

Ειδική έκθεση

Συνεργασία της ΕΕ με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή μεταναστών:

περιορισμένα τα αποτελέσματα των σχετικών
δράσεων



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-X
Εισαγωγή	01-13
Επιστροφές και επανεισδοχές	01-06
Συμφωνίες και ρυθμίσεις επανεισδοχής	07-09
Διακυβέρνηση	10-13
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	14-22
Παρατηρήσεις	23-119
Τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες δεν ήταν τα βέλτιστα δυνατά λόγω της ανεπαρκούς αξιοποίησης συνεργιών με τα κράτη μέλη και μεταξύ των πολιτικών της ΕΕ	23-72
Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ συμμετείχαν σε διάλογο σχετικά με την επανεισδοχή με τις τρίτες χώρες με τον μεγαλύτερο αριθμό παράτυπων μεταναστών που δεν είχαν επιστρέψει	24-25
Μολονότι η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ σημείωσαν περιορισμένη πρόοδο ως προς τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής, είχαν μεγαλύτερη επιτυχία με τη διαπραγμάτευση νομικά μη δεσμευτικών ρυθμίσεων επανεισδοχής	26-38
Η πρόοδος ως προς την εξασφάλιση συνεργιών με τα κράτη μέλη, καθώς και μεταξύ των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ ήταν ανεπαρκής	39-72
Μολονότι οι δράσεις της ΕΕ για τη διευκόλυνση της επανεισδοχής ήταν σημαντικές, τα αποτελέσματα ήταν άνισα και ο αντίκτυπος δεν ήταν δυνατό να αξιολογηθεί	73-119
Τα μέτρα για τη βελτίωση της πρακτικής συνεργασίας σχετικά με την επανεισδοχή είχαν άνισα αποτελέσματα	74-92
Η στήριξη για την ανάπτυξη ικανοτήτων και για έργα επανένταξης ήταν συναφής με τις επιδιώξεις και στις περισσότερες περιπτώσεις απέφερε τα προβλεπόμενα αποτελέσματα	93-105
Τα διαθέσιμα στοιχεία δεν κατέστησαν δυνατή την ολοκληρωμένη παρακολούθηση των επανεισδοχών	106-119

Συμπεράσματα και συστάσεις

120-135

Παραρτήματα

Παράρτημα I – Κύριοι λόγοι για τα χαμηλά ποσοστά επιστροφών από την Ελλάδα και την Ιταλία

Παράρτημα II – Αιτήματα δημιουργίας και εφαρμογής κινήτρων

Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Ανακοινώσεις της Επιτροπής

Παράρτημα III – Επισκόπηση της αξιολόγησης έργων ανάπτυξης ικανοτήτων (RCBF)

Παράρτημα IV – Επισκόπηση της αξιολόγησης έργων επανένταξης

Παράρτημα V – Αδυναμίες των δεδομένων της ΕΕ για τις επιστροφές και μέτρα για την αντιμετώπισή τους

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής, της ΕΥΕΔ και του Frontex

Απαντήσεις της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ

Απαντήσεις του Frontex (του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής)

Χρονογραμμή

Κλιμάκιο ελέγχου

Σύνοψη

I Η αποτελεσματική πολιτική επιστροφής μεταναστών που αποτελεί αντικείμενο σωστής διαχείρισης συνιστά ουσιαστικό τμήμα μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής. Οι ελλείψεις του συστήματος επιστροφής της ΕΕ λειτουργούν ως κίνητρο για την παράτυπη μετανάστευση. Η δυσκολία στη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής των μεταναστών αποτελεί ένα από τα αίτια του χαμηλού αριθμού επιστροφών των παράτυπων μεταναστών, όπως επισημάναμε στην ειδική έκθεση 24/2019. Λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία του θέματος, αποφασίσαμε να το διερευνήσουμε περαιτέρω, με στόχο να συμβάλουμε εποικοδομητικά τόσο στις προσπάθειες όσο και στη συζήτηση που συνεχίζονται σε επίπεδο ΕΕ.

II Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, αξιολογήσαμε κατά πόσον η ΕΕ ενίσχυσε αποτελεσματικά τη συνεργασία με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή μεταναστών. Προκειμένου να δοθεί απάντηση σε αυτό το βασικό ερώτημα του ελέγχου, αναλύσαμε κατά πόσον η ΕΕ σημείωσε πρόοδο με τη σύναψη των σχετικών συμφωνιών επανεισδοχής ή παρόμοιων ρυθμίσεων με τρίτες χώρες και κατά πόσον οι δράσεις της διευκόλυναν τις τρίτες χώρες να συμμορφωθούν αποτελεσματικά με τις υποχρεώσεις τους αναφορικά με την επανεισδοχή. Εστιάσαμε στις 10 χώρες με τους υψηλότερους απόλυτους αριθμούς παράτυπων μεταναστών που δεν επέστρεψαν κατά την περίοδο 2014-2018. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι οι δράσεις της ΕΕ για την ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή ήταν μεν σημαντικές, απέφεραν ωστόσο περιορισμένα αποτελέσματα.

III Την περίοδο 2015-2020, η ΕΕ σημείωσε περιορισμένη πρόοδο με την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων για τις ενωσιακές συμφωνίες επανεισδοχής. Ζητήματα που εκκρεμούν από καιρό (κατά κύριο λόγο η ρήτρα για τους «υπηκόους τρίτων χωρών») εξακολουθούν να δυσχεραίνουν σημαντικά τις διαπραγματεύσεις. Η Επιτροπή σημείωσε μεγαλύτερη επιτυχία με τις διαπραγματεύσεις νομικά μη δεσμευτικών ρυθμίσεων επανεισδοχής, το περιεχόμενο των οποίων είναι περισσότερο ευέλικτο. Η πολιτική βούληση που επέδειξαν οι τρίτες χώρες είχε ουσιώδη σημασία για την επιτυχία των διαπραγματεύσεων σχετικά με την επανεισδοχή.

IV Διαπιστώσαμε ότι τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες δεν ήταν τα βέλτιστα δυνατά, διότι δεν αξιοποιήθηκαν επαρκώς ούτε οι συνεργίες με τα κράτη μέλη ούτε οι συνεργίες μεταξύ των διαφόρων πολιτικών. Σε επίπεδο ΕΕ σημειώθηκε περιορισμένη πρόοδος κατά τη δημιουργία διαρθρωτικών κινήτρων, προκειμένου οι τρίτες χώρες να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις τους αναφορικά με την επανεισδοχή. Το μεγαλύτερο μέρος της προόδου σημειώθηκε στον τομέα της πολιτικής για τις θεωρήσεις, όπου ο αναθεωρημένος κώδικας θεωρήσεων παρείχε στην ΕΕ μηχανισμό και εργαλεία για την τακτική αξιολόγηση και προώθηση της συνεργασίας με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή.

V Διαπιστώσαμε ότι το περιεχόμενο των συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ και των ρυθμίσεων που συνομολογήθηκαν καταργούσε τα περισσότερα από τα κοινά εμπόδια που δεν επέτρεπαν τη διευκόλυνση της επανεισδοχής. Στο πλαίσιο αυτό, μικτές επιτροπές επανεισδοχής ή ομάδες εργασίας αποτελούσαν φόρα για την περιοδική επαναξιολόγηση της συνεργασίας για την επανεισδοχή. Ωστόσο, ο επαναλαμβανόμενος χαρακτήρας ορισμένων από τα ζητήματα που αναλύονται κατέδειξε ότι η αποτελεσματικότητά τους είχε όρια.

VI Τα δίκτυα της ΕΕ στον τομέα των επιστροφών κατόρθωσαν να συγκεντρώσουν εθνικούς πόρους, οι δε συμμετέχουσες χώρες έχουν εκφράσει την ικανοποίησή για τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Με τις διαδοχικές διευρύνσεις της εντολής του, ο Frontex ανέλαβε σταδιακά δραστηριότητες των δικτύων αυτών. Επιπλέον, ο Frontex έχει αυξήσει τη στήριξη που παρέχει στα κράτη μέλη στον τομέα των δραστηριοτήτων πριν από την επιστροφή και των επιχειρήσεων επιστροφής. Διαπιστώσαμε ότι οι δυσκολίες που αντιμετώπιζαν τα κράτη μέλη με τον εντοπισμό των παράτυπων μεταναστών, την αποφυγή της διαφυγής τους και τη διασφάλιση ότι θα παρίσταντο στις συνεντεύξεις τους ήταν σημαντική αιτία αναποτελεσματικότητας των αποστολών ταυτοποίησης που υποστηρίζονταν από τον Frontex.

VII Εξετάσαμε έξι έργα ανάπτυξης ικανοτήτων και 14 έργα επανένταξης που έλαβαν χρηματοδότηση από την Επιτροπή. Διαπιστώσαμε ότι τα έργα ήταν σημαντικά και ότι τα περισσότερα εξ αυτών είχαν την προβλεπόμενη απόδοση. Πιστεύουμε ότι η ανάπτυξη ηλεκτρονικών συστημάτων διαχείρισης υποθέσεων επανεισδοχής μεταναστών, ιδίως με τρίτες χώρες, παρέχει τη δυνατότητα βελτίωσης της συνεργασίας για την επανεισδοχή σε διαρθρωτικό επίπεδο.

VIII Διαπιστώσαμε αδυναμίες στα στοιχεία που διαθέτει η ΕΕ σχετικά με τις επιστροφές από την άποψη της πληρότητας και της συγκρισιμότητάς τους μεταξύ κρατών μελών. Τα τελευταία χρόνια, η Επιτροπή έχει υποβάλει νομοθετικές προτάσεις που αναφέρονται στις περισσότερες από τις βασικές αδυναμίες. Ωστόσο, πολλές από τις προτεινόμενες αλλαγές δεν έχουν ακόμη εγκριθεί ή δεν έχουν τεθεί σε πλήρη ισχύ. Ακόμη, εξακολουθεί να υπάρχει έλλειψη δεδομένων σχετικά με την ταχύτητα των διαδικασιών επανεισδοχής και τη βιωσιμότητα της επανένταξης των μεταναστών που επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής τους.

IX Από την αναθεώρηση του κώδικα θεωρήσεων το 2019, η Επιτροπή καλείται να αξιολογεί τακτικά και βάσει αξιόπιστων δεδομένων τη συνεργασία με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή. Αυτή η τακτική αξιολόγηση θα μπορούσε να συμβάλλει στη βελτίωση της συλλογής και ανταλλαγής δεδομένων από την ΕΕ και στη διευκόλυνση των τεκμηριωμένων αποφάσεων πολιτικής στον τομέα της συνεργασίας για την επανεισδοχή μεταναστών. Η έλλειψη αντίστοιχης διαδικασίας συλλογής δεδομένων σχετικά με τη συνεργασία για την επανεισδοχή στο παρελθόν, σε συνδυασμό με τις ελλείψεις των δεδομένων σχετικά με τις επιστροφές, μας εμπόδισε να αξιολογήσουμε τον συνολικό αντίκτυπο των δράσεων της ΕΕ στη βελτίωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή.

X Σε συνέχεια του ελέγχου μας, συνιστούμε στην Επιτροπή τα εξής:

- να ακολουθήσει μια περισσότερο ευέλικτη προσέγγιση κατά τις διαπραγματεύσεις των συμφωνιών επανεισδοχής·
- να δημιουργήσει συνεργίες με τα κράτη μέλη για τη διευκόλυνση των διαπραγματεύσεων για την επανεισδοχή·
- να ενισχύσει τα κίνητρα που παρέχονται σε τρίτες χώρες, προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνεργασία τους όσον αφορά τις επανεισδοχές·
- να ενισχύσει τη συλλογή στοιχείων σχετικά με τις επανεισδοχές και τη βιωσιμότητα της επανένταξης των μεταναστών.

Εισαγωγή

Επιστροφές και επανεισδοχές

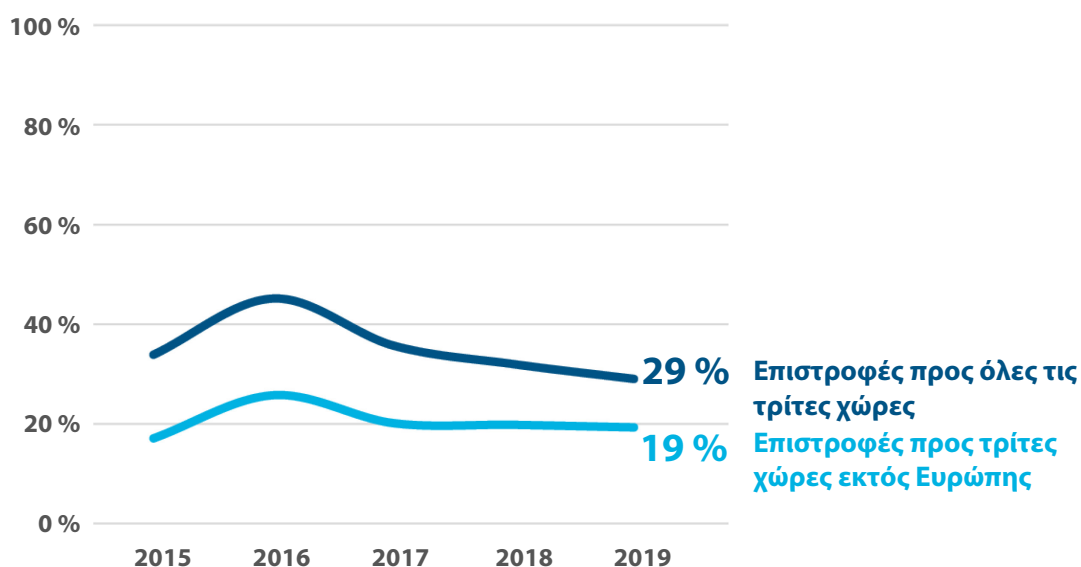
01 Μια αποτελεσματική πολιτική επιστροφής που αποτελεί αντικείμενο σωστής διαχείρισης συνιστά ουσιώδες τμήμα μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής. Στην ειδική έκθεση 24/2019¹, εντοπίσαμε αρκετούς λόγους για τα χαμηλά ποσοστά επιστροφών των παράτυπων μεταναστών (βλέπε [παράρτημα Ι](#)). Ένας από αυτούς είναι η δυσκολία συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής των μεταναστών.

02 Η έλλειψη αποτελεσματικότητας του συστήματος επιστροφών της ΕΕ λειτουργεί ως κίνητρο για την παράτυπη μετανάστευση². Από το 2008, κατά μέσον όρο περίπου 500 000 ξένοι υπήκοοι διατάσσονται σε ετήσια βάση να εγκαταλείψουν την ΕΕ διότι εισήλθαν ή διαμένουν σε αυτήν χωρίς άδεια. Ωστόσο, μόλις ένα τρίτο αυτών έχουν όντως επιστρέψει σε τρίτη χώρα (29 % το 2019). Αυτό το «πραγματικό ποσοστό επιστροφών» μειώνεται κάτω του 20 % για επιστροφές σε χώρες εκτός της ευρωπαϊκής ηπείρου (βλέπε [γράφημα 1](#)). Οι πραγματικές επιστροφές κατανέμονται λίγο πολύ ισότιμα μεταξύ οικειοθελών και αναγκαστικών επιστροφών.

¹ Ειδική έκθεση 24/2019 του ΕΕΣ, με τίτλο «Άσυλο, μετεγκατάσταση και επιστροφή μεταναστών: Καιρός να εντατικοποιηθεί η δράση ώστε να αντιμετωπιστούν οι αποκλίσεις μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων».

² Ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση, COM(2015) 240 final, σ. 9.

Γράφημα 1 – Πραγματικό ποσοστό επιστροφών (ΕΕ των 27)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Eurostat.

03 Χρειάζεται προσοχή κατά τη χρήση και την ερμηνεία του πραγματικού ποσοστού επιστροφών. Τα στοιχεία δεν είναι πάντα ακριβή και πλήρως συγκρίσιμα μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών της ΕΕ (βλέπε σημεία [108-110](#)). Επιπλέον, το χαμηλό ποσοστό δεν οφείλεται αναγκαστικά μόνο σε προβλήματα κατά τη συνεργασία με τρίτες χώρες, αλλά και σε εσωτερικές προκλήσεις, όπως οι ελλείψεις της νομοθεσίας για το άσυλο και τις επιστροφές, και στα συστήματα, τις διαδικασίες και τις ικανότητες των κρατών μελών (βλέπε σημείο [115](#), [παράρτημα Ι](#) και ειδική έκθεση 24/2019). Ως εκ τούτου, το ποσοστό επιστροφών δεν πρέπει να είναι το μόνο στοιχείο που χρησιμοποιείται για την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την ποιότητα της συνεργασίας μιας τρίτης χώρας σε θέματα επανεισδοχής.

04 Η περί επιστροφών νομοθεσία αποτελεί μέρος του κεκτημένου της ΕΕ και αφορά τόσο τη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης όσο και τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν. Η διαδικασία επιστροφών εμπίπτει σε μεγάλο βαθμό στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Ωστόσο, η συνεργασία με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή παράτυπων μεταναστών απαιτείται σε διάφορα στάδια της διαδικασίας επιστροφών, ιδίως για μετανάστες χωρίς έγκυρα ταξιδιωτικά έγγραφα (βλέπε [γράφημα 2](#)). Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) μπορεί να παράσχει στήριξη στα κράτη μέλη κατά τη διαδικασία επιστροφής.

Γράφημα 2 – Η διαδικασία επιστροφών, βήμα προς βήμα



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εγγράφου του ίδιου του Frontex.

05 Η υποχρέωση ενός κράτους να δέχεται εκ νέου τους υπηκόους του θεωρείται δεδομένη βάσει του διεθνούς εθνικού δικαίου³. Προκειμένου να ενισχυθεί αυτή η υποχρέωση, η ΕΕ εισάγει ρήτρες σχετικά με τη μετανάστευση σε συμφωνίες με τρίτες χώρες από τη δεκαετία του 1990. Το 1999, το Συμβούλιο αποφάσισε να συμπεριλάβει τυποποιημένες ρήτρες επανεισδοχής σε όλες τις ευρωπαϊκές συμφωνίες σύνδεσης και συνεργασίας με τρίτες χώρες⁴ (βλέπε [πλαίσιο 1](#)). Αντίστοιχη ρήτρα περιείχε και η συμφωνία του Κοτονού⁵.

³ Βλέπε, παραδείγματος χάριν, τα [σχέδια άρθρων σχετικά με την απέλαση αλλοδαπών](#), που ενέκρινε η Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου κατά την 66η συνεδρίασή της το 2014.

⁴ Έγγραφο 13409/99 του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 1999.

⁵ Συμφωνία εταιρικής σχέσης μεταξύ των μελών της ομάδας των κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού, αφενός, και της ευρωπαϊκής κοινότητας και των κρατών μελών αυτής, αφετέρου, που υπογράφηκε στο Κοτονού στις 23 Ιουνίου 2000 (η «[Συμφωνία του Κοτονού](#)»), άρθρο 13, παράγραφος 5, στοιχείο γ), σημείο ι).

Πλαίσιο 1

Τυποποιημένη ρήτρα επανεισδοχής (1999)

Άρθρο Α

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και το κράτος Χ συμφωνούν να συνεργαστούν για να εμποδίσουν και να ελέγξουν την παράνομη μετανάστευση. Για τον σκοπό αυτό:

- Το κράτος Χ δεχθεί τον επαναπατρισμό των υπηκόων του που διαμένουν παράνομα στο έδαφος ενός κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατόπιν αιτήματος του κράτους αυτού και χωρίς περαιτέρω διατυπώσεις [...]

Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το κράτος Χ χορηγούν στους υπηκόους τους κατάλληλα έγγραφα ταυτότητας για τους σκοπούς αυτούς.

Άρθρο Β

Τα μέρη συμφωνούν να συνάψουν κατόπιν αιτήματος συμφωνία μεταξύ του κράτους Χ και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που θα ρυθμίζει τις ειδικές υποχρεώσεις του κράτους Χ και των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για επανεισδοχή, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης για την επανεισδοχή των υπηκόων άλλων χωρών και των ανιθαγενών. [...]

06 Το 2015, Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να εκπονήσει ένα ειδικό «Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Επιστροφής»⁶. Σε απάντηση, η Επιτροπή διαμόρφωσε το σχέδιο δράσης της ΕΕ για την επιστροφή⁷. Με το σχέδιο καθορίστηκαν άμεσα και μεσοπρόθεσμα μέτρα προκειμένου, να καταστεί αποτελεσματικότερο το σύστημα επιστροφών της ΕΕ. Το 2017, η Επιτροπή ενέκρινε ένα ανανεωμένο σχέδιο δράσης⁸, με επιπλέον δράσεις προς υλοποίηση, παράλληλα με το ισχύον σχέδιο.

⁶ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 25-26 Ιουνίου 2015, EUCO 22/15, σημείο 5, στοιχείο ζ).

⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, «Σχέδιο δράσης της ΕΕ για την επιστροφή», COM(2015) 453 final.

⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με μια αποτελεσματικότερη πολιτική επιστροφής στην Ευρωπαϊκή Ένωση – ανανεωμένο σχέδιο δράσης, COM(2017) 200 final.

Συμφωνίες και ρυθμίσεις επανεισδοχής

07 Οι χώρες μπορούν να συνάπτουν συμφωνίες επανεισδοχής, προκειμένου να διευκολύνουν την πρακτική υλοποίηση των υποχρεώσεών τους όσον αφορά την επανεισδοχή. Ωστόσο, λειτουργική συνεργασία για την επανεισδοχή μπορεί να υπάρχει μεταξύ χωρών ακόμη και χωρίς κάποια συγκεκριμένη συμφωνία επανεισδοχής. Αντίθετα, μια συμφωνία επανεισδοχής δεν εγγυάται την ομαλή συνεργασία.

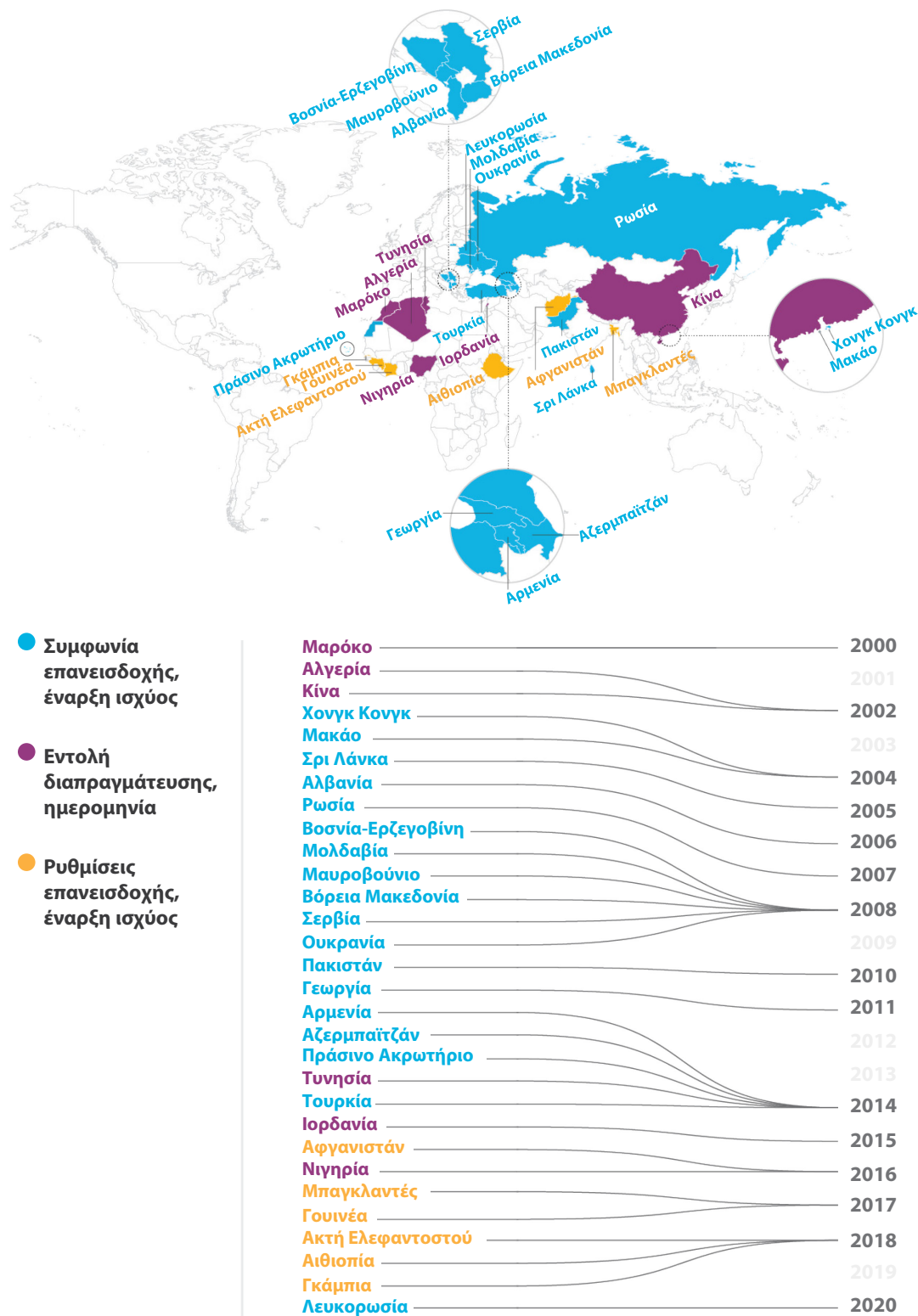
08 Οι συμφωνίες επανεισδοχής της ΕΕ (ΣΕΕΕ) συνάπτονται μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών. Λειτουργούν παράλληλα αλλά υπερισχύουν των διμερών συμφωνιών επανεισδοχής που συνάπτονται από τα επιμέρους κράτη μέλη της ΕΕ⁹. Η ΕΕ έχει συνάψει 18 νομικά δεσμευτικές συμφωνίες επανεισδοχής. Για έξι ακόμη χώρες, το Συμβούλιο έχει αναθέσει στην Επιτροπή εντολή για έναρξη διαπραγματεύσεων (βλέπε [γράφημα 3](#)).

09 Οι τρίτες χώρες ενδέχεται να διστάζουν να συμμετάσχουν σε διαπραγματεύσεις σχετικά με συμφωνίες επανεισδοχής, κυρίως λόγω εσωτερικών ζητημάτων πολιτικού χαρακτήρα (αυτού του είδους οι συμφωνίες μπορεί να αποτελέσουν πηγή δυσαρέσκειας των πολιτών σε ορισμένες χώρες). Συνεπώς, από το 2016, η Επιτροπή έχει εστιάσει στην ανάπτυξη ρυθμίσεων πρακτικής συνεργασίας με τρίτες χώρες και έχει διαπραγματευθεί έξι νομικά μη δεσμευτικές ρυθμίσεις για επιστροφές και επανεισδοχές (βλέπε [γράφημα 3](#)). Το περιεχόμενο αυτών των πρακτικών ρυθμίσεων παραμένει απόρρητο, εκτός από εκείνη που αφορά το Αφγανιστάν¹⁰.

⁹ «EU Readmission Agreements, Facilitating the return of irregular migrants», ενημερωτικό δελτίο της Υπηρεσίας Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Απρίλιος 2015, EPRS_BRI(2015)554212_EN.

¹⁰ Βλέπε [Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU](#).

Γράφημα 3 – Χάρτης των ΣΕΕΕ και των μη δεσμευτικών ρυθμίσεων επανεισοχής



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

Διακυβέρνηση

10 Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1999, ανατέθηκαν στην ΕΕ αρμοδιότητες στον τομέα των θεωρήσεων, του ασύλου και της μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της αρμοδιότητας σύναψης συμφωνιών επανεισδοχής¹¹. Πρόκειται για αρμοδιότητα επιμερισμένη μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών («συντρέχουσα αρμοδιότητα»)¹².

