

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Μετανάστευση λειτουργεί με απόφαση της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, που της έχει αναθέσει την αρμοδιότητα της ανάπτυξης της συνεργασίας στην Ευρώπη για τη μετανάστευση, για το καθεστώς και την κοινωνική ένταξη των πληθυσμών με μεταναστευτικό υπόβαθρο και των προσφύγων και για τις σχέσεις μεταξύ των κοινοτήτων. Στόχος της Επιτροπής είναι να επηρεάζει τις κυβερνητικές πολιτικές και πρακτικές των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Επομένως, απευθύνεται κυρίως στα κυβερνητικά στελέχη που έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες καθώς και στους δημόσιους λειτουργούς που σε τοπικό και εθνικό επίπεδο είναι αρμόδιοι για την παροχή υπηρεσιών στους μετανάστες.

Ο όρος «μετανάστης» στο έργο της Επιτροπής έχει ευρεία έννοια και ανάλογα με το περιεχόμενο των εγγράφων της αναφέρεται στους μετανάστες, στους παλιννοστούντες, στους πρόσφυγες και στους εκτοπισμένους καθώς και σε πρόσωπα με μεταναστευτικό υπόβαθρο και / ή σε μέλη εθνοτικών μειονοτήτων που δημιουργήθηκαν λόγω μεταναστευτικών μετακινήσεων.

Απόδοση στην ελληνική των διακηρύξεων και/ή τελικών ανακοινωθέντων πρόσφατων διασκέψεων που οργανώθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Μετανάστευση: Έρικα Καλαντζή.

### **Περιεχόμενα**

7 <sup>η</sup> Διάσκεψη των Αρμόδιων για τη Μετανάστευση Υπουργών (Ελσίνκι 2002)	Οι μετανάστες στις κοινωνίες μας: οι πολιτικές του XXI αιώνα
8η Διάσκεψη των Αρμόδιων για τη Μετανάστευση Υπουργών (Κίεβο 2008)	Οικονομική μετανάστευση, κοινωνική συνοχή και ανάπτυξη: προς μια ολοκληρωμένη προσέγγιση
Περιφερειακή Διάσκεψη της Κωνσταντινούπολης (2004)	Μετανάστες στις χώρες διέλευσης: κοινή ευθύνη διαχείρισης και προστασίας

## 7<sup>η</sup> Διάσκεψη των Αρμόδιων για τη Μετανάστευση Υπουργών

### του Συμβουλίου της Ευρώπης

Ελσίνκι, 16-17 Σεπτεμβρίου 2002

#### Τελική Διακήρυξη

1. Μετά από πρόσκληση της κυβέρνησης της Φιλανδίας η 7<sup>η</sup> Διάσκεψη των Αρμόδιων για τη Μετανάστευση Ευρωπαίων Υπουργών πραγματοποιήθηκε στο Ελσίνκι στις 16 και 17 Σεπτεμβρίου 2002 υπό την προεδρία του πρώην Φιλανδού πρωθυπουργού, κυρίου Μ.Η. Holkeri.

2. Η Διάσκεψη εξέλεξε αντιπροέδρους την κυρία Τ. Filaton, Φιλανδή υπουργό Εργασίας και την κυρία Ε. Rehn πρώην Φιλανδή υπουργό Άμυνας και Αρμόδια για Θέματα Ισότητας.

3. Στη Διάσκεψη συμμετείχαν οι Υπουργοί των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης ή οι αντιπρόσωποί τους<sup>1</sup>, καθώς και οι ομόλογοί τους του Βατικανού, της Ιαπωνίας, της Αλγερίας, της Αιγύπτου, του Μαρόκου και της Τυνησίας, η Επιτροπή Υπουργών, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Επιτροπή των Τοπικών και Περιφερειακών Εξουσιών της Ευρώπης, ο Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και η Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4. Συμμετείχαν ως παρατηρητές το Διεθνές Γραφείο Εργασίας, η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, ο Οργανισμός του Ο.Η.Ε. για την Εκπαίδευση, την Επιστήμη και τον Πολιτισμό (UNESCO), η Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών (ΑΕΛΕ), ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, οι Διακυβερνητικές Διαβουλεύσεις για τις Πολιτικές που αφορούν στο Άσυλο, στους Πρόσφυγες και στη Μετανάστευση, η Ομάδα της Βουδαπέστης, η Επιτροπή των Εκκλησιών για τους Μετανάστες στην Ευρώπη, η Διεθνής Καθολική Επιτροπή Μετανάστευσης, η Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία των Συνδικάτων και η Ένωση των Συνομοσπονδιών της Βιομηχανίας και των Εργαζομένων στην Ευρώπη.

5. Το θέμα της Διάσκεψης ήταν :

#### **«Οι μετανάστες στις κοινωνίες μας: οι πολιτικές του XXI αιώνα»**

6. Οι Υπουργοί μίλησαν για τα ακόλουθα θέματα: οι προκλήσεις των πολιτικών ενσωμάτωσης, διαχείρισης της μετανάστευσης και μέσα αντιμετώπισής τους.

7. Οι Υπουργοί παρατήρησαν ότι στη διάρκεια του προηγούμενου αιώνα η Ευρώπη ήταν περιοχή υποδοχής μεταναστών κάθε μορφής. Εδώ και αρκετά χρόνια, οι διώξεις, ο πόλεμος, οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι πολιτικές, εθνοτικές ή θρησκευτικές συγκρούσεις και οι οικονομικές, κοινωνικές και δημογραφικές ανισορροπίες σε πολλές περιοχές του κόσμου ανάγκασαν εκατομμύρια ανθρώπους να εγκαταλείψουν τις πατρίδες τους με στόχο την είσοδο και την εγκατάστασή τους σε άλλα κράτη, συμπεριλαμβανομένων των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης.

8. Δεν έχει σταματήσει η παράνομη μετανάστευση και οι παράνομοι μετανάστες ζουν συνήθως σε ιδιαίτερα επικίνδυνες συνθήκες, στο έλεος εγκληματικών στοιχείων που πρωταγωνιστούν στο εμπόριο ανθρώπων για την εξασφάλιση εργατικού δυναμικού ή τη σεξουαλική εκμετάλλευση.

9. Η οικονομική, κοινωνική, πολιτισμική και πολιτική ενσωμάτωση των μεταναστών που είναι νόμιμα εγκατεστημένοι στις ευρωπαϊκές χώρες αποτελεί ένα στοιχείο κοινωνικής συνοχής για

<sup>1</sup> Κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι: Άγιος Μαρίνος, Αζερμπαϊτζάν, Αλβανία, Ανδόρα, Αρμενία, Αυστρία, Βέλγιο, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Βουλγαρία, Γαλλία, Γερμανία, Γεωργία, Δανία, Ελβετία, Ελλάδα, Εσθονία, Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, Ιρλανδία, Ισλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Κροατία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λιχτενστάϊν, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Μολδαβία, Νορβηγία, Ουγγαρία, Ουκρανία, Πολωνία, Πορτογαλία, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Ρουμανία, Ρωσία, Σλοβακία, Σλοβενία, Σουηδία, Τουρκία, Τσεχία, Φιλανδία.

τις χώρες υποδοχής. Αυτή η ενσωμάτωση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί παρά με την εφαρμογή μιας πολιτικής σφαιρικής και συνεκτικής που επιτρέπει τη βελτίωση των διακοινοτικών σχέσεων και συμβάλει στην καλλίτερη συνεννόηση των μεταναστών με την κοινωνία υποδοχής.

10. Τα γεγονότα της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2001 δημιούργησαν αρνητικές εντυπώσεις για την εικόνα κάποιων μεταναστών και μειονοτικών εθνοτικών ομάδων. Υπάρχει λοιπόν κίνδυνος πυροδότησης της διακριτικής μεταχείρισης και της ξενοφοβίας. Μια ενορχηστρωμένη προσπάθεια των δημόσιων εξουσιών και όλων των παραγόντων της κοινωνίας (πολιτικών, τοπικών ενώσεων, εκπαιδευτικών και κοινωνικών φορέων, Μ.Μ.Ε. και μη κυβερνητικών οργανώσεων) θα επέτρεπε την καταπολέμηση της διάκρισης και της ξενοφοβίας και θα συνέβαλε ενεργά στην ενημέρωση της κοινής γνώμης ώστε η πλειοψηφία του πληθυσμού να μην συνδέει τους μετανάστες με την εγκληματικότητα.

11. Το Συμβούλιο της Ευρώπης παρέχει στα ευρωπαϊκά κράτη μια καταπληκτική πλατφόρμα επεξεργασίας πολιτικών στον τομέα της μετανάστευσης και της ενσωμάτωσης, στηριγμένων στα δικαιώματα του ανθρώπου, στη δημοκρατία και στο κράτος δικαίου.

12. Η Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης, σύμφωνα με το Καταστατικό της, εξετάζει κατά προτεραιότητα ζητήματα παροχής βοήθειας προς τους πρόσφυγες, τους εκτοπισμένους και τους μετανάστες. Η Τράπεζα χορηγεί δάνεια για επενδυτικά προγράμματα που επιτρέπουν στα κράτη μέλη να εφαρμόσουν πολιτική κατάλληλη για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της μετανάστευσης και των προσφύγων. Αυτά τα προγράμματα έχουν ως στόχο τη μακροπρόθεσμη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων και την επιτυχία της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών που φθάνουν στην Ευρώπη.

13. Οι Υπουργοί σημείωσαν την πρόταση του Γενικού Γραμματέα για τη δημιουργία μιας δομής που θα εφαρμόσει και θα παρακολουθήσει τη στρατηγική διαχείρισης της μετανάστευσης.

14. Το Συμβούλιο της Ευρώπης υιοθέτησε πολλά νομικά κείμενα και πρότεινε στα κράτη μέλη στρατηγικές για τη διαμόρφωση συνεκτικών και ενσωματωμένων πολιτικών. Αυτά τα κείμενα αποτελούν ισχυρή βάση για την ανάπτυξη των πολιτικών.

15. Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν δεσμευθεί να αναπτύξουν μια κοινή πολιτική ασύλου και μετανάστευσης και πρόκειται να υιοθετηθεί η ευρωπαϊκή νομοθεσία που θα ρυθμίζει αυτούς τους τομείς.

16. Τα ευρωπαϊκά κράτη εκφράζουν την ικανοποίησή τους γιατί οι νόμιμοι μετανάστες που ζουν στην Ευρωπαϊκή ήπειρο συμβάλουν στην πολιτισμική ποικιλία και στην οικονομική και κοινωνική της ανάπτυξη. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να προάγουν την πλήρη ενσωμάτωση των μεταναστών με βάση τις αμοιβαίες υποχρεώσεις των μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής. Όμως, η παράνομη μετανάστευση μπορεί να απειλήσει τα δικαιώματα των μεταναστών και να θέσει σε κίνδυνο την κοινωνική συνοχή.

17. Καθίσταται όλο και περισσότερο προφανές ότι οι πολιτικές και οι στρατηγικές που επεξεργάζονται τα κράτη υποδοχής θα ήσαν αποτελεσματικότερες εάν οι χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού συνεργάζονταν στενότερα και υιοθετούσαν τη διαδικασία του διαλόγου για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της μετανάστευσης.

