Η μετανάστευση είναι και θα εξακολουθήσει να είναι ένα από τα καθοριστικά ζητήματα για την Ευρώπη για τις προσεχείς δεκαετίες. Οι υποκείμενες τάσεις στην οικονομική ανάπτυξη, την κλιματική αλλαγή, την παγκοσμιοποίηση στις μεταφορές και επικοινωνίες, τον πόλεμο και την αστάθεια στις γειτονικές περιοχές, όλα σημαίνουν ότι οι άνθρωποι θα εξακολουθήσουν να επιδιώκουν να έλθουν εδώ — για καταφύγιο, για μια καλύτερη ζωή ή ακολουθώντας τη στενή τους οικογένεια. Οι ευρωπαϊκές χώρες θα εξακολουθήσουν να τηρούν σταθερή στάση όσον αφορά την εκπλήρωση της νομικής και ηθικής τους δέσμευσης προς όσους χρειάζονται προστασία από πολέμους και διώξεις. Και, καθώς η δική τους δημογραφική κατάσταση εξελίσσεται, θα χρειαστεί να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες και τα οφέλη που προσφέρει η προσέλκυση ξένων ταλέντων και δεξιοτήτων.

Στο πλαίσιο της συνεχιζόμενης απόκρισης στην εν εξελίξει μεταναστευτική και προσφυγική κρίση, η Επιτροπή υπέβαλε, στις 10 Φεβρουαρίου, έκθεση[[1]](#footnote-1) σχετικά με τις δράσεις προτεραιότητας που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού θεματολογίου για τη μετανάστευση[[2]](#footnote-2), με στόχο να αντιμετωπισθεί η άμεση πρόκληση της αποκατάστασης της τάξης στη διαδρομή Ανατολικής Μεσογείου / Δυτικών Βαλκανίων. Μετά τις συνεδριάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 18ης-19ης Φεβρουαρίου και της 17ης-18ης Μαρτίου και τη συνεδρίαση των Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων της 7ης Μαρτίου[[3]](#footnote-3), η Επιτροπή θα συνεχίσει να παρέχει στήριξη στα κράτη μέλη για την εφαρμογή όλων των συμφωνηθέντων στοιχείων για την αναχαίτιση των άτακτων παράτυπων μεταναστευτικών ροών, την προστασία των εξωτερικών μας συνόρων και τη διασφάλιση της ακεραιότητας του χώρου Σένγκεν, συμπεριλαμβανομένων ιδίως των αποφάσεων σχετικά με τη μετεγκατάσταση, τα κέντρα πρώτης υποδοχής και τα μέτρα για την εξασφάλιση της επιστροφής και επανεισδοχής, με ταυτόχρονη εξασφάλιση της αποτελεσματικής πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου για τα άτομα που χρειάζονται διεθνή προστασία.

Η εφαρμογή των ισχυόντων κανόνων και η βελτίωση της λειτουργίας των υφιστάμενων εργαλείων και μηχανισμών είναι καίριας σημασίας για την επανάκτηση του ελέγχου της παρούσας κατάστασης. Ταυτόχρονα όμως, όπως επισημάνθηκε στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 18ης-19ης Φεβρουαρίου και της 17ης-18ης Μαρτίου[[4]](#footnote-4), είναι καιρός να σημειωθεί πρόοδος όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του ισχύοντος πλαισίου της ΕΕ, ώστε να εξασφαλίζει μια ανθρώπινη και αποτελεσματική πολιτική ασύλου. Υπάρχουν σημαντικές διαρθρωτικές αδυναμίες και ελλείψεις στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης, τις οποίες η κρίση κατέστησε εμφανείς. Η ΕΕ πρέπει τώρα να δημιουργήσει τα εργαλεία για την καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, σύμφωνα με την προσέγγιση που περιγράφεται στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση.

Ο γενικός στόχος είναι η μετάβαση από ένα σύστημα, το οποίο λόγω σχεδιασμού ή πλημμελούς εφαρμογής αναθέτει δυσανάλογη ευθύνη σε ορισμένα κράτη μέλη και ενθαρρύνει ανεξέλεγκτες και παράτυπες μεταναστευτικές ροές, προς ένα δικαιότερο σύστημα που προσφέρει ομαλούς και ασφαλείς διαύλους προς την ΕΕ για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν προστασίας ή που μπορούν να συμβάλουν στην οικονομική ανάπτυξη της ΕΕ. Η ΕΕ χρειάζεται ένα εύρωστο και αποτελεσματικό σύστημα για τη βιώσιμη διαχείριση της μετανάστευσης στο μέλλον, το οποίο να είναι δίκαιο για τις κοινωνίες υποδοχής και τους πολίτες της ΕΕ, καθώς και για τους υπηκόους τρίτων χωρών και τις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Το σύστημα αυτό, για να λειτουργεί, πρέπει να είναι ολοκληρωμένο και να στηρίζεται στις αρχές της υπευθυνότητας και της αλληλεγγύης.

Κατά τους τελευταίους μήνες, έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικά βήματα για την αποφασιστική αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και την αποτελεσματικότερη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Είναι ουσιαστικής σημασίας να έχει εκδοθεί το αργότερο έως τον Ιούνιο ο προτεινόμενος κανονισμός για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή[[5]](#footnote-5), ώστε αυτή να μπορέσει να αρχίσει να λειτουργεί κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού. Προχωρεί επίσης η εφαρμογή των σχεδίων δράσης κατά της λαθραίας διακίνησης μεταναστών[[6]](#footnote-6) και για την επιστροφή[[7]](#footnote-7), ως προς τα οποία όλοι οι αρμόδιοι οργανισμοί και τα κράτη μέλη έχουν επιταχύνει τις εργασίες τους στον τομέα αυτό.

Αλλά η μείωση των παράτυπων ροών προς την Ευρώπη και στο εσωτερικό της, καθώς και η προστασία των εξωτερικών μας συνόρων, μπορούν να πραγματοποιηθούν αποτελεσματικά, μόνον εάν εξετάσουμε το μεταναστευτικό φαινόμενο σε μια ευρεία και ολοκληρωμένη προοπτική: αυτό σημαίνει ότι πρέπει ταυτόχρονα να διευρυνθούν οι νόμιμοι και ασφαλείς δίαυλοι προς την Ευρώπη, να βελτιωθούν η χρήση και η εφαρμογή των υφιστάμενων μέσων νόμιμης μετανάστευσης, να ενισχυθεί το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, καθώς και να συνεχισθεί η αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της μετανάστευσης. Αν θέλουμε να βελτιώσουμε τον τρόπο με τον οποίο διαχειριζόμαστε την μετανάστευση, πρέπει να γίνουμε καλύτεροι στην προσέλκυση των δεξιοτήτων και των ταλέντων που θα χρειαστούμε στο μέλλον και στην αξιοποίηση των οφελών που προσφέρει η μετανάστευση, εξασφαλίζοντας την ουσιαστική ένταξη και συμμετοχή όλων στην κοινωνία υποδοχής, προσφύγων ή νόμιμων μεταναστών.

Από κοινού με τα άλλα μέτρα σύμφωνα με το ευρωπαϊκό θεματολόγιο για τη μετανάστευση, η παρούσα ανακοίνωση προσδιορίζει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν προς την κατεύθυνση μιας πιο ανθρώπινης, δίκαιης και αποδοτικής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, καθώς και της καλύτερης διαχείρισης της πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση.

**I.**  **Προς μια εύρωστη και βιώσιμη κοινή πολιτική ασύλου**

**I.1** **Εγγενείς αδυναμίες του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου σε καιρούς μεταναστευτικής κρίσης**

Η μαζική και ανεξέλεγκτη άφιξη μεταναστών και αιτούντων άσυλο το 2015 άσκησε πιέσεις όχι μόνο στα συστήματα ασύλου πολλών κρατών μελών, αλλά και στο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου στο σύνολό του. Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου συνίσταται σε ένα νομικό πλαίσιο που καλύπτει όλες τις πτυχές της διαδικασίας ασύλου και έναν οργανισμό υποστήριξης — την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), με σκοπό την εφαρμογή του νομικού πλαισίου και τη διευκόλυνση της πρακτικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Η κρίση έχει αποκαλύψει αδυναμίες στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του συστήματος, και ειδικότερα των «ρυθμίσεων του Δουβλίνου».

Ο κανονισμός του Δουβλίνου[[8]](#footnote-8) θεσπίζει τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας. Τα άτομα τα οποία επιδιώκουν ή στα οποία έχει χορηγηθεί προστασία δεν έχουν δικαίωμα να επιλέξουν το κράτος μέλος στο οποίο επιθυμούν να εγκατασταθούν. Εάν το κράτος μέλος στο οποίο οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν την αίτηση για άσυλο δεν είναι υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση, αυτοί θα πρέπει να μεταφερθούν στο αρμόδιο κράτος μέλος.

Το σύστημα του Δουβλίνου δεν σχεδιάστηκε ώστε να διασφαλίζει τη βιώσιμη κατανομή της ευθύνης για τους αιτούντες άσυλο σε όλη την ΕΕ, μια αδυναμία που κατέστη εμφανής στην παρούσα κρίση. Το κύριο κριτήριο στην πράξη για την κατανομή της ευθύνης για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου είναι η παράτυπη είσοδος μέσω του εδάφους ενός κράτους μέλους. Η χρησιμοποίηση αυτού του κριτηρίου βασίστηκε στην παραδοχή ότι θα πρέπει να υπάρχει σύνδεση μεταξύ της κατανομής της ευθύνης στον τομέα του ασύλου και της τήρησης από τα κράτη μέλη των υποχρεώσεών τους όσον αφορά την προστασία των εξωτερικών συνόρων. Ωστόσο, η ικανότητα των κρατών μελών να ελέγχουν αποτελεσματικά τις παράτυπες εισροές στα εξωτερικά σύνορα εξαρτάται σε κάποιο βαθμό από τη συνεργασία με τρίτες χώρες. Εκτός αυτού, η πείρα των τελευταίων ετών έχει καταδείξει ότι, ειδικά σε περιπτώσεις μαζικής εισροής από συγκεκριμένες μεταναστευτικές οδούς, το ισχύον σύστημα αναθέτει την ευθύνη, εκ του νόμου, για τη συντριπτική πλειονότητα των αιτούντων άσυλο σε περιορισμένο αριθμό μεμονωμένων κρατών μελών, κατάσταση η οποία θα εξαντλούσε τις ικανότητες οποιουδήποτε κράτους μέλους. Το γεγονός αυτό εξηγεί επίσης εν μέρει τον λόγο για τον οποίο κατά τα τελευταία έτη παρατηρήθηκε αυξανόμενη αδιαφορία για τους κανόνες της ΕΕ. Οι μετανάστες, επίσης, συχνά αρνούνται να υποβάλουν αιτήσεις ασύλου ή να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις εξακρίβωσης της ταυτότητας στο κράτος μέλος πρώτης άφιξης, στη συνέχεια δε μετακινούνται στο κράτος μέλος στο οποίο επιθυμούν να εγκατασταθούν και υποβάλλουν αίτηση ασύλου εκεί. Αυτές οι δευτερογενείς μετακινήσεις είχαν ως αποτέλεσμα πολλές αιτήσεις ασύλου να υποβάλλονται σε κράτη μέλη που δεν είναι τα κράτη μέλη του πρώτου σημείου εισόδου, γεγονός που με τη σειρά του οδήγησε πολλά κράτη μέλη στο να επαναφέρουν τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα για να διαχειριστούν τις εισροές.

Αλλά ακόμη και πριν από την παρούσα κρίση σημειώθηκαν σοβαρές ελλείψεις όσον αφορά την εφαρμογή του κανονισμού του Δουβλίνου κατά τρόπον ώστε, ακόμη και με αποτελεσματικότερη και αυστηρότερη εφαρμογή από όλα τα κράτη μέλη των ισχυουσών διατάξεων και με συμπληρωματικά μέτρα για να αποτρέπονται οι δευτερογενείς μετακινήσεις, υπάρχει μεγάλη πιθανότητα να παραμείνει το σημερινό σύστημα μη βιώσιμο ενόψει της συνεχιζόμενης μεταναστευτικής πίεσης[[9]](#footnote-9). Στα προβλήματα συγκαταλέγονται οι δυσκολίες συγκέντρωσης και συμφωνίας σε αποδεικτικά στοιχεία που αποδεικνύουν την ευθύνη ενός κράτους μέλους για την εξέταση της αίτησης ασύλου, οδηγώντας ως εκ τούτου σε αύξηση του αριθμού απορριπτόμενων αιτημάτων για αποδοχή της μεταφοράς αιτούντων. Ακόμη και όταν τα κράτη μέλη αποδέχονται αιτήματα μεταφοράς, μόνο το ένα τέταρτο περίπου των περιπτώσεων αυτών καταλήγει σε πραγματικές μεταφορές, και, μετά την ολοκλήρωση της μεταφοράς, συχνές είναι οι περιπτώσεις δευτερογενών μετακινήσεων πίσω στο κράτος μέλος που προβαίνει στη μεταφορά. Η αποτελεσματικότητα του συστήματος υπονομεύεται περαιτέρω από τους ισχύοντες κανόνες, οι οποίοι προβλέπουν τη μετάθεση της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα. Έτσι, αν ο αιτών διαφεύγει για αρκετό χρονικό διάστημα σε ένα κράτος μέλος χωρίς να μεταφερθεί, αυτό το κράτος μέλος θα καταστεί τελικά υπεύθυνο.

