



Βρυξέλλες, 30 Νοεμβρίου 2018
(OR. en)

14859/18

**Διοργανικός φάκελος:
2018/0329(COD)**

**MIGR 206
COMIX 655
CODEC 2135**

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Προεδρία
Αποδέκτης:	Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων / Συμβούλιο
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	12099/18 + ADD1
Θέμα:	Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (αναδιατύπωση) - Έκθεση προόδου

Οι πραγματικές επιστροφές έχουν καίρια σημασία ώστε η πολιτική διαχείρισης της μετανάστευσης να είναι αποτελεσματική και ολοκληρωμένη. Η επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα στην ΕΕ αποτελεί, για τον λόγο αυτό, προτεραιότητα της μεταναστευτικής πολιτικής της Ένωσης. Η οδηγία 2008/115/ΕΚ περί επιστροφής που εκδόθηκε το 2008, προέβλεπε κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών χωρίς να παραβιάζονται τα θεμελιώδη τους δικαιώματα και η αρχή της μη επαναπροώθησης. Από την έκδοση της οδηγίας περί επιστροφής το 2008 και μετά, οι προκλήσεις στην πολιτική επιστροφής της ΕΕ έχουν αλλάξει και αυξηθεί αισθητά. Παρά τις σημαντικές προσπάθειες της Επιτροπής, των κρατών μελών και των οργανισμών, ο συνολικός αριθμός των επιστροφών εξακολουθεί να μην είναι ικανοποιητικός και να πρέπει να αυξηθεί σημαντικά.

Στις 12 Σεπτεμβρίου 2018, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για αναθεώρηση της οδηγίας περί επιστροφής (αναδιατύπωση), στην οποία περιλαμβάνονταν αρκετές στοχευμένες τροποποιήσεις χωρίς να θίγεται το πεδίο εφαρμογής της αρχικής οδηγίας περί επιστροφής. Οι προτεινόμενες αλλαγές έχουν ως στόχο να αντιμετωπίσουν ορισμένες από τις νομικές και πρακτικές προκλήσεις και τα ζητήματα που προκύπτουν ενίοτε από τη διαφορετική ερμηνεία των διατάξεων της ισχύουσας οδηγίας περί επιστροφής. Η αναθεωρημένη οδηγία περί επιστροφής αποσκοπεί να μεγιστοποιήσει την αποτελεσματικότητα των κανόνων της ΕΕ στον τομέα της επιστροφής και να διασφαλίσει την πιο συνεκτική εφαρμογή τους στα διάφορα κράτη μέλη, διαφυλάσσοντας παράλληλα τα θεμελιώδη δικαιώματα και την αρχή της μη επαναπροώθησης.

Η Επιτροπή πρότεινε τις ακόλουθες αλλαγές στην οδηγία της ΕΕ περί επιστροφής: ταχείες συνοριακές διαδικασίες, σαφέστερες και ταχύτερες διαδικασίες για την έκδοση αποφάσεων επιστροφής, περιλαμβανομένης της υποχρέωσης να εκδίδεται απόφαση επιστροφής σε συνδυασμό με τη λήξη της νόμιμης παραμονής, εξορθολογισμένες διαδικασίες προσφυγής, υποχρέωση συνεργασίας για πρόσωπα που υπόκεινται σε διαδικασία επιστροφής, αυστηρότερη προσέγγιση των εθελούσιων αναχωρήσεων, σαφείς κανόνες περί κράτησης, κοινό και μη εξαντλητικό κατάλογο αντικειμενικών κριτηρίων για τον καθορισμό του κινδύνου διαφυγής, σύστημα διαχείρισης επιστροφών και τη δυνατότητα να εκδίδεται απαγόρευση εισόδου κατά τους συνοριακούς ελέγχους κατά την έξοδο. Μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες που προτείνονται είναι η καθιέρωση συνοριακής διαδικασίας που θα επιτρέψει την ταχεία επιστροφή των αιτούντων διεθνή προστασία, των οποίων η αίτηση παροχής ασύλου απορρίφθηκε κατόπιν διαδικασίας ασύλου στα σύνορα που προβλέπεται στο άρθρο 41 του κανονισμού περί διαδικασίας ασύλου, προκειμένου να αποφευχθούν κενά μεταξύ των διαδικασιών και να διασφαλιστεί η συμπληρωματικότητα.