18. Έχοντας συνειδητοποιήσει αυτές τις εξελίξεις και αποφασισμένοι να στηρίξουμε στον αιώνα που άρχισε τη διαδικασία ενσωμάτωσης που θα οδηγήσει στη δημιουργία μιας Ευρώπης αλληλέγγυας και πολύ-πολιτισμικής.

Εμείς, οι Αρμόδιοι για Θέματα Μετανάστευσης Υπουργοί των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης,

## **ΔΕΣΜΕΥΟΜΑΣΤΕ:**

### **Γενικές Αρχές**

19. να αναπτύξουμε και να εφαρμόσουμε πολιτικές μετανάστευσης και ενσωμάτωσης στηριγμένες στις αρχές του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, στη δημοκρατία και στο κράτος δικαίου ώστε να διασφαλισθούν η νόμιμη μετανάστευση, η κοινωνική συνοχή και ο σεβασμός του ατόμου,

20. να θεωρήσουμε την ενσωμάτωση ως αμφίδρομη διαδικασία που στηρίζεται στη αμοιβαία αποδεκτή βούληση των μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής,

21. να προάγουμε τις αρχές της ανοχής και της μη διάκρισης και να περιορίσουμε όλες τις πολιτικές και πρακτικές διακριτικής μεταχείρισης που είναι ασυμβίβαστες με τα διεθνή κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου,

22. να εξασφαλίσουμε για τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο το σεβασμό όλων των διατάξεων της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και του Πρωτοκόλλου του 1967 καθώς και των σχετικών κειμένων του Συμβουλίου της Ευρώπης και να υιοθετήσουμε, ανάλογα με την περίπτωση, για όσους έχουν ανάγκη, άλλες μορφές προστασίας, όπως είναι η προσωρινή και/ ή η επικουρική προστασία,

23. να προάγουμε την ειρήνη, την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη στον κόσμο ώστε να δημιουργηθούν καλλίτερες συνθήκες για το μέλλον και να περιορίσουμε την ανάγκη των λαών να διαφεύγουν καταστάσεις πολέμου, φτώχειας και παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

### **Οι προκλήσεις της πολιτικής ενσωμάτωσης**

#### **Διαχείριση της διαφορετικότητας σε μια δημοκρατική κοινωνία**

24. Λαμβάνοντας υπόψη τις εκθέσεις «Ποικιλία και συνοχή: οι νέες προκλήσεις για την ενσωμάτωση των μεταναστών και των μειονοτήτων» και «Πλαίσιο των πολιτικών ενσωμάτωσης» να προάγουμε κοινωνίες βασισμένες στην ισότητα των δικαιωμάτων, των υποχρεώσεων και των ευκαιριών, στο σεβασμό των κοινών αξιών που είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένες με την δημοκρατική κοινωνία και την πολύ-πολιτισμικότητα,

25. να προάγουμε μια κοινωνία φιλόξενη και ανοικτή και να ενθαρρύνουμε τη συμμετοχή των νόμιμων μεταναστών στην οικονομική, κοινωνική, πολιτισμική και πολιτική ζωή:

α. αναγνωρίζοντας τη θετική συμβολή τους στην κοινωνία,

β. συνδέοντας την κοινότητα υποδοχής και τους μετανάστες με δραστηριότητες που έχουν ως στόχο την προαγωγή της αμοιβαίας κατανόησης,

γ. ενθαρρύνοντας τους μετανάστες και την κοινωνία υποδοχής να συνεργαστούν, σε τοπικό επίπεδο, για την ανάπτυξη της κοινωνίας,

δ. εφαρμόζοντας προγράμματα υποδοχής για τους νέο-αφικνούμενους μετανάστες προκειμένου να ενθαρρυνθούν ενεργά να μάθουν τη γλώσσα τη χώρας υποδοχής καθώς και να κατανοήσουν και να σεβαστούν τους θεσμούς και τις θεμελιώδεις αξίες της κοινωνίας υποδοχής,

ε. εκπαιδεύοντας τους δημόσιους υπαλλήλους ώστε να κατανοήσουν και να εκτιμήσουν την αξία της εθνοτικής και πολιτισμικής ποικιλίας και να ενημερωθούν για την πολιτική ισότητας των φύλων,

στ. υιοθετώντας τα κατάλληλα μέτρα που λαμβάνουν υπόψη τις ανάγκες των ευάλωτων ομάδων, όπως των παιδιών, των ηλικιωμένων, των ανάπηρων, των ψυχικά ή σωματικά τραυματισμένων από τα βασανιστήρια και τους πολέμους,

ζ. διασφαλίζοντας την οικογενειακή συνένωση και την απονομή της υπηκοότητας/ιθαγένειας της χώρας υποδοχής στους μακροχρόνια διαμένοντες μετανάστες και στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και τη Σύσταση R (2002) 4 της Επιτροπής

Υπουργών που αφορά στο νομικό καθεστώς όσων έχουν εισέλθει στη χώρα υποδοχής για λόγους οικογενειακής συνένωσης.

26. να προάγουμε μεταξύ άλλων την ισότητα της πρόσβασης των νόμιμων μεταναστών στην απασχόληση:

α. διευκολύνοντας την αξιολόγηση των ικανοτήτων και των προσόντων και την πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση, μεταξύ άλλων, υπογραμμίζοντας τη σημασία της αναγνώρισης των προσόντων και των επαγγελματικών ικανοτήτων,

β. αναγνωρίζοντας τα διπλώματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο,

γ. εξασφαλίζοντας την ισότητα της μεταχείρισης στην πρόσληψη, στην επαγγελματική εξέλιξη, στις συνθήκες εργασίας και στη μισθοδοσία,

δ. εισάγοντας τη διαχείριση της πολύ-πολιτισμικότητας στην πολιτική του ανθρώπινου δυναμικού των επιχειρήσεων και των κυβερνητικών και μη κυβερνητικών οργανώσεων,

ε. ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή των μεταναστών στα συνδικάτα και στις επιτροπές των επιχειρήσεων, συμβάλλοντας έτσι στην ενσωμάτωσή τους στο χώρο της εργασίας.

27. να ενισχύσουμε τις ρυθμίσεις και την εφαρμογή αξιοπρεπών συνθηκών εργασίας σύμφωνων με τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς κανόνες ώστε να αποφευχθούν η εκμετάλλευση, η παράνομη εργασία και να περιοριστεί ο άνισος ανταγωνισμός των εργαζόμενων πολιτών των χωρών υποδοχής.

28. να ενισχύσουμε τη νομοθεσία και τα πρακτικά μέτρα για την καταπολέμηση της βίας και της διακριτικής μεταχείρισης συμπεριλαμβανομένης παρενόχλησης των μεταναστών στο χώρο εργασίας λαμβάνοντας υπόψη τα σχετικά κείμενα του Συμβουλίου της Ευρώπης, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων διεθνών θεσμών.

### **Οι προκλήσεις των πολιτικών διαχείρισης της μετανάστευσης**

29. Λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση «Προς μια στρατηγική διαχείρισης της μετανάστευσης» να προάγουμε μια στρατηγική διαχείρισης της μετανάστευσης και να ενισχύσουμε το διάλογο για την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών θεμάτων.

30. να αναπτύξουμε μεταξύ άλλων τρόπους νόμιμης μετανάστευσης:

α. ακολουθώντας πολιτικές ανοικτές και διάφανες για τη μετανάστευση του εργατικού δυναμικού και υιοθετώντας, εάν είναι αναγκαίο, διατάξεις για το νομικό καθεστώς των εποχικών εργαζομένων,

β. υιοθετώντας σαφείς κανόνες για την πρόσληψη και το νομικό καθεστώς του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, μόνιμου ή προσωρινού, λαμβάνοντας εξίσου υπόψη τις επιθυμίες των μεταναστών (βελτίωση της εξειδίκευσης και συνεχή κατάρτιση, προετοιμασία και βοήθεια για την επιστροφή και ανανέωση των συμβάσεων για διαστήματα σαφώς καθορισμένα),

γ. παρέχοντας στους εν δυνάμει μετανάστες σαφείς και ολοκληρωμένες πληροφορίες, εάν είναι εφικτό σε γλώσσα που κατανοούν, για τις συνθήκες εισόδου, παραμονής και εργασίας, τις συνθήκες της ζωής και τον πολιτισμό της χώρας προορισμού, το πολιτικό και νομικό σύστημα (κανονισμούς που διέπουν τη μετανάστευση), την κατάσταση της αγοράς εργασίας.

31. να καταπολεμήσουμε μεταξύ άλλων τη διακίνηση και το εμπόριο ανθρώπων και την εκμετάλλευση των μεταναστών:

α. αναπτύσσοντας εθνικές πολιτικές και σχέδια δράσης για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική προστασία και βοήθεια στα θύματα της εμπορίας και της διακίνησης, και ιδίως στις γυναίκες και στα παιδιά καθώς και στους ασυνόδευτους ανήλικους,

β. προάγοντας εκστρατείες ενημέρωσης για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων,

γ. προάγοντας την έρευνα και την ανάλυση των λύσεων που εφάρμοσαν τα κράτη μέλη για να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης και της διακίνησης ανθρώπων στις χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού,

δ. υιοθετώντας βαρύτερες ποινές για τους λαθροδιακινητές, ενισχύοντας τον έλεγχο στους ευαίσθητους τομείς, προβλέποντας κυρώσεις για τους εργοδότες και αναζητώντας ευέλικτες και ανθρώπινες λύσεις για το σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας των παράνομων μεταναστών,

ε. διασφαλίζοντας ότι η επιστροφή των ενδιαφερομένων στις χώρες καταγωγής τους πραγματοποιείται σε συνθήκες αξιοπρέπειας και ασφάλειας και με σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ειδικότερα όσον αφορά στο δικαίωμα σε ιδιωτική και οικογενειακή ζωή.

32. να υιοθετήσουμε διαδικασία στενών και διαρκών διμερών και πολυμερών συνεργασιών μεταξύ των κρατών υποδοχής, καταγωγής και διέλευσης:

α. για τη βελτίωση του συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, των δικτύων του οργανωμένου εγκλήματος και του εμπορίου ανθρωπίνων υπάρξεων,

β. για την πρόληψη των παράνομης μετανάστευσης ενισχύοντας του νομικούς μηχανισμούς (ποινικούς, φορολογικούς και αστικούς),

γ. για την αποτελεσματική καταπολέμηση των λαθρεμπόρων και των συμμοριών οργανωμένου εγκλήματος σε συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης,

δ. για την αντιμετώπιση του προβλήματος της παράνομης μετανάστευσης σε συνεργασία με άλλες χώρες (χώρες διέλευσης και καταγωγής) προκειμένου να βρεθούν κατάλληλες λύσεις διεπόμενες από το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

#### **ΕΝΘΑΡΡΥΝΟΥΜΕ**

33. τα κράτη μέλη που δεν το έχουν ήδη πράξει να εξετάσουν τη δυνατότητα υπογραφής και / ή κύρωσης:

- Της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Καθεστώς του Μετανάστη Εργαζόμενου (ETS 93)

- Της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Εγκατάστασης (ETS 19),

- Της Σύμβασης για την Αναγνώριση των Προσόντων για τη Ανώτατη Παιδεία στην Ευρώπη (ETS 165),

- Της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας για το Οικόσιτο Προσωπικό (ETS 68),

- Της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Κοινωνική και Ιατρική Βοήθεια και του Πρωτοκόλλου της (ETS 14),

- Της Προσωρινής Συμφωνίας για Καθεστώτα της Κοινωνικής Ασφάλισης των Ηλικιωμένων, των Αναπήρων και των Επιζώντων και του Πρωτοκόλλου της (ETS 12),

- Της Προσωρινής Συμφωνίας για την Κοινωνική Ασφάλιση με Εξαίρεση τα Καθεστώτα που αφορούν στους Ηλικιωμένους, στους Ανάπηρους και στους Επιζώντες και του Πρωτοκόλλου της (ETS 13),

- Της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Κοινωνική Ασφάλιση (ETS 78) και του Συμπληρωματικού Πρωτοκόλλου της,

- Του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου του (ETS 35 και 128),

- Του Αναθεωρημένου Κοινωνικού Χάρτη (ETS 163),

- Της Σύμβασης για τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ETS 144),

- Της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ιθαγένειας (ETS 166),

- Του Πρωτοκόλλου Νο. 12 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου,

- Κάθε άλλου νομικού κειμένου του Συμβουλίου της Ευρώπης, του οποίου οι διατάξεις μπορεί να βελτιώσουν την κατάσταση των αλλοδαπών.