Ένα περαιτέρω εμπόδιο για την αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος του Δουβλίνου είναι συνέπεια της δυσχέρειας μεταφοράς των αιτούντων σε κράτη μέλη με συστημικές ελλείψεις σε κρίσιμες πτυχές των διαδικασιών ασύλου ή των συνθηκών υποδοχής. Η ουσιαστική αναστολή των μεταφορών βάσει του κανονισμού του Δουβλίνου προς την Ελλάδα από το 2011 έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα κρίσιμη αδυναμία του συστήματος, ιδίως λόγω του μεγάλου αριθμού μεταναστών που φθάνουν στην Ελλάδα κατά τους τελευταίους μήνες[[10]](#footnote-10).

Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου χαρακτηρίζεται επίσης από διαφορές στη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο, μεταξύ άλλων και όσον αφορά τη διάρκεια των διαδικασιών ασύλου ή τις συνθήκες υποδοχής στα κράτη μέλη, γεγονός το οποίο με τη σειρά του ενθαρρύνει τις δευτερογενείς μετακινήσεις. Οι αποκλίσεις αυτές απορρέουν εν μέρει από τις διατάξεις συχνά διακριτικής ευχέρειας που περιλαμβάνονται στην ισχύουσα οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου[[11]](#footnote-11) και στην οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής[[12]](#footnote-12). Επιπλέον, ενώ η οδηγία για τις ελάχιστες απαιτήσεις[[13]](#footnote-13) καθορίζει τις απαιτήσεις για την αναγνώριση και την προστασία που πρέπει να παρέχονται σε επίπεδο ΕΕ, στην πράξη τα ποσοστά αναγνώρισης διαφέρουν, μερικές φορές σημαντικά, μεταξύ των κρατών μελών[[14]](#footnote-14). Υπάρχει επίσης έλλειψη επαρκούς σύγκλισης όσον αφορά την απόφαση για χορήγηση είτε του καθεστώτος πρόσφυγα (που πρέπει να δίνεται σε πρόσωπα που διώκονται) είτε του καθεστώτος επικουρικής προστασίας (που πρέπει να δίνεται σε πρόσωπα που εγκαταλείπουν τη χώρα τους λόγω του κινδύνου σοβαρής βλάβης, μεταξύ άλλων και λόγω ένοπλης σύγκρουσης) για τους αιτούντες από συγκεκριμένη χώρα καταγωγής. Η απόκλιση αυτή έχει επίσης ενθαρρύνει τις δευτερογενείς μετακινήσεις, όπως και οι διαφορές όσον αφορά τη διάρκεια των αδειών διαμονής, καθώς και την πρόσβαση στην κοινωνική πρόνοια και την οικογενειακή επανένωση.

Η ΕΕ διαθέτει ένα από τα πιο προστατευτικά και γενναιόδωρα συστήματα ασύλου στον κόσμο και η χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας στα κράτη μέλη της ΕΕ έχει στην πράξη σχεδόν πάντοτε οδηγήσει σε μόνιμη εγκατάσταση στην ΕΕ, ενώ ο αρχικός και κύριος σκοπός του ήταν να παρέχει προστασία μόνο για το χρονικό διάστημα κατά το οποίο εξακολουθεί να υφίσταται ο κίνδυνος δίωξης ή σοβαρής βλάβης. Όταν αλλάξουν οι συνθήκες στη χώρα καταγωγής ή η κατάσταση του αιτούντος, δεν χρειάζεται πλέον προστασία. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι η οδηγία για τις ελάχιστες απαιτήσεις περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με την παύση του καθεστώτος, επί του παρόντος δεν χρησιμοποιούνται συστηματικά στην πράξη.

Η Επιτροπή, στηριζόμενη στις άμεσες προτεραιότητες που προσδιορίζονται στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση, έχει λάβει οικονομικά, νομικά[[15]](#footnote-15) και επιχειρησιακά μέτρα για την καλύτερη εφαρμογή των κανόνων του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, όπως αναφέρεται λεπτομερέστερα στην ανακοίνωση της 10ης Φεβρουαρίου 2016. Ειδικότερα, η Επιτροπή πρότεινε τα δύο προσωρινά προγράμματα μετεγκατάστασης λόγω κρίσης που συμφωνήθηκαν τον Σεπτέμβριο, τα οποία προβλέπουν την μεταβίβαση της ευθύνης για ορισμένους αιτούντες άσυλο από την Ιταλία και την Ελλάδα σε άλλα κράτη μέλη.

Είναι επιτακτική ανάγκη τα μέτρα αυτά να εφαρμοσθούν πλήρως και ταχέως για την αντιμετώπιση των άμεσων προκλήσεων. Η Ένωση πρέπει να επιτύχει, μέσω συντονισμένης δράσης όλων των κρατών μελών και με την πλήρη στήριξη της Επιτροπής και των οργανισμών της Ένωσης, την ορθή εφαρμογή του ισχύοντος νομικού πλαισίου, προκειμένου να εδραιωθούν η σταθερότητα και η τάξη στη λειτουργία του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Ταυτόχρονα, η ΕΕ πρέπει να αντλήσει διδάγματα από την παρούσα κρίση και να αρχίσει να αντιμετωπίζει τις εγγενείς αδυναμίες της μακροπρόθεσμα. Είναι, επομένως, αναγκαία η ανάληψη δράσης για τη διασφάλιση ενός ανθρώπινου, δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος για το μέλλον.

**I.2 Αντιμετώπιση των διαρθρωτικών ελλείψεων: πέντε προτεραιότητες**

Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή θεωρεί ότι υπάρχουν πέντε τομείς προτεραιότητας στους οποίους το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο διαρθρωτικής βελτίωσης.

*Προτεραιότητες*

α) Καθιέρωση ενός βιώσιμου και δίκαιου συστήματος προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για τους αιτούντες άσυλο

*Στόχος:* Προσαρμογή του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου ώστε να ανταπεξέρχεται καλύτερα στην άφιξη μεγάλου αριθμού αιτούντων άσυλο / προσφύγων σε συγκεκριμένα σημεία εισόδου και να εξασφαλίζει υψηλό βαθμό αλληλεγγύης και δίκαιη κατανομή της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών μέσω δίκαιης κατανομής των αιτούντων άσυλο.

*Δράσεις:* Η Επιτροπή θα προτείνει τροποποίηση του κανονισμού του Δουβλίνου είτε με εξορθολογισμό και συμπλήρωσή του με έναν διορθωτικό μηχανισμό ισότιμης αντιμετώπισης είτε με μετάβαση σε ένα νέο σύστημα βασιζόμενο σε κλείδα κατανομής.

β) Ενίσχυση του συστήματος Eurodac

*Στόχος:* Να υποστηριχθεί η εφαρμογή του κανονισμού του Δουβλίνου και να διευκολυνθεί η καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης.

*Δράσεις:* Η Επιτροπή θα προτείνει προσαρμογή του συστήματος Eurodac, ώστε να αντικατοπτρίζονται οι αλλαγές του μηχανισμού του Δουβλίνου, και επέκταση του σκοπού του πέραν του ασύλου.

γ) Επίτευξη μεγαλύτερης σύγκλισης στο σύστημα ασύλου της ΕΕ

*Στόχος:* Να ενισχυθούν και να εναρμονιστούν περαιτέρω οι κανόνες του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, ώστε να διασφαλιστεί η ίση μεταχείριση σε ολόκληρη την ΕΕ και να περιοριστούν οι αθέμιτοι παράγοντες προσέλκυσης ατόμων στην ΕΕ.

 *Δράσεις:* Η Επιτροπή θα προτείνει ένα νέο κανονισμό για τη θέσπιση ενιαίας κοινής διαδικασίας για το άσυλο στην ΕΕ και την αντικατάσταση της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, ένα νέο κανονισμό για τις ελάχιστες απαιτήσεις ασύλου που θα αντικαταστήσει την οδηγία για τις ελάχιστες απαιτήσεις και στοχοθετημένες τροποποιήσεις της οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής.

δ) Αποφυγή δευτερογενών μετακινήσεων εντός της ΕΕ

*Στόχος:* Να διασφαλιστεί ότι η λειτουργία του μηχανισμού του Δουβλίνου δεν διαταράσσεται από καταχρήσεις και την αναζήτηση του ευνοϊκότερου κράτους υποδοχής από τους αιτούντες άσυλο και τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας.

*Δράσεις:* Η Επιτροπή θα συμπεριλάβει ενισχυμένα διαδικαστικά μέτρα στις προτάσεις της στο πλαίσιο των νέων κανονισμών για τις διαδικασίες ασύλου και για τις ελάχιστες απαιτήσεις ασύλου, καθώς και της οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής, με σκοπό την αποθάρρυνση και την επιβολή κυρώσεων για παράτυπες μετακινήσεις προς άλλα κράτη μέλη.

ε) Μια νέα εντολή για την Υπηρεσία της ΕΕ για το άσυλο

*Στόχος:* Να διευκολυνθεί η λειτουργία του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και του αναθεωρημένου μηχανισμού κατανομής του Δουβλίνου, να αναπτυχθούν στοχευμένες δράσεις σε βασικούς τομείς και να εξασφαλιστεί πιο εναρμονισμένη αξιολόγηση των αναγκών προστασίας σε όλα τα κράτη μέλη.

*Δράσεις:* Η Επιτροπή θα προτείνει τροποποίηση της εντολής της ΕΥΥΑ, ώστε να μπορεί να διαδραματίσει νέο ρόλο εφαρμογής της πολιτικής, καθώς και ενισχυμένο επιχειρησιακό ρόλο, και να χορηγεί επαρκείς οικονομικούς πόρους και νομικά μέσα για τον σκοπό αυτό.

**α) *Ένα βιώσιμο και δίκαιο σύστημα προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεων ασύλου***

Ο κανονισμός του Δουβλίνου θεσπίζει τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας. Σκοπός τους είναι να εξασφαλίσουν την ταχεία πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στη διαδικασία παροχής ασύλου και την εξέταση αίτησης επί της ουσίας από ένα και μόνο, σαφώς προσδιορισμένο, κράτος μέλος. Οι εν λόγω στόχοι εξακολουθούν να ισχύουν. Η εναλλακτική λύση — να εξετάζονται οι αιτήσεις των αιτούντων άσυλο από τα κράτη μέλη της επιλογής αυτών — θα λειτουργούσε ως παράγων έλξης, ακόμη και αν υπήρχαν εντελώς ισότιμοι όροι μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο και τη διεκπεραίωση των αιτήσεών τους. Δεν θα ήταν επίσης συμβατή με το πνεύμα αλληλεγγύης ή τη δίκαιη κατανομή των ευθυνών. Η ανάγκη για τέτοια κριτήρια και μηχανισμούς προβλέπεται από τη Συνθήκη.

Η Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει, κατά προτεραιότητα, πρόταση για τη μεταρρύθμιση του συστήματος του Δουβλίνου. Σ’ αυτό το στάδιο θα πρέπει να εξεταστούν δύο κύριες επιλογές για τη μεταρρύθμιση του προσδιορισμού της ευθύνης βάσει του συστήματος του Δουβλίνου. Στο πλαίσιο και των δύο επιλογών, τα κράτη μέλη του πρώτου σημείου εισόδου θα πρέπει να ταυτοποιούν, να καταχωρούν όλους τους μετανάστες και να λαμβάνουν τα δακτυλικά τους αποτυπώματα , καθώς και να μεριμνούν για την επιστροφή εκείνων που δεν χρήζουν προστασίας. Επιπλέον, ως μία ακόμη εκδήλωση αλληλεγγύης, πρέπει να εξεταστεί η χρηματοδότηση της ΕΕ όσον αφορά και τις δύο επιλογές. Δεδομένου ότι οι δύο αυτές επιλογές αποσκοπούν στην αντιμετώπιση καταστάσεων μαζικής εισροής, θα μπορούσε επίσης να εξετασθεί η κατάργηση της οδηγίας για την παροχή προσωρινής προστασίας[[16]](#footnote-16).

* *Επιλογή 1: Συμπλήρωση του παρόντος συστήματος με έναν διορθωτικό μηχανισμό ισότιμης αντιμετώπισης*

Στο πλαίσιο αυτής της επιλογής, τα ισχύοντα κριτήρια για την κατανομή της ευθύνης ουσιαστικά θα διατηρηθούν, αλλά το σύστημα θα συμπληρωθεί με έναν διορθωτικό μηχανισμό ισότιμης αντιμετώπισης, με βάση μια κλείδα κατανομής, που θα προβλέπει προσαρμογές της κατανομής υπό ορισμένες συνθήκες. Η εν λόγω επιλογή θα διατηρήσει τη σύνδεση της κατανομής της ευθύνης στον τομέα του ασύλου με την τήρηση από τα κράτη μέλη των υποχρεώσεών τους όσον αφορά την προστασία των εξωτερικών συνόρων, αλλά θα επιτρέψει να αντιμετωπίζονται πιο αποτελεσματικά οι καταστάσεις μαζικής εισροής μέσω μεμονωμένων κρατών μελών και να εξασφαλίζεται δικαιότερη μεταχείριση μεταξύ κρατών μελών. Ο διορθωτικός μηχανισμός θα μπορούσε να συνδυαστεί με τροπολογίες στον κανονισμό του Δουβλίνου για να καταστήσει αποτελεσματικότερες τις διαδικασίες, ιδίως με τη διαγραφή των ρητρών παύσης της ευθύνης.

