



Βρυξέλλες, 2.3.2016
COM(2016) 116 final

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ
ΠΟΥ ΣΥΝΟΔΕΥΕΙ ΤΗΝ ΠΡΟΤΑΣΗ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΠΑΡΟΧΗ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΕΝΤΟΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

1. Πλαίσιο

Σήμερα, περισσότερα από 60 εκατομμύρια άτομα έχουν εκτοπιστεί λόγω πολέμου, παρατεταμένων συγκρούσεων ή σοβαρών φυσικών καταστροφών. Μεταξύ Ιανουαρίου 2015 και Φεβρουαρίου 2016, πάνω από 1,1 εκατομμύριο άνθρωποι - πρόσφυγες, αιτούντες άσυλο και μετανάστες - κατάφεραν να φθάσουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είτε διαφεύγοντας τις συγκρούσεις στις χώρες καταγωγής τους είτε αναζητώντας μια καλύτερη και ασφαλέστερη ζωή. Παρά τον χειμώνα, ο αριθμός των προσφύγων και των μεταναστών που φτάνουν στις ακτές της ΕΕ το 2016 είναι δέκα φορές μεγαλύτερος απ' ό, τι κατά την ίδια περίοδο το 2015¹.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εργάζεται για να εξασφαλιστεί μία ισχυρή και συντονισμένη ευρωπαϊκή απάντηση². Εκτενής σειρά προτάσεων κατατέθηκε για τον εξοπλισμό των κρατών μελών με τα απαραίτητα εργαλεία για τον περιορισμό του μεγάλου αριθμού αφίξεων και τη διαχείρισή τους. Σημαντικές προσπάθειες καταβλήθηκαν επίσης για την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της μετανάστευσης και για την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας σε περιοχές που επλήγησαν από συγκρούσεις καθώς και σε πρόσφυγες που κατέφυγαν σε γειτονικές χώρες υποδοχής.

Δυστυχώς, έως ότου τα εν λόγω μέτρα τεθούν σε πλήρη εφαρμογή, η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετωπίζει, για πρώτη φορά στην ιστορία της, το ενδεχόμενο να εκδηλωθούν στην επικράτειά της εκτεταμένες ανθρωπιστικές συνέπειες. Απαιτείται επιπλέον άμεση και έκτακτη συντονισμένη δράση ώστε να συμπληρωθεί και να στηριχθεί η απάντηση των κρατών μελών και να διασφαλιστεί ότι η ΕΕ μπορεί να αποτρέψει μια ολοκληρωτική ανθρωπιστική τραγωδία εντός των συνόρων της.

Στο πλαίσιο αυτό, στις 19 Φεβρουαρίου 2016, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απήθυνε έκκληση για επείγουσα δράση και συγκεκριμένες προτάσεις από την Επιτροπή ώστε «να δημιουργηθεί ικανότητα της ΕΕ για την εσωτερική παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας, σε συνεργασία με οργανώσεις όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, ώστε να στηριχθούν οι χώρες που αντιμετωπίζουν μεγάλο αριθμό προσφύγων και μεταναστών, με βάση την εμπειρία της Υπηρεσίας Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ»³.

Για να αντιμετωπιστεί αυτό το κενό χρειάζονται για την εργαλειοθήκη της ΕΕ ένα νέο μέσο και ένας διορθωτικός προϋπολογισμός. Το άρθρο 214 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ επιτρέπει να παρέχεται η καλούμενη ανθρωπιστική βοήθεια μόνο για ανάγκες που παρουσιάζονται εκτός της ΕΕ. Ο υφιστάμενος Ενωσιακός Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας (UCPM) δεν είναι κατάλληλα εξοπλισμένος για την αντιμετώπιση των εκτεταμένων διαρθρωτικών ανθρωπιστικών αναγκών που προκύπτουν από την προσφυγική και τη μεταναστευτική κρίση. Η ενεργοποίηση⁴ του UCPM για την προσφυγική και τη μεταναστευτική κρίση έδειξαν ότι, ενώ η εθελοντική αμοιβαία συνδρομή λειτουργεί καλά σε περιπτώσεις όπου κράτος μέλος έχει χτυπηθεί από καταστροφή, δεν είναι σχεδιασμένος για την αντιμετώπιση καταστάσεων στις οποίες μπορούν δυνητικά να θιγούν διάφορα κράτη μέλη. Άλλα μέσα, όπως το Ταμείο

