



ΓΝΩΜΗ

Επί του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο
[προτάσεις Κανονισμών COM(2020)610 final/23.09.2020,
COM(2020)611 final/23.09.2020, COM(2020)612 final/23.09.2020,
COM(2020)613 final/23.09.2020, COM(2020)614 final/23.09.2020]

Τα μέλη της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, σε κοινή συνεδρίαση (5.3.2021)

Έχοντας υπόψη:

- τα άρθρα 77 παρ. 2 στοιχ. β) και δ), 78 παρ. 2 στοιχ. γ), δ), ε) και ζ), 79 παρ. 2 στοιχ. γ), 80, 87 παρ. 2 στοιχ. α), και 88 παρ. 2 στοιχ. α) της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9ης Μαρτίου 2016 περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν),
- την Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, σχετικά με ένα νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο [COM(2020)609 final/23.09.2020],
- την πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ

του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX [Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης]» [COM(2020)610 final/23.09.2020],

- την τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ» [COM(2020)611 final/23.09.2020],

- την πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 767/2008, (ΕΕ) 2017/2226, (ΕΕ) 2018/1240 και (ΕΕ) 2019/817» [COM(2020)612 final/23.09.2020],

- την πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου» [COM(2020)613 final/23.09.2020],

- την τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή βιομετρικών δεδομένων με σκοπό την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX [κανονισμός για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης] και του κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX [κανονισμός για την επανεγκατάσταση] και την ταυτοποίηση παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων, σχετικά με τις αιτήσεις αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου, και σχετικά με την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) 2018/1240 και (ΕΕ) 2019/818» [COM(2020)614 final/23.09.2020],

- την Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, σχετικά

«Σχέδιο Δράσης για την Ενσωμάτωση και την Ένταξη 2021-2027»
[COM(2020) 758 final/24.11.2020],

- το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2020 σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού «Δουβλίνο III»,

- το υπ' αριθμ. 2010.0/75094/2020/9.11.2020 έγγραφο απόψεων του Επιτελικού Γραφείου Αρχηγού Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής, επί της πρότασης Κανονισμού COM(2020)613,

- το υπ' αριθμ. 1588/20,2475806/10.11.2020 έγγραφο απόψεων του Κέντρου Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Συνόρων και Μετανάστευσης (Κ.Ο.ΔΙ.Σ.ΜΕ.) του Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας, επί της πρότασης Κανονισμού COM(2020)613,

- το υπ' αριθμ. 2010.0/77518/2020/18.11.2020 έγγραφο απόψεων, του Επιτελικού Γραφείου Αρχηγού του Αρχηγείου Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής, επί των προτάσεων Κανονισμών COM(2020)610, 611, 612, 614,

- το υπ' αριθμ. 1604/20/2607736/28.11.2020 έγγραφο απόψεων της Διεύθυνσης Διαχείρισης Μετανάστευσης του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας, επί των προτάσεων Κανονισμών COM(2020)610, 611, 612, 614,

- το υπ' αριθμ. 2326/23.12.2020 έγγραφο απόψεων του Γενικού Γραμματέα Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, επί των προτάσεων Κανονισμών COM(2020) 610, 611, 612, 613, 614,

- το από 13/01/2021 έγγραφο απόψεων του Γενικού Γραμματέα Μεταναστευτικής Πολιτικής,

- το από 26/02/2021 ενημερωτικό σημείωμα του Αρχηγείου Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής,

- το υπ' αριθμ. ΑΠ 2129/26.02.2021 έγγραφο της Υπηρεσίας Ασύλου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου,

- το από 26/02/2021 ενημερωτικό σημείωμα του Τμήματος Θεσμικής Λειτουργίας της Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής της Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου,

-το από 01/03/2021 ενημερωτικό σημείωμα του Τμήματος Ελέγχου Συνόρων της Διεύθυνσης Προστασίας Συνόρων, του Κλάδου Αλλοδαπών και Προστασίας Συνόρων του Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας,

-το ενημερωτικό σημείωμα της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης της Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου

Υιοθετούν με ευρεία πλειοψηφία την ακόλουθη γνώμη:

Εκτιμώντας ότι:

- Η διαχείριση της Μετανάστευσης και του Ασύλου σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατ' εφαρμογή των αρχών της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών (άρθρο 80 ΣΛΕΕ), στόχο έχει τον αναλογικότερο προσδιορισμό της ευθύνης που έως τώρα βαρύνει τα κράτη μέλη πρώτης εισόδου, και τον δίκαιο επιμερισμό της, βάσει των πληθυσμιακών, οικονομικών, γεωγραφικών και γεωπολιτικών ιδιαιτεροτήτων των κρατών μελών.