Ο συμπληρωματικός διορθωτικός μηχανισμός θα μπορούσε να προκύψει από το πρόγραμμα μετεγκατάστασης λόγω κρίσης, το οποίο είχε προταθεί από την Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του περασμένου έτους[[17]](#footnote-17), θα ενεργοποιείται δε σε καταστάσεις που μπορούν να υπονομεύσουν την εφαρμογή του κανονισμού του Δουβλίνου λόγω έντονων πιέσεων χαρακτηριζόμενων από μαζική και δυσανάλογη εισροή υπηκόων τρίτων χωρών η οποία επιβαρύνει σημαντικά το σύστημα ασύλου ενός κράτους μέλους. Θα μπορούσε να εξετασθεί κατά πόσον η ενεργοποίηση του συμπληρωματικού μηχανισμού θα πρέπει επίσης να συνδέεται με την προηγούμενη ενεργοποίηση της επιχειρησιακής ενίσχυσης των εξωτερικών συνόρων από τη μελλοντική Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή[[18]](#footnote-18).

Για να υποστηριχθεί αποτελεσματικά ένα κράτος μέλος που αντιμετωπίζει σημαντική εισροή μεταναστών, θα μπορούσαν να εξεταστούν προσαρμογές του συμπληρωματικού μηχανισμού που πρότεινε η Επιτροπή το προηγούμενο έτος. Ειδικότερα, για να μετριαστεί τυχόν αθέμιτη μεταχείριση στην κατανομή μεταξύ των κρατών μελών, η μετεγκατάσταση θα μπορούσε να προβλεφθεί αμέσως μόλις ο αριθμός των αιτούντων άσυλο σε συγκεκριμένο κράτος μέλος φθάσει σε ένα προκαθορισμένο όριο. Το όριο αυτό θα μπορούσε, για παράδειγμα, να καθοριστεί κατά τέτοιον τρόπο ώστε η μετεγκατάσταση να πραγματοποιείται μόνο όταν ο αριθμός των αιτούντων άσυλο που έχει κατανεμηθεί σε συγκεκριμένο κράτος μέλος υπερβαίνει κατά πολύ τον αριθμό που θα προέκυπτε από την κατανομή των αιτούντων άσυλο σε ολόκληρη την ΕΕ βάσει ορισμένων αντικειμενικών κριτηρίων. Μια άλλη προσαρμογή θα μπορούσε να επιτρέπει τη μετεγκατάσταση κάθε αιτούντος για τον οποίο υπάρχει εύλογη πιθανότητα να τύχει διεθνούς προστασίας[[19]](#footnote-19), και όχι μόνο εκείνων που ανήκουν σε εθνικότητες με ποσοστό αναγνώρισης τουλάχιστον 75%.

* *Επιλογή 2: Ένα νέο σύστημα κατανομής των αιτήσεων ασύλου στην ΕΕ βάσει μιας κλείδας κατανομής*

Σύμφωνα με ένα νέο σύστημα κατανομής των αιτήσεων ασύλου στην ΕΕ, ο καθορισμός της ευθύνης δεν θα συνδέεται κατά το μεγαλύτερο μέρος με το κράτος μέλος υποβολής της πρώτης αίτησης ή της παράτυπης εισόδου. Αντιθέτως, η ευθύνη θα κατανέμεται κατά κύριο λόγο με βάση μια κλείδα κατανομής που θα αντικατοπτρίζει το σχετικό μέγεθος, τον πλούτο και την ικανότητα απορρόφησης των κρατών μελών[[20]](#footnote-20). Ως εκ τούτου, θα απαιτούσε θεμελιώδη αλλαγή του ισχύοντος συστήματος. Ωστόσο, ορισμένα κριτήρια — ιδίως οικογενειακοί δεσμοί ή δεσμοί εξάρτησης, το συμφέρον του παιδιού και η κατοχή θεώρησης ή άδειας διαμονής — θα υπερίσχυαν, όπως συμβαίνει επί του παρόντος, της εφαρμογής της κλείδας κατανομής και θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε αντίστοιχη μείωση του αριθμού που κατανέμεται στο κράτος μέλος βάσει της εν λόγω κλείδας. Επιπλέον, όταν η ευθύνη ενός κράτους μέλους έχει καθοριστεί οριστικά, το εν λόγω κράτος μέλος θα είναι πλέον το μόνο υπεύθυνο για να εξετάσει αίτηση συγκεκριμένου αιτούντος, αποτρέποντας, ως εκ τούτου, τις δευτερογενείς μετακινήσεις και επιτρέποντας να συντομεύονται οι διαδικασίες και να καθίστανται πιο αποτελεσματικές.

Σε αντίθεση με την επιλογή 1, οι περισσότεροι αιτούντες θα κατανέμονται απευθείας, βάσει της κλείδας κατανομής, σε άλλο κράτος μέλος εφόσον υποβάλουν σχετική αίτηση σε οποιαδήποτε χώρα της ΕΕ. Τα κράτη μέλη υποβολής της πρώτης αίτησης, ωστόσο, θα είναι υπεύθυνα για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου π.χ. από αιτούντες προερχόμενους από χώρες καταγωγής τις οποίες η ΕΕ έχει χαρακτηρίσει ως ασφαλείς ώστε να διευκολύνεται η ταχεία επιστροφή τους και να διατηρείται η σύνδεση με τις υποχρεώσεις των κρατών μελών όσον αφορά την προστασία των εξωτερικών συνόρων. Διάφορες παραλλαγές της επιλογής αυτής είναι δυνατές, στο πλαίσιο των οποίων θα ανατίθεται μεγαλύτερη ή μικρότερη ευθύνη στο κράτος μέλος, στο οποίο υποβάλλεται η αίτηση, να ελέγχει εάν εφαρμόζονται τα επιτακτικά κριτήρια, όπως το κατά πόσον ο αιτών διατηρεί οικογενειακούς δεσμούς σε άλλο κράτος μέλος. Μια εναλλακτική λύση θα ήταν να διενεργείται ο εν λόγω έλεγχος από το κράτος μέλος στο οποίο υποβάλλεται η αίτηση· μια άλλη λύση θα ήταν να διενεργείται ο έλεγχος μόνο στο κράτος μέλος στο οποίο έγινε η κατανομή βάσει της κλείδας κατανομής.

* *Μακροπρόθεσμη προοπτική*

Όπως επισημάνθηκε ήδη στο ευρωπαϊκό θεματολόγιο για τη μετανάστευση, μακροπρόθεσμα, θα μπορούσε να εξεταστεί η δυνατότητα μεταβίβασης της ευθύνης για την εξέταση των αιτήσεων παροχής ασύλου από εθνικό επίπεδο σε επίπεδο ΕΕ, για παράδειγμα με τη μετατροπή της ΕΥΥΑ σε υπηρεσία λήψης αποφάσεων σε πρώτο βαθμό σε επίπεδο ΕΕ, που θα διαθέτει εθνικά παραρτήματα σε κάθε κράτος μέλος, καθώς και με τη δημιουργία μιας δομής προσφυγών σε επίπεδο ΕΕ. Στο πλαίσιο μίας τέτοιας προσέγγισης, τα κράτη μέλη θα συνεχίσουν να είναι υπεύθυνα για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, μόλις τους αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα, οι οποίοι θα κατανεμηθούν σε αυτά βάσει μιας κλείδας κατανομής, όπως προτείνεται ανωτέρω.

Έτσι θα δημιουργηθεί μια ενιαία και κεντρική διαδικασία λήψης αποφάσεων, σε πρωτοβάθμιο στάδιο και στο στάδιο προσφυγής, και θα εξασφαλιστεί η πλήρης εναρμόνιση των διαδικασιών, καθώς και η συνεπής αξιολόγηση των αναγκών προστασίας σε επίπεδο ΕΕ. Η κατανομή των αιτούντων άσυλο μεταξύ των κρατών μελών βάσει μιας κλείδας κατανομής θα διασφαλίσει παράλληλα την ίση κατανομή των ευθυνών για τη φροντίδα τους. Εκτός από το ότι απαιτεί μεγάλη θεσμική αλλαγή, θα πρέπει να διατεθούν και σημαντικοί πόροι σ’ αυτούς τους νέους φορείς της ΕΕ για το άσυλο για την διεκπεραίωση του πολύ υψηλού αριθμού αιτήσεων που εξετάζουν επί του παρόντος οι αρχές των κρατών μελών[[21]](#footnote-21). Μια τέτοια εκτεταμένη λύση θα ήταν, επομένως, δύσκολο να προβλεφθεί βραχυπρόθεσμα ή μεσοπρόθεσμα.

***β)*** ***Ενίσχυση του συστήματος Eurodac***

Το σύστημα Eurodac και τα δακτυλικά αποτυπώματα που αποθηκεύονται στην εν λόγω βάση δεδομένων χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη ως αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με το ότι ο αιτών διεθνή προστασία ή ο παράτυπος μετανάστης ήταν παρών σε ένα κράτος μέλος πριν από την άφιξή του σε ένα άλλο, ώστε να υποστηρίζεται η εφαρμογή του κανονισμού του Δουβλίνου. Η Επιτροπή θα προτείνει την προσαρμογή του συστήματος Eurodac, έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι μεταβολές του μηχανισμού του Δουβλίνου, για να διασφαλίζεται ότι παρέχει τα δακτυλικά αποτυπώματα που χρειάζεται για να λειτουργεί.

Επιπλέον, είναι σημαντικό να επεκταθεί το πεδίο του Eurodac πέραν του ασύλου λαμβανομένων υπόψη των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη στην αποτελεσματική παρακολούθηση παράτυπων εισόδων στα εξωτερικά σύνορα και των μεταγενέστερων μετακινήσεων. Το Eurodac μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να ενισχύσει ουσιαστικά την ικανότητα των κρατών μελών να εντοπίζουν παράτυπους μετανάστες στην ΕΕ μέσω της αποθήκευσης δεδομένων δακτυλικών αποτυπωμάτων για όλες τις κατηγορίες και συγκρίσεων με όλα τα αποθηκευμένα δεδομένα.

Η Επιτροπή θα προτείνει να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής του Eurodac ως μέσου συμβολής στην καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης, παρέχοντας τη δυνατότητα να χρησιμοποιείται το σύστημα για τη διευκόλυνση της επιστροφής των παράτυπων μεταναστών. Προς τούτο, το Eurodac θα χρησιμοποιείται ως μέσο για την επιτάχυνση της ταυτοποίησης και της έκδοσης νέων εγγράφων για τους μετανάστες, ενώ θα καταστήσει δυνατή την καλύτερη εκτίμηση των κινδύνων διαφυγής, ενισχύοντας έτσι την αποτελεσματικότητα και την ταχύτητα των διαδικασιών επιστροφής και επανεισδοχής.

Επίσης, στην ανακοίνωση «Πιο Ισχυρά και Έξυπνα Συστήματα Πληροφοριών για τα Σύνορα και την Ασφάλεια»[[22]](#footnote-22) η Επιτροπή, στο πλαίσιο της συνολικής αξιολόγησης του υφιστάμενου συστήματος, θα εντοπίζει τις ελλείψεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν μακροπρόθεσμα με την ανάπτυξη ορισμένων τεχνικών λειτουργιών του συστήματος, συμπεριλαμβανομένης της πιθανής χρήσης άλλων βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων, σύμφωνα με τα πρότυπα προστασίας δεδομένων.

**γ)** ***Ευρύτερη σύγκλιση και ένα πραγματικά κοινό σύστημα ασύλου της EE***

Γενικότερα, η Επιτροπή προτίθεται να προτείνει μια συνολική εναρμόνιση των διαδικασιών σε ολόκληρη την ΕΕ με την μετατροπή της ισχύουσας οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου σε έναν **νέο κανονισμό για τη θέσπιση ενιαίας, κοινής διαδικασίας για το άσυλο στην ΕΕ** - που θα αντικαταστήσει τις τρέχουσες ετερογενείς ρυθμίσεις στα κράτη μέλη - και ο οποίος θα μειώσει τα κίνητρα μετακίνησης προς και εντός της ΕΕ. Μετά από διαβούλευση με τα κράτη μέλη και τους εμπλεκόμενους, η Επιτροπή προτίθεται να προτείνει τη θέσπιση νέων κανόνων - αντί των κανόνων διακριτικής ευχέρειας που ισχύουν σήμερα - όσον αφορά τις βασικές πτυχές της διαδικασίας ασύλου, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων αποδοχής, της χρήσης συνοριακών και συνοπτικών διαδικασιών, της εξέτασης μεταγενέστερων αιτήσεων και του δικαιώματος παραμονής στο έδαφος. Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της κοινής αυτής διαδικασίας θα είναι η εναρμόνιση της μέγιστης διάρκειας της διαδικασίας, τόσο σε πρωτοβάθμιο στάδιο όσο και στο στάδιο προσφυγής.