Από την υποβολή της πρότασης και έπειτα η Προεδρία έχει διοργανώσει πολλές συζητήσεις σχετικά με την αναθεωρημένη οδηγία περί επιστροφής που πραγματοποιήθηκαν σε διαφορετικά πλαίσια.

Οι πρώτες ανταλλαγές απόψεων σχετικά με την αναθεωρημένη οδηγία περί επιστροφής πραγματοποιήθηκαν ήδη σε άτυπη συνεδρίαση της SCIFA που πραγματοποιήθηκε στις 20-21 Σεπτεμβρίου 2018. Στο Συμβούλιο ΔΕΥ του Οκτωβρίου οι αντιπροσωπίες αντάλλαξαν επίσης γενικά σχόλια σχετικά με την προτεινόμενη νομοθεσία. Η Ομάδα «Ένταξη, Μετανάστευση και Απομάκρυνση» (IMEX) πραγματοποίησε εκτενείς συζητήσεις για όλα τα άρθρα της αναθεωρημένης οδηγίας περί επιστροφής κατά τις συνεδριάσεις της στις 9 Οκτωβρίου, 9 Νοεμβρίου και 3 Δεκεμβρίου 2018. Προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέπεια μεταξύ των διαφόρων φακέλων και να επιταχυνθούν οι διαπραγματεύσεις, η Προεδρία διοργάνωσε διάφορες οριζόντιες συζητήσεις στο πλαίσιο της SCIFA στις 23-24 Οκτωβρίου 2018 και στο επίπεδο των Συμβούλων ΔΕΥ στις 20 και στις 29 Νοεμβρίου 2018 σχετικά με τις συνοριακές διαδικασίες όπως περιγράφονται στον κανονισμό για τη διαδικασία ασύλου, στην οδηγία για τις προϋποθέσεις υποδοχής, στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν και στο άρθρο 16 για τα ένδικα μέσα της αναθεωρημένης οδηγίας περί επιστροφής. Έχει προγραμματιστεί μία ακόμη συνεδρίαση των Συμβούλων ΔΕΥ στις 12 Δεκεμβρίου 2018 προκειμένου να εξετάσει περαιτέρω η αναθεωρημένη οδηγία περί επιστροφής.

Οι συζητήσεις που έχουν διεξαχθεί έως τώρα δείχνουν ότι υπάρχει ευρεία συναίνεση στο να ακολουθηθεί αυστηρότερη προσέγγιση στην αναθεωρημένη οδηγία περί επιστροφής. Έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος ως προς την επίτευξη συμφωνίας όσον αφορά τον κατάλογο παραγόντων που είναι ενδεικτικοί του κινδύνου διαφυγής, την υποχρέωση των υπηκόων τρίτων χωρών να συνεργάζονται με τις εθνικές αρχές, καθώς και όσον αφορά τις συνέπειες της μη συνεργασίας, την έκδοση της απόφασης επιστροφής, τη χορήγηση της οικειοθελούς αναχώρησης, τη δυνατότητα έκδοσης απαγόρευσης εισόδου χωρίς την έκδοση απόφασης επιστροφής, τον σχεδιασμό και τις λεπτομέρειες του συστήματος διαχείρισης των επιστροφών, καθώς και τα εθνικά προγράμματα οικειοθελούς επιστροφής και επανένταξης.

Ταυτόχρονα, είναι απαραίτητο να συζητηθούν διεξοδικότερα ορισμένα ζητήματα ώστε να μπορέσει να επιτευχθεί συναίνεση. Θα πρέπει να πραγματοποιηθεί συζήτηση σχετικά με τη δυνατότητα επιστροφής υπηκόου τρίτης χώρας σε οποιαδήποτε ασφαλή τρίτη χώρα και όχι μόνο στη χώρα καταγωγής ή διέλευσης. Η επιλογή αυτή, η οποία ζητήθηκε επανειλημμένα από πολλά κράτη μέλη ήδη κατά το στάδιο της διαβούλευσης τον Ιούλιο και η οποία θα διεύρυνε σημαντικά το πεδίο εφαρμογής της αναθεωρημένης οδηγίας περί επιστροφής, δεν προβλέπεται στην πρόταση της Επιτροπής για την αναθεώρηση της οδηγίας.

Μια άλλη δυνατότητα που δεν προβλέπεται στην πρόταση της Επιτροπής για την αναθεώρηση της οδηγίας περί επιστροφής, αλλά έχει επίσης τεθεί από ορισμένες αντιπροσωπίες, είναι η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων επιστροφής που έχουν εκδοθεί από άλλα κράτη μέλη. Θα πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι η δυνατότητα αυτή προβλέπεται ήδη από την ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ. Επιπλέον, η επικείμενη αναθεώρηση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν θα επιτρέψει στα κράτη μέλη να βλέπουν τις αποφάσεις επιστροφής που έχουν εκδοθεί από άλλα κράτη μέλη. Ενδεχομένως να είναι σκόπιμο να αξιολογηθεί η προστιθέμενη αξία αυτών των νέων δυνατοτήτων πριν να γίνουν τα επόμενα βήματα.

Περαιτέρω διεξοδικές συζητήσεις πρέπει επίσης να γίνουν για το άρθρο 16 σχετικά με τα ένδικα μέσα και για το άρθρο 22 για τη διαδικασία στα σύνορα. Στην πρόταση της Επιτροπής περιλαμβάνεται στο άρθρο 16 ένα σύνθετο σύστημα ένδικων μέσων κατά των αποφάσεων επιστροφής, με σκοπό να εναρμονιστεί ως ένα βαθμό το εξαιρετικά πολύμορφο τοπίο των ένδικων μέσων που υπάρχει επί του παρόντος στα διάφορα κράτη μέλη. Έχουν ήδη πραγματοποιηθεί εντατικές συζητήσεις σχετικά με διάφορες διατάξεις του εν λόγω άρθρου, μεταξύ άλλων σχετικά με τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά απόφασης περί επιστροφής ενώπιον διοικητικής αρχής, σχετικά με την εξέταση των προσφυγών από περισσότερους από έναν και μόνο βαθμούς δικαιοδοσίας, σχετικά με το ανασταλτικό αποτέλεσμα των προσφυγών και τις προθεσμίες για την υποβολή τους.

Το άρθρο 22 σχετικά με τη διαδικασία στα σύνορα για τις επιστροφές προκάλεσε πολλές συζητήσεις, ιδίως όσον αφορά τον χαρακτήρα και το πεδίο εφαρμογής της νέας αυτής διαδικασίας. Παρά το γεγονός ότι οι συζητήσεις σχετικά με τον κανονισμό για τις διαδικασίες ασύλου συνεχίζονται, φαίνεται ότι έχει διαμορφωθεί μια κοινή αντίληψη σύμφωνα με την οποία το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας που ορίζεται στο άρθρο 22 της οδηγίας περί επιστροφής θα πρέπει να ακολουθεί το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 41 του κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου. Ορισμένες αντιπροσωπίες ήταν απόλυτα πεπεισμένες ότι αυτή η διαδικασία θα πρέπει να εφαρμόζεται για να αποφασίζεται εάν πρέπει να παρέχεται πρόσβαση στο έδαφος των κρατών μελών στους υπηκόους τρίτων χωρών που ζητούν διεθνή προστασία.

Η Αυστριακή Προεδρία είναι αποφασισμένη να σημειώσει τη μεγαλύτερη δυνατή πρόοδο όσον αφορά την αναθεώρηση της οδηγίας περί επιστροφής μέχρι το τέλος της θητείας της έτσι ώστε το σύστημα μετανάστευσης της ΕΕ που θα θεσπιστεί, να είναι πραγματικά ανθεκτικό και αποτελεσματικό.
