



Το νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο

Description

Luigi Scazzieri*

Τον περασμένο Απρίλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμφώνησε σε μια μεταρρύθμιση του κανονιστικού πλαισίου της Ένωσης για τη μετανάστευση και το άσυλο, εγκρίνοντας τους διάφορους νομοθετικούς φάκελους που συνθέτουν το λεγόμενο Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Το Σύμφωνο εγκρίθηκε τελικά από τα κράτη μέλη περίπου ένα μήνα αργότερα, στα μέσα Μαΐου. Είναι το αποτέλεσμα σχεδόν μιας δεκαετίας αποτυχημένων προσπαθειών για τη μεταρρύθμιση του μεταναστευτικού συστήματος της Ένωσης μετά τη μεταναστευτική κρίση του 2015-16.

Τα κράτη-μέλη που βρίσκονται κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ δεν μπόρεσαν να αντιμετωπίσουν από μόνα τους την εισροή και επέτρεψαν στους μετανάστες να πάνε βόρεια σε χώρες όπως η Γερμανία και η Σουηδία. Η ΕΕ μπόρεσε τελικά να τερματίσει την κρίση κλείνοντας τη βαλκανική οδό και συνάπτοντας αμφιλεγόμενες συμφωνίες με χώρες όπως η Τουρκία και η Λιβύη για να εμποδίσει τους μετανάστες να φτάσουν στην Ευρώπη. Ωστόσο, η κρίση είχε διαρκή αντίκτυπο στην ευρωπαϊκή πολιτική, τροφοδοτώντας τις αντιμεταναστευτικές λαϊκίστικες τάσεις σε πολλά κράτη-μέλη και φέρνοντας τις χώρες της ΕΕ σε αντιπαράθεση μεταξύ τους.

Το Σύμφωνο θα είναι δύσκολο να εφαρμοστεί πλήρως και είναι απίθανο να μετατρέψει το μεταναστευτικό σύστημα της ΕΕ σε ένα πιο ανθρώπινο και αποτελεσματικό. Επίσης, δεν θα καταστήσει τη μετανάστευση λιγότερο αμφιλεγόμενο ζήτημα μεταξύ των κρατών-

μελών. Για να γίνουν όλα αυτά, η ΕΕ θα πρέπει να επανεξετάσει τον τρόπο με τον οποίο προσεγγίζει τη συνεργασία με τρίτες χώρες, μετατοπίζοντας την προσοχή της από τον έλεγχο της μετανάστευσης στη δημιουργία πραγματικών εταιρικών σχέσεων με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης των μεταναστών.

Κύρια χαρακτηριστικά του Συμφώνου

Ένα από τα καθοριστικά χαρακτηριστικά των μεταναστευτικών κανόνων της ΕΕ ήταν ότι το κράτος μέλος πρώτης εισόδου, δηλαδή συνήθως ένα κράτος μέλος κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων, είναι υπεύθυνο για την επεξεργασία των περισσότερων αιτήσεων ασύλου. Το Σύμφωνο δεν παρεκκλίνει από την αρχή αυτή. Ωστόσο, επιφέρει ορισμένες σημαντικές αλλαγές στους παλαιούς κανόνες.

Πρώτον, το Σύμφωνο εισάγει νέες διαδικασίες που αποσκοπούν στην επιτάχυνση της διεκπεραίωσης των αιτήσεων. Σύμφωνα με τους νέους κανόνες, τα άτομα που φθάνουν στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ ή διασώζονται στη θάλασσα θα πρέπει να υποβάλλονται σε υποχρεωτική διαδικασία 'ελέγχου'. Όσοι θα έχουν μεγάλες πιθανότητες να τους χορηγηθεί άσυλο, για παράδειγμα επειδή προέρχονται από εμπόλεμη χώρα, θα διοχετεύονται στην 'τυπική' διαδικασία ασύλου. Άλλοι, ιδίως άτομα που θεωρούνται ότι αποτελούν κίνδυνο για την ασφάλεια, θα υποβάλλονται σε μια λεγόμενη 'συνοριακή διαδικασία', η οποία θα διαρκεί συνολικά λιγότερο από 12 εβδομάδες κατά την οποία δεν θα θεωρείται ότι έχουν εισέλθει στο έδαφος της ΕΕ. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να επεξεργάζονται τις αιτήσεις τους κοντά στα σύνορα της ΕΕ - ενδεχομένως υπό κράτηση.