Μια κρίσιμη πτυχή της κοινής προσέγγισης αφορά τη χρήση μηχανισμών της «ασφαλούς χώρας». Τον Σεπτέμβριο του 2015, η Επιτροπή πρότεινε την έκδοση κανονισμού για τη θέσπιση ενωσιακού κοινού καταλόγου «ασφαλών χωρών καταγωγής»[[23]](#footnote-23) προκειμένου να διευκολυνθεί η ταχεία διεκπεραίωση των αιτήσεων των ατόμων που προέρχονται από τις χώρες αυτές. Είναι σημαντικό να εγκριθεί ο κανονισμός χωρίς καθυστέρηση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Ο στόχος έγκειται στη μετάβαση σε έναν πλήρως εναρμονισμένο κατάλογο ασφαλών χωρών καταγωγής σε επίπεδο ΕΕ, βάσει προτάσεων της Επιτροπής, με προτεραιότητα στη συμμετοχή τρίτων χωρών από τις οποίες προέρχεται σημαντικός αριθμός αιτούντων. Επιπλέον, η Επιτροπή προτίθεται να προτείνει την εναρμόνιση των διαδικαστικών συνεπειών από τη χρήση του μηχανισμού της ασφαλούς χώρας καταγωγής και να άρει την ισχύουσα διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τη δυνατότητα χρήσης ή μη του εν λόγω μηχανισμού.

Όσον αφορά τον μηχανισμό της «ασφαλούς τρίτης χώρας», ο οποίος δίνει τη δυνατότητα να χαρακτηρίζονται μη παραδεκτές ορισμένες αιτήσεις όταν η προστασία θα μπορούσε να εξασφαλιστεί από τρίτη χώρα, η Επιτροπή, στην ανακοίνωσή της της 10ης Φεβρουαρίου 2016, παρότρυνε όλα τα κράτη μέλη να προβλέψουν και να απαιτούν τη χρήση του στην εθνική τους νομοθεσία. Η Επιτροπή προτίθεται επίσης να προτείνει μια πιο εναρμονισμένη προσέγγιση σε επίπεδο ΕΕ όσον αφορά τη χρήση του, με πλήρη σεβασμό των διεθνών υποχρεώσεων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων (ΕΣΑΔ) και τη Σύμβαση της Γενεύης, ώστε να εξασφαλίζεται η ομοιόμορφη εφαρμογή του σε όλα τα κράτη μέλη, καθώς και την έκδοση ενός ευρωπαϊκού καταλόγου ασφαλών τρίτων χωρών.

Επιπλέον, πρέπει να διασφαλίζεται ότι οι αιτούντες λαμβάνουν το είδος της προστασίας που δικαιούνται (καθεστώς πρόσφυγα ή επικουρική προστασία), αλλά μόνο για όσο διάστημα τη χρειάζονται, και ότι απολαύουν μιας πιο εναρμονισμένης σειράς δικαιωμάτων, με ταυτόχρονη διατήρηση της συνοχής με τη Σύμβαση της Γενεύης και την ΕΣΑΔ. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή προτίθεται, ύστερα από διαβούλευση με τα κράτη μέλη, να προτείνει **την αντικατάσταση της ισχύουσας οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις με έναν κανονισμό για τη θέσπιση ομοιόμορφων κανόνων για τις διαδικασίες και τα δικαιώματα που παρέχονται στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας**. Ορισμένα από τα δικαιώματα αυτά θα μπορούσαν να αντιστοιχούν στο καθεστώς που ισχύει σε κάθε κράτος μέλος σε σχέση με άλλους υπηκόους τρίτων χωρών ή σε υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους. Ωστόσο, σεβόμενη πλήρως τα θεμελιώδη δικαιώματα και τους διεθνείς κανόνες, η Επιτροπή θα εξετάσει προσεκτικά την ανάγκη προσαρμογής του επιπέδου των δικαιωμάτων με σκοπό να μειωθούν τόσο οι αθέμιτοι παράγοντες προσέλκυσης μεταναστών όσο και οι δευτερογενείς μετακινήσεις. Η Επιτροπή σκοπεύει επίσης να καταστήσει σαφέστερη τη διαφορά μεταξύ του καθεστώτος του πρόσφυγα και του καθεστώτος επικουρικής προστασίας και να διαφοροποιήσει περαιτέρω τα αντίστοιχα δικαιώματα που συνδέονται με αυτά τα καθεστώτα.

Επιπλέον, ο εν λόγω κανονισμός θα προβλέπει μέτρα για να εξασφαλιστεί ότι θα διενεργείται συστηματικός και τακτικός έλεγχος, τουλάχιστον κατά τα πρώτα έτη μετά τη χορήγηση του καθεστώτος προστασίας, και ότι, προτού χορηγηθεί σε άτομο το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, η ανανέωση της άδειας διαμονής θα συνδέεται με επιβεβαίωση ότι το άτομο εξακολουθεί να χρήζει προστασίας, με βάση την εξέταση της τρέχουσας κατάστασης στη χώρα καταγωγής του και της τρέχουσας προσωπικής κατάστασής του. Σήμερα, λίγα κράτη μέλη έχουν καθιερώσει ένα τέτοιο σύστημα τακτικής επανεξέτασης του καθεστώτος. Λόγω του εγγενώς προσωρινού χαρακτήρα του καθεστώτος, θα εξεταστεί η δυνατότητα να γίνονται πιο τακτικές επανεξετάσεις για την παύση του όσον αφορά τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

Θα προταθούν επίσης περισσότερο εναρμονισμένοι κανόνες για τα έγγραφα ταυτότητας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Επιπλέον, θα μπορούσαν να εφαρμοστούν περαιτέρω πρωτοβουλίες μακροπρόθεσμα προκειμένου να εξασφαλιστεί η αμοιβαία αναγνώριση της προστασίας που χορηγείται στα διάφορα κράτη μέλη, η οποία θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για ένα πλαίσιο μεταβίβασης της προστασίας.

**Θα προταθούν επίσης αλλαγές στην οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής[[24]](#footnote-24)** κατόπιν διαβουλεύσεων με τα κράτη μέλη, ώστε να βελτιωθεί όσο το δυνατόν περισσότερο η εναρμόνιση μεταξύ κρατών μελών. Η περαιτέρω εναρμόνιση της μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο σε όλη την ΕΕ είναι ζωτικής σημασίας, όχι μόνο για να διασφαλιστούν ανθρωπιστικοί όροι μεταχείρισης αυτών των ατόμων, αλλά και για να μειωθούν τα κίνητρα προσέλκυσης ατόμων για να εγκατασταθούν στην Ευρώπη και σε άλλα κράτη μέλη εντός της Ευρώπης. Ως πρώτο βήμα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζήτησε από την ΕΥΥΑ να θεσπίσει κοινά τεχνικά πρότυπα και κατευθυντήριες γραμμές για τα συστήματα υποδοχής των κρατών μελών, σε συνεργασία με ένα νεοσυσταθέν δίκτυο αρχών υποδοχής των αιτούντων άσυλο και τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Αυτά τα νέα πρότυπα θα χρησιμεύσουν επίσης ως σημείο αναφοράς για τη διευκόλυνση του ελέγχου.

**δ)** ***Αποφυγή δευτερογενών μετακινήσεων εντός της ΕΕ***

Η Επιτροπή προτίθεται να προτείνει μια σειρά μέτρων για το σύνολο του κεκτημένου στον τομέα του ασύλου, ώστε να εξασφαλίζεται ότι η λειτουργία του συστήματος δεν διαταράσσεται από τις δευτερογενείς μετακινήσεις των αιτούντων άσυλο και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στο κράτος μέλος της επιλογής τους.

Η μη παραμονή του αιτούντα στο υπεύθυνο κράτος μέλος θα πρέπει να συνδέεται με αναλογικές κυρώσεις. Άλλα κράτη μέλη θα έχουν την υποχρέωση να στέλνουν τους αιτούντες άσυλο που έχουν διαφύγει πίσω στο υπεύθυνο κράτος μέλος, όπου θα υποβάλλονται σε ταχεία διαδικασία εξέτασης και όπου δεν θα απολαύουν αυτόματου δικαιώματος παραμονής ενόσω εκκρεμεί η προσφυγή, χωρίς να θίγονται η αρχή της *μη επαναπροώθησης* και το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή. Επιπλέον, ένας αιτών που έχει διαφύγει ή ενδέχεται να διαφύγει θα πρέπει να αποστέλλεται σε προκαθορισμένη περιοχή στο κράτος μέλος, ή να τίθεται υπό κράτηση, εάν χρειάζεται, και, όπου είναι δυνατόν, οι υλικές συνθήκες υποδοχής μπορούν να παρέχονται μόνο σε είδος. Επιπλέον, θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν και να ενισχυθούν οι υφιστάμενες διατάξεις του κεκτημένου που συνδέουν το γεγονός ότι ο αιτών δεν έχει υποβάλει αίτηση το συντομότερο δυνατό, παρόλο που είχε την ευκαιρία να το πράξει, με την αξιολόγηση της αξιοπιστίας της αίτησης. Αυτό θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια να μπορεί να λαμβάνεται υπόψη, κατά την αξιολόγηση της αίτησης ασύλου, το γεγονός ότι ένα άτομο είχε εγκαταλείψει παράτυπα το υπεύθυνο κράτος μέλος, , .

Επιπλέον, προκειμένου να αποτρέπονται οι δευτερογενείς μετακινήσεις των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, οι κανόνες που προβλέπονται στην οδηγία για τις ελάχιστες απαιτήσεις σχετικά με την παροχή πληροφοριών, τη συνεργασία και τις υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων θα ενισχυθούν (όσον αφορά τους αιτούντες άσυλο). Θα καταστεί σαφές ότι οι πρόσφυγες δικαιούνται δικαιώματα και παροχές μόνο στο κράτος μέλος που τους έχει χορηγήσει προστασία και στο οποίο έχουν υποχρέωση να παραμείνουν. Επιπλέον, ο κανονισμός του Δουβλίνου θα τροποποιηθεί ώστε να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να δέχονται την επιστροφή των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, οι οποίοι θα πρέπει να παραμένουν στο κράτος μέλος που τους έχει χορηγήσει προστασία. Το γεγονός ότι ένα άτομο έχει εγκαταλείψει παράτυπα το έδαφος του συγκεκριμένου κράτους μέλους θα μπορούσε να αποτελέσει λόγο έναρξης επανεξέτασης του καθεστώτος.

Τηρώντας πλήρως τις απαιτήσεις του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, η παροχή οποιουδήποτε δικαιώματος που συνδέεται με τη διαδικασία χορήγησης ασύλου, συμπεριλαμβανομένων των υλικών συνθηκών υποδοχής, θα εξαρτάται από την καταγραφή, τη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων, την παρουσία και τη διαμονή στο υπεύθυνο κράτος μέλος. Οι διατάξεις για την ενημέρωση των αιτούντων σχετικά με την υποχρέωσή τους να υποβάλουν αίτηση ασύλου το συντομότερο δυνατόν όταν φτάνουν στην ΕΕ, καθώς και να παραμείνουν στο υπεύθυνο κράτος μέλος θα ενισχυθούν. Οι κανόνες σχετικά με την υποχρέωση των αιτούντων να συνεργάζονται με τις αρχές και να απευθύνονται σε αυτές θα ενισχυθούν επίσης και θα ληφθούν ειδικά μέτρα για την αντιμετώπιση των αιτούντων για τους οποίους υπάρχει υψηλός κίνδυνος διαφυγής, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης ταχέων διαδικασιών εξέτασης. Επιπλέον, θα προταθούν κοινοί κανόνες της ΕΕ σχετικά με τα έγγραφα που πρέπει να εκδίδονται για τους αιτούντες άσυλο τα οποία θα πιστοποιούν την ταυτότητά τους και θα αναφέρουν ρητά ότι δεν έχουν, κατ’ αρχήν, το δικαίωμα να μεταβαίνουν σε άλλο κράτος μέλος. Ενώ τα κράτη μέλη θα μπορούν να διατηρήσουν τη δυνατότητα να χορηγούν στους αιτούντες άσυλο ταξιδιωτικό έγγραφο οσάκις ανακύπτουν σοβαροί ανθρωπιστικοί λόγοι οι οποίοι απαιτούν την παρουσία τους σε άλλο κράτος μέλος, οι νομοθετικές διατάξεις πρέπει να αποσαφηνιστούν ώστε να διασφαλίζεται ότι τα ταξιδιωτικά έγγραφα δεν εκδίδονται ποτέ εκτός των εν λόγω εξαιρετικών περιστάσεων.

Η **οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες[[25]](#footnote-25)** θα πρέπει επίσης να τροποποιηθεί ώστε να προβλέπειότι η 5ετής περίοδος μετά την οποία οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας είναι δυνητικά επιλέξιμοι για το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, θα ξεκινά από την αρχή κάθε φορά που το άτομο εγκαταλείπει χωρίς άδεια το έδαφος του κράτους μέλους που του έχει χορηγήσει την προστασία.

Σε γενικές γραμμές, τα κράτη μέλη θα πρέπει να υποχρεούνται να προβλέπουν αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις για τις παράτυπες δευτερογενείς μετακινήσεις.