11 Οι ΣΕΕΕ αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης με τρίτη χώρα βάσει εντολής διαπραγμάτευσης, την οποία αναθέτει το Συμβούλιο στην Επιτροπή. Η Επιτροπή (ως επικεφαλής), από κοινού με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), είναι αρμόδια για τη διαπραγμάτευση των ΣΕΕΕ και τη βελτίωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες σχετικά με τις επανεισδοχές. Οι συμφωνίες επανεισδοχής εγκρίνονται με απόφαση του Συμβουλίου, κατόπιν συναίνεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

12 Σε περίπτωση νομικά μη δεσμευτικών ρυθμίσεων επανεισδοχής, η διαδικασία είναι απλούστερη. Η Επιτροπή ζητεί σχετική εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο πριν από την έναρξη διαπραγματεύσεων και το Συμβούλιο οφείλει να επιβεβαιώσει την έκβασή τους. Ωστόσο, δεν απαιτείται η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

13 Εφόσον τεθεί σε ισχύ, μια ΣΕΕΕ παρακολουθείται από μια μικτή επιτροπή επανεισδοχής (ΜΕΕ). Μια ΜΕΕ απαρτίζεται από εμπειρογνώμονες και εκπροσώπους των κρατών μελών της ΕΕ και της τρίτης χώρας και η προεδρία της ασκείται από κοινού από την Επιτροπή και την τρίτη χώρα. Ομοίως, οι ρυθμίσεις επανεισδοχής παρακολουθούνται από μικτές ομάδες εργασίας (ΜΟΕ).

¹¹ Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις, άρθρο 63.

¹² Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), άρθρο 4.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

14 Όπως επισημάναμε στην ειδική έκθεση 24/2019, η δυσκολία κατά τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής των μεταναστών αποτελεί ένα από τα αίτια του χαμηλού αριθμού επιστροφών των παράτυπων μεταναστών. Λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία του ζητήματος, αποφασίσαμε να το ερευνήσουμε περαιτέρω. Αναμένουμε ότι η έκθεσή μας θα συμβάλει στις συνεχιζόμενες προσπάθειες της ΕΕ, καθώς και στη συζήτηση σχετικά με το νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο της Επιτροπής, το οποίο παρουσιάστηκε τον Σεπτέμβριο του 2020.

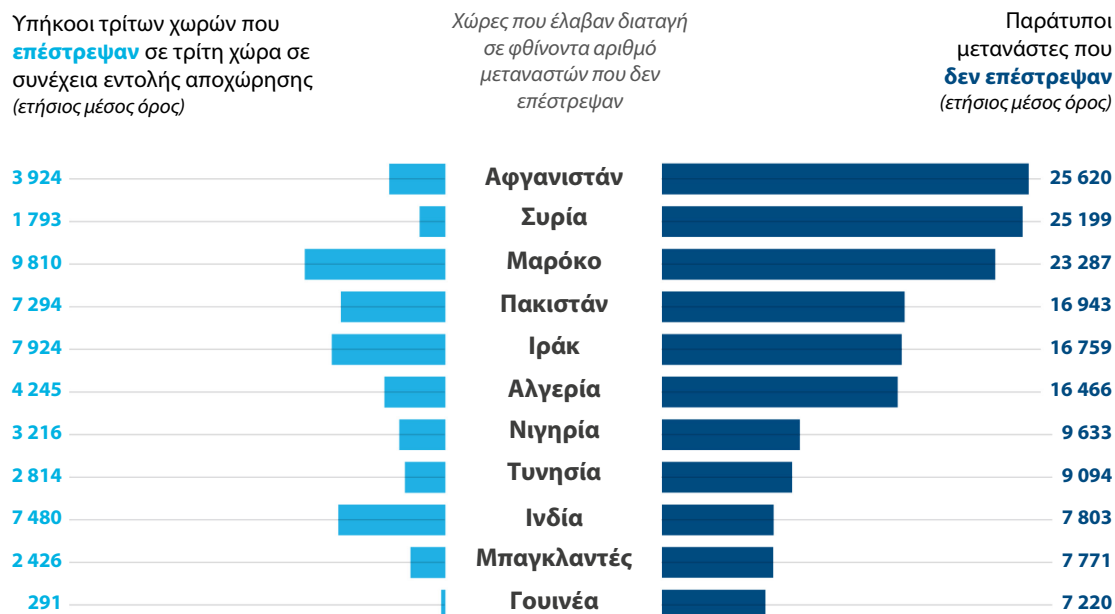
15 Στόχος του συγκεκριμένου ελέγχου ήταν να καθοριστεί κατά πόσον η ΕΕ ενίσχυσε αποτελεσματικά τη συνεργασία με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή. Προκειμένου να απαντήσουμε σε αυτό το βασικό ερώτημα του ελέγχου, θέσαμε δύο υποερωτήματα:

- 1) Σημείωσε η ΕΕ πρόοδο με τη σύναψη σημαντικών συμφωνιών επανεισδοχής ή παρόμοιων ρυθμίσεων με τρίτες χώρες;
- 2) Διευκόλυνε η δράση της ΕΕ την αποτελεσματική εφαρμογή των υποχρεώσεων επανεισδοχής που υπέχουν οι τρίτες χώρες;

16 Ο έλεγχος εστίασε στην περίοδο από το 2015, όταν η Επιτροπή δρομολόγησε το σχέδιο δράσης για την επιστροφή, ως τα μέσα του 2020.

17 Ως κριτήριο για να καταρτίσουμε τον κατάλογο των 10 τρίτων χωρών που επρόκειτο να εξετάσουμε, χρησιμοποιήσαμε τον μέσο όρο του συνόλου των παράτυπων μεταναστών που δεν είχαν επιστρέψει (βλέπε [γράφημα 4](#)). Οι υπήκοοι αυτών των 10 χωρών (εξαιρουμένης της Συρίας) αφορούσαν ποσοστό 38 % του συνόλου των εντολών επιστροφής που εκδόθηκαν κατά την περίοδο 2014-2018, και ποσοστό 46 % του συνόλου των παράτυπων μεταναστών που δεν είχαν επιστρέψει από την ΕΕ. Αποκλείσαμε από τον έλεγχό μας τη Συρία, διότι τον Μάιο του 2011 η ΕΕ ανέστειλε κάθε διμερή συνεργασία με τις συριακές αρχές.

Γράφημα 4 – Μέσος ετήσιος αριθμός επιστροφών παράτυπων μεταναστών (2014-2018)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Eurostat (σύνολα δεδομένων migr_eiord και migr_eirtn).

18 Οι κύριοι ελεγχόμενοι μας ήταν η Επιτροπή, η ΕΥΕΔ και ο Frontex. Επίσης, ζητήσαμε την άποψη των εκπροσώπων των δικτύων του συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης της επιστροφής (βλέπε σημείο **80**), της γραμματείας του Συμβουλίου και αρχών της Γερμανίας, της Γαλλίας και της Ισπανίας. Επιλέξαμε αυτά τα τρία κράτη μέλη λόγω της σημασίας τους από την άποψη της μεταναστευτικής πίεσης και των επιστροφών (αριθμός αιτήσεων χορήγησης ασύλου και αποφάσεων επιστροφής), καθώς και διότι ο προηγούμενος έλεγχός μας είχε καλύψει την Ιταλία και την Ελλάδα στον συγκεκριμένο τομέα.

19 Εξαιτίας των περιορισμών λόγω COVID, δεν ήμασταν σε θέση να πραγματοποιήσουμε τις επισκέψεις που είχαμε προγραμματίσει στις τρίτες χώρες. Αυτό σημαίνει ότι χρειάστηκε να βασιστούμε σε μεγάλο βαθμό σε ελέγχους των διαθέσιμων εγγράφων και σε συνομιλίες με τα ενδιαφερόμενα μέρη στην ΕΕ. Ωστόσο, επικοινωνήσαμε με τις πρεσβείες τριών τρίτων χωρών, προκειμένου να ζητήσουμε τις απόψεις τους σχετικά με τη συνεργασία για την επανεισδοχή με την ΕΕ. Ακόμη, συνομιλήσαμε με ενδιαφερόμενα μέρη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ) και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους.

20 Η αποτελεσματική επιστροφή των παράτυπων μεταναστών απαιτεί μια πολιτική επιστροφών της ΕΕ που θα διαθέτει αποτελεσματική «εσωτερική διάσταση», δηλαδή θα ταυτοποιεί και θα εντοπίζει τους παράτυπους μετανάστες, θα παραπέμπει εκείνους των οποίων η αίτηση ασύλου δεν τελεσφόρησε και θα εφαρμόζει αποφάσεις επιστροφής των κρατών μελών. Δεδομένου ότι έχουμε ήδη καλύψει αυτή την εσωτερική διάσταση της πολιτικής επιστροφών της ΕΕ¹³, ο παρών έλεγχος εστίασε αποκλειστικά στη συνεργασία με τρίτες χώρες στον τομέα των επανεισδοχών.

21 Δεν υπεισιήλθαμε στα χαρακτηριστικά των μεμονωμένων αποφάσεων επιστροφής. Οι αποφάσεις επιστροφής εκδίδονται από τις εθνικές αρχές και υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Οι εθνικές αρχές είναι επίσης αρμόδιες για την πραγματοποίηση των επιχειρήσεων επιστροφής (πιθανώς με την υποστήριξη του Frontex). Οι αποφάσεις επιστροφής υπόκεινται στα διοικητικά και νομικά ένδικα μέσα που προβλέπονται από την ευρωπαϊκή και την εθνική νομοθεσία. Σε περίπτωση που υποβληθεί προσφυγή, οι εθνικές αρχές ή τα εθνικά δικαστήρια αξιολογούν κάθε υπόθεση βάσει των επιμέρους χαρακτηριστικών της, συμπεριλαμβανομένου του αν είναι ασφαλές για έναν μετανάστη να επιστρέψει στη συγκεκριμένη τρίτη χώρα.

22 Ο έλεγχος δεν κάλυψε τις διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής της ΕΕ, τις ρυθμίσεις, τα μνημόνια συνεννόησης ή οποιαδήποτε άλλη μορφή διμερούς συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών. Αυτά εξακολουθούν να εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών, χωρίς να προβλέπεται πρόσβαση της Επιτροπής σε αυτά.

¹³ Ειδική έκθεση 24/2019 του ΕΕΣ, με τίτλο «Άσυλο, μετεγκατάσταση και επιστροφή μεταναστών: Καιρός να εντατικοποιηθεί η δράση ώστε να αντιμετωπιστούν οι αποκλίσεις μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων».

Παρατηρήσεις

Τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες δεν ήταν τα βέλτιστα δυνατά λόγω της ανεπαρκούς αξιοποίησης συνεργιών με τα κράτη μέλη και μεταξύ των πολιτικών της ΕΕ

23 Στην παρούσα ενότητα εξετάζουμε κατά πόσον η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ:

- α) προέβησαν σε διαπραγματεύσεις για την επανεισδοχή με τις 10 τρίτες χώρες με τον μεγαλύτερο αριθμό παράτυπων μεταναστών που δεν είχαν επιστρέψει·
- β) διεξήγαγαν αποτελεσματικά τις διαπραγματεύσεις· και
- γ) ανέπτυξαν εργαλεία για την παροχή κινήτρων για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων επανεισδοχής.

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ συμμετείχαν σε διάλογο σχετικά με την επανεισδοχή με τις τρίτες χώρες με τον μεγαλύτερο αριθμό παράτυπων μεταναστών που δεν είχαν επιστρέψει

24 Οι 10 τρίτες χώρες με τον μεγαλύτερο αριθμό παράτυπων μεταναστών που δεν είχαν επιστρέψει κατά την περίοδο 2014-2018 (εξαιρουμένης της Συρίας) ήταν κατά σειρά το Αφγανιστάν, το Μαρόκο, το Πακιστάν, το Ιράκ, η Αλγερία, η Νιγηρία, η Τυνησία, η Ινδία, το Μπανγκλαντές και η Γουινέα (βλέπε σημείο [17](#) και [γράφημα 4](#)). Το Συμβούλιο και η Επιτροπή χαρακτήρισαν επίσημα οκτώ εξ αυτών των χωρών ως χώρες προτεραιότητας για συμμετοχή σε διαπραγματεύσεις για μια ΣΕΕΕ ή για μια ρύθμιση. Η Επιτροπή:

- ο έλαβε εντολή από το Συμβούλιο να διαπραγματευθεί ΣΕΕΕ με την Αλγερία (2002), το Μαρόκο (2003), την Τυνησία (2014), και τη Νιγηρία (2016)· ΣΕΕΕ με το Πακιστάν ισχύει από το 2010·
- ο δρομολόγησε διαπραγματεύσεις για νομικά μη δεσμευτικές ρυθμίσεις με το Αφγανιστάν (2016), το Μπανγκλαντές (2016) και τη Γουινέα (2017)·

- ο προέβη σε διάλογο σχετικά με τη μετανάστευση με το Ιράκ και την Ινδία, αν και δεν τις χαρακτήρισε επίσημα χώρες προτεραιότητας για διαπραγματεύσεις (βλέπε [πλαίσιο 2](#)).

Πλαίσιο 2

Συνεργασία για την επανεισδοχή στο πλαίσιο του διαλόγου για τη μετανάστευση με το Ιράκ και την Ινδία

Κατά την περίοδο 2014-2017, οι πολιτικές συνθήκες και οι συνθήκες ασφάλειας στο Ιράκ δεν ήταν κατάλληλες για διάλογο σχετικά με την επανεισδοχή. Το 2018, η στρατηγική της ΕΕ για το Ιράκ¹⁴ όρισε την καθιέρωση διαλόγου για τη μετανάστευση με το Ιράκ, συμπεριλαμβανομένης της συμφωνίας επί διαδικασιών που διευκολύνουν την αναγνώριση και τον επαναπατρισμό όσων επιστρέφουν, ως έναν από τους στρατηγικούς στόχους της ΕΕ. Οι δράσεις της ΕΕ που έχουν αναληφθεί από τότε δεν απέφεραν ουσιαστικά αποτελέσματα όσον αφορά τη συνεργασία για τις αναγκαστικές επιστροφές.

Η ΕΕ και η κυβέρνηση της Ινδίας συνέρχονται τακτικά στο πλαίσιο του διαλόγου υψηλού επιπέδου ΕΕ-Ινδίας για τη μετανάστευση και την κινητικότητα, και το 2016 κατάρτισαν κοινό θεματολόγιο για τη μετανάστευση και την κινητικότητα. Στον τομέα της παράτυπης μετανάστευσης, η ΕΕ και η Ινδία συμφώνησαν να εξετάσουν τις δυνατότητες για μια συμφωνία επανεισδοχής¹⁵, αν και μέχρι στιγμής δεν έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος.

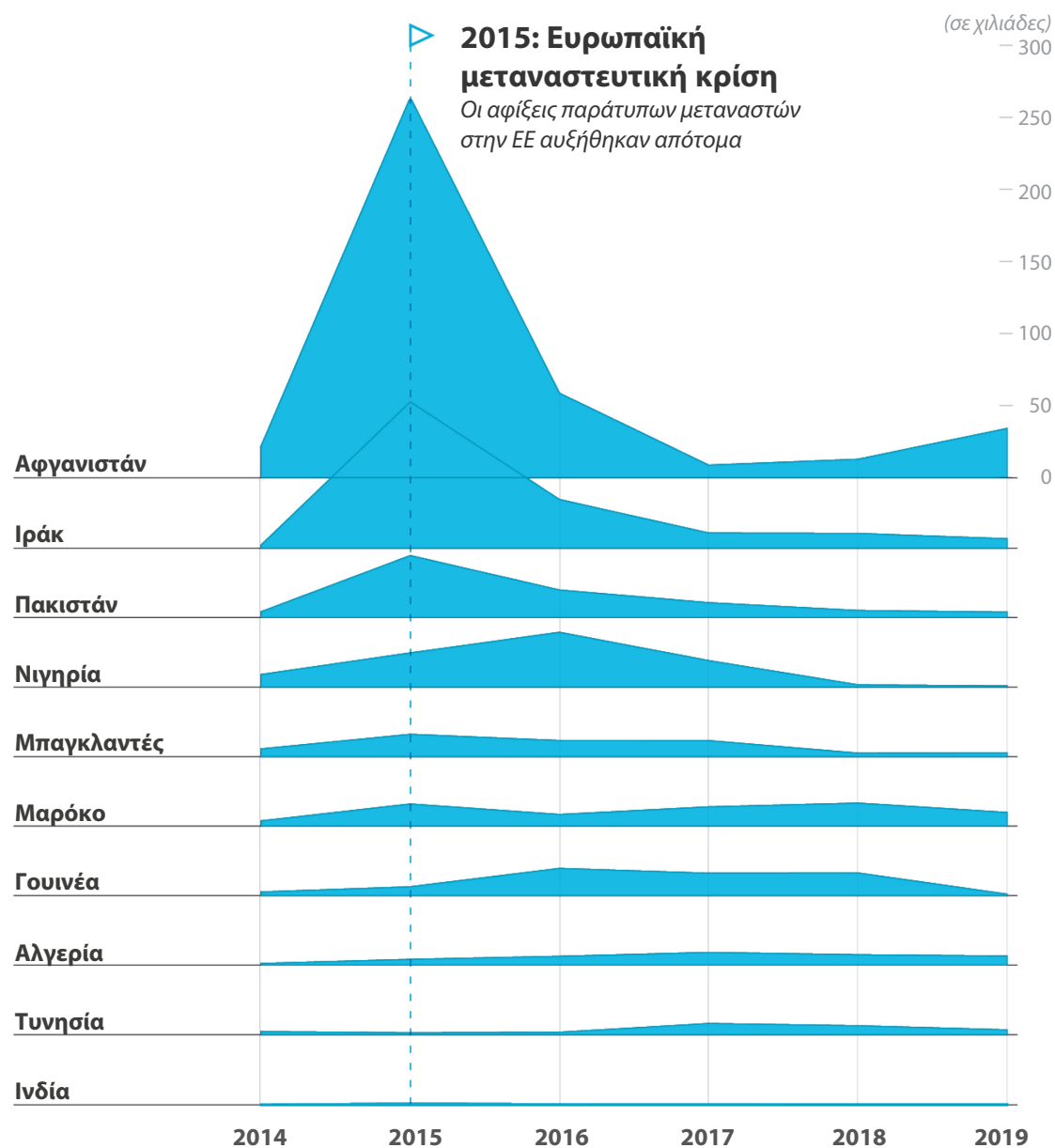
¹⁴ Στοιχεία για μια στρατηγική της ΕΕ για το Ιράκ, JOIN(2018) 1 final, Βρυξέλλες, 8.1.2018.

¹⁵ Joint Declaration on a Common Agenda for Migration and Mobility between India and the European Union and its Member States, Βρυξέλλες, 29 Μαρτίου 2016, σημείο 4(x).

25 Εκτός από τις μεταναστευτικές πιέσεις και τον αριθμό των ατόμων που αναμένουν την επιστροφή τους, η Επιτροπή έλαβε ορθώς υπόψη και άλλους παράγοντες προκειμένου να λάβει την απόφαση να αρχίσει διαπραγματεύσεις για την επανεισδοχή με τρίτη χώρα και να διαπραγματευθεί μια ΣΕΕΕ ή μια νομικά μη δεσμευτική ρύθμιση στις περιπτώσεις αυτές. Στους εν λόγω παράγοντες περιλαμβάνονται και οι εξής:

- α) Η δυνατότητα διαπραγμάτευσης συμφωνίας για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων: Αυτού του είδους οι συμφωνίες μπορεί να αποτελούν κίνητρο για τη σύναψη ΣΕΕΕ από τρίτες χώρες (βλέπε σημείο **50**).
- β) Η πολιτική βούληση: Ορισμένες τρίτες χώρες ενδέχεται να ενδιαφέρονται να διαπραγματευθούν μια ΣΕΕΕ, αντί να διαπραγματεύονται χωριστές συμφωνίες με επιμέρους κράτη μέλη. Αντιθέτως, οι νομικά μη δεσμευτικές ρυθμίσεις ενδέχεται να είναι πολιτικά περισσότερο αποδεκτές για άλλες τρίτες χώρες.
- γ) Ο επείγων χαρακτήρας: Το 2015, ο αριθμός των παράνομων διελεύσεων των συνόρων για είσοδο στην ΕΕ που εντοπίστηκαν εκτινάχθηκε στα 1,8 εκατομμύρια από 0,3 εκατομμύρια το 2014. Το **γράφημα 5** καταδεικνύει τις αντίστοιχες αλλαγές για τις χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η συνεργασία με μια συγκεκριμένη χώρα καταγωγής έχρηζε επείγουσας βελτίωσης αλλά η σύναψη ΣΕΕΕ δεν φαινόταν εφικτή βραχυπρόθεσμα, η Επιτροπή κατέβαλε προσπάθεια να συνάψει συμφωνία επί λιγότερο επίσημων (νομικά μη δεσμευτικών) ρυθμίσεων.
- δ) Η χρονική συγκυρία: Η Επιτροπή μπορεί να μην είναι σε θέση να ξεκινήσει ή να συνεχίσει τις διαπραγματεύσεις εξαιτίας πολιτικών παραγόντων που ισχύουν ή αφορούν μια τρίτη χώρα. Ομοίως, η Επιτροπή μπορεί να αρχίσει τέτοιου είδους διαπραγματεύσεις, εάν προκύψει η τέτοια ευκαιρία (όπως ευνοϊκό πολιτικό κλίμα), ακόμη και αν δεν αυτό δεν απαιτείται από τις μεταναστευτικές ροές τη δεδομένη χρονική στιγμή.

Γράφημα 5 – Εντοπισμοί παράνομων διελεύσεων στα σύνορα της ΕΕ

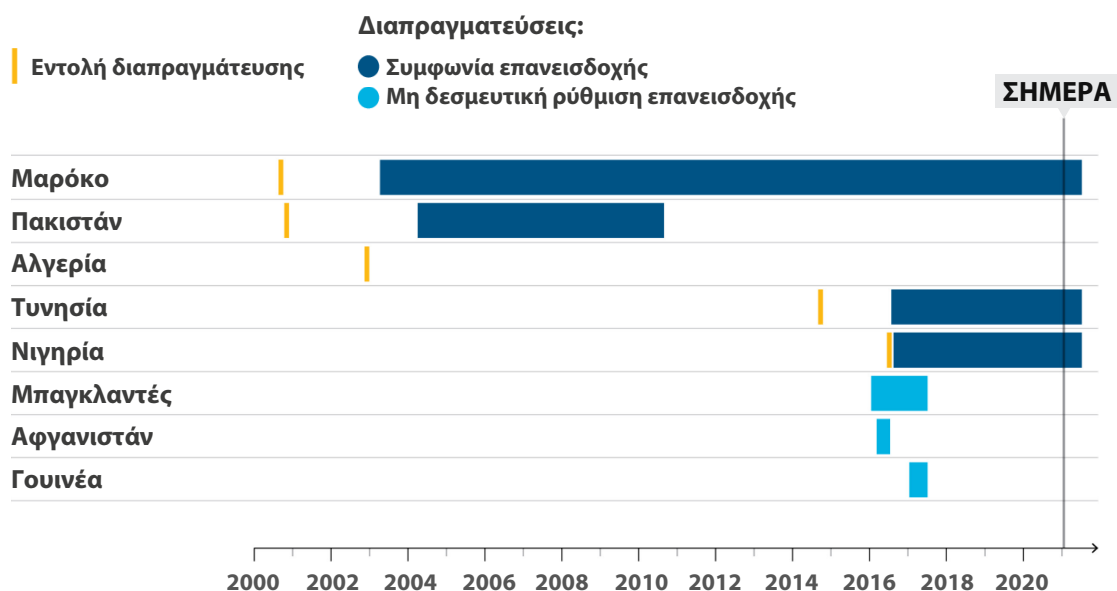


Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των δεδομένων του δικτύου FRAN στις 28 Ιουλίου 2020.

Μολονότι η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ σημείωσαν περιορισμένη πρόοδο ως προς τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής, είχαν μεγαλύτερη επιτυχία με τη διαπραγμάτευση νομικά μη δεσμευτικών ρυθμίσεων επανεισδοχής

26 Εξετάσαμε τις διαπραγματεύσεις των ΣΕΕΕ/ρυθμίσεων με χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας, εστιάζοντας στην περίοδο μετά το 2015. Αξιολογήσαμε τις νομικά δεσμευτικές και μη δεσμευτικές συμφωνίες χωριστά, λόγω των σημαντικών διαφορών κατά τη διαπραγματευτική διαδικασία. Στο [γράφημα 6](#) παρουσιάζεται το χρονοδιάγραμμα των διαπραγματεύσεων.

Γράφημα 6 – Χρονοδιάγραμμα των διαπραγματεύσεων



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

Συμφωνίες επανεισδοχής της ΕΕ

27 Η πολιτική βούληση των τρίτων χωρών έχει ουσιώδη σημασία για την επιτυχία των διαπραγματεύσεων. Η προτίμηση της Αλγερίας για διμερή συνεργασία με τα κράτη μέλη σε θέματα επιστροφών και επανεισδοχών και για μονομερή διαχείριση της μετανάστευσης, χωρίς τη στήριξη της ΕΕ, δικαιολογεί γιατί δεν ξεκίνησαν ποτέ επίσημα διαπραγματεύσεις. Το γεγονός ότι ο διάλογος υψηλού επιπέδου μεταξύ της ΕΕ και του Μαρόκου αναστάλη τον Δεκέμβριο του 2015 εξαιτίας ενός άσχετου ζητήματος σήμανε επίσης την αναστολή των διαπραγματεύσεων για ΣΕΕΕ μεταξύ του 2015 και του 2019. Η ανάγκη για πολιτική στήριξη υψηλού επιπέδου σημαίνει

επίσης ότι υπάρχει κίνδυνος αναστολής των διαπραγματεύσεων κατά τη διάρκεια των εκλογικών περιόδων.

28 Οι διαπραγματεύσεις για ΣΕΕΕ οργανώνονται σε επίσημους γύρους. Οι μεγάλες καθυστερήσεις μεταξύ της ανάθεσης της εντολής και της έναρξης των διαπραγματεύσεων (Μαρόκο, Πακιστάν, Τυνησία), καθώς και μεταξύ των διαφόρων γύρων των διαπραγματεύσεων, οφείλονται στην έλλειψη βούλησης από την πλευρά των αρχών των τρίτων χωρών να εμπλακούν σε διαπραγματεύσεις. Αυτό μπορεί να οφείλεται σε εσωτερικούς πολιτικούς προβληματισμούς που δεν είναι εύκολο να αντιμετωπιστούν, αλλά και στην ανεπάρκεια των κινήτρων που προσφέρει η ΕΕ για την υποστήριξη των διαπραγματεύσεων (βλέπε σημεία [47](#) έως [72](#)). Σε αρκετές περιπτώσεις διαπιστώσαμε την πολιτική στήριξη που παρείχε η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ για την επανέναρξη των διαπραγματεύσεων που είχαν ανασταλεί. Ωστόσο, τα ενδιαφερόμενα μέρη σε εθνικό επίπεδο με τα οποία συνομιλήσαμε θεωρούσαν ότι η πολιτική εμπλοκή της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ σε τρίτες χώρες έπρεπε να ενισχυθεί, συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής αναγνώρισης και των επισκέψεων υψηλού επιπέδου, και να ευθυγραμμιστεί περισσότερο με εκείνη των κρατών μελών.

29 Η Επιτροπή διαπραγματεύεται τις ΣΕΕΕ ακολουθώντας διαπραγματευτικές οδηγίες που εκδίδονται από το Συμβούλιο, βάσει πρότασης της Επιτροπής. Το περιεχόμενο των οδηγιών ήταν σε γενικές γραμμές παρόμοιο για όλες τις ΣΕΕΕ. Δυο στοιχεία που περιλαμβάνονται στις οδηγίες τείνουν να δημιουργούν πολλές αντιπαραθέσεις στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων: η ρήτρα υπηκόου τρίτης χώρας (ΥΤΧ) (βλέπε [πλαίσιο 3](#)) και η χρήση του ευρωπαϊκού ταξιδιωτικού εγγράφου (ΕΤΕ) για τις επιστροφές¹⁶.

¹⁶ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1953 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2016, σχετικά με τη θέσπιση ενός ευρωπαϊκού ταξιδιωτικού εγγράφου για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και για την κατάργηση της σύστασης του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 1994.

Πλαίσιο 3

Η ρήτρα υπηκόου τρίτης χώρας

Η ρήτρα ΥΤΧ καθιστά εφικτή την επιστροφή σε τρίτη χώρα μέσω της οποίας διήλθαν τα άτομα προτού εισέλθουν στην ΕΕ. Πρόκειται για τυποποιημένη ρήτρα που περιέχεται σε όλες τις ΣΕΕΕ που έχουν συναφθεί μέχρι στιγμής, μεταξύ άλλων και με περισσότερο μακρινές χώρες, όπως το Πακιστάν. Οι τρίτες χώρες τείνουν να αντιτίθενται στη ρήτρα ΥΤΧ, διότι είναι ιδιαίτερα ευαίσθητη από πολιτική άποψη και δεν βασίζεται στο διεθνές δίκαιο.

