ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 11.1.2005
COM(2004) 811 τελικό

ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ

ΓΙΑ ΜΙΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

(υποβληθέν από την Επιτροπή)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. Εισαγωγή ... 3

2. Ανάπτυξη ευρωπαϊκής προσέγγισης για την μετανάστευση εργατικού δυναμικού ... 5

2.1. Ποιος είναι ο βαθμός εναρμόνισης στον οποίο θα πρέπει να αποβλέπει η ΕΕ; ... 5

2.2. Διαδικασίες εισδοχής για τη μισθωτή απασχόληση ... 6

2.2.1 Προτίμηση χορηγούμενη στην εθνική αγορά εργασίας ... 7

2.2.2 Συστήματα εισδοχής ... 8

2.3. Διαδικασίες εισδοχής για τους ανεξάρτητους εργαζομένους ... 10

2.4. Αιτήσεις για την έκδοση άδειας/αδειών διαμονής και εργασίας ... 10

2.5. Δυνατότητα αλλαγής εργοδότη/τομέα ... 11

2.6. Δικαιώματα ... 12

2.7. Συνοδευτικά μέτρα: ένταξη, επιστροφή και συνεργασία με τις τρίτες χώρες ... 12

3. Συμπέρασμα ... 13

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ... 16

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στόχος της παρούσας Πράσινης Βίβλου είναι να ξεκινήσει μια διαδικασία εμπεριστατωμένης συζήτησης, στην οποία θα συμμετέχουν τα όργανα της ΕΕ, τα κράτη μέλη και η κοινωνία των πολιτών, για την πλέον ενδεδειγμένη μορφή κοινοτικών κανόνων για την εισδοχή οικονομικών μεταναστών και για την προστιθέμενη αξία που συνεπάγεται η υιοθέτηση ενός τέτοιου κοινού πλαισίου. Η Επιτροπή θα διοργανώσει δημόσια ακρόαση το 2005 για να συζητήσει το συγκεκριμένο ζήτημα μεταξύ των διαφόρων ενδιαφερομένων.

Η παρούσα Πράσινη Βίβλος αφορά τις διαδικασίες εισδοχής για την οικονομική μετανάστευση των υπηκόων τρίτων χωρών και δεν ασχολείται με την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ στο εσωτερικό της Ένωσης. Η συζήτηση για την ολοκλήρωση της κοινοτικής αγοράς εργασίας πραγματοποιείται σε άλλο πλαίσιο.

Το άρθρο 63 παράγραφος 3 της συνθήκης ΕΚ προβλέπει ότι το Συμβούλιο θεσπίζει «*μέτρα περί μεταναστευτικής πολιτικής στους ακόλουθους τομείς: (α) προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής και προδιαγραφές διαδικασιών κατά τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διάρκειας*». Από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε του Οκτωβρίου 1999, η Επιτροπή έχει ήδη επιδιώξει να ξεκινήσει εις βάθος συζήτηση για ένα στρατηγικό σχέδιο σχετικά με την οικονομική μετανάστευση. Το 2001 η Επιτροπή θέσπισε πρόταση οδηγίας «*για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων* »[1]. Ενώ τα άλλα ευρωπαϊκά όργανα διατύπωσαν θετικές γνώμες[2], η συζήτηση στο Συμβούλιο περιορίστηκε σε μια πρώτη ανάγνωση του κειμένου.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι τώρα είναι η κατάλληλη στιγμή για να επανεξετάσει το συγκεκριμένο ζήτημα υπό το φως των εξελίξεων στον τομέα της μετανάστευσης κατά τα τρία τελευταία έτη. Σε πολιτικό επίπεδο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης 19-20 Ιουλίου 2003 τόνισε «*την ανάγκη να διερευνηθούν νομικά μέσα για τους υπηκόους τρίτων χωρών προκειμένου να μεταναστεύουν στην Ένωση, λαμβάνοντας υπόψη τις ικανότητες υποδοχής των κρατών μελών […]*». Η συνθήκη για τη θέσπιση συντάγματος της Ευρώπης, που συμφωνήθηκε κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών της 17ης και 18ης Ιουνίου 2004, ορίζει: «*Η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει σε όλα τα στάδια αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών* [...]»[3].

Εν τω μεταξύ, αναγνωρίζοντας την επίπτωση που έχει η δημογραφική παρακμή και η γήρανση του πληθυσμού στην οικονομία, η Επιτροπή τόνισε την ανάγκη να αναθεωρηθούν οι μεταναστευτικές πολιτικές μακροπρόθεσμα[4] ειδικότερα υπό το πρίσμα των επιπτώσεων που μπορεί να έχει μια στρατηγική οικονομικής μετανάστευσης για την ανταγωνιστικότητα και κατά συνέπεια για την εκπλήρωση των στόχων της Λισσαβόνας. Αυτή η τάση της κοινωνίας ενθάρρυνε τη συζήτηση για τη μετανάστευση στην ΕΕ, ενώ δεν προσκρούει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών να αποφασίζουν τον αριθμό των μεταναστών που θα γίνουν

---

1 COM(2001) 386.

2 Γνώμες: του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12.2.2003 (A5-0010/2003)· της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002); της Επιτροπής Περιφερειών της 13.3.2002 (CdR 386/2001).

3 Άρθρο III-267.

4 COM(2003) 336.

δεκτοί. Πράγματι, ακόμα και αν επιτευχθούν μέχρι το 2010 οι στόχοι απασχόλησης της Λισσαβόνας, τα συνολικά επίπεδα απασχόλησης θα μειωθούν λόγω των δημογραφικών αλλαγών. Μεταξύ 2010 και 2030, με τις τρέχουσες μεταναστευτικές ροές, η μείωση στην Ευρώπη των 25 κρατών του πληθυσμού σε ηλικία απασχόλησης θα συνεπάγεται μείωση του αριθμού απασχολούμενων ατόμων της τάξεως των 20 εκατ. περίπου. Αυτές οι εξελίξεις θα έχουν τεράστια επίπτωση στη συνολική οικονομική ανάπτυξη, στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και στην ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων.

Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, και παρά το γεγονός ότι η μετανάστευση από μόνη της δεν αποτελεί λύση για τη δημογραφική γήρανση, θα συνεχίσουν ολοένα και περισσότερο να χρειάζονται μεταναστευτικές ροές για να καλυφθούν οι ανάγκες της αγοράς εργασίας της ΕΕ και να εξασφαλιστεί η ευημερία της Ευρώπης. Επιπλέον, η μετανάστευση έχει αυξημένη επίπτωση στην επιχειρηματικότητα. Η ΕΕ πρέπει επίσης να λάβει υπόψη το γεγονός ότι οι κυριότερες περιοχές του κόσμου ανταγωνίζονται ήδη για να προσελκύσουν μετανάστες προκειμένου να καλύψουν τις ανάγκες των οικονομιών τους. Αυτό τονίζει τη σημασία του να εξασφαλισθεί ότι μια πολιτική της ΕΕ για την οικονομική μετανάστευση παρέχει ασφαλές νομικό καθεστώς και εγγυημένο σύνολο δικαιωμάτων για να υποστηριχθεί η ένταξη αυτών που γίνονται δεκτοί.