Δεύτερον, το Σύμφωνο καθορίζει μια σειρά εναρμονισμένων κριτηρίων για την αξιολόγηση των αιτήσεων ασύλου, με σκοπό να διασφαλίσει ελάχιστα πρότυπα και μεγαλύτερη ομοιομορφία στον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη αξιολογούν τις αιτήσεις. Αυτό μπορεί να διευκολύνει τα κράτη μέλη να απορρίπτουν τις αιτήσεις ασύλου.

Τρίτον, το Σύμφωνο εισάγει μια σειρά μέτρων για την αντιμετώπιση του ζητήματος των λεγόμενων δευτερευουσών μετακινήσεων. Πρόκειται για τους μετανάστες που μετακινούνται εντός της ΕΕ πριν από την αξιολόγηση των αιτήσεών τους από το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο γι' αυτό. Το Σύμφωνο εισάγει νέα συστήματα για τη συλλογή και ανταλλαγή βιομετρικών δεδομένων των μεταναστών και απλοποιεί τις διαδικασίες που μπορούν να χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για να μεταφέρουν τους μετανάστες πίσω στο κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την αίτησή τους. Τα μέτρα αυτά θα καταστήσουν δυσκολότερο για τα κράτη-μέλη κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης να κλείνουν τα μάτια σε μετανάστες που εγκαταλείπουν το έδαφός τους για άλλα κράτη-μέλη πριν υποβάλουν αίτηση. Ως εκ τούτου, το Σύμφωνο αποσκοπεί στην

κατάργηση αυτού που αποτελούσε εκ των πραγμάτων μια σημαντική βαλβίδα ασφαλείας για ορισμένα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση μεγάλου αριθμού αφίξεων.

Τέταρτον, το Σύμφωνο εισάγει μια σειρά μέτρων αλληλεγγύης, που αποτελεί προτεραιότητα για τις χώρες κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων οι οποίες μπορεί να υπερφορτωθούν από μεγάλο αριθμό αιτήσεων. Κάθε χρόνο η Επιτροπή θα προτείνει μια δεξαμενή συνεισφορών αλληλεγγύης για τη μετεγκατάσταση αιτούντων άσυλο από κράτη-μέλη που βρίσκονται υπό 'μεταναστευτική πίεση'.

Μειονεκτήματα του Συμφώνου

Μετά την έγκριση του Συμφώνου, θα υπάρξει μια διετής μεταβατική περίοδος μέχρι να τεθούν πλήρως σε ισχύ οι κανόνες του. Η εφαρμογή του Συμφώνου δεν θα είναι εύκολη. Τα κράτη μέλη κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων θα πρέπει να πραγματοποιήσουν σημαντικές επενδύσεις για την αναβάθμιση των εγκαταστάσεων υποδοχής και της διοικητικής τους ικανότητας. Πολλές διατάξεις του Συμφώνου θα είναι αμφιλεγόμενες. Οι συνοριακές χώρες θα πρέπει να διεκπεραιώνουν ταχύτερα τις αιτήσεις ασύλου και θα είναι πιο δύσκολο να κάνουν τα στραβά μάτια στις δευτερεύουσες μετακινήσεις. Σε σύγκριση με τις πρόσθετες επιβαρύνσεις που το Σύμφωνο θέτει στα συνοριακά κράτη μέλη, τα μέτρα αλληλεγγύης φαίνονται ισχνά. Επιπλέον, η Πολωνία και η Ουγγαρία έχουν ξεκαθαρίσει ότι απορρίπτουν τις μετεγκαταστάσεις ως θέμα αρχής και το πρόγραμμα συνασπισμού της επόμενης Ολλανδικής κυβέρνησης αναφέρει ότι οι Κάτω Χώρες θα επιδιώξουν να εξαιρεθούν από το Σύμφωνο.

