

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΥΕΔ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

«ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΕ ΜΕ ΤΡΙΤΕΣ ΧΩΡΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΑΝΕΙΣΔΟΧΗ: ΟΙ ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΑΠΕΦΕΡΑΝ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ»

ΣΥΝΟΨΗ

Κοινές απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία I έως IX:

Η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για την ειδική έκθεση του ΕΕΣ σχετικά με τη συνεργασία της ΕΕ με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ειδική εστίαση της έκθεσης αποτελεί έγκαιρη συμβολή στις συνεχιζόμενες προσπάθειες της ΕΕ στον εν λόγω τομέα, στο πλαίσιο του νέου συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο της Επιτροπής, της 23ης Σεπτεμβρίου 2020.

Το νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο παρέχει μια ενισχυμένη βάση ώστε να ανταποκριθεί βιώσιμα και μακροπρόθεσμα στη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου, όσον αφορά τόσο την εσωτερική όσο και την εξωτερική τους διάσταση. Το σύμφωνο προβλέπει την ανάπτυξη ενισχυμένων, εξατομικευμένων, ολοκληρωμένων και αμοιβαία επωφελών εταιρικών σχέσεων με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Η επιστροφή και η επανεισδοχή αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των εν λόγω εταιρικών σχέσεων. Η εποικοδομητική συνεργασία με τρίτες χώρες, το ενδιαφέρον για τις ανησυχίες και τις ανάγκες τους και η παροχή στήριξης, όπου είναι αναγκαίο, είναι ουσιαστικά στοιχεία της προσέγγισης εταιρικής σχέσης και συμβάλλουν στην επίτευξη βιώσιμων αποτελεσμάτων.

Με βάση την πρόοδο που επιτεύχθηκε από το 2016, το νέο σύμφωνο χαράσσει μια πιο δίκαιη και πιο ευρωπαϊκή προσέγγιση στη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου, προτείνοντας νέες πρωτοβουλίες και εργαλεία. Τα τελευταία αποτελούν τη βάση για την εξέταση αρκετών από τις συστάσεις που διατύπωσε το ΕΕΣ, καθώς η υλοποίηση και οι συζητήσεις συγκεκριμένων προτάσεων με τους συννομοθέτες βρίσκονται σε εξέλιξη.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι παρά τις βελτιωμένες προσπάθειες για την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και τη διασφάλιση της αποτελεσματικής επιστροφής όσων δεν έχουν δικαίωμα παραμονής στην ΕΕ, τα αποτελέσματα είναι μικτά και άνισα, μεταξύ άλλων και μεταξύ των 10 χωρών τις οποίες καλύπτει η έκθεση του ΕΕΣ.

Όπως επισημαίνει σε ανακοίνωσή της, της 10ης Φεβρουαρίου 2021 – [COM(2021) 56 final], είναι σημαντικό να αντιμετωπιστούν οι εσωτερικές και εξωτερικές προκλήσεις που συνδέονται με την επιστροφή και την επανεισδοχή κατά τρόπο ολοκληρωμένο, διαρθρωμένο και αποτελεσματικό.

Προκειμένου να εξασφαλίσει την πρόοδο προς μια πιο προβλέψιμη και αξιόπιστη συνεργασία για την επανεισδοχή, η ΕΕ θα πρέπει να παραμείνει ευέλικτη όσον αφορά τη μορφή και το περιεχόμενο του μέσου που επιδιώκεται για τη διάρθρωση της συνεργασίας της με χώρες-εταίρους και να χρησιμοποιήσει ένα ευρύ φάσμα εργαλείων και συναφών πολιτικών.

Η εμπειρία των τελευταίων ετών καταδεικνύει ότι η συνεχής παρακολούθηση και επικοινωνία και η στοχευμένη στήριξη είναι αναγκαία προκειμένου τα μέσα επανεισδοχής να αποφέρουν πραγματικά αποτελέσματα, όμως τα σχετικά κίνητρα παραμένουν καθοριστικής σημασίας.

Το άρθρο 25α του κώδικα θεωρήσεων συνδέει ήδη το επίπεδο της συνεργασίας των τρίτων χωρών για την επανεισδοχή με την πολιτική έκδοσης θεωρήσεων, ενώ η πρώτη έκθεση αξιολόγησης εκδόθηκε στις 10 Φεβρουαρίου 2021. Πρόκειται για ένα σημαντικό βήμα που εμπλουτίζει το φάσμα των υφιστάμενων εργαλείων, έργων και δικτύων της ΕΕ για τη στήριξη της επανεισδοχής (π.χ. επιχειρησιακή στήριξη από τον Frontex, ηλεκτρονικές πλατφόρμες διαχείρισης υποθέσεων, ανταλλαγή αξιωματούχων-συνδέσμων, τεχνικά εργαστήρια για την κατάρτιση και την κινητοποίηση προσωπικού που εμπλέκεται επιχειρησιακά στη διαδικασία επανεισδοχής, κ.λπ.). Συγκεντρώνοντας ποσοτικές και ποιοτικές πληροφορίες, η τεκμηριωμένη αυτή αξιολόγηση παρέχει σαφή εικόνα με πολύτιμες λεπτομέρειες σχετικά με τις πρακτικές σε όλα τα στάδια της διαδικασίας που, στη συνέχεια, μπορούν να αντιμετωπιστούν με στοχευμένο τρόπο.

