

ΣΥΣΤΑΣΗ (ΕΕ) 2020/1365 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

της 23ης Σεπτεμβρίου 2020

σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις επιχειρήσεις που διεξάγονται από σκάφη που ανήκουν σε ιδιωτικούς φορείς ή τελούν υπό τη διαχείρισή τους με σκοπό δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 292,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Η παροχή συνδρομής σε πρόσωπα που βρίσκονται σε κίνδυνο στη θάλασσα αποτελεί νομική υποχρέωση των κρατών μελών που βασίζεται στο διεθνές εθιμικό και συμβατικό δίκαιο, ιδίως στη Διεθνή Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα (Σύμβαση SOLAS, 1974), στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (UNCLOS, 1979) και στη Διεθνή Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση (Σύμβαση SAR, 1979), καθώς και στο δίκαιο της Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι συμβαλλόμενο μέρος της UNCLOS.
- (2) Από το 2014 χιλιάδες άνθρωποι έχουν επιχειρήσει να διασχίσουν τη Μεσόγειο για να φτάσουν στην Ευρώπη, γεγονός που απαιτεί πολύπλευρη αντίδραση από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της για να αποτραπεί η απώλεια ανθρώπινων ζωών, να βελτιωθεί η διαχείριση της μετανάστευσης, να αντιμετωπιστούν τα βαθύτερα αίτια της παράτυπης μετανάστευσης και να εξαρθρωθούν οι οργανωμένες εγκληματικές ομάδες που διακινούν μετανάστες και εμπορεύονται ανθρώπους.
- (3) Ενώ η παράτυπη μετανάστευση προς την ΕΕ έχει μειωθεί τα τελευταία 2 χρόνια και έχουν χαθεί λιγότερες ζωές στη θάλασσα, η επικίνδυνη χρήση μικρών, μη αξιόπλων σκαφών στη Μεσόγειο παραμένει χαρακτηριστικό του μεταναστευτικού τοπίου, που εξακολουθεί να τροφοδοτεί το οργανωμένο έγκλημα και να προκαλεί απαράδεκτους θανάτους. Σύμφωνα με τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης, ο συνολικός αριθμός θανάτων στη Μεσόγειο το 2020 υπερβαίνει, μέχρι σήμερα, τους 500, με περισσότερους από 1 880 το 2019 και πάνω από 20 300 συνολικά από το 2014, καθιστώντας ιδίως τη διαδρομή της Κεντρικής Μεσογείου προς την Ευρώπη την πλέον θανάσιμη παγκοσμίως.
- (4) Από το 2015 η ικανότητα έρευνας και διάσωσης, ο συντονισμός και η αποτελεσματικότητα στη Μεσόγειο έχουν ενισχυθεί σημαντικά για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης, μεταξύ άλλων με τη σημαντική συμβολή των παράκτιων κρατών και την αυξημένη συμμετοχή ιδιωτικών και εμπορικών σκαφών. Η ΕΕ και τα κράτη μέλη έχουν ενισχύσει τις ικανότητές τους στη Μεσόγειο, μεταξύ άλλων μέσω εθνικών επιχειρήσεων και επιχειρήσεων υπό την ηγεσία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex), όπως οι Themis (πρώην Triton), Poseidon και Indalo, καθώς και, στο παρελθόν, η ναυτική επιχείρηση EUNAVFOR MED Sophia της ΕΕ, οι οποίες έχουν συμβάλει στη διάσωση άνω των 600 000 ατόμων στη θάλασσα από το 2015.
- (5) Στο πλαίσιο αυτό, διάφορες μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) διαχειρίζονται επίσης ιδιωτικά σκάφη, κυρίως στην περιοχή της Κεντρικής Μεσογείου, συμβάλλοντας σημαντικά στη διάσωση ατόμων στη θάλασσα, τα οποία στη συνέχεια μεταφέρονται στο έδαφος της ΕΕ για ασφαλή αποβίβαση. Όπως τονίστηκε ήδη στο σχέδιο δράσης της ΕΕ κατά της παράνομης διακίνησης μεταναστών (2015-2020) και αποσαφηνίστηκε περαιτέρω στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με τη δέσμη μέτρων για τους υποβοηθητές [C(2020) 6470], είναι αναγκαίο να αποφευχθεί η ποινικοποίηση όσων παρέχουν ανθρωπιστική βοήθεια σε άτομα που βρίσκονται σε κίνδυνο στη θάλασσα, διασφαλίζοντας παράλληλα την επιβολή κατάλληλων ποινικών κυρώσεων κατά των διακινητών.
- (6) Στο ψήφισμά του της 18ης Απριλίου 2018 σχετικά με την πρόοδο των παγκόσμιων συμφώνων των Ηνωμένων Εθνών για ασφαλή, ομαλή και τακτική μετανάστευση και για τους πρόσφυγες [2018/2642 (RSP)] το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε να αυξηθούν οι ικανότητες έρευνας και διάσωσης ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο, να αναπτυχθούν μεγαλύτερες ικανότητες απ' όλα τα κράτη και να αναγνωριστεί η στήριξη που παρέχεται από ιδιωτικούς φορείς και ΜΚΟ για τη διεξαγωγή επιχειρήσεων διάσωσης στη θάλασσα και στην ξηρά.
- (7) Οι επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης απαιτούν συντονισμό και ταχεία αποβίβαση σε ασφαλή χώρο, καθώς και σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διασωθέντων ατόμων, σύμφωνα με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της μη επαναπρώδησης, και με τα εθιμικά και συμβατικά διεθνή ανθρώπινα δικαιώματα και το διεθνές ναυτικό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένων των κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτικού Οργανισμού (ΔΝΟ) σχετικά με τη μεταχείριση των διασωθέντων ατόμων στη θάλασσα.
- (8) Τα τελευταία χρόνια έχει εμφανιστεί μια νέα μορφή επιχειρήσεων έρευνας και διάσωσης στο ευρωπαϊκό θαλάσσιο τοπίο, στο πλαίσιο των οποίων σκάφη που τελούν υπό τη διαχείριση ΜΚΟ στην Κεντρική Μεσόγειο συμμετέχουν, ως την κύρια δραστηριότητά τους, σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, τις οποίες εκτελούν υπό τον συντονισμό των εθνικών κέντρων συντονισμού της διάσωσης στη θάλασσα ή με δική τους πρωτοβουλία. Σε πολλές περιπτώσεις, τα σκάφη αυτά διεξήγαγαν διαδοχικές επιχειρήσεις διάσωσης προτού αποβιβάσουν τους διασωθέντες σε ασφαλή τόπο.