Στην πράξη, η ρήτρα ΥΤΧ εφαρμόζεται σποραδικά εξαιτίας προβληματισμών νομικού και επιχειρησιακού χαρακτήρα, καθώς και ζητημάτων που άπτονται των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Όταν χρησιμοποιείται, είναι εν γένει με τις χώρες που γειτνιάζουν με την ΕΕ. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη επιμένουν ως προς τη ρήτρα ΥΤΧ λόγω της συμβολικής αξίας της (καθώς μεταφράζει μια δέσμευση τρίτης χώρας για συνεργασία κατά τη διαχείριση της μετανάστευσης στην επικράτειά του) και επειδή ανησυχούν μήπως δημιουργηθεί κακό προηγούμενο. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ρήτρα ΥΤΧ μπορεί να είναι συμπληρωματική στις διμερείς συμφωνίες των κρατών μελών που δεν την περιέχουν. Σε άλλες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη των οποίων οι διμερείς συμφωνίες περιέχουν τη ρήτρα ΥΤΧ μπορεί να μην εγκρίνουν ΣΕΕΕ που δεν την περιέχει.

30 Η μοναδική αξιολόγηση ΣΕΕΕ από την Επιτροπή χρονολογείται από το 2011¹⁷. Από την αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι οι βασικοί λόγοι για τις υπερβολικές καθυστερήσεις κατά τη διαπραγμάτευση των ΣΕΕΕ ήταν «α) η έλλειψη κινήτρων και β) σχετική έλλειψη ευελιξίας από τα κράτη μέλη για ορισμένα (τεχνικά) ζητήματα» (κατά κύριο λόγο η ρήτρα ΥΤΧ). Η Επιτροπή συνέστησε¹⁸ ότι είναι σκόπιμο να αξιολογηθεί διεξοδικά η συγκεκριμένη ανάγκη ρητρών για υπηκόους τρίτων χωρών και άλλων διαδικασιών που δεν χρησιμοποιούνται ευρέως στην πράξη για κάθε χώρα με την οποία η ΕΕ αρχίζει διαπραγματεύσεις σχετικά με την επανεισδοχή. Ωστόσο, αυτό δεν συνέβη για τις χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας.

¹⁷ Αξιολόγηση των συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ, COM(2011) 76 final, 23 Φεβρουαρίου 2011.

¹⁸ COM(2011) 76 final, συστάσεις 4, 5 και 8.

31 Όλες οι τρίτες χώρες στις οποίες βρίσκονται σε εξέλιξη διαπραγματεύσεις για ΣΕΕΕ και τις οποίες αφορούσε ο έλεγχός μας τάχθηκαν κατηγορηματικά κατά της ρήτρας ΥΤΧ εξαρχής (ακόμη και όταν αυτή περιλαμβανόταν σε κάποιες από τις διμερείς συμφωνίες τους με κράτη μέλη). Ως εκ τούτου, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ επέλεξαν να θέσουν τη ρήτρα στο περιθώριο, μαζί με άλλα αμφιλεγόμενα ζητήματα που δεν μπορούν να επιλυθούν σε τεχνικό επίπεδο, με σκοπό να συζητηθούν στο τέλος των διαπραγματεύσεων. Παρόλα αυτά, η ρήτρα ΥΤΧ έτεινε να επανεμφανίζεται τακτικά και να θέτει σε κίνδυνο τις διαπραγματεύσεις.

32 Αντίθετα με τη ρήτρα ΥΤΧ, η δυνατότητα χρήσης του ΕΤΕ για τις επιστροφές μπορεί, σύμφωνα με τα ενδιαφερόμενα μέλη με τα οποία συνομιλήσαμε, να είναι αποτελεσματική για την αντιμετώπιση των δυσκολιών που παρουσιάζει η συνεργασία με ορισμένες χώρες για την επανεισδοχή (για επισκόπηση των δυσκολιών, βλέπε σημείο 74). Ωστόσο, οι περισσότερες τρίτες χώρες επιμένουν ως προς το δικαίωμά τους να εκδίδουν εκ νέου έγγραφα για τους πολίτες τους και δεν δέχονται τα ΕΤΕ. Η Επιτροπή κατόρθωσε να συμπεριλάβει τα ΕΤΕ σε μία μόνο από τις συμφωνίες του δείγματός μας που προέκυψαν κατόπιν διαπραγματεύσεων.

33 Συνολικά, κατά την περίοδο 2015-2020, η ΕΕ δεν σημείωσε ουσιαστική πρόοδο κατά τις διαπραγματεύσεις για ΣΕΕΕ με την Αλγερία και το Μαρόκο. Μολονότι οι διαπραγματεύσεις για ΣΕΕΕ με την Τυνησία και τη Νιγηρία σημείωσαν πρόοδο ως προς τεχνικού χαρακτήρα ζητήματα, τα πλέον αμφιλεγόμενα σημεία δεν εξετάστηκαν. Ακόμη, η διάρκεια των διαπραγματεύσεων σήμαινε ότι τυχόν πρόοδος που είχε επιτευχθεί σε έναν γύρο ενδεχομένως να χρειαζόταν να επιβεβαιωθεί εκ νέου στον επόμενο (π.χ. λόγω αλλαγής των συμβαλλόμενων μερών ή της πολιτικής κατάστασης στην τρίτη χώρα).

Συμφωνίες επανεισδοχής

34 Η διαπραγματευτική διαδικασία για τις συμφωνίες επανεισδοχής είναι πολύ περισσότερο ευέλικτη από ό,τι για τις ΣΕΕΕ. Η Επιτροπή δεν διαθέτει αυστηρές διαπραγματευτικές οδηγίες, και δεν υπάρχουν επίσημοι γύροι διαπραγματεύσεων. Το ενδιαφέρον εστιάζεται στην ταχύτητα των διαπραγματεύσεων και την εύρεση πρακτικών λύσεων για τη βελτίωση της συνεργασίας για την επανεισδοχή.

35 Η Επιτροπή σημείωσε επιτυχία, με την υποστήριξη της ΕΥΕΔ, κατά τις διαπραγματεύσεις των τριών νομικά μη δεσμευτικών συμφωνιών επανεισδοχής που κάλυψε ο έλεγχός μας (με το Μπανγκλαντές, το Αφγανιστάν και τη Γουινέα). Μεταξύ των τεχνικού χαρακτήρα ζητημάτων που αποτέλεσαν πρόκληση κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων περιλαμβανόταν η χρήση των ΕΤΕ (και στις τρεις περιπτώσεις) και οι ναυλωμένες πτήσεις (δύο περιπτώσεις). Τα ακανθώδη ζητήματα επιλύθηκαν σε πολιτικό επίπεδο μέσω θετικών κινήτρων και ευθυγράμμισης με τα κράτη μέλη (συμπεριλαμβανομένων μικτών αποστολών υψηλού επιπέδου ΕΕ και κρατών μελών, βλέπε σημείο [45](#)), και, σε μία περίπτωση, με τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών στην έκδοση θεωρήσεων.

36 Οι ΣΕΕΕ αποτελούν τυποποιημένα δημόσια έγγραφα. Οι συμφωνίες επανεισδοχής είναι περισσότερο ευέλικτες, έχουν ωστόσο ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά με τις πρώτες. Με την εξαίρεση της συμφωνίας «κοινής πορείας» που συνήφθη με το Αφγανιστάν, οι ρυθμίσεις είναι εμπιστευτικές, επομένως δεν μπορούμε να δημοσιοποιήσουμε κάποιες από αυτές. Ωστόσο, από τη σύγκριση της ΣΕΕΕ για το Πακιστάν με τη συμφωνία «κοινής πορείας» προκύπτουν χρήσιμες πληροφορίες (βλέπε [γράφημα 7](#)).

Γράφημα 7 – Σύγκριση της συμφωνίας «κοινής πορείας» για το Αφγανιστάν με τη ΣΕΕΕ για το Πακιστάν

Κοινή πορεία Αφγανιστάν		ΣΕΕΕ Πακιστάν
Νομικά μη δεσμευτική ρύθμιση	Είδος συνεργασίας για επανεισδοχή	Συμφωνία επανεισδοχής της ΕΕ
4 Οκτωβρίου 2016	Έναρξη ισχύος	1 Δεκεμβρίου 2010
	Υπεροχή έναντι των διμερών συμφωνιών των κρατών μελών	
Δεν προσδιορίζεται 	Επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών	
	Χρήση τυποποιημένου ταξιδιωτικού εγγράφου της ΕΕ για την επιστροφή	 Δεν προσδιορίζεται
Εντός συμφωνημένων ορίων 	Αποδοχή προγραμματισμένων και ναυλωμένων πτήσεων	 Δεν προσδιορίζεται
	Αποδοχή επιχειρήσεων επιστροφής που οργανώνονται από τον Frontex	 Δεν προσδιορίζεται
Θεώρηση για συνοδούς 	Ειδικές απαιτήσεις για συνοδούς	 Καθορίζονται σε πρωτόκολλο εφαρμογής
	Δέσμη μέτρων στήριξης καθορίζεται στο έγγραφο	
Μικτή Ομάδα Εργασίας 	Τακτικές συναντήσεις	 Μικτή Επιτροπή Επανεισδοχής
	Ειδικές διατάξεις για τη φροντίδα των ασυνόδευτων ανηλίκων	

Πηγή: ΕΕΣ.

37 Οι ρυθμίσεις επανεισδοχής έχουν τον ίδιο στόχο με τις ΣΕΕΕ που είναι η διευκόλυνση της συνεργασίας για τις επιστροφές. Στις μεταξύ τους σημαντικές διαφορές περιλαμβάνονται και οι εξής:

- α) καμία αναφορά σε διεθνή προστασία των προσφύγων και στα ανθρώπινα δικαιώματα· μεταξύ των χωρών που κάλυψε ο έλεγχός μας, μόνον η συμφωνία «κοινής πορείας» με το Αφγανιστάν περιείχε αναφορές αντίστοιχες με αυτές των ΣΕΕΕ·
- β) έλλειψη αμοιβαιότητας·
- γ) εξατομίκευση για κάθε χώρα, με ορισμένα επίμαχα ζητήματα να μένουν εκτός κειμένου (π.χ. ΥΤΧ)·
- δ) κανένα παράρτημα που να περιλαμβάνει έγγραφα για τη διαπίστωση της εθνικότητας·
- ε) μεγαλύτερη ευελιξία για συμφωνία σχετικά με αμοιβαίους στόχους, περιλαμβανομένης ενδεχομένως στη ρύθμιση δέσμης μέτρων στήριξης της χώρας· Η ρύθμιση με το Αφγανιστάν περιλάμβανε ολοκληρωμένα μέτρα στήριξης, που ανταποκρίνονταν στις βραχυπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες ανάγκες των επαναπατριζόμενων μεταναστών και των κοινοτήτων υποδοχής, περιλαμβανομένων μεταξύ άλλων της βιώσιμης επανένταξής τους και των ευκαιριών απασχόλησης. Η βοήθεια, ανερχόμενη συνολικά σε 219 εκατομμύρια ευρώ, απευθύνεται επίσης σε εσωτερικά εκτοπισθέντες στο Αφγανιστάν, σε επαναπατριζόμενους από το Ιράν και το Πακιστάν, καθώς και στις αντίστοιχες κοινότητες υποδοχής¹⁹.

¹⁹ Απάντηση της Επιτροπής σε γραπτή ερώτηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αριθ.:Ε002442/2020(ASW), 18 Αυγούστου 2020.

38 Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο άσκησαν κριτική στις ρυθμίσεις για την έλλειψη διαφάνειας και τον πιθανό αντίκτυπό τους στα ανθρώπινα δικαιώματα των επαναπατριζόμενων²⁰. Σε αντίθεση με αυτό, τα ενδιαφερόμενα μέρη σε εθνικό επίπεδο με τα οποία συνομιλήσαμε υποδέχθηκαν εν γένει την ανάπτυξη από την Επιτροπή των νομικά μη δεσμευτικών ρυθμίσεων ως πρακτικού εργαλείου για τη βελτίωση της συνεργασίας για την επανεισδοχή με τρίτες χώρες, ιδίως όταν απαιτούνταν γρήγορα αποτελέσματα. Τα κράτη μέλη διερεύνησαν επίσης παρόμοιες ρυθμίσεις στις περιπτώσεις που δεν είχε σημειωθεί πρόοδος με τις διαπραγματεύσεις για επίσημες συμφωνίες επανεισδοχής. Ωστόσο, η επίσημη διαπραγματευτική εντολή της Επιτροπής δεν της επιτρέπει να εγκαταλείπει τις διαπραγματεύσεις για μια επίσημη ΣΕΕΕ υπέρ μιας ταχύτερης ρύθμισης.

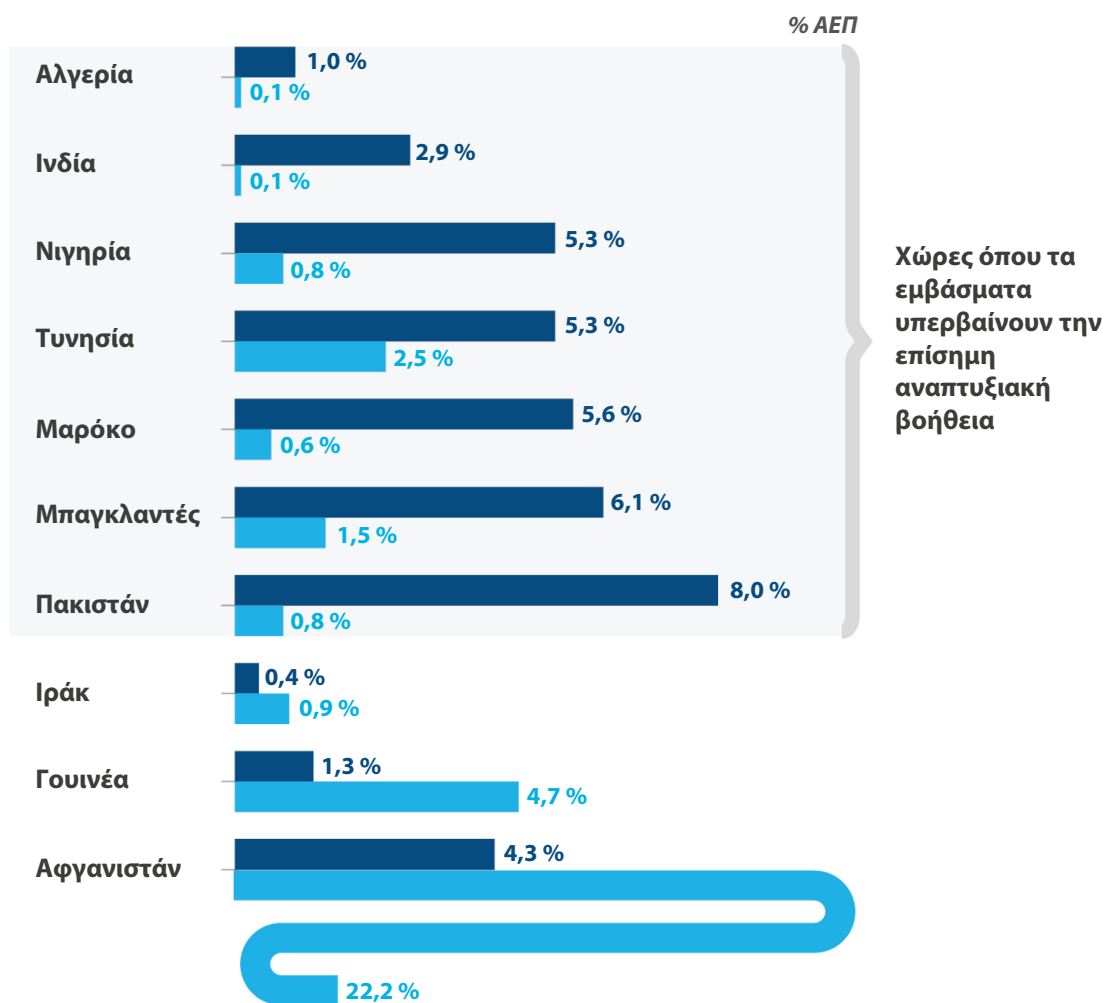
Η πρόοδος ως προς την εξασφάλιση συνεργιών με τα κράτη μέλη, καθώς και μεταξύ των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ ήταν ανεπαρκής

39 Στον τομέα των διεθνών σχέσεων, οι χώρες διαπραγματεύονται συνήθως συμφωνίες προς αμοιβαίο όφελος. Αντιθέτως, οι τρίτες χώρες μπορούν να θεωρήσουν ότι οι ρυθμίσεις επανεισδοχής, αν και έχουν συνταχθεί βάσει της αρχής της αμοιβαιότητας, ωφελούν κυρίως την ΕΕ. Ακόμη, αυτού του είδους οι συμφωνίες (και οι αναγκαστικές επιστροφές) μπορεί να αποτελέσουν πηγή δυσaráρεσκείας των πολιτών σε ορισμένες χώρες. Αυτό συνδέεται με το γεγονός ότι τα εμβάσματα που αποστέλλονται στην πατρίδα από τα μέλη της διασποράς (συμπεριλαμβανομένων και των παράτυπων μεταναστών) μπορούν να εξασφαλίσουν τη διαβίωση ολόκληρων κοινοτήτων, αποτελούν βασική πηγή συναλλάγματος και υπερβαίνουν κατά πολύ την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια. Το τελευταίο ισχύει για επτά χώρες του δείγματός μας (**γράφημα 8**). Τα ζητήματα αυτά μπορεί να επηρεάσουν τις απόψεις και την οπτική των τρίτων χωρών σχετικά με τις συμφωνίες επανεισδοχής και δικαιολογούν επίσης την ανάγκη να αναπτύξει η ΕΕ κίνητρα για τη στήριξη των διαπραγματεύσεων για την επανεισδοχή.

²⁰ Βλέπε, για παράδειγμα, το άρθρο με τίτλο «An «Informal’ Turn in EU’s Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa», διαθέσιμο στον ιστότοπο migrationpolicy.org, και τη μελέτη της Υπηρεσίας Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τίτλο «European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC», PE 642.840 – Ιούνιος 2020, σ. 11.

Γράφημα 8 – Εμβάσματα και επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια ως μέρος του ΑΕΠ το 2019

- Εισροές εμβασμάτων από μετανάστες
- Καθαρή επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια που ελήφθη



Σημ.: Το γράφημα παρέχει συνολική εικόνα και δεν κάνει διάκριση ανά χώρα προέλευσης των εμβασμάτων, ούτε τα διαχωρίζει αναλόγως αν προέρχονται από παράτυπους και νόμιμους μετανάστες.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει ομάδων δεδομένων της Παγκόσμιας Τράπεζας: ΑΕΠ (σε τρέχουσες τιμές δολαρίου ΗΠΑ), καθαρή επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια που ελήφθη (σε τρέχουσες τιμές δολαρίου ΗΠΑ), και εισροές εμβασμάτων από μετανάστες (δολάριο ΗΠΑ). Στοιχεία διαθέσιμα στο data.worldbank.org.

40 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει ζητήσει επανειλημμένα να δημιουργηθεί και να εφαρμοστεί η αναγκαία μόχλευση –με τη βοήθεια των σχετικών πολιτικών, μέσων και εργαλείων της ΕΕ– με σκοπό να επιτευχθούν μετρήσιμα αποτελέσματα όσον αφορά την πρόληψη της παράτυπης μετανάστευσης και την επιστροφή των παράτυπων μεταναστών. Η Επιτροπή έχει ζητήσει επίσης ανάληψη περαιτέρω δράσης για την άσκηση πίεσης με σκοπό την ενίσχυση της επανεισδοχής (βλέπε [παράρτημα II](#)).

41 Στα επόμενα σημεία, αξιολογούμε την πρόοδο που σημείωσε η Επιτροπή στα δύο παρακάτω πεδία όσον αφορά την αύξηση της επιρροής της κατά τις διαπραγματεύσεις για την επανεισδοχή:

- ο τη χρήση ενιαίας γλώσσας και τη δημιουργία συνεργιών με τα κράτη μέλη· και
- ο τη δημιουργία κινήτρων εφαρμόζοντας πολιτικές στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της.

Ενιαία γλώσσα και συνεργίες με τα κράτη μέλη

42 Στις περιπτώσεις που λάμβανε εντολή/εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο προκειμένου να αρχίσει διαπραγματεύσεις για μια ΣΕΕΕ/ρύθμιση, η Επιτροπή δεν επιδίωκε ταυτόχρονα να επιτύχει συμφωνία με τα κράτη μέλη στο Συμβούλιο σχετικά με πιθανά κίνητρα και εργαλεία για τη στήριξη των διαπραγματεύσεων, ούτε προσδιόριζε μια «εξατομικευμένη δέσμη μέτρων στήριξης» κατά την έναρξη των διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες. Ορισμένες τρίτες χώρες δίσταζαν να συμμετέχουν στις διαπραγματεύσεις, διότι δεν διέκριναν σαφή προστιθέμενη αξία μιας ΣΕΕΕ έναντι της διμερούς συνεργασίας με τα κράτη μέλη. Αυτό ίσχυε κυρίως στην περίπτωση των χωρών της Βόρειας Αφρικής, οι οποίες επωφελούνταν από γενναιόδωρες διμερείς συμφωνίες με ορισμένα κράτη μέλη.

43 Το 2016, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ κατάρτισαν κοινά ανεπίσημα σημειώματα σχετικά με την ενίσχυση της συνεργασίας για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την επανεισδοχή για 16 βασικές χώρες καταγωγής ή/και διέλευσης. Σε αυτά περιλαμβάνονταν πιθανά στοιχεία μιας δέσμης μέτρων της ΕΕ, η οποία θα περιλάμβανε τόσο θετικά όσο και αρνητικά κίνητρα, με σκοπό τη στήριξη των

διαπραγματεύσεων. Τα κράτη μέλη κλήθηκαν να συνεισφέρουν, αλλά οι συζητήσεις²¹ σχετικά με τις δέσμες μέτρων δεν τελεσφόρησαν. Από τότε δεν έχει επιχειρηθεί παρόμοια πρωτοβουλία.

44 Εκτός από τις διαβουλεύσεις στο πλαίσιο των ομάδων εργασίας του Συμβουλίου, η Επιτροπή δεν μερίμνησε για τη συστηματική συμμετοχή των βασικών κρατών μελών (όσον αφορά τις διμερείς σχέσεις με τρίτη χώρα ή/και τον αντίκτυπο των μεταναστευτικών ροών) στη διευκόλυνση των διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες. Αυτό σήμαινε ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να βασιστεί αποτελεσματικά στην πολιτική βαρύτητα των κρατών μελών ή στις πολιτικές που απαιτούσαν την ενεργό συμμετοχή τους (όπως η απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων ή η μετανάστευση του εργατικού δυναμικού· βλέπε επίσης σημείο **65**), για τη στήριξη των συζητήσεων.

45 Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη συμμετείχαν στη διευκόλυνση των διαπραγματεύσεων για την επανεισδοχή, βελτιώθηκε η συλλογική πολιτική επιρροή της ΕΕ. Αυτό αποδείχθηκε επωφελές για την επίτευξη αποτελεσμάτων, ήτοι για τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής ή την επανέναρξη διαπραγματεύσεων που είχαν ανασταλεί. Παραδείγματος χάριν, τον Απρίλιο του 2017, τέσσερα κράτη μέλη συμμετείχαν, μαζί με την Επιτροπή, σε κοινή αποστολή στη Γουινέα με σκοπό την επιτυχή έναρξη διαπραγματεύσεων για την επανεισδοχή.

46 Αντιθέτως, η έλλειψη κοινής προσέγγισης και παράλληλων διαπραγματεύσεων σχετικά με διμερείς συμφωνίες από βασικά κράτη μέλη ενδέχεται να εμπόδιζε, λόγω χάριν, την έναρξη των διαπραγματεύσεων της ΕΕ με την Αλγερία²².

²¹ Συνεδριάσεις της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου «Άσυλο και μετανάστευση» της 23ης Φεβρουαρίου 2016 (έγγραφο του Συμβουλίου 6451/16) και της 22ας Απριλίου 2016 (έγγραφο του Συμβουλίου 8529/16).

²² EU Cooperation with third countries in the field of migration, μελέτη, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2015, σ. 89.

Προσέγγιση βάσει κινήτρων

47 Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της δεν αποτελούν μόνο τους μεγαλύτερους χορηγούς αναπτυξιακής βοήθειας παγκοσμίως, αλλά και σημαντικούς παγκόσμιους εμπορικούς εταίρους και ξένους επενδυτές²³. Η Επιτροπή ήταν σε θέση να χρησιμοποιήσει διάφορες πολιτικές σε ad hoc βάση για τη στήριξη των διαπραγματεύσεων για την επανεισδοχή. Ιδίως στην περίπτωση των ρυθμίσεων επανεισδοχής, η Επιτροπή έκανε αποτελεσματική χρήση της οικονομικής βοήθειας (έργα για την υποστήριξη της ανάπτυξης, της επανένταξης, της διαχείρισης της μετανάστευσης και της ανάπτυξης ικανοτήτων). Αντιθέτως, για χώρες για τις οποίες η χρηματοδοτική βοήθεια δεν αποτελούσε επαρκές κίνητρο, η Επιτροπή κατέβαλε προσπάθεια να χρησιμοποιήσει άλλες πολιτικές, προκειμένου να παράσχει αποτελεσματική στήριξη για τις διαπραγματεύσεις, ακόμη και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες διατηρούσε εκτενείς πολιτικές και οικονομικές σχέσεις.

48 Στις ενότητες που ακολουθούν, αναλύουμε την πρόοδο που σημειώθηκε από την ΕΕ κατά την εφαρμογή των βασικών πολιτικών της (θεωρήσεις, ανάπτυξη, εμπόριο) για τη δημιουργία διαρθρωτικών κινήτρων, προκειμένου οι τρίτες χώρες να ικανοποιήσουν τις υποχρεώσεις τους όσον αφορά την επανεισδοχή, όπως έχει ζητηθεί επανειλημμένα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (βλέπε [παράρτημα II](#)). Εξετάζουμε επίσης τη νόμιμη μετανάστευση, η οποία έχει πολύ μεγάλη σημασία για τις τρίτες χώρες, τη χρήση αρνητικών κινήτρων και τα μέτρα για την ενίσχυση του συντονισμού.

Πολιτική θεωρήσεων – σημαντική πρόοδος κατά την ανάπτυξη εργαλείων

49 Η πολιτική θεωρήσεων είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη διαχείριση της μετανάστευσης και, ως εκ τούτου, προσφέρεται όλως ιδιαιτέρως ως μέσο άσκησης πίεσης με σκοπό τη βελτίωση της συνεργασίας για την επανεισδοχή με τρίτες χώρες.

²³ [The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument](#), ενημερωτικό δελτίο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ιούνιος 2020. ISBN 978-92-76-19025-7 – doi: 10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

50 Η διαπραγμάτευση μιας συμφωνίας για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων²⁴ παράλληλα με τις ΣΕΕΕ έχει αποδειχθεί αποτελεσματική στο παρελθόν²⁵. Από το 2005, όπως συμφώνησαν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων, (ΕΜΑ), κάθε πρόταση διαπραγμάτευσης μιας τέτοιας συμφωνίας εξαρτάται από την ταυτόχρονη δρομολόγηση διαπραγματεύσεων για ΣΕΕΕ. Ωστόσο, οι συμφωνίες για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων μπορεί να μην συνιστούν από μόνες τους επαρκώς ελκυστικό κίνητρο σε τρίτες χώρες που επωφελούνται ήδη από διμερείς συμφωνίες με βασικά κράτη μέλη.

51 Με τον κώδικα θεωρήσεων του 2009²⁶ ενοποιήθηκαν οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις για την έκδοση θεωρήσεων βραχείας διάρκειας. Ο κώδικας δεν παρείχε κατάλληλα εργαλεία για τη χρήση της πολιτικής θεωρήσεων με σκοπό την ενίσχυση της συνεργασίας για την επανεισδοχή²⁷. Το 2018, η Επιτροπή παρουσίασε πρόταση αναθεώρησής του, η οποία εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2019²⁸. Ο αναθεωρημένος κώδικας θεωρήσεων παρέχει πλέον στην ΕΕ έναν μηχανισμό και εργαλεία για την προώθηση της συνεργασίας τρίτων χωρών για την επανεισδοχή (δυνατότητα χρήσης όχι μόνο θετικών κινήτρων, αλλά και μέτρων επιβολής περιορισμών στην έκδοση θεωρήσεων).

²⁴ Ο πλήρης κατάλογος χωρών που έχουν συνάψει συμφωνίες για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων είναι διαθέσιμος στον [δικτυακό τόπο](#) της Επιτροπής.