***ε)*** ***Μια νέα εντολή για την Υπηρεσία της ΕΕ για το άσυλο***

Η Επιτροπή θα προτείνει ισχυρότερη εντολή για την ΕΥΥΑ, έτσι ώστε να μπορεί να διαδραματίσει νέο **ρόλο εφαρμογής της πολιτικής και ενισχυμένο επιχειρησιακό ρόλο** και, κατά συνέπεια, **να διευκολύνει την εύρυθμη λειτουργία του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου**.

Η Υπηρεσία, σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή και υπό την επιφύλαξη της αρμοδιότητάς της τελευταίας ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, θα είναι υπεύθυνη για έναν **ειδικό μηχανισμό αξιολόγησης** για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών μελών με τους κανόνες για το άσυλο που είναι ιδιαίτερα χρήσιμο να τηρούνται προκειμένου να διασφαλίζεται η ορθή λειτουργία του συστήματος του Δουβλίνου, ιδίως όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής, την πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου και την τήρηση των βασικών εγγυήσεων. Αυτό συνεπάγεται ότι όλα τα κράτη μέλη θα παρακολουθούν την κατάσταση και ότι θα προσδιοριστούν τα μέτρα που θα πρέπει να θεσπίσουν τα κράτη μέλη προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις υφιστάμενες ελλείψεις. Εάν η μεμονωμένη δράση των κρατών μελών δεν θα επαρκούσε για την αντιμετώπιση της κατάστασης, η Υπηρεσία θα μπορούσε να παρέμβει μέσω ενισχυμένης στήριξης. Θα ήταν επίσης δυνατό να προβλέπονται μέτρα σε περίπτωση που το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν έχει λάβει τα κατάλληλα μέτρα, ώστε να περιοριστούν όσο το δυνατόν περισσότερο οποιαδήποτε κίνητρα θα είχαν τα κράτη μέλη ή οι αιτούντες άσυλο για να μην τηρούν τους κανόνες. Εάν η Υπηρεσία διαπιστώσει, βάσει τεκμηριωμένης αξιολόγησης της κατάστασης, ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν έλαβε κανένα μέτρο ή έλαβε ανεπαρκές μέτρο, η Επιτροπή μπορεί να εξουσιοδοτηθεί να καθορίζει, μέσω εκτελεστικών πράξεων, τα επιχειρησιακά μέτρα που πρέπει να λάβει το εν λόγω κράτος μέλος, λαμβανομένων υπόψη των συστάσεων της Υπηρεσίας.

Ένα από τα βασικά καθήκοντα της Υπηρεσίας θα είναι **να εξασφαλίζει μια πιο εναρμονισμένη εξέταση των αιτήσεων για την παροχή διεθνούς προστασίας σε ολόκληρη την ΕΕ**, με βάση τα κριτήρια που καθορίζονται από την οδηγία για τις ελάχιστες απαιτήσεις. Ο στόχος είναι να αντιμετωπιστούν οι τρέχουσες διαφορές στα ποσοστά αναγνώρισης, μέσω της έκδοσης λεπτομερών και τακτικών κατευθυντήριων γραμμών, με βάση μια κοινή ανάλυση, σχετικά με την προσέγγιση που πρέπει να υιοθετηθεί για τους αιτούντες άσυλο από συγκεκριμένες χώρες καταγωγής, χωρίς να θίγεται η ατομική εξέταση κάθε αίτησης. Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές θα εγκριθούν από το διοικητικό συμβούλιο και θα πρέπει να χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη. Ένας μηχανισμός υποβολής εκθέσεων θα διευκολύνει την αξιολόγηση του κατά πόσον οι κατευθυντήριες γραμμές της Υπηρεσίας λαμβάνονται υπόψη στην πράξη από τα κράτη μέλη. Η ΕΥΥΑ, με την υποστήριξη της Επιτροπής και της ολλανδικής Προεδρίας, διευθύνει επί του παρόντος αυτήν την προσέγγιση συντονίζοντας την εκπόνηση από τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών κοινών κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με την εξέταση των αιτήσεων ασύλου που υποβάλλουν Αφγανοί. Επιπλέον, θα τεθεί σε λειτουργία ένα σύστημα ελέγχου των περιπτώσεων για την παρακολούθηση της ποιότητας των αποφάσεων για το άσυλο στα κράτη μέλη, καθώς και της τήρησης των κατευθυντήριων γραμμών.

Επιπλέον, η Υπηρεσία θα πρέπει να επιφορτισθεί με την αρμοδιότητα αξιολόγησης της αποδεικτικής ισχύος του κατά πόσον οι τρίτες χώρες πληρούν τα κριτήρια για να χαρακτηριστούν ως ασφαλείς τρίτες χώρες ή ασφαλείς τρίτες χώρες καταγωγής, και θα μπορούσε να γνωμοδοτεί στην Επιτροπή με σκοπό την εξασφάλιση εναρμονισμένης προσέγγισης.

Επίσης, η Υπηρεσία αποτελεί την εύλογη επιλογή για τη **λειτουργία του μηχανισμού κατανομής** στο πλαίσιο ενός αναμορφωμένου συστήματος του Δουβλίνου, υπό οποιαδήποτε μορφή.Αυτό συνεπάγεται την εφαρμογή της κλείδας κατανομής για την κατανομή των αιτούντων άσυλο στα αντίστοιχα κράτη μέλη, μέσω ενός μηχανισμού που δεν συνεπάγεται την άσκηση διακριτικής ευχέρειας για την Υπηρεσία.

Σύμφωνα με το πρότυπο της προτεινόμενης Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, η Υπηρεσία θα πρέπει να είναι σε θέση να παρεμβαίνει, ακόμη και με δική της πρωτοβουλία, προς υποστήριξη των κρατών μελών τα οποία δεν έχουν λάβει τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα ή που αντιμετωπίζουν **καταστάσεις έκτακτης ανάγκης**. Οι παρεμβάσεις της Υπηρεσίας θα πρέπει να συνίστανται, ειδικότερα, στην παροχή βοήθειας για την διεκπεραίωση των υποθέσεων και την παροχή στήριξης σε επίπεδο υποδοχής. Οι παρεμβάσεις αυτές θα πρέπει να συνδέονται στενά με τις παρεμβάσεις της προτεινόμενης Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και θα μπορούσαν, σε πολλές περιπτώσεις, να ενεργοποιούνται για τους ίδιους λόγους. Η Υπηρεσία θα πρέπει να διαθέτει μια εφεδρεία ταχείας κινητοποίησης εμπειρογνωμόνων, στην οποία τα κράτη μέλη θα υποχρεούνται να συμβάλλουν. Οι εν λόγω εμπειρογνώμονες θα μπορούν να τοποθετούνται εντός πολύ σύντομων προθεσμιών, όταν υπάρχει ανάγκη εφαρμογής μέτρων έκτακτης ανάγκης.

Στην **Υπηρεσία θα πρέπει να χορηγηθούν επαρκείς οικονομικοί πόροι και νομικά μέσα**, ώστε να της δοθεί η δυνατότητα να ασκεί αποτελεσματικά τον ενισχυμένο ρόλο της, μεταξύ άλλων όσον αφορά την πρόληψη και τη διαχείριση κρίσεων. Οι δράσεις που αναλαμβάνονται από την ΕΥΥΑ θα πρέπει να συντονίζονται πλήρως με άλλα μέτρα στήριξης που θα μπορούσαν να παρασχεθούν στα κράτη μέλη στα οποία ασκείται ιδιαίτερη πίεση, μεταξύ άλλων και στο πλαίσιο του νέου μηχανισμού που προτείνει η Επιτροπή σχετικά με την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας εντός της ΕΕ[[26]](#footnote-26).

**ΙΙ. Διασφάλιση και ενίσχυση ασφαλών και νόμιμων μεταναστευτικών οδών**

Η έξυπνη διαχείριση της μετανάστευσης απαιτεί όχι μόνον μια αυστηρή πολιτική για την αντιμετώπιση των παράτυπων μεταναστευτικών ρευμάτων με την παράλληλη προστασία εκείνων που τη χρειάζονται, αλλά και μια προορατική πολιτική βιώσιμων, διαφανών και προσβάσιμων νόμιμων οδών. Σύμφωνα με το νέο παγκόσμιο θεματολόγιο για την βιώσιμη ανάπτυξη με ορίζονται το 2030, αναγνωρίζουμε τη θετική συμβολή των μεταναστών στην χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και την πολυδιάστατη πραγματικότητα της μετανάστευσης η οποία απαιτεί μια συνεκτική και ολοκληρωμένη απάντηση.

Αφενός, απαιτούνται περισσότεροι νόμιμοι δίαυλοι που θα επιτρέπουν στα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας να φθάνουν στην ΕΕ με ομαλό, ελεγχόμενο, ασφαλή και αξιοπρεπή τρόπο, και που θα συμβάλουν στη σωτηρία ανθρώπινων ζωών μειώνοντας παράλληλα την παράτυπη μετανάστευση και καταστρέφοντας το επιχειρηματικό μοντέλο των παράνομων διακινητών μεταναστών. Ταυτόχρονα, η ευθύνη προστασίας θα πρέπει να αυξηθεί όχι μόνο από την ΕΕ συνολικά, αλλά επίσης και από τη διεθνή κοινότητα, δεδομένου ότι η ευθύνη αυτή καταμερίζεται επί του παρόντος άνισα σε παγκόσμιο επίπεδο.

Αφετέρου, η ΕΕ χρειάζεται μια πιο προορατική εργασιακή μεταναστευτική πολιτική για την προσέλκυση των δεξιοτήτων και ταλέντων που χρειάζεται προκειμένου να αντιμετωπίσει τις δημογραφικές προκλήσεις και τις ελλείψεις δεξιοτήτων, γεγονός που θα συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη και στη βιωσιμότητα των συστημάτων μας κοινωνικής πρόνοιας. Γενικότερα, η ΕΕ θα πρέπει να αξιοποιήσει αυτήν την ευκαιρία για την αξιολόγηση και τη βελτίωση του συνολικού πλαισίου της νόμιμης μετανάστευσης και της μετανάστευσης εργατικού δυναμικού.

Επιπλέον, και όπως τονίστηκε στην ανακοίνωση για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο 2016[[27]](#footnote-27), η αποτελεσματική ένταξη των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην ΕΕ είναι ουσιαστικής σημασίας, τόσο υπό το πρίσμα των πρόσφατων προκλήσεων που δημιούργησε η κρίση των προσφύγων, όσο και των σημερινών και μελλοντικών προκλήσεων που συνδέονται με τη μετανάστευση. Με βάση τις εργασίες που πραγματοποιήθηκαν ήδη σε επίπεδο ΕΕ, η Επιτροπή σκοπεύει να εντείνει τη δράση της για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, προτείνοντας σχέδιο δράσης της ΕΕ για την ένταξη. Το σχέδιο δράσης θα προτείνει δράσεις σχετικές με τομείς πολιτικής που έχουν άμεση σχέση με την ένταξη (π.χ. εκπαίδευση, ένταξη στην αγορά εργασίας, κοινωνική ένταξη, αποφυγή διακρίσεων) με στόχο την υποστήριξη των κρατών μελών, και θα αναφέρει τους διαθέσιμους πόρους από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Τέλος, η ΕΕ θα πρέπει να ενισχύσει τη συνεργασία της με βασικές τρίτες χώρες καταγωγής για την εξασφάλιση καλύτερης και πιο ολοκληρωμένης διαχείριση της μετανάστευσης και της κινητικότητας.

**II.1. Πορεία προς περισσότερο οργανωμένη προσέγγιση της προστασίας των προσφύγων στην ΕΕ**

**— ένα διαρθρωμένο σύστημα επανεγκατάστασης**

Όσον αφορά την ανάπτυξη ενός διαρθρωμένου συστήματος επανεγκατάστασης η Επιτροπή δεν ξεκινάει από το μηδέν. Συνέστησε ήδη μια προσέγγιση που ισχύει για όλη την ΕΕ στο πλαίσιο της οποίας τα κράτη μέλη έχουν συμφωνήσει όσον αφορά την επανεγκατάσταση 22.504 προσφύγων, το 2015-16, από καταυλισμούς προσφύγων στη Μέση Ανατολή, τη Βόρεια Αφρική και το Κέρας της Αφρικής, μέσω συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (UNHCR). Όπως ανακοινώθηκε στη δήλωση που συμφωνήθηκε στις 18 Μαρτίου μεταξύ των κρατών μελών και της Τουρκίας[[28]](#footnote-28), συστήνεται μηχανισμός για την υποκατάσταση των παράτυπων και επικίνδυνων διελεύσεων από την Τουρκία στα ελληνικά νησιά με τον νόμιμο δίαυλο της επανεγκατάστασης από την Τουρκία στην ΕΕ. Για κάθε επιστροφή Σύριου στην Τουρκία, ένας άλλος Σύριος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στην ΕΕ. Από την πλευρά της ΕΕ, η επανεγκατάσταση στο πλαίσιο του μηχανισμού αυτού θα υλοποιηθεί, κατ’ αρχήν, με τήρηση των δεσμεύσεων βάσει της προαναφερθείσας προσέγγισης που ισχύει για όλη την ΕΕ, σύμφωνα με τις οποίες από τις αρχικές 22.504 θέσεις παραμένουν 18.000 θέσεις επανεγκατάστασης. Η Επιτροπή πρότεινε οι 54 000 θέσεις που προβλέπονταν για μετεγκαταστάσεις να διατεθούν επίσης τώρα για τον σκοπό της επανεγκατάστασης Σύριων από την Τουρκία στην ΕΕ[[29]](#footnote-29) σε περίπτωση τυχόν περαιτέρω αναγκών επανεγκατάστασης. Παράλληλα, συνεχίζονται οι εργασίες μεταξύ των κρατών μελών για να τεθεί σε εφαρμογή το πρόγραμμα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους για Σύριους πρόσφυγες που επί του παρόντος βρίσκονται στην Τουρκία. Όταν τείνουν να σταματήσουν οι παράτυπες διελεύσεις μεταξύ Τουρκίας και ΕΕ ή τουλάχιστον μειωθούν σε σημαντικό βαθμό και κατά διατηρήσιμο τρόπο, θα ενεργοποιηθεί το πρόγραμμα αυτό. Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα συνεισφέρουν στο πρόγραμμα αυτό εθελοντικά.