- (9) Η παράνομη διακίνηση μεταναστών διά θαλάσσης αποτελεί ποινικό αδίκημα, το οποίο μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη ζωή των ανθρώπων και τιμωρείται τόσο βάσει του ευρωπαϊκού όσο και του διεθνούς δικαίου. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της είναι συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά του διεθνικού οργανωμένου εγκλήματος (UNTOC) και των πρωτοκόλλων της, συμπεριλαμβανομένου του πρωτοκόλλου κατά της παράνομης διακίνησης μεταναστών διά ξηράς, θαλάσσης και αέρος, που συμπληρώνει την UNTOC. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να αποφευχθεί μια κατάσταση κατά την οποία τα δίκτυα παράνομης διακίνησης μεταναστών ή εμπορίας ανθρώπων, συμπεριλαμβανομένων των εγκληματικών οργανώσεων εμπορίας ανθρώπων ή αυτών που εμπλέκονται σε μορφές εκμετάλλευσης που εξομοιώνονται με δουλεία, επωφελούνται από τις επιχειρήσεις διάσωσης που διεξάγονται από ιδιωτικά σκάφη στη Μεσόγειο.
- (10) Υπενθυμίζεται ότι η σύμβαση SAR υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη να συμμετέχουν στην ανάπτυξη υπηρεσιών έρευνας και διάσωσης και να λαμβάνουν επείγοντα μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι παρέχεται η αναγκαία συνδρομή σε κάθε πρόσωπο που κινδυνεύει, ή φαίνεται να κινδυνεύει, στη θάλασσα: τα ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να συντονίζονται και να συνεργάζονται ώστε τα άτομα που λαμβάνουν βοήθεια να αποβιβάζονται από το πλοίο που παρέχει συνδρομή και να παραδίδονται σε ασφαλή τόπο το συντομότερο δυνατόν. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές του ΔΝΟ για τη μεταχείριση των διασωθέντων ατόμων στη θάλασσα, η επιλογή ενός ασφαλούς τόπου αποβίβασης θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη διάφορους σημαντικούς παράγοντες και τις ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε περίπτωσης. Μεταξύ άλλων, στην περίπτωση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων που ανακτώνται στη θάλασσα, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη να αποφεύγεται η αποβίβαση σε εδάφη στα οποία θα απειλούνταν η ζωή και οι ελευθερίες όσων ισχυρίζονται ότι υπάρχει βάσιμος φόβος δίωξης τους. Επιπλέον, οι κατευθυντήριες γραμμές του ΔΝΟ απαιτούν από τις αρμόδιες κρατικές αρχές να καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για την επίτευξη των ρυθμίσεων για την αποβίβαση των επιζώντων από το πλοίο, ενώ υπογραμμίζουν παράλληλα ότι σε ορισμένες περιπτώσεις ο απαραίτητος συντονισμός μπορεί να οδηγήσει σε αναπόφευκτες καθυστερήσεις.
- (11) Η τακτική παρουσία σκαφών ΜΚΟ που διεξάγουν δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης στη Μεσόγειο δημιουργεί ειδικές επιχειρησιακές ανάγκες ενισχυμένου συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των σκαφών που μεταφέρουν διασωθέντα άτομα και των εθνικών αρχών, και αφορά τα κράτη μέλη με διάφορους τρόπους: ορισμένα κράτη συντονίζουν τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης· άλλα είναι εκείνα που υποδέχονται τους διασωθέντες, οι οποίοι αποβιβάζονται στο έδαφός τους· άλλα είναι εκείνα στα οποία οι μη κυβερνητικές οργανώσεις είναι νομίμως εγκατεστημένες· κι άλλα είναι εκείνα στο νηολόγιο των οποίων είναι εγγεγραμμένα τα σκάφη που χρησιμοποιούνται στις δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης.