²⁵ Βλέπε επίσης [σχέδιο δράσης της ΕΕ για την επιστροφή](#), COM(2015) 453 final, σ. 14.

²⁶ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων).

²⁷ Impact assessment, SWD(2018) 77 final, σ. 23.

²⁸ Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1155 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 810/2009 για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων).

Αναπτυξιακή βοήθεια – μερική πρόοδος

52 Η ΕΕ παρέχει αναπτυξιακή βοήθεια χρησιμοποιώντας πληθώρα μέσων. Αυτά προάγουν κατά κύριο λόγο την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη και δεν στοχεύουν εν γένει στη σύνδεση της βοήθειας ή των ποσών που παρέχονται στις επιμέρους τρίτες χώρες με τη συνεργασία των τρίτων χωρών στη διαχείριση της μετανάστευσης γενικά ή την επανεισδοχή ειδικότερα.

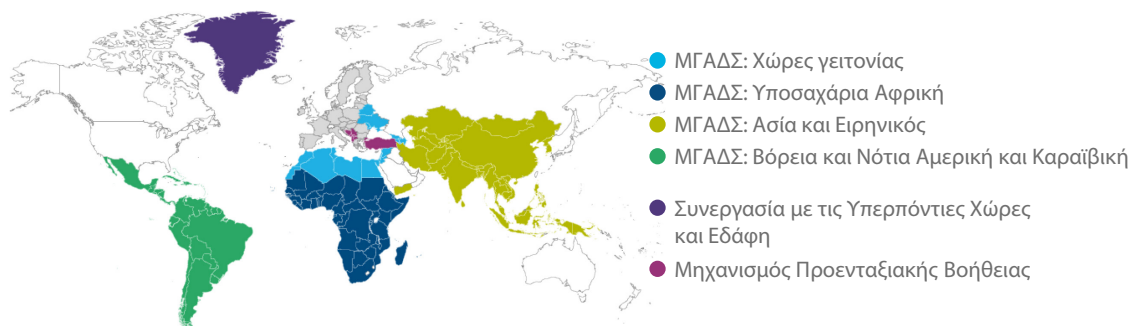
53 Κατά τη σύνοδο κορυφής της Βαλέτα τον Νοέμβριο του 2015, στην κορύφωση της μεταναστευτικής κρίσης, οι Ευρωπαίοι και Αφρικανοί αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων δρομολόγησαν το καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της ΕΕ για την Αφρική (EUTF)²⁹ με σκοπό την κινητοποίηση πόρων για την αντιμετώπιση των βασικών αιτίων της παράτυπης μετανάστευσης και την προώθηση της συνεργασίας για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Τον Οκτώβριο του 2020, οι πόροι που είχαν διατεθεί στο καταπιστευματικό ταμείο ανέρχονταν σε 5 δισεκατομμύρια ευρώ. Το EUTF αποδείχθηκε χρήσιμο για τη στήριξη των συζητήσεων σχετικά με τη συνεργασία για την επανεισδοχή.

54 Για την περίοδο 2021-2027, η Επιτροπή πρότεινε την αναμόρφωση της διάρθρωσης των μέσων αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΕ. Ο νέος Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας (ΜΓΑΔΣ)³⁰, με προϋπολογισμό 79,5 δισεκατομμύρια ευρώ, θα καλύψει πρακτικά ολόκληρη την υφήλιο (βλέπε [γράφημα 9](#)).

²⁹ Το 2018, υποβάλαμε σε έλεγχο το καταπιστευματικό ταμείο και δημοσιεύσαμε την ειδική έκθεση 32/2018, με τίτλο «Καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αφρική: ευέλικτο αλλά χωρίς εστίαση».

³⁰ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας, COM(460) 2018 final, 14.6.2018.

Γράφημα 9 – Εξωτερικά μέσα της ΕΕ στο πλαίσιο του ΠΔΠ 2021 – 2027



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του ενημερωτικού δελτίου της Επιτροπής με τίτλο «The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument», Ιούνιος 2020, ISBN 978-92-76-19025-7 doi:10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

55 Ιδίως για τις «χώρες γειτονίας», η Επιτροπή πρότεινε να τους διατίθεται το 10 % των σχετικών πόρων με σκοπό την επιβράβευση της προόδου σχετικά με τη δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη συνεργασία για τη μετανάστευση, την οικονομική διακυβέρνηση και τις μεταρρυθμίσεις. Η προσέγγιση βάσει του κινήτρου του 10 % υπήρχε επίσης και στο πλαίσιο του προηγούμενου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας, για την αναγνώριση της προόδου σχετικά με τη δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου. Η συνεργασία για τη μετανάστευση και την οικονομική διακυβέρνηση αποτελούν νέους δείκτες. Η Επιτροπή δεν προέβλεψε μια τέτοια προσέγγιση βάσει κινήτρων για άλλες περιφέρειες.

56 Ακόμη, στο πλαίσιο του ΜΓΑΔΣ, η Επιτροπή πρότεινε έναν οριζόντιο στόχο για τις δαπάνες στο επίπεδο του 10 % που θα «επιτρέπει στην Ένωση να ανταποκρίνεται στις προκλήσεις, τις ανάγκες και τις ευκαιρίες που αφορούν τη μετανάστευση»³¹.

³¹ COM (2018) 460 final, αιτιολογική σκέψη 30.

57 Από τον Οκτώβριο του 2019, ο ΜΓΑΔΣ αποτελεί αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ένα από τα πλέον αμφιλεγόμενα ζητήματα κατά τις διαπραγματεύσεις ήταν εάν η μετανάστευση θα υπόκειται σε όρους³². Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο κατέληξαν σε συμφωνία μετά την ολοκλήρωση του ελέγχου μας και τον Ιούνιο του 2021 ενέκριναν τον κανονισμό για τον ΜΓΑΔΣ³³.

Εμπόριο – καμία πρόοδος προς το παρόν

58 Οι εμπορικές συμφωνίες της ΕΕ (συμφωνίες σύνδεσης της ΕΕ και συμφωνίες εταιρικής σχέσης και συνεργασίας) περιέχουν ρήτρες επανεισδοχής που χρονολογούνται από τη δεκαετία του 1990 (βλέπε σημείο **05**). Όπως επισημάνθηκε σε μελέτη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου³⁴, οι ρήτρες δεν εκτελούνται αυτόματα (δηλαδή οι ρήτρες δεν μπορούν να τεθούν σε ισχύ χωρίς εφαρμογή των συμφωνιών). Οι συμφωνίες δεν προβλέπουν μηχανισμό επιβράβευσης της συνεργασίας ή επιβολής κυρώσεων σε τρίτες χώρες για μη συνεργασία για την επανεισδοχή.

59 Η συμφωνία οικονομικής εταιρικής σχέσης ΕΕ-Ιαπωνίας συνέδεσε³⁵ τη διευκόλυνση της κυκλοφορίας των φυσικών προσώπων για επιχειρηματικούς λόγους με μια δέσμευση συνεργασίας σε ζητήματα επιστροφής και επανεισδοχής. Με την εξαίρεση μιας συμφωνίας εταιρικής σχέσης και συνεργασίας -υπό διαπραγμάτευση επί του παρόντος- παρόμοιες διατάξεις δεν συμπεριλαμβάνονται σε άλλες συμφωνίες.

³² NDICI legislative train schedule στις 20 Σεπτεμβρίου 2020.

³³ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/947 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Ιουνίου 2021, για τη θέσπιση Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη.

³⁴ Μελέτη της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Κοινοβουλευτικής Έρευνας με τίτλο «[European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC](#)», PE 642.840 – Ιούνιος 2020, σ. 166-167.

³⁵ Συμφωνία οικονομικής εταιρικής σχέσης ΕΕ-Ιαπωνίας (σε ισχύ από 1ης Φεβρουαρίου 2019), παράρτημα 8-C, άρθρο 7.

60 Το 1971, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα εισήγαγε για πρώτη φορά σύστημα γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων για τη στήριξη των αναπτυσσόμενων χωρών. Έξι από τις δέκα χώρες που αφορούσε ο έλεγχός μας επωφελούνται από αυτό το σύστημα. Ο αντίκτυπος του συστήματος αυτού στη δημιουργία θέσεων εργασίας υπήρξε σημαντικός: εκτιμάται, επί παραδείγματι, ότι χάρη σε αυτόν 5 εκατομμύρια άνθρωποι έχουν βρει απασχόληση στο Μπαγκλαντές³⁶.

61 Όλες οι δικαιούχοι χώρες οφείλουν να σέβονται τις αρχές των 15 βασικών συμβάσεων για τα ανθρώπινα και τα εργασιακά δικαιώματα. Για περισσότερα οφέλη, οι επιλέξιμες χώρες οφείλουν επίσης να συμμορφώνονται με τις 12 συμβάσεις που συνδέονται με το περιβάλλον και τις αρχές της διακυβέρνησης³⁷. Δεν υπάρχουν όροι που να αφορούν τη συνεργασία για τη διαχείριση της μετανάστευσης και την επανεισδοχή.

62 Ο ισχύων κανονισμός για το σύστημα γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων της ΕΕ θα ισχύει ως τα τέλη του 2023. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, η Επιτροπή δεν είχε καταρτίσει αξιολόγηση σχετικά με το αν και το πώς θα μπορούσε η συνεργασία για τη μετανάστευση και την επανεισδοχή να ενσωματωθεί στον επόμενο κανονισμό (π.χ. συμμόρφωση με τους κανόνες του Παγκόσμιος Οργανισμού Εμπορίου, δυνητικό κόστος έναντι οφελών).

³⁶ Key facts on the 2019 Biennial Report on the Generalised Scheme of Preferences, European Commission, Φεβρουάριος 2020.

³⁷ Βλέπε τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 978/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, για την εφαρμογή συστήματος γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 732/2008, παράρτημα VIII.

Νόμιμη μετανάστευση – εργασία και εκπαίδευση – αναγκαίες οι συνεργίες με τα κράτη μέλη

63 Οι τρίτες χώρες θεωρούν την ενισχυμένη συνεργασία για τη νόμιμη μετανάστευση σημαντικό μέρος της συνεργασίας τους για τη διαχείριση της μετανάστευσης με την ΕΕ, αλλά και κίνητρο για αυτήν. Βάσει αρκετών οδηγιών της ΕΕ, η είσοδος και το δικαίωμα παραμονής για ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων έχουν εναρμονιστεί. Ωστόσο, τα κράτη μέλη διατηρούν σημαντικές αρμοδιότητες (π.χ. αναφορικά με τον καθορισμό του αριθμού των εργαζόμενων μεταναστών που γίνονται δεκτοί) και η ενεργός συμμετοχή τους είναι αναγκαία για την εφαρμογή αυτών των πολιτικών.

64 Σύμφωνα με το πλαίσιο εταιρικής σχέσης³⁸, η Επιτροπή δρομολόγησε την ιδέα των πιλοτικών έργων για τη νόμιμη μετανάστευση τον Σεπτέμβριο του 2017³⁹. Μέχρι σήμερα, τέσσερα πιλοτικά έργα έχουν λάβει στήριξη από τον μηχανισμό εταιρικής σχέσης κινητικότητας⁴⁰, ένα από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME)⁴¹ και ένα από το EUTF⁴². Τα έργα βοήθησαν στη διερεύνηση νέων προσεγγίσεων. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν έχει ακόμη κατορθώσει να αναβαθμίσει τα έργα ώστε αυτά να αποτελέσουν αποτελεσματικό κίνητρο για τρίτες χώρες.

65 Ταυτόχρονα, τα κράτη μέλη έχουν χορηγήσει μεγάλο αριθμό αδειών παραμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών, μεταξύ άλλων για τη μετανάστευση του εργατικού δυναμικού (βλέπε [γράφημα 10](#)). Ωστόσο, για τους σκοπούς των διαπραγματεύσεων για την επανεισδοχή, η ΕΕ δεν έχει χρησιμοποιήσει ως μοχλό άσκησης πίεσης τα επιτυχημένα καθεστώτα διμερούς συνεργασίας (βλέπε σημείο [44](#)).

³⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη θέσπιση νέου πλαισίου εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες βάσει του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Δράσης για τη Μετανάστευση, COM(2016) 385 final.

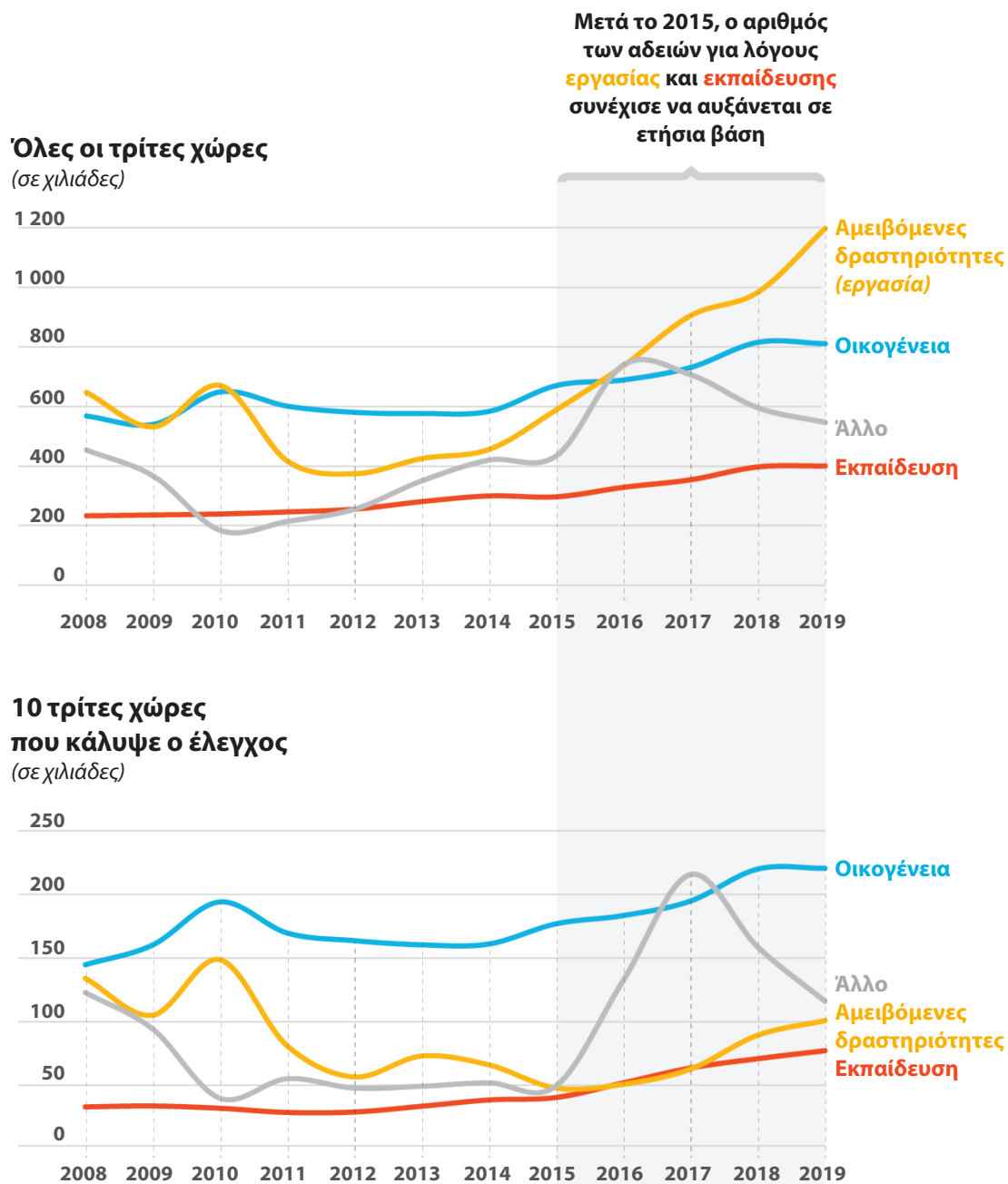
³⁹ Ανακοίνωση σχετικά με την υλοποίηση του ευρωπαϊκού θεματολογίου για τη μετανάστευση, COM(2017) 558 final.

⁴⁰ Οι περιγραφές των έργων είναι διαθέσιμες στον δικτυακό τόπο mobilitypartnershipfacility.eu.

⁴¹ Έργο «Match».

⁴² Έργο «Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa».

Γράφημα 10 – Πρώτες άδειες διαμονής, κατανεμημένες ανά αιτιολογία



Σημ.: Η αιτιολογία «Άλλο» περιλαμβάνει άδειες που χορηγούνται κατά τη διακριτική ευχέρεια, για μη αιτούντες άσυλο, συνταξιούχους με ιδιωτικούς πόρους, διπλωμάτες, κ.λπ.

Πηγή: ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Eurostat για την ΕΕ των 27 (ομάδα δεδομένων migr_resfirst).

66 Η συμμετοχή σε προγράμματα ανταλλαγής φοιτητών αποτελεί ενδιαφέρον κίνητρο για τις τρίτες χώρες. Συνολικά, το 2019 σχεδόν 4 000 φοιτητές ήλθαν στην ΕΕ από τις 10 χώρες που αφορούσε ο έλεγχός μας, στο πλαίσιο των δημοφιλών προγραμμάτων Erasmus+ τα οποία διαχειρίζεται η Επιτροπή. Ωστόσο, αυτό ισοδυναμούσε με ποσοστό μόλις 5,3 % επί του συνόλου των πρώτων αδειών διαμονής που εκδόθηκαν από τα κράτη μέλη για εκπαιδευτικούς σκοπούς το ίδιο έτος στις εν λόγω 10 χώρες.

Χρήση αρνητικών κινήτρων – μικτές θέσεις των κρατών μελών

67 Η ΕΕ δίστασε να κάνει χρήση αρνητικής μόχλευσης για τη στήριξη των διαπραγματεύσεων για την επανεισδοχή. Αυτό ίσχυσε ακόμη και για χώρες που λαμβάνουν εκτενή πολιτική, οικονομική ή/και στρατιωτική στήριξη, αλλά εξακολουθούν να αρνούνται να συνεργαστούν για την επανεισδοχή των παράτυπων μεταναστών τους. Υπήρξε επιφύλαξη ότι η χρήση αρνητικών κινήτρων θα επηρέαζε αρνητικά τις εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες και ότι, εντέλει, θα αποδεικνυόταν αντιπαραγωγική. Θα μπορούσε να επιδεινώσει περαιτέρω τη (σοβαρή) κοινωνικοοικονομική κατάσταση στις χώρες αυτές ή να συμβάλει στην απροθυμία των τρίτων χωρών διέλευσης να συνεργαστούν για τη διαχείριση της μετανάστευσης, αυξάνοντας έτσι την παράτυπη μετανάστευση προς την ΕΕ. Ωστόσο, η πιθανότητα εφαρμογής μέτρων περιορισμού της έκδοσης θεωρήσεων συνέβαλε στην πρόοδο των διαπραγματεύσεων για μια συμφωνία επανεισδοχής με μία από τις χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας.

68 Οι εθνικοί αντιπρόσωποι με τους οποίους συνομιλήσαμε επιβεβαίωσαν τις μικτές θέσεις των κρατών μελών τους σχετικά με τη χρήση αρνητικής μόχλευσης στις διαπραγματεύσεις. Αν και ορισμένοι θεωρούσαν αναγκαία αυτή την επιλογή, άλλοι πίστευαν ότι θα μπορούσε να βλάψει τη σχέση σε βάθος χρόνου και ότι θα έπρεπε να δοθεί βάρος στην ενίσχυση των συνολικών αμοιβαίων σχέσεων μέσω αυξημένης πολιτικής εμπλοκής και μεγαλύτερης συνεργασίας σε όλους τους τομείς.

Αυξημένος συντονισμός για δημιουργία συνεργιών και μόχλευσης

69 Τον Ιούνιο του 2016, η Επιτροπή συνέστησε ομάδα δράσης για τη στήριξη της υλοποίησης του πλαισίου εταιρικής σχέσης. Η ομάδα δράσης αποτέλεσε φόρουμ συντονισμού και συζήτησης μεταξύ των υψηλόβαθμων στελεχών της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ που είναι αρμόδια για τη μετανάστευση και τις ευρύτερες εξωτερικές σχέσεις. Στο πλαίσιο εβδομαδιαίων συνεδριάσεων, οι συμμετέχοντες συζητούσαν τις

σημαντικότερες εξελίξεις (κυρίως σε σχέση με τη μετανάστευση) εστιάζοντας σε βασικές χώρες ενδιαφέροντος. Τον Δεκέμβριο του 2019, η Επιτροπή συνέστησε μόνιμη «ομάδα έργου» για τη μετανάστευση, με τη συμμετοχή των Επιτρόπων και με σκοπό την ενίσχυση του συντονισμού σε πολιτικό επίπεδο. Ένας από τους στόχους της ομάδας ήταν η ανάπτυξη ισχυρότερης συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης και ενός περισσότερο αξιόπιστου συστήματος επανεισδοχής και επιστροφής⁴³.

70 Στο Συμβούλιο, η EMA θέσπισε ανεπίσημο μηχανισμό μόχλευσης των θεωρήσεων το 2017⁴⁴. Έτσι δημιουργήθηκε μια εργαλειοθήκη με πιθανά μέτρα σχετικά με τις θεωρήσεις, για τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η συνεργασία για την επανεισδοχή με μια τρίτη χώρα δεν ήταν ικανοποιητική. Σύμφωνα με τα ενδιαφερόμενα μέρη με τα οποία συνομιλήσαμε, και μόνον η αναφορά της δυνατότητας χρήσης αυτού του μηχανισμού βοήθησε στη βελτίωση της συνεργασίας με αρκετές τρίτες χώρες. Το 2019, ο μηχανισμός τυποποιήθηκε λαμβάνοντας τη μορφή του αναθεωρημένου κώδικα θεωρήσεων (βλέπε σημείο 51).

71 Η θετική εμπειρία με τον μηχανισμό μόχλευσης των θεωρήσεων ώθησε την EMA να αναπτύξει έναν ολοκληρωμένο μηχανισμό μόχλευσης⁴⁵. Πρόκειται για έναν ανεπίσημο γενικό μηχανισμό συνεργασίας για την ενεργοποίηση διαφόρων πολιτικών (που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ΕΕ ή/και των κρατών μελών) με σκοπό τη βελτίωση της συνεργασίας των τρίτων χωρών για τις επιστροφές και τις επανεισδοχές. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, ο μηχανισμός δεν είχε ακόμη χρησιμοποιηθεί.

⁴³ Commissioners' group on «Promoting our European Way of Life» – Principles and key workstreams, 6 Δεκεμβρίου 2019 (μη διαθέσιμο στο κοινό).

⁴⁴ Link between return/readmission and visa policies, 9097/1/17 REV 1, Βρυξέλλες, 19 Μαΐου 2017 (μη διαθέσιμο στο κοινό).

⁴⁵ Proposal for a coordination mechanism to activate different policies to improve the cooperation of third countries on the return/readmission of their nationals, 8954/1/20 REV 1, Βρυξέλλες, 25 Ιουνίου 2020 (μη διαθέσιμο στο κοινό).

72 Τον Σεπτέμβριο του 2020, η Επιτροπή παρουσίασε το νέο της Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο⁴⁶. Στο άρθρο 7 του προτεινόμενου νέου κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης⁴⁷, η Επιτροπή παρουσίασε έναν μηχανισμό που αναπτύσσει περαιτέρω τον άτυπο ολοκληρωμένο μηχανισμό μόχλευσης της EMA.

Μολονότι οι δράσεις της ΕΕ για τη διευκόλυνση της επανεισδοχής ήταν σημαντικές, τα αποτελέσματα ήταν άνισα και ο αντίκτυπος δεν ήταν δυνατό να αξιολογηθεί

73 Στην παρούσα ενότητα εξετάζουμε κατά πόσον η Επιτροπή:

- α) βελτίωσε την πρακτική συνεργασία με τρίτες χώρες σχετικά με την επανεισδοχή, σε συνεργασία με τον Frontex και τα κράτη μέλη·
- β) παρείχε σε τρίτες χώρες επαρκή στήριξη για την ανάπτυξη ικανοτήτων και την επανένταξη με σκοπό τη διευκόλυνση της επανεισδοχής· και
- γ) παρακολούθησε, σε συνεργασία με τον Frontex, την έκταση της εφαρμογής από τρίτες χώρες των υποχρεώσεών τους αναφορικά με την επανεισδοχή.

Τα μέτρα για τη βελτίωση της πρακτικής συνεργασίας σχετικά με την επανεισδοχή είχαν άνισα αποτελέσματα

74 Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι τρίτες χώρες δεν αντιτίθενται επίσημα στην επανεισδοχή των υπηκόων τους. Ωστόσο, μπορούν να εμποδίσουν τη διαδικασία επανεισδοχής και τις πραγματικές επιστροφές με διάφορους τρόπους, κυρίως όσον αφορά τους παράτυπους μετανάστες χωρίς έγκυρα ταξιδιωτικά έγγραφα (βλέπε [γράφημα 11](#)). Επιπλέον, μια σειρά από προβλήματα επηρεάζουν τη διαδικασία επιστροφής στα κράτη μέλη (βλέπε ειδική έκθεση 24/2019 και [παράρτημα Ι](#)).

⁴⁶ COM(2020) 609 final.

⁴⁷ COM(2020) 610 final.

Γράφημα 11 – Συμμετοχή τρίτων χωρών στη διαδικασία επανεισδοχής και πιθανές προκλήσεις



ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

- Περιορισμοί στα είδη των αποδεκτών εγγράφων
- Μεγάλες καθυστερήσεις (ανεπαρκής διοικητική ικανότητα ή απροθυμία για συνεργασία)
- Η εθνικότητα επιβεβαιώνεται σε περιορισμένο μόνο αριθμό περιπτώσεων (κυρίως για οικειοθελείς επιστροφές)
- Μεγάλες καθυστερήσεις κατά την έκδοση των εγγράφων, με αποτέλεσμα αυξημένο κίνδυνο διαφυγής
- Έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων με σύντομη διάρκεια ισχύος ή μόνο για συγκεκριμένη ημερομηνία επιστροφής
- Άρνηση χορήγησης ευρωπαϊκού ταξιδιωτικού εγγράφου για επιστροφή
- Απαιτήσεις χορήγησης θεωρήσης για συνοδούς αξιωματούχους (ακόμα και αν δεν εγκαταλείψουν το αεροσκάφος/αεροδρόμιο) και διαδικασίες που παρακωλύουν την έκδοση θεωρήσεων
- Ποσοτικά όρια (αριθμός πτήσεων ανά μήνα ή επαναπατριζόμενων ανά πτήση)
- Περιορισμοί στα αποδεκτά μέσα μεταφοράς (περιορισμένη χρήση πορθμείων, πλοίων, ναυλωμένων πτήσεων ή αεροπορικών εταιρειών)

Πηγή: ΕΕΣ.

75 Η ΕΕ και τα κράτη μέλη προσπαθούν να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις που θέτει η συνεργασία για την επανεισδοχή με διάφορους τρόπους, μεταξύ των οποίων:

- συνάπτοντας συμφωνίες και ρυθμίσεις επανεισδοχής (αν και η εφαρμογή αυτών δεν είναι πάντα ικανοποιητική στην πράξη)·
- δημιουργώντας δίκτυα που συγκεντρώνουν με επιτυχία τους εθνικούς πόρους· και
- αυξάνοντας τη στήριξη από τον Frontex.

Συμφωνίες και ρυθμίσεις επανεισοδοχής

76 Εξετάσαμε τις συμφωνίες που συνήφθησαν για τις χώρες που αφορούσε ο έλεγχός μας και τις εκθέσεις των ΜΕΕ/ΜΟΕ προκειμένου να αξιολογήσουμε την αποτελεσματικότητά τους αναφορικά με τη βελτίωση της συνεργασίας για την επανεισοδοχή. Διαπιστώσαμε ότι οι ΣΕΕΕ/ρυθμίσεις κάλυπταν τα περισσότερα από τα κοινά εμπόδια για την ομαλή επανεισοδοχή. Σημαντικές εξαιρέσεις ήταν οι εξής:

- α) έγκριση των ταξιδιωτικών εγγράφων της ΕΕ για την επιστροφή, στοιχείο που προβλεπόταν σε μία μόνον από τις τέσσερις συμφωνίες που εξετάστηκαν (βλέπε επίσης σημείο [32](#)).
- β) απαιτήσεις θεώρησης για τους συνοδούς – σε μία συμφωνία απαιτούνταν θεωρήσεις αλλά στις υπόλοιπες τρεις δεν υπήρχε ρητή πρόβλεψη· οι απαιτούμενες θεωρήσεις είχαν αρνητικό αντίκτυπο στη διαδικασία επανεισοδοχής σε δύο από τις τέσσερις τρίτες χώρες.
- γ) ποσοτικά όρια ως προς τον μέγιστο αριθμό επαναπατριζομένων ανά πτήση ή/και ανά μήνα προβλέπονταν σε δύο ρυθμίσεις (αυτό δεν εμπόδιζε τις επανεισοδοχές στην πράξη)· στις άλλες δεν καθοριζόταν κατά πόσον ήταν δυνατή η επιβολή ορίων.

