



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 4 Ιουνίου 2021
(OR. en)

Διοργανικός φάκελος:
2018/0248(COD)

6486/21
ADD 1

JAI 197
FRONT 70
ASIM 14
MIGR 45
CADREFIN 90
CODEC 258

ΣΧΕΔΙΟ ΣΚΕΠΤΙΚΟΥ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

Θέμα: Θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση ενόψει της έκδοσης κανονισμού του ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης
- Σχέδιο σκεπτικού του Συμβουλίου

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Στις 13 Ιουνίου 2018 η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης¹ (εφεξής πρόταση ΤΑΜ ή Ταμείο) στο πλαίσιο του τομέα 4 (Μετανάστευση και διαχείριση συνόρων) του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) 2021-2027.
2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθόρισε τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση² κατά τη σύνοδο ολομέλειας της 13ης Μαρτίου 2019.
3. Στις 7 Ιουνίου 2019, το Συμβούλιο κατέληξε σε μερική γενική προσέγγιση³, η οποία χρησίμευσε ως μερική εντολή για την έναρξη διαπραγματεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας.
4. Στις 18 Δεκεμβρίου 2019, υποβλήθηκε στην Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων (2ο Τμήμα) (εφεξής η επιτροπή) έκθεση προόδου⁴ σχετικά με τις εν εξελίξει διαπραγματεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η έκθεση προόδου περιελάμβανε συμβιβαστική πρόταση της Προεδρίας σχετικά με τα κριτήρια κατανομής (Παράρτημα Ι), η οποία είχε εξασφαλίσει την αναγκαία στήριξη εν αναμονή καθοδήγησης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχετικά με το ζήτημα των νησιωτικών κοινωνιών και την έκβαση των διαπραγματεύσεων για το συνολικό ΠΔΠ 2021-2027.

¹ 10153/18 + ADD 1

² 7404/19

³ 10148/19

⁴ 14616/19

5. Η επιτροπή κατέληξε επίσης σε συμφωνία για την επικαιροποίηση των διατάξεων που αφορούν το ΚΕΣΑ, της εντολής που δόθηκε στην Προεδρία, στις 24 Ιουλίου 2020, με σκοπό την έναρξη διαπραγματεύσεων με το ΕΚ σχετικά με τις εν λόγω διατάξεις.
6. Ακολουθώντας τις πολιτικές κατευθύνσεις για το ΠΔΠ και τη δέσμη μέτρων για την ανάκαμψη που παρασχέθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα συμπεράσματά του⁵ της 21ης Ιουλίου 2020, το Συμβούλιο κατέληξε σε γενική προσέγγιση για το σύνολο της πρότασης στις 12 Οκτωβρίου 2020.⁶
7. Οι διοργανικές διαπραγματεύσεις άρχισαν στις 9 Οκτωβρίου 2019, βάσει της μερικής εντολής που δόθηκε στις 7 Ιουνίου 2019. Συνολικά, πραγματοποιήθηκαν έξι τριμερείς διάλογοι στις 9 Οκτωβρίου και στις 11 Νοεμβρίου 2019, στις 7 Οκτωβρίου, στις 12 και 25 Νοεμβρίου, καθώς και στις 9 Δεκεμβρίου 2020, προκειμένου να συζητηθούν τα πολιτικά ζητήματα και να δοθούν κατευθύνσεις στις τεχνικές συζητήσεις. Αυτοί οι διάλογοι υποστηρίχθηκαν από είκοσι μία τεχνικές συνεδριάσεις. Επιπλέον, συγκλήθηκαν παράλληλα ορισμένες τεχνικές συνεδριάσεις για οριζόντια θέματα προκειμένου να συζητηθούν διατάξεις οριζόντιου χαρακτήρα και σχετικές με τα τρία ταμεία εσωτερικών υποθέσεων (ΤΑΜ, ΜΔΣΘ και ΤΕΑ).
8. Κατά τον τελευταίο τριμερή διάλογο, επιτεύχθηκε προσωρινή συμφωνία ως προς τα βασικά πολιτικά ζητήματα μεταξύ της τότε γερμανικής Προεδρίας και του εισηγητή του ΕΚ. Η εν λόγω προσωρινή συμφωνία υποβλήθηκε στην επιτροπή στις 16 Δεκεμβρίου 2020 σε έκθεση προόδου⁷ και η επιτροπή ενέκρινε την πρόοδο που σημειώθηκε σε αυτή τη βάση.