- (12) Τα ιδιωτικά σκάφη που συμμετέχουν σε προσπάθειες διάσωσης στη Μεσόγειο εμπλέκονται σε πολύπλοκες και συχνά επαναλαμβανόμενες επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, οι οποίες μπορεί να αφορούν μεγάλο αριθμό ατόμων σε σχέση με τη χωρητικότητα του σκάφους και να εμπλέκουν ευρύ φάσμα φορέων, από τη διάσωση έως την αποβίβαση. Συνεπώς, είναι θέμα δημοσίας πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της ασφάλειας, τα σκάφη αυτά να είναι δεόντως νηολογημένα και κατάλληλα εξοπλισμένα κατά τρόπο ώστε να πληρούν τις σχετικές απαιτήσεις ασφάλειας και υγείας που συνδέονται με τη δραστηριότητα αυτή, έτσι ώστε να μην τίθενται σε κίνδυνο το πλήρωμα ή τα διασωθέντα άτομα. Οι δραστηριότητες αυτές πρέπει να πραγματοποιούνται σε συντονισμένο πλαίσιο, μέσω ενισχυμένης συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ ιδιωτικών φορέων και εθνικών αρχών.
- (13) Οι συνεχιζόμενες αποβιβάσεις διασωθέντων ατόμων στα παράκτια κράτη μέλη έχουν άμεσες συνέπειες για τα οικεία συστήματα διαχείρισης της μετανάστευσης και ασκούν αυξημένη και άμεση πίεση σ' αυτά και στα συστήματα ασύλου, μεταξύ άλλων όσον αφορά την ικανότητα υποδοχής και διεκπεραίωσης των αιτήσεων.
- (14) Εκτός από άλλες πρωτοβουλίες, η Επιτροπή ενέκρινε, στις 4 Ιουλίου 2017, ένα «Σχέδιο δράσης σχετικά με μέτρα για τη στήριξη της Ιταλίας, τη μείωση της πίεσης κατά μήκος της διαδρομής της Κεντρικής Μεσογείου και την αύξηση της αλληλεγγύης», το οποίο περιλάμβανε την κατάρτιση από την Ιταλία κώδικα δεοντολογίας για τις ΜΚΟ που διεξάγουν δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης στη Μεσόγειο, σε διαβούλευση με την Επιτροπή και βάσει διαλόγου με ΜΚΟ.
- (15) Πέρα από τις προσπάθειες συντονισμού που έχουν καταβληθεί μέχρι σήμερα, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο του φόρουμ «Κοινή επίγνωση και αποκλιμάκωση των συγκρούσεων στη Μεσόγειο (SHADE MED)», που συστάθηκε στο πλαίσιο της ναυτικής επιχείρησης Sophia της ΕΕ, εξακολουθεί να υπάρχει ανάγκη να αντιμετωπιστεί η ιδιαιτερότητα της πρακτικής για την έρευνα και διάσωση που έχει προκύψει στη Μεσόγειο τα τελευταία χρόνια με τη δημιουργία ενός πιο διαρθρωτικού, αξιόπιστου και βιώσιμου πλαισίου, σύμφωνα με τις αρμοδιότητες της ΕΕ και τα σχετικά διεθνή πρότυπα. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να οριστούν ειδικοί κανόνες για την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και να αντιμετωπιστεί η ανάγκη για ενισχυμένη συνεργασία ιδίως μεταξύ των κρατών μελών σημαίας και των παράκτιων κρατών μελών. Είναι επίσης αναγκαία η συνεργασία με ιδιωτικούς φορείς που έχουν στην ιδιοκτησία τους ή διαχειρίζονται σκάφη με σκοπό τη διεξαγωγή δραστηριοτήτων έρευνας και διάσωσης και την είσοδο διασωθέντων ατόμων στο έδαφος της ΕΕ· το πλαίσιο αυτό θα πρέπει επίσης να αποσκοπεί στην παροχή κατάλληλων πληροφοριών όσον αφορά τις επιχειρήσεις και τη διοικητική δομή αυτών των οντοτήτων, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, και στην ενίσχυση της ασφάλειας, σύμφωνα με την ισχύουσα διεθνή νομοθεσία προς το συμφέρον όλων των επηρεαζόμενων στα σκάφη.