34. τα κράτη μέλη που δεν το έχουν ήδη πράξει να εξετάσουν τη δυνατότητα προσχώρησης στη Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης,

35. τα κράτη μέλη της Τράπεζας Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης να αξιοποιήσουν στο έπακρο όλες τις παρεχόμενες από την Τράπεζα ευκαιρίες και να προτείνουν επενδυτικά προ-

γράμματα που επιτρέπουν την κοινωνική ενσωμάτωση των προσφύγων ή των μεταναστών στη χώρα υποδοχής ή τον εθελοντικό επαναπατρισμό τους στη χώρα καταγωγής τους.

## **ΣΥΣΤΗΝΟΥΜΕ**

26. στην Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης να θέσει σε εφαρμογή το ακόλουθο Σχέδιο Δράσης:

### **Διεθνής και περιφερειακή συνεργασία**

- Λαμβάνοντας υπόψη τις διμερείς και πολυμερείς συμφωνίες που αφορούν στη μετανάστευση να ενισχύσει το διάλογο και τη συνεργασία με τα κράτη μέλη, και ανάλογα με την περίπτωση, τα κράτη που δεν είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και να υιοθετήσει μέτρα για τον εντοπισμό των πιθανών νομικών κενών,
- Να αναπτύξει στενότερη και διαρκή συνεργασία με τους διεθνείς οργανισμούς και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις,
- Να επεξεργαστεί συμφωνίες συνεργασίας μεταξύ των χωρών καταγωγής και υποδοχής με στόχο την αναβάθμιση ή την μεταφορά των ικανοτήτων των μεταναστών,
- Να αναπτύξει προγράμματα με τις χώρες άλλων περιοχών για την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών.

### **Δημογραφική διάσταση της μετανάστευσης**

- Να προτείνει μέτρα μακροπρόθεσμης πολιτικής για τη μετανάστευση και την ενσωμάτωση και να υλοποιήσει τις προσήκουσες στατιστικές έρευνες για την καλλίτερη κατανόηση:
  - της δυναμικής των μεταναστευτικών ρευμάτων και των πληθυσμών των μεταναστών που δέχονται τα κράτη μέλη,
  - των απαιτήσεων της αγοράς εργασίας.
- Να διευκολύνει και να εναρμονίσει τα δημογραφικά δεδομένα με τα χαρακτηριστικά των πληθυσμών που μεταναστεύουν σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.

### **Πολιτικές ενσωμάτωσης**

- Να επεξεργαστεί και να προάγει νέες πολιτικές ενσωμάτωσης με βάση τα συμπεράσματα της παρούσας διακήρυξης και τα σχετικά κείμενα του Συμβουλίου της Ευρώπης,
- Να επεξεργαστεί και να αξιοποιήσει αποτελεσματικά τα κατάλληλα μέσα αξιολόγησης και παρακολούθησης (δείκτες ενσωμάτωσης).

### **Πρόσβαση στα ελάχιστα δικαιώματα**

- Να αναθέσει σε επιτροπές εμπειρογνομόνων να εξετάσουν ζητήματα που αφορούν στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, συμπεριλαμβανομένων θεμάτων που αφορούν στην αποτελεσματική άσκηση των ελάχιστων δικαιωμάτων από όσους έχουν ανάγκη.

### **Στρατηγική της ολοκληρωμένης διαχείρισης της μετανάστευσης**

- σε συνέχεια της Διάσκεψης των Αθηνών για την «Παράνομη Μετανάστευση και την Αξιοπρέπεια των Μεταναστών: συνεργασία στη Μεσόγειο» να εγκαινιάσει τακτικό διάλογο μεταξύ των χωρών καταγωγής, διέλευσης και προορισμού για τα μέσα που διασφαλίζουν τη νόμιμη μετανάστευση, την κοινωνική συνοχή και τα δικαιώματα του ατόμου, διοργανώνοντας στρογγυλές τράπεζες, σεμινάρια και εργαστήρια,
  - να εξετάσει συμπληρωματικά μέσα για την τακτική διαχείριση της μετανάστευσης και να ζητήσει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Μετανάστευση να υποβάλει σχετικές προτάσεις,
  - να δημιουργήσει δίκτυο πόλεων υποδοχής για να μελετήσει τις συνέπειες της μετανάστευ-

σης και της ενσωμάτωσης σε τοπικό επίπεδο και να αξιολογήσει τον τρόπο με τον οποίο αυτές οι πόλεις αντιμετώπισαν τις προκλήσεις σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή Τοπικών και Περιφερειακών Εξουσιών.

**8η Διάσκεψη των Αρμόδιων για τη Μετανάστευση Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης<sup>2</sup>**  
Κίεβο, 4-5 Σεπτεμβρίου 2008  
**Οικονομική μετανάστευση, κοινωνική συνοχή και ανάπτυξη:  
προς μια ολοκληρωμένη προσέγγιση**

ΤΕΛΙΚΗ ΔΙΑΚΗΡΥΞΗ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

i. Η 8η Διάσκεψη των αρμόδιων για θέματα μετανάστευσης Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης πραγματοποιήθηκε στο Κίεβο στις 4 και 5 Σεπτεμβρίου 2008, ύστερα από πρόσκληση της ουκρανικής κυβέρνησης.

ii. Η Διάσκεψη εξέλεξε πρόεδρο τον κ. Hryhory Nemyria, αντιπρόεδρο της κυβέρνησης της Ουκρανίας.

iii. Στη Διάσκεψη συμμετείχαν οι υπουργοί των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης<sup>3</sup> ή οι αντιπρόσωποί τους, καθώς και οι ομόλογοί τους από την Αγία Έδρα, τη Λευκορωσία, το Πράσινο Ακρωτήριο, το Ιράκ, τη Νιγηρία και το Κιργιζστάν.

iv. Τη Διάσκεψη παρακολούθησαν επίσης εκπρόσωποι των ακόλουθων φορέων του Συμβουλίου της Ευρώπης: της Επιτροπής Υπουργών, της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης, του Κογκρέσου των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης, της Τράπεζας Ανάπτυξης και των Διεθνών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων.

v. Στη Διάσκεψη συμμετείχαν με την ιδιότητα του παρατηρητή το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Διεθνές Γραφείο Εργασίας (ΔΟΕ), ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΙΟΜ), ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ), η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), η Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων (ETUC), η Επιτροπή των Εκκλησιών για τους Μετανάστες στην Ευρώπη (CCME), η Διεθνής Καθολική Επιτροπή Μετανάστευσης (ICMC), και η Ένωση Ευρωπαϊκών Διοικητικών Δικαστών.

vi. Το γενικό θέμα της Διάσκεψης ήταν «οικονομική μετανάστευση, κοινωνική συνοχή και ανάπτυξη: προς μια ολοκληρωμένη προσέγγιση».

vii. Με το πέρας των συζητήσεων οι αρμόδιοι για θέματα μετανάστευσης υπουργοί των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθέτησαν την παρακάτω τελική διακήρυξη.

viii. Οι Υπουργοί συμφώνησαν να αναθέσουν στην Επιτροπή Υπουργών να υλοποιήσει το σχέδιο δράσης της Τελικής Διακήρυξης στο πλαίσιο των διακυβερνητικών δραστηριοτήτων της.

ix. Μετά το πέρας της Διάσκεψης, οι Υπουργοί και οι άλλοι συμμετέχοντες ευχαρίστησαν τις ουκρανικές αρχές για τη φιλοξενία και την άριστη οργάνωση της εκδήλωσης.

---

<sup>2</sup> Έγγραφο CDMG (2008) 43fm

<sup>3</sup> Αυστρία, Αζερμπαϊτζάν, Βέλγιο, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Τσεχία, Δανία, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λετονία, Λιχενστάϊν, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Μολδαβία, Μαυροβούνιο, Ολλανδία, Νορβηγία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Ομοσπονδία της Ρωσίας, Σερβία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ισπανία, Σουηδία, Ελβετία, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Τουρκία, Ουκρανία, Ηνωμένο Βασίλειο.

## ΤΕΛΙΚΗ ΔΙΑΚΗΡΥΞΗ

8η Διάσκεψη των Αρμόδιων για τη Μετανάστευση Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης  
Κίεβο, 4-5 Σεπτεμβρίου 2008

**Εμείς, οι αρμόδιοι για θέματα μετανάστευσης υπουργοί των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης,**

*Υπενθυμίζοντας*

Την τελική διακήρυξη της 7ης Διάσκεψης των Αρμόδιων για τη Μετανάστευση Υπουργών (Ελσίνκι, 16/17 Σεπτεμβρίου 2002) και τις σχετικές δεσμεύσεις και ειδικότερα αυτές που αφορούν στη διαχείριση της διαφορετικότητας σε μια δημοκρατική κοινωνία και στη διαχείριση της μετανάστευσης,

Τις διάφορες συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη μετανάστευση, την ένταξη και τα δικαιώματα των μεταναστών και τη σημασία της προαγωγής της υπογραφής και κύρωσης τους,

Τις διάφορες πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί σε παγκόσμιο και περιφερειακό επίπεδο για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των χωρών καταγωγής και υποδοχής στους τομείς της μετανάστευσης και της ανάπτυξης, συμπεριλαμβανομένων της Παγκόσμιας Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για τη Διεθνή Μετανάστευση, του Παγκόσμιου Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη και της Σφαιρικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης που υιοθέτησε η Ευρωπαϊκή Ένωση.