¹ UNHCR (ΥΠΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ ΤΟΥ ΟΗΕ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ)

² Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 10ης Φεβρουαρίου, σχετικά με την πορεία υλοποίησης των δράσεων προτεραιότητας στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση - COM(2016) 85 final

³ Βλ. τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 19ης Φεβρουαρίου 2016, EUCO 1/16.

⁴ Η Ουγγαρία, η Σλοβενία, η Κροατία, η Ελλάδα και η Σερβία έχουν ζητήσει βοήθεια

Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΤΑΕΕ), το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ενταξης (ΤΑΜΕ) και το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (ΤΕΑ), παρέχουν σημαντικούς χρηματοδοτικούς πόρους για τη στήριξη κρατών μελών, αλλά δεν έχουν σχεδιαστεί για τις αμιγώς ανθρωπιστικές ανάγκες μεγάλων ομάδων προσφύγων και μεταναστών.

Κατά συνέπεια, είναι απαραίτητο να συσταθεί ένα μέσο με ειδικό προϋπολογισμό που θα επιτρέπει στην ΕΕ να παρέχει χρηματοδοτική στήριξη σε ανθρωπιστικούς εταίρους, και θα είναι ικανό να εφαρμόζει ταχέως δράσεις έκτακτης ανάγκης για την στήριξη κρατών μελών που αντιμετωπίζουν κρίση.

Αξίζει να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με την εντολή που ελήφθη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, τα μέτρα που προβλέπονται στην πρόταση κανονισμού, θα έχουν ως πρώτο και κύριο στόχο την αντιμετώπιση των έκτακτων ανθρωπιστικών προκλήσεων που προέκυψαν από την τρέχουσα μεταναστευτική κατάσταση, και οι οποίες είναι πιθανόν να εξακολουθήσουν για αρκετό χρονικό διάστημα.

Επιπλέον, είναι συνετό να γίνει σχεδιασμός που διασφαλίζει ότι η νέα αυτή πρωτοβουλία μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τυχόν μελλοντικές μείζονες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης που θα μπορούσαν να έχουν εκτεταμένες ανθρωπιστικές επιπτώσεις. Οι πιθανότητες τόσο για ανθρωπογενείς όσο και για φυσικές καταστροφές εντός της Ένωσης είναι όλο και μεγαλύτερες, και μπορεί να είναι τέτοιας κλίμακας που να οδηγήσουν σε σοβαρές οικονομικές δυσκολίες σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη. Μπορούν επίσης να προκύψουν σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν ήδη σοβαρές οικονομικές δυσκολίες για άλλους λόγους, με αποτέλεσμα την περαιτέρω επιδείνωση και η επιβάρυνση της συνολικής οικονομικής κατάστασης των ενδιαφερόμενων κρατών μελών. Και στις δύο περιπτώσεις, η ικανότητα απάντησης του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους θα επηρεαζόταν αρνητικά με αποτέλεσμα να επηρεαστεί με τη σειρά της αρνητικά η παρεχόμενη βοήθεια στα άτομα που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης.

Ως εκ τούτου, η πρόταση προβλέπει ένα γενικότερο πλαίσιο για την παροχή έκτακτης στήριξης σε όλες τις μορφές φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών εντός της ΕΕ που οδηγούν σε σημαντικές ανθρωπιστικές επιπτώσεις. Με βάση την εμπειρία που θα αποκτηθεί από τον προτεινόμενο κανονισμό, και αφού ληφθεί υπόψη η ενδιάμεση αξιολόγηση του UCPM που προβλέπεται για το 2017, θα διερευνηθούν συνέργειες μεταξύ των δύο μέσων.

