

Η προσέγγιση της ΕΕ για τη μετανάστευση στη Μεσόγειο¹

Η μελέτη αυτή, την οποία ανέθεσε το Θεματικό Τμήμα Δικαιωμάτων των Πολιτών και Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατόπιν αιτήματος της επιτροπής LIBE, εξετάζει την προσέγγιση της ΕΕ για τη μετανάστευση στη Μεσόγειο, καλύπτοντας τις εξελίξεις από την προσφυγική κρίση έως την πανδημία Covid-19 και αξιολογώντας τον αντίκτυπο που είχαν τα γεγονότα αυτά στον σχεδιασμό, την εφαρμογή και τη μεταρρύθμιση της πολιτικής της ΕΕ για το άσυλο, τη μετανάστευση και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Η μελέτη περιλαμβάνει μια επισκόπηση της κατάστασης όσον αφορά τη σχετική νομοθεσία της ΕΕ και την εφαρμογή της, μια αξιολόγηση της κατάστασης στη Μεσόγειο και μια ενδελεχή εξέταση της εξωτερικής διάστασης, εστιάζοντας στη συνεργασία με τρίτες χώρες (Τουρκία, Λιβύη και Νίγηρας), ενσωματώνοντας προβληματισμούς σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα και το προσφυγικό δίκαιο, καθώς και μια ανάλυση των επιπτώσεων των κονδυλίων στο πλαίσιο του Καταπιστευματικού Ταμείου για την Αφρική και της Διευκόλυνσης για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία. Κύριος στόχος είναι να δοκιμαστεί η ορθή εφαρμογή του ενωσιακού και του διεθνούς δικαίου, λαμβανομένων υπόψη των αυξημένων καταγγελιών για παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αδικαιολόγητη ποινικοποίηση και συνενοχή της ΕΕ σε αποτρόπαια εγκλήματα κατά μεταναστών στη θάλασσα, εγκλωβισμένων στη Λιβύη ή περιορισμένων στον Νίγηρα και την Τουρκία. Ο ρόλος των οργανισμών της ΕΕ (Frontex και EASO) αξιολογείται επίσης παράλληλα με τις διμερείς ή πολυμερείς πρωτοβουλίες που έχουν εγκρίνει τα κράτη μέλη, ενσωματώνοντας την αρχή της αλληλεγγύης ως οριζόντιο μέλημα.

Στο κεφάλαιο 2, αναλύεται η τρέχουσα κατάσταση της νομοθεσίας της ΕΕ στους τομείς της μετανάστευσης, του ασύλου και της επιστροφής, με ιδιαίτερη προσοχή στις ελλείψεις και τα διδάγματα που έχουν αντληθεί μέχρι σήμερα από την εφαρμογή. Καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν έχουν ακόμη εφαρμοστεί πραγματικά κοινά πρότυπα, ιδίως στον τομέα του ασύλου, όπου εξακολουθούν να υφίστανται διαφορές όσον αφορά τη διεκπεραίωση των αιτήσεων και τις υλικές συνθήκες υποδοχής στα κράτη μέλη, ενώ οι νόμιμοι δίαιροι εισόδου για σκοπούς ασύλου δεν έχουν εναρμονιστεί. Το πλαίσιο της ΕΕ για τη νόμιμη μετανάστευση παραμένει επίσης ελλιπές, καθώς πολλές κατηγορίες εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών (ΥΤΧ) δεν εμπίπτουν στο κεκτημένο της ΕΕ. Το νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο εισάγει αρκετές αμφιλεγόμενες προτάσεις στο πλαίσιο αυτό. Στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης, τα εθνικά συστήματα συνεχίζουν να λειτουργούν παράλληλα με εκείνα της ΕΕ, υπονομεύοντας την ομοιομορφία και την ασφάλεια δικαιου, ενώ η κινητικότητα των υπηκόων τρίτων χωρών σε ολόκληρη την ΕΕ παραμένει σε μεγάλο βαθμό ανύπαρκτη. Όσον αφορά την πολιτική ασύλου, διατηρούνται τα βασικά στοιχεία του συστήματος του Δουβλίνου, ενώ η προβλεπόμενη διαδικασία στα σύνορα κινδυνεύει να επιβαρύνει υπερβολικά τα κράτη μέλη στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και να παρεμποδίζει την πρόσβαση στην προστασία.

Το κεφάλαιο 3 παρέχει τη συνολική εικόνα στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, αξιολογώντας τις τάσεις όσον αφορά τη διέλευση των συνόρων και τις αιτήσεις ασύλου μέσω στατιστικών και ποιοτικών δεδομένων. Αξιολογεί τον εξελισσόμενο ρόλο των οργανισμών της ΕΕ όσον αφορά τις κοινές πρακτικές εφαρμογής, τον συντονισμό της συνεργασίας των κρατών μελών και την εμφάνιση νέων λειτουργιών παρακολούθησης, λαμβάνοντας υπόψη

¹ Το πλήρες κείμενο στα Αγγλικά: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621934/IPOL_STU\(2020\)621934_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621934/IPOL_STU(2020)621934_EN.pdf)



τον αντίκτυπο της αρχής της αλληλεγγύης και την επίπτωση της νόσου Covid-19 στις αντιδράσεις της ΕΕ και των κρατών μελών. Καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, παρά τη σημαντική μείωση των αιτήσεων ασύλου και των αφίξεων από το 2015, οι αντιδράσεις και ο διάλογος σχετικά με την κρίση εξακολουθούν να υφίστανται. Η αλληλεγγύη εξακολουθεί να βασίζεται στις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και δεν έχει ενσωματωθεί διαρθρωτικά στις κοινές πολιτικές της ΕΕ, ενώ η προσέγγιση της Επιτροπής στο Νέο Σύμφωνο δεν φαίνεται ικανή να επιλύσει τις τρέχουσες εντάσεις. Οι διευρυνόμενες αρμοδιότητες του Frontex και της EASO έχουν οδηγήσει σε σημαντικές αλλαγές στους τρόπους εφαρμογής των μέτρων για το άσυλο και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, εγείροντας ζητήματα σχετικά με την ανεξαρτησία, τις εκτελεστικές εξουσίες, τη λογοδοσία και τη συμμόρφωση με τα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία δεν έχουν αντιμετωπιστεί επαρκώς και τα οποία Covid-19 έχει επιδεινώσει.

Το κεφάλαιο 4 εξετάζει τις ικανότητες έρευνας και διάσωσης (SAR) στη Μεσόγειο, συμπεριλαμβανομένων των κοινών επιχειρήσεων *Poseidon* και *Themis* και των αποστολών EUNAVFORMED *Sophia* και *IRINI*. Ορίζει τις υποχρεώσεις ΕΔΠ βάσει του διεθνούς δικαίου και των ισοδύναμων διατάξεων του δικαίου της ΕΕ και αξιολογεί τον βαθμό στον οποίο η ΕΔΠ μπορεί να χαρακτηριστεί παράγοντας έλξης παράτυπης μετανάστευσης, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία για την ύπαρξη τέτοιας επίδρασης. Λαμβάνει υπόψη τα καθήκοντα παροχής βιοήθειας και διασφάλισης της αποβίβασης σε «ασφαλή τόπο», ορίζοντας ότι οι υποχρεώσεις στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο αυτό. Εξετάζονται επίσης οι καταγγελίες για παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, με ιδιαίτερη προσοχή στην ειδική συμβολή των φορέων της ΕΕ και τον προσδιορισμό της ασυμβατότητας των δράσεών τους με τα σχετικά πρότυπα. Τέλος, αξιολογείται η δυνατότητα εφαρμογής των επιλογών για έναν μηχανισμό αποβίβασης που πληροί τις απαιτήσεις του ενωσιακού και του διεθνούς δικαίου, με τη διενέργεια λεπτομερούς ανάλυσης των προτάσεων στο πλαίσιο του νέου συμφώνου και την αποκάλυψη των αδυναμιών του σχεδίου της Επιτροπής, που ενέχει τον κίνδυνο καθιέρωσης των υφιστάμενων αθέμιτων πρακτικών, αντί να συνεπάγεται μια ολοκληρωμένη απάντηση ΕΔΠ σε επίπεδο ΕΕ.

Το κεφάλαιο 5 διερευνά την ποινικοποίηση της ανθρωπιστικής βιοήθειας προς τους παράτυπους μετανάστες, και ιδίως όσους φθάνουν μέσω θαλάσσης. Το κεφάλαιο επικαιροποιεί προηγούμενες μελέτες σχετικά με το θέμα αυτό, καταγράφοντας τις εξελίξεις και λαμβάνοντας υπόψη τον κοινωνικό αντίκτυπο της ποινικοποίησης στους διασώστες, όσους διασώζονται και το ευρύ κοινό. Υιοθετεί μια ευρεία αντίληψη, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων ποινικής τιμωρίας, καθώς και άλλων περιοριστικών μέτρων, τα οποία περιορίζουν την ικανότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών να προβαίνουν σε επιχειρήσεις διάσωσης. Το συγκεκριμένο κεφάλαιο δείχνει ότι αυτό παραμένει ένα σημαντικό πολιτικό ζήτημα στο οποίο η Επιτροπή αδυνατεί να δεν προτίθεται να βάλει ένα τέλος. Αποκαλύπτονται οι ελλείψεις των κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής σχετικά με την οδηγία για την υποβοήθηση παράλληλα με τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι ΜΚΟ SAR στις καθημερινές τους δραστηριότητες, καταδεικνύοντας την ανάγκη για μια νομοθετική μεταρρύθμιση και για έναν αποτελεσματικό μηχανισμό παρακολούθησης και προσφυγής που θα προστατεύει τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών ως υπερασπιστές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Το κεφάλαιο 6 αφορά την εξωτερική διάσταση της πολιτικής για τη μετανάστευση και τα σύνορα, και ειδικότερα τη συνεργασία με τρίτες χώρες, η οποία διαδραματίζει καίριο ρόλο στο νέο σύμφωνο. Αξιολογεί το γενικό πλαίσιο, χαρτογραφώντας τις προτεραιότητες και τις κύριες στρατηγικές της ΕΕ και τις επιπτώσεις τους. Δίνει έμφαση στον αντίκτυπο που έχουν στα ανθρώπινα δικαιώματα οι υφιστάμενες και οι αναπτυσσόμενες μορφές συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένης της χρηματοδοτικής στήριξης. Το κεφάλαιο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα ανεπίσημα εργαλεία μη δεσμευτικού δικαίου διαβρώνουν την εκτελεστότητα των νομικών υποχρεώσεων, υποβαθμίζουν τη δημοκρατική λογοδοσία και γενικά υπονομεύουν το κράτος δικαίου, ιδίως τα δικαιώματα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και χρηστής διοίκησης, καθώς και την αρχή της θεσμικής ισορροπίας, υπονομεύοντας τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής του. Η ανάλυση καθοδηγείται από τρεις περιπτωσιολογικές μελέτες: τη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας· τη συνεργασία με τη Λιβύη· και τη συνεργασία της ΕΕ με τον Νίγηρα, η οποία αποκαλύπτει την έντονη

εστίαση στην καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης. Με τον τρόπο αυτό δεν δίνεται επαρκής προσοχή στα ανθρώπινα δικαιώματα (άρθρα 205 της ΣΛΕΕ και 51 του ΧΘΔ) και στους στόχους της αναπτυξιακής πολιτικής (άρθρο 208 της ΣΛΕΕ) και της ανθρωπιστικής βοήθειας (άρθρο 214 της ΣΛΕΕ), γεγονός που απειλεί να βλάψει τη συνοχή της εξωτερικής πολιτικής και να οδηγήσει σε δυσπιστία εκ μέρους των εξωτερικών εταίρων, μειώνοντας τελικά την ικανότητα της ΕΕ να αντιμετωπίσει τα βαθύτερα αίτια της παράτυπης μετανάστευσης.

Στο κεφάλαιο 7 συνοψίζονται τα πορίσματα και διατυπώνονται 45 συστάσεις σχετικά με: (1) την υφιστάμενη κατάσταση· (2) τις εν εξελίξει διαπραγματεύσεις· (3) τις μελλοντικές πρωτοβουλίες· (4) την επίλυση διαφορών· και (5) τον έλεγχο του προϋπολογισμού. Η γενική σύσταση είναι να παρακολουθεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται, υλοποιείται και μεταρρυθμίζεται το δίκαιο και η πολιτική της ΕΕ στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων, ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση των υποχρεώσεων του πρωτογενούς δικαίου (ιδίως των θεμελιωδών δικαιωμάτων), ο σεβασμός της θεσμικής ισορροπίας και της κατανομής των αρμοδιοτήτων, η θέσπιση επαρκών μηχανισμών παρακολούθησης και λογοδοσίας (με την επιφύλαξη ειδικού ρόλου για το Κοινοβούλιο), και ότι ούτε η Covid-19 ούτε η συνεργασία με τρίτες χώρες χρησιμοποιούνται για την άρση βασικών μέτρων προστασίας. Υπό το πρίσμα αυτό, οι προτάσεις του νέου συμφώνου χρειάζονται αναθεώρηση για την πλήρη ευθυγράμμιση με τα θεμελιώδη δικαιώματα και την αρχή της αλληλεγγύης· θα πρέπει να καθιερωθεί ανεξάρτητη παρακολούθηση των δραστηριοτήτων SAR/ανάσχεσης στη Μεσόγειο, καθώς και της ποινικοποίησής τους· πρέπει να αναπτυχθούν μόνιμες και επαρκείς ικανότητες έρευνας και διάσωσης από την ΕΕ/τα κράτη μέλη για να συμπληρωθούν οι προσπάθειες της ιδιωτικής ναυτιλίας και των ΜΚΟ· η ανθρωπιστική βοήθεια πρέπει να απαξιωθεί πλήρως και αδιαμφισβήτητα· όλες οι εξωτερικές δράσεις της ΕΕ που έχουν αντίκτυπο στη μετανάστευση, συμπεριλαμβανομένης της χρηματοδότησης, θα πρέπει να εγκρίνονται σύμφωνα με ένα «ολοκληρωμένο σύστημα συμμόρφωσης» που θα καλύπτει ολόκληρο τον κύκλο διατύπωσης-εφαρμογής-αναθεώρησης, το οποίο θα περιλαμβάνει την εκτίμηση κινδύνου, την παρακολούθηση, την υποβολή εκθέσεων, την αξιολόγηση και ρήτρες αναστολής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και δεν περιλαμβάνει προϋποθέσεις για τη διαχείριση της μετανάστευσης· το Κοινοβούλιο θα πρέπει να κάνει πλήρη χρήση των δημοσιονομικών εξουσιών του και των εξουσιών επίλυσης διαφορών για να διασφαλίζει τη συμμόρφωση με τα σχετικά πρότυπα.

Ρήτρα αποποίησης ευθύνης και δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας Οι απόψεις που εκφράζονται στο παρόν έγγραφο αποτελούν αποκλειστική ευθύνη των συντακτών και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκην την επίσημη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Επιτρέπεται η αναπαραγωγή και η μετάφραση για μη εμπορικούς σκοπούς υπό την προϋπόθεση ότι γίνεται μενεία της πηγής και ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ενημερωθεί και του έχει αποσταλεί αντίγραφο. © Ευρωπαϊκή Ένωση, Ιούνιος 2021
Εικόνα εξωφύλλου που χρησιμοποιείται βάσει άδειας από την Adobe Stock.com

Εξωτερικοί συντάκτες: Violeta MORENO-LAX, Jennifer ALLSOPP, Evangelia (Lilian) TSOURDI ; Philippe DE BRUYCKER, Andreina DE LEO

Αρμόδιος διαχειριστής έρευνας: Marion SCHMID-DRÜNER
Στοιχεία επικοινωνίας: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Βοηθός σύνταξης: Monika Laura LAZARUK

Το παρόν έγγραφο είναι διαθέσιμο στο διαδίκτυο στην ακόλουθη διεύθυνση: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses

PE 694.413

Έντυπη μορφή ISBN 978-92-846-8291-1 | doi:10.2861/589103 | QA-09-21-240-EL-C
Σε PDF ISBN 978-92-846-8296-6 | doi:10.2861/188286 | QA-09-21-240-EL-N