- (16) Η Επιτροπή θα συστήσει μια διεπιστημονική ομάδα επαφής στο πλαίσιο της οποίας τα κράτη μέλη μπορούν να συνεργάζονται και να συντονίζουν τις δραστηριότητές τους με σκοπό την εφαρμογή της παρούσας σύστασης. Η ομάδα θα προβεί σε επισκόπηση των εθνικών κανόνων και πρακτικών, θα αντλήσει διδάγματα, θα αξιολογήσει τη δυνατότητα δημιουργίας βελτιωμένων μέσων συνεργασίας μεταξύ των κρατών σημαίας και των παράκτιων κρατών όσον αφορά τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητές τους, και θα αναπτύξει βέλτιστες πρακτικές που θα αποτυπώνουν τις ανάγκες που απορρέουν από τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, όπως αυτές έχουν αναπτυχθεί τα τελευταία χρόνια. Θα συνεργάζεται τακτικά με τους σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς, συμπεριλαμβανομένων των οργανισμών της ΕΕ, ιδίως του Frontex, και, κατά περίπτωση, με μη κυβερνητικές οργανώσεις που διεξάγουν δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης στη Μεσόγειο, την πανεπιστημιακή κοινότητα και διεθνείς οργανισμούς, όπως ο ΔΝΟ, με σκοπό την ανταλλαγή γνώσεων και τη διατήρηση της συνοχής των δραστηριοτήτων με το διεθνές νομικό και επιχειρησιακό πλαίσιο. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να προσκομίσουν στην Επιτροπή όλες τις σχετικές πληροφορίες για την εφαρμογή της παρούσας σύστασης. Η ομάδα επαφής θα παρακολουθεί την εφαρμογή της σύστασης και θα υποβάλλει, μία φορά ετησίως, έκθεση προς την Επιτροπή.
- (17) Η Επιτροπή θα λάβει υπόψη τις εργασίες της ομάδας επαφής και την εφαρμογή της παρούσας σύστασης κατά τη χάραξη της ευρωπαϊκής στρατηγικής για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και κατά την κατάρτιση των ετήσιων εκθέσεων για τη διαχείριση της μετανάστευσης που προβλέπονται στον κανονισμό για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, ανάλογα με την περίπτωση. Βάσει αυτών, η Επιτροπή θα αξιολογήσει επίσης και θα συστήσει μελλοντικές πρωτοβουλίες, ανάλογα με τις ανάγκες.
- (18) Η παρούσα σύσταση δεν θίγει τυχόν υποχρέωση συνεργασίας και οποιαδήποτε άλλη υποχρέωση απορρέει από το σχετικό διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της Ένωσης,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΣΥΣΤΑΣΗ:

1. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεργάζονται μεταξύ τους όσον αφορά τις επιχειρήσεις που διεξάγονται από ιδιωτικά σκάφη ή αυτά που τελούν υπό τη διαχείρισή τους για σκοπούς δραστηριοτήτων έρευνας και διάσωσης, με σκοπό τη μείωση των θανάτων στη θάλασσα, τη διατήρηση της ασφάλειας της ναυσιπλοΐας και την εξασφάλιση της αποτελεσματικής διαχείρισης της μετανάστευσης σύμφωνα με τις σχετικές νομικές υποχρεώσεις.

Ειδικότερα, τα κράτη μέλη σημαίας και τα παράκτια κράτη μέλη θα πρέπει να ανταλλάσσουν πληροφορίες, τακτικά και έγκαιρα, για τα σκάφη που εμπλέκονται σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις διάσωσης και για τους φορείς στους οποίους αυτά ανήκουν ή τα διαχειρίζονται, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της Ένωσης, όπως και σύμφωνα με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.
2. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεργάζονται μεταξύ τους, και με την Επιτροπή, ιδίως μέσω της ομάδας επαφής, και να επικοινωνούν με όλα τα εμπλεκόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων, ανάλογα με την περίπτωση, των ιδιωτικών φορέων που έχουν στην ιδιοκτησία τους ή διαχειρίζονται σκάφη για τη διεξαγωγή δραστηριοτήτων έρευνας και διάσωσης, με σκοπό τον εντοπισμό των βέλτιστων πρακτικών και τη λήψη των ενεργειών που ενδεχομένως απαιτούνται για να εξασφαλιστεί:
 - α) μεγαλύτερη ασφάλεια στη θάλασσα, και
 - β) η παροχή στις αρμόδιες αρχές όλων των πληροφοριών που απαιτούν για την παρακολούθηση και την επαλήθευση της συμμόρφωσης με τα πρότυπα για την ασφάλεια στη θάλασσα, καθώς και με τους σχετικούς κανόνες για τη διαχείριση της μετανάστευσης.
3. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να παρέχουν στην Επιτροπή κάθε σχετική πληροφορία για την εφαρμογή της παρούσας σύστασης, τουλάχιστον μία φορά ετησίως, έως τις 31 Μαρτίου του έτους που έπεται του έτους αναφοράς.

Βρυξέλλες, 23 Σεπτεμβρίου 2020.

Για την Επιτροπή
Ylva JOHANSSON
Μέλος της Επιτροπής