2. Στόχος και πεδίο εφαρμογής

Ο συγκεκριμένος στόχος του προτεινόμενου κανονισμού είναι η θέσπιση μέτρων που θα επιτρέψουν στην Ένωση να παράσχει έκτακτη χρηματοδοτική στήριξη για επείγουσες επιχειρήσεις διάσωσης και παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας εντός της ΕΕ. Αυτό θα επιτρέψει επίσης στην Ένωση να παράσχει χρηματοδοτική στήριξη για την κάλυψη του κόστους των επιχειρήσεων αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών που σχετίζονται άμεσα με την τρέχουσα μεταναστευτική και προσφυγική κρίση. Αυτές περιλαμβάνουν όλες τις επιχειρήσεις συνδρομής, αρωγής και προστασίας με στόχο τη διαφύλαξη της ζωής, την ανακούφιση του πόνου και τη διαφύλαξη της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Οι επιχειρήσεις αυτές θα περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, την παροχή βασικών ειδών πρώτης ανάγκης, υπηρεσίες υγείας, εκπαίδευσης και προστασίας, υλικό καταλυμάτων και συναφείς υπηρεσίες, νερό και αποχέτευση ή άλλους τύπους βοήθειας που απαιτούνται επείγοντως.

Για να βελτιστοποιηθεί η αποτελεσματικότητα, ο προτεινόμενος κανονισμός προβλέπει ότι η εφαρμογή των επιχειρήσεων αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών διενεργείται από

οργανισμούς-εταίρους⁵. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή θα είναι σε θέση να απευθυνθεί άμεσα σε καθιερωμένους και ελεγμένους εταίρους ή ειδικευμένες υπηρεσίες των κρατών μελών που διαθέτουν την απαιτούμενη εμπειρία⁶.

Γενικότερα, και όπως ζητήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ο προτεινόμενος κανονισμός αξιοποιεί τη σημαντική πείρα που έχει αποκτήσει η Γενική Διεύθυνση Ανθρωπιστικής Βοήθειας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στους τομείς της αρμοδιότητάς της, παρέχοντας της τη δυνατότητα να αντικατοπτρίζει στο εσωτερικό της Ένωσης τις δράσεις που υλοποιεί κανονικά σε τρίτες χώρες. Συγκεκριμένα, δεδομένων των ομοιοτήτων μεταξύ της παροχής έκτακτης στήριξης για την αντιμετώπιση των βασικών ανθρωπιστικών αναγκών εντός της Ένωσης και της παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας στους πληθυσμούς που πλήττονται από φυσικές καταστροφές ή συγκρούσεις σε τρίτες χώρες, ο κανονισμός προβλέπει ότι όλες οι επιχειρήσεις που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του πρέπει να συμμορφώνονται με τις διεθνώς αναγνωρισμένες ανθρωπιστικές αρχές.

Οι διαδικασίες εκταμίευσης έχουν επίσης προσαρμοστεί λαμβάνοντας υπόψη τη φύση της έκτακτης στήριξης ώστε να διασφαλιστεί η απαραίτητη ταχύτητα και ευελιξία. Επιπλέον, ο προτεινόμενος κανονισμός θα καταστήσει δυνατή την άμεση χορήγηση επιδοτήσεων και την απευθείας ανάθεση δημόσιων συμβάσεων, καθώς και την κάλυψη έως και 100 % των επιλέξιμων δαπανών. Προβλέπεται επίσης ως ένα βαθμό η αναδρομικότητα.

3. Προϋπολογισμός και χρονοδιάγραμμα

Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία⁷, και δεδομένου ότι μπορεί ευλόγως να θεωρηθεί ότι ορισμένες από τις εν λόγω ανάγκες θα καλυφθούν από άλλες οντότητες, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι θα απαιτηθούν 700 εκατ. ευρώ για τα επόμενα τρία έτη, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αυξανόμενες ανθρωπιστικές ανάγκες στην Ευρώπη κατά τη διάρκεια αυτής της μεταναστευτικής και προσφυγικής κρίσης, ιδιαίτερα στις χώρες της ΕΕ κατά μήκος της διαδρομής των Δυτικών Βαλκανίων. Θα απαιτηθεί ποσό 300 εκατ. ευρώ για τη στήριξη και τη συμπλήρωση των δράσεων των κρατών μελών για την κάλυψη των εκκρεμουσών ανθρωπιστικών αναγκών των προσφύγων και μεταναστών το 2016 και για την αντιμετώπιση τυχόν απρόβλεπτων καταστροφών. Θα πρέπει να διατεθεί επιπλέον ποσό 200 εκατ. ευρώ για να χρησιμοποιηθεί το 2017 και το 2018 αντίστοιχα, καθώς μπορεί να προκύψουν περαιτέρω ανθρωπιστικές ανάγκες, ιδίως αν οι προσφυγικές ροές συνεχιστούν στα σημερινά τους επίπεδα.

Εν αναμονή της έναρξης ισχύος του προτεινόμενου κανονισμού, η Επιτροπή θα συνεχίσει να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για την αντιμετώπιση ενδεχόμενων ανθρωπιστικών αναγκών στα κράτη μέλη, λόγω της μεγάλης εισροής προσφύγων και μεταναστών, βασιζόμενη στο TAME και το TEA. Παρόλο που έχουν σχεδιαστεί κυρίως για τη στήριξη μακροπρόθεσμων και διαρθρωτικών μέτρων που αποσκοπούν στην

⁵ Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται υπηρεσίες των Ηνωμένων Εθνών, διεθνείς οργανισμοί όπως η Διεθνής Ομοσπονδία των Εταιρειών του Ερυθρού Σταυρού και της Ερυθράς Ημισελήνου, μη κερδοσκοπικές μη κυβερνητικές οργανώσεις, καθώς και ειδικές υπηρεσίες των κρατών μελών.

⁶ Η Επιτροπή έχει συνάψει συμφωνίες-πλαίσια εταιρικής σχέσης με σειρά τέτοιων οργανισμών, οι οποίες μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο του παρόντος προτεινόμενου κανονισμού.

⁷ Τα στοιχεία αυτά συλλέχθηκαν από την Επιτροπή κατά τη διάρκεια της προσφυγικής κρίσης και διατέθηκαν από έμπειρους ανθρωπιστικούς εταίρους που δραστηριοποιούνται επιτοπίως (π.χ. η έκθεση για το 2016 της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες/του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) με τίτλο «περιφερειακό σχέδιο απάντησης για πρόσφυγες και μετανάστες στην Ευρώπη», στην οποία αναφέρεται ότι απαιτούνται 550 εκατ. δολάρια βάσει σεναρίου διέλευσης).

ενίσχυση των μόνιμων ικανοτήτων των κρατών μελών της ΕΕ στον τομέα της μετανάστευσης και της ασφάλειας, σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, τα κονδύλια των ταμείων ΤΑΜΕ και ΤΕΑ μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν για να καλύψουν ευρύ φάσμα βραχυπρόθεσμων αναγκών (μεταξύ άλλων και ανθρωπιστικής φύσεως).

4. Συμπέρασμα

Η Επιτροπή γνωρίζει ότι η χρήση των ταμείων ΤΑΜΕ και ΤΕΑ δεν μπορεί παρά να αποτελεί προσωρινή λύση εν αναμονή της έγκρισης του προτεινόμενου κανονισμού. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή τονίζει τη σημασία της ταχείας έγκρισης της πρότασης, ιδίως ενόψει της άνοιξης και της πιθανής κλιμάκωσης των ανθρωπιστικών αναγκών, και καλεί το Συμβούλιο να ενεργήσει το συντομότερο δυνατό. Απαιτείται επί του παρόντος δράση για να αντιμετωπιστεί η ανθρωπιστική κρίση που εκτυλίσσεται εντός της Ένωσής μας.