*Αναγνωρίζοντας ότι:*

Η σημαντική αλληλεξάρτηση της μετανάστευσης, της κοινωνικής συνοχής και της ανάπτυξης καθιστά τη μετανάστευση και την ευημερία των μεταναστών τομέα ζωτικού ενδιαφέροντος για τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, είτε πρόκειται για κράτη υποδοχής, για κράτη διέλευσης ή για κράτη καταγωγής,

Με σωστή διαχείριση της μετανάστευσης, οι μετανάστες και οι πολίτες με μεταναστευτικό υπόβαθρο μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στην οικονομική πρόοδο, στην ευημερία και στην ανάπτυξη των χωρών υποδοχής και προέλευσης (τόσο εντός όσο και εκτός Ευρώπης),

Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών εργαζομένων και των οικογενειών τους και η εφαρμογή των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων στην αγορά εργασίας αποτελούν βασικά στοιχεία για τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και της ανάπτυξης,

Η στενή σχέση της μετανάστευσης, της κοινωνικής συνοχής και της ανάπτυξης απαιτεί από τα κράτη μέλη την υιοθέτηση και εφαρμογή συνεκτικής, συνολικής, ολοκληρωμένης και συντονισμένης προσέγγισης με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην Ευρώπη ως σύνολο, στο πλαίσιο διαβούλευσης και συντονισμού μεταξύ των τοπικών, περιφερειακών και εθνικών οργάνων, των φορέων που είναι αρμόδιοι για διακριτούς τομείς πολιτικής και όλων των ενδιαφερόμενων παραγόντων, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών,

Το Συμβούλιο της Ευρώπης και, ιδίως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Μετανάστευση, είναι ο πλέον αρμόδιος φορέας για τη συγκέντρωση όλου του φάσματος των εμπειριών της μετανάστευσης των χωρών υποδοχής, διέλευσης και καταγωγής αφού σε αυτό συμμετέχουν φορείς της εθνικής και τοπικής διακυβέρνησης καθώς και μη κυβερνητικές οργανώσεις που αντιμετωπίζουν θέματα της μετανάστευσης,

Επομένως, το Συμβούλιο της Ευρώπης διαθέτει τη δυναμική να αναπτύξει ολιστικές και συνεκτικές πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης με σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

*Συμφωνούμε και δεσμευόμαστε*

Να συνεργαστούμε στον τομέα της διαχείρισης της μετανάστευσης σύμφωνα με τις αρχές και τους στόχους που καθορίζονται στη συνέχεια.

### **Γενικές αρχές**

1. Προαγωγή και προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών και των πολιτών με μεταναστευτικό υπόβαθρο και εγγύηση του σεβασμού του δικαιώματός τους σε ισότητα μεταχείρισης και ευκαιριών, με ιδιαίτερη έμφαση στην ισότητα των φύλων και στα δικαιώματα των γυναικών.

2. Ενίσχυση του διαλόγου και της συνεργασίας μεταξύ των χωρών υποδοχής, διέλευσης και καταγωγής, ειδικότερα στους κόλπους της Ευρώπης, με στόχο τη μεγιστοποίηση και την από κοινού αξιοποίηση των ωφελειών της μετανάστευσης, τη διευκόλυνση της ένταξης και της επανένταξης, καθώς και την ενίσχυση των επιπτώσεων της μετανάστευσης στην ανάπτυξη.

3. Προώθηση της συνοχής μεταξύ της μετανάστευσης, της ανάπτυξης και των πολιτικών ένταξης σε όλα τα επίπεδα (διεθνές, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό), συμπεριλαμβανομένης της βελτίωσης της συνεργασίας μεταξύ των κρατικών υπηρεσιών και ένταξη της μετανάστευσης στην κυβερνητική πολιτική και, για το σκοπό αυτό, προαγωγή της ανάπτυξης ή της βελτίωσης των εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών.

### **Οικονομική και κοινωνική πρόοδος στις χώρες υποδοχής, διέλευσης και καταγωγής**

#### **Αρχή**

4. Διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης με σκοπό την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής προόδου στις χώρες υποδοχής, διέλευσης και καταγωγής, ιδίως:

(i) επανεξετάζοντας τις επιλογές για νόμιμη μετανάστευση ώστε να εξασφαλιστεί ότι ανταποκρίνονται καλλίτερα στις συνθήκες που επικρατούν στην αγορά εργασίας και καθορίζοντας σαφή και διαφανή κριτήρια για την εισδοχή,

(ii) καταπολεμώντας αποτελεσματικότερα την παράνομη μετανάστευση, συμπεριλαμβανομένων των εργοδοτών, που καταφεύγουν στην απασχόληση παράνομων μεταναστών,

(iii) ενισχύοντας τη θεσμική ικανότητα των εθνικών φορέων που είναι αρμόδιοι για τη διαχείριση της μετανάστευσης,

(iv) αναπτύσσοντας και εφαρμόζοντας πολιτικές για τη μετανάστευση που βασίζονται σε συνεκτικά και ισορροπημένα μέτρα.

#### **Ειδικά μέτρα**

5. Ανάπτυξη ολοκληρωμένων προγραμμάτων για την υποδοχή, την απασχόληση, την ένταξη και, κατά περίπτωση, την επιστροφή και την επανένταξη των μεταναστών.

6. Δράσεις που επιτρέπουν στους μετανάστες να αναπτύξουν και να διατηρήσουν τους δεσμούς με τις χώρες προέλευσής τους υπό την προϋπόθεση ότι τούτο δεν έχει αρνητικές συνέπειες στην κοινωνική συνοχή των χωρών υποδοχής. Οι δράσεις αυτές μπορεί να περιλαμβάνουν μέτρα για τη διευκόλυνση της κινητικότητας των μεταναστών από και προς τις χώρες προέλευσης και υποδοχής.

7. Διαβούλευση με τους βασικούς παράγοντες ώστε να εξασφαλιστεί ότι οι μεταναστευτικές πολιτικές ανταποκρίνονται καλλίτερα στην προσφορά και στη ζήτηση της αγοράς εργασίας απολαμβάνοντας την υποστήριξή τους.

8. Προώθηση των δυνατοτήτων απασχόλησης των μεταναστών και των προσώπων με μεταναστευτικό υπόβαθρο σε όλα τα επίπεδα δεξιοτήτων, σύμφωνα με τη ζήτηση της αγοράς εργασίας.

9. Υιοθέτηση ειδικών μέτρων για τους πλέον ευάλωτους μετανάστες, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που υφίστανται βία ή βιώνουν τραυματικές εμπειρίες όταν διασχίζουν τα σύνορα ή ταξιδεύουν στη θάλασσα, ανεξάρτητα από την παραμονή τους στη χώρα υποδοχής ή την επιστροφή στη χώρα καταγωγής τους.

10. Ενίσχυση του ρόλου των επιθεωρητών εργασίας και, όπου είναι αναγκαίο, επιβολή αυστηρότερων κυρώσεων για τους διακινητές και τους εργοδότες που προσλαμβάνουν και εκμεταλλεύονται παράνομους μετανάστες.

11. Αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και των εγκληματικών δικτύων που ενθαρρύνουν την παράνομη μετανάστευση και ωφελούνται από την εργασία των παράνομων μεταναστών.

## **Ένταξη και επανένταξη των μεταναστών και των οικογενειών τους**

### **Αρχή**

12. Ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής βελτιώνοντας την ένταξη των μεταναστών και των προσώπων με μεταναστευτικό υπόβαθρο και την επανένταξη των μεταναστών που επιστρέφουν στις χώρες καταγωγής τους, ειδικότερα:

(i) προωθώντας το διάλογο και την αλληλεπίδραση μεταξύ των μεταναστών και των κοινωνικών υποδοχών,

(ii) στηρίζοντας τους μετανάστες ώστε να αξιοποιήσουν τις δυνατότητές τους στις χώρες υποδοχής και ενισχύοντας τη δέσμευσή τους για ένταξη,

(iii) καταργώντας τα κωλύματα της αποτελεσματικής ένταξης και ιδίως των διακρίσεων, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, καθώς και τα κωλύματα της επανένταξης.

### **Ειδικά μέτρα**

13. Ενθάρρυνση και υποστήριξη της αλληλεπίδρασης και του διαλόγου μεταξύ των μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής (ιδίως σε τοπικό επίπεδο) και υποστήριξη όλων των μελών της κοινωνίας, συμπεριλαμβανομένων των ήδη εγκατεστημένων μεταναστών, ώστε να συμμετάσχουν ενεργά στη διαδικασία της ένταξης.

14. Θέσπιση ή βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών για την αναγνώριση της ισοτιμίας των διπλωμάτων και των επαγγελματικών δεξιοτήτων και την αξιολόγηση των προσόντων.

15. Εξάλειψη των κωλυμάτων που αντιμετωπίζουν οι οικονομικοί μετανάστες και οι οικογένειές τους στην εκπαίδευση, στην υγειονομική περίθαλψη, στην κοινωνική προστασία, στην απασχόληση και στη στέγαση.

16. Υιοθέτηση ή βελτίωση των προγραμμάτων που στηρίζουν τους μετανάστες στην εκμάθηση της γλώσσας και στην απόκτηση γνώσεων για τον πολιτισμό της κοινωνίας υποδοχής.

17. Ενίσχυση των προσπαθειών για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση των διακρίσεων, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, και, ιδίως, της βίας κατά των μεταναστών και των οικογενειών τους και της εκμετάλλευσης των γυναικών που είναι απομονωμένες στον εργασιακό χώρο.

18. Εφαρμογή ειδικών μέτρων ώστε να εξασφαλιστεί η ένταξη των πλέον ευάλωτων μεταναστών, ιδίως, των παιδιών και των νέων, που κινδυνεύουν από αποκλεισμό, των απομονωμένων γυναικών, των θυμάτων της βίας, των ηλικιωμένων μεταναστών, των μεταναστών με προβλήματα υγείας ή με αναπηρίες.

19. Αξιολόγηση και, εάν είναι αναγκαίο, αντιμετώπιση των ιδιαίτερων αναγκών ορισμένων ομάδων μεταναστών που δεν υπάγονται άμεσα στις ισχύουσες πολιτικές ένταξης, για παράδειγμα, των μεταναστών που διαμένουν βραχυπρόθεσμα στη χώρα υποδοχής, των εποχικών εργαζομένων και των μεταναστών με υψηλή εξειδίκευση.

20. Ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών που ενισχύουν την επανένταξη των μεταναστών που επιστρέφουν εθελοντικά στη χώρα καταγωγής τους.

21. Αξιοποίηση των δεξιοτήτων των επαναπατριζόμενων μεταναστών και διευκόλυνση της ένταξής τους στην αγορά εργασίας της χώρας καταγωγής τους, και με μέτρα εκ νέου κατάρτισης, εφόσον κρίνονται αναγκαία.

### **Ανάπτυξη στις χώρες υποδοχής και καταγωγής**

#### **Αρχή**

22. Ενίσχυση της συμβολής των μεταναστών και των προσώπων με μεταναστευτικό υπόβαθρο στην ανάπτυξη των χωρών καταγωγής και υποδοχής, καθώς και της συμμετοχής τους σε κοινά αναπτυξιακά προγράμματα, ιδίως:

- (i) διασφαλίζοντας ότι η απόφαση για μετανάστευση αποτελεί επιλογή και όχι ανάγκη,
- (ii) αποφεύγοντας μεταναστευτικές πολιτικές που παρακωλύουν την ανάπτυξη στις χώρες καταγωγής,
- (iii) διευκολύνοντας και καταργώντας τα κωλύματα στην αποστολή εμβασμάτων από μετανάστες και ενισχύοντας τον αντίκτυπό τους στην ανάπτυξη.

#### **Ειδικά μέτρα**

23. Υποστήριξη της δημιουργίας βελτιωμένων κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών στις χώρες καταγωγής με τη διεθνή συνεργασία και διμερείς πρωτοβουλίες.

24. Υιοθέτηση μέτρων που αποτρέπουν τα κωλύματα της ανάπτυξης στις χώρες καταγωγής.