Το γεγονός ότι τα μέτρα αλληλεγγύης στο Σύμφωνο είναι περιορισμένα σημαίνει ότι οι χώρες κατά μήκος των συνόρων θα έχουν ελάχιστα κίνητρα να εφαρμόσουν πλήρως πολλές από τις διατάξεις του και η μεταναστευτική πολιτική θα συνεχίσει να αποτελεί πηγή τριβών μεταξύ των κρατών-μελών.

Ένα δεύτερο μειονέκτημα του Συμφώνου είναι η εξωτερική του διάσταση. Ακόμη και αν η ΕΕ καταφέρει να δημιουργήσει ένα σύστημα για την ταχύτερη επεξεργασία των αιτήσεων ασύλου, θα συνεχίσει να πασχίζει με τις επιστροφές. Οι επιστροφές δεν είναι μόνο θέμα των αρχών της ΕΕ, καθώς δεν είναι δυνατόν να επιστραφεί ένα άτομο σε μια δεδομένη χώρα χωρίς τη συνεργασία των αρχών της χώρας αυτής. Η ταχύτερη διεκπεραίωση των αιτήσεων θα οδηγήσει σε συσσώρευση ατόμων που θα παραμείνουν σε αδιέξοδο, εκτός εάν οι επιστροφές μπορέσουν να λειτουργήσουν καλύτερα.

Η τρίτη αδυναμία του Συμφώνου είναι ότι δεν θα μπορέσει να κάνει το μεταναστευτικό σύστημα της ΕΕ πιο ανθρώπινο. Οι πρόσθετες επιβαρύνσεις που το Σύμφωνο θέτει στις

συνοριακές χώρες, σε συνδυασμό με την έλλειψη αλληλεγγύης και τη δυσκολία στην εφαρμογή των επιστροφών, σημαίνει ότι τα κράτη-μέλη των συνόρων θα συνεχίσουν να έχουν κίνητρο να κρατούν τα σύνορά τους σχεδόν κλειστά, εμποδίζοντας τους ανθρώπους να υποβάλλουν αιτήσεις άσυλου.

Τα κράτη μέλη φαίνεται να γνωρίζουν τις αδυναμίες του Συμφώνου, τουλάχιστον όσον αφορά τις σκέψεις για τη μείωση του αριθμού των αφίξεων. Τώρα που το Σύμφωνο έχει εγκριθεί, πολλά κράτη-μέλη προσπαθούν να προωθήσουν την ιδέα της περαιτέρω εξωτερίκευσης των μεταναστευτικών ελέγχων, για παράδειγμα στέλνοντας τους αιτούντες άσυλο σε χώρες εκτός ΕΕ για να εξεταστούν οι αιτήσεις τους. Η βασική ιδέα – εμπνευσμένη από το πρόγραμμα του Ηνωμένου Βασιλείου για τη Ρουάντα – θα ήταν να αποτρέψει τους μετανάστες από το να κάνουν εξαρχής ταξίδια προς την ΕΕ. Οι προτάσεις σχετικά με την εξωτερική επεξεργασία υπάρχουν εδώ και χρόνια και είναι γεμάτες με νομικές δυσκολίες.

Υπάρχει εναλλακτική λύση;

Για να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της μετανάστευσης, η ΕΕ πρέπει να επανεξετάσει την προσέγγισή της στις σχέσεις της με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών. Περισσότερη αλληλεγγύη εντός της ΕΕ θα ήταν πολύ χρήσιμη, αλλά, από μόνη της, είναι απίθανο να είναι επαρκής, καθώς οι επιστροφές θα παραμείνουν πολύ δύσκολες. Το πρόβλημα με την τρέχουσα προσέγγιση της ΕΕ είναι ότι η μετανάστευση αντιμετωπίζεται ως πρόβλημα και όχι ως ένα σύνθετο φαινόμενο που η ΕΕ και οι χώρες εταίροι πρέπει να χειριστούν από κοινού.

