οι πολιτικές θα πρέπει να αντιμετωπίσουν τις διαφορετικές αιτίες της παράνομης και αναγκαστικής μετανάστευσης, μεταξύ άλλων την πολιτική αλλαγή και αστάθεια, την αύξηση του χάσματος όσον αφορά την ευημερία και την κλιματική αλλαγή.

Η ενσωμάτωση πτυχών της εξωτερικής πολιτικής στη μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ και η εξασφάλιση της σύνδεσης των εσωτερικών διαστάσεων με τις εξωτερικές έχει ζωτική σημασία. Ζητήματα που άπτονται των εσωτερικών υποθέσεων πρέπει να ενσωματωθούν στη γενικότερη εξωτερική πολιτική της ΕΕ προκειμένου να διευκολυνθεί η ενίσχυση των διαλόγων και της συνεργασίας με τρίτες χώρες. Προς τον σκοπό αυτό, θα πρέπει να ενισχυθεί η συνεργασία και ο συντονισμός των διαφόρων ενδιαφερόμενων μερών. Θα πρέπει να αξιοποιηθούν τα πλεονεκτήματα που παρέχει η επισκόπηση των γενικότερων εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ από την ΕΥΕΔ και η ενδεχόμενη συμβολή των αντιπροσωπειών της ΕΕ (βλέπε ενότητα 5.2.1).

5.2. Λεπτομέρειες εφαρμογής

5.2.1. Ο ρόλος των αντιπροσωπειών της ΕΕ

Η εφαρμογή της ΣΠΜΚ αποτελεί κοινή και επιμερισμένη ευθύνη της Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης και των κρατών μελών, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους όπως καθορίζονται στις Συνθήκες.

Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ αποτελούν τα εστιακά σημεία της παρουσίας της ΕΕ στις τρίτες χώρες και πρέπει συνεπώς να διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην καθοδήγηση, τη διεξαγωγή και τον συντονισμό του διαλόγου της ΕΕ σε τοπικό επίπεδο, σε συνεργασία με τις διπλωματικές αποστολές των κρατών μελών. Διαδραματίζουν επίσης κρίσιμο ρόλο καθώς αναλαμβάνουν την εξωτερική εκπροσώπηση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ σε τρίτες χώρες και πολυμερείς οργανώσεις. Επιπλέον, διαχειρίζονται προγράμματα και σχέδια εξωτερικής βοήθειας και αναπτυξιακής συνεργασίας.

Γενικότερα, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ πρέπει να εμπλέκονται περισσότερο στην ανάλυση και την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις εξελίξεις για το άσυλο και τη μετανάστευση στη χώρα στην οποία είναι διαπιστευμένες, προκειμένου να διευκολύνεται η συνεχής εφαρμογή και περαιτέρω ανάπτυξη της ΣΠΜΚ.

Ο ρόλος τους είναι καίριας σημασίας για τη διασφάλιση της ενίσχυσης του διαλόγου και της συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο και για την ευθυγράμμιση των δράσεων με τη συνολική εξωτερική πολιτική και τις προτεραιότητες εξωτερικής συνεργασίας της ΕΕ.

5.2.2. Η δέσμευση και πλήρης συμμετοχή των κρατών μελών

Τα μέτρα που εμπίπτουν στη ΣΠΜΚ προωθούνται και υλοποιούνται τόσο από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ όσο και από τα κράτη μέλη. Ωστόσο, προκειμένου να αξιοποιηθεί το πλήρες δυναμικό που προσφέρει το πλαίσιο της ΣΠΜΚ και, ειδικότερα, προκειμένου να διασφαλιστεί η προβολή, η βιωσιμότητα και η αποτελεσματικότητα των δράσεων που σχετίζονται με τη ΣΠΜΚ, είναι υψίστης σημασίας η ενεργός συμμετοχή των κρατών μελών.

Ο μη δεσμευτικός και ευέλικτος χαρακτήρας της ΣΠΜΚ είναι ένα από τα πλεονεκτήματα του πλαισίου, καθώς δίνει τη δυνατότητα σε κράτη μέλη να συνεργάζονται (σε διαφορετικό βαθμό) για έργα σε χώρες ή περιφέρειες για τις οποίες διαθέτουν ειδική εμπειρογνομοσύνη. Ωστόσο, η ευελιξία αυτή αποτελεί επίσης την αχίλλειο πτέρνα της προσέγγισης, καθώς σε ορισμένες περιπτώσεις καθιστά δύσκολη τη διασφάλιση μιας ισορροπημένης και πλήρους πρότασης εκ μέρους της ΕΕ προς τρίτες χώρες, π.χ. σε σχέση με μία ΕΣΚ. Επιπλέον, υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των επιπέδων συμμετοχής των κρατών μελών στα διάφορα πλαίσια συνεργασίας. Για παράδειγμα, πέντε κράτη μέλη δεν συμμετέχουν σε καμία από τις ΕΣΚ που έχουν συναφθεί μέχρι στιγμής. Η πλειονότητα των κρατών μελών που συμμετέχουν στις ΕΣΚ δεν έχουν συνεισφέρει ακόμη οικονομικά στην εφαρμογή τους.

Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητο να εξεταστεί και να συζητηθεί πώς θα διασφαλιστεί ότι η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα είναι σε θέση να συνεχίσουν να εγγυώνται γνήσιες και ισορροπημένες εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες. Θα χρειαστεί να αξιοποιηθούν τα διάφορα πλεονεκτήματα, ικανότητες, πηγές χρηματοδότησης, δυνατότητες και σχέσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να εντείνουν τις προσπάθειές τους ώστε να συνεισφέρουν στις ΕΣΚ τόσο σε επίπεδο χρηματοδότησης, όσο και μέσω άλλων πρωτοβουλιών, όπως π.χ. με ρυθμιστικά ή νομοθετικά μέτρα.

5.2.3. Η χρηματοδότηση της ΣΠΜΚ

Η χρηματοδότηση της ΣΠΜΚ στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) 2007-2013 διασφαλίστηκε κυρίως με τους μηχανισμούς εξωτερικής συνεργασίας της ΕΕ. Ειδικότερα, το θεματικό πρόγραμμα για τη μετανάστευση και το άσυλο έχει συμβάλει σημαντικά στην εφαρμογή των ΕΣΚ, των περιφερειακών διαλόγων και των ΠΠΠ. Επίσης, έχουν συμβάλει εν προκειμένω και άλλα θεματικά προγράμματα του μηχανισμού αναπτυξιακής συνεργασίας (ΜΑΣ) της ΕΕ και του μηχανισμού σταθερότητας της ΕΕ. Ακόμη, η μετανάστευση αντιμετωπίζεται ολόενα και περισσότερο ως ζήτημα προτεραιότητας στο πλαίσιο των μηχανισμών γεωγραφικής συνεργασίας της ΕΕ. Για παράδειγμα, μόνο το 2012, δεσμεύτηκε βοήθεια για τη μετανάστευση ύψους άνω των 90 εκατομμυρίων ευρώ στο πλαίσιο μηχανισμών διμερούς και περιφερειακής συνεργασίας, που καλύπτουν 25 χώρες.

Στο πλαίσιο του νέου ΠΔΠ, η Επιτροπή θα συνεχίσει να διαθέτει χρηματοδοτικούς πόρους για την εφαρμογή της ΣΠΜΚ, μεταξύ άλλων και μέσω της εξωτερικής συνιστώσας των νέων ταμείων Εσωτερικών Υποθέσεων.

Οι νέοι μηχανισμοί αναπτυξιακής συνεργασίας της ΕΕ θα συνεχίσουν να παρέχουν στήριξη τόσο στο πλαίσιο γεωγραφικών μηχανισμών (Μηχανισμός Προενταξιακής Βοήθειας, Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτονίας, Μηχανισμός Αναπτυξιακής Συνεργασίας, Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης) και θεματικών μηχανισμών (ιδίως της συνιστώσας της μετανάστευσης και του ασύλου στο πλαίσιο του προγράμματος παγκόσμιων δημόσιων αγαθών και

προκλήσεων του Μηχανισμού Αναπτυξιακής Συνεργασίας). Η χρηματοδότηση στο πλαίσιο των εν λόγω μηχανισμών προγραμματίζεται σύμφωνα με τις δεσμεύσεις της ΕΕ για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας και με τη δέουσα προσοχή για τις ανάγκες και τις προτεραιότητες των χωρών εταίρων. Επιπλέον, ο μελλοντικός Μηχανισμός Εταιρικής Σχέσης θα επιτρέψει επίσης τη χρηματοδότηση της συνεργασίας σε θέματα μετανάστευσης με χώρες υψηλού εισοδήματος και βασικούς στρατηγικούς εταίρους όπως η Ινδία και η Κίνα.

Εκτός των μέσων εξωτερικής βοήθειας, χρηματοδότηση θα παρέχεται και στο πλαίσιο της εξωτερικής συνιστώσας των νέων Ταμείων Εσωτερικών Υποθέσεων, του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας. Ωστόσο, τα κονδύλια αυτά θα επικεντρώνονται πρωτίστως σε πρωτοβουλίες που δεν προσανατολίζονται προς την ανάπτυξη και εστιάζουν κυρίως στην εφαρμογή των εξωτερικών πτυχών των εσωτερικών πολιτικών της ΕΕ, μεταξύ άλλων και σε τομείς όπως η επιστροφή και επανεισδοχή παράνομων μεταναστών.

Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να εντείνουν τη χρηματοδοτική συνεισφορά τους για την εφαρμογή της ΣΠΜΚ.