Το άρθρο 7 του προτεινόμενου κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης αποτελεί έναν μηχανισμό συντονισμού που δίνει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να προσδιορίζει και να κινητοποιεί πρόσθετα μέτρα, μεταξύ άλλων σε τομείς πολιτικής πέρα από τα μέσα που συνδέονται με τις θεωρήσεις ή τα χρηματοδοτικά μέσα, τα οποία ευθυγραμμίζονται με τις ανάγκες, τα συμφέροντα και τις προτεραιότητες των χωρών-εταίρων.

Για τη διαμόρφωση του κατάλληλου συνδυασμού εργαλείων πολιτικής, λαμβανομένων υπόψη των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων των διαφόρων φορέων, απαιτείται η ΕΕ και τα κράτη μέλη της να ενεργούν ενωμένα και να βρίσκονται σε συντονισμένο και συνεχή διάλογο με τις χώρες-εταίρους.

Οι οικειοθελείς επιστροφές εξακολουθούν να αποτελούν την πλέον βιώσιμη επιλογή και η ΕΕ θα συνεχίσει να στηρίζει την επανένταξη των επιστρεφόντων, όπως ορίζεται στη στρατηγική για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη της 27ης Απριλίου 2021, η οποία έχει επίσης ως στόχο την ανάπτυξη της ικανότητας των χωρών-εταίρων και την εξασφάλιση της ενεργούς συμμετοχής τους στη διαδικασία.

Έχουν σημειωθεί βελτιώσεις όσον αφορά την ακρίβεια των δεδομένων για τις επιστροφές και η συλλογή δεδομένων θα βελτιωθεί περαιτέρω με τον τροποποιημένο κανονισμό περί στατιστικών για τη μετανάστευση, με τον οποίο θα καλυφθούν παλαιότερα κενά στα δεδομένα, κυρίως για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη. Η εικόνα θα συμπληρωθεί με την έναρξη ισχύος του συστήματος εισόδου/εξόδου της ΕΕ και την επιχειρησιακή εφαρμογή του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν για την επιστροφή, καθώς και την τροποποιημένη πρόταση για το Eurodac. Σε συνδυασμό με τις εκθέσεις επίγνωσης και ανάλυσης της μεταναστευτικής κατάστασης (MISAA), οι εξελίξεις αυτές θα παρέχουν μια πιο αξιόπιστη και ολοκληρωμένη επισκόπηση της διαθεσιμότητας, της χρήσης και της αποτελεσματικότητας της οικειοθελούς επιστροφής και της βοήθειας για επανένταξη στην ΕΕ.

X. Η Επιτροπή αποδέχτηκε όλες τις συστάσεις.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

05. Η υποχρέωση ενός κράτους να δέχεται την επιστροφή των υπηκόων του αποτελεί εθιμική αρχή του διεθνούς δικαίου. Ισχύει ανεξάρτητα από την εφαρμογή ή μη ειδικών πράξεων για τη διάρθρωση της συνεργασίας για την επανεισδοχή, καθώς και απουσία διατάξεων από ευρύτερες συμφωνίες της ΕΕ με ορισμένες τρίτες χώρες ή περιοχές. Η αρχή αυτή έχει ήδη κωδικοποιηθεί με εργασίες της

Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου των Ηνωμένων Εθνών, υποστηρίζεται από πεποίθηση δικαίου (opinio juris) και πάγια πρακτική των κρατών και επιβεβαιώνεται σε άλλες πολυμερείς πράξεις που διαμορφώνουν τη συνεργασία για την επανεισδοχή. Ειδικότερα, η υποχρέωση ενός κράτους να δέχεται την επιστροφή των υπηκόων του διατυπώνεται, μεταξύ άλλων, στη σύμβαση του Σικάγου για τη Διεθνή Πολιτική Αεροπορία.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

25. Ορισμένα ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία και κριτήρια πρέπει να συνυπολογίζονται κατά την εξέταση του κατά πόσον, του πότε και του τρόπου συμμετοχής στην επανεισδοχή, συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής ευκαιρίας για συμμετοχή στο πλαίσιο των συνολικών σχέσεων της ΕΕ με την τρίτη χώρα, των συμφερόντων και των στόχων της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, καθώς και των πολιτικών εξελίξεων στην τρίτη χώρα και των αντίστοιχων ζητημάτων εσωτερικού πολιτικού χαρακτήρα.

27. Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ τονίζουν ότι η πολιτική βούληση είναι πράγματι καθοριστικό στοιχείο και μπορεί να επηρεαστεί από διάφορα ζητήματα. Οι εσωτερικές πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις ή οι εξελίξεις όσον αφορά την ασφάλεια μπορούν να επηρεάσουν την πολιτική βούληση και τις προτεραιότητες μιας τρίτης χώρας. Σε πολλές τρίτες χώρες, όπως και στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η επιστροφή και η επανεισδοχή αποτελούν ευαίσθητα και πολιτικά φορτισμένα ζητήματα. Κατά συνέπεια, οι κυβερνήσεις των τρίτων χωρών συχνά επιδιώκουν να αποφύγουν τη δημοσιότητα σχετικά με την επανεισδοχή.

28. Η δέσμευση στο ανώτατο πολιτικό επίπεδο έχει αποδειχτεί χρήσιμη, καθώς διευκολύνει τη συνεργασία για τη μετανάστευση και ιδίως την επανεισδοχή, και συμβάλλει στην πρόοδο των διαπραγματεύσεων. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θέτουν συνεχώς τη μετανάστευση στην ημερήσια διάταξη πολιτικών συνεδριάσεων και εκδηλώσεων υψηλού επιπέδου ως αναπόσπαστο τμήμα των εξωτερικών σχέσεων, συμπεριλαμβανομένων των συζητήσεων για την επανεισδοχή ως σημαντικού στοιχείου μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης της μετανάστευσης. Η συνεργασία βάσει συντονισμένης προσέγγισης με τα κράτη μέλη της ΕΕ (για την εξασφάλιση της μετάδοσης συνεκτικών μηνυμάτων και, όπου είναι σκόπιμο, της ανάληψης κοινών δράσεων και πρωτοβουλιών) αποδίδει τα βέλτιστα αποτελέσματα.

Για την ενίσχυση του συντονισμού όσον αφορά την εφαρμογή της εξωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ, ο ΥΕ/ΑΠ και η πορτογαλική προεδρία άσκησαν από κοινού την προεδρία σε άτυπη κοινή συνεδρίαση των υπουργών Εξωτερικών και των υπουργών Εσωτερικών στις 15 Μαρτίου 2021.

30. Εξακολουθεί να εξετάζεται η δυνατότητα συμπερίληψης ή αποκλεισμού της ρήτρας υπηκόου τρίτης χώρας στις οδηγίες διαπραγματεύσεως, ωστόσο οι σκέψεις δεν περιορίζονται στην προστιθέμενη αξία / χρήση της συγκεκριμένης συμφωνίας στην πράξη —ορισμένες εξ αυτών εξηγούνται στο πλαίσιο 3.

33. Στην υπουργική διάσκεψη ΕΕ-Νιγηρίας τον Νοέμβριο του 2020 ανελήφθη η δέσμευση να αναζωογονηθεί η διμερής εταιρική σχέση σε ένα ευρύ φάσμα τομέων, συμπεριλαμβανομένης της ολοκληρωμένης δέσμευσης για τη μετανάστευση και την κινητικότητα. Το γεγονός αυτό συνέβαλε στην επίτευξη συμφωνίας για την επανάληψη των διαπραγματεύσεων για μια συμφωνία για την επανεισδοχή. Από τον Ιανουάριο του 2021 έχουν πραγματοποιηθεί πέντε γύροι διαπραγματεύσεων.

38. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται τακτικά από την Επιτροπή σχετικά με την πορεία της εφαρμογής των συμφωνιών και των ρυθμίσεων της ΕΕ για την επανεισδοχή.

39. Συνάπτονται συμφωνίες επανεισδοχής με σκοπό τη διευκόλυνση και την παροχή βοήθειας στις χώρες, ώστε να υλοποιήσουν την υποχρέωσή τους να δέχονται την επιστροφή των υπηκόων τους δυνάμει του διεθνούς δικαίου. Το κύριο όφελος που μπορεί να αντλήσει η χώρα επανεισδοχής από την υπογραφή της συμφωνίας επανεισδοχής είναι ότι ενισχύεται ο έλεγχος της διαδικασίας επιστροφής και προστατεύονται τα δικαιώματα των πολιτών της κατά την επιστροφή τους.

42. Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ επισημαίνουν τη σημασία που έχουν οι αποτελεσματικές διαπραγματεύσεις για την επανεισδοχή στην εξασφάλιση της πολιτικής κινητοποίησης των εμπλεκόμενων τρίτων χωρών, σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, με τη διασφάλιση της μετάδοσης συνεκτικών μηνυμάτων και τη δυνατότητα αξιοποίησης των προνομιούχων σχέσεων ορισμένων κρατών μελών με συγκεκριμένες τρίτες χώρες. Όπως και σε πολλούς άλλους τομείς πολιτικής, η συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών της σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας υπόσχεται να αποφέρει τα βέλτιστα αποτελέσματα όσον αφορά την προώθηση της συνεργασίας με τρίτες χώρες για τη μετανάστευση και την κινητικότητα.