Επιπλέον, η ανάγκη μιας ευρωπαϊκής στρατηγικής πρωτοβουλίας ενισχύεται από το γεγονός ότι, σε περίπτωση απουσίας της, οι μεταναστευτικές ροές είναι πολύ πιθανό να παρακάμψουν τους εθνικούς κανόνες. Σαν συνέπεια, σε περίπτωση απουσίας κοινών κριτηρίων για την εισδοχή οικονομικών μεταναστών, ο αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται παράνομα στην ΕΕ και χωρίς εγγύηση δηλωμένης εργασίας- και κατ'αυτόν τον τρόπο ένταξης στις κοινωνίες μας- θα αυξηθεί.

Στο συγκεκριμένο πλαίσιο η Επιτροπή αναγνωρίζει πλήρως ότι οι αποφάσεις για τον αριθμό των οικονομικών μεταναστών που θα γίνουν δεκτοί για να αναζητήσουν εργασία αποτελούν ζήτημα για τα κράτη μέλη. Το σχέδιο συνθήκης για τη θέσπιση συντάγματος ορίζει ότι: «*Το παρόν άρθρο* [III-267] *δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τον όγκο των εισερχόμενων υπηκόων τρίτων χωρών, προερχομένων από τρίτες χώρες, στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση μισθωτής ή μη μισθωτής εργασίας».* Εντούτοις, οι αποφάσεις για την εισδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών σε ένα κράτος μέλος επηρεάζουν και τα υπόλοιπα (δικαίωμα ταξιδίου στο εσωτερικό του Σένγκεν, δικαίωμα παροχής υπηρεσιών σε άλλα κράτη μέλη, δικαίωμα μετάβασης σε άλλα κράτη μέλη μόλις αποκτηθεί το καθεστώς κατοίκου μακράς διάρκειας· επίπτωση της εισόδου εργαζομένων τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας της ΕΕ) και η ΕΕ έχει διεθνείς υποχρεώσεις σε σχέση με ορισμένες κατηγορίες οικονομικών μεταναστών. Η Επιτροπή ως εκ τούτου πιστεύει ότι χρειάζεται να συμφωνηθούν διαφανείς και πλέον εναρμονισμένοι κοινοί κανόνες και κριτήρια σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την εισδοχή οικονομικών μεταναστών.

Όλα τα προαναφερόμενα, μαζί με τον προβληματισμό για την προστιθέμενη αξία που συνεπάγεται η θέσπιση μέτρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αποτελούν τα βασικά θεμέλια επί των οποίων πρέπει να στηριχθεί οποιαδήποτε δράση στον συγκεκριμένο τομέα. Επιπλέον, οποιοδήποτε μέτρο πρέπει να ελαχιστοποιεί το διοικητικό βάρος των κρατών μελών και των υπηκόων τρίτων χωρών..

Στόχος της παρούσας Πράσινης Βίβλου δεν είναι κατά συνέπεια να περιγράψει πολιτικές της Ευρώπης των 25 ούτε να τις συγκρίνει με εκείνες άλλων περιοχών του κόσμου. Στόχος είναι να προσδιορίσει τα κύρια διακυβευόμενα και τις πιθανές λύσεις για ένα νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για την οικονομική μετανάστευση. Πράττοντας τοιουτοτρόπως η Επιτροπή έλαβε

υπόψη τις επιφυλάξεις και τους προβληματισμούς που εκφράστηκαν από τα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια των συζητήσεων για την πρόταση οδηγίας του 2001 και προωθεί τις υποδείξεις για εναλλακτικές λύσεις.

Τέλος, στο πρόγραμμα της Χάγης το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 4ης και 5ης Νοεμβρίου 2004 τόνισε τη σημασία της συζήτησης για την Πράσινη Βίβλο η οποία - μαζί με τις βέλτιστες πρακτικές των κρατών μελών και τη σημασία τους για την εφαρμογή της στρατηγικής της Λισσαβόνας- θα πρέπει να ληφθεί σαν βάση για " *ένα σχέδιο στρατηγικής για τη νόμιμη μετανάστευση, στο οποίο να περιλαμβάνονται διαδικασίες εισδοχής ικανές να ανταποκρίνονται ταχέως στις κυμαινόμενες ανάγκες του μεταναστευτικού εργατικού δυναμικού της αγοράς εργασίας*"[5]. Η Επιτροπή θα υποβάλει αυτό το σχέδιο πριν από τα τέλη του 2005.

2. ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΕΡΓΑΤΙΚΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Οι συζητήσεις για τη μελλοντική ευρωπαϊκή πολιτική οικονομικής μετανάστευσης θα πρέπει, κατά την άποψη της Επιτροπής, να επικεντρωθούν σε ορισμένα βασικά ζητήματα, τα οποία, αν και μη διεξοδικά, είναι αμοιβαία εξαρτώμενα. Οι προτεινόμενες λύσεις μπορούν να συνδυαστούν με διάφορους τρόπους ανάλογα με το τελικό αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί.

2.1. Ποιος είναι ο βαθμός εναρμόνισης στον οποίο θα πρέπει να αποβλέπει η ΕΕ;

Δεδομένου ότι η πρόσβαση υπηκόων τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας είναι ζήτημα ιδιαίτερα ευαίσθητο, η Επιτροπή θεωρεί ότι μια επιτυχημένη κοινωνική πολιτική στο συγκεκριμένο τομέα μπορεί να εφαρμοστεί μόνο σταδιακά για να διευκολύνει τη σταδιακή και ομαλή μετάβαση από εθνικούς σε κοινοτικούς κανόνες. Η ευρωπαϊκή νομοθεσία για την εισδοχή οικονομικών μεταναστών θα πρέπει κατά συνέπεια να θεωρηθεί σαν το πρώτο στάδιο μιας νομοθεσίας και θα πρέπει να προσδιορίσει ορισμένα κοινά κριτήρια, ορισμούς και διαδικασίες ενώ ταυτόχρονα θα επιτρέπει στα κράτη μέλη να ανταποκρίνονται στις ειδικές ανάγκες της δικής τους αγοράς εργασίας. Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το σχέδιο συνταγματικής συνθήκης αναθέτει στα κράτη μέλη τη φροντίδα να προσδιορίσουν τα μεγέθη εισδοχής των αιτούντων απασχόληση. Μια μέθοδος συντονισμού με την οποία τα κράτη μέλη που χρησιμοποιούν εθνικές ποσοστώσεις ενημερώνουν την Επιτροπή για την εφαρμογή και τα αποτελέσματα αυτών των πολιτικών θα μπορούσε να είναι επωφελής για την αξιολόγηση των συνολικών αναγκών της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας και θα μπορούσε να συμβάλλει στην εγκαθίδρυση κοινής κοινοτικής πολιτικής στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης και σε μια πιο αποτελεσματική και καλύτερα συντονισμένη διαδικασία, η οποία εξυπηρετεί τα συμφέροντα τόσο των κρατών μελών όσο και των ενδιαφερομένων ατόμων.

Όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής οποιασδήποτε μελλοντικής ευρωπαϊκής νομοθεσίας, η Επιτροπή βρίσκεται αντιμέτωπη με διάφορες λύσεις. Μια πρώτη δυνατότητα θα ήταν **να υιοθετηθεί οριζόντια προσέγγιση** όσον αφορά την αρχική πρόταση, η οποία θα κάλυπτε τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών που ασκούν μισθωτή, ανεξάρτητη ή οποιουδήποτε άλλου είδους οικονομική δραστηριότητα για περίοδο μεγαλύτερη των τριών μηνών στην επικράτεια κράτους μέλους. Ειδικές διατάξεις θα μπορούσαν να καλύπτουν τις ιδιαίτερες ανάγκες ορισμένων ομάδων, όπως είναι οι εποχιακοί εργαζόμενοι, τα πρόσωπα που μεταφέρονται στο εσωτερικό της ίδιας επιχείρησης, κλπ. Το

[5] Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Παράρτημα Ι, σημείο ΙΙΙ 1.4.

προτέρημα που προσφέρει αυτή η λύση θα ήταν η δημιουργία ενός συνολικού κοινού πλαισίου στον τομέα της οικονομικής μετανάστευσης με υψηλό βαθμό ελαστικότητας.

Ακολουθώντας το παράδειγμα των προτάσεων οδηγίας σχετικά με την εισδοχή φοιτητών[6] και ερευνητών[7], μια εναλλακτική λύση θα μπορούσε να συνίσταται σε σειρά **τομεακών νομοθετικών προτάσεων**. Αυτό το σχέδιο νομοθεσίας θα μπορούσε να αφορά τους εποχιακούς εργαζόμενους, τα πρόσωπα που μεταφέρονται στο εσωτερικό της ίδιας επιχείρησης, τους μετανάστες που διαθέτουν ιδιαίτερα προσόντα (όχι αναγκαστικά μόνον τους υψηλά ειδικευμένους εργαζόμενους), τους παρόχους συμβατικών και/ή άλλων κατηγοριών υπηρεσιών, θέτοντας κατά μέρος προς το παρόν κάθε συνολικό κοινό πλαίσιο όσον αφορά την εισδοχή των εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών. Το προτέρημα στη συγκεκριμένη περίπτωση θα ήταν η ευχερέστερη θέσπιση κοινών κανόνων.

Θα μπορούσαν εξίσου να διερευνηθούν και άλλες προσεγγίσεις, όπως για παράδειγμα η εφαρμογή **συνοπτικής κοινής διαδικασίας** για την εισδοχή μεταναστών σε περίπτωση έλλειψης ειδικευμένου εργατικού δυναμικού και ειδικών ικανοτήτων· αυτή η διαδικασία θα μπορούσε να ακολουθηθεί εάν ορισμένος αριθμός κρατών μελών λάβει από το Συμβούλιο την εξουσιοδότηση να το πράξει μέσω ιδιαίτερα συνοπτικής διαδικασίας. Αυτό θα απέτρεπε τον ανώφελο και ενδεχομένως επιζήμιο ανταγωνισμό μεταξύ κρατών μελών για να προσλάβουν ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων.

- Σε ποια έκταση πρέπει να αναπτυχθεί ευρωπαϊκή πολιτική όσον αφορά τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού και ποιο πρέπει να είναι το επίπεδο της κοινοτικής παρέμβασης στο συγκεκριμένο ζήτημα;

- Μια ευρωπαϊκή νομοθεσία για τη μετανάστευση θα πρέπει να έχει σαν στόχο τη θέσπιση ενός συνολικού νομικού πλαισίου που να καλύπτει σχεδόν όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών που εισέρχονται στην ΕΕ ή θα πρέπει να επικεντρωθεί σε ειδικές ομάδες μεταναστών;

- Σε περίπτωση επιλογής της τομεακής νομοθετικής προσέγγισης, ποιες ομάδες μεταναστών πρέπει να θεωρηθούν ως προτεραιότητα και γιατί;

- Πιστεύετε ότι πρέπει να διερευνηθούν και άλλες προσεγγίσεις, όπως μία συνοπτική ευρωπαϊκή διαδικασία; Μπορείτε να προτείνετε άλλες λύσεις;

2.2. Διαδικασίες εισδοχής για τη μισθωτή απασχόληση

Γενικά, πριν από την εισδοχή εργαζομένου υπηκόου τρίτης χώρας, τα κράτη μέλη απαιτούν να τους χορηγηθεί η απόδειξη ότι η συγκεκριμένη κενή θέση δεν μπορεί να πληρωθεί από κανένα άτομο που ανήκει ήδη στην εθνική αγορά εργασίας (έλεγχος οικονομικών αναγκών). Ορισμένα κράτη μέλη δέχονται ειδικές κατηγορίες εργαζομένων – για παράδειγμα, υψηλά ειδικευμένους εργαζόμενους ή εργαζόμενους σε τομείς/επαγγέλματα όπου υπάρχουν ήδη ελλείψεις – μέσω ειδικών καθεστώτων όπως οι ταχείες διαδικασίες, οι πράσινες κάρτες, κλπ. Προσεγγίσεις αυτού του είδους θα μπορούσαν να διερευνηθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η

[6] COM(2002) 548.
[7] COM(2004) 178.

Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει επίσης να στηριχθεί στην εμπειρία άλλων περιοχών του κόσμου[8].