77 Το γεγονός ότι μια ειδική υποχρέωση επιβάλλεται μέσω των διατάξεων μιας ΣΕΕΕ δεν σημαίνει υποχρεωτικά ότι αυτή θα εφαρμοστεί στην πράξη και ότι η συνεργασία θα είναι ομαλή. Τρίτες χώρες εισήγαγαν ορισμένες φορές πρόσθετα επίπεδα απαιτήσεων, επιβεβαιώσεων ή αδειών, δημιουργώντας έτσι περισσότερες δυσκολίες για την πρακτική συνεργασία.

78 Συνεδριάσεις των ΜΕΕ/ΜΟΕ οργανώνονται τακτικά, μία ή δύο φορές τον χρόνο, προκειμένου να αξιολογείται η εφαρμογή των ΣΕΕΕ/ρυθμίσεων και να συζητούνται οι πλέον πρόσφατες πολιτικές εξελίξεις και η συνεργασία σε άλλους τομείς διαχείρισης της μετανάστευσης. Ωστόσο, ο επαναλαμβανόμενος χαρακτήρας ορισμένων από τα ζητήματα που συζητήθηκαν κατά τις συνεδριάσεις αυτές κατέδειξε ότι η αποτελεσματικότητά τους είχε όρια.

79 Για χώρες χωρίς ενωσιακή συμφωνία ή ρύθμιση επανεισδοχής, δεν υπάρχει κάτι παρόμοιο με τις MEE/MOE για τη συζήτηση της πρακτικής συνεργασίας για την επανεισδοχή. Ο διάλογος σχετικά με τη μετανάστευση και την κινητικότητα που λαμβάνει χώρα σε άλλα φόρουμ διοργανώνεται εν γένει σε υψηλότερο επίπεδο, το αντικείμενό του είναι ευρύτερο και δεν στοχεύει σε συγκεκριμένα εμπόδια στη συνεργασία για την επανεισδοχή.

Δίκτυα του συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης της επιστροφής

80 Προκειμένου να βελτιωθεί η πρακτική συνεργασία για τις επανεισδοχές, η Επιτροπή χρησιμοποίησε το TAME για τη στήριξη της ανάπτυξης του συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης της επιστροφής. Το σύστημα περιλαμβάνει τρία ενωσιακά δίκτυα, στα οποία τα κράτη μέλη συμμετέχουν σε εθελοντική βάση, με την Επιτροπή και τον Frontex να διαδραματίζουν συντονιστικό ρόλο:

- α) το δίκτυο ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή προσέγγιση για την επιστροφή προς τρίτες χώρες (Eurint)·
- β) το δίκτυο Ευρωπαίων αξιωματούχων-συνδέσμων για θέματα επιστροφής (EURLO)·
- γ) το ευρωπαϊκό δίκτυο μέσων επανένταξης (ERIN), το οποίο μετεξελίχθηκε στο ευρωπαϊκό δίκτυο επιστροφής και επανένταξης (ERRIN) και απέκτησε διευρυμένο πεδίο εφαρμογής το 2018.

81 Με τις διευρύνσεις της εντολής του (βλέπε σημείο [84](#)), ο Frontex ανέλαβε σταδιακά τις δραστηριότητες των δικτύων αυτών. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το Eurint στον Frontex ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 2019, για το EURLO άρχισε τον Δεκέμβριο του 2019 (με σταδιακή μεταβίβαση ως τον Σεπτέμβριο του 2021), ενώ η μεταβίβαση της αρμοδιότητας για τις δραστηριότητες επανένταξης του ERRIN προβλέπεται να έχει ολοκληρωθεί έως τον Ιούλιο του 2022.

82 Κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το Eurint είχε ολοκληρωθεί, ενώ από το EURLO εξελισσόταν σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα. Ωστόσο, στο Ευρωπαϊκό Κέντρο του Frontex για τις επιστροφές δεν διατέθηκε επιπλέον προσωπικό για τις δραστηριότητες αυτές το 2019 ή το 2020. Αυτό σχετιζόταν με τις σημαντικές αλλαγές που επέφερε η Επιτροπή στον πίνακα προσωπικού του

Frontex το 2018⁴⁸, χωρίς προηγούμενη διαβούλευση με τον οργανισμό. Τον Μάρτιο του 2019, ο Frontex ζήτησε (ανεπιτυχώς) την αναβολή της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από το EURLO λόγω σε ελλείψεων σε ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους. Για τον ίδιο λόγο, η οριστικοποίηση της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από το ERRIN αναβλήθηκε για μία διετία.

83 Τα ενωσιακά δίκτυα συγκέντρωσαν με επιτυχία εθνικούς πόρους, χαίρουν δε γενικότερης εκτίμησης από τις συμμετέχουσες χώρες για τα αποτελέσματά τους:

- α) το **Eurint** έχει αποδείξει την προστιθέμενη αξία του ως πλατφόρμα ανταλλαγής γνώσεων και πληροφοριών για επαγγελματίες – στοιχείο που αποτελεί προϋπόθεση για την ανάπτυξη μιας περισσότερο ολοκληρωμένης και συντονισμένης προσέγγισης για αποτελεσματικές επιστροφές⁴⁹.
- β) Αν και η επίδραση των **EURLO** στις πραγματικές επιστροφές παράτυπων μεταναστών ήταν περιορισμένη, τα ενδιαφερόμενα μέρη προσδιόρισαν τη σαφή προστιθέμενη αξία του προγράμματος EURLO και τα οφέλη του από την άποψη της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας σε σύγκριση με τις εθνικές δραστηριότητες που αφορούν την επιστροφή. Η συνεχής επιτόπια φυσική παρουσία των EURLO κατέστησε εφικτή την ανάπτυξη σχέσης με τις αρχές των τρίτων χωρών και βελτίωσε τη συνεργασία. Τα ενδιαφερόμενα μέρη επισήμαναν επίσης μη αναμενόμενα πρόσθετα αποτελέσματα: τα EURLO υποστήριξαν στρατηγικές πρωτοβουλίες, όπως η διαπραγμάτευση συμφωνιών επανεισδοχής με τις τοπικές αρχές ή η ενίσχυση της φήμης και της προβολής του Frontex στις χώρες καταγωγής⁵⁰.
- γ) Οι δραστηριότητες –και η προστιθέμενη αξία– του **ERRIN** αφορούν πρωτίστως τη διασφάλιση της κοινής σύναψης συμβάσεων βοήθειας για την επανένταξη με παρόχους υπηρεσιών στις τρίτες χώρες, και τη διαχείριση και παρακολούθησή τους (οι παράμετροι της βοήθειας για την επανένταξη και τα κριτήρια

⁴⁸ Βλέπε [COM\(2018\) 631](#), Νομοθετικό δημοσιονομικό δελτίο, σημείο 3.2.3.1, πρώτος πίνακας, σε σύγκριση με [COM\(2015\) 671](#), Νομοθετικό δημοσιονομικό δελτίο, σημείο 3.2.3.1, Έκτακτοι υπάλληλοι (βαθμοί AD).

⁴⁹ Evaluation Eurint programme, PBLQ, Δεκέμβριος 2018, σ. 2-3 (μη διαθέσιμο στο κοινό).

⁵⁰ EURLO Programme Evaluation Report, BearingPoint, Νοέμβριος 2018, σ. 6-7 (μη διαθέσιμο στο κοινό).

επιλεξιμότητας καθορίστηκαν από τα επιμέρους κράτη μέλη). Από τη μετατροπή του σε ERRIN, οι δραστηριότητές του επεκτάθηκαν ώστε να καλύπτουν τη στήριξη για νέες πρωτοβουλίες και προσεγγίσεις επανένταξης. Το ERRIN κινείται σε μεγάλο βαθμό σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα όσον αφορά την υλοποίηση των δραστηριοτήτων του και έχει υπερβεί τους στόχους του για την παροχή βοήθειας για την επανένταξη (στα μέσα του 2020 ο αριθμός των επαναπατριζομένων ανερχόταν σε 22 000 έναντι στόχου 20 000)⁵¹.

Στήριξη από Frontex

84 Από το 2015, η εντολή του Frontex έχει ενισχυθεί δύο φορές⁵². Κατά συνέπεια, ο Frontex συμμετέχει ολοένα περισσότερο στη βοήθεια που παρέχουν τα κράτη μέλη για δραστηριότητες πριν από την επιστροφή και για επιχειρήσεις επιστροφής προς τρίτες χώρες. Όσον αφορά τις δραστηριότητες πριν από την επιστροφή, ο Frontex παρέχει στα κράτη μέλη επιχειρησιακή στήριξη (π.χ. μέσω της χρησιμοποίησης εμπειρογνομένων σε θέματα επιστροφής) και εργαλεία για τη βελτίωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες (βέλτιστες πρακτικές, προξενικά εργαστήρια, ταυτοποίηση μέσω βιντεοδιάσκεψης και αποστολές ταυτοποίησης).

85 Οι **εμπειρογνώμονες σε θέματα επιστροφής** παρέχουν στα κράτη μέλη εξατομικευμένη στήριξη κατά τις δραστηριότητές τους που συνδέονται με την επιστροφή, για παράδειγμα ενισχύοντας τις διαδικασίες επιστροφής, βελτιώνοντας την προξενική συνεργασία με τρίτες χώρες και παρέχοντας ΤΠ και άλλου είδους στήριξη. Αξιοποιήθηκαν για πρώτη φορά το 2016 όταν επτά αξιωματούχοι χρησιμοποιήθηκαν στην Ελλάδα. Οι δραστηριότητες αυξάνονται αργά από τότε και, το 2019, ο Frontex χρησιμοποίησε συνολικά 15 εμπειρογνώμονες σε θέματα επιστροφής σε πέντε κράτη μέλη. Λόγω της φύσης της εργασίας των εμπειρογνομένων σε θέματα επιστροφής, δεν καταρτίστηκαν κοινοί δείκτες σχετικά με την αποτελεσματικότητα/αποδοτικότητά τους. Ωστόσο, σε εκθέσεις του Frontex⁵³ παρατίθενται τα συγκεκριμένα επιτεύγματα των εμπειρογνομένων, καταδεικνύοντας έτσι την προστιθέμενη αξία τους.

⁵¹ Πίνακας αποτελεσμάτων του ERRIN, Ιούνιος 2020 (μη διαθέσιμο στο κοινό).

⁵² [Κανονισμός 2016/1624](#) και [κανονισμός 2019/1896](#)· με τον δεύτερο ενισχύθηκε ο ρόλος του Frontex στις επιχειρήσεις επιστροφής, τόσο πριν όσο και μετά την επιστροφή.

⁵³ Ετήσιες εκθέσεις αξιολόγησης από τον Frontex των ευέλικτων επιχειρησιακών δραστηριοτήτων στον τομέα της επιστροφής (μη διαθέσιμο στο κοινό).

86 Από τις 10 τρίτες χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας, ο Frontex διατηρεί έγγραφα «**βέλτιστων πρακτικών**» με δύο. Η μία περίπτωση διαδραμάτισε καίριο ρόλο για τη διευκόλυνση των κοινών επιχειρήσεων επιστροφής και η άλλη λειτούργησε ως βάση για τη διοργάνωση ενός προξενικού εργαστηρίου και αρκετών αποστολών ταυτοποίησης.

87 Σε μια προσπάθεια εναρμόνισης του τρόπου εφαρμογής των ρυθμίσεων που προέκυψαν από τις πρόσφατες διαπραγματεύσεις, η Επιτροπή ή/και ο Frontex οργάνωσαν **εργαστήρια για τα αντίστοιχα προξενικά γραφεία** στην Ευρώπη. Τα εργαστήρια αυτά περιελάμβαναν ανταλλαγή απόψεων σχετικά με ζητήματα πρακτικού χαρακτήρα, όπως η έγκαιρη έκδοση των ταξιδιωτικών εγγράφων και οι διαδικασίες οργάνωσης πτήσεων τσάρτερ. Ωστόσο, τα αποτελέσματα ήταν μικτά, δεδομένου ότι σε ακόλουθες συνεδριάσεις των MOE τα κράτη μέλη επισήμαναν μεν ορισμένες βελτιώσεις αλλά και εμμένουσες δυσκολίες.

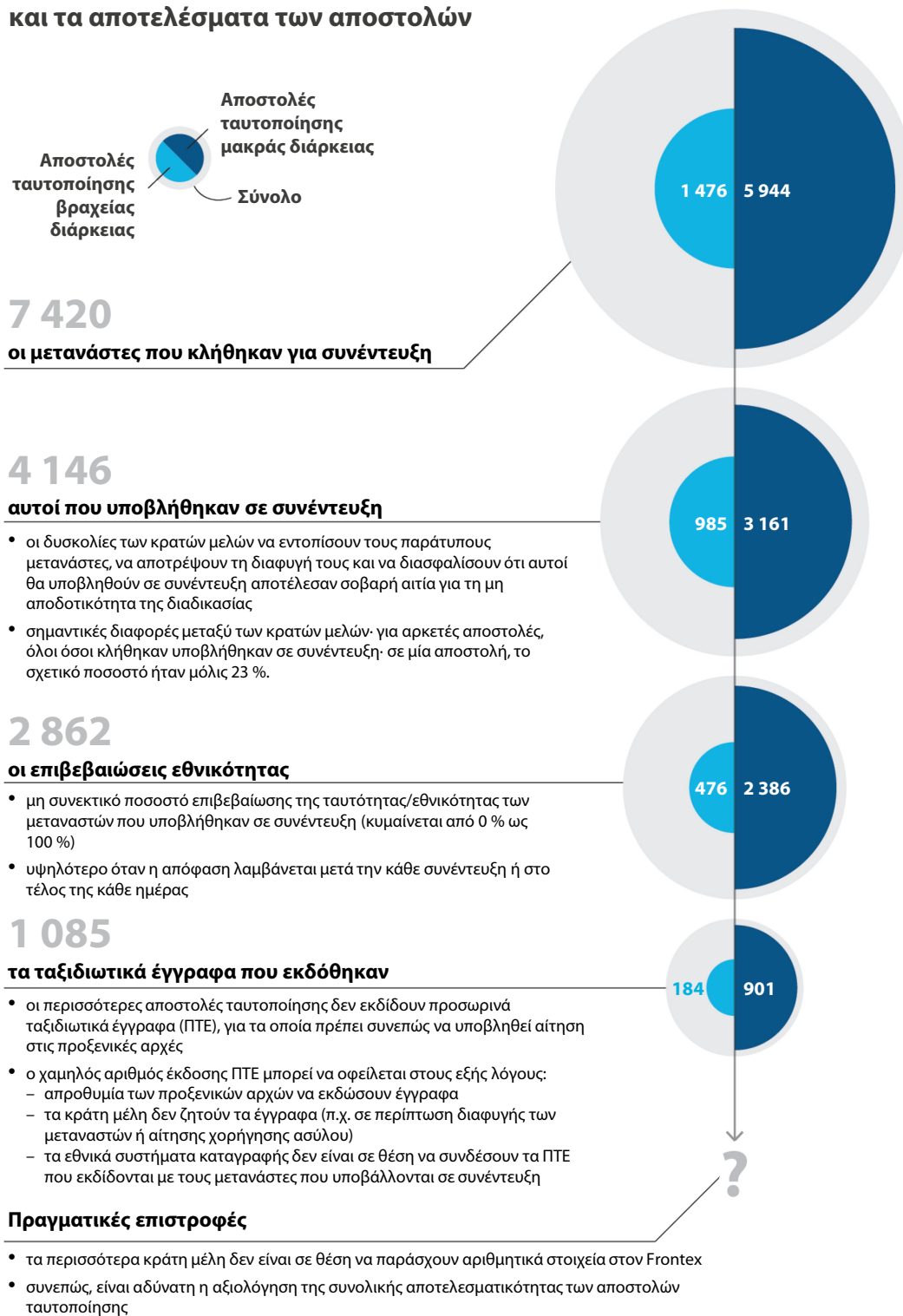
88 Ο Frontex δρομολόγησε ένα πιλοτικό έργο για ένα σύστημα **βιντεοδιασκέψεων** με σκοπό τη διενέργεια της διαδικασίας **ταυτοποίησης** το 2018. Αυτό εφαρμόστηκε σε συνεργασία με το πρόγραμμα EURLO, το οποίο προμηθεύθηκε τον εξοπλισμό για τις βιντεοδιασκέψεις, και τον ΔΟΜ. Το σύστημα κατόρθωσε το 2019 να διευκολύνει την ταυτοποίηση των μεταναστών. Ωστόσο, τα τρία τέταρτα εκείνων που ταυτοποιήθηκαν υπέβαλαν στη συνέχεια αίτηση διεθνούς προστασίας και, συνεπώς, δεν ήταν εφικτή η επιστροφή τους.

89 Τα κράτη μέλη ανέπτυξαν την έννοια των **αποστολών ταυτοποίησης** για την αντιμετώπιση ζητημάτων προξενικής συνεργασίας με τρίτες χώρες (π.χ. σε περίπτωση που ένα προξενείο δεν επιθυμεί να συνεργαστεί για την ταυτοποίηση, δεν διαθέτει τη σχετική εντολή ή δεν έχει φυσική παρουσία σε ένα κράτος μέλος). Ο Frontex στηρίζει τα κράτη μέλη κατά τις αποστολές ταυτοποίησης από τα τέλη του 2016, όταν ανέλαβε τη δραστηριότητα αυτή από το Eurint. Η στήριξη του Frontex βασίζεται σε αιτήματα των κρατών μελών και η ακριβής μορφή της καθορίζεται ανά περίπτωση.

90 Ως τα τέλη του 2020, ο Frontex είχε παράσχει στήριξη σε 25 αποστολές βραχείας διάρκειας (συνήθως απαιτούνται μία έως δύο εβδομάδες για την εκτέλεση δραστηριοτήτων ταυτοποίησης σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη) και πέντε αποστολές μεγάλης διάρκειας (ανάπτυξη σε ένα συγκεκριμένο τόπο, πιθανώς με διάρκεια πολλών ετών). Τα αποτελέσματα των αποστολών παρουσιάζονται στο **γράφημα 12**.

Γράφημα 12 – Αποστολές ταυτοποίησης με τη στήριξη του Frontex (Οκτώβριος 2016 – Μάιος 2020)

Σημαντικές αδυναμίες στην αποδοτικότητα και τα αποτελέσματα των αποστολών



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του Frontex.

91 Στην περίπτωση των **επιχειρήσεων επιστροφής**, ο Frontex παρέχει χρηματοδοτική και επιχειρησιακή στήριξη (π.χ. οργανώνοντας πτήσεις και αποστέλλοντας συνοδούς και παρατηρητές). Παραδοσιακά, ο Frontex στηρίζει κυρίως ναυλωμένες πτήσεις. Εκτιμά ότι το μεγαλύτερο μέρος αυτών των πτήσεων πραγματοποιείται επί του παρόντος με τη βοήθειά του. Ωστόσο, πτήση τσάρτερ μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο με τη συγκατάθεση της κάθε χώρας επιστροφής. Από τις 10 χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας, δύο αρνούνται τις ναυλωμένες πτήσεις του Frontex. Αρκετές από τις πτήσεις τσάρτερ οργανώθηκαν με λίγους μόνο επαναπατριζόμενους επί του αεροσκάφους⁵⁴.

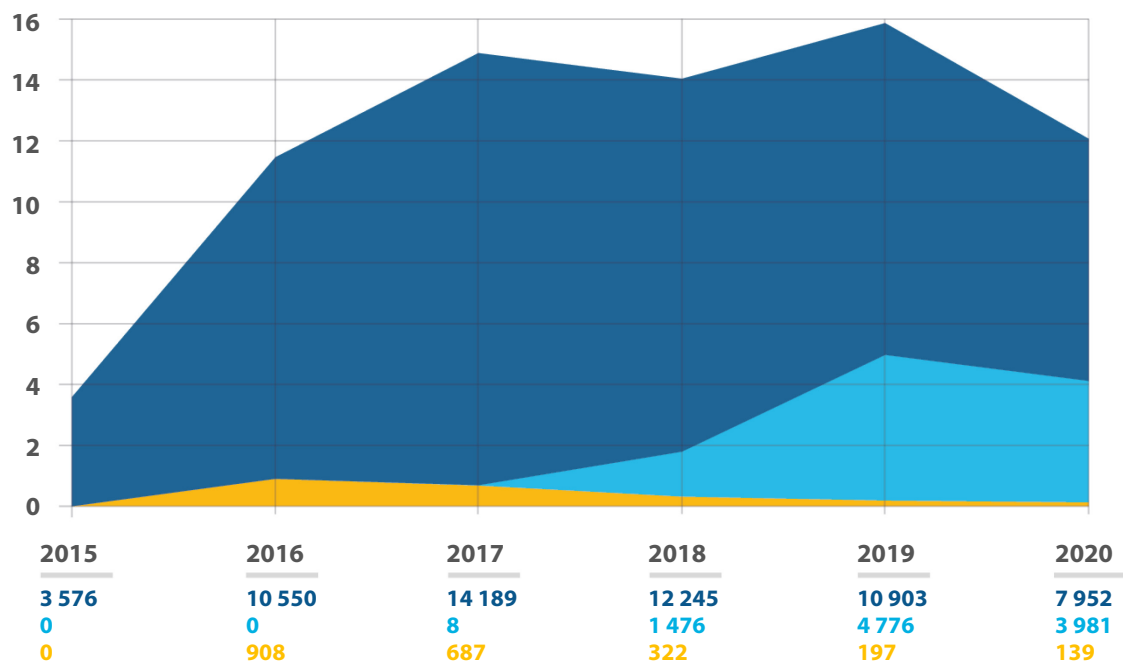
92 Στο ανανεωμένο σχέδιο δράσης για την επιστροφή του Μαρτίου του 2017, η Επιτροπή κάλεσε τον Frontex να θεσπίσει «μηχανισμό βοήθειας προς τα κράτη μέλη που εκτελούν επιστροφές μέσω εμπορικών πτήσεων». Κατά συνέπεια, ο Frontex σύναψε τις αναγκαίες συμβάσεις με αεροπορικές εταιρείες, δημιούργησε τα αναγκαία εσωτερικά συστήματα και οργάνωσε την πρώτη εμπορική πτήση τον Δεκέμβριο του 2017. Από τότε, τα αριθμητικά στοιχεία αυξάνονται σημαντικά (βλέπε **γράφημα 13**). Επιπλέον, ο Frontex παρέχει βοήθεια με τις οικειοθελείς αναχωρήσεις από το 2019 και με τις οικειοθελείς επιστροφές από το 2020. Ο αριθμός των περιπτώσεων στις οποίες παρείχε στήριξη αυξήθηκε γρήγορα, από 155 οικειοθελείς αναχωρήσεις το 2019 σε επιστροφή 1 532 υπηκόων τρίτων χωρών με οικειοθελή τρόπο (τόσο οικειοθελείς αναχωρήσεις όσο και επιστροφές) το 2020. Αυτό αντιστάθμισε εν μέρει τη μείωση των λοιπών επιχειρήσεων επιστροφής το 2020 εξαιτίας των περιορισμών λόγω COVID.

⁵⁴ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τη στήριξη και τις προκλήσεις στην οικονομική αποδοτικότητα των επιχειρήσεων ναυλωμένων πτήσεων, βλέπε ειδική έκθεση του ΕΕΣ 24/2019, με τίτλο «**Άσυλο, μετεγκατάσταση και επιστροφή μεταναστών: Καιρός να εντατικοποιηθεί η δράση ώστε να αντιμετωπιστούν οι αποκλίσεις μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων**».

Γράφημα 13 – Αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών που επαναπατρίστηκαν με τη συνδρομή του Frontex

- Ναυλωμένες πτήσεις
- Προγραμματισμένες πτήσεις
- Επανεισδοχές στο πλαίσιο της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας

(σε χιλιάδες)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του Frontex.

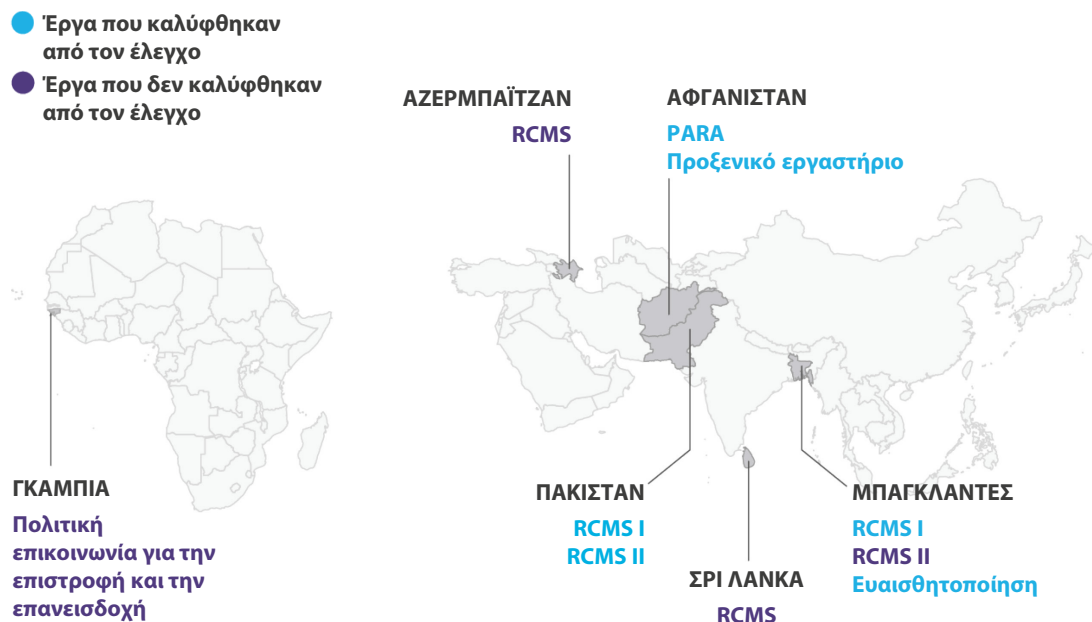
Η στήριξη για την ανάπτυξη ικανοτήτων και για έργα επανένταξης ήταν συναφής με τις επιδιώξεις και στις περισσότερες περιπτώσεις απέφερε τα προβλεπόμενα αποτελέσματα

Στήριξη της ανάπτυξης ικανοτήτων

93 Το 2016, η Επιτροπή δρομολόγησε τη διευκόλυνση ανάπτυξης ικανοτήτων επανεισδοχής (RCBF/EURCAP). Στόχος της είναι η ενίσχυση των ικανοτήτων των χωρών εταίρων για τη διαχείριση των επιστροφών και τη συνεργασία με την ΕΕ σε θέματα επανεισδοχής, και η αποτροπή της παράτυπης μετανάστευσης. Η διευκόλυνση διαθέτει προϋπολογισμό 38,5 εκατομμυρίων ευρώ (με τη χρηματοδότηση του TAME) και υλοποιείται από τον ΔΟΜ. Με το [γράφημα 14](#) παρέχεται προεπισκόπηση των δράσεων παροχής στήριξης μέσω της RCBF. Η αξιολόγησή μας για τις έξι δράσεις που υλοποιήθηκαν στις χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας περιλαμβάνεται στο [παράρτημα III](#). Διαπιστώσαμε ότι οι δράσεις ήταν

σημαντικές και ότι είχαν εν γένει την αναμενόμενη απόδοση. Τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν ήταν εν μέρει ικανοποιητικά.

Γράφημα 14 – Δράσεις στήριξης μέσω της RCBF/ EURCAP, 2016-2023



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει πρωτότυπου εγγράφου του ΔΟΜ.

94 Τρεις από τις δράσεις της RCBF που εξετάσαμε αποσκοπούσαν στη δημιουργία και λειτουργία του ηλεκτρονικού συστήματος διαχείρισης υποθέσεων επανεισδοχής (RCMS). Σκοπός του RCMS είναι η αυτοματοποίηση των διαδικασιών επανεισδοχής, η ενσωμάτωση των ενδιαφερόμενων μερών (σε τρίτες χώρες και στα κράτη μέλη), η μείωση του συνολικού χρόνου επεξεργασίας των υποθέσεων και η παροχή επικαιροποιημένων στατιστικών στοιχείων και πληροφοριών. Στο πλαίσιο αυτό, το RCMS έχει τη δυνατότητα να βελτιώσει δομικά τη συνεργασία για την επανεισδοχή με τρίτες χώρες.