43. Παρά το γεγονός ότι στο εν λόγω στάδιο δεν συμφωνήθηκαν εξατομικευμένες δέσμες μέτρων, οι ειδικές ανά χώρα συζητήσεις σχετικά με τη συνεργασία για τη μετανάστευση, συμπεριλαμβανομένης της επανεισδοχής, συνεχίστηκαν και οδήγησαν στη θέσπιση της προσέγγισης του πλαισίου εταιρικής σχέσης. Παράδειγμα για τη Νιγηρία: Το 2017, η ΕΕ κινητοποίησε μια «δέσμη κινήτρων» με τη μορφή ενός σχεδίου δράσης για τη μετανάστευση και την κινητικότητα, τις επενδύσεις και τις θέσεις εργασίας, εν αναμονή της επιτυχούς ολοκλήρωσης των διαπραγματεύσεων για τις επιστροφές και την επανεισδοχή.

Συζητήσεις για ολοκληρωμένες εταιρικές σχέσεις με βασικές χώρες καταγωγής και διέλευσης πραγματοποιούνται τακτικά στο πλαίσιο των συναφών ομάδων εργασίας του Συμβουλίου. Σε στρατηγικό επίπεδο, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ συμβουλευτήκαν τα κράτη μέλη σε βασικά στάδια της ΣΕΕΕ και των διαπραγματεύσεων για τις ρυθμίσεις στο πλαίσιο των συναφών ομάδων εργασίας του Συμβουλίου. Οι προσπάθειες αυτές έχουν ενισχυθεί με το νέο σύμφωνο.

44. Αν και όχι συστηματικά, τα κράτη μέλη της ΕΕ συμμετείχαν στη διευκόλυνση των διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες μέσω της προσέγγισης Sherpa και αρκετών κοινών επισκέψεων. Επιπλέον, σε στρατηγικό επίπεδο, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ συμβουλευτήκαν τα κράτη μέλη σε βασικά στάδια της ΣΕΕΕ και των διαπραγματεύσεων για τις ρυθμίσεις (ιδίως πριν από την έναρξη και την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων) στο πλαίσιο των συναφών ομάδων εργασίας του Συμβουλίου.

45. Η Επιτροπή υπογραμμίζει την προστιθέμενη αξία της πολιτικής κινητοποίησης των κρατών μελών, τα οποία μιλούν με ενιαία φωνή και βασίζονται σε εθνικά κίνητρα.

47. Τα κίνητρα είναι πράγματι σημαντικά στοιχεία για τη στήριξη των διαπραγματεύσεων. Ωστόσο, είναι καίριας σημασίας η ενσωμάτωση κινήτρων σε ολοκληρωμένες και εποικοδομητικές εταιρικές σχέσεις, όπως υπογραμμίζεται στο νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο. Τα κίνητρα μπορούν να συμβάλουν στη στήριξη τέτοιων εταιρικών σχέσεων, όμως μπορούν να είναι αποτελεσματικά και βιώσιμα μόνο όταν μπορούν να βασιστούν στην αμοιβαία κατανόηση των συμφερόντων, των ευαισθησιών και των ανησυχιών αμφοτέρων των πλευρών. Ως εκ τούτου, το νέο σύμφωνο επισημαίνει την ανάγκη να αναπτυχθεί ένα ευρύ φάσμα εργαλείων πολιτικής για τη στήριξη της προσέγγισης εταιρικής σχέσης.

49. Η νόμιμη μετανάστευση και η πολιτική για τις θεωρήσεις αποτελούν σημαντικά στοιχεία της ολοκληρωμένης προσέγγισης για τη μετανάστευση, όπως ορίζεται στο νέο σύμφωνο.

50. Η απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων μπορεί επίσης να θεωρηθεί σημαντικό στοιχείο για την προώθηση συνολικών διμερών σχέσεων (συμπεριλαμβανομένου του εμπορίου) ή εταιρικών σχέσεων για τη μετανάστευση.

51. Με το νέο σύμφωνο, η Επιτροπή πρότεινε να προχωρήσει ένα βήμα περαιτέρω. Το άρθρο 7 του προτεινόμενου κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης θα επιτρέψει στην Επιτροπή να αξιοποιήσει περαιτέρω την αξιολόγηση της επανεισδοχής που εκπονήθηκε στο πλαίσιο του κώδικα θεωρήσεων προκειμένου να προσδιορίσει και να προτείνει τυχόν μέτρα που θα μπορούσαν να ενισχύσουν τη συνεργασία τρίτων χωρών για την επανεισδοχή. Υπό το πρίσμα των συνολικών σχέσεων της ΕΕ, τα μέτρα αυτά θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα συμφέροντα και τις ανάγκες της τρίτης χώρας και τις δυνατότητες κινητοποίησης σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών.

52. Ο πρωταρχικός στόχος της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ είναι να εξασφαλίζεται ότι η μετανάστευση πραγματοποιείται με ασφάλεια και κανονικότητα. Η χρηματοδοτική ενίσχυση ακολουθεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, η οποία περιλαμβάνει όλες τις πτυχές της μετανάστευσης, όπως η αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της παράτυπης μετανάστευσης και της αναγκαστικής εκτόπισης, η καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών, η διαχείριση των συνόρων, η προστασία των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, η στήριξη των κοινοτήτων υποδοχής, η νόμιμη μετανάστευση και οι νόμιμες οδοί, καθώς και η επιστροφή, η επανεισδοχή και η επανένταξη.

53. Το σχέδιο δράσης της Βαλέτας περιλαμβάνει πέντε πυλώνες, στους οποίους περιλαμβάνονται η επιστροφή και η επανεισδοχή, καθώς και η αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών, η διαχείριση και διακυβέρνηση της μετανάστευσης, η νόμιμη μετανάστευση, και η καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης.

Το καταπιστευματικό ταμείο έκτακτης ανάγκης της ΕΕ για τη σταθερότητα και την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της παράτυπης μετανάστευσης και του εκτοπισμού ατόμων στην Αφρική παρείχε επιπλέον χρηματοδότηση για τη στήριξη της υλοποίησης του κοινού σχεδίου δράσης της Βαλέτας με άξονα τους πέντε πυλώνες.

57. Ο Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας (ΜΓΑΔΣ) – «Η Ευρώπη στον κόσμο» προβλέπει ότι θα επιδιωχθεί από κοινού με τους εταίρους μια περισσότερο συντονισμένη, ολιστική και διαρθρωμένη προσέγγιση της μετανάστευσης, μέσω μιας ευέλικτης προσέγγισης που θα παρέχει κίνητρα. Η συγκεκριμένη προσέγγιση εντάσσεται σε μια πολύ ευρύτερη εργαλειοθήκη, όπως αναπτύσσεται στο νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο. Τα ισορροπημένα κίνητρα που σχετίζονται με τη μετανάστευση δεν μπορούν παρά να αποφέρουν αποτελέσματα και να μεγιστοποιήσουν τον αντίκτυπο των διεθνών εταιρικών μας σχέσεων αν ενταχθούν σε μια ισορροπημένη και ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ.

58. Οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης και συνεργασίας είναι πολιτικές συμφωνίες που συχνά συμπληρώνονται από χωριστές και αυτοτελείς εμπορικές συμφωνίες. Οι συμφωνίες σύνδεσης περιλαμβάνουν, ως επί το πλείστον, έναν ειδικό εμπορικό πυλώνα ο οποίος δεσπόζει επί των ευρύτερων μερών που αφορούν την πολιτική και οικονομική συνεργασία.

62. Οι υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής βρίσκονται στο στάδιο οριστικοποίησης της νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής για το σύστημα γενικευμένων προτιμήσεων της ΕΕ που πρόκειται να εγκριθεί από το Σώμα των επιτρόπων κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2021.

Εκπονείται εξωτερική μελέτη για τη στήριξη της εκτίμησης των επιπτώσεων με σκοπό την προετοιμασία της επανεξέτασης του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 978/2012¹.

63. Η νόμιμη μετανάστευση αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των ισορροπημένων, ολοκληρωμένων και αμοιβαία επωφελών εταιρικών σχέσεων για τη μετανάστευση. Μπορεί να προσφέρει οφέλη τόσο στις χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού όσο και στους ίδιους τους μετανάστες. Μπορεί να καταργήσει το κίνητρο για πραγματοποίηση επικίνδυνων ταξιδιών με προορισμό την Ευρώπη. Επιπλέον, αποτελεί βασικό ζήτημα για πολλούς εταίρους, οι οποίοι συχνά ζητούν περισσότερες ευκαιρίες για νόμιμη μετανάστευση.

Παρά το γεγονός ότι πράγματι ο καθορισμός του αριθμού μεταναστών εργαζομένων προς εισδοχή εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, η ΕΕ μπορεί να στηρίξει τις τρίτες χώρες στην προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης και της κινητικότητας. Για παράδειγμα, όπως προβλέπεται στο νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, η Επιτροπή θα δρομολογήσει εταιρικές σχέσεις προσέλκυσης ταλέντων με επιλεγμένες τρίτες χώρες με στόχο την προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης και της κινητικότητας. Η ιδέα θα δρομολογηθεί μέσω μιας διάσκεψης υψηλού επιπέδου με τη συμμετοχή των κρατών μελών, του επιχειρηματικού τομέα, φορέων από τον τομέα της εκπαίδευσης και άλλων φορέων.

67. Η χρήση αρνητικών κινήτρων πρέπει να εξεταστεί και να σταθμιστεί σε σχέση με τα ευρύτερα συμφέροντα και τους στόχους της ΕΕ σε μια δεδομένη χώρα και περιοχή, ενώ πρέπει να αξιολογηθούν προσεκτικά ο πιθανός αντίκτυπος και η αποτελεσματικότητα. Μια εποικοδομητική προσέγγιση στη δημιουργία μιας ολοκληρωμένης εταιρικής σχέσης με κοινό θετικό θεματολόγιο με τρίτες χώρες υπόσχεται τα βέλτιστα βιώσιμα αποτελέσματα.