25. Ανάπτυξη μέτρων που αποσκοπούν στη μείωση των αρνητικών επιπτώσεων που συνεπάγεται η απώλεια των δεξιοτήτων των μεταναστών για τις χώρες καταγωγής.

26. Ενθάρρυνση των επενδύσεων στους τομείς της εκπαίδευσης και της κατάρτισης στις χώρες καταγωγής.

27. Δημιουργία των αναγκαίων προϋποθέσεων (ασφάλεια, αναγνώριση και ενθάρρυνση) για την αύξηση της συμμετοχής των μεταναστών σε αναπτυξιακά έργα στις χώρες καταγωγής τους.

28. Υιοθέτηση των κατάλληλων μέτρων που διευκολύνουν τους μετανάστες στη μεταφορά κεφαλαίων, δεξιοτήτων και τεχνολογίας στις χώρες καταγωγής τους.

29. Ενίσχυση των πρωτοβουλιών της συνεργασίας για την ανάπτυξη με τη συνεργασία όλων των σχετικών φορέων στις χώρες υποδοχής και καταγωγής και με την αύξηση της συμμετοχής των μεταναστών στη σύλληψη, την εφαρμογή και στην αξιολόγηση.

30. Ενίσχυση του ρόλου των μεταναστών της διασποράς ως φορέων ανάπτυξης στις διεθνείς σχέσεις.

### **Προς μια ολοκληρωμένη προσέγγιση**

#### **Αρχή**

31. Εφαρμογή ολοκληρωμένης προσέγγισης για την οικονομική μετανάστευση, την ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, ειδικότερα:

- (i) με το συντονισμό, στο μέτρο του δυνατού, της παρατήρησης και της έρευνας, σε τοπικό, εθνικό και διεθνές επίπεδο,
- (ii) με το συντονισμό της δράσης της πολιτικής σε τοπικό, εθνικό και διεθνές επίπεδο,
- (iii) με την ανάπτυξη πολλαπλών εταιρικών σχέσεων σε διάφορους τομείς με τα κράτη και διακρατικά και με τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών,
- (iv) με την προώθηση της συνέργειας και της συνακολουθίας στις ανειλημμένες δράσεις,

(ν) με την προσήκουσα και πλήρη αξιολόγηση της ανάγκης υιοθέτησης πολιτικής και με την αξιολόγηση των συνεπειών της στην ανάπτυξη και στην κοινωνική συνοχή.

### **Ειδικά μέτρα**

32. Ενίσχυση των εταιρικών σχέσεων και των μηχανισμών διαβούλευσης μεταξύ των χωρών υποδοχής, διέλευσης και καταγωγής, με σκοπό τη βελτίωση της αμοιβαίας κατανόησης των αντίστοιχων προκλήσεων στον τομέα της οικονομικής μετανάστευσης και τη μεγιστοποίηση των ωφελειών για όλους τους εμπλεκόμενους φορείς.

33. Εφαρμογή μηχανισμών έρευνας και ανάλυσης στον τομέα της οικονομικής μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης δεικτών, με σκοπό την τακτική αξιολόγηση των τάσεων σε τοπικό και εθνικό επίπεδο, υπό το πρίσμα του διεθνούς πλαισίου, και την ενημέρωση των αρμόδιων για τη λήψη των αποφάσεων.

34. Ενίσχυση των επιπτώσεων στην ανάπτυξη των συγκεκριμένων πολιτικών των διαφόρων κυβερνητικών υπηρεσιών των χωρών καταγωγής και υποδοχής, συνδέοντας στενότερα τις αναπτυξιακές πολιτικές με τη μετανάστευση, την από κοινού ανάπτυξη και τις πολιτικές ένταξης.

35. Βελτίωση της κατανόησης της κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας της μετανάστευσης και των επιπτώσεων της πολιτικής σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο:

- με τη λειτουργία δομών για την παρακολούθηση της κοινωνικής συνοχής και της ένταξης,
- με την καθιέρωση δεικτών για την κοινωνική συνοχή και την ένταξη των μεταναστών και με την υιοθέτηση βραχυπρόθεσμων, μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων βελτίωσης,
- με την καθιέρωση τακτικού διαλόγου μεταξύ κράτους και κοινωνίας των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων των ενώσεων των μεταναστών και με την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του.

36. Ενίσχυση της συνεργασίας των κρατικών υπηρεσιών των κρατών μελών στους τομείς της πολιτικής της οικονομικής μετανάστευσης, της κοινωνικής συνοχής και της ανάπτυξης με τον εντοπισμό κοινών προτεραιοτήτων και στόχων και την ανάπτυξη ταυτόχρονων και συμπληρωματικών πολιτικών.

37. Θέσπιση και ενίσχυση των εταιρικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στους τομείς της οικονομικής μετανάστευσης, της κοινωνικής συνοχής και της ανάπτυξης και ενίσχυση της συνεργασίας στους τομείς αυτούς μεταξύ του Συμβουλίου της Ευρώπης, της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Κοινοπολιτείας Ανεξαρτήτων Κρατών, του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη, των ειδικευμένων οργανώσεων των Ηνωμένων Εθνών, συμπεριλαμβανομένων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης.

### **Συστήνουμε**

Στην Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης να υλοποιήσει, στο πλαίσιο των διακυβερνητικών δραστηριοτήτων της, το ακόλουθο σχέδιο δράσης.

### **ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ**

A. Ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και της ένταξης των μεταναστών με την ανάπτυξη πολιτικών για τη βελτίωση της αλληλεπίδρασης μεταξύ των μεταναστών και των κοινωνιών υποδοχής και με τη συμμετοχή των μεταναστών και των πολιτών με μεταναστευτικό υπόβαθρο στην κοινωνία των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων, κατά περίπτωση, της τοπικής και εθνικής πολιτικής ζωής.

Β. Ενίσχυση της συμβολής των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής και καταγωγής με πολιτικές που αναγνωρίζουν πληρέστερα τις δεξιότητές τους, αναπτύσσουν πλήρως τη δυναμική τους και τους παρέχουν τη δυνατότητα ως προσώπων και φορέων να συμβάλλουν ενεργά στην κοινωνική συνοχή και στην ανάπτυξη.

Γ. Περαιτέρω ανάπτυξη μέτρων για την προώθηση και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των ευάλωτων μεταναστών και των πολιτών με μεταναστευτικό υπόβαθρο, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές ανάγκες τους και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν, ιδίως:

(i) για την καταπολέμηση της ξενοφοβίας, του ρατσισμού και της βίας κατά των μεταναστών και των οικογενειών τους,

(ii) για την παροχή κατάλληλης ανθρωπιστικής βοήθειας στους μετανάστες που έχουν τραυματιστεί ή έχουν βιώσει τραυματικές εμπειρίες διασχίζοντας τα σύνορα ή ταξιδεύοντας στη θάλασσα,

(iii) για την εξασφάλιση της άμεσης παροχής της κατάλληλης φροντίδας στα ασυνόδευτα παιδιά μετανάστες, για παράδειγμα με την ίδρυση υπηρεσίας ταχείας ανταπόκρισης,

(iv) για την ανάπτυξη προληπτικών μέτρων και υποστηρικτικών υπηρεσιών για τους ηλικιωμένους μετανάστες και τις απομονωμένες γυναίκες μετανάστριες κυρίως για να αποφεύγονται καταστάσεις ευπάθειας και κακοποίησης,

(v) για την προστασία των παράνομων μεταναστών συμπεριλαμβανομένων των θυμάτων της εμπορίας ανθρώπων από κάθε κακοποίηση που οφείλεται στην κατάσταση τους και για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των χωρών καταγωγής, διέλευσης και υποδοχής για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

Δ. Υιοθέτηση ολοκληρωμένης προσέγγισης της οικονομικής μετανάστευσης, της ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής και υποστήριξη των κρατών μελών για την εφαρμογή της, συμπεριλαμβανομένων μηχανισμών τακτικής ανταλλαγής πληροφοριών και κατάρτισης για τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις και της διυπουργικής συνεργασίας.

## Περιφερειακή Διάσκεψη της Κωνσταντινούπολης<sup>4</sup>

«Μετανάστες στις χώρες διέλευσης: κοινή ευθύνη διαχείρισης και προστασίας»

Κωνσταντινούπολη, 30 Σεπτεμβρίου – 1 Οκτωβρίου 2004

### Τελικό Ανακοινωθέν

Οι συμμετέχοντες εκφράζουν τις ευχαριστίες τους στις αρχές της Τουρκίας και στο Συμβούλιο της Ευρώπης για τη διοργάνωση της διάσκεψης με θέμα τη μετανάστευση στις χώρες διέλευσης.

Λαμβάνοντας υπόψη την προσέγγιση που διαπνέεται από τα δικαιώματα του ανθρώπου συζητήθηκαν τα ακόλουθα ζητήματα:

1. Η μετανάστευση στις χώρες διέλευσης είναι ένα περίπλοκο φαινόμενο και τα κίνητρα όσων παγιδεύονται σ' αυτές ποικίλλουν. Πολύ συχνά πλήττονται η ανθρώπινη αξιοπρέπεια και τα βασικά δικαιώματά τους. Το καθεστώς των διερχόμενων μεταναστών αποτελεί πρόκληση για τη διεθνή κοινότητα. Η παράλειψη αντιμετώπισης του φαινομένου θέτει σε κίνδυνο την κοινωνική συνοχή.

2. Με τη μορφή του κατεπείγοντος οι χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού πρέπει να σχεδιάσουν από κοινού μέτρα για την πρόληψη της μη εύτακτης ή της παράνομης μετανάστευσης, ώστε να αντιμετωπίσουν τις αιτίες που την προκαλούν και άρα να περιορίσουν και να προλάβουν το φαινόμενο της διερχόμενης μετανάστευσης. Η διεθνής προστασία όσων έχουν ανάγκη είναι σημαντικό στοιχείο κάθε στρατηγικής διαχείρισης της μετανάστευσης. Η στρατηγική για μια εύτακτη διαχείριση της μετανάστευσης που υιοθετήθηκε από τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης αποτελεί το κατάλληλο πλαίσιο για διμερή και πολυμερή συνεργασία.

3. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της συνεργασίας, σε πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, είναι ουσιαστική για την αποτελεσματική βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης στις χώρες διέλευσης. Βασισμένη στον αμοιβαίο σεβασμό και στην αλληλεγγύη, η συνεργασία σε αυτόν τον τομέα εξαρτάται ευρέως από την αποφασιστικότητα και τη βούληση κάθε χώρας να αναλάβει ενεργά την ευθύνη. Το Συμβούλιο της Ευρώπης ενθαρρύνει το διάλογο και την αναζήτηση πιθανών τρόπων συνεργασίας.

4. Ένα από τα στοιχεία κλειδιά είναι η πρόσβαση στην ενημέρωση. Για να διασφαλίσουν την πρόσβαση στην ενημέρωση τα κράτη που είναι μέλη αλλά και τα κράτη που δεν είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης πρέπει να δημιουργήσουν ένα σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών που θα διευκολύνει την αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης. Το έργο αυτό θα μπορούσε να ανατεθεί στην υπό σύσταση Ευρωπαϊκή Οργάνωση Μετανάστευσης.