2.2.1. Προτίμηση χορηγούμενη στην εθνική αγορά εργασίας

Η αρχή της «κοινοτικής προτίμησης»" ορίζεται ως εξής: «*Τα κράτη μέλη θα λαμβάνουν υπόψη τις αιτήσεις εισόδου στο έδαφός τους προς ανάληψη εργασίας, μόνον όταν η προσφορά εργασίας σε ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να καλυφθεί από το εθνικό ή κοινοτικό εργατικό δυναμικό ή από το μη κοινοτικό εργατικό δυναμικό που διαμένει μονίμως και νομίμως σε αυτό το κράτος μέλος και που ανήκει ήδη στην κανονική αγορά εργασίας του εν λόγω κράτους μέλους*»[9]. Πολλά κράτη μέλη απαλλάσσουν εντούτοις από την αρχή της κοινοτικής προτίμησης ορισμένες κατηγορίες οικονομικών μεταναστών (μέλη του βασικού προσωπικού που μεταφέρονται στο εσωτερικό της ίδιας επιχείρησης, καλλιτέχνες διεθνούς φήμης, κλπ.).

Το βασικό ζήτημα είναι να διαπιστωθεί το κατά πόσον αυτή η προτίμηση θα πρέπει να χορηγείται μάλλον στο εργατικό δυναμικό τρίτων χωρών που είναι ήδη παρόν στο έδαφος κράτους μέλους και όχι στους νεοαφιχθέντες υπηκόους τρίτων χωρών. Είναι σημαντικό να υπενθυμισθεί ότι από το 2006 οι μακροχρόνιοι κάτοικοι θα προτιμώνται έναντι των νεοαφιχθέντων μεταναστών στο κράτος μέλος κατοικίας και θα έχουν τη δυνατότητα να μεταβαίνουν και να εγκαθίστανται σε ένα δεύτερο κράτος μέλος για λόγους σπουδών, εργασίας ή άλλους[10] Ένα άλλο ζήτημα είναι το κατά πόσον αυτή η προτίμηση θα πρέπει να επεκταθεί στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο υπάρχει έλλειψη εργατικού δυναμικού (επιπλέον των κατοίκων μακράς διάρκειας). Αυτό δεν θα περιόριζε το δικαίωμα του δεύτερου κράτους μέλους να αποφασίζει ποιον θα κάνει δεκτό στην επικράτειά του, αλλά θα διευκόλυνε την πρόσληψη, επιτρέποντας να αντιμετωπιστούν ταχύτερα και πιο αποτελεσματικά οι ελλείψεις εργατικού δυναμικού και δεξιοτήτων εκεί που αυτές εμφανίζονται. Η Ευρωπαϊκή Ένωση θα μπορούσε κατά συνέπεια να υπολογίζει σε ένα «απόθεμα» εργατικού δυναμικού του οποίου η ένταξη έχει ήδη αρχίσει.

Αυτή η προτίμηση θα μπορούσε επίσης να επεκταθεί σε εκείνους που έχουν ήδη εργαστεί για ορισμένα έτη στο εσωτερικό της ΕΕ πριν να επιστρέψουν προσωρινά στη χώρα καταγωγής. Αυτό θα μπορούσε πράγματι να ενθαρρύνει την «κινητικότητα εγκεφάλων» παρέχοντας τη δυνατότητα στους εργαζόμενους υπηκόους τρίτων χωρών να επιχειρούν την εκ νέου επιστροφή στη χώρα καταγωγής τους γνωρίζοντας ότι θα έχουν ευνοϊκότερη μεταχείριση από άποψης επανεισδοχής εφόσον επιθυμούν στη συνέχεια να επιστρέψουν να εργαστούν στο εσωτερικό της ΕΕ.

- Πώς μπορούμε να εξασφαλίσουμε ότι εφαρμόζεται με αποτελεσματικό τρόπο η αρχή της «κοινοτικής προτίμησης»;
- Ο ισχύων ορισμός της κοινοτικής προτίμησης είναι ακόμα επίκαιρος; Εάν όχι, πώς πρέπει να τροποποιηθεί;

---

8 "Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): βλέπε παράρτημα.

9 Ψήφισμα του Συμβουλίου της 20ης Ιουνίου 1994, σε συνδυασμό με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68. Πρέπει να σημειωθεί ότι η Συνθήκη προσχώρησης της 16ης Απριλίου 2003 χορηγεί προτιμησιακό καθεστώς στους εργαζόμενους που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών όσον αφορά την πρόσβαση στην δική τους (των κρατών μελών) αγορά εργασίας.

10 Οδηγία του Συμβουλίου 2003/109/ΕΚ.

- Σε ποιες άλλες κατηγορίες οικονομικών μεταναστών (εκτός από τα μέλη του βασικού προσωπικού που μεταφέρονται στο εσωτερικό της ίδιας επιχείρησης) θα μπορούσε να μην ισχύει η λογική της κοινοτικής προτίμησης;

- Εκτός από τους κατοίκους μακράς διάρκειας, σε ποιες κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών – εφόσον υπάρχουν – πρέπει να χορηγηθεί προτίμηση έναντι νεοαφιχθέντων εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών;

- Θα πρέπει να χορηγηθεί δικαίωμα προτεραιότητας – που να υπόκειται σε συγκεκριμένες προϋποθέσεις – στους υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν προσωρινά εγκαταλείψει την ΕΕ αφού έχουν εργαστεί εκεί για δεδομένη περίοδο;

- Η διευκόλυνση της κινητικότητας των εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών από το ένα κράτος μέλος στο άλλο θα είναι επωφελής για την οικονομία της ΕΕ και τις εθνικές αγορές εργασίας; Πώς αυτό μπορεί να εφαρμοστεί πρακτικά με αποτελεσματικό τρόπο; Με ποιους περιορισμούς/διευκολύνσεις;

- Πώς οι Ευρωπαϊκές Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης (PES) και το EURES για την κινητικότητα στην εργασία[11] μπορούν να συμβάλλουν στο να διευκολύνουν τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες;

2.2.2. Συστήματα εισδοχής

Εκτός από το σύστημα πρέπει καταρχάς να συζητηθεί ένα ειδικό ζήτημα: η εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών στην ευρωπαϊκή αγορά εργασίας θα πρέπει να επιτρέπεται μόνον εφόσον υπάρχει ειδική κενή θέση εργασίας ή θα μπορούσαν επίσης να υπάρχουν πιο ευέλικτα συστήματα όπως οι πράσινες κάρτες, κλπ., που προορίζονται να προσελκύσουν τους εργαζόμενους και να καλύψουν τις βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες ανάγκες της αγοράς εργασίας; Τίθεται εξίσου το ερώτημα σχετικά με τη διαδικασία που πρέπει να εφαρμοστεί για τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι επιθυμούν να εισέλθουν στην ΕΕ για να ασκήσουν οικονομική δραστηριότητα (δυνάμει, για παράδειγμα, σύμβασης παροχής υπηρεσιών που συνάπτεται μεταξύ του αλλοδαπού εργοδότη τους και ενός ευρωπαίου πελάτη), οι οποίοι όμως στην πραγματικότητα δεν εισέρχονται στην ευρωπαϊκή αγορά εργασίας.