69. 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 υπηρεσιών της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ. Συντονισμός υπάρχει σε διάφορα επίπεδα: μεταξύ των υπηρεσιών της ΕΕ (υπηρεσίες της Επιτροπής και ΕΥΕΔ), μεταξύ των υπηρεσιών της ΕΕ και των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ των ίδιων των κρατών μελών.

Η ομάδα δράσης για το πλαίσιο εταιρικής σχέσης εξακολουθεί να είναι ενεργή μέσω τακτικών εβδομαδιαίων ανταλλαγών.

Πέραν της Επιτροπής Μόνιμων Αντιπροσώπων (EMA), η ομάδα εργασίας υψηλού επιπέδου για το άσυλο και τη μετανάστευση (HLWG) και η στρατηγική επιτροπή για τη μετανάστευση, τα σύνορα και το άσυλο (SCIFA) είναι τα κύρια φόρα συντονισμού σε θέματα μετανάστευσης μεταξύ των κρατών μελών, της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ.

78. Είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, η διαρκής δέσμευση μέσω των ΜΕΕ/MOE (μεικτή επιτροπή επανεισδοχής/κοινή ομάδα εργασίας) έχει συμβάλει στην επίτευξη βιώσιμων βελτιώσεων όσον αφορά τη συνεργασία.

79. Ωστόσο, οι διάλογοι για τη μετανάστευση και την κινητικότητα μπορούν να είναι αποτελεσματικοί με την τοποθέτηση της επιστροφής και της επανεισδοχής στο ευρύτερο πλαίσιο συνεργασίας για τη μετανάστευση και μπορούν να συμβάλουν στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων ζητημάτων.

¹ Η προτελική έκθεση είναι διαθέσιμη στο κοινό στη διεύθυνση: <https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/impact-assessments/>

95. Πράγματι, η επιτυχία και η αποτελεσματικότητα του συστήματος διαχείρισης υποθέσεων επανεισδοχής (RCMS) εξαρτάται επίσης από σειρά άλλων παραγόντων, όπως η ικανότητα, οι χρηματοδοτικοί πόροι, η συμμετοχή άλλων εταίρων και η τεχνική υποστήριξη. Για τον λόγο αυτό, τα έργα της ΕΕ κατά κανόνα προβλέπουν τη συνέχιση της επιχειρησιακής και χρηματοδοτικής στήριξης μετά την ανάπτυξη του συστήματος διαχείρισης υποθέσεων επανεισδοχής σε όλες τις εμπλεκόμενες τρίτες χώρες, μεταξύ άλλων για την κατάρτιση του προσωπικού που το χρησιμοποιεί και την αντιμετώπιση περαιτέρω τεχνικών εξελίξεων.

98. Η Επιτροπή ενέκρινε πρόσφατα την πρώτη στρατηγική της ΕΕ για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη, η οποία αποσκοπεί στην αύξηση του ποσοστού των οικειοθελών επιστροφών από την ΕΕ και στη βελτίωση της ποιότητας των συστημάτων οικειοθελούς επιστροφής. Η στρατηγική αυτή προτείνει μια πιο ενιαία και συντονισμένη προσέγγιση μεταξύ των κρατών μελών, ώστε να αξιοποιηθεί πλήρως το δυναμικό της οικειοθελούς επιστροφής και επανένταξης.

Όσον αφορά την αξιολόγηση των έργων στο παράρτημα IV, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ορισμένα από τα έργα στο Αφγανιστάν και το Μπανγκλαντές παρατάθηκαν με σκοπό να επιτύχουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Όπως αναγνωρίζεται στο σημείο 101, η Επιτροπή έλαβε μέτρα μετριασμού για την αντιμετώπιση των δυσκολιών που ανέκυψαν στο πλαίσιο των έργων, οι οποίες σχετίζονται με τα απαιτητικά πλαίσια των χωρών και, στην περίπτωση του Μπανγκλαντές, και με τον χαμηλότερο από τον προβλεπόμενο αριθμό επιστρεφόντων, προκειμένου να επιτευχθούν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή αναμένει ότι τα αποτελέσματα, όσον αφορά τα παρασχεθέντα αποτελέσματα και τη βιωσιμότητα, θα είναι τουλάχιστον «εν μέρει ικανοποιητικά» έως το τέλος των δραστηριοτήτων των έργων.

99. β) Οι 820 000 επιστροφές από το Ιράν και το Πακιστάν στο Αφγανιστάν αναφέρονται σε αριθμούς επιστροφών (όχι ατόμων) και περιλαμβάνουν την κυκλική και την εποχική μετανάστευση, που είναι ιδιαίτερα υψηλή μεταξύ Ιράν και Αφγανιστάν.