⁵ 00010/20

⁶ 11888/20

⁷ 13861/20

9. Περαιτέρω τεχνικές εργασίες σχετικά με τις αιτιολογικές σκέψεις, τις διατάξεις αναδρομικότητας, τα παραρτήματα και τις τεχνικές ευθυγραμμίσεις συνεχίστηκαν τον Ιανουάριο και η επιτροπή ανέλυσε το τελικό συμβιβαστικό κείμενο στις 24 Φεβρουαρίου 2021⁸.
10. Την 1η Μαρτίου 2021, η Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του ΕΚ («επιτροπή LIBE») ενέκρινε το τελικό συμβιβαστικό κείμενο. Σε αυτή τη βάση, ο πρόεδρος της επιτροπής LIBE απέστειλε επιστολή στην Προεδρία επιβεβαιώνοντας ότι εάν το ενοποιημένο κείμενο, ως έχει στο παράρτημα της εν λόγω επιστολής, και με την επιφύλαξη γλωσσικών αναθεωρήσεων, διαβιβαστεί επίσημα στο ΕΚ ως θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση, θα συστήσει στα μέλη της επιτροπής LIBE και, στη συνέχεια, στην ολομέλεια του ΕΚ, να αποδεχθούν τη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση χωρίς τροπολογίες κατά τη δεύτερη ανάγνωση του ΕΚ.
11. Στη συνέχεια, η επιτροπή επιβεβαίωσε την πολιτική συμφωνία με σκοπό την επίτευξη δεύτερης ανάγνωσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 10 Μαρτίου 2021⁹.
12. Κατά την εκτέλεση των εργασιών του, το Συμβούλιο έλαβε υπόψη τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της 17ης Οκτωβρίου 2018 και τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών της 9ης Οκτωβρίου 2018.

⁸ 6111/21

⁹ 6687/21

II. ΣΤΟΧΟΣ

13. Κατά τις υψηλές μεταναστευτικές ροές της περιόδου 2015-2016, η οικονομική και τεχνική στήριξη που παρείχε η ΕΕ στα κράτη μέλη της συνέβαλε στην καλύτερη διαχείριση των προκλήσεων στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και των εξωτερικών συνόρων. Ο προϋπολογισμός της Ένωσης είναι επίσης ουσιαστικής σημασίας για τη χρηματοδότηση κοινών μέτρων για τον αποτελεσματικό έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης ώστε να αντισταθμίζεται η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Επιπλέον, τον Οκτώβριο του 2017, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε την ανάγκη επιδίωξης μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης για τη διαχείριση της μετανάστευσης η οποία θα έχει στόχο να επαναφέρει τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα και να μειώσει τις παράτυπες αφίξεις και τον αριθμό των θανάτων στη θάλασσα, και θα πρέπει να βασίζεται στην ευέλικτη και συντονισμένη αξιοποίηση όλων των διαθέσιμων μέσων της Ένωσης και των κρατών μελών.
14. Στο πλαίσιο αυτό, στην πρότασή της της 2ας Μαΐου 2018 σχετικά με το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027, η Επιτροπή πρότεινε να ενισχυθεί σημαντικά ο συνολικός προϋπολογισμός της Ένωσης για τη διαχείριση της μετανάστευσης και των εξωτερικών συνόρων. Η παρούσα πρόταση θεσπίζει το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης το οποίο θα παρέχει στήριξη για την αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης από τα κράτη μέλη.

III. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΘΕΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΣΕ ΠΡΩΤΗ ΑΝΑΓΝΩΣΗ

A) Γενικά

15. Με βάση την πρόταση της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο διεξήγαγαν διαπραγματεύσεις με σκοπό τη σύναψη συμφωνίας κατά την υιοθέτηση της θέσης του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση («πρώιμη δεύτερη ανάγνωση»). Το κείμενο του σχεδίου θέσης του Συμβουλίου αντικατοπτρίζει πλήρως την πολιτική συμφωνία που επιτεύχθηκε μεταξύ των συννομοθετών, με τη διευκόλυνση της Επιτροπής.