Η πρόκληση έγκειται στο να συνδεθεί όλο αυτό σε ένα συνεκτικό πακέτο, του οποίου η μετανάστευση θα αποτελεί μόνο ένα μέρος. Η ΕΕ θα μπορούσε να υποβάλει στους εταίρους της μια προσφορά που θα περιλάμβανε περισσότερες ευκαιρίες νόμιμης μετανάστευσης, ενισχυμένη πρόσβαση στην αγορά της ΕΕ, επενδύσεις και τεχνική βοήθεια, με αντάλλαγμα την καλή συνεργασία στον τομέα των επιστροφών. Στην ουσία αυτό ακριβώς κάνει η ΕΕ με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, οι οποίες έχουν αρκετά υψηλά ποσοστά επιστροφής.

Θεωρητικά, η ΕΕ προσπαθεί να ακολουθήσει μια τέτοια προσέγγιση από το 2016, όταν το Συμβούλιο ενέκρινε πρόταση της Επιτροπής για ένα νέο πλαίσιο εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες. Πακέτα προς αυτή την κατεύθυνση θα έδιναν στους εταίρους μεγαλύτερο μερίδιο στη συνεργασία με την ΕΕ στον τομέα της μετανάστευσης και θα ενίσχυαν την αίσθηση ότι η μετανάστευση αποτελεί κοινό συμφέρον και μόνο ένα μέρος μιας ευρύτερης σχέσης. Ωστόσο, η Ένωση δυσκολεύεται να εφαρμόσει τέτοιες πολιτικές.

Θεωρητικά, η ΕΕ έχει επίσης προσπαθήσει να χρησιμοποιήσει 'μοχλούς' για να ωθήσει τους εταίρους να συνεργαστούν περισσότερο, για παράδειγμα απειλώντας να εξαρτήσει τις θεωρήσεις ή τη χρηματοδότηση από τη συνεργασία. Στην πράξη, ωστόσο, αυτό έχει αποδειχθεί δύσκολο να γίνει.

Δεν θα είναι εύκολο να πεισθούν τα κράτη-μέλη ότι πρέπει να είναι λιγότερο προστατευτικά και ότι πρέπει να είναι πιο ανοιχτά στη νόμιμη μετανάστευση. Ωστόσο, ένα αναμορφωμένο πακέτο εταιρικής σχέσης θα ήταν η καλύτερη εγγύηση για ένα πιο λειτουργικό και πιο ανθρώπινο μεταναστευτικό σύστημα. Σε μια εποχή που οι Ευρωπαίοι ανησυχούν ότι θα χάσουν την επιρροή τους από χώρες όπως η Κίνα σε μεγάλο μέρος του λεγόμενου "Παγκόσμιου Νότου", οι ανανεωμένες εταιρικές σχέσεις θα εξυπηρετούσαν την αύξηση της επιρροής τους εκεί. Και, εισάγοντας περισσότερο έλεγχο και προβλεψιμότητα στις μεταναστευτικές ροές, τέτοιες εταιρικές σχέσεις θα καθιστούσαν τη μετανάστευση λιγότερο αμφιλεγόμενη και, ως εκ τούτου, θα συνέβαλαν στη διασφάλιση της μελλοντικής ευημερίας της Ευρώπης.

**Ο Luigi Scazzieri είναι ανώτερος ερευνητής στο Κέντρο Ευρωπαϊκής Μεταρρύθμισης (Centre for European Reform). Το κείμενο δημοσιεύτηκε από το Κέντρο, και αναδημοσιεύεται επίσης στο Μπλοκ της Εταιρίας Κυπριακών Οικονομικών Μελετών (Cyprus Economic Society), σε μετάφραση.*