5.3. Καθορισμός γεωγραφικών προτεραιοτήτων

Από το 2012, το πλαίσιο και η μεθοδολογία της ΣΠΜΚ εφαρμόζονται παγκοσμίως σε όλες τις σχετικές τρίτες χώρες. Το γεγονός αυτό παρέχει επαρκή ευελιξία για την ανάπτυξη κατάλληλων προτεραιοτήτων ανάλογα με τις ανάγκες που προκύπτουν, και τη δέουσα προσαρμογή της σχέσης της ΕΕ με τις χώρες εταίρους ανάλογα με την υφιστάμενη εξωτερική πολιτική καθώς και τις προτεραιότητες σχετικά με το άσυλο και τη μετανάστευση.

Η αρχή της γεωγραφικής ισορροπίας παραμένει επαρκές κριτήριο, το οποίο ωστόσο πρέπει να ερμηνεύεται με ευελιξία υπό το πρίσμα του σαφώς καθορισμένου στρατηγικού συμφέροντος της ΕΕ. Άλλα συναφή κριτήρια εξακολουθούν να είναι: 1) το στρατηγικό συμφέρον μιας τρίτης χώρας σε σχέση με οποιονδήποτε εκ των θεματικών τομέων της ΣΠΜΚ, ιδίως ο βαθμός μεταναστευτικής πίεσης καθώς και ζητήματα επανεισδοχής και κινητικότητας, 2) οι συνολικές πολιτικές σχέσεις με μια τρίτη χώρα συμπεριλαμβανομένων του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και γενικών πτυχών (εμπόριο, ανάπτυξη, ασφάλεια, τουρισμός κ.λπ.), 3) το εκπεφρασμένο ενδιαφέρον –και η θεσμική ικανότητα– μιας τρίτης χώρας να συνεργαστεί, και 4) το σαφές όραμα σχετικά με την αναμενόμενη έκβαση και τα αποτελέσματα. Στο πλαίσιο αυτό, θα είναι εξαιρετικά σημαντικό να γίνει η βέλτιστη δυνατή χρήση των σπάνιων πόρων, κάτι που απαιτεί καθορισμό σαφών προτεραιοτήτων, βελτίωση του συντονισμού και περισσότερη επικέντρωση στις δράσεις μας.

Προτάσεις για μελλοντικές προτεραιότητες στο πλαίσιο της ΣΠΜΚ περιλαμβάνονται στα παραρτήματα.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η παρούσα έκθεση καταδεικνύει ότι το 2012 και το 2013 έγιναν σημαντικά βήματα προς μια πιο ενιαία, συνεκτική εξωτερική πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο. Σημειώθηκε σημαντική πρόοδος όσον αφορά την ενίσχυση των πολιτικών σχέσεων με τρίτες χώρες και περιφέρειες, π.χ. τις χώρες της Νότιας Μεσογείου και τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης. Επίσης, αναλήφθηκαν δράσεις με στόχο τη συμβολή σε θεσμικές και νομοθετικές μεταρρυθμίσεις και στη δημιουργία ικανοτήτων στις χώρες εταίρους. Ειδικότερα, οι ΕΣΚ έχουν αποδειχθεί προηγμένο διμερές πλαίσιο για την αντιμετώπιση θεμάτων μετανάστευσης και ασύλου κατά τρόπο που καθιστά αμοιβαία επωφελή τη συνεργασία.

Πρέπει όμως να γίνουν περισσότερες προσπάθειες για τη βελτίωση των υφιστάμενων πλαισίων, πρωτοβουλιών και εργαλείων. Θα χρειαστεί, για παράδειγμα, να εξεταστούν ορισμένες από τις υπάρχουσες διαδικασίες διαλόγου, προκειμένου να καταστούν περισσότερο αποτελεσματικές, λειτουργικές και ισορροπημένες σε σχέση με τις θεματικές προτεραιότητες.

Η ΣΠΜΚ εξακολουθεί να συνιστά ένα αποτελεσματικό πλαίσιο για την έναρξη πολιτικού διαλόγου και επιχειρησιακής συνεργασίας με τρίτες χώρες και περιφέρειες. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να διαδραματίζει τον ρόλο της ως προς την εφαρμογή της ΣΠΜΚ και μέσω αυτής να κατευθύνεται προς μια ισχυρότερη και συνεκτικότερη εξωτερική δράση της ΕΕ.

Ωστόσο, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι η ΣΠΜΚ στηρίζεται στην ενεργό συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών ανάλογα με τις ανάγκες και τις προτεραιότητές τους. Η οικοδόμηση ισχυρών και στενών εταιρικών σχέσεων με τρίτες χώρες, επί τη βάση αμοιβαίας εμπιστοσύνης και κοινών συμφερόντων, απαιτεί χρόνο, δέσμευση και ανθεκτικότητα – και αποφασιστικότητα των παραγόντων της ΕΕ και των κρατών μελών να διαδραματίσουν ενεργά τον δικαιωματικό τους ρόλο. Με την εξωτερική πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο να αποκτά ολοένα μεγαλύτερη σημασία, η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, της ΕΥΕΔ, των οργανισμών της ΕΕ και της Επιτροπής θα έχει θεμελιώδη σημασία για την επιτυχημένη εφαρμογή των πολιτικών μας.