



Πολιτική ασύλου

Σκοπός της πολιτικής ασύλου της ΕΕ είναι να προσφέρει το κατάλληλο καθεστώς σε οποιονδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας σε ένα από τα κράτη μέλη και να διασφαλίσει τη συμμόρφωση με την αρχή της μη επαναπροώθησης. Για τον σκοπό αυτόν, η Ένωση καταβάλλει προσπάθειες για τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου.

Νομική βάση

- Άρθρα 67 παράγραφος 2, 78 και 80 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ),
- άρθρο 18 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στόχοι

Στόχος της ΕΕ είναι η ανάπτυξη κοινής πολιτικής στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας, προκειμένου να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιονδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας έχει ανάγκη διεθνούς προστασίας, καθώς και η διασφάλιση ότι θα τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή πρέπει να συμμορφώνεται προς τη Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων, της 28ης Ιουλίου 1951, και με το Πρωτόκολλό της, της 31ης Ιανουαρίου 1967. Ούτε η ΣΛΕΕ ούτε ο Χάρτης παρέχουν ορισμό των όρων «άσυλο» και «πρόσφυγας», αλλά παραπέμπουν ρητά και τα δύο στη σύμβαση της Γενεύης και στο Πρωτόκολλό της.

Επιτεύγματα

A. Η συμβολή της Συνθήκης του Άμστερνταμ και της Συνθήκης της Νίκαιας

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1993, η προηγούμενη διακυβερνητική συνεργασία στον τομέα του ασύλου εντάχθηκε στο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ. Ως βασικός παράγοντας, το Συμβούλιο συνέδεσε την Επιτροπή με τις εργασίες του και ενημέρωνε το Κοινοβούλιο για τις πρωτοβουλίες του στο θέμα του ασύλου. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) δεν είχε αρμοδιότητα σε ζητήματα ασύλου.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, του 1999, ανέθεσε νέες αρμοδιότητες στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, επιτρέποντάς τους να καταρτίζουν νομοθετικά κείμενα στον τομέα του ασύλου με τη χρήση ενός συγκεκριμένου θεσμικού μηχανισμού: μια πενταετή μεταβατική περίοδο με από κοινού δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής και των κρατών μελών και απόφαση με ομοφωνία από το Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με το



Κοινοβούλιο. Το ΔΕΕ απέκτησε επίσης δικαιοδοσία σε ορισμένα θέματα. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεπε επίσης ότι, μετά την ολοκλήρωση αυτού του πρώτου πενταετούς σταδίου, το Συμβούλιο μπορούσε να αποφασίσει ότι θα εφαρμόζεται η συνήθης διαδικασία της συναπόφασης και συνεπώς θα λαμβάνει πλέον τις αποφάσεις του με ειδική πλειοψηφία. Το Συμβούλιο εξέδωσε σχετική απόφαση στα τέλη του 2004 και η διαδικασία συναπόφασης (που τώρα είναι γνωστή ως συνήθης νομοθετική διαδικασία) εφαρμόστηκε από το 2005.

Με την έγκριση του προγράμματος του Τάμπερε, τον Οκτώβριο του 1999, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε ότι η εφαρμογή ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος θα πρέπει να πραγματοποιηθεί σε δύο στάδια: η θέσπιση κοινών ελάχιστων προτύπων σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο έπρεπε να οδηγήσει σε μια κοινή διαδικασία και ενιαίο καθεστώς για εκείνους στους οποίους χορηγείται άσυλο, ισχύουσα σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση σε μακροπρόθεσμη βάση.

Αυτό είχε ως αποτέλεσμα το «πρώτο στάδιο» του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ) από το 1999 έως το 2004, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεων ασύλου (για την αντικατάσταση της διεθνούς/διακυβερνητικής Σύμβασης του Δουβλίνου, του 1990), το οποίο περιλάμβανε τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Δακτυλοσκόπησης (Euodac) για την αποθήκευση και την αντιπαραβολή δεδομένων δακτυλικών αποτυπωμάτων. Καθορίζει επίσης κοινά ελάχιστα πρότυπα στα οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν σε σχέση με την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, τον καθορισμό των δικαιωμάτων διεθνούς προστασίας και τη φύση της παρεχόμενης προστασίας, καθώς και τις διαδικασίες για τη χορήγηση και την ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Περαιτέρω νομοθεσία κάλυπτε την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής.

Τον Νοέμβριο του 2004, το πρόγραμμα της Χάγης ζητούσε να εγκριθούν έως το τέλος του 2010 οι πράξεις και τα μέτρα του δεύτερου σταδίου, τονίζοντας τη βούληση της ΕΕ να υπερβεί τα ελάχιστα πρότυπα και να αναπτύξει μια ενιαία διαδικασία ασύλου που θα περιλαμβάνει κοινές εγγυήσεις και ένα ενιαίο καθεστώς για εκείνους στους οποίους χορηγείται προστασία. Το 2008, με το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο η προθεσμία αυτή μεταφέρθηκε στο 2012.

B. Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ στα τέλη Δεκεμβρίου του 2009, άλλαξε την κατάσταση, μετατοπίζοντας τον προσανατολισμό των μέτρων για το άσυλο από τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων στη δημιουργία ενός κοινού συστήματος που θα περιλαμβάνει ενιαίο καθεστώς και ενιαίες διαδικασίες.

Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής στοιχεία:

- ενιαίο καθεστώς ασύλου,
- ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας,
- κοινό σύστημα προσωρινής προστασίας,
- κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας,



- κριτήρια και μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης,
- προδιαγραφές σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής,
- σύμπραξη και συνεργασία με τρίτες χώρες.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ ορίζει επίσης ρητά ότι οι πολιτικές μετανάστευσης διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο επίπεδο των οικονομικών βαρών. Οι ενέργειες της ΕΕ για το άσυλο θα πρέπει, εφόσον είναι απαραίτητο, να περιλαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για να εξασφαλίζεται η εφαρμογή της εν λόγω αρχής. Η Συνθήκη μεταβάλλει επίσης σημαντικά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε θέματα ασύλου, μέσω της καθιέρωσης της συναπόφασης ως της συνήθους διαδικασίας. Επιπλέον, βελτιώθηκαν σημαντικά οι ρυθμίσεις για τον δικαστικό έλεγχο, για τον οποίο είναι αρμόδιο το ΔΕΕ. Οι προδικαστικές προσφυγές μπορούν πλέον να ασκούνται από κάθε δικαστήριο κράτους μέλους και όχι μόνο από τα εθνικά δικαστήρια τελευταίου βαθμού δικαιοδοσίας, όπως ίσχυε στο παρελθόν. Αυτό επέτρεψε τη δημιουργία μεγαλύτερου όγκου νομολογίας του Δικαστηρίου στον τομέα του ασύλου.

Στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 10 Δεκεμβρίου 2009 για την περίοδο 2010-2014, επιβεβαιώνεται ο στόχος της δημιουργίας «ενός κοινού χώρου προστασίας και αλληλεγγύης, βάσει κοινής διαδικασίας ασύλου και ομοιόμορφου καθεστώτος για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται διεθνής προστασία». Υπογραμμίζεται επίσης η ανάγκη να προαχθεί πραγματική αλληλεγγύη με τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες πιέσεις, καθώς και ο σημαντικός ρόλος που θα πρέπει να διαδραματίσει η νέα Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO).

Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή είχε υποβάλει τις προτάσεις της για το δεύτερο στάδιο του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) ήδη από το 2008-2009, οι διαπραγματεύσεις προχώρησαν με βραδύ ρυθμό. Ως εκ τούτου, το «δεύτερο στάδιο» του ΚΕΣΑ εγκρίθηκε μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, με αλλαγή προσανατολισμού από τις ελάχιστες προδιαγραφές σε κοινή διαδικασία ασύλου, βάσει ενός ενιαίου καθεστώτος προστασίας.

Γ. Κύριες υφιστάμενες νομικές πράξεις και τρέχουσες προσπάθειες μεταρρύθμισης

Εκτός από την αναδιατυπωμένη [οδηγία για τις ελάχιστες απαιτήσεις](#), η οποία τέθηκε σε ισχύ στα τέλη Ιανουαρίου 2012, οι άλλες αναδιατυπωμένες νομοθετικές πράξεις τέθηκαν σε ισχύ μόλις τον Ιούλιο του 2013 (ο [κανονισμός Eurodac](#): ο [κανονισμός Δουβλίνο III](#): η [οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής](#): και η [οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου](#)), με αποτέλεσμα η καθυστερημένη μεταφορά τους, στα μέσα Ιουλίου 2015, να συμπέσει με την κορύφωση της μεταναστευτικής κρίσης. Τον Ιούνιο του 2014 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθόρισε τους [στρατηγικούς προσανατολισμούς](#) του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (βλ. άρθρο 68 ΣΛΕΕ) για τα προσεχή έτη, με βάση την [ανακοίνωση της Επιτροπής](#), του Μαρτίου του 2014, και την πρόοδο που έχει επιτευχθεί από το πρόγραμμα της Στοκχόλμης. Σε αυτές τις κατευθυντήριες γραμμές επισημαίνεται ότι



η πλήρης μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και η αποτελεσματική εφαρμογή του ΚΕΣΑ αποτελούν απόλυτη προτεραιότητα.

Λόγω της μεταναστευτικής πίεσης από το 2014, η Επιτροπή εξέδωσε το [Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση](#), τον Μάιο του 2015 (4.2.3), το οποίο πρότεινε διάφορα μέτρα για την αντιμετώπιση των εν λόγω πιέσεων, μεταξύ άλλων με την προσέγγιση των κέντρων πρώτης υποδοχής, που καθιερώθηκε μεταξύ της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (πρώην Frontex) και του Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Συνεργασία στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου (Ευρωπόλ), που εργάζονται επιτόπου με τα κράτη μέλη που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή για την ταχεία ταυτοποίηση, καταχώριση και λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων των εισερχόμενων μεταναστών. Η προσέγγιση των κέντρων πρώτης υποδοχής έχει επίσης ως στόχο να συμβάλει στην εφαρμογή των μηχανισμών επείγουσας μετεγκατάστασης 160 000 ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Οι μηχανισμοί αυτοί προτάθηκαν από την Επιτροπή για την υποστήριξη της Ιταλίας και της Ελλάδας και εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο στις [14 Σεπτεμβρίου](#) και στις [22 Σεπτεμβρίου 2015](#), μετά από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο. Η απόφαση του Συμβουλίου επικυρώθηκε αργότερα από το Δικαστήριο με την [απόφασή του](#) στις 6 Σεπτεμβρίου 2017. Η μετεγκατάσταση αποτελεί απλώς μηχανισμό για την εφαρμογή στην πράξη της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών που προβλέπεται στο άρθρο 80 της ΣΛΕΕ. Ωστόσο, οι ρυθμοί μετεγκατάστασης ήταν [χαμηλότεροι από ό,τι αναμενόταν](#) και οι μετεγκαταστάσεις έχουν εφαρμοστεί με αργούς ρυθμούς.

Το ευρωπαϊκό θεματολόγιο για τη μετανάστευση καθορίζει επίσης περαιτέρω μέτρα προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, τα οποία παρουσιάστηκαν σε δύο δέσμες νομοθετικών προτάσεων τον Μάιο και τον Ιούλιο του 2016 και βρίσκονται τώρα υπό συζήτηση μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Το σύνολο των νομοθετικών πρωτοβουλιών αποσκοπούν στη βελτίωση, μεταξύ άλλων, του ΚΕΣΑ, προτείνοντας άμεσα εφαρμόσιμους κανονισμούς αντί οδηγιών (εκτός από τις συνθήκες υποδοχής, που θα παραμείνουν στο πλαίσιο μιας οδηγίας και εκκρεμεί η εφαρμογή τους στο εθνικό δίκαιο) και καλύπτουν τα εξής:

- μέτρα για την απλούστευση, αποσαφήνιση και συντόμευση [διαδικασιών χορήγησης ασύλου](#), την καθιέρωση κοινών εγγυήσεων για τους αιτούντες άσυλο και την διασφάλιση αυστηρότερων κανόνων για την καταπολέμηση των καταχρήσεων, συμπεριλαμβανομένου ενός κοινού καταλόγου ασφαλών χωρών καταγωγής, που είχε προταθεί αρχικά ως [χωριστός κανονισμός](#). Στις 25 Απριλίου 2018, η επιτροπή πολιτικών ελευθεριών, δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων (LIBE) του Κοινοβουλίου ενέκρινε την [έκθεσή της](#) η οποία χρησιμεύει ως εντολή διαπραγμάτευσης.
- τον προσδιορισμό εκείνων που πληρούν τις προϋποθέσεις για διεθνή προστασία (βλ. [οδηγία για την αναγνώριση](#)), για να επιτευχθεί μεγαλύτερη σύγκλιση των ποσοστών αναγνώρισης και των μορφών προστασίας, συμπεριλαμβανομένων πιο περιοριστικών διατάξεων όσον αφορά την επιβολή κυρώσεων για τις δευτερογενείς μετακινήσεις των αιτούντων και την υποχρεωτική επανεξέταση του καθεστώτος, ακόμη και για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες. Η επιτροπή LIBE ενέκρινε



την [έκθεσή της](#) στις 15 Ιουνίου 2017. Στα μέσα του 2018, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατέληξαν σε πολιτική συμφωνία. Ωστόσο, η συμφωνία δεν έτυχε επαρκούς στήριξης από τα κράτη μέλη^[1].

- τις [συνθήκες υποδοχής](#), τα πιο αμφιλεγόμενα σημεία των οποίων είναι η περίοδος αναμονής για τους αιτούντες διεθνή προστασία ώστε να έχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας και η τιμωρητική προσέγγιση της Επιτροπής για την αποτροπή των αιτούντων από το να μεταβούν σε κράτος μέλος που δεν είναι αρμόδιο για την επεξεργασία της αίτησης ασύλου τους. Η επιτροπή LIBE ενέκρινε την [έκθεσή της](#) σχετικά με την πρόταση στις 25 Απριλίου 2017. Στις 17 Μαΐου 2018, η Ολομέλεια έδωσε την έγκρισή του, ώστε η έκθεση να χρησιμεύσει ως εντολή για την έναρξη διοργανικών διαπραγματεύσεων. Στα μέσα του 2018, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατέληξαν σε προσωρινή συμφωνία. Ωστόσο, οι διαπραγματεύσεις μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη.
- τη μεταρρύθμιση του [κανονισμού του Δουβλίνου](#), ο οποίος ορίζει τα κριτήρια για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας (κατ' αρχήν η πρώτη χώρα εισόδου). Η πρόταση διατηρεί το ισχύον κριτήριο στο σύστημα του Δουβλίνου, συμπληρώνοντάς το με έναν διορθωτικό μηχανισμό κατανομής για να απαλλάσσει τα κράτη μέλη που υφίστανται δυσανάλογες πιέσεις· ως εκ τούτου, [η πρόταση της Επιτροπής, του Σεπτεμβρίου 2015](#), για κανονισμό σχετικά με μόνιμο μηχανισμό μετεγκατάστασης σε περίπτωση κρίσης, κατά την εφαρμογή του συστήματος του Δουβλίνου, βρίσκεται προς το παρόν σε εκκρεμότητα στο Συμβούλιο. Ομοίως, η προηγούμενη [πρόταση για την τροποποίηση του κανονισμού του Δουβλίνου](#), όσον αφορά τη διάταξη σχετικά με το αρμόδιο κράτος μέλος για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας ασυνόδευτων ανηλίκων οι οποίοι δεν έχουν συγγενείς στο έδαφος των κρατών μελών, έχει αποσυρθεί και το περιεχόμενό της περιλαμβάνεται στην τρέχουσα πρόταση Δουβλίνο III. Η επιτροπή LIBE ενέκρινε την [έκθεσή της](#) στις 19 Οκτωβρίου 2017, την οποία επιβεβαίωσε η ολομέλεια ως εντολή για τη διεξαγωγή διοργανικών διαπραγματεύσεων.
- την αναθεώρηση της [βάσης δεδομένων δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο \(Eurodac\)](#), ώστε να συμπεριλάβει τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι δεν έχουν ζητήσει διεθνή προστασία και έχει διαπιστωθεί ότι διαμένουν παράτυπα στην ΕΕ, παρέχοντας τη δυνατότητα των αρχών επιβολής του νόμου να έχουν πρόσβαση στην βάση δεδομένων, και τη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων παιδιών από την ηλικία των έξι, ώστε να διευκολύνεται ο εντοπισμός και η επανένωση οικογενειών. Η επιτροπή LIBE του Κοινοβουλίου έλαβε το πράσινο φως από την ολομέλεια για την έναρξη διοργανικών διαπραγματεύσεων με βάση την [έκθεσή της](#), της 30ής Μαΐου 2017, σχετικά με την πρόταση. Οι διαπραγματεύσεις με το Συμβούλιο άρχισαν στα τέλη Σεπτεμβρίου 2017 και το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατέληξαν σε μερική προσωρινή συμφωνία τον Ιούνιο του 2018.
- τη μετατροπή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο από υποστηρικτικό οργανισμό της ΕΕ, σε έναν πλήρως ολοκληρωμένο [οργανισμό](#)

[1]<https://www.consilium.europa.eu/media/37402/st15252-en18.pdf>



[της ΕΕ για το άσυλο](#) (ΟΕΕΑ), ο οποίος θα είναι αρμόδιος για τη διευκόλυνση της λειτουργίας του ΚΕΣΑ, εξασφαλίζοντας τη σύγκλιση στην αξιολόγηση των αιτήσεων ασύλου σε ολόκληρη την ΕΕ και την παρακολούθηση της επιχειρησιακής και τεχνικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, περιλαμβανομένης της παροχής βοήθειας στα κράτη μέλη για την εκπαίδευση εθνικών εμπειρογνομόνων. Το Κοινοβούλιο ενέκρινε την [έκθεσή του](#) σχετικά με την πρόταση στις 8 Δεκεμβρίου 2016, και στα μέσα Ιουνίου 2017 επιτεύχθηκε ευρεία προσωρινή συμφωνία με το Συμβούλιο. Τον Σεπτέμβριο του 2018, η Επιτροπή υπέβαλε [τροποποιημένη πρόταση](#) για την ενίσχυση της ΕΕΑΑ με περισσότερο προσωπικό, εργαλεία και οικονομικά μέσα, ώστε να διασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη θα μπορούν να βασίζονται, ανά πάσα στιγμή, σε πλήρη επιχειρησιακή στήριξη της ΕΕ.

- ένα [πλαίσιο της Ένωσης για την επανεγκατάσταση](#), που θα προβλέπει κοινούς κανόνες της ΕΕ σχετικά με την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένης της οικονομικής υποστήριξης των προσπαθειών των κρατών μελών για την επανεγκατάσταση, συμπληρώνοντας έτσι τα ισχύοντα ad hoc πολυμερή και εθνικά προγράμματα επανεγκατάστασης. Η επιτροπή LIBE ενέκρινε την [έκθεσή της](#) σχετικά με την πρόταση στις 12 Οκτωβρίου 2017, και της δόθηκε εντολή για τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων με το Συμβούλιο.

Η [οδηγία του 2001 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας](#) σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισμένων εξακολουθεί να είναι σε ισχύ αλλά δεν έχει εφαρμοστεί ποτέ μέχρι σήμερα, ούτε καν κατά την κορύφωση της μεταναστευτικής κρίσης, πιθανότατα λόγω της ασάφειας των όρων της και των εντάσεων μεταξύ των κρατών μελών στο Συμβούλιο σχετικά με την κατανομή των βαρών.

Δ. Η εξωτερική διάσταση

Η [Συνολική Προσέγγιση για τη Μετανάστευση και την Κινητικότητα](#) (ΣΠΜΚ), που θεσπίστηκε από την Επιτροπή το 2011, αποτελεί το γενικό πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση και το άσυλο. Η ΣΠΜΚ καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ διεξάγει τους διαλόγους πολιτικής και συνεργάζεται με τρίτες χώρες, με βάση σαφώς καθορισμένες προτεραιότητες. Ενσωματώνεται στη συνολική εξωτερική δράση της ΕΕ και περιλαμβάνει την αναπτυξιακή συνεργασία. Κύριοι στόχοι της είναι η καλύτερη οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, η πρόληψη και καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης, η μεγιστοποίηση του αναπτυξιακού αντίκτυπου της μετανάστευσης και της κινητικότητας και η προώθηση της διεθνούς προστασίας.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και η Τουρκία κατέληξαν σε συμφωνία τον Μάρτιο του 2016 με στόχο τη μείωση της ροής παράτυπων μεταναστών μέσω της Τουρκίας προς την Ευρώπη. Σύμφωνα με τη [Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας](#), όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες και αιτούντες άσυλο που φτάνουν στα ελληνικά νησιά από την Τουρκία και των οποίων οι αιτήσεις ασύλου έχουν κριθεί अपαράδεκτες θα πρέπει να επιστρέφουν στην Τουρκία. Για κάθε Σύρο που επιστρέφει στην Τουρκία, ένας άλλος Σύρος θα επανεγκαθίσταται στην ΕΕ, με αντάλλαγμα την περαιτέρω ελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων για τους τούρκους πολίτες και την καταβολή ποσού ύψους 6 δισ. ευρώ στο πλαίσιο της Διευκόλυνσης για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία, έως το τέλος του 2018. Σύμφωνα με την [έκθεση προόδου όσον αφορά την εφαρμογή του ευρωπαϊκού θεματολογίου](#)



[για τη μετανάστευση](#) του Μαΐου 2018, η Δήλωση εξακολουθεί να διαδραματίζει βασικό ρόλο ώστε να διασφαλιστεί ότι η μεταναστευτική πρόκληση στην Ανατολική Μεσόγειο αντιμετωπίζεται αποτελεσματικά. Ωστόσο, η έκθεση τονίζει ότι εξακολουθούν να υφίστανται αδυναμίες: ειδικότερα, ο αργός ρυθμός εξέτασης των αιτήσεων ασύλου στην Ελλάδα εξακολουθεί να περιορίζει τις επιστροφές στην Τουρκία.

Σε παγκόσμιο επίπεδο, τον Σεπτέμβριο του 2016 η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών ενέκρινε ομόφωνα τη [Διακήρυξη της Νέας Υόρκης για τους πρόσφυγες και τους μετανάστες](#), μια πολιτική διακήρυξη ορόσημο, που αποσκοπεί στη βελτίωση του τρόπου με τον οποίο η διεθνής κοινότητα να ανταποκρίνεται στις μεγάλες μετακινήσεις προσφύγων και μεταναστών, καθώς και στην αντιμετώπιση των παρατεταμένων προσφυγικών καταστάσεων. Ως εκ τούτου, δύο παγκόσμια σύμφωνα πρόκειται να εγκριθούν το 2018 για τους πρόσφυγες και άλλους μετανάστες. Η Διακήρυξη της Νέας Υόρκης προσδιορίζει ένα πλαίσιο ολοκληρωμένης αντιμετώπισης του προσφυγικού (CRRF), με συγκεκριμένα μέτρα για την ελάφρυνση της πίεσης στις χώρες υποδοχής, την ενίσχυση της αυτάρκειας των προσφύγων, τη διεύρυνση της πρόσβασης σε λύσεις τρίτων χωρών και τη βελτίωση των συνθηκών που επικρατούν στις χώρες προέλευσης, ούτως ώστε να είναι δυνατή για τους πρόσφυγες η επιστροφή με ασφαλή και αξιοπρεπή τρόπο. Στο πλαίσιο της παρακολούθησης της Διακήρυξης της Νέας Υόρκης του 2016, η Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες θα προτείνει ένα «παγκόσμιο σύμφωνο για τους πρόσφυγες» στην ετήσια έκθεσή της προς τη Γενική Συνέλευση του 2018.

Κατά τη σύνοδο της ολομέλειας, του Απριλίου 2018, [το Κοινοβούλιο έκρινε ότι η ΕΕ και τα κράτη μέλη της πρέπει να αναλάβουν ηγετικό ρόλο](#) στις τρέχουσες συζητήσεις σε παγκόσμιο επίπεδο, με σκοπό να υπάρξει συμφωνία επί των δύο συμφώνων, ιδίως λαμβάνοντας υπόψη την απόφαση των ΗΠΑ να αποχωρήσει από τις διαπραγματεύσεις.

Ε. Διαθέσιμη χρηματοδότηση για τις πολιτικές ασύλου

Το βασικό χρηματοδοτικό μέσο στον προϋπολογισμό της ΕΕ στον τομέα του ασύλου είναι το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME). Τα κονδύλια του TAME για την περίοδο 2014-2020 αυξήθηκαν από 3,31 δισ. ευρώ σε 6,6 δισ. ευρώ. Για τον επόμενο μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027, η Επιτροπή προτείνει να αυξηθεί και πάλι η χρηματοδότηση στο πλαίσιο του νέου Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης (TAM) κατά 51%, σε 10,4 δισ. ευρώ, μεταξύ άλλων με την ενίσχυση και την ανάπτυξη όλων των πτυχών του ΚΕΣΑ, συμπεριλαμβανομένης της εξωτερικής του διάστασης. Άλλα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ, όπως το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) ([2.3.2](#)), το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (ΤΕΒΑ) ([2.3.9](#)) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) ([3.1.2](#)) επίσης διαθέτουν κεφάλαια, κυρίως για την υποστήριξη της ένταξης των προσφύγων και των μεταναστών, παρά το γεγονός ότι τα σχετικά κονδύλια που τους χορηγούνται δεν καταχωρίζεται πλέον χωριστά στις σχετικές γραμμές του προϋπολογισμού και, ως εκ τούτου, το ύψος τους δεν είναι σαφές.

Ομοίως, οι αρχικές πιστώσεις προς την ΕΑΣΟ (τον μελλοντικό Οργανισμό της ΕΕ για το Άσυλο (ΟΕΕΑ)) για την περίοδο 2014-2020 έχουν αυξηθεί από 109 εκατομμύρια ευρώ σε 456 εκατομμύρια ευρώ. Για να είναι έτοιμη να παράσχει στο μέλλον



πλήρη επιχειρησιακή στήριξη για τις διαδικασίες ασύλου, η Επιτροπή πρότεινε προϋπολογισμό ύψους 1,25 δισ. ευρώ για την περίοδο 2021-2027.

Εκτός του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ), αλλά στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΕΕ, υπάρχουν καταπιστευματικά ταμεία για εξωτερικές δράσεις, όπως το Καταπιστευματικό Ταμείο Έκτακτης Ανάγκης για την Αφρική (1,8 δισ. ευρώ) για να βοηθήσει χώρες στην Αφρική στους τομείς της διαχείρισης της μετανάστευσης και των συνοριακών ελέγχων, το Περιφερειακό Καταπιστευματικό Ταμείο της ΕΕ που δημιουργήθηκε για την αντιμετώπιση της κρίσης στη Συρία (500 εκατ. ευρώ) και η Διευκόλυνση για τους πρόσφυγες στην Τουρκία (3 δισεκατομμύρια ευρώ για το 2016-2017 και 3 δισεκατομμύρια ευρώ για το 2018-2019).

Τέλος, εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ), ύψους 30,5 δισ. ευρώ, εκ των οποίων 2,2 δισ. ευρώ διατέθηκαν για το Καταπιστευματικό Ταμείο Έκτακτης Ανάγκης για την Αφρική, επικεντρώνεται στην εξάλειψη της φτώχειας και την υλοποίηση του Θεματολογίου του 2030 για τη βιώσιμη ανάπτυξη, αλλά κατά τα τελευταία έτη χρησιμοποιείται ολοένα και περισσότερο για τη χρηματοδότηση της αντιμετώπισης της μετανάστευσης.

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ανέκαθεν υποστήριζε σθεναρά ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, σύμφωνα με τις νομικές δεσμεύσεις της Ένωσης. Το Κοινοβούλιο έχει επίσης ζητήσει τον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης και την προστασία των ευάλωτων ομάδων.

Το [ψήφισμα του Κοινοβουλίου, της 12ης Απριλίου 2016](#), σχετικά με την κατάσταση στην περιοχή της Μεσογείου και την ανάγκη για μια ολιστική προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά τη μετανάστευση προσφέρει μια γενική επισκόπηση των βασικών θέσεων του Κοινοβουλίου και των ανησυχιών του όσον αφορά το ζήτημα του ασύλου.

Το Κοινοβούλιο έχει ζητήσει τη θέσπιση αξιόπιστων και δίκαιων διαδικασιών, οι οποίες να εφαρμόζονται αποτελεσματικά και να βασίζονται στην αρχή της μη επαναπρώθησης. Έχει επισημάνει την ανάγκη να αποφευχθεί τυχόν μείωση των επιπέδων προστασίας ή της ποιότητας της υποδοχής και να διασφαλιστεί ο δικαιότερος επιμερισμός του βάρους που επωμίζονται τα κράτη μέλη τα οποία βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Το Κοινοβούλιο ζητεί από τα κράτη μέλη να αξιοποιήσουν τις υπάρχουσες δυνατότητες για τη χορήγηση θεωρήσεων ανθρωπιστικού χαρακτήρα και θεωρεί ότι τα πρόσωπα που ζητούν διεθνή προστασία πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να υποβάλλουν αιτήσεις σε οποιοδήποτε προξενείο ή πρεσβεία για μια ευρωπαϊκή θεώρηση για ανθρωπιστικούς λόγους και, ως εκ τούτου, ζητεί την τροποποίηση του ενωσιακού κώδικα θεωρήσεων.

Κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, απαιτούνται περαιτέρω μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου θα αποτελέσει ένα πραγματικά ενιαίο σύστημα· είναι αναγκαία μια συνολική αξιολόγηση της εφαρμογής του. Το Κοινοβούλιο επεσήμανε τη σημασία της αμοιβαίας αναγνώρισης από τα κράτη μέλη όχι μόνο των αρνητικών, αλλά και των θετικών αποφάσεων για τη χορήγηση ασύλου.

Το Κοινοβούλιο έχει υπογραμμίσει ότι η κράτηση θα πρέπει να επιτρέπεται μόνο σε έκτακτες περιπτώσεις, προσδιορισμένες με ιδιαίτερη σαφήνεια, και ότι πρέπει



να υπάρχει η δυνατότητα άσκησης ένδικων μέσων. Υποστηρίζει τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο.

Όσον αφορά τις σχέσεις με τρίτες χώρες, στο πλαίσιο της [Συνολικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας](#), το Κοινοβούλιο ζήτησε την εντατικοποίηση των προσπαθειών ανάπτυξης ικανοτήτων και των δραστηριοτήτων επανεγκατάστασης, που θα πρέπει να πραγματοποιούνται από κοινού με τρίτες χώρες που φιλοξενούν μεγάλους προσφυγικούς πληθυσμούς. Το Κοινοβούλιο εξέφρασε την άποψη ότι η συνεργασία με τρίτες χώρες θα πρέπει να εστιάζει στην αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων των παράνομων μεταναστευτικών ροών προς την Ευρώπη.

Το Κοινοβούλιο μπορεί, επίσης, να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του ΔΕΕ. Το μέσο αυτό χρησιμοποιήθηκε με επιτυχία (βλ. την [απόφαση του ΔΕΕ, της 6ης Μαΐου 2008](#)) για την ακύρωση των διατάξεων σχετικά με τις ρυθμίσεις για την έγκριση του κοινού καταλόγου των τρίτων χωρών που θεωρούνται ως ασφαλείς χώρες καταγωγής και των ασφαλών τρίτων χωρών στην Ευρώπη, που προβλέπεται στην οδηγία 2005/85/ΕΚ.

Διαβάστε περισσότερα για το θέμα αυτό:

- [Το μεταναστευτικό στην Ευρώπη](#)
- [Η μεταναστευτική κρίση στην Ευρώπη](#)
- [Η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ](#)

Ina Sokolska
05/2019