- Ο έγκαιρος προσδιορισμός κράτους μέλους υπεύθυνου για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας, καθώς και η ταυτοποίηση και επιστροφή όσων δεν πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις, ήδη από το στάδιο της διαλογής πριν από την είσοδο στο έδαφος της Ένωσης (προτεινόμενοι COM(2020) 611 και 612), συμβάλλει στη μείωση της πίεσης των μεταναστευτικών ροών στα σύνορα των κρατών μελών πρώτης εισόδου, δηλαδή στα

εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, υπό την προϋπόθεση μίας αποτελεσματικής διαδικασίας επιστροφών, βάσει ισχυρών και λειτουργικών διμερών συμφωνιών της ΕΕ με τις εμπλεκόμενες τρίτες χώρες.

- Μορφές αλληλεγγύης, όπως, κατεξοχήν, η υποχρεωτική μετεγκατάσταση αιτούντων διεθνή προστασία, αντισταθμίζουν την ασύμμετρη ευθύνη που βαρύνει τα κράτη μέλη πρώτης άφιξης, συμπεριλαμβανομένης και της αποβίβασης μετά από επιχειρήσεις θαλάσσιας έρευνας και διάσωσης που καταλήγουν σε μεγάλο αριθμό αφίξεων.

- Η θαλάσσια έρευνα και διάσωση (SAR) διενεργούνται από τις αρχές των κρατών στα χωρικά ύδατα των οποίων διεξάγονται, στο πλαίσιο της Διεθνούς Σύμβασης του Αμβούργου, με έμφαση στις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε περιστατικού, ώστε η διαχείριση και αποβίβαση των προσφύγων και μεταναστών να είναι η προσφορότερη δυνατή.

- Η πρώτη είσοδος στο έδαφος της ΕΕ, ως βασικό κριτήριο για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας (COM(2020) 610, άρθρα 8-28), επιβαρύνει ασύμμετρα τα κράτη μέλη πρώτης άφιξης, όπου υποβάλλεται η εν λόγω αίτηση.

- Η αποτελεσματική διαχείριση της επιστροφής και επανεισοχής όσων δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας προϋποθέτει τη συνδρομή οργανισμών όπως ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX), ο προτεινόμενος Οργανισμός της ΕΕ για το Άσυλο (EUAA) και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, αλλά και την ενίσχυση, μέσω κινήτρων και αντικινήτρων, και συνεκτικών, εταιρικών και αμοιβαία επωφελών σχέσεων της ΕΕ με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης των μεταναστευτικών ροών.

- Η στήριξη των προσφύγων στις χώρες προέλευσής τους ή σε τρίτες χώρες συνάδει προς τους ανθρωπιστικούς στόχους της ΕΕ, σε συνδυασμό με την προώθηση νόμιμων οδών προς την Ένωση,

την προσέλκυση ταλέντων στις αγορές εργασίας των κρατών-μελών, αλλά και την επανεγκατάσταση ή την εφαρμογή πολιτικής ένταξης στις ευρωπαϊκές κοινωνίες υπηκόων τρίτων χωρών, που πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις.

- Εκκρεμούν από τον προηγούμενο κύκλο διαπραγμάτευσης της αναθεώρησης του τομέα του Ασύλου, προτάσεις Κανονισμών σχετικά με: α) τον Οργανισμό της ΕΕ για το Άσυλο (EUAA) που επιδιώκεται να αντικαταστήσει την υφιστάμενη Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO - Κανονισμός 439/2010), β) την Αναγνώριση Καθεστώτος Πρόσφυγα, γ) την Επανεγκατάσταση (Resettlement), δ) το σύστημα βιομετρικών δεδομένων Eurodac, καθώς και προτάσεις Οδηγιών σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής αιτούντων διεθνή προστασία και τις Επιστροφές. Η επεξεργασία των σχετικών κειμένων έχει σε μεγάλο βαθμό ολοκληρωθεί, δεν υπάρχει, όμως, η απαιτούμενη ειδική πλειοψηφία για την υιοθέτησή τους, δοθέντος ότι σειρά κρατών μελών (μεσογειακά MED-5, Βίζεγκραντ V4) εκτιμούν ότι οι εν λόγω προτάσεις και τα πρόσφατα κείμενα του Συμφώνου θα πρέπει να αποτελέσουν ενιαίο σύνολο και μια συνεκτική απάντηση στη διαχείριση του Μεταναστευτικού (package approach).

Θεωρούν ότι:

- Οι προτεινόμενοι Κανονισμοί συνάδουν προς την αρχή της επικουρικότητας.