105. Η βιωσιμότητα της βοήθειας για την επανένταξη που παρασχέθηκε στο Αφγανιστάν επηρεάστηκε επίσης αρνητικά από τον κορεσμό της αγοράς εργασίας και τη γενική συρρίκνωση της οικονομίας στη χώρα. Κατά περίπτωση, η Επιτροπή και οι εταίροι υλοποίησης έλαβαν μέτρα μετριασμού για να προαγάγουν την καλύτερη πρόσβαση των αποφοίτων ΤΕΕΚ σε ευκαιρίες της αγοράς. Στην ενδιάμεση αξιολόγηση των προγραμμάτων διαπιστώθηκε ότι η κατάρτιση στη θέση εργασίας και η προώθηση της απασχόλησης, που υιοθετήθηκαν σε ένα πρόγραμμα, αποτελούν καλή προσέγγιση για την ανάπτυξη θέσεων εργασίας με την άμεση συνεργασία του ιδιωτικού τομέα.

110. Οι επίσημες στατιστικές της Στατιστικής Υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Eurostat) και τα επιχειρησιακά δεδομένα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Frontex) συλλέγονται για διαφορετικούς σκοπούς και δεν θα πρέπει να συγκρίνονται απευθείας λόγω των διαφορετικών πλαισίων τους όσον αφορά την έγκαιρη υποβολή, τη συχνότητα και την κατάρτιση.

Η Επιτροπή τονίζει την υφιστάμενη συνεργασία μεταξύ της Eurostat και του Frontex όσον αφορά τα δεδομένα για τις επιστροφές, η οποία στοχεύει σε συνέργειες, ενώ παράλληλα διακρίνει τη ροή των πιο επίκαιρων επιχειρησιακών δεδομένων του Frontex από τις επίσημες στατιστικές που παρέχουν τα κράτη μέλη στη Eurostat.

111. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι τα κράτη μέλη δεν συμβάλλουν συστηματικά, με τον ίδιο βαθμό λεπτομέρειας, ιδίως στο πλαίσιο των συνεδριάσεων της ομάδας εμπειρογνομόνων για την επανεισδοχή (REG).

116. Η μέση διάρκεια από τον χρόνο υποβολής του αιτήματος έως την έκδοση των εγγράφων προστέθηκε το 2021 ως πρόσθετη πληροφορία που πρέπει να παρέχουν τα κράτη μέλη, εφόσον είναι διαθέσιμη.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

122. Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θέτουν συνεχώς τη μετανάστευση στην ημερήσια διάταξη πολιτικών συνεδριάσεων υψηλού επιπέδου προκειμένου να διευκολύνουν τη συνεργασία για τη μετανάστευση, συμπεριλαμβανομένης της επανεισδοχής. Όπως περιγράφεται στο νέο σύμφωνο, η συγκεκριμένη προσέγγιση θα επιδιωχθεί περαιτέρω και θα εντατικοποιηθεί

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

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

125. Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ επισημαίνουν τη σημασία που έχουν οι αποτελεσματικές διαπραγματεύσεις για την επανεισδοχή στην εξασφάλιση της πολιτικής κινητοποίησης των εμπλεκόμενων τρίτων χωρών, σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, με τη διασφάλιση της εκπομπής συνεκτικών μηνυμάτων και τη δυνατότητα αξιοποίησης των προνομιούχων σχέσεων ορισμένων κρατών μελών με συγκεκριμένες τρίτες χώρες. Όπως και σε πολλούς άλλους τομείς πολιτικής, η ενιαία φωνή, μια απαίτηση της Συνθήκης, και οι κοινές προσπάθειες υπόσχονται να αποφέρουν τα βέλτιστα αποτελέσματα όσον αφορά την προαγωγή της συνεργασίας με τρίτες χώρες για τη μετανάστευση και την κινητικότητα. Οι προσπάθειες αυτές έχουν ενισχυθεί με το νέο σύμφωνο.

Σύσταση 2 – Δημιουργία συνεργειών με τα κράτη μέλη

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

1η περίπτωση. Πράγματι, η πολιτική επιστροφής πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μέρος μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής, όπως αποτυπώνεται στο νέο σύμφωνο.

126. Η ΕΕ επιδιώκει μια εποικοδομητική προσέγγιση στη δημιουργία ολοκληρωμένων και αμοιβαία επωφελών εταιρικών σχέσεων για τη μετανάστευση, ώστε να επιτευχθούν μακροπρόθεσμα και βιώσιμα αποτελέσματα και να εκπληρωθούν οι στόχοι της ΕΕ. Η επιστροφή και η επανεισδοχή αποτελούν στοιχείο των εν λόγω εταιρικών σχέσεων. Τα θετικά κίνητρα μπορούν να συμβάλουν στη στήριξη της συνεργασίας, όμως είναι αποτελεσματικότερα όταν ενσωματώνονται στην εταιρική σχέση με τρίτη χώρα και ανταποκρίνονται στα συμφέροντα και στις ανάγκες του εταίρου.

Η εμπορική πολιτική γενικά, και ειδικότερα οι εμπορικές συμφωνίες, αποσκοπούν κυρίως στη βελτίωση των οικονομικών δεσμών και στη δημιουργία θέσεων εργασίας και ανάπτυξης για αμφοτέρους τους εταίρους. Συνεπώς, έχει θετικό αντίκτυπο στις τρίτες χώρες και συμβάλλει στη ριζική επίλυση προβλημάτων.

127. Έχει σημειωθεί πρόοδος κατά την αύξηση του συντονισμού σε διάφορα επίπεδα: μεταξύ των υπηρεσιών της ΕΕ (υπηρεσίες της Επιτροπής και ΕΥΕΔ), μεταξύ των υπηρεσιών της ΕΕ και των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ των ίδιων των κρατών μελών (βλ. σημείο 69).

Η χρήση αρνητικών κινήτρων πρέπει να εξετάζεται προσεκτικά και να λαμβάνονται υπόψη τα ευρύτερα συμφέροντα και στόχοι της ΕΕ. Μια εποικοδομητική προσέγγιση της δημιουργίας ολοκληρωμένης εταιρικής σχέσης με κοινό θετικό θεματολόγιο με τρίτες χώρες υπόσχεται τα βέλτιστα βιώσιμα αποτελέσματα.

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

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Το νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο προβλέπει μια προσέγγιση βάσει της οποίας το πλήρες φάσμα των πολιτικών, των εργαλείων και των μέσων της ΕΕ και των κρατών μελών συγκεντρώνονται και κινητοποιούνται με στρατηγικό τρόπο για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων στο πλαίσιο του συμφώνου. Εντάσσεται σε μια εξατομικευμένη προσέγγιση για την επίτευξη αμοιβαία επωφελών εταιρικών σχέσεων. Η στενή συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών της ΕΕ και των κρατών μελών είναι καίριας σημασίας και ορισμένα από τα εργαλεία περιγράφονται στο σημείο 127. Επιπλέον, η Επιτροπή μέσω διυπηρεσιακών διαβουλεύσεων, των εργασιών της ομάδας διοργανικών σχέσεων (GRI), και της ομάδας εξωτερικού συντονισμού (EXCO) διασφαλίζει ότι ο πιθανός αντίκτυπος των διάφορων πολιτικών και μέσων για τη μετανάστευση εξετάζεται ενδελεχώς. Οι επιστροφές και οι επανεισοδοχές αποτελούν στοιχείο μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής που ενσωματώνεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο πολιτικής.

134. Οι πρόσφατες βελτιώσεις στη συλλογή συχνότερων και αναλυτικότερων επίσημων στατιστικών για τις επιστροφές από τη Eurostat θα καλύψουν τα παλαιότερα κενά στα δεδομένα και θα παράσχουν τη δυνατότητα για περαιτέρω βελτιώσεις στην ποιότητα των δεδομένων.

Τα δεδομένα για την ταχύτητα της επανεισοδοχής είναι επιχειρησιακά δεδομένα.

Η Eurostat και ο Frontex συλλέγουν τα βασικά σύνολα δεδομένων σχετικά με την επιστροφή/επανεισοδοχή από τα κράτη μέλη (σχετικά με παράτυπες διελεύσεις των συνόρων, παράτυπα διαμένοντες μετανάστες, έκδοση αποφάσεων επιστροφής, επιστροφές σε τρίτη χώρα).

Ανάλογα με τις ανάγκες, τα εν λόγω σύνολα δεδομένων χρησιμοποιούνται σε συνδυασμό με ένα ολοκληρωμένο σύνολο δεικτών, δυνάμει του κώδικα θεωρήσεων, και με πληροφορίες από τα κράτη μέλη. Ο εν λόγω συνδυασμός ενδελεχών ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων οδηγεί σε πολύ πιο ακριβή εικόνα όσον αφορά το επίπεδο της συνεργασίας για την επανεισοδοχή και παρέχει πολύτιμες λεπτομέρειες σχετικά με τις πρακτικές σε όλα τα στάδια της διαδικασίας.

135. Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 111.

Σύσταση 4 – Βελτίωση της συλλογής των δεδομένων

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

1η περίπτωση. Όσον αφορά την ταχύτητα της διαδικασίας επανεισοδοχής (δηλαδή σε σχέση με την έγκαιρη βοήθεια από τρίτες χώρες σε αιτήματα των κρατών μελών για την ταυτοποίηση υπηκόων ή την έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων), το ζήτημα της πραγματικής (μέσης) χρονικής διάρκειας της διαδικασίας εξετάστηκε στο πλαίσιο της συλλογής δεδομένων για το 2021 σύμφωνα με το άρθρο 25α του κώδικα θεωρήσεων. Τα αποτελέσματα θα παρουσιαστούν στο Συμβούλιο έως τα τέλη του 2021.

2η περίπτωση. Η Επιτροπή θα θέσει ως στόχο την ενίσχυση των προτύπων και των διαδικασιών στον τομέα της παρακολούθησης και της αξιολόγησης, ιδίως βάσει των εναρμονισμένων εργαλείων που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο του κόμβου διαχείρισης της γνώσης των ΕΕ-ΔΟΜ (Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης) και της ενίσχυσης της ανάλυσης των δεδομένων και της έρευνας. Οι προσπάθειες αυτές θα επέτρεπαν τη διενέργεια διαπεριφερειακών συγκριτικών αναλύσεων, ιδίως στον τομέα της βιωσιμότητας της επανένταξης.