Με βάση αυτές τις υφιστάμενες πρωτοβουλίες, η Επιτροπή θα εκπονήσει **πρόταση για τη χάραξη της πολιτικής της ΕΕ για την επανεγκατάσταση**, παρέχοντας κοινή προσέγγιση για την ασφαλή και νόμιμη άφιξη στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν προστασίας. Η εν λόγω πρόταση θα δημιουργήσει οριζόντιο μηχανισμό για την έναρξη στοχοθετημένων πρωτοβουλιών της ΕΕ για την επανεγκατάσταση, με τη θέσπιση κοινών κανόνων της ΕΕ για την εισδοχή και την κατανομή, για το καθεστώς που θα χορηγηθεί στα άτομα που επανεγκαθίστανται, για τη χρηματοδοτική στήριξη, καθώς και για μέτρα αποθάρρυνσης των δευτερογενών μετακινήσεων. Οι εν λόγω πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ θα μπορούσαν να έχουν γενικό πεδίο εφαρμογής, με στόχο την ενίσχυση της επανεγκατάστασης σε παγκόσμιο επίπεδο, ή τη διευκόλυνση της επανεγκατάστασης από μια συγκεκριμένη τρίτη χώρα ή περιοχή, ενδεχομένως σε συνδυασμό με ορισμένες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική συνεργασία όσον αφορά τη διαχείριση της μετανάστευσης (π.χ. τη μείωση του αριθμού των ατόμων που φθάνουν αυθόρμητα στα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και τη συμφωνία ή τη βελτίωση της εφαρμογής των συμφωνιών επανεισδοχής). Ο εν λόγω μηχανισμός θα μπορούσε να ενεργοποιείται με εκτελεστικές πράξεις, οι οποίες θα εκδίδονται με βάση κριτήρια που καθορίζονται αντικειμενικά (π.χ. στόχοι επανεγκατάστασης σε παγκόσμιο επίπεδο της UNHCR).

Η πολιτική της ΕΕ για την επανεγκατάσταση θα πρέπει να έχει ως πρωταρχικό στόχο να εξασφαλίσει ότι η Ένωση αναλαμβάνει το μερίδιο που της αναλογεί στην παγκόσμια ευθύνη για την παροχή ασφαλούς καταφυγίου στους πρόσφυγες του κόσμου. Πρόκειται για επιμερισμένη ευθύνη της διεθνούς κοινότητας στο σύνολό της, η οποία θα αντιμετωπιστεί με κατάλληλο και βιώσιμο τρόπο μόνο με συντονισμένη και αποφασιστική προσέγγιση από όλους τους διεθνείς παράγοντες. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ πρέπει να αυξήσει τη στήριξη και τη συμμετοχή της σε διεθνείς πρωτοβουλίες με στόχο την αντιμετώπιση των παγκόσμιων μεταναστευτικών και προσφυγικών προκλήσεων, όπως τα παγκόσμια προγράμματα επανεγκατάστασης της UNHCR[[30]](#footnote-30), αλλά επίσης πρέπει να ασκήσει πιέσεις για την αύξηση των δεσμεύσεων σε άλλα διεθνή φόρα όπως η G20. Για τον σκοπό αυτό, η ΕΕ χρειάζεται ένα διαρθρωμένο κοινό σύστημα για τη συστηματικότερη συγκέντρωση των προσπαθειών μετεγκατάστασης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτό θα επιτρέψει στην ΕΕ να ηγηθεί δια του παραδείγματος, καθώς και να προσφέρει ορατή και απτή έκφραση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης προς τη διεθνή κοινότητα.

Επίσης, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξετάσουν άλλους τρόπους αύξησης των επιλογών νόμιμης εισόδου για τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Τα ειδικά για τους πρόσφυγες συστήματα, όπως η επανεγκατάσταση και η εισδοχή για ανθρωπιστικούς λόγους, θα πρέπει να συμπληρώνονται με την παροχή στους πρόσφυγες μεγαλύτερης δυνατότητας πρόσβασης στα υφιστάμενα τακτικά καθεστώτα εισδοχής για γενικές κατηγορίες ατόμων, όπως οι σπουδαστές, οι ερευνητές ή οι εργαζόμενοι, ενώ οι πρωτοβουλίες που ήδη εφαρμόζονται θα πρέπει να τυγχάνουν πλήρους στήριξης. Άλλες πρωτοβουλίες, όπως η **ιδιωτική χορηγία**, όπου το κόστος της χορηγίας και η στήριξη για την εγκατάσταση ατόμων που χρήζουν προστασίας μπορούν να στηριχθούν από ιδιωτικές ομάδες ή οργανώσεις, μπορούν να διαδραματίσουν επίσης σημαντικό ρόλο στον πολλαπλασιασμό των δυνατοτήτων νόμιμης εισόδου. Η ιδιωτική χορηγία μπορεί να έχει διάφορες μορφές, από την παροχή υποτροφιών για φοιτητές και πανεπιστημιακούς έως τη στήριξη της ένταξης των συντηρούμενων μελών της οικογένειας. Η ιδιωτική χορηγία δεν αποτελεί μόνο έναν τρόπο αύξησης των δυνατοτήτων νόμιμης εισόδου, αλλά συμβάλλει επίσης στην ενίσχυση της ευαισθητοποίησης του κοινού και της στήριξης των προσφύγων, και δημιουργεί φιλικότερο περιβάλλον λόγω της συμμετοχής των τοπικών κοινοτήτων. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να ενθαρρυνθεί με την ανάπτυξη βέλτιστων πρακτικών σε επίπεδο ΕΕ, αντλώντας έμπνευση από τα πρότυπα και την πείρα άλλων τρίτων χωρών. Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται επίσης να αξιοποιήσουν πλήρως άλλες διαθέσιμες νόμιμες οδούς για τα άτομα που χρήζουν προστασίας, όπως οι άδειες για ανθρωπιστικούς λόγους, και η Επιτροπή θα αξιολογήσει τρόπους για την προώθηση συντονισμένης ευρωπαϊκής προσέγγισης και ως προς αυτή την πτυχή.

**II.2. Πιο έξυπνη και καλά οργανωμένη πολιτική νόμιμης μετανάστευσης**

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων 13 ετών, η ΕΕ έχει αναπτύξει ευρύ φάσμα μέσων για την εισδοχή των διαφόρων κατηγοριών νόμιμων μεταναστών. Η «μπλε κάρτα» και η οδηγία ενδοεταιρικής μετάθεσης[[31]](#footnote-31) δημιουργούν ένα νομικό πλαίσιο για μετανάστες υψηλής ειδίκευσης· η αναθεωρημένη οδηγία για τους φοιτητές και ερευνητές[[32]](#footnote-32) διευκολύνει την εισδοχή και την κινητικότητα στο εσωτερικό της ΕΕ για τους αλλοδαπούς φοιτητές και ερευνητές, και προβλέπει δικαίωμα διαμονής τους για 9 μήνες για την αναζήτηση εργασίας ή τη δημιουργία επιχείρησης· η οδηγία σχετικά με την εποχιακή εργασία[[33]](#footnote-33) — η οποία πρέπει να έχει μεταφερθεί πλήρως στο εθνικό δίκαιο από τα κράτη μέλη εντός του έτους — ρυθμίζει την είσοδο και την προσωρινή διαμονή των εποχιακών εργαζομένων, διευκολύνοντας με τον τρόπο αυτό την κυκλική μετανάστευση και προστατεύοντας αυτή την ιδιαίτερα ευάλωτη κατηγορία εργαζομένων. Επιπροσθέτως, η οδηγία για την ενιαία άδεια[[34]](#footnote-34) προσφέρει ενιαία άδεια διαμονής και εργασίας για υπηκόους τρίτων χωρών, η οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες[[35]](#footnote-35) ρυθμίζει τις προϋποθέσεις και τα δικαιώματα διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην ΕΕ για διάστημα μεγαλύτερο των 5 ετών και η οδηγία για την οικογενειακή επανένωση[[36]](#footnote-36) καθορίζει τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής για τα μέλη της οικογενείας υπηκόων τρίτων χωρών.

Ωστόσο, χρειάζεται να αναληφθεί περαιτέρω δράση σε επίπεδο ΕΕ. Πρώτον, η ΕΕ πρέπει να βελτιώσει τους κανόνες μετανάστευσης για μετανάστες υψηλής ειδίκευσης μέσω μεταρρύθμισης της μπλε κάρτας της ΕΕ. Δεύτερον, η ΕΕ θα πρέπει να αναζητήσει τρόπους για την προσέλκυση καινοτόμων επιχειρηματιών που μπορούν να δώσουν ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη και να συμβάλλουν στη δημιουργία θέσεων εργασίας. Τρίτον, η νόμιμη μετανάστευση πρέπει να καταστεί αναπόσπαστο μέρος της συνολικής συζήτησης με τις τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης σχετικά με τον τρόπο συνεργασίας για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Τέλος, θα πρέπει να ξεκινήσει η εξέταση των πιθανών τρόπων αλλαγής, μακροπρόθεσμα, ολόκληρου του προτύπου της ΕΕ για τη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης, και ιδίως της εργασιακής μετανάστευσης, μεταξύ άλλων, αντλώντας ενδεχομένως έμπνευση από επιτυχή πρότυπα που έχουν καταρτιστεί σε άλλες αναπτυγμένες χώρες.

1. *Προσέλκυση εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης στην Ευρώπη: μια πιο αποτελεσματική μπλε κάρτα*

Η Ευρώπη είναι μια ήπειρος που γερνά όπου ο πληθυσμός σε ηλικία εργασίας συρρικνώνεται[[37]](#footnote-37), αναμένεται δε ότι θα μειωθεί κατά 18 εκατομμύρια την επόμενη δεκαετία. Επιπλέον, οι αλλαγές των δεξιοτήτων που απαιτούνται από τις αγορές εργασίας της ΕΕ μεταξύ 2012 και 2025 δείχνουν την αυξανόμενη ανάγκη για ανθρώπινο δυναμικό υψηλής ειδίκευσης (από 68 έως 83 εκατομμύρια, ή + 23%)[[38]](#footnote-38). Ταυτόχρονα, υπάρχει η ανάγκη για πληρέστερη αξιοποίηση των δυνατοτήτων του εργατικού δυναμικού της ΕΕ, όπως αποδεικνύεται από τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, ιδίως μεταξύ των νέων, τα χαμηλά ποσοστά συμμετοχής και τις συνεχιζόμενες αναντιστοιχίες της αγοράς εργασίας στην ΕΕ. Αυτό απαιτεί συντονισμένες προσπάθειες σε όλα τα επίπεδα, με επίκεντρο τις επενδύσεις στην ανάπτυξη των δεξιοτήτων του υφιστάμενου εργατικού δυναμικού, την προώθηση πολιτικών που αποσκοπούν στην αύξηση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού για τη χρήση όλων των διαθέσιμων δεξιοτήτων, και με την προώθηση της κινητικότητας των εργαζομένων εντός της ΕΕ. Η επικείμενη ατζέντα δεξιοτήτων για την Ευρώπη θα αποτελέσει συνιστώσα ζωτικής σημασίας στην προσπάθεια αυτή και θα εστιαστεί στην καλύτερη χρήση και αναγνώριση των υφιστάμενων δεξιοτήτων στην ΕΕ, με τη βελτίωση της αναγνώρισης των προσόντων που αποκτήθηκαν στην αλλοδαπή, καθώς και με την ενθάρρυνση της ανάπτυξης νέων δεξιοτήτων, όπου χρειάζεται[[39]](#footnote-39).

Ωστόσο, είναι σαφές ότι τα μέτρα αυτά δεν επαρκούν από μόνα τους για την αντιμετώπιση των ελλείψεων σε δεξιότητες: η ΕΕ θα πρέπει επίσης να προσελκύσει ταλέντα και δεξιότητες από το εξωτερικό για να παραμείνει ανταγωνιστικός παράγοντας σε παγκόσμιο επίπεδο. Αυτό είναι σημαντικό όχι μόνο για την ικανοποίηση των σημερινών και μελλοντικών αναγκών σε δεξιότητες και τη διασφάλιση μιας δυναμικής οικονομίας, αλλά και για την εξασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των συστημάτων μας κοινωνικής πρόνοιας.