- Η εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών στην ευρωπαϊκή αγορά εργασίας θα πρέπει να εξαρτάται μόνο από συγκεκριμένη κενή θέση εργασίας ή θα πρέπει εξίσου να υπάρχει η δυνατότητα για τα κράτη μέλη να δέχονται υπηκόους τρίτων χωρών χωρίς μια τέτοια προϋπόθεση;

- Ποια διαδικασία πρέπει να εφαρμόζεται στους οικονομικούς μετανάστες οι οποίοι δεν εισέρχονται στην αγορά εργασίας;

---

[11] Οι Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης (PES) των κρατών μελών συντονίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω του δικτύου EURES (Ευρωπαϊκές Υπηρεσίες Απασχόλησης). Το EURES δημιούργησε μια ευρωπαϊκή πύλη για την κινητικότητα στην εργασία (http://europa.eu.int/eures) όπου όλες οι ευρωπαϊκές προσφορές απασχόλησης που καταχωρούνται στο δημόσιο δίκτυο είναι προσιτές από το 2005 μέσω ενιαίας ηλεκτρονικής πλατφόρμας που βασίζεται στην τεχνολογία των υπηρεσιών web.

Εάν η εισδοχή πρέπει να εξαρτάται από ειδική προσφορά εργασίας (έλεγχος οικονομικών αναγκών), και υιοθετώντας οριζόντια κοινοτική προσέγγιση της οικονομικής μετανάστευσης, μια δυνατότητα θα ήταν η «ατομική αξιολόγηση»: εάν οι εργοδότες έχουν δημοσιεύσει θέση απασχόλησης για μια ελάχιστη περίοδο και αν δεν έχουν δεχθεί παραδεκτή υποψηφιότητα προερχόμενη από την ευρωπαϊκή αγορά εργασίας θα μπορούν να προσλαμβάνουν στην αλλοδαπή. Αυτό το σύστημα – το οποίο θα χρησιμοποιεί ένα εργαλείο όπως το EURES, για τη διάδοση πληροφοριών σχετικά με τις θέσεις απασχόλησης σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση – θα επέτρεπε την άσκηση ορισμένου ελέγχου στις προσλήψεις κατά τρόπον ώστε να αποφεύγονται οι καταχρήσεις. Ένα επιπλέον σημείο είναι το κατά πόσον αυτός ο έλεγχος πρέπει να επαναλαμβάνεται όταν μια βραχυπρόθεσμη σύμβαση λήγει και ο εργοδότης επιθυμεί την ανανέωσή της.

- Πιστεύετε ότι ο έλεγχος οικονομικών αναγκών αποτελεί βιώσιμο σύστημα; Πρέπει να εφαρμόζεται με ευέλικτο τρόπο, λαμβάνοντας για παράδειγμα υπόψη περιφερειακά και τομεακά χαρακτηριστικά ή το μέγεθος της συγκεκριμένης εταιρίας;

- Θα πρέπει να υπάρχει μια ελάχιστη περίοδος κατά τη διάρκεια της οποίας μια θέση απασχόλησης θα πρέπει να δημοσιεύεται πριν ένας υποψήφιος υπήκοος τρίτης χώρας να μπορεί να ληφθεί υπόψη για τη θέση;

- Με ποιον άλλο τρόπο θα μπορούσε να αποδειχθεί αποτελεσματικά ότι υπάρχει ανάγκη εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών;

- Ο έλεγχος οικονομικών αναγκών θα πρέπει να επαναλαμβάνεται μετά τη λήξη της άδειας εργασίας, εάν η σύμβαση εργασίας – για την οποία ο εργαζόμενος υπήκοος τρίτης χώρας έχει γίνει δεκτός – έχει/ πρέπει να ανανεωθεί;

Πολλά προαιρετικά συστήματα θα επέτρεπαν μεγαλύτερη ευελιξία: ένα κράτος μέλος θα μπορούσε να θεωρεί ότι ο έλεγχος οικονομικών αναγκών καλύπτεται πάνω από ορισμένο ετήσιο εισόδημα και/ή επίπεδο δεξιοτήτων και/ή ότι δεν απαιτείται απόδειξη ελλείψεων για ορισμένους τομείς ή περιφέρειες που καθορίζονται από το συγκεκριμένο κράτος μέλος (πράσινες κάρτες). Το ίδιο θα μπορούσε να εφαρμόζεται στις ποσοστώσεις εργαζομένων παρέχοντας τοιουτοτρόπως τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να τηρούν τις διεθνείς δεσμεύσεις τους έναντι των τρίτων χωρών.

- Ποια εναλλακτικά προαιρετικά συστήματα θα μπορούσαν να προβλεφθούν;

Μια άλλη δυνατότητα θα ήταν να εφαρμοστεί ένα ευρωπαϊκό σύστημα επιλογής για να καλυφθούν οι ανάγκες ειδικών δεξιοτήτων, ιδιαίτερα σε μια μακροπρόθεσμη προοπτική. Θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένα κοινό πλαίσιο σε ευρωπαϊκή κλίμακα (για παράδειγμα, έτη εμπειρίας, κατάρτιση, γλωσσικές γνώσεις, ύπαρξη προσφοράς απασχόλησης/ελλείψεων εργατικού δυναμικού, γονείς στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, κλπ.) και κάθε κράτος μέλος θα μπορούσε να επιλέγει το κατά πόσο θα το εφαρμόζει και σε μια τέτοια περίπτωση να το προσαρμόζει στις ανάγκες της δικής του αγοράς εργασίας. Εναλλακτικά, θα μπορούσαν να υπάρχουν διάφορα συστήματα, για παράδειγμα ένα σύστημα για τους ελάχιστα ειδικευμένους εργαζόμενους (η προτίμηση θα χορηγείτο για παράδειγμα στα έτη εμπειρίας σε δεδομένο τομέα) και ένα άλλο σύστημα για τους μεσαία/υψηλά ειδικευμένους εργαζόμενους (η προτίμηση θα χορηγείτο για παράδειγμα στην κατάρτιση, και μετά στην εμπειρία) και τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να αποφασίζουν το κατά πόσον θα εφαρμόζουν το ένα ή το άλλο από αυτά τα συστήματα. Ένα τέτοιο σύστημα θα μπορούσε να συνυπάρχει τόσο με τη

φιλοσοφία της «ατομικής αξιολόγησης» όσο και με τις «πράσινες κάρτες». Τέλος, τα κράτη μέλη που επιθυμούν να καθιερώσουν «άδειες αιτούντων εργασία» για ορισμένες δεξιότητες, τομείς, κλπ., θα μπορούσαν να το πράξουν.

Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, θα μπορούσε να προβλεφθεί ένα σύστημα «κέντρου ανταλλαγής πληροφοριών» («clearing-house») που να στηρίζεται για παράδειγμα στις υπηρεσίες που παρέχονται από το EURES. Αυτό το σύστημα θα παρείχε τη δυνατότητα σε έναν εργοδότη να συμβουλεύεται τα βιογραφικά των υποψηφίων όλης της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε περίπτωση ανάγκης εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών. Σε περίπτωση που ένας υποψήφιος ενδείκνυται για τη θέση απασχόλησης, ο υπήκοος τρίτης χώρας θα μπορεί να εξετάζει μέσω της ιστοσελίδας του κράτους μέλους το κατά πόσον πληροί τις προϋποθέσεις και μπορεί να κινήσει τις διαδικασίες για την απόκτηση των αδειών.

- Ένα σύστημα επιλογής θα μπορούσε να αποτελέσει το γενικό κανόνα σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την εισδοχή οικονομικών μεταναστών στην αγορά εργασίας και ποια θα πρέπει να είναι τα σχετικά κριτήρια;

- Πώς θα μπορούσε να δοθεί στους εργοδότες εναλλακτική πρόσβαση στα βιογραφικά των υποψηφίων όλης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πώς το EURES θα μπορούσε να βελτιωθεί στο συγκεκριμένο πλαίσιο;

- Θα πρέπει να προβλεφθεί η δυνατότητα χορήγησης «άδειας αιτούντων απασχόληση»;

2.3. Διαδικασίες εισδοχής για τους ανεξάρτητους εργαζομένους

Θα μπορούσαν επίσης να θεσπιστούν σε ευρωπαϊκή κλίμακα εναρμονισμένες προϋποθέσεις για την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την άσκηση ανεξάρτητης απασχόλησης. Αυτές οι προϋποθέσεις θα είναι διαφορετικές από εκείνες που περιγράφονται στο τμήμα 2.2: για παράδειγμα, θα μπορούσε να ζητηθεί από υπήκοο τρίτης χώρας να υποβάλει λεπτομερές και οικονομικά βιώσιμο επιχειρηματικό σχέδιο, να αποδείξει ότι κατέχει οικονομικούς πόρους και να αποδείξει το επωφελές αποτέλεσμα αυτών των δραστηριοτήτων όσον αφορά την απασχόληση ή την οικονομική ανάπτυξη του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Θα μπορούσαν να εισαχθούν διάφοροι βαθμοί ευελιξίας, όπως η δυνατότητα των κρατών μελών να αποκλείουν ή να προωθούν ορισμένους τομείς, κλπ.

- Η ΕΕ θα πρέπει να διαθέτει κοινούς κανόνες για την εισδοχή των ανεξάρτητων εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών; Εάν ναι, υπό ποιες προϋποθέσεις;

- Θα μπορούσαν να προβλεφθούν πιο ευέλικτες διαδικασίες για τους ανεξάρτητους εργαζομένους που επιθυμούν να εισέλθουν στην ΕΕ για διάστημα μικρότερο του ενός έτους για να εκπληρώσουν ειδική σύμβαση που έχουν συνάψει με ευρωπαίο πελάτη; Σε περίπτωση κατάφασης, ποιες είναι αυτές;

2.4. Αιτήσεις για την έκδοση άδειας/αδειών διαμονής και εργασίας

Μια ενιαία εθνική διαδικασία υποβολής αίτησης για την έκδοση συνδυασμένης άδειας διαμονής και εργασίας (ενιαία διαδικασία) θα μπορούσε να απλουστεύσει τις ισχύουσες διαδικασίες. Όταν απαιτείται θεώρηση εισόδου, τα κράτη μέλη θα μπορούν είτε να συνεχίσουν να αξιώνουν την αρχική θεώρηση εισόδου ή να θεωρούν ότι επαρκεί η έκδοση αυτής της συνδυασμένης άδειας από το προξενείο τους.

Αυτή η άδεια δεν έρχεται σε αντίθεση με τις εσωτερικές πρακτικές των εθνικών διοικήσεων ούτε με τις προϋποθέσεις εισδοχής. Στα περισσότερα κράτη μέλη, οι υπηκόου τρίτων χωρών πρέπει να έχουν στην κατοχή τους άδεια εργασίας πριν να μπορεί να εξεταστεί η αίτησή τους για την έκδοση άδειας διαμονής. Θα μπορούσε ως εκ τούτου να δοθεί η εντύπωση ότι η έκδοση άδειας διαμονής – που να στηρίζεται σε κριτήρια διαφορετικά από εκείνα που εξετάζονται για την άδεια εργασίας – θα καθίστατο σχεδόν αυτόματη στο πλαίσιο αυτής της συνδυασμένης διαδικασίας, γεγονός που δεν αποτελεί πρόθεση της Επιτροπής.

Μια εναλλακτική λύση θα ήταν να μη ρυθμιστεί αυτό το ζήτημα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Μια συμβιβαστική θέση θα ήταν να προταθεί μια ενιαία αίτηση για την άδεια διαμονής και εργασίας ακόμα και εάν στην περίπτωση αυτή προέκυπταν δύο διαφορετικές άδειες εκδιδόμενες δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας.

- Θα πρέπει να υπάρχει συνδυασμένη «άδεια εργασίας-διαμονής» σε ευρωπαϊκό επίπεδο; Ποια είναι τα προτερήματα/μειονεκτήματα;
- Μήπως θα πρέπει να προταθεί μια ενιαία αίτηση (για την άδεια διαμονής και εργασίας);
- Υπάρχουν άλλες εναλλακτικές λύσεις;

2.5. Δυνατότητα αλλαγής εργοδότη/τομέα

Η δυνατότητα αλλαγής εργοδότη και/ή τομέα κατά την πρώτη περίοδο εργασίας στο εσωτερικό της ΕΕ συνδέεται στενά με τον δικαιούχο της άδειας καθώς και με τις προϋποθέσεις εισδοχής του εργαζόμενου (μέρος 2.2). Αν ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει γίνει δεκτός σύμφωνα με ειδικό καθεστώς, η κινητικότητά του μπορεί να περιορισθεί προσωρινά για να αποφευχθούν καταχρήσεις των προϋποθέσεων εισδοχής. Αντίθετα, κανένα πραγματικό πρόβλημα για την οικονομία της χώρας υποδοχής δεν θα δημιουργηθεί εάν ο εργαζόμενος έχει γίνει δεκτός εκτός του πλαισίου τέτοιων καθεστώτων και του προσφερθεί πιο επικερδής εργασία (υποβαλλόμενος εφόσον χρειάζεται στον έλεγχο οικονομικών αναγκών). Όσον αφορά την άδεια, εάν κάτοχος της άδειας είναι ο εργοδότης, ο εργαζόμενος μπορεί ενδεχομένως να αντιμετωπίζει τον κίνδυνο να ελέγχεται αδικαιολόγητα ή ακόμα να αποτελεί «ιδιοκτησία» του μελλοντικού κοινοτικού εργοδότη του.