5. Τα κράτη μέλη αλλά και τα κράτη που δεν είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης πρέπει να συνεργαστούν ενεργά προκειμένου να καταπολεμήσουν το οργανωμένο έγκλημα στη μεταναστευτική διαδικασία. Τα εγκληματικά δίκτυα της διακίνησης και της εμπορίας ανθρώπων είναι αλληλένδετα με άλλες μορφές οργανωμένου εγκλήματος, όπως είναι η εμπορία και η διακίνηση ναρκωτικών, το ξέπλυμα του χρήματος και η τρομοκρατία. Η καταπολέμηση των δραστηριοτήτων αυτών απαιτεί στρατηγικές που αντιμετωπίζουν όλες τις πτυχές της πρόληψης, της άσκησης ποινικής δίωξης για τα διαπραττόμενα αδικήματα και της προστασίας των θυμάτων. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι καίριας σημασίας η σταθερή και η αποτελεσματική διεθνής συνεργασία και συντονισμός. Πρέπει να ενθαρρύνεται η συμμετοχή στο σύστημα των συμβάσεων του Ο.Η.Ε. και του Συμβουλίου της Ευρώπης.

6. Ιδιαίτερα προσοχή πρέπει να αποδοθεί στην ενημέρωση των ευάλωτων ομάδων, ιδιαίτε-

---

<sup>4</sup> Παρατίθενται στη συνέχεια Εισήγηση και Εισαγωγικές Παρατηρήσεις της Προπαρασκευαστικής της Διάσκεψης Συνάντησης που πραγματοποιήθηκε στο Στρασβούργο το Μάρτιο του 2004.

ρα των γυναικών και των παιδιών που βρίσκονται στις χώρες διέλευσης, για την ισχύουσα νομοθεσία στις χώρες προορισμού και διέλευσης. Είναι σημαντικό να διασφαλισθεί η διάδοση αξιόπιστων και έγκυρων πληροφοριών, που προειδοποιούν τους παράνομους μετανάστες για τους ενδεχόμενους κινδύνους στους οποίους μπορεί να εκτεθούν.

7. Το Συμβούλιο της Ευρώπης οφείλει να συνεχίσει τη δράση του για τη μη εύτακτη μετανάστευση στις χώρες διέλευσης καθώς και για την εμπορία ανθρώπων και να διατυπώσει κατευθυντήριες αρχές προς τα κράτη μέλη ώστε να εναρμονίσουν τις πολιτικές τους σε αυτούς τους τομείς.

8. Το Συμβούλιο της Ευρώπης καλείται να επανεξετάσει τους νομικούς κανόνες και τις συστάσεις που έχουν υιοθετήσει η Επιτροπή Υπουργών και η Κοινοβουλευτική Συνέλευση προκειμένου να αξιολογήσει την αποτελεσματικότητά τους στους τομείς της μη εύτακτης μετανάστευσης και της μετανάστευσης στις χώρες διέλευσης καθώς και της εμπορίας ανθρώπων και να διασφαλίσει την εφαρμογή τους σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Στη διασφάλιση της εφαρμογής τους μπορεί να συνδράμει η υπό σύσταση Ευρωπαϊκή Οργάνωση Μετανάστευσης.

## ΠΡΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ ΣΥΝΑΝΤΗΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΔΙΑΣΚΕΨΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΔΙΕΛΕΥΣΗΣ

### Εισαγωγικές Παρατηρήσεις<sup>5</sup>

Ως διακυβερνητική οργάνωση το Συμβούλιο της Ευρώπης συνδράμει τα κράτη μέλη να αναζητήσουν κοινές λύσεις στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η σύγχρονη ευρωπαϊκή κοινωνία. Στον τομέα της μετανάστευσης, που ενδιαφέρει κυρίως την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Μετανάστευση, το Συμβούλιο της Ευρώπης επικεντρώνει τις προσπάθειές του στις συνθήκες διαβίωσης και στην κοινωνική ένταξη των μεταναστευτικών πληθυσμών και των προσφύγων, στα διάφορα μεταναστευτικά ρεύματα και στα αίτια των μεταναστευτικών μετακινήσεων.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης παίζει αποφασιστικό ρόλο καθορίζοντας τις αρχές της υπεροχής του δικαίου, της δημοκρατίας και του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Αυτή η τελευταία πτυχή είναι ιδιαίτερα σημαντική για τον τομέα της μετανάστευσης. Ως οργανισμός πανευρωπαϊκός το Συμβούλιο της Ευρώπης ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για την ανθρώπινη διάσταση του φαινομένου της μετανάστευσης.

Πρόσφατα, αντιδρώντας σε μια σειρά τραγικών περιστατικών που αναστάτωσαν την ευρωπαϊκή κοινή γνώμη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Μετανάστευση διεύρυνε τις δραστηριότητές της σε θέματα που αφορούν στην παράνομη μετανάστευση, κυρίως επειδή πρόκειται για την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών.

Η μετανάστευση είναι πρόβλημα εξαιρετικά περίπλοκο που απαιτεί σφαιρική προσέγγιση. Αυτή η προσέγγιση είναι μια από τις κύριες αρχές της Στρατηγικής του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ρευμάτων, η οποία εγκρίθηκε κατά τη Διάσκεψη του Ελσίνκι το Σεπτέμβριο του 2002.

Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η στρατηγική, ως εργαλείο προαγωγής της περιφερειακής και της διεθνούς συνεργασίας και ενίσχυσης του διαλόγου και της εταιρικής σχέσης μεταξύ των κρατών μελών και των κρατών που δεν είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης προϋποθέτει μια ισορροπημένη και συνεκτική κυβερνητική απάντηση σε όλα τα ζητήματα που σχετίζονται με τις διασυνοριακές μετακινήσεις. Προϋποθέσεις επίσης μια προσέγγιση που περιλαμβάνει όλα τα κρίρια πολιτικά στοιχεία: έλεγχο των συνόρων, άσυλο, οικογενειακή συνένωση, ένταξη, εμπορία των μεταναστών, επαναπατρισμό, σε μια μοναδική και ολοκληρωμένη διαδικασία.

Αλλά αυτή η ολοκληρωμένη προσέγγιση παρουσιάζει ενδιαφέρον όχι μόνον γι' αυτά τα σημαντικά ζητήματα, αλλά επίσης και για τους άμεσα θιγόμενους από το φαινόμενο της μετανάστευσης φορείς: τις χώρες καταγωγής, τις χώρες προορισμού και τέλος και κυρίως, τις χώρες διέλευσης. Στην πραγματικότητα, αυτές οι χώρες αποτελούν μια τριάδα ή μια αλυσίδα της μεταναστευτικής διαδικασίας.

Εάν εξετάσουμε το σύνολο της διαδικασίας, διαπιστώνουμε ότι κάθε κρίκος είναι αναγκαίος και συμπληρωματικός των υπολοίπων και διαθέτει τις δικές του ιδιαιτερότητες.

Στο πλαίσιο των συζητήσεων για τη μετανάστευση συχνά γίνεται λόγος για την κατάσταση που επικρατεί στη χώρα καταγωγής ή προορισμού και αγνοούνται τα προβλήματα των χωρών διέλευσης.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης αποφάσισε να οργανώσει διάσκεψη με κύριο θέμα τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στις χώρες διέλευσης. Η έννοια της χώρας διέλευσης είναι λίγο πολύ τεχνητή και πρέπει να διευκρινισθεί στη συνάντηση και εν συνεχεία στη διάσκεψη. Οι χώρες διέλευσης διαφοροποιούνται από τις υπόλοιπες χώρες λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και, σε κάποιο βαθμό, λόγω της οικονομικής τους ανάπτυξης που τις καθιστά ελκυστικές για τους μετανάστες που διαμένουν σ' αυτές προσωρινά.

---

<sup>5</sup> Πρόκειται για το έγγραφο της Γραμματείας MG-RCONF (2004) 1 της 5.3.2004.

Οι χώρες αυτές που βρίσκονται στις βασικές διαδρομές που ακολουθούν οι μετανάστες για να φθάσουν στις χώρες προορισμού πρέπει να αντιμετωπίσουν την προσωρινή, έστω, παρουσία στο έδαφός τους σημαντικού αριθμού μεταναστών. Για κάποιους από τους μετανάστες, η διαμονή στις χώρες διέλευσης είναι πραγματικά σύντομη και μπορεί να περιορίζεται σε κάποιες ώρες ή ημέρες. Αλλά για την πλειοψηφία των μεταναστών αυτή η διαμονή διαρκεί αρκετές βδομάδες, ακόμα και πολλά χρόνια. Συχνά οι μετανάστες αναγκάζονται να αναθεωρήσουν τα σχέδιά τους για μετανάστευση και αντιμετωπίζουν τη χώρα διέλευσης ως το τελευταίο στάδιο του ταξιδιού τους.

Έτσι οι μετανάστες αντιμετωπίζουν μια πολύ δύσκολη κατάσταση για την οποία δεν είναι προετοιμασμένοι. Συχνά είναι παράνομοι. Αναγκασμένοι να αναζητήσουν λύση καθίστανται ευάλωτοι και μπορεί να αντιμετωπίσουν καταστάσεις που απειλούν τα δικαιώματά τους και την ανθρώπινη αξιοπρέπειά τους. Ένας από τους σοβαρότερους κινδύνους είναι η εκμετάλλευσή τους από τους δουλεμπόρους.

Η παρουσία σημαντικού αριθμού μεταναστών μπορεί να είναι προβληματική για τις χώρες διέλευσης που δεν διαθέτουν ούτε τους οικονομικούς πόρους, ούτε τις κατάλληλες δομές για να αντιμετωπίσουν αυτό το πρόβλημα.

Η διάσκεψη θα απαντήσει στους στόχους που έθεσε η Διακήρυξη του Ελσίνκι και συνίσταται στην προαγωγή της περιφερειακής και διεθνούς συνεργασίας και στην ενίσχυση του διαλόγου και της εταιρικής σχέσης μεταξύ των κρατών που είναι μέλη και των κρατών που δεν είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Οι συμμετέχοντες στη συνάντηση καλούνται να ορίσουν τα ιδιαίτερα ζητήματα που αφορούν στη μετανάστευση της διέλευσης με βάση τα έγγραφα που παρουσιάζονται και την προσωπική τους γνώση και εμπειρία. Υπάρχουν πολλοί τρόποι εξέτασης των ζητημάτων αυτών. Όμως, λαμβάνοντας υπόψη την ιδιαιτερότητα του Συμβουλίου της Ευρώπης, μια από τις πτυχές πρέπει να είναι ο σεβασμός της αξιοπρέπειας των μεταναστών και η πρόσβασή τους στα θεμελιώδη δικαιώματα.

Μια άλλη σημαντική πτυχή είναι προφανώς ο τρόπος βελτίωσης της ικανότητας των χωρών διέλευσης να διαχειρίζονται την ομάδα των διερχόμενων μεταναστών. Η συνεργασία αυτών των χωρών και των χωρών καταγωγής των σημαντικότερων μεταναστευτικών πληθυσμών είναι ουσιαστική. Άλλα ζητήματα που πρέπει να εξεταστούν είναι:

- πώς οι χώρες προορισμού μπορούν να επηρεάσουν στις χώρες καταγωγής τους «παράγοντες έλξης και απώθησης» ;
- πώς οι χώρες προορισμού μπορούν να βοηθήσουν τις χώρες διέλευσης να καλούν τους μετανάστες να επιστρέφουν στις χώρες καταγωγής τους;
- ποιες μορφές μέτρων ή κινήτρων μπορεί να εφαρμοσθούν;

.....

## ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΔΙΕΛΕΥΣΗΣ: ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ<sup>6</sup>

Κάθε χρόνο εκατομμύρια άνθρωποι μεταναστεύουν από τη μια χώρα στην άλλη αναζητώντας προστασία ή εργασία ή καλύτερες συνθήκες διαβίωσης. Για κάποιους από αυτούς, η μετανάστευση είναι συνώνυμο ενός μακρινού ταξιδιού που διαρκεί εβδομάδες, μήνες ή ακόμα και χρόνια. Οι πληθυσμοί που διαμένουν στις χώρες διέλευσης αντιπροσωπεύουν σημαντικό τμήμα των παγκόσμιων μεταναστευτικών ρευμάτων.

Στην πραγματικότητα, μόλις από τη δεκαετία του 1990 η μετανάστευση στις χώρες διέλευσης αντιμετωπίζεται ως περίπλοκο και πολυδιάστατο πρόβλημα με συνέπειες τόσο για τις χώρες αυτές όσο και για τους ίδιους τους μετανάστες. Αυτή η πραγματικότητα αναδύθηκε από τη θεμελιώδη μεταμόρφωση του σχήματος της ευρωπαϊκής μετανάστευσης, που οφείλεται στις πολιτικές και κοινωνικές αλλαγές που επήλθαν στην Ευρώπη. Από το 1989, οι πρώην κομμουνιστικές χώρες είναι ανοικτές σε διεθνή μεταναστευτικά ρεύματα. Σε σύντομο διάστημα μετατράπηκαν σε περιοχή του πλέον περίπλοκου μεταναστευτικού φαινομένου που χαρακτηρίστηκε από διάφορους τύπους «παλαιών» και «νέων» μεταναστευτικών μετακινήσεων εμπλουτίζοντας το ευρωπαϊκό λεξικό της μετανάστευσης με όρους όπως: «μετανάστευση στις χώρες διέλευσης», «ατελής μετανάστευση», «εμπορία μεταναστών», «τουρισμός εργασίας»<sup>7</sup>. Στο πλαίσιο της παρούσας συζήτησης πρέπει να τονιστεί ειδικότερα ότι τα κράτη της Ανατολικής Ευρώπης και της πρώην Σοβιετικής Ένωσης μετατράπηκαν σε χώρο ανοικτό στη δημιουργία πολλών ορατών ή κρυφών διαδρόμων μετανάστευσης που επιτρέπουν τη διέλευση από τις χώρες της Ασίας και της Αφρικής προς τη Δυτική Ευρώπη.

Στο έγγραφο του Συμβουλίου της Ευρώπης τονίζεται: «Σήμερα, ίσως το πλέον εντυπωσιακό μεταναστευτικό φαινόμενο της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης είναι οι διερχόμενοι μετανάστες. Πρόκειται για ανθρώπους που εισέρχονται στο έδαφος ενός κράτους για να το διασχίσουν και να φθάσουν σε ένα άλλο. Η παρουσία τους αναδεικνύει κάποιες νέες δημοκρατίες σε χώρες με αξιοσημείωτη μετανάστευση».

Η αυξανόμενη σημασία που αποδίδεται στη διερχόμενη μετανάστευση οφείλεται στο γεγονός ότι προσεγγίζεται ως μη εύτακτη μετανάστευση. Για την ακρίβεια, πρόκειται για αλλοδαπούς που εισέρχονται νόμιμα (με τάξη) στη χώρα διέλευσης και αφού παραμείνουν για περίοδο που υπερβαίνει την επιτρεπόμενη από τη θεώρηση εισόδου και διέλευσης καθίστανται παράνομοι και στερούνται των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου. Στερούμενοι των μέσων διαβίωσης, αναγκάζονται να αναζητήσουν απασχόληση στη γκρίζα ζώνη της οικονομίας και στην παράνομη αγορά εργασίας αντιμετωπίζοντας τη βία, την αδικία, τις προσβολές, τις φρούδες ελπίδες κλπ. Σε παρόμοιες καταστάσεις, η έλλειψη εγγράφων νομιμότητας της διαμονής και ο φόβος της σύλληψης ή της απέλασης εμποδίζουν τους διερχόμενους μετανάστες να αναζητήσουν βοήθεια από τις αρχές. Κατά συνέπεια, ο προστατευτικός ρόλος των αρχών αντικαθίσταται από ένα άτυπο πλαίσιο προστασίας που οριοθετείται από την εθνοτική αλληλεγγύη ή τις εγκληματικές οργανώσεις.

Είναι καίριας σημασίας να κατανοηθεί ότι τα διεθνή μεταναστευτικά ρεύματα αντιπροσωπεύουν σήμερα ένα πολύ καλά οργανωμένο εμπόριο, με παγκόσμια πλοκάμια, το οποίο αποδίδει σημαντικά οφέλη, ελέγχοντας ανά την υφήλιο εκατοντάδες χιλιάδες χώρους εργασίας και άτομα και κατευθυνόμενο από δίκτυο οργανισμών και θεσμών. Λόγω των περιοριστικών πολιτικών με-

---

<sup>6</sup> Εισήγηση της κυρίας Irina Ivakhniouk, Αναπληρώτριας Διευθυντού στο Τμήμα Δημογραφίας του Πανεπιστημίου Lomonosov της Μόσχας. Η εισήγηση (έγγραφο MG-RCONF (2004) 2) παρουσιάστηκε στο Στρασβούργο στις 12.3.2004 κατά την Προπαρασκευαστική Συνάντηση για τη Μετανάστευση στις Χώρες Διέλευσης. Απόδοση στην ελληνική: Έρικα Καλαντζή

<sup>7</sup> Conseil de l' Europe, Comite Européen sur les Migrations. Vers une stratégie des flux migratoires, Strasbourg 2002, Chapitre 1.

τανάστευσης των χωρών υποδοχής όσοι επιθυμούν να φθάσουν σε μια άλλη χώρα συχνά «αναγκάζονται» να προσφύγουν στη βοήθεια των δουλεμπόρων ή στις υπηρεσίες των επαγγελματιών του είδους. Όταν κάποιος μετανάστης εκδηλώσει την πρόθεσή του να μεταβεί σε άλλη χώρα κινδυνεύει να αποτελέσει αντικείμενο των εγκληματικών οργανώσεων που εξειδικεύονται στην «εμπορία» των μεταναστών. Έτσι, ηθελημένα ή άθελά του καθίσταται αντικείμενο της εμπορίας. Η κατάσταση αυτή αναδεικνύει μια νέα προσέγγιση του αντικείμενου της συζήτησης: σε αυτό το πλαίσιο το πρόβλημα των «διερχόμενων πληθυσμών» εγγράφεται στο πλαίσιο ενός σημαντικότερου (και σαφώς ανησυχητικότερου) προβλήματος, της εμπορίας ανθρώπων.

Ο εντοπισμός των διερχόμενων μεταναστών που είναι θύματα εμπορίας ανθρώπων είναι έργο ιδιαίτερα δύσκολο. Το θύμα δεν μπορεί να απολαμβάνει προστασία εκτός εάν στη χώρα διέλευσης ισχύει αποτελεσματικό νομικό πλαίσιο για τη μετανάστευση και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. Όμως, είναι αναμφισβήτητο ότι καμία από τις σύγχρονες χώρες διέλευσης δεν διαθέτει αυτά τα νομικά κείμενα, κυρίως στην Ανατολική Ευρώπη και στη μετα-σοβιετική περιοχή. Μοναδική εξαίρεση αποτελεί η Τσεχία, όπου αναφέρεται ότι εξειδικευμένο τμήμα της αστυνομίας συνεργάζεται με εθνικές μη κυβερνητικές οργανώσεις για την παροχή βοήθειας σε γυναίκες θύματα εμπορίας προερχόμενες από άλλες χώρες που ανακαλύπτονται ενώ διασχίζουν τη χώρα με προορισμό τη Δύση.

Παρά τις όλο και πιο σημαντικές προσπάθειες που καταβάλλονται για την εξάλειψη του φαινομένου, η εμπορία ανθρώπων (που συνδέεται στενά με την μη εύτακτη μετανάστευση) δεν έχει σταματήσει να αυξάνεται στις χώρες διέλευσης. Η νομοθεσία, οι σύγχρονες στρατηγικές και πολιτικές αποδείχθηκαν ακατάλληλες για την καταπολέμηση της εμπορίας ή για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των θυμάτων. Εκτός αυτού, σε πολλές χώρες η αστυνομία, η κυβέρνηση και οι υπάλληλοι των μεταναστευτικών υπηρεσιών αγνοούν, διευκολύνουν και κάποιες φορές επωφελούνται από αυτήν την εμπορία.

Όμως, τόσο σε επίπεδο διαχείρισης όσο και σε επίπεδο προστασίας, το ζήτημα των διερχόμενων μεταναστών δεν είναι πρόκληση που καλούνται να αντιμετωπίσουν αποκλειστικά οι χώρες διέλευσης. Οι χώρες καταγωγής πρέπει να αναλάβουν τις ευθύνες τους έναντι των πολιτών τους. Εν προκειμένω εννοείται ότι προϋποτίθεται η στενή συνεργασία με τις χώρες υποδοχής, διασφαλίζοντας, για παράδειγμα, την ορθή εφαρμογή των συμφωνιών που αφορούν στην επανεισδοχή των μεταναστών.

Επίσης, για να είναι αποτελεσματικά, τα μέτρα καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων πρέπει να ενταχθούν στις υπάρχουσες δράσεις προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, της κοινωνίας των πολιτών και της ενίσχυσης των θεσμών στις χώρες προορισμού, διέλευσης και καταγωγής.

Έτσι το πρόβλημα των «διερχόμενων πληθυσμών» μπορεί να σχηματιστεί με τις ακόλουθες δύο αλυσίδες λογικής:

*(1) Μετανάστευση διέλευσης → μακροχρόνια διέλευση → κατάσταση παράνομη → απουσία νομικής προστασίας → ανάγκη της κατά προτεραιότητα προσέγγισης των δικαιωμάτων του ανθρώπου*

*(2) Εμπορία αλλοδαπών → διερχόμενοι μετανάστες που θεωρούνται θύματα → ανάγκη καταπολέμησης της αγοράς εμπορίας ανθρώπων.*

Ενώ η πρώτη πρέπει να εξεταστεί στο ευρύτερο πλαίσιο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών, η δεύτερη πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελεί μέρος των προσπαθειών καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων σε επίπεδο εθνικό και διεθνές. Αυτές οι δύο κατευθύνσεις αποτελούν ουσιαστικά συστατικά της στρατηγικής της διαχείρισης της μετανάστευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης και του διαλόγου του με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, στο πλαίσιο της κοινής τους δράσης για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων της μετανάστευσης.