Η άποψη των ενδιαφερομένων φορέων το επιβεβαιώνει σαφώς: σε δημόσια διαβούλευση σχετικά με την μπλε κάρτα που ξεκίνησε σε όλη την ΕΕ το περασμένο έτος[[40]](#footnote-40), το 85% των ερωτηθέντων συμπεριλαμβανομένων των εργοδοτών και των συνδικαλιστικών οργανώσεων έκρινε ότι, εκτός από τα μέτρα πολιτικής, όπως η πραγματοποίηση προσλήψεων από άλλα κράτη μέλη, η αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης και του ποσοστού συμμετοχής στην αγορά εργασίας, η πρόσληψη εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης από χώρες εκτός ΕΕ αποτελεί αναγκαίο μέτρο για να καλυφθούν οι ελλείψεις εργατικού δυναμικού σε συγκεκριμένους τομείς ή επαγγέλματα στην ΕΕ. Παράλληλα, στο πλαίσιο του πρώτου ευρωπαϊκού διαλόγου για τις δεξιότητες και τη μετανάστευση ζητήθηκε να τεθεί τέλος στον κατακερματισμό των πολιτικών για την εισδοχή εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης στην Ευρώπη και να προωθηθεί ένα ταχύ και διαφανές καθεστώς εισδοχής[[41]](#footnote-41).

Η οδηγία του 2009 για την μπλε κάρτα δεν πέτυχε να εκμεταλλευθεί το δυναμικό της δηλαδή να καθιερωθεί, όπως προοριζόταν, ως το καθεστώς που θα κάλυπτε όλη την ΕΕ για την προσέλκυση ταλαντούχων και υψηλής ειδίκευσης υπηκόων τρίτων χωρών. Οι προϋποθέσεις εισδοχής είναι αρκετά περιοριστικές, η οδηγία προβλέπει ελάχιστη συνεκτικότητα και εναρμόνιση, και η κινητικότητα εντός της ΕΕ για τους κατόχους μπλε κάρτας είναι πολύ περιορισμένη. Επιπλέον, τα διαφορετικά εθνικά καθεστώτα για εργαζομένους υψηλής ειδίκευσης που υφίστανται παράλληλα με την μπλε κάρτα της ΕΕ έχουν δημιουργήσει κατακερματισμένο πλαίσιο με πολλούς διαφορετικούς ισχύοντες κανόνες και διαδικασίες. Κατά συνέπεια, ο συνολικός αριθμός εισδοχών για εργαζόμενους υψηλής ειδίκευσης στην ΕΕ παραμένει χαμηλός[[42]](#footnote-42), και, σε σύγκριση με τις μη ευρωπαϊκές χώρες του ΟΟΣΑ, η ΕΕ προσελκύει μετανάστες μάλλον με χαμηλό παρά με υψηλό μορφωτικό επίπεδο[[43]](#footnote-43).

Για να εξασφαλιστεί ότι η μπλε κάρτα είναι ένα αποτελεσματικό μέσο που διευκολύνει την εισδοχή εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης, η Επιτροπή θα προτείνει αλλαγές στην υφιστάμενη οδηγία, με γενικό στόχο την ενίσχυσή της ως πανευρωπαϊκού καθεστώτος με την ανάπτυξη εναρμονισμένης κοινής προσέγγισης της ΕΕ που συμπεριλαμβάνει: την πρόβλεψη περισσότερο ευέλικτων προϋποθέσεων εισδοχής, τη βελτίωση και διευκόλυνση των διαδικασιών εισδοχής, και την ενίσχυση των δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένης της κινητικότητας εντός της ΕΕ. Πέραν των νομοθετικών αλλαγών, η μπλε κάρτα θα προωθηθεί επίσης καλύτερα, έτσι ώστε τόσο οι εργοδότες όσο και οι μετανάστες να έχουν πλήρη επίγνωση των πλεονεκτημάτων του καθεστώτος.

*β) Προσέλκυση καινοτόμων επιχειρηματιών στην ΕΕ*

Προκειμένου η ΕΕ να παραμείνει ανταγωνιστικός παράγοντας σε παγκόσμιο επίπεδο, πρέπει να εξεύρει καλύτερους τρόπους για να προσελκύσει νέους μετανάστες που είναι καινοτόμοι επιχειρηματίες, καθώς και να στηρίξει τους παρόντες μετανάστες που είναι καινοτόμοι επιχειρηματίες με ανθρώπινο και οικονομικό κεφάλαιο ώστε να συμβάλλουν θετικά στην ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ. Η προσέλκυση καινοτόμων επιχειρηματιών στην ΕΕ δεν θα αποτελούσε μόνο μέρος της γενικής προσέγγισης για την άμβλυνση των επιπτώσεων της δημογραφικής παρακμής. Θα αξιοποιούσε επίσης την επέκταση των καινοτόμων τάσεων της οικονομίας (ειδικότερα, της ψηφιακής οικονομίας, της πράσινης οικονομίας και της κοινωνικής οικονομίας) και θα συνέβαλε ευρύτερα στην ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας της ΕΕ. Αυτό ευθυγραμμίζεται, επίσης, πλήρως με την πρωτοβουλία της ΕΕ για τις νεοφυείς επιχειρήσεις στο πλαίσιο της στρατηγικής για την ενιαία αγορά[[44]](#footnote-44).

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα εξετάσει περαιτέρω τρόπους για την προσέλκυση και τη στήριξη καινοτόμων επιχειρηματιών, μεταξύ άλλων του τομέα των νεοφυών επιχειρήσεων, από τρίτες χώρες. Αυτό θα μπορούσε να απαιτεί κανόνες που να ισχύουν σε όλη την ΕΕ σχετικά με την εισδοχή (και την κινητικότητα εντός της ΕΕ) αλλά και μέτρα για τη στήριξη της δημιουργίας επιχειρήσεων σε τομείς με υψηλή προστιθέμενη αξία από μετανάστες υψηλής ειδίκευσης που είναι επιχειρηματίες. Η προσέγγιση αυτή θα μπορούσε να βασιστεί στις υφιστάμενες πρωτοβουλίες και υπηρεσίες σε ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο στα κράτη μέλη και να δημιουργήσει τις κατάλληλες συνέργειες.

*γ) Προς πιο συνεκτικό και αποτελεσματικό πρότυπο διαχείρισης της νόμιμης μετανάστευσης σε επίπεδο ΕΕ*

Για να διαχειρίζεται αποτελεσματικά τις πολιτικές νόμιμης μετανάστευσης, η ΕΕ θα πρέπει να αξιοποιήσει καλύτερα όλα τα υφιστάμενα μέσα της, που στοχεύουν σε διαφορετικές κατηγορίες και δεξιότητες των υπηκόων τρίτων χωρών. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή θα προβεί σε αξιολόγηση REFIT[[45]](#footnote-45) των υφιστάμενων μέσων για τη νόμιμη μετανάστευση γενικότερα, με στόχο τον εντοπισμό πιθανών ασυνεπειών και κενών, καθώς και τον εξορθολογισμό και την απλούστευση των κανόνων που ισχύουν επί του παρόντος. Ως μέρος αυτού του εγχειρήματος, η Επιτροπή θα εξετάσει επίσης κατά πόσον υπάρχει ανάγκη για ειδικούς κανόνες της ΕΕ σχετικά με τους διεθνείς παρόχους υπηρεσιών στο πλαίσιο των εμπορικών συμφωνιών. Ο συνολικός στόχος αυτής της αξιολόγησης θα είναι η βελτίωση των υφιστάμενων κανόνων, στο μέτρο του δυνατού, λαμβανομένης επίσης υπόψη της ανάγκης πρόληψης και καταπολέμησης της εργασιακής εκμετάλλευσης, που ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA) έχει καταδείξει[[46]](#footnote-46) ότι αποτελεί κοινή πρακτική μεταξύ των μεταναστών εργαζομένων. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα συνεχίσει επίσης να παρακολουθεί την αποτελεσματική εφαρμογή του σχετικού κεκτημένου της ΕΕ ώστε να διασφαλισθεί η προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών που εργάζονται στην ΕΕ, ιδίως για την πρόληψη της εργασιακής εκμετάλλευσης, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς τους.

Η Επιτροπή θα εκπονήσει μελέτη για την πιθανή ανάπτυξη μηχανισμού σε επίπεδο ΕΕ που θα στοχεύει στη βελτίωση της διαφάνειας και στη διευκόλυνση της αντιστοίχισης μεταξύ των δυνητικών μεταναστών και των εργοδοτών. Εν προκειμένω, ορισμένες ανεπτυγμένες χώρες που ανταγωνίζονται την ΕΕ στην προσέλκυση ειδικευμένων μεταναστών[[47]](#footnote-47) πρόσφατα στράφηκαν σε σύστημα προεπιλογής με «ομάδα υποψηφίων κατόπιν προηγούμενης διαλογής», μετά το οποίο έπονται οι πραγματικές διαδικασίες εισδοχής. Αυτό το σύστημα βασίζεται στη ζήτηση (δηλαδή, απαιτεί την ύπαρξη προσφοράς θέσης εργασίας ή σύμβασης ως προϋπόθεσης) και επικεντρώνεται σε στοιχεία του ανθρώπινου κεφαλαίου (δηλαδή τις δεξιότητες και τα προσόντα του ατόμου, την εμπειρία κ.λπ.)[[48]](#footnote-48). Χωρίς να θίγεται η αρμοδιότητα των κρατών μελών να αποφασίζουν τον αριθμό των οικονομικών μεταναστών που δέχονται, η μελέτη θα εξετάσει το ενδεχόμενο μηχανισμού προηγούμενης διαλογής που θα επιτρέπει τη δημιουργία ομάδας υποψηφίων στην οποία θα έχουν πρόσβαση τα κράτη μέλη και οι εργοδότες στην ΕΕ.

*δ) Ενίσχυση της συνεργασίας με τις βασικές χώρες καταγωγής*

Η διασφάλιση διαύλων νόμιμης μετανάστευσης αποτελεί την άλλη όψη του νομίσματος της ενίσχυσης της επανεισδοχής και της επιστροφής των ατόμων που δεν έχουν δικαίωμα διαμονής — και τα δύο στοιχεία πρέπει να λαμβάνονται πλήρως υπόψη στις συζητήσεις με τρίτες χώρες, ιδίως τις χώρες καταγωγής των μεταναστών, σχετικά με τον τρόπο συνεργασίας για την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Αυτή είναι η προσέγγιση που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου και της επιχειρησιακής συνεργασίας με τρίτες χώρες βάσει της παγκόσμιας προσέγγισης της μετανάστευσης και της κινητικότητας (ΣΠΜΚ), όπου η νόμιμη μετανάστευση και η καλά οργανωμένη κινητικότητα προσδιορίζονται ως προτεραιότητες στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο της ΕΕ. Στο πλαίσιο της ΣΠΜΚ, η ΕΕ τα τελευταία χρόνια έχει υπογράψει εταιρικές σχέσεις κινητικότητας και κοινά θεματολόγια για τη μετανάστευση και την κινητικότητα με ορισμένες χώρες της άμεσης γειτονίας και με πιο απομακρυσμένες γειτονικές χώρες[[49]](#footnote-49).

Θα επιδιώκεται στενότερη συνεργασία με όσους εταίρους έχουν κοινά συμφέροντα και είναι διατεθειμένοι να αναλάβουν αμοιβαίες δεσμεύσεις με την ΕΕ και τα κράτη μέλη, ιδίως όσον αφορά τη συνεργασία στον τομέα της επανεισδοχής. Η ΕΕ θα πρέπει να προσφέρει πιο ολοκληρωμένη σειρά επιχειρησιακών μηχανισμών και κινήτρων για την εφαρμογή της συνολικής προσέγγισης με έναν πιο δομημένο και συστηματικό τρόπο, όπως μέσω των διαλόγων υψηλού επιπέδου, όπου η πρόβλεψη περισσοτέρων διαύλων νόμιμης μετανάστευσης αποτελεί σύνηθες αίτημα που διατυπώνεται από τρίτες χώρες.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στα συμπεράσματά του για τη μετανάστευση της 18ης Φεβρουαρίου 2016, τόνισε ότι, όσον αφορά τις σχέσεις με εμπλεκόμενες τρίτες χώρες, οι ολοκληρωμένες και ειδικά προσαρμοσμένες δέσμες κινήτρων που αναπτύσσονται για συγκεκριμένες χώρες με σκοπό τη διασφάλιση της αποτελεσματικής επιστροφής και επανεισδοχής απαιτούν την πλήρη στήριξη της ΕΕ και των κρατών μελών. Η Επιτροπή και η Ύπατη Εκπρόσωπος/Αντιπρόεδρος, συνεργαζόμενες πλήρως με τα κράτη μέλη, συνεχίζουν τις εργασίες αυτές, με σκοπό να προτείνουν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ολοκληρωμένα και ειδικά προσαρμοσμένα κίνητρα, τόσο θετικά όσο και αρνητικά, που θα καλύπτουν όλους τους τομείς πολιτικής και θα χρησιμοποιούνται σε συζητήσεις με τρίτες χώρες.

Με τον τρόπο αυτό η ΕΕ, σε συνεργασία με τους εταίρους της από την Αφρική, θα αξιοποιήσει τα συμπεράσματα που περιέχονται στο σχέδιο δράσης της Βαλέτας[[50]](#footnote-50) το οποίο περιλαμβάνει, μεταξύ των πιθανών μέτρων στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης και της κινητικότητας — τη συγκέντρωση προσφορών από την πλευρά της ΕΕ για νόμιμη μετανάστευση, μεταξύ άλλων πιλοτικών σχεδίων για τη διευκόλυνση της αναγνώρισης των τυπικών προσόντων σε ορισμένους τομείς/επαγγέλματα, την αύξηση του αριθμού των υποτροφιών στο πλαίσιο του προγράμματος Erasmus+ και την παροχή στήριξης σε μέτρα που λαμβάνονται πριν από την αναχώρηση και στις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης.

**III. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ**

Η προτεραιότητα που έθεσε ο Πρόεδρος κ. Juncker ότι *«η Ευρώπη πρέπει να διαχειριστεί καλύτερα τη μετανάστευση, σε όλες τις πτυχές»* — από την ανθρωπιστική επιταγή, την ανάγκη για αλληλεγγύη και τις δημογραφικές προκλήσεις και τις προκλήσεις ως προς τις δεξιότητες — ισχύει περισσότερο από ποτέ. Επομένως, η Επιτροπή έχει δεσμευθεί πλήρως ότι θα επιτύχει τον σημαντικό στόχο της διαμόρφωσης ολοκληρωμένης, βιώσιμης και ολιστικής μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ.

Προς τούτο, είναι σκόπιμο μέσω της παρούσας ανακοίνωσης να ξεκινήσει συζήτηση για τα σημαντικά θέματα που καλύφθηκαν. Δεν υπάρχει άλλη επιλογή από την επιδίωξη της διττής στρατηγικής για τη σταθεροποίηση της παρούσας κατάστασης μέσω της πλήρους τήρησης και εφαρμογής του υφιστάμενου νομικού πλαισίου, με την παράλληλη κατανόηση της ανάγκης μελλοντικής προοπτικής για τη μεταρρύθμιση της αρχιτεκτονικής των εν λόγω κανόνων. Εν τω μέσω της παρούσας κρίσης, καταδείχθηκαν οι περιορισμοί του παρόντος συστήματος και οι κοινές προκλήσεις που αντιμετωπίζουμε. Επομένως, ακριβώς τώρα που η συντονισμένη δράση και η ισχυρή αλληλεγγύη είναι περισσότερο αναγκαίες, χρειαζόμαστε αυτή τη μελλοντική προοπτική για τη διάνοιξη διόδου προς μια ανθρώπινη και αποτελεσματική ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης και ασύλου που θα βασίζεται σε δίκαιο επιμερισμό των ευθυνών. Η Επιτροπή θα προχωρήσει στην υποβολή των κατάλληλων προτάσεων υπό το πρίσμα των παρατηρήσεων που θα λάβει σχετικά με την παρούσα ανακοίνωση.

1. COM(2016)85 final [↑](#footnote-ref-1)
2. COM(2015)240 final [↑](#footnote-ref-2)
3. EUCO 1/16· SN 28/16. [↑](#footnote-ref-3)
4. EUCO 12/1/16. [↑](#footnote-ref-4)
5. COM(2015)671 final [↑](#footnote-ref-5)
6. COM(2015)285 final [↑](#footnote-ref-6)
7. COM(2015)668 final [↑](#footnote-ref-7)
8. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα, ΕΕ L 180 της 29.6.2013, σ. 31. Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεσμεύονται από τον κανονισμό αυτό, μετά τη γνωστοποίηση της βούλησής τους να συμμετάσχουν στην έκδοση και την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού με βάση το πρωτόκολλο αριθ. 21 των Συνθηκών. Η θέση αυτών των κρατών μελών όσον αφορά οποιαδήποτε τροποποίηση του κανονισμού αυτού ορίζεται από το πρωτόκολλο αριθ. 21. Η Δανία εφαρμόζει τον κανονισμό του Δουβλίνου βάσει διεθνούς συμφωνίας (ΕΕ L 66 της 8.3.2006 σ. 38). Σύμφωνα με το άρθρο 3 της εν λόγω συμφωνίας, κοινοποιεί στην Επιτροπή την απόφασή της εάν θα εφαρμόσει ή όχι το περιεχόμενο οποιασδήποτε τροποποίησης του κανονισμού. [↑](#footnote-ref-8)
9. Αυτό επιβεβαιώθηκε από εξωτερική αξιολόγηση της εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 (κανονισμός Δουβλίνου ΙΙΙ) και έκθεση αξιολόγησης, που είναι διαθέσιμη στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index\_en.htm. [↑](#footnote-ref-9)
10. Η Επιτροπή εξέδωσε σύσταση στις 10 Φεβρουαρίου 2016 [C(2016) 871 final] σχετικά με τα επείγοντα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελλάδα ενόψει της επανέναρξης των μεταφορών δυνάμει του κανονισμού του Δουβλίνου. [↑](#footnote-ref-10)
11. Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, ΕΕ L 180 της 29.6.2013, σ. 249. [↑](#footnote-ref-11)
12. Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, ΕΕ L 180 της 29.6.2013, σ. 96. [↑](#footnote-ref-12)
13. Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, ΕΕ L 337 της 20.12.2011, σ. 9. [↑](#footnote-ref-13)
14. Για παράδειγμα, για την περίοδο μεταξύ Ιανουαρίου και Σεπτεμβρίου 2015 τα ποσοστά αναγνώρισης των αιτούντων άσυλο από το Αφγανιστάν κυμάνθηκαν από σχεδόν 100% στην Ιταλία έως 5,88% στη Βουλγαρία. [↑](#footnote-ref-14)
15. Η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένες γνώμες κατά κρατών μελών σε εννέα υποθέσεις παραβάσεων σχετικά με την παράλειψη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών που αποτελούν τμήμα του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, στις 10 Φεβρουαρίου 2016. [↑](#footnote-ref-15)
16. Οδηγία 2001/55/EK του Συμβουλίου της 20ής Ιουλίου 2001, ΕΕ L 212 της 7.8.2001. Αυτή η πράξη της ΕΕ για το άσυλο, η οποία αναμενόταν να ενεργοποιηθεί για την αντιμετώπιση μαζικής εισροής ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, δεν ενεργοποιήθηκε ποτέ κυρίως επειδή δεν προέβλεπε έναν εγγενή μηχανισμό υποχρεωτικής αλληλεγγύης ώστε να διασφαλίζεται η δίκαιη κατανομή των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών. [↑](#footnote-ref-16)
17. COM (2015) 450 final. [↑](#footnote-ref-17)
18. COM(2015)671 final [↑](#footnote-ref-18)
19. Για παράδειγμα, σε όλους τους αιτούντες που δεν προέρχονται από χώρα καταγωγής την οποία η ΕΕ έχει χαρακτηρίσει ως ασφαλή. [↑](#footnote-ref-19)
20. Παρόλο που η κλείδα κατανομής θα μπορούσε να ακολουθήσει την προσέγγιση που εφαρμόζεται στο πλαίσιο των υφιστάμενων και των προτεινόμενων προγραμμάτων μετεγκατάστασης, μπορεί να εξεταστεί περαιτέρω ο σχεδιασμός της κλείδας, ιδίως για να λαμβάνονται υπόψη κριτήρια όπως ο πληθυσμός των προσφύγων στα κράτη μέλη και τα επίπεδα ανεργίας, καθώς και οι άλλες προσπάθειες που έχουν καταβληθεί μέσω της επανεγκατάστασης. [↑](#footnote-ref-20)
21. Το 2015, υποβλήθηκαν 1,3 εκατ. αιτήσεις στην ΕΕ. [↑](#footnote-ref-21)
22. COM(2016)205 final [↑](#footnote-ref-22)
23. COM(2015)240 final [↑](#footnote-ref-23)
24. Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, ΕΕ L 180 της 29.6.2013, σ. 96. [↑](#footnote-ref-24)
25. Οδηγία 2011/51/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2011, που τροποποιεί την οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου επεκτείνοντας το πεδίο εφαρμογής της και στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, ΕΕ L 132 της 19.5.2011, σ. 1. [↑](#footnote-ref-25)
26. Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την παροχή στήριξης έκτακτης ανάγκης εντός της Ένωσης, COM(2016)115 final. [↑](#footnote-ref-26)
27. COM(2016)95 final. [↑](#footnote-ref-27)
28. SN 38/16. [↑](#footnote-ref-28)
29. COM(2016)171 final [↑](#footnote-ref-29)
30. Ειδικότερα, η σύνοδος υψηλού επιπέδου της UNHCR με θέμα «Επιμερισμός ευθυνών σε παγκόσμιο επίπεδο μέσω διαύλων εισδοχής Σύριων προσφύγων» στη Γενεύη στις 30 Μαρτίου 2016, η πρώτη Παγκόσμια Ανθρωπιστική Διάσκεψη Κορυφής στην Κωνσταντινούπολη στις 23-24 Μαΐου 2016 και η Διάσκεψη Κορυφής της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών για τις μεγάλες μετακινήσεις προσφύγων και μεταναστών στη Νέα Υόρκη στις 19 Σεπτεμβρίου 2016. [↑](#footnote-ref-30)
31. Οδηγία 2009/50/ΕΚ και οδηγία 2014/66/ΕΚ, αντίστοιχα. [↑](#footnote-ref-31)
32. Η πολιτική συμφωνία για την αναδιατύπωση της οδηγίας επιτεύχθηκε από τους συννομοθέτες το 2015. Η τυπική έκδοση της οδηγίας θα πραγματοποιηθεί κατά το πρώτο εξάμηνο του 2016. [↑](#footnote-ref-32)
33. Οδηγία 2014/36/ΕΕ. [↑](#footnote-ref-33)
34. Οδηγία 2011/98/ΕΕ. [↑](#footnote-ref-34)
35. Οδηγία 2003/109/ΕΚ. [↑](#footnote-ref-35)
36. Οδηγία 2003/86/ΕΚ. [↑](#footnote-ref-36)
37. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η έκθεση του 2015 για τη γήρανση, Ευρωπαϊκή Οικονομία 3/2015. [↑](#footnote-ref-37)
38. Προβλέψεις του CEDEFOP. [↑](#footnote-ref-38)
39. Επικείμενη πρωτοβουλία/ανακοίνωση/στρατηγική και μία από τις δέκα πολιτικές προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. [↑](#footnote-ref-39)
40. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm>. [↑](#footnote-ref-40)
41. Στις 27 και 28 Ιανουαρίου, η Επιτροπή ξεκίνησε τον ευρωπαϊκό διάλογο για τις δεξιότητες και τη μετανάστευση, ο οποίος θα πραγματοποιείται σε τακτά διαστήματα, για τη στενότερη συμμετοχή των εταίρων από επιχειρήσεις και συνδικαλιστικές οργανώσεις στη διαδικασία της προσέλκυσης και της ένταξης ειδικευμένων υπηκόων τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας (<http://www.skillsandmigration.eu/>). [↑](#footnote-ref-41)
42. Το 2014 εκδόθηκαν μόνο 13 852 μπλε κάρτες (ακόμη λιγότερες κατά τα προηγούμενα έτη) — εκ των οποίων το 87 % από 1 κράτος μέλος — και περίπου 25 000 εθνικές άδειες υψηλής ειδίκευσης. [↑](#footnote-ref-42)
43. Από όλους τους μετανάστες που δεν προέρχονται από την ΕΕ και οι οποίοι πηγαίνουν στις χώρες του ΟΟΣΑ, το 48 % των μεταναστών με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο επιλέγουν προορισμό εντός της ΕΕ και το 68 % των μεταναστών με υψηλό μορφωτικό επίπεδο επιλέγουν ως προορισμό μη ευρωπαϊκή χώρα του ΟΟΣΑ. [↑](#footnote-ref-43)
44. COM(2015)550 final [↑](#footnote-ref-44)
45. Βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής «Πρόγραμμα ελέγχου της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας της νομοθεσίας (REFIT) - Τρέχουσα κατάσταση και προοπτικές - Πίνακας αποτελεσμάτων REFIT» (SWD(2015) 110 final), που επισυνάπτεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα — ένα θεματολόγιο της ΕΕ» (COM(2015)215 final). [↑](#footnote-ref-45)
46. *Σοβαρή εργασιακή εκμετάλλευση: εργαζόμενοι μετακινούμενοι στο εσωτερικό της ΕΕ ή εισερχόμενοι στην ΕΕ (Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union)* στη διεύθυνση: http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union. [↑](#footnote-ref-46)
47. Για παράδειγμα, ο Καναδάς, η Αυστραλία και η Νέα Ζηλανδία. [↑](#footnote-ref-47)
48. Βλ. για παράδειγμα το καναδικό σύστημα «Express Entry»: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>. [↑](#footnote-ref-48)
49. Υπάρχουν εταιρικές σχέσεις κινητικότητας με την Ιορδανία, το Μαρόκο, την Τυνησία, τη Δημοκρατία της Μολδαβίας, το Πράσινο Ακρωτήριο, τη Γεωργία, την Αρμενία και το Αζερμπαϊτζάν. Υφίστανται κοινά θεματολόγια για τη μετανάστευση και την κινητικότητα με τη Νιγηρία και την Αιθιοπία. [↑](#footnote-ref-49)
50. Διάσκεψη κορυφής της Βαλέτας, 11-12 Νοεμβρίου 2015. [↑](#footnote-ref-50)