95 Το RCMS στο Μπαγκλαντές αναπτύχθηκε και χρησιμοποιείται με επιτυχία από τον Νοέμβριο του 2020 και τα κράτη μέλη έχουν αρχίσει να το χρησιμοποιούν για την υποβολή αιτημάτων επανεισδοχής. Το RCMS του Πακιστάν σχεδιάστηκε, αναπτύχθηκε και χρησιμοποιήθηκε με επιτυχία σε τέσσερα πιλοτικά κράτη μέλη (από τον Απρίλιο του 2018). Οι εθνικοί αντιπρόσωποι από τους οποίους πήραμε συνέντευξη επεσήμαναν τα μικτά αποτελέσματα κατά την πιλοτική φάση. Εκτιμούν το RCMS ως εργαλείο και θεωρούν ότι θα πρέπει να προωθηθεί και να επεκταθεί. Οι αρχές είναι πιθανότερο να αποκριθούν σε αιτήματα επανεισδοχής και να το κάνουν

ταχύτερα. Ωστόσο, παρέμειναν πολλές προκλήσεις. Εντέλει, το RCMS αποτελεί ένα τεχνικό εργαλείο, η επιτυχία του οποίου εξαρτάται επίσης από το πόσο πρόθυμες είναι οι αρχές της τρίτης χώρας να συνεργαστούν.

96 Στα τέλη του 2018, η Επιτροπή ενέκρινε τη δεύτερη φάση του έργου RCMS του Πακιστάν, με στόχο να καταστεί το σύστημα προσβάσιμο σε άλλα κράτη μέλη. Ωστόσο, η επέκταση αυτή συνάντησε σοβαρές καθυστερήσεις. Ο ΔΟΜ και οι πακιστανικές αρχές δεν υπέγραψαν την απαιτούμενη συμφωνία παροχής υπηρεσιών παρά μόνον έπειτα από 18 μήνες, τον Ιούλιο του 2020, εξαιτίας προσκομμάτων από την πλευρά του Πακιστάν.

97 Εξετάσαμε τρεις ακόμη δράσεις ανάπτυξης ικανοτήτων που ανταποκρίνονταν σε συγκεκριμένες ανάγκες, οι οποίες συμφωνήθηκαν κατά τις συνεδριάσεις των ΜΟΕ. Οι δράσεις αυτές βοήθησαν να εδραιωθεί συνεργασία στο πλαίσιο των νέων ρυθμίσεων επανεισδοχής.

Βοήθεια για την επανένταξη

98 Σύμφωνα με την οδηγία για την επιστροφή, είναι προτιμότερη η οικειοθελής επιστροφή από την αναγκαστική⁵⁵. Η κοινωνικοοικονομική επανένταξη αποτελεί επίσης σημαντικό κίνητρο για την οικειοθελή επιστροφή των μεταναστών. Παρέχει στους επαναπατριζόμενους δυνατότητες να εξασφαλίσουν τα προς το ζην και καθιστά έτσι την επιστροφή τους αξιοπρεπή και περισσότερο βιώσιμη. Κατά τις διαπραγματεύσεις για τις ΣΕΕΕ και σε ακόλουθες συνεδριάσεις των ΜΕΕ/ΜΟΕ, οι χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας επισήμαναν τακτικά τη σημασία της αξιοπρεπούς επιστροφής των υπηκόων τους και της επανένταξής τους. Στο [παράρτημα IV](#) περιλαμβάνεται η αξιολόγησή μας για τη στήριξη για επανένταξη που παρασχέθηκε στις χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας.

⁵⁵ Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, αιτιολογική σκέψη 10.

99 Η Επιτροπή χρηματοδότησε τη βοήθεια για την επανένταξη και στις 10 χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας. Για τον σκοπό αυτό χρησιμοποίησε το TAME και τα ταμεία ανάπτυξης της ΕΕ:

- α) μέσω του TAME, η Επιτροπή συγχρηματοδότησε οικειοθελείς και αναγκαστικές επιστροφές που διενεργήθηκαν από τα κράτη μέλη. Μεταξύ του 2015 και του 2019, το TAME συγχρηματοδότησε συνολικά περίπου 276 000 επιστροφές διεθνώς (159 000 εκ των οποίων ήταν οικειοθελείς). Ποσοστό περίπου 40 % των επαναπατριζόμενων έλαβε βοήθεια για την επανένταξη⁵⁶. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν όρισε κοινές ελάχιστες προϋποθέσεις ή πρότυπα για τη βοήθεια αυτή, η οποία σχεδιάστηκε κυρίως σε εθνική βάση.
- β) Τα αναπτυξιακά ταμεία της ΕΕ χρηματοδότησαν οικειοθελείς επιστροφές και βοήθεια για την επανένταξη για εσωτερικά εκτοπισθέντες, μετανάστες που βρίσκονταν σε τρίτες χώρες ή για όσους βρίσκονταν εγκλωβισμένοι κατά μήκος των μεταναστευτικών οδών. Τα βασικά έργα διέθεταν ισχυρή ανθρωπιστική, αναπτυξιακή διάσταση ή/και διάσταση διαχείριση της μετανάστευσης. Εν γένει, οι επαναπατριζόμενοι από την Ευρώπη αποτελούσαν πολύ μικρό ποσοστό μεταξύ εκείνων που έλαβαν βοήθεια, λόγω του χαμηλού αριθμού τους. Για παράδειγμα, πάνω από 820 000 άτομα επέστρεψαν στο Αφγανιστάν από το Ιράν και το Πακιστάν το 2018⁵⁷, στοιχείο που έρχεται σε αντίθεση με τους 3 120 Αφγανούς που επέστρεψαν από την ΕΕ.

100 Εξετάσαμε 14 έργα επανένταξης και τα βρήκαμε συναφή με τις ανάγκες των επαναπατριζόμενων και των τρίτων χωρών. Τα έργα στόχευαν στην οικονομική, κοινωνική και ψυχοκοινωνική επανένταξη των επαναπατριζόμενων, στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των κοινοτήτων υποδοχής ή/και στην ενίσχυση της ικανότητας των χωρών καταγωγής να διαχειριστούν τη μετανάστευση και να επανεντάξουν τους μετανάστες που επέστρεψαν.

⁵⁶ Έκθεση της Επιτροπής, [Ετήσια έκθεση του 2019 για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ](#), σ. 32 και 155.

⁵⁷ [Returns to Afghanistan, Joint IOM-UNHCR Summary Report 2018](#), δημοσιεύθηκε στην Καμπούλ, Μάιος 2019, σ. 4.

101 Διαπιστώσαμε ότι 11 έργα είχαν (ή ήταν πιθανό να έχουν) την προβλεπόμενη απόδοση. Ωστόσο, σε δύο από τις 11 περιπτώσεις, οι καθυστερήσεις (εξαιτίας του δύσκολου πλαισίου ασφαλείας στο Αφγανιστάν) επηρέασαν την υλοποίηση των έργων. Τρία από τα 14 έργα αντιμετώπιζαν σοβαρότερες δυσκολίες. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, τα τρία έργα βρίσκονταν σε εξέλιξη, ενώ η Επιτροπή και οι εταίροι υλοποίησης έλαβαν μια σειρά μέτρων μετριασμού ως απόκριση στις δυσκολίες.

102 Σε αρκετές περιπτώσεις (Αφγανιστάν, Γουινέα και Νιγηρία), η ζήτηση για βοήθεια για την επανένταξη υπερέβαινε τον προϋπολογισμό που είχε διατεθεί αρχικά για τα έργα. Στις περιπτώσεις αυτές, η Επιτροπή και το EUTF αντέδρασαν με ευελιξία παρέχοντας την επιπλέον στήριξη που χρειαζόταν (βλέπε [πλαίσιο 4](#)).

Πλαίσιο 4

Στήριξη της ΕΕ για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης στη Λιβύη

Το 2019, η ΕΕ ενέκρινε την περιφερειακή δράση για την περιοχή του Σαχέλ και της λίμνης Τσαντ, συνολικού ύψους 121 εκατομμυρίων ευρώ. Η δράση παρείχε πόρους για τη διευκόλυνση 9 000 οικειοθελών (ανθρωπιστικών) επιστροφών, την προστασία 12 400 μεταναστών που ήταν εγκλωβισμένοι ή βρίσκονταν σε ευάλωτη κατάσταση, την αναζήτηση και τη διάσωση 10 000 μεταναστών αποκλεισμένων στην έρημο και τη στήριξη 38 050 επαναπατριζόμενων κατά την επανένταξή τους. Η δράση αναπτύχθηκε από τον ΔΟΜ βάσει εντολής από την κοινή ομάδα δράσης της Αφρικανικής Ένωσης, της ΕΕ και των Ηνωμένων Εθνών, παράλληλα με άλλα προγράμματα ΕΕ-ΔΟΜ για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης στη Λιβύη.

Η δράση συμπληρώνει τις 13 εθνικές δράσεις που υλοποιούνται στην περιοχή του Σαχέλ και της λίμνης Τσαντ από το 2017, στο πλαίσιο της κοινής πρωτοβουλίας ΕΕ-ΔΟΜ. Οι εν λόγω δράσεις αποδείχθηκαν ανεπαρκείς απέναντι στην κρίση που ακολούθησε στη Λιβύη. Παραδείγματος χάριν, στη Γουινέα η εθνική δράση προβλεπόταν αρχικά να παράσχει βοήθεια σε 2000 επαναπατριζόμενους· στα τέλη του 2018, 9 200 άτομα είχαν ζητήσει στήριξη για επανεισοδή.

Στο τέλος του 2020, η ΕΕ συμφώνησε να παρατείνει την περιφερειακή δράση κατά 18 μήνες και αύξησε τη συνολική συνεισφορά της σε 188 εκατομμύρια ευρώ. Στόχος ήταν η παροχή περαιτέρω προστασίας σε χιλιάδες ευάλωτους και αποκλεισμένους μετανάστες και η διευκόλυνση της ασφαλούς και αξιοπρεπούς οικειοθελούς επιστροφής τους.

Συνολικά, το EUTF συνέβαλε ουσιαστικά στην οικειοθελή επιστροφή πάνω από 50 000 μεταναστών από τη Λιβύη και στην επανένταξή τους στις χώρες καταγωγής τους στο πλαίσιο της ομάδας δράσης ΕΕ-ΑΕ-ΟΗΕ. Συνέβαλε επίσης στη σταθεροποίηση των κοινοτήτων στη Λιβύη παρέχοντας σε 3,5 εκατομμύρια ανθρώπους πρόσβαση σε βελτιωμένη υγειονομική περίθαλψη και εξασφαλίζοντας βασική εκπαίδευση σε 70 000 παιδιά⁵⁸.

⁵⁸ EUTF-Factsheet 2020-Libya, short versions_V.17.

103 Τα έργα επανένταξης συνεχίζονται κατά τον χρόνο διεξαγωγής του ελέγχου μας, και οι πληροφορίες που ήταν διαθέσιμες δεν μας επέτρεψαν να αξιολογήσουμε το ενδεχόμενο επίτευξης των προβλεπόμενων αποτελεσμάτων τους. Εν προκειμένω, τα έργα στο Αφγανιστάν, το Μπαγκλαντές, τη Γουινέα, το Ιράκ, το Μαρόκο, τη Νιγηρία και την Τυνησία περιλάμβαναν στοιχεία που αποσκοπούσαν στη βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης, περιλαμβανομένης της ικανότητας των εθνικών αρχών να παρέχουν βοήθεια μετά την άφιξη και την επανένταξη. Η επίτευξη του αποτελέσματος της βιώσιμης επανένταξης των επαναπατριζόμενων μεταναστών θα εξαρτηθεί επίσης από εξωτερικούς παράγοντες και από τους πόρους που είναι διαθέσιμοι για τη συνέχιση της παροχής βοήθειας μετά το πέρας του έργου.

104 Τα ενδιαφερόμενα μέρη με τα οποία συνομιλήσαμε τόνισαν τη σημασία των ασφαλών και αξιοπρεπών επιστροφών και της βιώσιμης επανένταξης των επαναπατριζόμενων. Όλα τα έργα επανένταξης που εξετάσαμε, πλην ενός, περιλάμβαναν, κατά περίπτωση, ένα στοιχείο παρακολούθησης για την αξιολόγηση της βιωσιμότητας της επανένταξης σε βάθος χρόνου. Ειδικότερα, ο ΔΟΜ (ο οποίος υλοποιεί επτά από τα 14 έργα επανένταξης που εξετάσαμε) έχει αναπτύξει ολοκληρωμένη μεθοδολογία για την αξιολόγηση βιωσιμότητας της βοήθειας για την επανένταξη, και την έχει εφαρμόσει σταδιακά στα έργα επανένταξης που υλοποιεί από το 2017⁵⁹. Αυτό θα μπορούσε να του παράσχει τη δυνατότητα να συγκρίνει τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν μεταξύ έργων, χωρών και διαχρονικά, και να εντοπίσει διεξοδικότερα τους παράγοντες που συμβάλλουν στην επιτυχία της επανένταξης.

105 Σύμφωνα με τον ορισμό του ΔΟΜ, η επανένταξη μπορεί να θεωρείται βιώσιμη εάν οι επαναπατριζόμενοι επιτύχουν επίπεδα οικονομικής αυτάρκειας, κοινωνικής σταθερότητας εντός των κοινωνιών τους και ψυχοκοινωνικής ευημερίας που τους επιτρέπουν να διαχειριστούν τους παράγοντες που ωθούν σε (εκ νέου) μετανάστευση⁶⁰. Οι εκθέσεις του ΔΟΜ για την επανένταξη βάσει της κοινής πρωτοβουλίας ΕΕ-ΔΟΜ⁶¹, καθώς και τα προκαταρκτικά δεδομένα από άλλες χώρες έδειξαν ότι επιτεύχθηκαν γενικά βιώσιμα αποτελέσματα (αν και το στοιχείο της

⁵⁹ Για λεπτομερή περιγραφή της μεθοδολογίας, βλέπε [IOM Biannual Reintegration Report #2](#), Νοέμβριος 2019, σ. 32-37.

⁶⁰ [IOM Biannual Reintegration Report #2](#), Νοέμβριος 2019, σ. 30.

⁶¹ Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση migrationjointinitiative.org.

οικονομικής επανένταξης είχε σχετικά χαμηλότερη βαθμολογία σε σχέση με το στοιχείο της κοινωνικής και ψυχοκοινωνικής ευημερίας) για τους ανθρώπους που μπόρεσαν να εντοπιστούν και που συμφώνησαν να συμμετάσχουν στην έρευνα. Αντιθέτως, ενδιαμέση αξιολόγηση δύο προγραμμάτων που υλοποιήθηκαν από άλλους οργανισμούς στο Αφγανιστάν κατέδειξε χαμηλό βαθμό βιωσιμότητας από την άποψη της βοήθειας.

Τα διαθέσιμα στοιχεία δεν κατέστησαν δυνατή την ολοκληρωμένη παρακολούθηση των επανεισδοχών

106 Η Επιτροπή (Eurostat) συγκεντρώνει ευρωπαϊκά στατιστικά στοιχεία σχετικά με τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία από το 2008. Τα κράτη μέλη παρέχουν τα δεδομένα σύμφωνα με κανονισμό της ΕΕ, ο οποίος επικαιροποιήθηκε το 2020⁶². Τα στατιστικά στοιχεία σχετικά με την επιστροφή⁶³ περιλαμβάνουν ετήσια στοιχεία σχετικά με:

- α) τον αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών που διατάσσονται να εγκαταλείψουν την επικράτεια του εκάστοτε κράτους μέλους, αναλυμένο ανά υπηκοότητα των εν λόγω προσώπων·
- β) τον αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών που όντως εγκατέλειψαν την επικράτεια του κράτους μέλους, έπειτα από διοικητική ή δικαστική απόφαση ή πράξη, κατά την έννοια του στοιχείου α), αναλυμένο ανά υπηκοότητα των προσώπων που επέστρεψαν («υπήκοοι τρίτων χωρών που επέστρεψαν»).

107 Ο επικαιροποιημένος κανονισμός προβλέπει, από το έτος αναφοράς 2021, αυξημένη συχνότητα (από ετήσια σε τριμηνιαία) και επιπλέον ανάλυση (ανά ηλικία, φύλο, ασυνόδευτους ανηλίκους, είδος επιστροφής, βοήθεια που ελήφθη, χώρα προορισμού) των δεδομένων.

⁶² Κανονισμός (ΕΕ) 2020/851 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2020, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 862/2007 περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία.

⁶³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 862/2007, άρθρο 7.

108 Βασικός δείκτης της αποτελεσματικότητας της πολιτικής επιστροφής είναι το «πραγματικό ποσοστό επιστροφών», το οποίο υπολογίζεται βάσει του αριθμού των ατόμων που όντως εγκατέλειψαν από την επικράτεια της ΕΕ διαιρούμενου διά του αριθμού όσων διατάχθηκαν να την εγκαταλείψουν [δείκτες β) έναντι α) ανωτέρω]. Η Επιτροπή χρησιμοποιεί τον δείκτη στα έγγραφά της⁶⁴, ενώ αναγνωρίζει τις προκλήσεις που επηρεάζουν τα υποκείμενα στοιχεία⁶⁵. Οι προκλήσεις αυτές οφείλονται στις διαφορές των εθνικών διαδικασιών και της νομοθεσίας, και στις αδυναμίες του νομοθετικού πλαισίου της ΕΕ και των συστημάτων πληροφόρησης για τη διαχείριση των συνόρων. Τα κυριότερα ζητήματα και οι ενέργειες στις οποίες προέβη η Επιτροπή τα τελευταία χρόνια για να τα αντιμετωπίσει συνοψίζονται στο [παράρτημα V](#).

109 Για τους σκοπούς της παρακολούθησης και απουσία επαρκών ευρωπαϊκών δεδομένων, η μονάδα ανάλυσης κινδύνου του Frontex συγκεντρώνει δεδομένα από τα κράτη μέλη από το 2011 σε μηνιαία βάση σχετικά με τις αποφάσεις επιστροφής για τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών και τις πραγματικές επιστροφές αυτών.

110 Στο πλαίσιο του δικτύου ανάλυσης κινδύνων του (FRAN), ο Frontex συγκεντρώνει τα δεδομένα μέσω διαφόρων διαύλων και χρησιμοποιώντας διαφορετική μεθοδολογία από τη Eurostat. Αυτό σημαίνει ότι δεν είναι δυνατή η σύγκριση των δεδομένων (βλέπε [γράφημα 15](#)). Ομοίως, όπως ισχύει στην περίπτωση της Eurostat, τα δεδομένα του Frontex περιέχουν αδυναμίες⁶⁶. Επιπλέον, αρκετά κράτη μέλη δεν παρέχουν τα δεδομένα⁶⁷.

⁶⁴ Παραδείγματος χάριν, στο [COM\(2018\) 634 final](#), σ. 2.

⁶⁵ Βλέπε, παραδείγματος χάριν, Eurostat, Statistics explained – Enforcement of immigration legislation statistics, 11 Ιουλίου 2019, ενότητα «Non-EU citizens ordered to leave the EU».

⁶⁶ Ο Frontex εξήγησε τις αδυναμίες στις ενότητες 5.7 και 6.3 της [Ανάλυσης κινδύνου για το 2019](#).

⁶⁷ Βλέπε έγγραφα του Frontex [Risk Analysis for 2019](#), σ. 25, και [Risk Analysis for 2020](#), σ. 32.

Γράφημα 15 – Δεδομένα της Eurostat και του Frontex σχετικά με τις αποφάσεις επιστροφής



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της Eurostat (στατιστικοί πίνακες «Third country nationals ordered to leave EU28 in 2019», [migr_eiord]) και δεδομένα του Frontex (Ανάλυση κινδύνου για το 2020, παράρτημα, πίνακας 11. Αποφάσεις επιστροφής που εκδόθηκαν το 2019).

111 Τα κράτη μέλη, η Επιτροπή και ο Frontex ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με τη συνεργασία για την επανεισδοχή με τρίτες χώρες προτεραιότητας σε διάφορα φόρουμ. Ειδικότερα, η Επιτροπή διοργανώνει μηνιαίες συνεδριάσεις της «ομάδας εμπειρογνομόνων για την επανεισδοχή» με σκοπό την ανταλλαγή επιχειρησιακών πληροφοριών με τους εμπειρογνώμονες σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, οι πληροφορίες αυτές δεν συγκεντρώνονταν ούτε παρέχονταν συστηματικά και ήταν ελλιπείς.

112 Ο αναθεωρημένος κώδικας θεωρήσεων (βλέπε σημείο [51](#)) καλεί την Επιτροπή να αξιολογεί τακτικά, τουλάχιστον μία φορά το έτος, τη συνεργασία των τρίτων χωρών για την επανεισδοχή, βάσει αξιόπιστων δεδομένων⁶⁸ Οι δείκτες αφορούν:

- α) τον αριθμό των αποφάσεων επιστροφής·
- β) τον αριθμό των πραγματικών αναγκαστικών επιστροφών ως ποσοστό επί των αποφάσεων που εκδόθηκαν·
- γ) τον αριθμό των αιτήσεων επανεισδοχής που έχει αποδεχθεί η τρίτη χώρα ως ποσοστό του αριθμού των αιτήσεων που υποβλήθηκαν σε αυτήν·
- δ) το επίπεδο πρακτικής συνεργασίας αναφορικά με την επιστροφή στα διάφορα στάδια της διαδικασίας επιστροφής (ταυτοποίηση, έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων και αποδοχή των ταξιδιωτικών εγγράφων της ΕΕ, αποδοχή της επανεισδοχής των ατόμων και αποδοχή των πτήσεων και των επιχειρήσεων επιστροφής).

⁶⁸ Κανονισμός για τον κώδικα θεωρήσεων, άρθρο 25α παράγραφος 2.

113 Ωστόσο, τα απαιτούμενα στοιχεία που αφορούν τις επιστροφές και τη συνεργασία για την επανεισδοχή δεν είναι ούτε πλήρη ούτε συγκρίσιμα μεταξύ των κρατών μελών [στοιχεία α) και β) ανωτέρω· βλέπε σημείο **108** και **παράρτημα V**] ή δεν υπάρχουν σε επίπεδο ΕΕ [στοιχεία γ)⁶⁹ και δ)].

114 Προκειμένου να αντισταθμιστεί η έλλειψη διαθέσιμων δεδομένων, η Επιτροπή δρομολόγησε από κοινού με τον Frontex, τον Ιανουάριο του 2020, έρευνα με σκοπό τη συλλογή δεδομένων, συνοδευόμενη από αναλυτικά ποιοτικά ερωτηματολόγια με θέμα το επίπεδο της συνεργασίας των κρατών μελών με 39 τρίτες χώρες ενδιαφέροντος όσον αφορά την επανεισδοχή.

115 Τα ποσοτικά δεδομένα που συγκεντρώθηκαν είναι: εκδοθείσες εντολές επιστροφής (από άποψη αποφάσεων και ατόμων), πραγματικές επιστροφές, αιτήσεις για προσωρινά ταξιδιωτικά έγγραφα (ΠΤΕ) και εκδοθέντα ΠΤΕ. Οι δείκτες σχετικά με τις εντολές επιστροφής (αποφάσεις) και τις πραγματικές επιστροφές αντιστοιχούν σε αυτές που συγκεντρώνονταν παλαιότερα μέσω του δικτύου ανάλυσης κινδύνων του Frontex και διαθέτουν τις ίδιες αδυναμίες (βλέπε σημείο **108**). Οι δείκτες σχετικά με τις αιτήσεις για ΠΤΕ και τις εκδόσεις ΠΤΕ είναι νέοι και μόνον 20 κράτη μέλη παρέιχαν τα σχετικά δεδομένα. Από τα δεδομένα προκύπτει ότι τα κράτη μέλη αιτήθηκαν ΠΤΕ για μικρό μόνον αριθμό των αποφάσεων επιστροφής που εκδόθηκαν (για 12 κράτη μέλη, ο αριθμός ήταν κάτω του 3 %). Μολονότι τα ΠΤΕ δεν είναι πάντοτε αναγκαία (λόγου χάριν, οι μετανάστες μπορούν να έχουν ταξιδιωτικά έγγραφα, να επιστρέφουν οικειοθελώς ή να διαφύγουν) και για το ίδιο πρόσωπο μπορεί να έχουν εκδοθεί περισσότερες της μίας αποφάσεις επιστροφής, από τα στοιχεία προκύπτει ότι, στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, τα περισσότερα κράτη μέλη δεν επεδίωκαν τη συνεργασία των χωρών καταγωγής για την επανέκδοση εγγράφων και τον επαναπατρισμό των παράτυπων μεταναστών. Για τις περιπτώσεις κατά τις οποίες ζητήθηκε συνεργασία, υπήρχαν σημαντικές διακυμάνσεις μεταξύ κρατών μελών στον αναφερόμενο βαθμό των ΠΤΕ που ελήφθησαν έναντι εκείνων που ζητήθηκαν, με τα αριθμητικά στοιχεία να κυμαίνονται μεταξύ 13 % και 100 %.

⁶⁹ Ο Frontex ξεκίνησε τη συλλογή των δεδομένων αυτών από τα κράτη μέλη σε μηνιαία βάση το 2020.

116 Το ποιοτικό ερωτηματολόγιο περιελάμβανε 14 λεπτομερείς ερωτήσεις σχετικά με τη συνεργασία για την επανεισδοχή για καθεμία από τις 39 τρίτες χώρες. Μια από τις ερωτήσεις αφορούσε τις προθεσμίες για την έκδοση των ταξιδιωτικών εγγράφων, όπως ορίζονται στις συμφωνίες επανεισδοχής. Ωστόσο, δεν έχουν συγκεντρωθεί δεδομένα σχετικά με την πραγματική (μέση) διάρκεια της διαδικασίας.

117 Η Επιτροπή συμπλήρωσε και διαβίβασε στο Συμβούλιο την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της έρευνας στις 10 Φεβρουαρίου 2021⁷⁰. Το Συμβούλιο μπορεί, βάσει πρότασης της Επιτροπής και λαμβάνοντας υπόψη τις συνολικές σχέσεις της Ένωσης με την τρίτη χώρα, να ενεργοποιήσει τα θετικά ή αρνητικά κίνητρα που προβλέπονται στον αναθεωρημένο κώδικα θεωρήσεων⁷¹.

118 Αυτή η νέα διαδικασία παρέχει τη δυνατότητα βελτίωσης της συνεργασίας της ΕΕ για την επανεισδοχή με τρίτες χώρες προβλέποντας τα ακόλουθα:

- α) ενίσχυση της συγκέντρωσης και ανταλλαγής δεδομένων από τα κράτη μέλη στον τομέα της συνεργασίας για την επανεισδοχή. Για πρώτη φορά στα χρονικά, ποιοτικά και ποσοτικά δεδομένα σχετικά με τη συνεργασία με τρίτες χώρες προτεραιότητας για την επανεισδοχή θα είναι διαθέσιμα σε επίπεδο ΕΕ·
- β) παραγωγή τακτικής ετήσιας αξιολόγησης της συνεργασίας από τις συναφείς τρίτες χώρες, η οποία θα επιτρέψει (έπειτα από αρκετές τέτοιου τύπου αξιολογήσεις) τη διαπίστωση σαφών τάσεων στη συνεργασία·
- γ) διευκόλυνση των τεκμηριωμένων αποφάσεων πολιτικής στον τομέα της συνεργασίας για την επανεισδοχή.

119 Η έλλειψη μιας αντίστοιχης διαδικασίας συλλογής δεδομένων σχετικά με τη συνεργασία για την επανεισδοχή στο παρελθόν, σε συνδυασμό με τις ελλείψεις των δεδομένων για τις επιστροφές (βλέπε σημεία **108** έως **110** και **παράρτημα V**), δεν μας επέτρεψε να αξιολογήσουμε τον συνολικό αντίκτυπο των δράσεων της ΕΕ στη βελτίωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή.

⁷⁰ Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο – Assessment of third countries' level of cooperation on readmission in 2019, COM(2021) 55 final (μη διαθέσιμο στο κοινό).

⁷¹ Κανονισμός για τον κώδικα θεωρήσεων, άρθρο 25α παράγραφος 5 και παράγραφος 8.