- Θα πρέπει να υπάρχουν περιορισμοί της κινητικότητας του εργαζομένου υπηκόου τρίτης χώρας στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους διαμονής; Εάν ναι, ποιοι περιορισμοί (εργοδότης, τομέας, περιοχή, κλπ.),υπό ποίες προϋποθέσεις και για πόσο χρονικό διάστημα;
- Ποιος θα πρέπει να είναι κάτοχος της άδειας; Ο εργοδότης, ο εργαζόμενος ή από κοινού;

2.6. Δικαιώματα

Οι μετανάστες εργαζόμενοι πρέπει να έχουν ασφαλές νομικό καθεστώς[12], ανεξάρτητα από το κατά πόσον επιθυμούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής ή να αποκτήσουν πιο μόνιμο καθεστώς. Οι εργαζόμενοι υπήκοοι τρίτης χώρας πρέπει να τυγχάνουν της ίδιας μεταχείρισης με αυτή που επιφυλάσσεται στους πολίτες της ΕΕ, ιδιαίτερα όσον αφορά ορισμένα θεμελιώδη κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, πριν να μπορέσουν να αποκτήσουν το καθεστώς του κατοίκου μακράς διάρκειας Αυτό το καθεστώς συνεπάγεται ένα πλέον εκτεταμένο σύνολο δικαιωμάτων, σύμφωνα με την αρχή της διαφοροποίησης των δικαιωμάτων σε συνάρτηση με τη διάρκεια της διαμονής.

- Ποια ειδικά δικαιώματα θα πρέπει να χορηγηθούν στους υπηκόους τρίτης χώρας που εργάζονται προσωρινά στο εσωτερικό της ΕΕ;
- Η αναγνώριση ορισμένων δικαιωμάτων θα πρέπει να εξαρτάται από μια ελάχιστη διαμονή; Εάν ναι, ποια είναι αυτά τα δικαιώματα και ποια η διάρκεια της διαμονής;
- Θα πρέπει να προβλεφθούν κίνητρα – για παράδειγμα, καλύτερες προϋποθέσεις για την οικογενειακή επανένωση ή για την απόκτηση του καθεστώτος κατοίκου μακράς διάρκειας – προοριζόμενα να προσελκύσουν ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών; Εάν ναι, αναφέρετε τους λόγους και τα κίνητρα.

2.7. Συνοδευτικά μέτρα: ένταξη, επιστροφή και συνεργασία με τις τρίτες χώρες

Όπως τονίστηκε σε πολλές ανακοινώσεις της Επιτροπής[13] και στα συμπεράσματα του Συμβουλίου για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη της 19ης Μαΐου 2003 μια αποτελεσματική ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα της οικονομικής μετανάστευσης προϋποθέτει ότι οι μεταναστευτικές ροές θα αποτελούν αντικείμενο διαχείρισης σε συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, λαμβάνοντας υπόψη την πραγματικότητά τους και τις ανάγκες τους. Τα λαμβανόμενα μέτρα πρέπει να συνοδεύονται από ισχυρές πολιτικές για την ένταξη των μεταναστών που έχουν γίνει δεκτοί.

Η συνεργασία με τις τρίτες χώρες για να διευκολυνθεί η νόμιμη μετανάστευση καθώς και η κοινωνική και οικονομική ένταξη των δυνάμει μεταναστών πρέπει κατά συνέπεια να ασχολείται με σειρές ζητημάτων, όπως η έξοδος επιστημονικού προσωπικού («εγκεφάλων»), το γεγονός ότι οι χώρες καταγωγής επενδύουν στην ανάπτυξη δεξιοτήτων ατόμων τα οποία στη συνέχεια θα εγκαταλείψουν την εθνική τους οικονομία και κοινωνία, η δυσκολία την οποία αντιμετωπίζουν οι μετανάστες για να διατηρήσουν τους κοινωνικούς και πολιτιστικούς δεσμούς, κλπ. Είναι σημαντικό να συζητηθεί ο τρόπος με τον οποίο θα εξεταστούν αυτά τα ζητήματα και επίσης να αναζητηθούν μέτρα για να διευκολυνθεί η επιστροφή των προσωρινών εργαζόμενων μετά τη λήξη της σύμβασής τους και η ένταξή τους στην κοινωνία

---

12 Η νομοθεσία της ΕΕ προβλέπει ήδη ορισμένα δικαιώματα, π.χ εκείνα που προβλέπονται από την οδηγία του Συμβουλίου 2003/109/ΕΚ (μακροχρόνιοι κάτοικοι), τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 859/2003 του Συμβουλίου που επεκτείνει τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 (συντονισμός της κοινωνικής ασφάλισης) και τις δυο οδηγίες κατά της διακριτικής μεταχείρισης (οδηγία 2000/43/ΕΚ και οδηγία 2000/78/ΕΚ). Επιπλέον, οι κοινοτικές οδηγίες που αφορούν ζητήματα όπως η ασφάλεια και η υγεία στην εργασία ή οι συνθήκες εργασίας εφαρμόζονται κατ'αρχήν σε όλους τους εργαζόμενους ανεξαρτήτως υπηκοότητας. Το ίδιο ισχύει για τα περισσότερα από τα άρθρα του Ευρωπαϊκού Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων.

13 COM(2004) 412; COM(2002)703.

καταγωγής. Πιθανά μέτρα για να ενθαρρυνθούν προνομιακές καταστάσεις και/ή να αντισταθμισθούν αρνητικές καταστάσεις που μπορούν ενδεχομένως να προκύψουν θα μπορούσαν να είναι τα ακόλουθα: χορήγηση ενημερωμένων πληροφοριών για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής στην ΕΕ· δημιουργία κέντρων κατάρτισης και πρόσληψης στις χώρες καταγωγής για τις δεξιότητες για τις οποίες υπάρχει ανάγκη σε ευρωπαϊκό επίπεδο και για την πολιτιστική και γλωσσική κατάρτιση· δημιουργία βάσης δεδομένων ανάλογα με τις δεξιότητες/το επάγγελμα/τον τομέα (χαρτοφυλάκιο ικανοτήτων) των ενδεχόμενων μεταναστών· διευκόλυνση των εμβασμάτων· αποζημίωση των τρίτων χωρών για τα έξοδα κατάρτισης των μεταναστών που εγκαταλείπουν τη χώρα τους για την ΕΕ. Ένα άλλο ζήτημα είναι το κατά πόσον μπορεί να χορηγηθεί σε ορισμένες τρίτες χώρες προτίμηση για την εισδοχή των υπηκόων τους στο πλαίσιο συμφωνιών ενισχυμένης συνεργασίας.

Επιπλέον, όπως τονίστηκε στην πρώτη ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη, η ΕΕ πρέπει να εξακολουθήσει τις προσπάθειές της για να προωθήσει την καλύτερη ένταξη των παρόντων και μελλοντικών μεταναστών, τόσο στην αγορά εργασίας όσο και στην κοινωνία υποδοχής εν γένει. Εισαγωγικά προγράμματα για νεοαφιχθέντες μετανάστες, που να καλύπτουν κυρίως τη γλωσσική κατάρτιση, την αγωγή του πολίτη και την πληροφόρηση για τους θεμελιώδεις κανόνες και αξίες που ισχύουν στην κοινωνία υποδοχής – αποκτούν σημασία σε όλα τα κράτη μέλη..

- Ποιο είδος συνοδευτικών μέτρων θα πρέπει να προβλεφθεί για να διευκολυνθεί η εισδοχή και η ένταξη των οικονομικών μεταναστών, τόσο στην ΕΕ όσο και στις χώρες καταγωγής;
- Σύμφωνα με τις πολιτικές ανάπτυξης της ΕΕ, τι θα μπορούσε να κάνει η ΕΕ για να ενθαρρύνει την κυκλοφορία επιστημονικού προσωπικού («εγκεφάλων») και να αντισταθμίσει τα ενδεχόμενα αρνητικά αποτελέσματα της διαρροής εγκεφάλων;
- Οι αναπτυσσόμενες χώρες θα πρέπει να αποζημιώνονται (από ποιον και πως) για την επένδυσή τους σε ανθρώπινο κεφάλαιο το οποίο μεταναστεύει προς την ΕΕ; Πως μπορούν να περιοριστούν αυτά τα αρνητικά αποτελέσματα;
- Θα πρέπει να υποχρεωθούν οι χώρες καταγωγής και υποδοχής να εξασφαλίζουν την επιστροφή των προσωρινών οικονομικών μεταναστών; Εάν ναι, υπό ποιες συνθήκες;
- Πώς μπορεί να πραγματοποιηθεί η επιστροφή για το αμοιβαίο καλό της χώρας καταγωγής και υποδοχής;
- Πρέπει να χορηγηθεί σε ορισμένες τρίτες χώρες προτίμηση όσον αφορά την εισδοχή και με ποιο τρόπο;
- Αυτές οι προτιμήσεις θα πρέπει να συνδέονται με ειδικά πλαίσια, όπως η ευρωπαϊκή πολιτική γειτνίασης ή οι προ της διεύρυνσης στρατηγικές;

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η Επιτροπή θεωρεί την εισδοχή οικονομικών μεταναστών ως τον ακρογωνιαίο λίθο κάθε πολιτικής μετανάστευσης και θεωρεί ότι είναι κατά συνέπεια απαραίτητο να εξεταστεί αυτό το ζήτημα σε ευρωπαϊκό επίπεδο στο πλαίσιο της σταδιακής επεξεργασίας μιας συνεκτικής κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης. Στην παρούσα Πράσινη Βίβλο, η Επιτροπή

προσπάθησε να περιγράψει τα κύρια διακυβευόμενα και πρότεινε ορισμένες λύσεις που θα μπορούν να συνθέσουν ένα κοινό κοινοτικό πλαίσιο. Αυτό το σύστημα θα πρέπει να είναι διαφανές, μη γραφειοκρατικό και πλήρως λειτουργικό. Θα πρέπει να λειτουργεί προς το συμφέρον όλων των μερών: των μεταναστών, των χωρών καταγωγής και των χωρών υποδοχής. Εφόσον εντατικοποιεί την πολιτική της με σκοπό να προσελκύσει οικονομικούς μετανάστες και να διευκολύνει την εισδοχή, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της οφείλουν να δώσουν ιδιαίτερη προσοχή στα πιθανά αρνητικά αποτελέσματα που μπορεί να έχει μια τέτοια έξοδος για τη χώρα καταγωγής.

Ο κύριος στόχος της παρούσας Πράσινης Βίβλου είναι να προκαλέσει αντιδράσεις και να ξεκινήσει ευρεία συζήτηση μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων φορέων. Το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Επιτροπή των Περιφερειών, οι εθνικές περιφερειακές και τοπικές αρχές, οι κοινωνικοί εταίροι (συμπεριλαμβανομένων των ενώσεων εργοδοτών και των συνδικαλιστικών οργανώσεων), οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι υποψήφιες χώρες, οι εταίροι τρίτων χωρών, τα πανεπιστήμια και άλλα άτομα και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών καλούνται να συμβάλλουν. Μετά το πέρας αυτής της συνολικής διαδικασίας διαβούλευσης, η Επιτροπή θα υποβάλει, μέχρι τα τέλη του 2005, ένα σχέδιο δράσης για τη νόμιμη μετανάστευση και τις διαδικασίες εισδοχής, όπως ορίζεται στο Πρόγραμμα της Χάγης.

Με σκοπό την προετοιμασία δημόσιας συζήτησης για την οικονομική μετανάστευση το 2005, η Επιτροπή καλεί όλους τους ενδιαφερομένους να αποστείλουν τις παρατηρήσεις τους γραπτά πριν από την 15η Απριλίου 2005 στην ακόλουθη διεύθυνση

The Director General

Directorate General Justice, Freedom and Security

European Commission

B-1049 Brussels

jls-economic-migration@cec.eu.int

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

BIBLIOGRAPHY

***A. Legislative instruments and proposals*:**

(1) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(2) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006);

(3) Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purpose of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service - COM(2002) 548; political agreement reached in March 2004;

(4) Proposal for a Council Directive on a specific admission procedure for third country researchers - COM(2004) 178;

(5) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities - COM(2001) 386;

(6) Council Regulation (EEC) n°1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference");

(7) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(8) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(9) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.

B. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission "Study on the links between legal and illegal immigration" - COM (2004) 412 final;

(2) First Annual Report on Migration and Integration - COM(2004) 508 final;

(3) Communication from the Commission on immigration, integration and employment - COM(2003) 336 final;

(4) Communication from the Commission on integrating migration issues in the EU's relations with third countries - COM(2002) 703 final.

C. Studies:

(1) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC.

(2) Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.