\*\*\*

Η περίπτωση της Ρωσίας αποτελεί αξιοσημείωτο παράδειγμα της κατάστασης. Σε λίγο χρόνο σχεδιάστηκαν πολλοί «διάδρομοι» διέλευσης στην επικράτεια της χώρας αυτής, που αποτελεί πλέον πολύ εύκολο και φθηνό ενδιάμεσο προορισμό για τους μετανάστες της Ασίας που κατευθύνονται στη Δύση. Το παγκόσμιο εγκληματικό δίκτυο που εξειδικεύεται στη διακίνηση των μεταναστών και στην εμπορία ανθρώπων περιέλαβε τη Ρωσία στη σφαίρα των συμφερόντων του. Εν γένει, οι διερχόμενοι μετανάστες διασχίζουν τη ρωσική επικράτεια με την υποστήριξη διαμεσολαβητών που τους παρέχουν τις αναγκαίες επαφές, τους υποδεικνύουν τους δρόμους που θα ακολουθήσουν και τους διασφαλίζουν, ανάλογα με την περίπτωση, πλαστά έγγραφα: διαβατήρια, σφραγίδες, έγγραφα, προσκλήσεις, θεωρήσεις εισόδου κλπ.

Έτσι 3.000 δολάρια αρκούν για να βρεθεί κάποιος από το Αφγανιστάν στο Λονδίνο, ενώ κοστίζει «μόλις» 500 δολάρια η άφιξη στη Μόσχα με τη βοήθεια διαμεσολαβητών. Εύλογα επιλέγουν οι περισσότεροι μετανάστες τη Ρωσία ως «ενδιάμεσο σταθμό» του ταξιδιού τους προς τη δύση, γιατί οι συμπατριώτες τους που ακολούθησαν αυτή τη διαδρομή τους ενημέρωσαν ότι μπορούν να διαμείνουν τον αναγκαίο χρόνο για να προετοιμάσουν τη συνέχεια του ταξιδιού τους, να κερδίσουν λίγα χρήματα, να αγοράσουν πλαστά έγγραφα, να περιμένουν άλλους μετανάστες κλπ.

Στην πραγματικότητα, οι παράνομοι διερχόμενοι μετανάστες εκμεταλλεύονται την απουσία των κατάλληλων ελέγχων της νομιμότητας της διαμονής των αλλοδαπών στο έδαφος της Ομοσπονδίας της Ρωσίας, τις αδύναμες θεσμικές λειτουργίες της κυβέρνησης για τη διαχείριση της μετανάστευσης, το ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο διαφθοράς και τη σημασία της μαύρης αγοράς εργασίας από όπου αντλούν συχνά τα εισοδήματά τους.

Ακόμα και οι πρόσφυγες από απομακρυσμένες χώρες, όπως είναι η Αιθιοπία, η Σομαλία, το Ιράκ και άλλες, που θεωρούνται περιοχές «σαφώς υποβαθμισμένες», επιλέγουν συχνά το μακρύ «επίγειο ταξίδι μέσω της Ρωσίας προκειμένου να φθάσουν στη Δυτική Ευρώπη. Προτιμούν να ζητήσουν άσυλο όχι στη Ρωσία αλλά στα αναπτυσσόμενα κράτη όπου το επίπεδο ζωής είναι υψηλότερο, η κοινωνική πρόνοια εγγυημένη και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου αποτελεί προτεραιότητα.

[Υπογραμμίζεται ότι οι παράνομοι μετανάστες από άλλες χώρες της Κοινοπολιτείας Ανεξάρτητων Κρατών που επιθυμούν να φθάσουν στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιλέγουν συχνά τη Ρωσία ως χώρα διέλευσης, αφού σ' αυτή μπορούν να κερδίσουν χρήματα για την επόμενη αναχώρησή τους προς τη Δύση και να αρχίσουν να προσαρμόζονται ψυχολογικά στο καθεστώς του παράνομου μετανάστη απολαμβάνοντας ταυτόχρονα σχετικά ευνοϊκές συνθήκες διαβίωσης (κοινή γλώσσα, όμοιες συνθήκες εργασίας και υποχρεώσεις). Παρόλα αυτά, είναι αρκετά δύσκολο να αναγνωριστούν ως διερχόμενοι μετανάστες και να διαχωριστούν (ακόμα και θεωρητικά) από τους πολλούς παράνομους εργαζόμενους μετανάστες που προέρχονται από τις χώρες της μετασοβιετικής εποχής και κατοικούν στη Ρωσία.]

Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών της Ομοσπονδίας της Ρωσίας περισσότεροι από 300.000 διερχόμενοι μετανάστες από το Αφγανιστάν, την Κίνα, την Αγκόλα, το Πακιστάν, την Ινδία, τη Σρι Λάνκα, την Τουρκία, την Αιθιοπία και άλλες χώρες είναι προς το παρόν «μπλοκαρισμένοι» στη Ρωσία. Αυτός ο αριθμός περιλαμβάνει και όσους εισήλθαν στη Ρωσία νόμιμα, με θεώρηση εισόδου και δήλωσαν κατά την άφιξή τους ότι διέρχονται τη χώρα. Σ' αυτόν τον αριθμό προστίθεται σημαντικός αριθμός μεταναστών που διασχίζουν παράνομα τα ρωσικά σύνορα προκειμένου να φθάσουν στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Καμιά έκθεση δεν περιλαμβάνει στατιστικά στοιχεία γ' αυτήν την κατηγορία μεταναστών.

Επειδή οι συνοριακοί έλεγχοι που διενεργούνται στα ανατολικά της Ομοσπονδίας της Ρωσίας διαφέρουν δραματικά από τους διενεργούμενους στα δυτικά είναι ευκολότερο για ένα διερ-

χόμενο μετανάστη να εισέλθει παρά να εξέλθει από τη Ρωσία. Όταν ένας διερχόμενος μετανάστης διαμένει παράνομα στη Ρωσία αναγκάζεται να προσφύγει σε παράνομες μεθόδους για να διασχίσει τα δυτικά σύνορα της χώρας (με έγγραφα πλαστά ή ανίσχυρα, χωρίς έγγραφα ή δωροδοκώντας). Όμως, οι ρώσοι συνοριοφύλακες εμποδίζουν γενικότερα τις απόπειρες της παράνομης εξόδου. Σε αυτήν την περίπτωση οι παράνομοι διερχόμενοι μετανάστες παραμένουν στην Ρωσία *sine die*, καθιστώντας τη χώρα ένα είδος «αποθήκης» παράνομων μεταναστών.

Από την άλλη πλευρά, το παράδειγμα της Ρωσίας αποδεικνύει πώς το ζήτημα της διερχόμενης μετανάστευσης μπορεί να σχετίζεται με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής. Επειδή η Ρωσία, είναι μια χώρα «περίπλοκης διέλευσης» καθυστερεί κατ' ανάγκη να προσχωρήσει σε πολλές διεθνείς συμβάσεις και να υπογράψει διμερείς συμφωνίες (που αφορούν για παράδειγμα στην επανεισδοχή). Για μια χώρα διέλευσης, η υπογραφή συμφωνιών επανεισδοχής με τις χώρες προορισμού των μεταναστών προϋποθέτει την ισχύ παρόμοιων συμφωνιών με τις χώρες καταγωγής τους, διαφορετικά, κινδυνεύει να καταστεί «αποθήκη των παράνομων μεταναστών».

Προς το παρόν, οι προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διαχείριση της μετανάστευσης επικεντρώνονται κυρίως στη συνεργασία με τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης που δεν υπήχθησαν στη διαδικασία της διεύρυνσης. Η στρατηγική αυτή δικαιολογείται εύκολα: οι χώρες αυτές είναι οι νέοι γείτονες της Ε.Ε.. Όμως, ακριβώς επειδή αυτές οι χώρες αποτελούν «την αίθουσα αναμονής» των διερχόμενων μεταναστών που κατευθύνονται προς τη Δύση πρέπει να εξεταστεί ιδιαίτερα προσεκτικά και επισταμένα το ζήτημα της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες που εν προκειμένω είναι οι χώρες καταγωγής.

Για τη Ρωσία, τα ακόλουθα ζητήματα έχουν ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της παρούσας συζήτησης:

- οι συμφωνίες επανεισδοχής,
- οι διμερείς και πολυμερείς συμφωνίες για τη διαχείριση της διέλευσης και της προστασίας των δικαιωμάτων των διερχόμενων μεταναστών,
- στη Ρωσία συζητείται το πλαίσιο του Εθνικού Κώδικα Μετανάστευσης. Τα δικαιώματα των διερχόμενων μεταναστών μπορούν και πρέπει να ρυθμιστούν, καθώς η διερχόμενη μετανάστευση στη Ρωσία παρουσιάζει ιδιαιτερότητες: είναι μακροχρόνια και συνδέεται με τα προβλήματα της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων.

\*\*\*

Επειδή η κατάσταση των διερχόμενων μεταναστών συνεπάγεται σοβαρά προβλήματα το ζήτημα της μετανάστευσης στις χώρες διέλευσης πρέπει να ενταχθεί στη γενικότερη συζήτηση για τις πολιτικές μετανάστευσης. Αυτά τα προβλήματα δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ανεξάρτητα. Στην πραγματικότητα, όλα τα ζητήματα της παγκόσμιας μετανάστευσης αλληλοσυνδέονται στενά. Η ύπαρξη τόσων διερχόμενων ομάδων ανθρώπων πρέπει να υπογραμμισθεί ιδιαίτερα στα εθνικά και διεθνή νομοθετικά κείμενα. Πρέπει να αναγνωριστεί ότι η αύξηση της διερχόμενης παράνομης μετανάστευσης (με τις αναπόφευκτες αρνητικές συνέπειές της) μπορεί να είναι αποτέλεσμα του ελλείμματος της σαφήνειας των μεταναστευτικών πολιτικών.

Για το σκοπό αυτό, η Διάσκεψη του Συμβουλίου της Ευρώπης με θέμα : «Μετανάστες στις χώρες διέλευσης: κοινή ευθύνη διαχείρισης και προστασίας» μπορεί να αποτελεί το πρώτο βήμα για την αντιμετώπιση του προβλήματος της διερχόμενης μετανάστευσης στο πλαίσιο της στρατηγικής της διαχείρισης των μεταναστευτικών ρευμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στόχος της Διάσκεψης είναι να παράσχει γενικές πληροφορίες για το πρόβλημα και να αρχίσει τη διερεύνηση του τρόπου ρύθμισής του με συντονισμένες προσπάθειες του Συμβουλίου της Ευρώπης και των ενδιαφερόμενων κρατών. Με αυτό το σκοπό η Διάσκεψη θα :

- παρέχει μια συνολική θεώρηση του προβλήματος (λόγοι μακροχρόνιας διέλευσης, συνέπειες για τις χώρες διέλευσης, δεδομένα από τις χώρες καταγωγής κλπ)

- εξετάσει τα κοινά κίνητρα της διερχόμενης μετανάστευσης, της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων (παραβίαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, παράνομη απασχόληση, εκβιαστική δουλεία κλπ),

- επεξεργαστεί προπαρασκευαστικές συστάσεις απευθυνόμενες προς τους διεθνείς οργανισμούς και τις κυβερνήσεις των ενδιαφερομένων κρατών ώστε να διασφαλισθούν η αποτελεσματική διαχείριση της διερχόμενης μετανάστευσης και ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Σε μια δεύτερη φάση, το Συμβούλιο της Ευρώπης θα παρακολουθήσει την ανταπόκριση στις συστάσεις της Διάσκεψης καταβάλλοντας συγκεκριμένες προσπάθειες για την ανάληψη διμερών και πολυμερών δράσεων που αποσκοπούν στη διαχείριση της διερχόμενης μετανάστευσης και στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των ενδιαφερόμενων αλλοδαπών.