B) Σημαντικά πολιτικά ζητήματα

16. Τα βασικά πολιτικά ζητήματα της πολιτικής συμφωνίας, όπως αντικατοπτρίζονται στη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση, είναι τα ακόλουθα:

Στόχοι του Ταμείου

17. Στην πρότασή της, η Επιτροπή πρότεινε την απλούστευση των ειδικών στόχων, η οποία περιλάμβανε τη διαγραφή του ειδικού στόχου για την αλληλεγγύη, καθώς πρόκειται για γενική αρχή του Ταμείου που διέπει όλες τις ενισχύσεις. Στο πλαίσιο της διαπραγματευτικής εντολής του, το Συμβούλιο υποστήριξε την προσέγγιση της Επιτροπής.

18. Αμφότεροι οι συννομοθέτες συμφώνησαν ότι η αλληλεγγύη αποτελεί σημαντικό στόχο του Ταμείου. Ως συμβιβαστική λύση, η πολιτική συμφωνία επαναφέρει τον ειδικό στόχο για αλληλεγγύη και δίκαιη κατανομή ευθυνών (άρθρο 3), ευθυγραμμίζοντας έτσι τους στόχους του νέου ταμείου TAME με το τρέχον Ταμείο.

Ευελιξία και ελάχιστα ποσοστά

19. Με βάση την εμπειρία που αποκτήθηκε από τη μεταναστευτική κρίση το 2015, η Επιτροπή τόνισε την ανάγκη για ένα ευέλικτο και προσαρμόσιμο TAM. Κατ' αρχήν, αμφότεροι οι συννομοθέτες συμφωνούν ως προς την ανάγκη για ευελιξία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επέμεινε ότι όλοι οι στόχοι του Ταμείου πρέπει να επιτευχθούν ως ένα ορισμένο επίπεδο, χωρίς να υπονομεύεται η συνολική ευελιξία. Στο πλαίσιο συνολικής συμβιβαστικής δέσμης, οι συννομοθέτες συμφώνησαν σχετικά με τα ελάχιστα ποσοστά για την κατανομή των κονδυλίων για την επίτευξη των ειδικών στόχων του Ταμείου.
20. Ειδικότερα, συμφωνήθηκε τα κράτη μέλη να διαθέτουν τουλάχιστον το 15% των πόρων που διατίθενται στα προγράμματά τους για καθέναν από τους ειδικούς στόχους για το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου (ΚΕΣΑ) και για τη νόμιμη μετανάστευση, την ενσωμάτωση και την κοινωνική ένταξη (άρθρο 16).

21. Συμφωνήθηκε επίσης το 20% των πόρων από την αρχική χορήγηση στο θεματικό μέσο να διατεθεί στον ειδικό στόχο της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών και το 5% των ίδιων πόρων να προορίζεται για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές που εφαρμόζουν μέτρα ένταξης (άρθρο 11).

Πεδίο εφαρμογής της στήριξης

22. Στην πρότασή της, η Επιτροπή πρότεινε μια ευέλικτη προσέγγιση όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής της στήριξης του Ταμείου, ενθαρρύνοντας, αλλά όχι περιορίζοντας, τις επιλέξιμες δράσεις που απαριθμούνται στο παράρτημα III. Το Συμβούλιο με την εντολή του ζήτησε ακόμη μεγαλύτερη ευελιξία, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επέμεινε ότι το πεδίο εφαρμογής του Ταμείου θα πρέπει να περιοριστεί στις δράσεις του Παραρτήματος III. Η στήριξη άλλων δράσεων θα ήταν δυνατή μόνο μετά την τροποποίηση του παραρτήματος μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξης.
23. Ως συμβιβαστική λύση, η πολιτική συμφωνία επανήλθε στην αρχική προσέγγιση της Επιτροπής για τους σκοπούς των προγραμμάτων που κατάρτισαν τα κράτη μέλη (άρθρο 5). Ωστόσο, η στήριξη από το θεματικό μέσο θα περιορίζεται στις δράσεις του παραρτήματος III, με εξαίρεση τη στήριξη στο πλαίσιο της βοήθειας έκτακτης ανάγκης (άρθρο 11). Η Επιτροπή έχει επίσης εξουσιοδοτηθεί να τροποποιεί το παράρτημα III μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξεων (άρθρο 5).

Κριτήρια για την κατανομή της χρηματοδότησης στα προγράμματα των κρατών μελών

24. Η πολιτική συμφωνία που επιτεύχθηκε σχετικά με τα κριτήρια για την κατανομή της χρηματοδότησης στα προγράμματα των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης της βασικής γραμμής υποβολής εκθέσεων, βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην εντολή του Συμβουλίου.
25. Ως συμβιβαστική λύση, η σταθμισμένη κατανομή των επιμέρους κριτηρίων για την παράτυπη μετανάστευση αναθεωρήθηκε ελαφρώς ώστε να αντικατοπτρίζει τον συμβιβασμό που επιτεύχθηκε μεταξύ των συννομοθετών, και ειδικότερα το 70% ως ποσοστό των υπηκόων τρίτων χωρών που υπόκεινται σε απόφαση επιστροφής και το 30% κατ' αναλογία προς εκείνους που έχουν πράγματι εγκαταλείψει το έδαφος (παράρτημα I).

Εξωτερική διάσταση

26. Οι συννομοθέτες είχαν αποκλίνουσες απόψεις επί του θέματος. Ωστόσο, και με πνεύμα συμβιβασμού, η πολιτική συμφωνία που επιτεύχθηκε μεταξύ των συννομοθετών αναγνωρίζει την ανάγκη να αντιμετωπιστεί η εξωτερική διάσταση υπό ορισμένες προϋποθέσεις, με παράλληλο σεβασμό των πολιτικών προτεραιοτήτων των συννομοθετών.
27. Ειδικότερα, το Ταμείο μπορεί να στηρίζει δράσεις σε τρίτες χώρες ή σε σχέση με αυτές, οι οποίες συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων του Ταμείου και υπό την προϋπόθεση ότι δεν είναι προσανατολισμένες στην ανάπτυξη, συντονίζονται με άλλες δράσεις της Ένωσης και συνάδουν με τις προτεραιότητες της Ένωσης και την εξωτερική πολιτική της Ένωσης (άρθρο 5).

28. Στο παράρτημα III συμπεριλήφθηκαν ειδικές δράσεις που αφορούν τη συνεργασία με τρίτες χώρες και τη στήριξη της επανένταξης, επιτρέποντας έτσι τη στήριξη των δράσεων αυτών χάρη και στο θεματικό μέσο (βλ. σημείο 23 ανωτέρω).
29. Επιπλέον, το Ταμείο προβλέπει τη σύνδεση τρίτων χωρών που υπόκεινται σε ειδικές διασφαλίσεις και συμφωνίες (άρθρο 7).

Επανεγκατάσταση, εισδοχή για ανθρωπιστικούς λόγους και μετεγκατάσταση

30. Όσον αφορά τις εισδοχές μέσω επανεγκατάστασης (άρθρο 19) και τη μεταφορά αιτούντων διεθνή προστασία και δικαιούχων αυτής μεταξύ κρατών μελών (άρθρο 20), η πολιτική συμφωνία προβλέπει υψηλότερα ποσά από την εντολή του Συμβουλίου. Περιλαμβάνεται επίσης μια απλούστερη προσέγγιση.
31. Ωστόσο, ως συμβιβαστική λύση, προβλέπεται ελαφρώς χαμηλότερο ποσό από την εντολή του Συμβουλίου για εισδοχή μέσω της εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους (άρθρο 19).

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

32. Η θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση σχετικά με τον κανονισμό για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης αντικατοπτρίζει πλήρως την πολιτική συμφωνία που επιτεύχθηκε κατά τις διαπραγματεύσεις μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με τη διαμεσολάβηση της Επιτροπής.