- Τα σχέδια των νομοθετικών πράξεων, που συναπαρτίζουν το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, συνιστούν δέσμη και πρέπει να υιοθετηθούν εν συνόλω.

- Συνεκτική προσέγγιση ως προς την υιοθέτηση προσήκει και για τις συναφείς προς το νέο Σύμφωνο εκκρεμείς προγενέστερες προτάσεις, οι οποίες θα πρέπει να αξιολογηθεί κατά πόσον

υπηρετούν συνολικά την αλληλεγγύη και τη δίκαιη κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, ως προϋπόθεση ενός αποτελεσματικού συστήματος ασύλου, χωρίς δευτερογενείς ροές.

- Η υποχρεωτική μετεγκατάσταση σε περιπτώσεις μαζικής εισροής υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων, που εισέρχονται παράτυπα ή αποβιβάζονται στο έδαφος κράτους μέλους, μετά από επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, αποτελεί το κατεξοχήν προσήκον μέτρο αλληλεγγύης.

- Ο υποχρεωτικός, για τα κράτη μέλη πρώτης εισόδου, χαρακτήρας των διαδικασιών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών ελέγχου διαλογής πριν από την είσοδο (pre-entry screening – πρόταση Κανονισμού COM(2020) 612), που αποσκοπούν, ιδίως, στην αποτροπή δευτερογενών, μη επιτρεπόμενων, μετακινήσεων εντός της Ένωσης, βρίσκεται σε ασυμμετρία με τις ελαστικές μορφές αλληλεγγύης, που προτείνεται να επιλέγουν τα υπόλοιπα κράτη μέλη, και μάλιστα υπό την αίρεση αλληπάλληλων αξιολογήσεων της κατάστασης του κράτους μέλους άφιξης και των επιδόσεών του στη διαχείριση της μετανάστευσης, και μέσω περίπλοκων διαδικασιών λήψης αποφάσεων, κατά τις οποίες στερείται αποφασιστικής βαρύτητας η άποψη του ίδιου του κράτους μέλους που υφίσταται τη «μεταναστευτική πίεση» (πρόταση COM(2020) 610, άρθρα 50 επ.), ιδίως λόγω της σώρευσης στα σύνορά του υπηκόων τρίτων χωρών υπό διαλογή. Επιπλέον, υπάρχει κίνδυνος δημιουργίας μιας αβέβαιης κατάστασης (limbo state) στην οποία θα παραμένουν άνθρωποι για άγνωστο χρονικό διάστημα, με ενδεχόμενη διακινδύνευση στοιχειωδών δικαιωμάτων τους.

- Η υποχρεωτική δημιουργία απροσδιόριστου αριθμού μόνιμων δομών (locations) παραμονής προσφύγων και μεταναστών, ως εν δυνάμει αιτούντων άσυλο, κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων, μέσω διάσωσης, η οποία μπορεί, σε πολλές περιπτώσεις, να οφείλεται σε ηθελημένη καταστροφή θαλάσσιου μεταφορικού μέσου, θέτοντας σε κίνδυνο ανθρώπινες ζωές,

ενδέχεται να λειτουργεί επιπλέον ως παράγοντας προσέλκυσης (pullfactor) υπηκόων τρίτων χωρών.

- Ο προτεινόμενος έλεγχος διαλογής πριν από την είσοδο (pre-entry screening – πρόταση Κανονισμού COM(2020) 612), ο οποίος αφορά υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν ήδη διέλθει τα εξωτερικά σύνορα, αλλά θεωρούνται, κατά πλάσμα δικαίου, ότι δεν έχουν εισέλθει στο έδαφος της ΕΕ και του κράτους μέλους άφιξης, πέραν της υποχρεωτικής, για το κράτος άφιξης, δημιουργίας επιπλέον κέντρων υποδοχής και κράτησης των υπό ταυτοποίηση και διαλογή, είναι προβληματικός για την εθνική ασφάλεια και την εθνική κυριαρχία σε ευαίσθητες περιοχές, αλλά και σε σχέση με τον Κώδικα συνόρων Σένγκεν, δοθέντος ότι ακυρώνει εν τοις πράγμασι τη διαδικασία προστασίας των συνόρων, για την πρόληψη της εισόδου όσων επιχειρούν να διέλθουν από μη επίσημα σημεία (π.χ. συνοριακά φυλάκια) και χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα, όπως αυτή προβλέπεται από τον Κώδικα, προκειμένου να διασφαλίζεται η ακεραιότητα του χώρου Σένγκεν.

- Ειδικά η αναδοχή επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών που στερούνται δικαιώματος παραμονής, πρέπει, ως «συνεισφορά αλληλεγγύης» (πρόταση COM(2020) 610, άρθρο 45), να οργανωθεί αποτελεσματικά, ώστε να διεκπεραιώνεται το συντομότερο δυνατό, με ενισχυμένο τον ρόλο του FRONTEX, του Οργανισμού της ΕΕ για το Άσυλο (EUAA) και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της συνεργασίας της ΕΕ με νευραλγικές τρίτες χώρες, δοθέντος ότι η διαδικασία αναδοχής μπορεί να διαρκέσει μέχρι οκτώ μήνες, κατά τους οποίους οι προς επιστροφή υπήκοοι τρίτων χωρών οφείλουν να παραμένουν στα σύνορα.

- Θα πρέπει να διασφαλισθεί η πλήρης εφαρμογή από την Τουρκία των προβλεπόμενων στην Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας (2016), πριν από τυχόν αναθεώρησή της και μετατροπή της σε ένα νομικής υπόστασης Σύμφωνο ΕΕ-Τουρκίας ειδικά για το

Μεταναστευτικό, το οποίο να ανταποκρίνεται στις θεμελιώδεις αρχές του διεθνούς δικαίου. Το νέο Σύμφωνο δεν θα πρέπει να περιλαμβάνει άλλα ζητήματα πέραν του μεταναστευτικού, όπως ζητήματα τελωνειακής ένωσης, θεωρήσεων (visas), πορείας ενταξιακού διαλόγου, και θα πρέπει να θεσμοθετεί μηχανισμό αξιολόγησης και επιτήρησης της εφαρμογής των συμφωνηθέντων, δηλαδή της υποχρέωσης της Τουρκίας να ελέγχει και να ανακόπτει τις μεταναστευτικές ροές στο έδαφος και στα χωρικά της ύδατα, καθώς και να προχωρήσει αποτελεσματικά στην αντιμετώπιση και εκρίζωση των κυκλωμάτων της παράνομης διακίνησης προσφύγων και μεταναστών από το έδαφος της, ενώ η οικονομική υποστήριξη της Ε.Ε. προς την Τουρκία θα πρέπει να παρέχεται με σαφή αιρεσιμότητα (conditionality), στη λογική «περισσότερη οικονομική υποστήριξη για μικρότερες ροές» («more for less»).

- Το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης πρέπει να καθορίζεται πρωτίστως βάσει δέσμης κριτηρίων, πέραν της πρώτης εισόδου, δηλαδή, κατά προτεραιότητα, της οικογενειακής ενότητας και επανένωσης, του μείζονος συμφέροντος του παιδιού, των προηγούμενων αδειών διαμονής ή θεωρήσεων, των τίτλων σπουδών που αποκτήθηκαν σε κράτος μέλος (πρόταση COM(2020) 610, άρθρα 14 επ.), και ο αιτών να μεταφέρεται και να παραμένει στο κράτος αυτό, μέχρι την ολοκλήρωση της επεξεργασίας της αίτησής του, δοθέντος ότι το κριτήριο πρώτης εισόδου στο έδαφος της ΕΕ επιβαρύνει ασύμμετρα τα κράτη μέλη πρώτης άφιξης.

- Η σύνθετη διαδικασία διαπίστωσης «μεταναστευτικής πίεσης» σε κράτος μέλος, βάσει σωρείας κριτηρίων (πρόταση COM(2020) 610, άρθρο 50), λειτουργεί αποτελεσματικά στις περιπτώσεις επαναλαμβανόμενων μαζικών αφίξεων, μόνον εφόσον είναι καθοριστικής σημασίας και λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη η άποψη του κράτους μέλους που δέχεται την πίεση, κατά μείζονα δε λόγο στην «κατάσταση κρίσης» ή «ανωτέρας βίας» (πρόταση

COM(2020) COM 613), η οποία απαιτεί άμεση και αυτόματη αντιμετώπιση.

- Η κλείδα κατανομής συνεισφορών αλληλεγγύης των κρατών μελών θα έπρεπε να περιλαμβάνει, ως κριτήρια, πέραν α) του μεγέθους του πληθυσμού (στάθμιση 50 %) και β) του συνολικού ΑΕΠ (στάθμιση 50 %) (πρόταση COM(2020) 610, άρθρο 54), και την έκταση των κρατών.

- Απευθύνουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή την παρούσα γνώμη, που διατυπώνεται στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου με τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα

- Καλούν την Κυβέρνηση να προωθήσει τις ως άνω θέσεις στις υπό εξέλιξη διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αθήνα, 23.3.2021