Συμπεράσματα και συστάσεις

120 Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι οι δράσεις της ΕΕ για την ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή μεταναστών ήταν μεν σημαντικές, με περιορισμένα ωστόσο αποτελέσματα.

121 Επιλέξαμε τις 10 χώρες με τον υψηλότερο απόλυτο αριθμό παράτυπων μεταναστών που δεν επέστρεψαν κατά την περίοδο 2014-2018 (βλέπε σημείο **17**). Διαπιστώσαμε ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή χαρακτήρισαν επισήμως οκτώ από αυτές τις 10 τρίτες χώρες ως χώρες προτεραιότητας, και συμμετείχαν με αυτές σε διαπραγματεύσεις για την επανεισδοχή. Η Επιτροπή συμμετείχε επίσης σε διάλογο για τη μετανάστευση με τις άλλες δύο χώρες, αλλά χωρίς ουσιαστική πρόοδο ως προς τις επανεισδοχές (σημεία **24** έως **25**).

122 Κατά την περίοδο 2015-2020, η ΕΕ σημείωσε περιορισμένη πρόοδο ως προς τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής, αλλά είχε μεγαλύτερη επιτυχία κατά τη διαπραγμάτευση νομικά μη δεσμευτικών ρυθμίσεων επανεισδοχής. Η πολιτική βούληση που επέδειξαν οι τρίτες χώρες είχε ουσιώδη σημασία για την επιτυχία των διαπραγματεύσεων σχετικά με την επανεισδοχή. Αν και η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ στήριξαν πολιτικά την επανέναρχη των διαπραγματεύσεων που είχαν ανασταλεί, τα ενδιαφερόμενα μέρη σε εθνικό επίπεδο με τα οποία συνομιλήσαμε θεωρούσαν ότι η πολιτική εμπλοκή της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ σε τρίτες χώρες έπρεπε να ενισχυθεί (σημεία **26** έως **28**).

123 Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν έλαβαν επαρκώς υπόψη τα διδάγματα από παλαιότερες ΣΕΕΕ, και ζητήματα που εκκρεμούσαν από καιρό (κυρίως η επιμονή για τη ρήτρα ΥΤΧ και η απροθυμία των τρίτων χωρών να τη δεχθούν, ακόμη και όταν περιλαμβάνεται σε διμερείς συμφωνίες) συνέχισαν να αποτελούν σημεία τριβής κατά τις διαπραγματεύσεις για τις ΣΕΕΕ. Αντιθέτως, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν επέμειναν να συμπεριληφθούν τα ΕΤΕ στις συμφωνίες κατόπιν διαπραγμάτευσης, παρά τη δυνατότητα των ΕΤΕ για αποτελεσματική αντιμετώπιση των δυσκολιών της συνεργασίας για την επανεισδοχή (σημεία **29** έως **33**).

124 Οι ρυθμίσεις επανεισδοχής έχουν τον ίδιο σκοπό με τις ΣΕΕΕ, αλλά είναι περισσότερο ευέλικτες ως προς το περιεχόμενό τους. Ωστόσο, η επίσημη διαπραγματευτική εντολή της Επιτροπής δεν της επιτρέπει να εγκαταλείπει τις ανεπιτυχείς διαπραγματεύσεις για ΣΕΕΕ και να επιδιώκει μια ταχύτερη ρύθμιση επανεισδοχής (σημεία 34 έως 38).

Σύσταση 1 – Επιδίωξη μιας ευέλικτης προσέγγισης κατά τις διαπραγματεύσεις για ΣΕΕΕ

Η Επιτροπή οφείλει να συμφωνήσει με το Συμβούλιο επί μιας περισσότερο ευέλικτης προσέγγισης κατά τις διαπραγματεύσεις για ΣΕΕΕ:

- προσαρμόζοντας το περιεχόμενο των ΣΕΕΕ στα ειδικά χαρακτηριστικά της συνεργασίας για την επανεισδοχή με την εμπλεκόμενη τρίτη χώρα, και αξιολογώντας την πραγματική ανάγκη ενσωμάτωσης ή μη της ρήτρας ΥΤΧ, των ΕΤΕ και άλλων ευαίσθητων ρητρών κατά την υποβολή προτάσεων για σχέδια διαπραγματευτικών οδηγιών στο Συμβούλιο·
- σε περίπτωση μακροχρόνιων ανεπιτυχών διαπραγματεύσεων για ΣΕΕΕ, συμφωνώντας σχετικά με μια διαδικασία για την επιδίωξη εναλλακτικών ρυθμίσεων επανεισδοχής, κατά περίπτωση.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2022

125 Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν ανέπτυξαν στρατηγική προσέγγιση που να περιλαμβάνει τις ενωσιακές και τις εθνικές πολιτικές για τη δημιουργία ολοκληρωμένων δεσμών μέτρων για τη στήριξη των διαπραγματεύσεων για ΣΕΕΕ. Επιπλέον, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν μιλούν συστηματικά «ενιαία γλώσσα» όταν συνδιαλέγονται με τις τρίτες χώρες, και η Επιτροπή δεν συμπεριλαμβάνει πάντα τα βασικά κράτη μέλη στη διαδικασία διευκόλυνσης των διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες. Στις περιπτώσεις που τα κράτη μέλη συμπεριλήφθηκαν, αυτό βελτίωσε τη συλλογική πολιτική επιρροή της ΕΕ και αποδείχθηκε θετικό για την επίτευξη αποτελεσμάτων (σημεία 39 έως 46).

Σύσταση 2 – Δημιουργία συνεργιών με τα κράτη μέλη

Η Επιτροπή οφείλει να δημιουργήσει συνεργίες με τα κράτη μέλη για τη διευκόλυνση των διαπραγματεύσεων για ΣΕΕΕ και για τις ρυθμίσεις επανεισδοχής:

- πριν από την έναρξη των διαπραγματεύσεων, μέσω συμφωνίας με τα κράτη μέλη σχετικά με τις ενωσιακές και τις εθνικές πολιτικές, που θα μπορούσαν ενδεχομένως να χρησιμοποιηθούν ως κίνητρα·
- συμπεριλαμβάνοντας συστηματικά τα βασικά κράτη μέλη στη διαδικασία της διευκόλυνσης των διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: Πάραυτα

126 Η ΕΕ έχει σημειώσει περιορισμένη πρόοδο ως προς την παροχή διαρθρωτικών κινήτρων προς τις τρίτες χώρες για την υλοποίηση των υποχρεώσεών τους όσον αφορά την επανεισδοχή. Στον τομέα της πολιτικής για τις θεωρήσεις, ο αναθεωρημένος κώδικας θεωρήσεων παρείχε στην ΕΕ έναν μηχανισμό και εργαλεία για την προώθηση της συνεργασίας των τρίτων χωρών για την επανεισδοχή. Στον νέο Μηχανισμό Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας, η Επιτροπή πρότεινε τη διατήρηση ενός κινήτρου που θα βασίζεται στις επιδόσεις για τις χώρες της γειτονίας και την προσθήκη της συνεργασίας για τη μετανάστευση μεταξύ των κριτηρίων για την ανταμοιβή της προόδου αναφορικά με την καλή διακυβέρνηση. Πρότεινε επίσης έναν οριζόντιο στόχο για τις δαπάνες στο επίπεδο του 10 % που θα «επιτρέπει στην Ένωση να ανταποκρίνεται στις προκλήσεις, τις ανάγκες και τις ευκαιρίες που αφορούν τη μετανάστευση». Στον τομέα της εμπορικής πολιτικής, από το 2015 δεν έχει επιτευχθεί ουσιαστική πρόοδος ως προς τη δημιουργία κινήτρων για την προώθηση της συνεργασίας για την επανεισδοχή με τρίτες χώρες. Όσον αφορά τη νόμιμη μετανάστευση, τα διμερή εργασιακά και εκπαιδευτικά προγράμματα των κρατών μελών δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο επαρκούς μόχλευσης σε επίπεδο ΕΕ. Η ΕΕ δίστασε να χρησιμοποιήσει αρνητική μόχλευση για τη στήριξη των διαπραγματεύσεων για την επανεισδοχή, από φόβο μήπως αποδειχθεί αντιπαραγωγική (σημεία 47 έως 68).

127 Πρόοδος έχει σημειωθεί με την ενίσχυση του συντονισμού τόσο μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής όσο και μεταξύ των κρατών μελών. Η ομάδα δράσης της Επιτροπής που δημιουργήθηκε το 2016 για τη στήριξη της υλοποίησης του πλαισίου εταιρικής σχέσης λειτούργησε ως φόρουμ συντονισμού και συζήτησης μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ. Τον Δεκέμβριο του 2019, η Επιτροπή δημιούργησε μια μόνιμη «ομάδα έργου» των Επιτρόπων για τη μετανάστευση με σκοπό την ενίσχυση του συντονισμού σε πολιτικό επίπεδο. Ο ανεπίσημος μηχανισμός μόχλευσης των θεωρήσεων της EMA παρείχε μια εργαλειοθήκη μέτρων σχετικά με τις θεωρήσεις για τις περιπτώσεις των τρίτων χωρών που δεν συνεργάζονταν ως προς τις επανεισδοχές. Η ίδια η ύπαρξη του μηχανισμού βοήθησε στη βελτίωση της συνεργασίας για την επανεισδοχή σε αρκετές περιπτώσεις. Αυτή η θετική εμπειρία οδήγησε στην ανάπτυξη ενός ανεπίσημου «ολοκληρωμένου μηχανισμού μόχλευσης» της EMA, ο οποίος θα μπορούσε να διευκολύνει την ενεργοποίηση διαφόρων πολιτικών με σκοπό τη βελτίωση της συνεργασίας τρίτων χωρών για τις επιστροφές και τις επανεισδοχές (σημεία 69 έως 72).

Σύσταση 3 – Ενίσχυση των κινήτρων για τη συνεργασία τρίτων χωρών για την επανεισδοχή

Η Επιτροπή οφείλει να αξιολογεί, κατά το αρχικό στάδιο, τη δυνατότητα όλων των προτάσεων για νέες συμφωνίες, μέσα και πολιτικές που αφορούν τρίτες χώρες να λειτουργήσουν ως κίνητρα για τη διαχείριση της μετανάστευσης και τη συνεργασία για την επανεισδοχή.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2022

128 Ποικίλες είναι οι προκλήσεις που μπορεί να σταθούν εμπόδιο στην αποτελεσματικότητα των επανεισδοχών. Το περιεχόμενο των ΣΕΕΕ/ρυθμίσεων αναφέρεται στο μεγαλύτερο μέρος των κοινών εμποδίων για την ομαλή επανεισδοχή. Με δεδομένη αυτή την κατάσταση, οι ΜΕΕ/MOE αποτέλεσαν φόρα για την περιοδική αξιολόγηση της συνεργασίας για την επανεισδοχή. Ωστόσο, ο επαναλαμβανόμενος χαρακτήρας ορισμένων από τα ζητήματα που συζητούνταν κατέδειξε ότι η αποτελεσματικότητά τους είχε όρια (σημεία 74 έως 79).

129 Τα αρμόδια για την επιστροφή δίκτυα της ΕΕ (Eurint, EURLO, ERRIN) συγκέντρωσαν με επιτυχία εθνικούς πόρους, και χαίρουν εκτίμησης από τις συμμετέχουσες χώρες για τα αποτελέσματά τους. Με τις διευρύνσεις της εντολής του, ο Frontex ανέλαβε σταδιακά τις αρμοδιότητες των δικτύων. Ωστόσο, οι μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων από το EURLO και το ERRIN δεν ήταν εύκολες, εξαιτίας των ελλείψεων σε ανθρώπινους και χρηματοδοτικούς πόρους που αντιμετώπιζε ο Frontex (σημεία **80** έως **83**).

130 Από το 2015, η εντολή του Frontex έχει ενισχυθεί δύο φορές, με αποτέλεσμα αύξηση της στήριξης που παρέχεται στα κράτη μέλη όσον αφορά τις δραστηριότητες πριν από την επιστροφή και τις επιχειρήσεις επιστροφής. Οι δυσκολίες των κρατών μελών να εντοπίσουν τους παράτυπους μετανάστες, να αποτρέψουν τη διαφυγή τους και να διασφαλίσουν ότι αυτοί θα περάσουν από συνέντευξη αποτέλεσαν σοβαρή πηγή έλλειψης αποτελεσματικότητας όσον αφορά τις αποστολές ταυτοποίησης. Στην περίπτωση των επιχειρήσεων επιστροφής, η στήριξη του Frontex για τις επιστροφές μέσω προγραμματισμένων πτήσεων και με οικειοθελείς αναχωρήσεις και επιστροφές αυξάνεται με γοργούς ρυθμούς (σημεία **84** έως **92**).

131 Διαπιστώσαμε ότι τα έξι έργα που εξετάσαμε, τα οποία έλαβαν χρηματοδότηση από την Επιτροπή μέσω της διευκόλυνσης RCBF, ήταν σημαντικά για τη βελτίωση της συνεργασίας για την επανεισδοχή. Θεωρούμε ότι ιδίως η ανάπτυξη ηλεκτρονικών συστημάτων διαχείρισης υποθέσεων επανεισδοχής με τρίτες χώρες έχει τη δυνατότητα ενίσχυσης της συνεργασίας σε διαρθρωτικό επίπεδο (σημεία **93** έως **97**).

132 Η Επιτροπή χρηματοδότησε έργα παροχής βοήθειας για την επανένταξη και στις 10 χώρες που κάλυψε ο έλεγχός μας. Διαπιστώσαμε ότι τα έργα που εξετάσαμε ήταν συναφή με τις ανάγκες των επαναπατριζόμενων και των τρίτων χωρών. Από τα 14 έργα, τα 11 απέφεραν (ή είναι πιθανό να αποφέρουν) τα περισσότερα από τα προβλεπόμενα αποτελέσματα, αν και σε δύο περιπτώσεις με καθυστερήσεις (σημεία **98** έως **103**).

133 Τα ενδιαφερόμενα μέρη με τα οποία συνομιλήσαμε στο πλαίσιο του ελέγχου μας τόνισαν τη σημασία των ασφαλών και αξιοπρεπών επιστροφών και της βιώσιμης επανένταξης των επαναπατριζόμενων. Όλα τα έργα επανένταξης που εξετάσαμε, πλην ενός, περιλάμβαναν ένα στοιχείο παρακολούθησης για την αξιολόγηση της βιωσιμότητας της επανένταξης σε βάθος χρόνου. Δεδομένου ότι τα έργα δεν είχαν ακόμη ολοκληρωθεί κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, τα τελικά αποτελέσματα όσον αφορά τη βιωσιμότητα δεν είναι ακόμη διαθέσιμα. Ωστόσο, τα προκαταρκτικά δεδομένα κατέδειξαν ενθαρρυντικά αποτελέσματα (σημεία [104](#) και [105](#)).

134 Διαπιστώσαμε αδυναμίες στα στοιχεία που διαθέτει η ΕΕ σχετικά με τις επιστροφές από την άποψη της πληρότητας και της συγκρισιμότητάς τους μεταξύ κρατών μελών. Αυτό οφείλεται στις διαφορές των εθνικών διαδικασιών και της νομοθεσίας, καθώς και στις αδυναμίες του νομοθετικού πλαισίου της ΕΕ και των συστημάτων πληροφόρησης για τη διαχείριση των συνόρων. Τα τελευταία χρόνια, η Επιτροπή έχει υποβάλει νομοθετικές προτάσεις που εστιάζουν στις περισσότερες από αυτές τις αδυναμίες. Ωστόσο, πολλές από τις προτεινόμενες αλλαγές εξακολουθούν να αποτελούν τμήμα του νομοθετικού κύκλου, ή δεν έχουν ακόμη τεθεί σε πλήρη ισχύ. Ακόμη, εξακολουθεί να υπάρχει έλλειψη δεδομένων σχετικά με την ταχύτητα των διαδικασιών επανεισδοχής και τη βιωσιμότητα της επανένταξης των μεταναστών που επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής τους (σημεία [106](#) έως [110](#) και [παράρτημα V](#)).

135 Τα κράτη μέλη, η Επιτροπή και ο Frontex ανταλλάσσουν επιχειρησιακές πληροφορίες σχετικά με τη συνεργασία για την επανεισδοχή με τρίτες χώρες προτεραιότητας σε τακτικές συνεδριάσεις. Ωστόσο, οι πληροφορίες αυτές δεν συγκεντρώνονταν ούτε παρέχονταν συστηματικά και ήταν ελλιπείς. Με την αναθεώρηση του κώδικα θεωρήσεων το 2019, η Επιτροπή κλήθηκε να αξιολογεί τη συνεργασία των τρίτων χωρών για την επανεισδοχή τακτικά και βάσει αξιόπιστων δεδομένων. Αυτή η τακτική αξιολόγηση μπορεί να βελτιώσει τη συλλογή και την ανταλλαγή δεδομένων από την ΕΕ και να διευκολύνει τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων πολιτικής στον τομέα της συνεργασίας για την επανεισδοχή μεταναστών. Η έλλειψη αντίστοιχης διαδικασίας συλλογής δεδομένων σχετικά με τη συνεργασία για την επανεισδοχή στο παρελθόν, σε συνδυασμό με τις ελλείψεις των δεδομένων σχετικά με τις επιστροφές, μας εμπόδισε να αξιολογήσουμε τον συνολικό αντίκτυπο των δράσεων της ΕΕ στη βελτίωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή (σημεία [111](#) έως [119](#)).

Σύσταση 4 – Βελτίωση της συλλογής στοιχείων

Η Επιτροπή οφείλει να ενισχύσει τη συλλογή στοιχείων σχετικά με τις επανεισδοχές και τη βιωσιμότητα της επανένταξης ως εξής:

- καθιερώνοντας επιπλέον ανάλυση όσον αφορά την ταχύτητα των διαδικασιών επανεισδοχής, χρησιμοποιώντας τα στοιχεία που πρέπει να της παρέχουν τα κράτη μέλη· και
- συγκεντρώνοντας συστηματικά στοιχεία σχετικά με τη βιωσιμότητα της επανένταξης των επαναπατριζόμενων μεταναστών.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 31 Δεκεμβρίου 2023

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα III, του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, στις 6 Ιουλίου 2021.

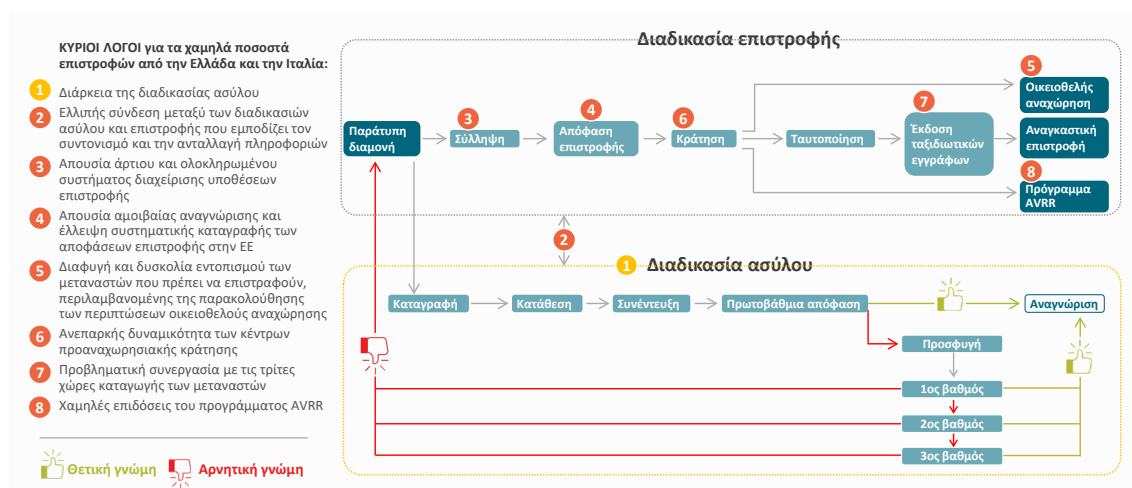
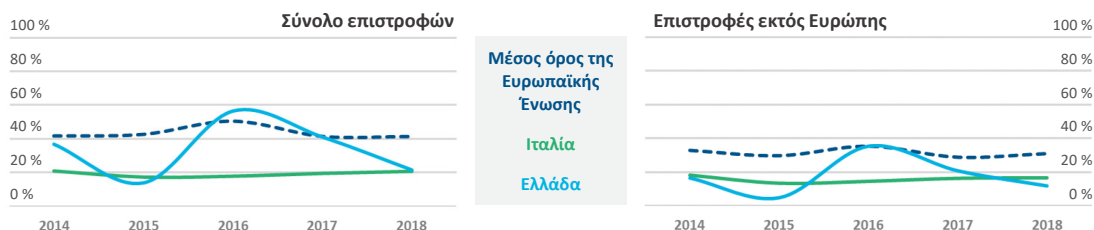
Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner Lehne
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Κύριοι λόγοι για τα χαμηλά ποσοστά επιστροφών από την Ελλάδα και την Ιταλία

ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ ΠΟΥ ΕΛΑΒΑΝ ΧΩΡΑ ΣΤΗΝ ΕΕ ΜΕΤΑΞΥ 2014 ΚΑΙ 2018



Πηγή: Ειδική έκθεση 24/2019 του ΕΕΣ, με τίτλο «Άσυλο, μετεγκατάσταση και επιστροφή μεταναστών: Καιρός να εντατικοποιηθεί η δράση ώστε να αντιμετωπιστούν οι αποκλίσεις μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων», γράφημα 25.

Παράρτημα II – Αιτήματα δημιουργίας και εφαρμογής κινήτρων

Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (18 Οκτωβρίου 2018) – Συμπεράσματα, EUCO 13/18

«Θα πρέπει να γίνουν περισσότερα ώστε να διευκολύνονται οι πραγματικές επιστροφές. Θα πρέπει να εφαρμοστούν καλύτερα υφιστάμενες συμφωνίες επανεισδοχής, κατά τρόπο που να μη συνεπάγεται διακρίσεις μεταξύ των κρατών μελών, και να συναφθούν νέες συμφωνίες και διακανονισμοί, και ταυτόχρονα να δημιουργηθεί και να εφαρμοστεί η **αναγκαία μόχλευση** με αξιοποίηση όλων των συναφών πολιτικών, μέσων και εργαλείων της ΕΕ, **μεταξύ των οποίων η ανάπτυξη, το εμπόριο και οι θεωρήσεις.**»

Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (19 Οκτωβρίου 2017) – Συμπεράσματα, EUCO 14/17

«Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζητεί επίσης [...] τη δημιουργία και την εφαρμογή της **αναγκαίας μόχλευσης**, με την αξιοποίηση όλων των σχετικών πολιτικών, μέσων και εργαλείων της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων της **ανάπτυξης, του εμπορίου και των θεωρήσεων**, ώστε να επιτευχθούν μετρήσιμα αποτελέσματα ως προς την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και την επιστροφή των παράτυπων μεταναστών.»

Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (22 και 23 Ιουνίου 2017) – Συμπεράσματα, EUCO 8/17

«Με βάση το ανανεωμένο σχέδιο δράσης για την επιστροφή, θα τεθούν σε εφαρμογή σε επίπεδο ΕΕ λειτουργικές συμφωνίες επανεισδοχής και ρεαλιστικοί διακανονισμοί με τρίτες χώρες, χωρίς άλλη καθυστέρηση, χρησιμοποιώντας κάθε δυνατό **μοχλό πίεσης**, μεταξύ άλλων μέσω της επανεξέτασης της **πολιτικής θεωρήσεων** έναντι τρίτων χωρών, όπως απαιτείται.»

Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (20 και 21 Οκτωβρίου 2016) – Συμπεράσματα, EUCO 31/16

«Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο [...] υπενθυμίζει ότι είναι σημαντικό να συνεχιστούν οι εργασίες με σκοπό την εφαρμογή πλαισίου εταιρικής σχέσης συνεργασίας με μεμονωμένες χώρες καταγωγής ή διέλευσης [...] και η δημιουργία και η εφαρμογή της **αναγκαίας μόχλευσης**, με την αξιοποίηση όλων των σχετικών πολιτικών, μέσων και εργαλείων της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων της **ανάπτυξης και του εμπορίου.**»

Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (28 Ιουνίου 2016) – Συμπεράσματα,
EUCO 26/16

«Η ΕΕ θα θεσπίσει και θα εφαρμόσει ταχέως το πλαίσιο [εταιρικής σχέσης] βασισμένο σε αποτελεσματικά **κίνητρα** και κατάλληλες **προϋποθέσεις**, αρχίζοντας από έναν περιορισμένο αριθμό βασικών χωρών καταγωγής και διέλευσης, [με στόχο τη] δημιουργία και εφαρμογή της **αναγκαίας μόχλευσης**, χρησιμοποιώντας όλες τις σχετικές πολιτικές, μέσα και εργαλεία της ΕΕ, περιλαμβανομένης της **ανάπτυξης και του εμπορίου**.»

Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (25 και 26 Ιουνίου 2015) – Συμπεράσματα,
EUCO 22/15

«**Θα ενεργοποιηθούν όλα τα εργαλεία** για την προώθηση της επανεισδοχής παράτυπων μεταναστών στις χώρες καταγωγής και διέλευσης. [...] με βάση την αρχή των «αναλογικών κερδών» («more for more»), η συνδρομή και οι πολιτικές της ΕΕ θα αξιοποιηθούν προκειμένου να δημιουργηθούν **κίνητρα** για την εφαρμογή των υφιστάμενων συμφωνιών επανεισδοχής και τη σύναψη νέων.»

Ανακοινώσεις της Επιτροπής

Αποτελεσματικότερη πολιτική επιστροφής στην ΕΕ - Ανανεωμένο σχέδιο δράσης,
Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM(2017) 200 final

«Η ενίσχυση των σχέσεων με τρίτες χώρες μέσω του πλαισίου εταιρικής σχέσης, με αξιοποίηση **όλων των διαθέσιμων πολιτικών και εργαλείων**, θα συμβάλει στη βελτίωση της συνεργασίας με απώτερο στόχο την ταυτοποίηση, την εκ νέου έκδοση εγγράφων και την επανεισδοχή των υπηκόων τους. Γενικά, θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν ειδικά προσαρμοσμένες προσεγγίσεις ώστε να προσδιοριστούν **όλα τα συμφέροντα, τα κίνητρα και τα μέσα επιρροής** που διακυβεύονται στις χώρες εταίρους, προκειμένου να [...] βελτιωθεί περαιτέρω η συνεργασία σε θέματα επιστροφής και επανεισδοχής.»

Θέσπιση νέου πλαισίου εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες βάσει του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Δράσης για τη Μετανάστευση, Ανακοίνωση της Επιτροπής,
COM(2016) 385 final

«Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να συνδυάσουν τα αντίστοιχα **μέσα και εργαλεία** τους για τη σύναψη συμφώνων με τρίτες χώρες με σκοπό την καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης. Για κάθε χώρα εταίρο, αυτό σημαίνει ανάπτυξη ενός συνδυασμού **θετικών και αρνητικών κινήτρων**, η χρήση των οποίων θα πρέπει να έχει ως γνώμονα τη σαφή κατανόηση ότι το σύνολο των σχέσεων μεταξύ της ΕΕ και

της εν λόγω χώρας θα διέπεται κυρίως από την ικανότητα και την προθυμία της χώρας να συνεργαστεί για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί **το πλήρες φάσμα των πολιτικών, των χρηματοδοτικών μέσων και των μέσων της ΕΕ για τις εξωτερικές σχέσεις.**»

Σχέδιο δράσης της ΕΕ για την επιστροφή, Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM(2015) 453 final

«Η ΕΕ πρέπει να **αυξήσει την επιρροή** που ασκεί σε θέματα επανεισδοχής όσον αφορά τις χώρες-εταίρους, προκειμένου να εξασφαλιστεί η υλοποίηση των υφιστάμενων δεσμεύσεων και συμφωνιών και να διευκολυνθεί η διαπραγμάτευση και η σύναψη νέων. Η επιστροφή και η επανεισδοχή θα πρέπει να αποτελούν μέρος μιας ισορροπημένης και ενοποιημένης δέσμης της ΕΕ προς τρίτες χώρες, στο πλαίσιο **όλων των συναφών πολιτικών** — ιδίως στους τομείς των εσωτερικών υποθέσεων, της εξωτερικής πολιτικής, της αναπτυξιακής βοήθειας, του εμπορίου, της ασφάλειας — ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Ανάλογα με την περίπτωση, πρέπει να χρησιμοποιηθεί και η **επιβολή προϋποθέσεων.**»

Παράρτημα III – Επισκόπηση της αξιολόγησης έργων ανάπτυξης ικανοτήτων (RCBF)

Έναρξη δραστηριοτήτων	Λήξη δραστηριοτήτων	Περιγραφή	Ποσό της σύμβασης (EUR)	Πρόγραμμα	Γεωγραφική κάλυψη	Συνάφεια <i>Αντιμετώπιση των αναγκών των τρίτων χωρών/ζητημάτων που εμποδίζουν την πρακτική συνεργασία</i>	Επιτευχθείσες εκροές <i>Οι προβλεπόμενες εκροές επιτεύχθηκαν (ή είναι πιθανό να επιτευχθούν)</i>	Επιτευχθέν επακόλουθο <i>Το προβλεπόμενο επακόλουθο επιτεύχθηκε (ή είναι πιθανό να επιτευχθεί)</i>
Δεκέμβριος 2016	Μάρτιος 2017	PARA - Βοήθεια κατά την άφιξη σε 152 επαναπατριζόμενους που επέστρεψαν στο Αφγανιστάν μεταξύ της 12ης Δεκεμβρίου 2016 και της 31ης Μαρτίου 2017, στο πλαίσιο της Κοινής πορείας ΕΕ-Αφγανιστάν (JWF)	267 525	RCBF/ EURCAP I	Αφγανιστάν	☒	☐	☒
Ιούνιος 2017	Ιούλιος 2017	Προξενικό εργαστήριο - Εργαστήριο ανάπτυξης ικανοτήτων για προξενικούς υπαλλήλους πρεσβειών του Αφγανιστάν στην Ευρώπη	33 826	RCBF/ EURCAP I	Αφγανιστάν	☒	☒	☐
Ιανουάριος 2017	Απρίλιος 2018	Ευαισθητοποίηση - Ευαισθητοποίηση σχετικά με βασικά θέματα που άπτονται της ασφαλούς μετανάστευσης σε 12 επαρχίες, δηλαδή σχετικά με την ανθεκτικότητα και την επιτυχία των νόμιμων μεταναστών από το Μπαγκλαντές, τους κινδύνους και τις εναλλακτικές στην παράτυπη μετανάστευση στην Ευρώπη και τρόπους πρόσβασης σε νόμιμους μηχανισμούς μετανάστευσης	920 800	RCBF/ EURCAP I	Μπαγκλαντές	☒	☒	☐
Σεπτέμβριος 2018	Δεκέμβριος 2020	RCMS I - Ανάπτυξη ικανοτήτων από τις αρχές του Μπαγκλαντές για τη διαχείριση και τη λειτουργία του συστήματος διαχείρισης υποθέσεων επανεισδοχής με στόχο την αποτελεσματική διακυβέρνηση της διαδικασίας επιστροφής των μεταναστών που διαμένουν παράτυπα σε χώρες προορισμού	4 813 000	RCBF/ EURCAP II	Μπαγκλαντές	☒	☒	☒

Έναρξη δραστη- ριοτήτων	Λήξη δραστη- ριοτήτων	Περιγραφή	Ποσό της σύμβασης (EUR)	Πρόγραμμα	Γεωγραφική κάλυψη	Συνάφεια <i>Αντιμετώπιση των αναγκών των τρίτων χωρών/ ζητημάτων που εμποδίζουν την πρακτική συνεργασία</i>	Επιτευχθείσες εκροές <i>Οι προβλεπόμενες εκροές επιτεύχθηκαν (ή είναι πιθανό να επιτευχθούν)</i>	Επιτευχθέν επακόλουθο <i>Το προβλεπόμενο επακόλουθο επιτεύχθηκε (ή είναι πιθανό να επιτευχθεί)</i>
Δεκέμβριος 2016	Ιούνιος 2018	RCMS I - Ανάπτυξη ικανοτήτων από τις αρχές του Πακιστάν για τη διαχείριση και τη λειτουργία του συστήματος διαχείρισης υποθέσεων επανεισδοχής, ανάπτυξη και επέκταση του συστήματος	1 476 000	RCBF/ EURCAP I	Πακιστάν			
Ιανουάριος 2018	Δεκέμβριος 2020	RCMS II - Επέκταση του συστήματος διαχείρισης υποθέσεων επανεισδοχής	1 415 220	RCBF/ EURCAP I	Πακιστάν			



Ικανοποιητικό επίπεδο



Μερικώς ικανοποιητικό επίπεδο



Μη ικανοποιητικό επίπεδο



Άνευ αντικειμένου/Μη διαθέσιμο

Παράρτημα IV – Επισκόπηση της αξιολόγησης έργων επανένταξης

Έναρξη δραστηριοτήτων	Λήξη δραστηριοτήτων	Τίτλος	Ποσό της σύμβασης (συνεισφορά της ΕΕ σε ευρώ)	Πρόγραμμα	Γεωγραφική κάλυψη	Συνάφεια <i>Αντιμετώπιση των αναγκών των επαναπατριζόμενων / τρίτων χωρών</i>	Επιτευχθείσες εκροές ως προς την επανένταξη <i>Οι προβλεπόμενες εκροές επιτεύχθηκαν (ή είναι πιθανό να επιτευχθούν)</i>	Παρακολούθηση <i>Η δράση προβλέπει παρακολούθηση της βιωσιμότητας της στήριξης για επανένταξη</i>	Βιωσιμότητα <i>Η βοήθεια καθιστά εφικτή τη βιώσιμη επανένταξη</i>
15.3.2017	14.3.2022	Βοήθεια για την Επανένταξη και την Ανάπτυξη στο Αφγανιστάν (RADA)	50 000 000	ΜΑΣ	Αφγανιστάν				 Βάσει προκαταρκτικών στοιχείων
14.7.2017	31.3.2021	Βιώσιμη Επανένταξη και Εναλλακτικές Προτάσεις στην Παράτυπη Μετανάστευση των ευάλωτων Αφγανών	13 000 000	ΜΑΣ	Αφγανιστάν				
21.11.2017	5.4.2022	Πρόγραμμα κινητροδότησης για τη βελτίωση της επανένταξης των επαναπατριζόμενων στο Αφγανιστάν	39 260 500	ΜΑΣ	Αφγανιστάν				
23.12.2017	22.12.2021	Αφγανιστάν - Πρωτοβουλία για ηθικό τρόπο ζωής για την οικονομική επανένταξη επαναπατριζόμενων και εσωτερικώς εκτοπισθέντων ατόμων	8 788 046	ΜΑΣ	Αφγανιστάν				
29.3.2018	28.9.2021	Βιώσιμοι άνθρωποι οικισμοί σε αστικές περιοχές για τη στήριξη της επανένταξης στο Αφγανιστάν (SHURA)	16 700 000	ΜΑΣ	Αφγανιστάν				
4.8.2019	5.10.2023	Οικονομική απόκριση στον περιφερειακό εκτοπισμό στο πρόγραμμα για το Αφγανιστάν («EZ-Kar»)	27 000 000	ΜΑΣ	Αφγανιστάν				

Έναρξη δραστη- ριοτήτων	Λήξη δραστη- ριοτήτων	Τίτλος	Ποσό της σύμβασης (συνεισφορά της ΕΕ σε ευρώ)	Πρόγραμμα	Γεωγραφική κάλυψη	Συνάφεια Αντιμετώπιση των αναγκών των επαναπατριζόμενων / τρίτων χωρών	Επιτευχθείσες εκροές ως προς την επανένταξη Οι προβλεπόμενες εκροές επιτεύχθηκαν (ή είναι πιθανό να επιτευχθούν)	Παρακολούθηση Η δράση προβλέπει παρακολούθηση της βιωσιμότητας της στήριξης για επανένταξη	Βιωσιμότητα Η βοήθεια καθιστά εφικτή τη βιώσιμη επανένταξη
13.4.2017	12.4.2022	Βιώσιμη επανένταξη και βελτιωμένη διαχείριση της μετανάστευσης στο Μπαγκλαντές (PROTTASHA)	15 900 000	ΜΑΣ	Μπαγκλαντές	☒	☒	☒	☒ Βάσει προκαταρκτικών στοιχείων
5.4.2017	4.10.2020	Πρωτοβουλία EUTF-ΔΟΜ για την προστασία και την επανένταξη των μεταναστών: Γουινέα	5 400 000	EUTF	Γουινέα	☒	☒	☒	☒ Βάσει προκαταρκτικών στοιχείων
6.12.2018	5.12.2023	ΑΣΦΑΛΗΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ - Βοήθεια για την επανένταξη και την ανάκαμψη σε περιοχές επιστροφών στο Ιράκ (AWDA AMINA)	9 000 000	ΜΑΣ	Ιράκ	☒	☒	☒	☐
13.4.2017	12.6.2021	EUTF-ΔΟΜ: - Ενίσχυση της διαχείρισης και της διακυβέρνησης της μετανάστευσης και της βιώσιμης επανένταξης των επαναπατριζόμενων μεταναστών στη Νιγηρία	15 500 000	EUTF	Νιγηρία	☒	☒	☒	☒ Βάσει προκαταρκτικών στοιχείων
1.12.2017	31.5.2022	Πρωτοβουλία EUTF-ΔΟΜ για την προστασία και την επανένταξη των μεταναστών: Περιφερειακή δράση για την περιοχή του Σαχέλ και της λίμνης Τσαντ	188 222 021	EUTF	Μπουρκίνα Φάσο, Καμερούν, Τσαντ, Ακτή Ελεφαντοστού, Γκάμπια, Γκάνα, Γουινέα, Γουινέα Μπισάου, Μάλι, Μαυριτανία, Νίγηρας, Νιγηρία, Σενεγάλη	☒	☒	☒	☒ Βάσει προκαταρκτικών στοιχείων

Έναρξη δραστη- ριοτήτων	Λήξη δραστη- ριοτήτων	Τίτλος	Ποσό της σύμβασης (συνεισφορά της ΕΕ σε ευρώ)	Πρόγραμμα	Γεωγραφική κάλυψη	Συνάφεια <i>Αντιμετώπιση των αναγκών των επαναπατριζόμενων / τρίτων χωρών</i>	Επιτευχθείσες εκροές ως προς την επανένταξη <i>Οι προβλεπόμενες εκροές επιτεύχθηκαν (ή είναι πιθανό να επιτευχθούν)</i>	Παρακολούθηση <i>Η δράση προβλέπει παρακολούθηση της βιωσιμότητας της στήριξης για επανένταξη</i>	Βιωσιμότητα <i>Η βοήθεια καθιστά εφικτή τη βιώσιμη επανένταξη</i>
15.8.2018	31.12.2021	Μηχανισμός EUTF-ΔΟΜ για την προστασία και την επανένταξη των μεταναστών στη Βόρεια Αφρική	58 000 000	EUTF	Αλγερία, Αίγυπτος, Λιβύη, Μαρόκο και Τυνησία				
22.5.2017	12.2.2021	PROGRES μετανάστευση στην Τυνησία (συμπεριλαμβανομένης της συγκρότησης μηχανισμού επανένταξης υπό τη διαχείριση της Τυνησίας)	12 800 000 (Συμπεριλαμβανομένων 2,5 εκατομμυρίων ευρώ για την επανένταξη)	EUTF	Τυνησία				
1.6.2016	1.7.2022	Ευρωπαϊκό δίκτυο επιστροφής και επανένταξης (ERRIN)	58 455 000	TAME	34 χώρες παγκοσμίως				



Ικανοποιητικό επίπεδο



Μερικώς ικανοποιητικό επίπεδο



Μη ικανοποιητικό επίπεδο



Άνευ αντικειμένου/Μη διαθέσιμο

Παράρτημα V – Αδυναμίες των δεδομένων της ΕΕ για τις επιστροφές και μέτρα για την αντιμετώπισή τους

Δείκτης	Πρόβλημα	Αντίκτυπος	Αντιμετωπίστηκε;	Αποτελεσματικά;
Πραγματικό ποσοστό επιστροφών	Ο αριθμός των αποφάσεων επιστροφής που εκδίδονται σε ένα συγκεκριμένο έτος αφορά άτομα πέραν εκείνων που επέστρεψαν πραγματικά κατά την ίδια περίοδο, δεδομένου ότι μεσολαβεί χρονικό διάστημα μεταξύ των αποφάσεων επιστροφής και της εκτέλεσής τους.	Δείκτης μεθοδολογικά εσφαλμένος. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε δεδομένα που εμφανίζουν ανωμαλίες, όπως μεγαλύτερο αριθμό πραγματικών επιστροφών από εκείνων των εντολών επιστροφής που εκδόθηκαν. Για παράδειγμα, τα δεδομένα της Eurostat για τους Αλβανούς το 2017 εμφανίζουν ποσοστό επιστροφών που ανέρχεται σε 100,9 %.	Όχι	
Υπήκοοι τρίτων χωρών που διατάσσονται να εγκαταλείψουν την επικράτεια κράτους μέλους	Τα νομικά πλαίσια των κρατών μελών έχουν διαφορετικούς ορισμούς για το πότε πρέπει να εκδίδεται μια εντολή επιστροφής. Οι εντολές επιστροφής μπορεί: - να μην εκδίδονται συστηματικά σε σχέση με τον τερματισμό της νόμιμης παραμονής («καθεστώς ανοχής») - να εκδίδονται αυτομάτως για όλους όσοι εντοπίζονται να εισέρχονται παράνομα στην επικράτεια ή να διαμένουν εκεί παράτυπα και στη συνέχεια να αποσύρονται ή να αναστέλλονται σε περίπτωση έκδοσης άδειας παραμονής (π.χ. για ανθρωπιστικούς λόγους) - να εκδίδονται πολλές φορές για το ίδιο πρόσωπο (π.χ. εξαιτίας περιορισμένης περιόδου ισχύος).	Περιορίζει τη συγκρισιμότητα των δεδομένων μεταξύ των κρατών μελών.	Στο άρθρο 8, παράγραφος 6, της αναδιατυπωμένης οδηγίας για την επιστροφή που προτάθηκε από την Επιτροπή το 2018 (COM(2018)634 final) ορίζεται ότι «Τα κράτη μέλη εκδίδουν απόφαση επιστροφής αμέσως μετά την έκδοση απόφασης λήξης της νόμιμης διαμονής υπηκόου τρίτης χώρας, συμπεριλαμβανομένης απόφασης που δεν χορηγεί καθεστώς πρόσφυγα στον υπήκοο τρίτης χώρας ή καθεστώς επικουρικής προστασίας.»	 Στα τέλη του 2020, οι συννομοθέτες δεν είχαν ακόμη καταλήξει σε συμφωνία σχετικά με αυτή τη νομοθετική πρόταση.

Δείκτης	Πρόβλημα	Αντίκτυπος	Αντιμετωπίστηκε;	Αποτελεσματα;
Υπήκοοι τρίτων χωρών που όντως εγκατέλειψαν την επικράτεια κράτους μέλους	Δεν υπάρχει σύστημα που να καταγράφει από πού και πότε διέρχεται ένας υπήκοος τρίτης χώρας τα σύνορα της ΕΕ (Σένγκεν). Ειδικότερα, στην περίπτωση των οικειοθελών αναχωρήσεων, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν διαφορετικά κριτήρια για την καταχώριση και την αναφορά ενός προσώπου ως επαναπατριζόμενου.	Ελλιπή δεδομένα	Το σύστημα εισόδου/εξόδου (ΣΕΕ) της ΕΕ (κανονισμός (ΕΕ) 2017/2226) θα καταχωρίζει όλους τους ταξιδιώτες από τρίτες χώρες κάθε φορά που διέρχονται από τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και θα ταυτοποιεί επίσης συστηματικά όσους υπερβαίνουν τη διάρκεια της άδειας παραμονής τους (όσους δηλαδή παραμένουν στον χώρο Σένγκεν μετά τη λήξη της άδειας παραμονής τους).	 Το ΣΕΕ δεν αναμένεται να τεθεί σε λειτουργία πριν από το πρώτο εξάμηνο του 2022.
	Ένα κράτος μέλος που εξέδωσε απόφαση επιστροφής δεν ενημερώνεται σε περίπτωση που ένας επαναπατριζόμενος εξέλθει από την επικράτεια της ΕΕ μέσω της επικράτειας άλλου κράτους μέλους.	Ελλιπή δεδομένα	Στο πλαίσιο της νομοθετικής δέσμης της Επιτροπής για την ενίσχυση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν, με τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/1860, τα κράτη μέλη καλούνταν σε καταχωρίζουν όλες τις αποφάσεις επιστροφής τους στο SIS (άρθρο 3). Όταν υπήκοος τρίτης χώρας για τον οποίο έχει εκδοθεί καταχωρισμένη απόφαση επιστροφής υποβάλλεται σε έλεγχο κατά την έξοδό του από την επικράτεια ενός κράτους μέλους μέσω των εξωτερικών συνόρων, οι εθνικές αρχές οφείλουν να ενημερώνουν το κράτος μέλος που εξέδωσε την απόφαση επιστροφής σχετικά με τον τόπο και τον χρόνο της αναχώρησης (άρθρο 6).	 Το ενισχυμένο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν πρέπει να ενισχύσουν την πληρότητα και την ακρίβεια των δεδομένων σχετικά με τη συμμόρφωση με τις αποφάσεις επιστροφής. Η Επιτροπή θα αποφασίσει ως τις 28 Δεκεμβρίου 2021 πότε θα τεθεί σε ισχύ ο κανονισμός (ΕΕ) 2018/1860, αφότου επαληθεύσει τον βαθμό προετοιμασίας των διαφόρων ενδιαφερόμενων μερών.
	Τα στοιχεία που συγκεντρώνονται από τη Eurostat δεν παρέχουν επαρκή βαθμό ανάλυσης της διαδικασίας επιστροφής που ακολουθήθηκε και δεν είναι διασυνδεδεμένα.	Τα δεδομένα δεν παρέχουν εικόνα της αποτελεσματικότητας των συστημάτων επιστροφής των κρατών μελών.	Από το έτος αναφοράς 2014, η Eurostat συγκεντρώνει από τα κράτη μέλη ετήσια στοιχεία σχετικά με τις επιστροφές υπηκόων τρίτων χωρών, διακρίνοντάς τα ανά είδος επιστροφής, παρασχεθείσα βοήθεια και εφαρμοσθείσα συμφωνία επανεισοχής.	 Χωρίς νομική βάση, η παροχή δεδομένων ήταν οικειοθελής και δεν συμμετείχαν σε αυτήν όλα τα κράτη μέλη. Κατά συνέπεια, τα δεδομένα ήταν ελλιπή και μη συγκρίσιμα σε ετήσια βάση.

Δείκτης	Πρόβλημα	Αντίκτυπος	Αντιμετωπίστηκε;	Αποτελεσματα;
			Τον Μάιο του 2018, η Επιτροπή πρότεινε να αναθεωρηθούν οι στατιστικές της Eurostat για τη μετανάστευση και το άσυλο. Ο κανονισμός (ΕΕ) 2020/851 εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2020 και προβλέπει σχετικά με τα στατιστικά στοιχεία που αφορούν την επιστροφή: α) ανάλυση κατά ηλικία και φύλο και κατά ασυνόδευτους ανηλίκους, (b) μείωση της περιόδου αναφοράς από ένα έτος σε τρεις ημερολογιακούς μήνες, γ) αναφορικά με τον αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών που εγκατέλειψαν πράγματι την επικράτεια του κράτους μέλους, ανάλυση όχι μόνο κατά υπηκοότητα των προσώπων που επιστρέφουν αλλά και κατά τύπο επιστροφής και βοήθειας που ελήφθη, και κατά χώρα προορισμού.	 Ο αναθεωρημένος κανονισμός κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση και οι νέες υποκατηγορίες δεδομένων θα παράσχουν πολύτιμες πληροφορίες σχετικά με τις επιστροφές. Ωστόσο: - οι νομοθέτες και οι αρμόδιοι για τη λήψη των αποφάσεων θα συνεχίσουν να μην έχουν πλήρη εικόνα αφού δεν διαθέτουν στοιχεία σχετικά με την ταχύτητα των διαδικασιών επανεισδοχής και τη βιωσιμότητα της επανένταξης των επαναπατριζόμενων μεταναστών· - τα δεδομένα δεν θα είναι διασυνδεδεμένα. Αυτό σημαίνει ότι πάλι δεν θα είναι δυνατό να δοθεί απάντηση σε ερωτήματα, όπως «Πόσοι υπήκοοι της χώρας Χ επέστρεψαν σε μια χώρα προορισμού Ψ;» ή «Πόσοι μετανάστες με εντολή επιστροφής που εκδόθηκε κατά το έτος Z εγκατέλειψαν πράγματι την επικράτεια της ΕΕ και ποιο έτος;»



Αντιμετωπίστηκε αποτελεσματικά



Αντιμετωπίστηκε αλλά δεν έχει ακόμη τεθεί σε λειτουργία, ή είναι εν μέρει μόνο αποτελεσματικό



Δεν αντιμετωπίστηκε/δεν εγκρίθηκε

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

ERRIN: Ευρωπαϊκό δίκτυο επιστροφής και επανένταξης

Eurint: Δίκτυο ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας για τη διαχείριση της επιστροφής

EURLO: Δίκτυο Ευρωπαίων αξιωματούχων-συνδέσμων για θέματα επιστροφής

EUTF: Καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της ΕΕ για την Αφρική

Frontex: Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής

RCBF/EURCAP: Διευκόλυνση ανάπτυξης ικανοτήτων επανεισδοχής

RCMS: Σύστημα διαχείρισης υποθέσεων επανεισδοχής

ΔΟΜ: Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης

ΕΤΕ: Ευρωπαϊκό ταξιδιωτικό έγγραφο για την επιστροφή

ΕΥΕΔ: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

ΜΓΑΔΣ: Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας

ΜΕΕ/MOE: Μικτή επιτροπή επανεισδοχής / Μικτή ομάδα εργασίας

ΠΤΕ: Προσωρινό ταξιδιωτικό έγγραφο

ΣΕΕΕ: Συμφωνία επανεισδοχής ΕΕ

TAME: Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης

ΥΤΧ: Υπήκοος τρίτης χώρας

Γλωσσάριο

Απόφαση επιστροφής: Διοικητική ή δικαστική απόφαση ή πράξη με την οποία η παραμονή ενός υπηκόου άλλης χώρας χαρακτηρίζεται παράνομη και με την οποία το εν λόγω άτομο διατάσσεται να επιστρέψει.

Άσυλο: Προστασία που παρέχεται από ένα κράτος σε άτομα από μian άλλη χώρα που διαφεύγουν από δίωξη ή σοβαρό κίνδυνο.

ΕΜΑ: Ακρωνύμιο για την «Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Ως κύριος προπαρασκευαστικός φορέας του Συμβουλίου, ο ρόλος και οι διαφορετικές συνθέσεις της διευκρινίζονται στο άρθρο 240, παράγραφος 1, της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ.

Επανεισδοχή: Πράξη ενός κράτους το οποίο αποδέχεται την εκ νέου είσοδο ενός ατόμου, συνήθως δικού του υπηκόου ή υπηκόου άλλου κράτους, που είχε στο παρελθόν διέλθει από τη χώρα ή μόνιμου κατοίκου.

Επιστροφή: Η διαδικασία μέσω της οποίας υπήκοος τρίτης χώρας επιστρέφει –είτε συμμορφούμενος οικειοθελώς με υποχρέωση επιστροφής, είτε αναγκαστικά– στη χώρα καταγωγής του, σε χώρα διέλευσης ή, οικειοθελώς, σε άλλη τρίτη χώρα.

Μετανάστευση: Μετακίνηση προσώπου ή ομάδας ατόμων για περίοδο άνω του έτους είτε πέραν διεθνών συνόρων είτε στο εσωτερικό μιας χώρας.

Οικειοθελής αναχώρηση: Συμμόρφωση με υποχρέωση αναχώρησης από χώρα με βάση την προθεσμία που καθορίστηκε σε απόφαση επιστροφής.

Οικειοθελής επιστροφή: Υποβοηθούμενη ή ανεξάρτητη επιστροφή στη χώρα καταγωγής ή διέλευσης, ή σε άλλη χώρα βάσει οικειοθελούς απόφασης του επαναπατριζόμενου.

Παράτυπος μετανάστης: Πρόσωπο που εισέρχεται ή διαμένει σε μια χώρα χωρίς την αναγκαία εξουσιοδότηση.

Ποσοστό επιστροφής: Η αναλογία μεταξύ του αριθμού των υπηκόων τρίτων χωρών που όντως επέστρεψαν και του αριθμού των υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους εκδόθηκε διαταγή αποχώρησης από την επικράτεια της ΕΕ σε ένα δεδομένο έτος. Πρόκειται για ατελή μέτρηση της αποτελεσματικότητας των επιστροφών λόγω του χρονικού διαστήματος που μεσολαβεί μεταξύ της έκδοσης μιας απόφασης και της πραγματικής επιστροφής.

Συμφωνία για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων (ΕΕ): Συμφωνία με την οποία απλουστεύεται η έκδοση αδειών προς πολίτες χώρας εκτός ΕΕ για διέλευση ή παραμονή στην επικράτεια των κρατών μελών της ΕΕ μέγιστης διάρκειας τριών μηνών εντός περιόδου έξι μηνών. Η απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων είναι διαφορετική και χωριστή από την ελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων.

Συμφωνία επανεισδοχής: Συμφωνία μεταξύ δύο ή περισσότερων χωρών με την οποία καθορίζεται το πλαίσιο και οι διαδικασίες για την έγκαιρη και ομαλή επιστροφή των παράτυπων μεταναστών στη χώρα καταγωγής τους ή σε χώρα μέσω της οποίας διήλθαν.

Απαντήσεις της Επιτροπής, της ΕΥΕΔ και του Frontex

Απαντήσεις της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Απαντήσεις του Frontex (του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής)

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Χρονογραμμή

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου ΙΙΙ (Εξωτερικές δράσεις, ασφάλεια και δικαιοσύνη), του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Leo Brincat, μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Romuald Kayibanda, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, Annette Farrugia, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Sabine Hiernaux-Fritsch, διοικητικό στέλεχος, Karel Meixner, υπεύθυνο έργου, και Jiri Lang και Piotr Zych, ελεγκτές. Γλωσσική υποστήριξη παρείχε ο Mark Smith.



Leo Brincat



Romuald Kayibanda



Karel Meixner



Jiri Lang



Piotr Zych

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© European Union, 2021.

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) εφαρμόζεται δυνάμει της [απόφασης αριθ. 6-2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Αυτό σημαίνει ότι επιτρέπεται η περαιτέρω χρήση, υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων από τον περαιτέρω χρήστη. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, υποχρεούστε να μεριμνήσετε για την απόκτηση των αναγκαίων δικαιωμάτων. Όταν λαμβάνεται έγκριση, η έγκριση αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση και δεν σας παρέχεται σχετική άδεια.

Η «οικογένεια» των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον τομέα [europa.eu](#), παρέχει συνδέσμους προς ιστοτόπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ' αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

PDF	ISBN 978-92-847-6470-9	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/05743	QJ-AB-21-017-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6399-3	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/599	QJ-AB-21-017-EL-Q

Οι διάφορες δυσκολίες που υπάρχουν στη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής των παράτυπων μεταναστών συμβάλλουν στα χαμηλά ποσοστά επιστροφής τους από την ΕΕ. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας, αξιολογήσαμε κατά πόσον η ΕΕ ενίσχυσε αποτελεσματικά τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες για την επανεισδοχή μεταναστών. Διαπιστώσαμε ότι τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες δεν ήταν τα βέλτιστα δυνατά, διότι δεν αξιοποιήθηκαν επαρκώς ούτε οι συνεργίες με τα κράτη μέλη ούτε οι συνεργίες μεταξύ των διαφόρων ενωσιακών πολιτικών. Μολονότι οι δράσεις της ΕΕ για τη διευκόλυνση της συνεργασίας για την επανεισδοχή ήταν συναφείς με τις σχετικές επιδιώξεις, τα αποτελέσματα ήταν άνισα και τα ελλειπή στοιχεία σχετικά με τις επιστροφές και τις επανεισδοχές δεν μας επέτρεψαν να αξιολογήσουμε τον συνολικό αντίκτυπό τους. Συνιστούμε στην Επιτροπή να ακολουθήσει μια περισσότερο ευέλικτη προσέγγιση κατά τις διαπραγματεύσεις των συμφωνιών επανεισδοχής, να δημιουργήσει συνεργίες με τα κράτη μέλη για τη διευκόλυνση των διαπραγματεύσεων με αντικείμενο την επανεισδοχή, να εμπλουτίσει τα κίνητρα που παρέχει στις τρίτες χώρες και να ενισχύσει τη συλλογή στοιχείων σχετικά με τις επανεισδοχές.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors