



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 3.6.2003
COM(2003) 323 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ
ΕΝ ΟΨΕΙ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ**

**ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΜΙΑΣ ΚΟΙΝΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ, ΤΗΝ ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ
ΕΜΠΟΡΙΑ ΑΝΘΡΩΠΩΝ, ΤΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ ΚΑΙ ΤΗΝ
ΕΠΑΝΑΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΩΝ ΠΑΡΑΝΟΜΩΣ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ**

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ
ΕΝ ΟΨΕΙ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ**

**ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΜΙΑΣ ΚΟΙΝΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ, ΤΗΝ ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ
ΕΜΠΟΡΙΑ ΑΝΘΡΩΠΩΝ, ΤΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΤΩΝ
ΠΑΡΑΝΟΜΩΣ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ**

Πίνακας περιεχομένων

1.	Εισαγωγή.....	3
2.	ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	4
2.1.	Πολιτική στον τομέα των θεωρήσεων	4
2.2.	Πολιτική στον τομέα των ελέγχων στα σύνορα: προς την ανάπτυξη μιας κοινής και ολοκληρωμένης πολιτικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.....	7
2.3.	Πολιτική επαναπροώθησης.....	9
2.4.	Βασικά συνοδευτικά μέτρα.....	11
2.5.	Επιχειρησιακή συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών.....	13
3.	ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΙΣ ΤΡΙΤΕΣ ΧΩΡΕΣ	14
4.	ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΚΑΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ ΒΑΡΩΝ.....	17
5.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	20

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από το 1994, η Επιτροπή υπογράμμισε ότι ο έλεγχος της μετανάστευσης, μαζί με τη δράση για τη μεταναστευτική πίεση, ιδίως μέσω της συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης, και την εμφάνιση των πολιτικών για τους νόμιμους μετανάστες, ήταν μια από τις τρεις βασικές συνιστώσες μιας σφαιρικής προσέγγισης για μια αποτελεσματική πολιτική μετανάστευσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε επιβεβαίωσε την προσέγγιση αυτή και την ολοκλήρωσε με τη διατύπωση του στόχου, χωριστού αλλά συμπληρωματικού, της θέσπισης ενός κοινού συστήματος ασύλου.

Στο Λάακεν όπως και στη Σεβίλλη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπενθύμισε όλη τη σημασία που προσέδιδε στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Ειδικότερα στη Σεβίλλη, έδωσε μια σειρά από συγκεκριμένα κίνητρα, ορισμένες φορές πολύ επιχειρησιακού χαρακτήρα, που προορίζονται για να υλοποιήσουν γρήγορα την προτεραιότητα αυτή. Είναι αλήθεια ότι το έτος 2002 ήταν ιδιαίτερα γόνιμο όσον αφορά τον πολιτικό προγραμματισμό. Πράγματι, βασιζόμενο κάθε φορά στις ανακοινώσεις της Επιτροπής, το Συμβούλιο εξέδωσε διαδοχικά τρία σχέδια δράσης που συνιστούν ένα πλήρες και συνεκτικό σύνολο μέτρων.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης είναι η ευκαιρία να καθοριστεί ένας πρώτος απολογισμός των εργασιών αυτών. Θεωρητικά, ο απολογισμός αυτός δεν θα μπορεί να είναι παρά προκαταρκτικός: πράγματι θα ήταν αλαζονικό το να θέλουμε να βγάλουμε τελικά συμπεράσματα ως προς την αποτελεσματικότητα της κοινής πολιτικής σε μια τόσο σύντομη περίοδο. Πάντως, θα ήταν σκόπιμο οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων να επανέλθουν στις προόδους που συντελέστηκαν κατά τους τελευταίους αυτούς μήνες για να προβούν σε μια πολιτική αξιολόγηση και να διατυπώσουν τις κατευθυντήριες γραμμές ως προς τις προτεραιότητες που θα ακολουθηθούν πριν από την ολοκλήρωση του συνολικού προγράμματος, όπως καθορίστηκε στο Τάμπερε.

Η Επιτροπή προτίθεται να συμβάλει σε αυτό με την παρούσα ανακοίνωση. Η ανακοίνωση αυτή δεν έχει κανένα στοιχείο διεξοδικής καταγραφής των εργασιών που διεξάχθηκαν μέχρι τώρα, και πρόκειται για καταγραφή που επαναλαμβάνεται στο «φύλλο πορείας» που εκπονήθηκε από τη δανική προεδρία και ενημερώθηκε πρόσφατα από την ελληνική προεδρία. Εξάλλου, όσον αφορά ειδικότερα την επιχειρησιακή συνεργασία στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, η Επιτροπή αναφέρεται στην ειδική έκθεση που θεσπίστηκε από την προεδρία και για την οποία μπόρεσε να συνεργαστεί.

Εντασσύμενη σταθερά στο πλαίσιο που καθορίστηκε προοδευτικά στις τρεις ανακοινώσεις της σχετικά με την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και τον επαναπατρισμό των παρανόμως διαμενόντων προσώπων, η Επιτροπή επιθυμεί να προβάλει την συνεκτικότητα της πολιτικής αυτής και να θέσει τις βάσεις μιας διαδικασίας παρακολούθησης την οποία θα υλοποιήσει μέσω της ετήσιας εκπόνησης μιας τέτοιας έκθεσης.

Στο πλαίσιο αυτό, θα εξετασθεί ειδικότερα ένας περιορισμένος αριθμός πρωτοβουλιών ή ζητημάτων, τα οποία σύμφωνα με την Επιτροπή, αποτελούν βασικά στοιχεία για την αποτελεσματικότητα της κοινής δράσης, είτε πρόκειται για την ενίσχυση των επιχειρησιακών συνεργασιών, ιδίως μέσω της θέσπισης μεγάλων συστημάτων επεξεργασίας πληροφοριών, είτε για την κινητοποίηση χρηματοδοτικών μέσων στο πλαίσιο της υλοποίησης μιας αλληλέγγυας προσπάθειας είτε, τέλος, για την έκδοση και εφαρμογή νομοθετικών μέσων. Εξάλλου, η Επιτροπή θα ήθελε να υπογραμμίσει τη σημασία άλλων μέτρων, είτε εμπίπτουν

στον δικαστικό και ποινικό τομέα, είτε στον τομέα των κοινωνικών υποθέσεων, είτε των εξωτερικών σχέσεων.

Στη Θεσσαλονίκη, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων θα εξετάσουν τους δύο άλλους φακέλους που άπτονται σημαντικών πλευρών της ολοκληρωμένης προσέγγισης που επιδιώχθηκε στο Tampere, ήτοι της διεθνούς διάστασης του συστήματος ασύλου και της ενσωμάτωσης των μεταναστών. Για να υπάρξει ανταπόκριση στο αίτημα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, εκπονήθηκαν για το σκοπό αυτό επίσης ειδικές ανακοινώσεις. Η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για το μεγάλο αυτό άνοιγμα της ημερήσιας διάταξης και διατυπώνει την ευχή να υλοποιηθεί το όραμα που μέχρι τώρα οδήγησε την Ένωση και που θα έπρεπε να συνεχίσει να την εμπνέει στο πλαίσιο της νέας συνταγματικής συνθήκης, επιβεβαιώνοντας συγχρόνως την επιθυμία της για γρήγορη έγκριση των προτάσεων που εξετάζονται ακόμη από το Συμβούλιο.

2. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

2.1. Πολιτική στον τομέα των θεωρήσεων

Η κοινοτική πολιτική στον τομέα των θεωρήσεων, που ξεκίνησε με τα συνοδευτικά μέτρα για την κατάργηση των ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα, μπορεί να συμβάλει αισθητά στην πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης. Παράλληλα με τη δημόσια τάξη και την ασφάλεια, τις εξωτερικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την περιφερειακή συνοχή και την αμοιβαιότητα, η παράνομη μετανάστευση είναι ένα από τα κριτήρια που προβλέφθηκαν στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου για τον καθορισμό του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης.

Η επανεξέταση του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων οφείλουν να κατέχουν θεώρηση ήταν μια από τις προτεραιότητες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης. Η πρόταση της Επιτροπής για την τροποποίηση του καταλόγου αυτού, μεταφέροντας τον Ισημερινό στον αρνητικό κατάλογο εγκρίθηκε και εκδόθηκε από το Συμβούλιο τον Μάρτιο του 2003. Η τροποποίηση του κανονισμού αριθ. 539/2001 αποδεικνύει ότι η κοινή πολιτική στον τομέα των θεωρήσεων συμβάλλει στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Μια ορθή και γρήγορη εφαρμογή επί τόπου από όλα τα κράτη μέλη θα διευκολύνει την υλοποίηση του στόχου αυτού.

Τα ευρωπαϊκά συμβούλια του Λάακεν και της Σεβίλλης, καθώς και το σφαιρικό σχέδιο για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων (στο εξής καλείται «σχέδιο δράσης Σαντιάγκο»), έδωσαν υψηλή προτεραιότητα στη θέσπιση ενός κοινού **συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS)**. Τον Ιούνιο του 2002, το Συμβούλιο εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος αυτού και κάλεσε την Επιτροπή να εκπονήσει μια μελέτη σκοπιμότητας βάσει του εγκριθέντος κειμένου. Από τις κατευθυντήριες γραμμές του Συμβουλίου απορρέει ότι το σύστημα VIS έχει κυρίως ως στόχο να διευκολύνει την καταπολέμηση της απάτης, να συμβάλει στην πρόληψη του φαινομένου της αναζήτησης καλύτερων όρων έκδοσης θεωρήσεων ("visa-shopping"), να βελτιώσει τις διαδικασίες διαβούλευσης που συνδέονται με τις θεωρήσεις, να διευκολύνει τον εντοπισμό των προσώπων στο πλαίσιο της εφαρμογής του κανονισμού Δουβλίνο II και των διαδικασιών επαναπροώθησης, να συμβάλει στην εφαρμογή της κοινής πολιτικής στον τομέα των θεωρήσεων, να βελτιώσει την εσωτερική ασφάλεια και να συμβάλει στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Το σύστημα VIS θα έπρεπε να περιλαμβάνει ένα κεντρικό σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (C-VIS), καθώς και ένα εθνικό σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (N-VIS) σε κάθε κράτος μέλος. Η μελέτη

σκοπιμότητας που αυτή τη στιγμή είναι διαθέσιμη αναλύει τις τεχνικές και οικονομικές πλευρές του συστήματος VIS.

Πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι τα βιομετρικά δεδομένα συμβάλλουν στο να υπάρξουν εγγυήσεις για τη συνολική αποτελεσματικότητα του συστήματος. Η μελέτη ανέλυσε τρεις τεχνικές, η χρήση των οποίων μπορεί αυτή τη στιγμή να προβλεφθεί στο πλαίσιο ενός συστήματος βιομετρικής πιστοποίησης ταυτότητας - ιριδοσκόπηση, αναγνώριση προσώπου και δακτυλικά αποτυπώματα - και συνιστά η πιστοποίηση ταυτότητας να γίνεται κυρίως βάσει των δακτυλικών αποτυπωμάτων. Η τεχνολογία των δακτυλικών αποτυπωμάτων προσφέρει την απαιτούμενη ακρίβεια για τον προσδιορισμό των προσώπων και έστω και αν η βιομετρική τεχνολογία εξελίσσεται, οι βάσεις δακτυλοσκοπικών δεδομένων θα συνεχίσουν να χρησιμοποιούνται για πολλές ακόμη δεκαετίες. Μια δεύτερη τεχνική βιομετρικής πιστοποίησης ταυτότητας, όπως είναι η αναγνώριση προσώπου, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για να αυξήσει την ακρίβεια του συστήματος. Σε κάθε περίπτωση, μια τόσο εκτεταμένη προσφυγή σε βιομετρικά στοιχεία θα έχει αισθητή επίπτωση στο σύστημα, είτε σε τεχνικούς όρους είτε σε οικονομικούς.

Από τις εκτιμήσεις που περιέχονται στη μελέτη σκοπιμότητας απορρέει ότι το επενδυτικό κόστος του κεντρικού συστήματος C-VIS και όλων των N-VIS, περιλαμβανομένης της υποδομής επικοινωνίας, κυμαίνεται μεταξύ 130 εκατ. ευρώ περίπου και 200 εκατ. ευρώ, αναλόγως της βασικής αρχιτεκτονικής και των λειτουργιών που επιλέγησαν. Το κόστος αυτό, που αναφέρεται ουσιαστικά στην ανάπτυξη και εφαρμογή του «βιομετρικού προτύπου», θα μπορούσε πάντως να κατανεμηθεί σε μια περίοδο δέκα έως δώδεκα ετών, σε συνάρτηση με την εφαρμογή του συστήματος και την ταχύτητα με την οποία θα συνδεθούν οι προξενικές υπηρεσίες στο σύστημα VIS. Πάντως, ο κοινοτικός προϋπολογισμός δεν θα χρηματοδοτήσει εξ ολοκλήρου την εφαρμογή του VIS. Ο κύριος όγκος του οικονομικού βάρους αφορά τις εθνικές συνιστώσες του VIS, και ιδίως τον εξοπλισμό των προξενικών υπηρεσιών των κρατών μελών, τις διεθνείς διασυνδέσεις, την αποστολή και την κατάρτιση.

Δεδομένης της ευρύτητας των οικονομικών επιπτώσεων του σχεδίου VIS, η μελέτη εστιάζεται στη συντονισμένη συνεργασία και συνιστά μια λύση που θα επέτρεπε να πραγματοποιηθούν σημαντικές οικονομίες στον προϋπολογισμό: την τεχνική ενσωμάτωση του SIS II (σύστημα πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς) και το κεντρικό τμήμα του VIS. Πάντως, τα πολιτικά προγράμματα του SIS II και του VIS σήμερα διαφέρουν αισθητά: εάν το νέο SIS απετέλεσε ήδη αντικείμενο απόφασης σχετικά με την κοινοτική χρηματοδότηση και την ευθύνη της ανάπτυξης του συστήματος, που προβλέπει μια σειρά ουσιαστικές λειτουργίες για την έναρξη της εφαρμογής του, το VIS δεν βρίσκεται παρά στην αρχική του φάση. Αν και η Επιτροπή προσδίδει ιδιαίτερη προτεραιότητα στα δύο αυτά σχέδια, προωθεί το SIS, που περιέχει ορισμένα καθοριστικά στοιχεία της συνεργασίας Σένγκεν και του οποίου η νέα έκδοση θα καταστεί λειτουργική το 2006, ημερομηνία κατά την οποία τα υποψήφια κράτη θα πρέπει να είναι έτοιμα να εφαρμόσουν πλήρως το κεκτημένο του Σένγκεν.

Η μελλοντική ανάπτυξη του VIS θα εξαρτηθεί από τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές που θα αποφασισθούν από το Συμβούλιο όσον αφορά ιδίως τις ακόλουθες πλευρές:

- την ανάπτυξη του VIS και ενδεχομένως, τις εναλλακτικές επιλογές και τις τεχνικές λύσεις που συνδέονται με την αρχιτεκτονική του συστήματος,
- την επιβεβαίωση της γενικής προσέγγισης που περιγράφεται στις κατευθυντήριες γραμμές του Συμβουλίου, στην οποία βασίζεται η μελέτη σκοπιμότητας,

- την επιλογή του/των ειδών δεδομένων βιομετρικής πιστοποίησης ταυτότητας που θα αποθηκευθούν και θα τύχουν επεξεργασίας στο πλαίσιο του συστήματος.

Βάσει αυτών των πολιτικών κατευθυντήριων γραμμών, η Επιτροπή θα λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την εφαρμογή του συστήματος σε τεχνικό, νομικό και οικονομικό επίπεδο.

Σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, το ζήτημα των ελέγχων και της πιστοποίησης ταυτότητας των ταξιδιωτών, καθώς και το πρόβλημα της ευαισθησίας των ισχυόντων ταξιδιωτικών εγγράφων, περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων οργανισμών, όπως ο διεθνής οργανισμός πολιτικής αεροπορίας (ICAO), ο G8, ο CIG και οι διατλαντικές σχέσεις ΕΕ /ΗΠΑ. Η Επιτροπή υπέβαλε δύο προτάσεις που αφορούν αντίστοιχα **ενιαίου τύπου θεωρήσεις και άδειες διαμονής για υπηκόους τρίτων χωρών** για να γίνουν ασφαλέστερα τα έγγραφα αυτά και να επιτραπεί η θέσπιση μιας αξιόπιστης σχέσης μεταξύ του εκδοθέντος εγγράφου και του κατόχου του. Οι δύο αυτές προτάσεις εκδόθηκαν από το Συμβούλιο κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου του 2002 και η συσταθείσα επιτροπή από τον κανονισμό αριθ. 1683/95 για τη θέσπιση θεώρησης ενιαίου τύπου βοήθησε την Επιτροπή να καθορίσει συμπληρωματικές τεχνικές προδιαγραφές για τη θεώρηση ενιαίου τύπου. Οι συμπληρωματικές τεχνικές προδιαγραφές που αναφέρονται στα δύο νέα μέσα εκδόθηκαν από την Επιτροπή τον Ιούνιο και τον Αύγουστο του 2002.

Το Συμβούλιο αναφέρθηκε στη δυνατότητα χρήσης άλλων **βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων** για ακόμη μεγαλύτερη ασφάλεια των θεωρήσεων και των αδειών διαμονής και για τη διευκόλυνση των ελέγχων και της πιστοποίησης της ταυτότητας των προσώπων. Η εφαρμογή μιας τέτοιας δυνατότητας θα απαιτούσε την τροποποίηση των προαναφερθέντων μέσων και μια πρόταση προς την κατεύθυνση αυτή θα υποβληθεί στο άμεσο μέλλον από την Επιτροπή. Συγχρόνως, θα ήταν χρήσιμο να επισπευθεί η προβλεπόμενη ημερομηνία για τα δύο αυτά μέσα (μέσα του 2007) για την έναρξη ισχύος της υποχρέωσης θέσης φωτογραφίας στη θεώρηση και την άδεια διαμονής. Βάσει των αποτελεσμάτων της μελέτης σκοπιμότητας του VIS (σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις) και των συστάσεων του διεθνούς οργανισμού πολιτικής αεροπορίας (ICAO) η Επιτροπή θα προτείνει, όσον αφορά τη χρήση βιομετρικών δεδομένων, εναρμονισμένες και διαλειτουργικές λύσεις που επιτρέπουν την επίτευξη μιας μέγιστης προστιθέμενης αξίας. Πάντως, το ζήτημα των βιομετρικών στοιχείων έχει επίσης επιπτώσεις στα διαβατήρια λόγω του γεγονότος της νέας αμερικανικής κανονιστικής ρύθμισης που απαιτεί από τα διαβατήρια υπηκόων οι οποίοι επωφελούνται του αμερικανικού προγράμματος απαλλαγής θεώρησης να περιέχουν συμπληρωματικά χαρακτηριστικά ασφαλείας. Η Επιτροπή θα υποβάλει προτάσεις σχετικά με εναρμονισμένα χαρακτηριστικά ασφαλείας και ιδίως με βιομετρικά δεδομένα που θα μπορούσαν να ενσωματωθούν στα διαβατήρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όχι μόνο για να είναι περισσότερο αποδεκτά από τρίτες χώρες, αλλά επίσης για να είναι ευκολότερα στον έλεγχο από τις αρχές και να εκτίθενται λιγότερο στην απάτη. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή επιμένει στην απόλυτη αναγκαιότητα να υπάρχουν οριστικοί διεθνείς κανόνες στον τομέα αυτό ώστε να διευκολυνθεί το έργο των παρεμβαινόντων που οφείλουν να λάβουν αποφάσεις σχετικά με τα τρέχοντα σχέδια τα οποία προβλέπουν τη χρήση κανόνων βιομετρικής πιστοποίησης ταυτότητας, λαμβανομένων επίσης υπόψη των μαζικών επενδύσεων που θα μπορούσαν να συνεπάγονται.

Η **σύσταση κοινών διοικητικών δομών για τη θέσπιση κοινών υπηρεσιών επιφορτισμένων με την έκδοση θεωρήσεων ΕΕ** προβλεπόταν επίσης μεταξύ των πολλών θεμάτων που αναφέρθηκαν στο σχέδιο δράσης Santiago στο κεφάλαιο σχετικά με τις θεωρήσεις. Όπως το αποδεικνύει η εμπειρία της Pristina, δεν συντελέστηκε καμία πρόοδος στον τομέα αυτό ενώ ένα τέτοιο στοιχείο είναι ζωτικής σημασίας για την ενίσχυση της

προξενικής συνεργασίας και την εναρμόνιση των συνθηκών εξέτασης των αιτήσεων για τη χορήγηση θεωρήσεων. Η ύπαρξη κοινών υπηρεσιών επιφορτισμένων με τη χορήγηση θεωρήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα μια σημαντική συνέργεια όσον αφορά τον τεχνικό εξοπλισμό καθώς και το προσωπικό, κυρίως εάν το Συμβούλιο αποφασίσει τη σύσταση και την ανάπτυξη σε παγκόσμιο επίπεδο του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις.

2.2. Πολιτική στον τομέα των ελέγχων στα σύνορα: προς την ανάπτυξη μιας κοινής και ολοκληρωμένης πολιτικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων

Μια κοινή και ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων που μεταξύ άλλων συμβάλλει στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης: αυτή ήταν η σφαιρική φιλοδοξία της ανακοίνωσης για την ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, που εκδόθηκε από την Επιτροπή τον Μάιο του 2002. Στο σχέδιο για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων που εκδόθηκε τον Ιούνιο του 2002, το Συμβούλιο ενέκρινε την προσέγγιση και τους φιλόδοξους στόχους της Επιτροπής. Εκπόνησε ένα πρόγραμμα δράσεων, πρωτοβουλιών και μελετών που πρόκειται να εκτελεστούν είτε από τα κράτη μέλη είτε από την Επιτροπή. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης υπογράμμισε τη σημασία του σχεδίου αυτού και ανέθεσε στην Επιτροπή μια σειρά συμπληρωματικών εργασιών, όπως την εκπόνηση μελέτης για την κατανομή των βαρών.

Τα πρότυπα σχέδια και οι κοινές επιχειρήσεις των κρατών μελών εφαρμόζονται είτε μέσω κέντρων συντονισμού για τη συγκεκριμένη διεξαγωγή κοινών επιχειρήσεων στα διάφορα είδη συνόρων, είτε με τον καθορισμό ευρωπαϊκών κανόνων για την αξιολόγηση των κινδύνων και την κατάρτιση συνοριοφυλάκων καθώς και με την έκδοση κοινών κανόνων που εφαρμόζονται αντίστοιχα στην ανάλυση κινδύνων και στον κοινό κορμό για την εκπαίδευση. Η Επιτροπή συμμετείχε ενεργά στα επιχειρησιακά και στρατηγικά αυτά σχέδια, των οποίων το περιεχόμενο και οι στόχοι θα μπορούσαν να έχουν ιδιαίτερα αισθητές επιπτώσεις στον κοινό στόχο που συνίσταται στην εγγύηση αντίστοιχου επιπέδου ελέγχων και εποπτείας στα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης¹.

Η αξιολόγηση των κοινών αυτών επιχειρήσεων και σχεδίων, στα οποία συμμετείχε η μεγάλη πλειοψηφία των κρατών μελών και ορισμένες υποψήφιες χώρες, βασίζεται σε μια διπλή ανάλυση που αναφέρεται αφενός στα άμεσα αποτελέσματα όσον αφορά κοινές πρακτικές και εμπειρίες που εξάχθηκαν από τη συνεργασία και αφετέρου στα μακροχρόνια πλεονεκτήματα που επιτρέπουν την ανάπτυξη της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των κανόνων ασφαλείας που εφαρμόζονται στις αποστολές ελέγχου και εποπτείας στα εξωτερικά σύνορα. Η τελική εκτίμηση είναι θετική από όλες τις απόψεις, στο βαθμό που τόσο τα κράτη μέλη όσο και οι υποψήφιες χώρες συμμετείχαν ευρέως και ενεργά στα σχέδια, κοινοποιώντας τις ποικίλες μεθοδολογίες και εμπειρίες τους και αποδεχόμενα να εξοικειωθούν με εκείνες των λοιπών κρατών μελών. Ο στόχος που συνίστατο στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης και των αμοιβαίων γνώσεων σε έναν εξαιρετικά ευαίσθητο τομέα, επιτεύχθηκε. Το λογικό επιστέγασμα της επιτυχίας αυτής είναι η προοδευτική υλοποίηση κοινών πρακτικών στον τομέα των δραστηριοτήτων ελέγχου και εποπτείας στα εξωτερικά σύνορα. Τέλος, τα δύο οριζόντια σχέδια σχετικά με ένα κοινό πρότυπο ανάλυσης κινδύνων και έναν κοινό κορμό εκπαίδευσης δημιούργησαν ιδίως μια κοινή συνείδηση ως προς την αναγκαιότητα να

¹ Τα σχέδια που απετέλεσαν αντικείμενο παρακολούθησης ήταν το Κέντρο του Βερολίνου για τις κοινές επιχειρήσεις στα εθνικά σύνορα, το φινλανδικό σχέδιο για το CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model) και το αυστριακό σχέδιο σχετικά με ένα κοινό κορμό για την εκπαίδευση των συνοριοφυλάκων).

υπάρξουν εγγυήσεις σε αντίστοιχο επίπεδο ασφάλειας στα εξωτερικά σύνορα, περιορίζοντας τις ατέλειες και ενισχύοντας τα πλεονεκτήματα.

Στην **εκτίμηση του επιχειρησιακού συντονισμού και συνεργασίας** μεταξύ των κρατών μελών, η Επιτροπή θα ήθελε πάντως να λάβει υπόψη τη δήλωση που περιέχεται στο παράρτημα ΙΙΙ του σχεδίου του Συμβουλίου για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Σύμφωνα με τη δήλωση αυτή, όλες οι επιχειρησιακές πρωτοβουλίες πρέπει να εντάσσονται στο θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λαμβάνοντας ιδιαίτερα υπόψη το ρόλο της συνεργασίας της «κοινής μονάδας των ενασχολουμένων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων». Οι πρωτοβουλίες αυτές πρέπει επίσης να πλαισιώσουν το γενικό στόχο της Κοινότητας που συνίσταται στη διασφάλιση αντίστοιχου επιπέδου ελέγχου και εποπτείας στα εξωτερικά σύνορα. Η κοινή αυτή μονάδα, η επιφορτισμένη με μια σειρά καθηκόντων μεγάλης ευρύτητας για τη σφαιρική διαχείριση της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής των εξωτερικών συνόρων, έχει ως αποστολή την επαλήθευση του περιεχομένου και την έγκριση και τον έλεγχο της εφαρμογής των κοινών επιχειρήσεων και των **προτύπων σχεδίων** σύμφωνα με το σχέδιο του Συμβουλίου.

Η κοινή μονάδα των ενασχολουμένων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων συνεδριάζει στο πλαίσιο του Συμβουλίου υπό την αιγίδα της ομάδας εργασίας CSIFA (Στρατηγική επιτροπή για τη μετανάστευση, τα σύνορα και το άσυλο), στο πλαίσιο της κατάρτισης που ονομάζεται CSIFA+. Το θεσμικό αυτό καθεστώς θέτει προβλήματα αποτελεσματικότητας όταν η CSIFA+ οδηγείται στο να εκτελέσει ορισμένες σημαντικές εργασίες που ανατίθενται στην κοινή μονάδα. Οι στρατηγικές και επιχειρησιακές αυτές εργασίες είναι βασικής σημασίας για την κοινή πολιτική διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Προϋποθέτουν την υλοποίηση μιας κοινής και ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων, τον συντονισμό δράσεων στο πλαίσιο κοινών επιχειρήσεων, μια στρατηγική διαχείριση που θα εγγυάται τη σύγκλιση των εθνικών πολιτικών στον τομέα των ανθρώπινων πόρων και του εξοπλισμού καθώς και την πραγματοποίηση ελέγχων που προορίζονται να αξιολογήσουν τους κινδύνους σε κρίσιμες περιπτώσεις στα εξωτερικά σύνορα. Η καθημερινή και επιχειρησιακή διαχείριση των πράξεων αυτών, που απαιτεί συνεχή και συστηματική δραστηριότητα, θα έπρεπε να ανατεθεί σε ένα όργανο με σαφώς λειτουργικότερο χαρακτήρα. Παρότι εργάστηκε ικανοποιητικά με την έγκριση αυτών των σχεδίων και επιχειρήσεων, η CSIFA+ έδειξε τα όρια της δράσης της ως ομάδα εργασίας του Συμβουλίου όταν χρειάστηκε να συντονίσει και να διαχειριστεί τις κοινές επιχειρήσεις και τα **πρότυπα σχέδια**, πράγμα που αποδεικνύει ότι πρέπει οπωσδήποτε να αναζητηθούν άλλες θεσμικές λύσεις.

Σε θεσμικό επίπεδο, πρέπει να εξαχθούν ορισμένα σημαντικά συμπεράσματα. Το αποκεντρωμένο δίκτυο των εθνικών κέντρων προσδίδει σημαντικό ρόλο στις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες. Η λύση αυτή είναι λογική και αποτελεσματική διότι οι εν λόγω υπηρεσίες διαθέτουν ειδικές επαγγελματικές ικανότητες, προσαρμοσμένες στην εκτέλεση των απαιτούμενων δράσεων. Εξάλλου, ήταν σαφές για το σύνολο των παρεμβαίνόντων ότι επιβάλλεται ένας συνεκτικός, αποτελεσματικός και πραγματικά λειτουργικός συντονισμός όλων των κέντρων. Οι ισχύουσες λεπτομέρειες για τον συντονισμό αυτό απέδειξαν την ύπαρξη διαρθρωτικών ορίων που παρεμποδίζουν την αποτελεσματική διαχείριση των δράσεων αυτών. Πρέπει να προβλεφθεί η σύσταση νέων θεσμικών μέσων που θα διευκόλυναν τη δράση των κρατών μελών διασφαλίζοντας συγχρόνως τον αποτελεσματικό, διαρκή και πλήρως λειτουργικό συντονισμό των δραστηριοτήτων. Το πλαίσιο αυτό πρέπει να αναπτυχθεί με τελικό στόχο την προοδευτική ανάπτυξη μιας κοινής και ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής πολιτικής για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και τη σύσταση ενός ευρωπαϊκού σώματος συνοριοφυλάκων. Κατά συνέπεια, η έννοια της κοινής μονάδας που προτάθηκε από την Επιτροπή στην ανακοίνωσή της το 2002 και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα πρέπει να επανεξετασθεί: η CSIFA+ θα μπορούσε να συνεχίσει να εκτελεί

ορισμένες εργασίες συντονισμού κυρίως στρατηγικού χαρακτήρα, ενώ οι εργασίες κυρίως επιχειρησιακής υποστήριξης θα μπορούσαν να ανατεθούν σε ένα νέο μόνιμο κοινοτικό φορέα, που θα ήταν σε θέση να εκτελέσει αυτές τις καθημερινές εργασίες διαχείρισης και συντονισμού και να ανταποκριθεί γρήγορα σε επείγουσες περιπτώσεις. Το καθεστώς του νέου αυτού κοινοτικού φορέα επιχειρησιακής υποστήριξης, καθώς και η νομική βάση στην οποία θα βασιζόταν παραμένουν ακόμα να προσδιοριστούν, λαμβανομένου υπόψη του ισχύοντος περιεχομένου του άρθρου 62 της συνθήκης.

Όσον αφορά την **μεταρρύθμιση του κοινού οδηγού εξωτερικών συνόρων**, φαίνεται απαραίτητο, προτού να υποβληθούν συγκεκριμένες προτάσεις, να γίνει μια ανάλυση σε βάθος του κεκτημένου στον τομέα των εξωτερικών συνόρων, των υπαρχόντων κενών και της πολυπλοκότητας της διαδικασίας αναθεώρησης. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θα υποβάλει στο Συμβούλιο ένα έγγραφο εργασίας σχετικά με το θέμα αυτό στο οποίο θα εξετάζει την ισχύουσα κατάσταση και θα προτείνει πολλές εναλλακτικές λύσεις ως προς τη μέθοδο που θα ακολουθηθεί.

Όσον αφορά τις ανταλλαγές απόψεων με τα κράτη μέλη και τις υποψήφιες χώρες σχετικά με το έγγραφο εργασίας της Επιτροπής με τίτλο «Ανάπτυξη του κοινοτικού κεκτημένου στον τομέα της **μικρής διασυνοριακής κυκλοφορίας**» που δημοσιεύτηκε το Σεπτέμβριο του 2002, η Επιτροπή θα υποβάλει νομοθετικές προτάσεις σε εύθετο χρόνο.

Η άφιξη όλο και περισσότερων παράνομων μεταναστών δια της θαλάσσιας οδού ενίσχυσε την πολιτική συνείδηση της αναγκαιότητας για τη θέσπιση αποτελεσματικού ελέγχου και εποπτείας των **εξωτερικών θαλασσιών συνόρων** της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η μελέτη σκοπιμότητας της Επιτροπής για τη βελτίωση των ελέγχων στα θαλάσσια σύνορα προτίθεται να ανταποκριθεί στον προβληματισμό αυτό. Πράγματι, ακολουθεί δύο σαφώς καθορισθέντες στόχους: να προσδιοριστούν τα κενά και οι ελλείψεις στα σύνορα αυτά και να καθορισθεί κατάλογος των νομοθετικών μέτρων, καθώς και των μέτρων επιχειρησιακής υποστήριξης που επιβάλλονται για τη διασφάλιση αντίστοιχου επιπέδου αποτελεσματικής προστασίας στα εξωτερικά σύνορα. Αφότου ολοκληρωθεί η μελέτη - πράγμα που προβλέπεται για τα τέλη Ιουνίου 2003 - η Επιτροπή θα την κοινοποιήσει στα κράτη μέλη και θα οργανώσει μια συνεδρίαση εμπειρογνομόνων για την προετοιμασία της συνέχειας που θα πρέπει να δοθεί.

2.3. Πολιτική επαναπροώθησης

Η σημασία που δόθηκε σε μια αποτελεσματική πολιτική επαναπροώθησης αντικατοπτρίζεται στην εξέλιξη της πολιτικής για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης καθόλη τη διάρκεια του έτους 2002. Στο **Πράσινο Βιβλίο για μια κοινωνική πολιτική στον τομέα της επαναπροώθησης**, η Επιτροπή ξεκίνησε μια ευρεία διαδικασία διαβούλευσης στην οποία παρεμβαίνει το σύνολο των ενδιαφερομένων και της οποίας τα αποτελέσματα απετέλεσαν το αντικείμενο μιας **ανακοίνωσης**, τον Οκτώβριο του 2002. Βάσει των συμπερασμάτων αυτών, το Συμβούλιο εξέδωσε στη συνέχεια ένα **πρόγραμμα βοήθειας για την επαναπροώθηση**, το Νοέμβριο του 2002, βάσει του σχετικού αιτήματος που διατυπώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης.

Η αξιοπιστία και η ακεραιότητα των πολιτικών στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης και του ασύλου κινδυνεύουν εάν δεν συνοδεύονται από μια κοινοτική πολιτική στον τομέα της επαναπροώθησης των παρανόμως διαμενόντων προσώπων. Εξάλλου, μπορούμε να αναρωτηθούμε σχετικά με την πραγματική χρησιμότητα των προσπαθειών που καταβλήθηκαν για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, εφόσον όσοι κατορθώνουν να καταστρατηγήσουν τα μέτρα αυτά καταλήγουν οριστικά στο να παραμείνουν σε παράνομη κατάσταση. Το σημαντικό μήνυμα που αντιπροσωπεύει η

αποτυχία μιας πολιτικής στον τομέα της επαναπροώθησης των παρανόμως διαμενόντων προσώπων δεν πρέπει να υποτιμηθεί.

Το πρόγραμμα βοήθειας για την επαναπροώθηση επέμενε στην αναγκαιότητα μιας άμεσης ενίσχυσης της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου των κρατών μελών, προβάλλοντας επίσης τον καθορισμό ελάχιστων κοινών κανόνων, τη σύσταση ειδικών προγραμμάτων ανά χώρα και την ενίσχυση της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες όσον αφορά την επαναπροώθηση. Ο καθορισμός μιας κοινής πολιτικής στον τομέα της επαναπροώθησης πρέπει απαραίτητως να συνοδεύεται από μια γρήγορη εφαρμογή του συνόλου των προβλεπόμενων μέτρων από το πρόγραμμα επαναπροώθησης. Είναι το μόνο μέσο για να περάσει δυναμικά το μήνυμα ότι η μετανάστευση πρέπει να εντάσσεται στο πλαίσιο μιας νόμιμης, σαφώς καθορισμένης διαδικασίας και ότι η παράνομη είσοδος και η παράνομη διαμονή δεν επιφέρουν την επιδιωκόμενη σταθερότητα.

Όσον αφορά την **ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών**, η Γερμανία υπέβαλε μια συγκεκριμένη πρόταση με τη μορφή πρωτοβουλίας για την ενίσχυση στη διέλευση στην περίπτωση επαναπατρισμού αεροπορικώς που σημειώνει εξαιρετικά αποτελέσματα. Το μέσο αυτό δεν περιορίζεται στο να διευκολύνει την επαναπροώθηση προς τη χώρα προέλευσης ελλείψει απευθείας πτήσεων, συμβάλλει επίσης στο να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου. Μια τέτοια συνεργασία θα έπρεπε επίσης να επεκτείνεται σε ορισμένες κοινές επιχειρήσεις επαναπροώθησης, ιδίως με τη μορφή ναυλωμένων πτήσεων (τσάρτερ). Κατά συνέπεια, η Επιτροπή προετοιμάζει, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη, ένα σχέδιο κατευθυντηρίων γραμμών σχετικά με τα εφαρμοστέα μέτρα ασφαλείας κατά τους επαναπατρισμούς αεροπορικώς, που θα έπρεπε να συμβάλουν σε μεγάλο βαθμό στην εγγύηση μιας απρόσκοπτης επαναπροώθησης και σε πλήρη ασφάλεια των ενδιαφερομένων.

Πάντως, κατά κανόνα, το βασικό εμπόδιο στην επαναπροώθηση δεν είναι η ίδια η πράξη επαναπατρισμού, αλλά κυρίως η διαδικασία που συνίσταται στην επίτευξη **ταξιδιωτικών εγγράφων για παρανόμως διαμένοντες και που δεν διαθέτουν έγγραφα ταυτότητας**. Ασφαλώς, η βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών και του καθορισμού καλύτερων πρακτικών στο πλαίσιο ενός κοινού εγχειριδίου θα συνέβαλε στη βελτίωση της κατάστασης, αλλά μόνο νέες τεχνικές προσδιορισμού της ταυτότητας των προσώπων που δεν διαθέτουν έγγραφα ταυτότητας θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε μια πραγματική αλλαγή. Το σύστημα VIS θα μπορούσε να διευκολύνει τον προσδιορισμό της ταυτότητας των προσώπων που δεν διαθέτουν έγγραφα ταυτότητας, ιδίως χάρη στη χρήση βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων και την απόδοση ταξιδιωτικών εγγράφων μετά από σάρωση, υπό τον όρο ότι οι ενδιαφερόμενοι έχουν ήδη υποβάλει αίτηση για τη χορήγηση θεώρησης σε προξενικό γραφείο και ότι αυτό το τελευταίο εισήγαγε τα προσωπικά τους δεδομένα στο σύστημα.

Εάν η εξέταση της γερμανικής πρωτοβουλίας για τη διευκόλυνση της διαμετακόμισης στην περίπτωση επαναπατρισμού αεροπορικώς απεκάλυψε ήδη ότι η συνδρομή του κράτους μέλους διέλευσης είναι απαραίτητη, απέδειξε επίσης ότι πρέπει να μπορεί να στηριχθεί σε **σαφώς καθορισμένη νομική βάση για τη διεξαγωγή μιας επιχείρησης επαναπατρισμού** που ξεκίνησε από ένα άλλο κράτος μέλος, κυρίως όταν είναι αναπόφευκτη η προσφυγή σε εξαναγκαστικό μέτρο. Συνεπώς, πρέπει να θεσπισθεί ένα δεσμευτικό καθεστώς αμοιβαίας αναγνώρισης και κοινών κανόνων, που θα διευκολύνει το έργο των ενδιαφερομένων υπηρεσιών και θα προσφέρει κίνητρα στα κράτη μέλη για να εντείνουν τη συνεργασία τους. Ένα τέτοιο καθεστώς θα πρέπει επίσης να εγγυάται ότι τα παρανόμως διαμένοντα πρόσωπα που αποτελούν αντικείμενο των μέτρων που προορίζονται να θέσουν τέλος στη διαμονή τους απολάβουν κατάλληλης και αντίστοιχης μεταχείρισης, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους που είναι επιφορτισμένο με τον επαναπατρισμό τους.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή προτίθεται να αναλάβει την πρωτοβουλία για την εκπόνηση μιας **πρότασης οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τους ελάχιστους κανόνες για τις διαδικασίες επαναπροώθησης και την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων στον τομέα της επαναπροώθησης**. Η πρόταση αυτή θα βασισθεί στην ισχύουσα οδηγία για την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών, στην οποία μπορεί ιδίως να προσαφθεί ότι δεν θέσπισε ένα δεσμευτικό πλαίσιο για την αμοιβαία αναγνώριση όλων των αποφάσεων επαναπροώθησης. Επιπλέον, η πλειοψηφία των κρατών μελών, δεν έχει ακόμη κοινοποιήσει στην Επιτροπή τα μέτρα που διασφαλίζουν τη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, ενώ η καθορισθείσα προθεσμία για το σκοπό αυτό ήταν η 2α Δεκεμβρίου 2002. Εν τω μεταξύ, η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την αντιστάθμιση των οικονομικών ανισορροπιών που απορρέουν από την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων απομάκρυνσης κατ' εφαρμογή της προαναφερθείσας οδηγίας είναι υπό εξέταση. Πάντως, πρέπει να διευκρινισθεί ότι ένα διμερές σύστημα οικονομικής αντιστάθμισης δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει ορθά σε μακροπρόθεσμη βάση χωρίς επαρκείς πληροφορίες για τις αποφάσεις απομάκρυνσης που λήφθηκαν από τα λοιπά κράτη μέλη. Συνεπώς, το στοιχείο αυτό θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά την εξέταση του ζητήματος της εναρμόνισης των προϋποθέσεων καταχώρησης στο σύστημα του SIS (σύστημα πληροφοριών Σένγκεν) που αποβλέπουν στην άρνηση εισόδου.

Θα έπρεπε να θεσπισθούν **ειδικά ολοκληρωμένα προγράμματα επαναπροώθησης ανά χώρα** ώστε να υπάρξουν εγγυήσεις για μια αποτελεσματική, γρήγορη και κυρίως μόνιμη επαναπροώθηση. Τα προγράμματα αυτά θα έπρεπε κατά συνέπεια να προσφέρονται στα πρόσωπα που επιστρέφουν στις χώρες προέλευσής τους, καθώς και στις ενδιαφερόμενες χώρες προέλευσης, εφόσον μια εύλογη βοήθεια θα επέτρεπε μια επαρκή ενίσχυση των δυνατοτήτων. Μετά από αίτημα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης, το Συμβούλιο εξέδωσε, στις 28 Νοέμβριο 2002, ένα σφαιρικό πρόγραμμα επαναπροώθησης, καθώς και ένα πρώτο ειδικό πρότυπο πρόγραμμα υπέρ του Αφγανιστάν. Αν και προφανώς είναι ακόμη πολύ νωρίς για να εξαχθούν συμπεράσματα από την εμπειρία αυτή, πράγμα που δεν μπορεί να γίνει παρά μετά από πλήρη ειδική αξιολόγηση που θα εστιάζεται στον μόνιμο χαρακτήρα της επαναπροώθησης και στην ασφάλεια των ενδιαφερομένων, μπορεί από τώρα να πιστοποιηθεί ότι θα πρέπει στο μέλλον να υιοθετηθεί μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση. Πράγματι, εάν τα μέτρα ενίσχυσης για την άφιξη και την ένταξη των προσώπων που επιστρέφουν στη χώρα προέλευσής τους δύνανται να δώσουν μια πρόσθετη αξία σε κοινοτικό επίπεδο, ένας καλύτερος συντονισμός θα πρέπει να διασφαλίζεται και στα λοιπά στάδια της διαδικασίας επαναπροώθησης ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των πρωτοβουλιών αυτών. Θα έπρεπε επίσης να εξετασθεί η δυνατότητα να γενικευθεί το πρότυπο των τριμερών συμφωνιών που συνάπτονται σε συνάρτηση με τις ανάγκες των χωρών προορισμού και με την παρέμβαση των αρχών των εν λόγω χωρών και των φορέων σε πολύ προγενέστερο στάδιο.

2.4. Βασικά συνοδευτικά μέτρα

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, η **καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης και της εμπορίας** ανθρώπων δεν έπαψε να βρίσκεται στο περιθώριο των θεμάτων που συνδέονται με την παράνομη μετανάστευση. Εάν ο στενός δεσμός που συνδέει τα δύο αυτά φαινόμενα αναμφισβήτητα αναγνωρίζεται (αν και είναι χωριστά από απόψεως δικαίου, τα δύο αυτά αδικήματα συχνά σφραγίζονται στην πράξη), πρέπει να διασαφηνισθεί, στο βαθμό που οι δύο αυτές εγκληματικές δραστηριότητες πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο μιας συνεκτικής κοινοτικής πολιτικής.

Τον Ιούλιο του 2002, το Συμβούλιο εξέδωσε μια απόφαση πλαίσιο σχετικά με την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. Εξάλλου, η σοβαρότητα του εγκλήματος αυτού

προβάλλεται από το γεγονός ότι επιτίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης, όπως εκδόθηκε από το Συμβούλιο. Η παράνομη διακίνηση φαίνεται να είναι διασυνοριακό φαινόμενο, που επηρεάζει τα κράτη μέλη και τις τρίτες χώρες ως χώρες προέλευσης, διέλευσης και προορισμού. Ορισμένα θύματα εισδύουν παράνομα στο έδαφος κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ άλλα εισέρχονται με νόμιμο τρόπο αλλά καταλήγουν σε πολλές περιπτώσεις να βρεθούν μετά από λίγο καιρό σε παράνομη κατάσταση.

Το Νοέμβριο του 2002, το Συμβούλιο εξέδωσε οδηγία για τον ορισμό της υποβοήθησης της **παράνομης εισόδου, κυκλοφορίας και διαμονής** καθώς και μια απόφαση-πλαίσιο που στοχεύει στην **ενίσχυση του πλαισίου ποινικών διατάξεων** για την καταστολή των δραστηριοτήτων αυτών. Το καθοριστικό στοιχείο είναι η παράνομη είσοδος, η κυκλοφορία ή η διαμονή σε ένα κράτος μέλος. Η καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης ανθρώπων αποτελεί το συμπλήρωμα μιας πολιτικής καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, διότι συχνά είναι δυσχερές να εισδύσει κανείς παράνομα στο έδαφος ενός κράτους μέλους χωρίς τη βοήθεια μεταφορέων λαθρομεταναστών.

Η παράνομη διακίνηση και η εμπορία ανθρώπων ουσιαστικά ελέγχονται από εγκληματικά δίκτυα, η αποκάλυψη των οποίων δεν μπορεί να γίνει χωρίς πληροφορίες. Για τους λόγους αυτούς είναι βασικής σημασίας το να ενθαρρυνθούν τα θύματα των δικτύων αυτών για να συνεργαστούν με τις αρχές καταστολής στον αγώνα που διεξάγουν κατά των μεταφορέων λαθρομεταναστών. Στις 11 Φεβρουαρίου 2002, η Επιτροπή εξέδωσε πρόταση οδηγίας για την άδεια διαμονής σύντομης διάρκειας **για τα θύματα εμπορίας ανθρώπων και υποβοήθησης της παράνομης μετανάστευσης** που συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές, το κείμενο της οποίας εξετάζεται ακόμη από το Συμβούλιο.

Η **δήλωση των Βρυξελλών**, που εκδόθηκε με το πέρας της «Ευρωπαϊκής διάσκεψης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων - Παγκόσμια πρόκληση για τον XXI^ο αιώνα» που οργανώθηκε το Σεπτέμβριο του 2002, σημειώνει ένα συμπληρωματικό στάδιο στην εκπόνηση μιας κοινοτικής πολιτικής στον τομέα αυτό. Συνιστά την ενίσχυση της ευρωπαϊκής και διεθνούς συνεργασίας και προβλέπει συγκεκριμένα μέτρα, κανόνες, καλύτερες πρακτικές και μηχανισμούς που προορίζονται για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. Οι προσεχείς εργασίες της Επιτροπής θα στηριχθούν στη δήλωση αυτή, που θα αποτελέσει επίσης τη βάση για νέες ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες, ενδεχομένως πλαισιωμένες από ένα πρόγραμμα δράσης που θα εκπονηθεί βάσει των συμπερασμάτων μιας ομάδας εμπειρογνομόνων που θα συσταθεί για το σκοπό αυτό.

Το φαινόμενο της **μη δηλωμένης εργασίας** αν και είναι δύσκολο να μετρηθεί, φαίνεται να γενικεύεται σε πολλά κράτη μέλη. Ελκύει γενικά τους παράνομους μετανάστες των οποίων ευνοεί την εκμετάλλευση και την έλλειψη ασφάλειας, θίγοντας συγχρόνως τη χρηματοδότηση και την παροχή δημοσίων υπηρεσιών και κοινωνικών παροχών. Από το 2000, οι κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές στον τομέα της απασχόλησης περιλαμβάνουν τη δέσμευση της καταπολέμησης της μη δηλωμένης εργασίας και τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Στοκχόλμης επέμεναν στο γεγονός ότι η μείωση της ευρύτητας της άτυπης οικονομίας αποτελούσε ένα από τα απαραίτητα μέτρα για την ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής στρατηγικής στον τομέα της απασχόλησης. Κατά συνέπεια, οι κατευθυντήριες γραμμές του 2003 θα καθορίσουν νέους στόχους. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος της μη δηλωμένης εργασίας, πρέπει να εκπονηθεί μια σειρά πολιτικών που θα συνδυάζουν προληπτικές δράσεις και κυρώσεις. Όπως ισχύει στην περίπτωση της παράνομης διακίνησης και της εμπορίας ανθρώπων, πρέπει, στο πλαίσιο αυτό, να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στα συναφή θέματα. Τα μέτρα αυτά πρέπει να συνοδεύουν την καταπολέμηση των παράνομων μεταναστευτικών ροών και να προσφέρουν στους οικονομικούς μετανάστες τη

δυνατότητα να χρησιμοποιούν νόμιμες διαύλους, σαφώς καθορισμένες και διαφανείς, για να αντισταθμίσουν την έλλειψη θέσεων απασχόλησης που γενικεύεται στα περισσότερα κράτη μέλη. Η πρόταση οδηγίας για την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών για λόγους απασχόλησης, που υποβλήθηκε από την Επιτροπή, θα συμβάλει σε μεγάλο βαθμό στο να γίνει κατανοητό από τους δυνητικούς μετανάστες το πώς να επιτύχουν νομίμως την πρόσβαση στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όσον αφορά την **ευθύνη των μεταφορέων λαθρομεταναστών**, η οδηγία για τη συμπλήρωση των διατάξεων της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας Σένγκεν, που εκδόθηκε πρόσφατα από το Συμβούλιο, δεν πραγματοποιεί μια επαρκή εναρμόνιση σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Δεν εφαρμόζεται παρά στις μεταφορές ταξιδιωτών και όχι στις μεταφορές εμπορευμάτων, οι σιδηροδρομικές μεταφορές καλύπτονται εν μέρει και τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων αυτών. Επιπλέον, πολλά από τα κράτη αυτά καθυστερούν να μεταφέρουν την εν λόγω οδηγία στο εσωτερικό τους δίκαιο. Το Νοέμβριο του 2001, μια στρογγυλή τράπεζα για την ευθύνη των μεταφορέων συγκέντρωσε εκπροσώπους των κρατών μελών, του τομέα των μεταφορών, των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, των ανθρωπιστικών οργανώσεων, καθώς και άλλους ενδιαφερομένους, που κλήθηκαν να προβληματιστούν σχετικά με τις δυνατές στρατηγικές σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ως προέκταση του γεγονότος αυτού, μια σειρά συνεδριάσεων εμπειρογνομόνων με στόχο ορισμένα σαφώς καθορισθέντα θέματα, που οργανώθηκαν το 2002 στο πλαίσιο της «διαδικασίας της στρογγυλής τράπεζας», τους έφεραν ένα κατάλληλο πλαίσιο που ευνοούσε τις ανταλλαγές απόψεων και την αμοιβαία κατανόηση των ενδιαφερομένων παραγόντων. Στο στάδιο αυτό, το βασικό συμπέρασμα της διαδικασίας αυτής είναι ότι δεν είναι απαραίτητο να εκδοθούν νέα μέτρα εναρμόνισης αμέσως, αλλά θα έπρεπε να συνεχισθούν οι διαβουλεύσεις με τακτικό ρυθμό υπό την αιγίδα της Επιτροπής.

2.5. Επιχειρησιακή συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών

Η αναγκαιότητα **συγκέντρωσης και ανταλλαγής πληροφοριών, στοιχείων και αναλύσεων** υπογραμμίστηκε επανειλημμένα στην ανακοίνωση που εκδόθηκε από την Επιτροπή το Νοέμβριο του 2001, καθώς και στο σχέδιο δράσης Santiago. Στον τομέα αυτό, παρεμβαίνουν πολλοί παράγοντες σε πολύ διαφορετικά επίπεδα.

Όσον αφορά τις **στατιστικές**, οι διαθέσιμες πληροφορίες δεν επιτρέπουν να γίνει μια ικανοποιητική παρακολούθηση και αξιολόγηση της πολιτικής στον τομέα της νόμιμης και της παράνομης μετανάστευσης. Η απροθυμία ορισμένων κρατών μελών να υποβάλουν στοιχεία, από τη μια πλευρά, και το γεγονός ότι οι ορισμοί και οι στατιστικές μέθοδοι δεν είναι παρά εν μέρει εναρμονισμένες και ότι τα διαβιβασθέντα στοιχεία είναι κατά συνέπεια σπάνια συγκρίσιμα, από την άλλη πλευρά, εμποδίζουν την ανάλυση των στατιστικών και αποτελούν εμπόδιο σε άλλες δραστηριότητες. Για να ανταποκριθεί στην επιθυμία που εκφράστηκε από το Συμβούλιο στα συμπεράσματά του του Μαΐου του 2001, να ενταχθούν σε ένα σφαιρικό και συνεκτικό πλαίσιο οι μελλοντικές δράσεις που προορίζονται για τη βελτίωση των στατιστικών, η Επιτροπή υπέβαλε ένα σχέδιο δράσης για τη συλλογή και την ανάλυση κοινοτικών στατιστικών. Ένας από τους βασικούς στόχους συνίσταται στο να ξεκινήσει μια συζήτηση για μια ενδεχόμενη μελλοντική νομοθεσία που θα διέπει το σύνολο των στατιστικών εργασιών στον τομέα αυτό. Η ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των αρχών που παρέχουν τα δεδομένα, των διεθνών οργανισμών και των λοιπών ενδιαφερομένων παραγόντων προβλέπεται μεταξύ των λοιπών στόχων που προτίθεται να επιτύχει η Επιτροπή στο σχέδιο δράσης της.

Η **ομάδα του κέντρου CIREFI** συνέχισε τις εργασίες της σχετικά με τη συλλογή και ανταλλαγή πληροφοριών για την παράνομη μετανάστευση· κάθε φορά που αυτό ήταν

απαραίτητο, ανέλυσε τις πληροφορίες και συνέταξε συμπεράσματα. Στο πλαίσιο αυτό, οι υπηρεσίες της Επιτροπής πρότειναν, τον Ιανουάριο του 2003, στα κράτη μέλη να συστήσουν μια πλατφόρμα ανταλλαγής πληροφοριών βασισμένη στις σύγχρονες και αξιόπιστες τεχνολογίες του διαδικτύου, που θα καλείται **ICONet (Δίκτυο Ενημέρωσης και Συντονισμού)**. Λόγω της ευκαμψίας του, το ICONet θα ήταν επίσης το πλέον κατάλληλο μέσο για την συγκέντρωση και διάδοση πληροφοριών σε πολλούς τομείς, όπως οι υπάλληλοι-σύνδεσμοι στον τομέα της μετανάστευσης ή της επαναπροώθησης. Λαμβανομένων υπόψη των αποτελεσμάτων της παρούσας πρότυπης φάσης, η Επιτροπή θα προετοιμάσει μια νομική βάση για την ICONet και θα καθορίσει ακριβέστερα το περιεχόμενο της πλατφόρμας, τις περιπτώσεις εφαρμογής και τις διαδικασίες τροποποίησης.

Η σύσταση ενός **Δικτύου ALI (υπάλληλοι-σύνδεσμοι στον τομέα της μετανάστευσης)** αναφέρθηκε στην πρώτη ανακοίνωση του Νοεμβρίου 2001 και στα σχέδια δράσης του Συμβουλίου που απετέλεσαν συνέχειά της. Οι προσπάθειες επικεντρώθηκαν σε δύο σεμινάρια που οργανώθηκαν στο Funchal (Πορτογαλία) και στην Αθήνα κατά τη διάρκεια της πορτογαλικής και ελληνικής προεδρίας, σχετικά με μια έκθεση που εκπονήθηκε από τη δανική προεδρία και το βελγικό πρότυπο σχέδιο σύστασης ενός δικτύου ALI στα Δυτικά Βαλκάνια. Μέχρι στιγμής, έστω και αν τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν όλη τη σημασία του ρόλου που διαδραματίζεται από τους ALI στην πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στις χώρες προέλευσης ή διέλευσης και θεωρούν ότι ο ρόλος αυτός θα έπρεπε να μεγαλώσει, καμία συμφωνία δεν έχει συναφθεί σχετικά με το ζήτημα της ορθολογικής οργάνωσης των εργασιών και των ορισμών των ALI. Η σύσταση δικτύων ALI σε ορισμένες περιοχές ή σε τρίτες χώρες θα μπορούσε πάντως να χρησιμεύσει ως σημείο έναρξης μιας συνεργασίας και ενός συντονισμού μεταξύ ALI στον τομέα αυτό, περιλαμβανομένων των εθνικών υπηρεσιών που είναι επιφορτισμένες με το διορισμό τους. Η ύπαρξη μιας νομικής βάσης θα θεσμοθετούσε αυτή τη συνεργασία και αυτό τον συντονισμό, καθορίζοντας τους στόχους των δικτύων και προσφέροντας στα κράτη μέλη διευκρινίσεις σχετικά με το είδος των πληροφοριών ή των υπηρεσιών που δικαιούνται να αναμένουν ή να ζητούν από τους αντιπροσώπους τους.

Η Europol είναι επίσης σημαντικός παράγοντας, του οποίου ο στόχος είναι η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στην πρόληψη και την καταπολέμηση των σοβαρών μορφών διεθνούς οργανωμένου εγκλήματος, όπως η διακίνηση παράνομων μεταναστών και η εμπορία ανθρώπων. Η αυξανόμενη επιχειρησιακή υποστήριξη της Europol ερμηνεύεται ιδίως από αναλύσεις που πραγματοποιεί στο πλαίσιο ερευνών οι οποίες διεξάγονται από τα κράτη μέλη. Εξάλλου, καλείται συχνά να παρέμβη στα **πρότυπα σχέδια** ελέγχων των συνόρων και στις συνεδριάσεις εμπειρογνομόνων που ασχολούνται με τους νέους τρόπους δράσης και τις τάσεις που παρατηρούνται πρόσφατα στις παράνομες μεταναστευτικές ροές. Η Europol προσφέρει επίσης στρατηγική υποστήριξη με τη διάδοση περιοδικών ενημερωτικών δελτίων και με την ετήσια αξιολόγηση των υπαρχουσών απειλών. Μέχρι στιγμής, συνήψε με πολλές τρίτες χώρες και με την Interpol επιχειρησιακές συμφωνίες που προβλέπουν ανταλλαγές προσωπικών δεδομένων σχετικά με τα εγκληματικά δίκτυα παράνομης μετανάστευσης, καθώς και με τις ανταλλαγές αξιωματικών-συνδέσμων. Στο μέλλον, θα οδηγηθεί επίσης να συμμετέχει σε επιχειρησιακές δράσεις που διεξάγονται από κοινές ομάδες έρευνας οι οποίες ασκούν δραστηριότητες σχετικά με τα εγκληματικά δίκτυα.

3. ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΙΣ ΤΡΙΤΕΣ ΧΩΡΕΣ

Για να είναι αποτελεσματικοί, οι στόχοι μιας κοινοτικής πολιτικής στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης πρέπει να εντάσσονται στο σφαιρικό πλαίσιο των σχέσεων που διατηρεί η Ευρωπαϊκή Ένωση με τις τρίτες χώρες. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης επιβεβαίωσε

με σαφήνεια ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θα έπρεπε να διπλασιάσει τις προσπάθειές της στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και να ακολουθήσει μια συγκεκριμένη προσέγγιση του προβλήματος, χρησιμοποιώντας όλα τα κατάλληλα μέσα που εφαρμόζονται στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνεχίζοντας συγχρόνως την επιδίωξη του μακροπρόθεσμου στόχου που συνίσταται στην ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης και σφαιρικής προσέγγισης για την εξάλειψη των βαθύτερων αιτίων της παράνομης μετανάστευσης.

Προσπαθώντας να δώσει μια συγκεκριμένη συνέχεια στα συμπεράσματα που διατυπώθηκαν στη Σεβίλλη, το Συμβούλιο όρισε, το Νοέμβριο του 2002, εννέα χώρες² με τις οποίες θα ενισχυθεί η συνεργασία στον τομέα της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών σε μια πρώτη φάση. Για τις περισσότερες από τις χώρες αυτές, η Επιτροπή προγραμματίσει ήδη μέτρα ενίσχυσης για τη δημιουργία ενός κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου, την ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων και την ανάπτυξη διοικητικών και θεσμικών ικανοτήτων για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Εξάλλου, ειλικρινείς και ανοικτές ανταλλαγές απόψεων σχετικά με τα προβλήματα που συνδέονται με τη μετανάστευση και τα μέτρα για την αντιμετώπισή τους άρχισαν ήδη να εντάσσονται στο γενικότερο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των τρίτων αυτών χωρών. Οι χώρες αυτές κατά κανόνα είναι διατεθειμένες να εξετάσουν τα μέτρα που πρέπει να εφαρμοστούν για τη βελτίωση της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και ιδίως για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και φαίνεται να επιθυμούν να ενισχύσουν τη συνεργασία τους με την Ευρωπαϊκή Ένωση στον τομέα αυτό. Πάντως, κατά τη διάρκεια των συζητήσεων, οι τρίτες χώρες δεν δίστασαν να πιστοποιήσουν ότι συχνά αντιμετώπιζαν οι ίδιες μια παράνομη μετανάστευση και μια όλο και περισσότερο ανησυχητική διέλευση. Έκαναν έκκληση στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη ώστε οι πρωτοβουλίες συνεργασίας να λάβουν επίσης υπόψη το πρόβλημα αυτό.

Πέραν των εννέα αυτών χωρών, υπάρχουν πολλές χώρες προέλευσης και διέλευσης τις οποίες οφείλουν να λάβουν υπόψη η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της όταν αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της μετανάστευσης. Ως προς αυτό, οι νέοι γείτονες της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης αξίζουν να τους δοθεί ιδιαίτερη σημασία, όπως δεν παρέλειψε να υπογραμμίσει το Συμβούλιο κατά τις συζητήσεις της 14ης Απριλίου 2003 σχετικά με την ανακοίνωση για τη διευρυμένη Ευρώπη, στην οποία η Επιτροπή σκιαγραφεί ένα νέο πλαίσιο για τις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τους γείτονές της της Ανατολής και του Νότου.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει κατά συνέπεια να συνεχίσει την ενσωμάτωση των μεταναστευτικών προβλημάτων στην πολιτική της στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων. Με βάση την οπτική αυτή η Επιτροπή υπέβαλε, τον Δεκέμβριο του 2002, την ανακοίνωσή της σχετικά με **την ενσωμάτωση θεμάτων μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρίτες χώρες**. Βάσει του εγγράφου αυτού, το Συμβούλιο εξέδωσε, τον Μάιο του 2003, συμπεράσματα για ορισμένα σημαντικά θέματα που παρουσιάζουν επίσης ενδιαφέρον για αυτό τον τομέα δράσης. Πρότεινε να καταβληθούν προσπάθειες ώστε ο διάλογος που θεσπίζεται στο πλαίσιο των συμφωνιών σύνδεσης, συνεργασίας και άλλων συμφωνιών του ιδίου τύπου, ισχυουσών ή μελλοντικών, να περιλαμβάνει το σύνολο των θεμάτων που συνδέονται με τη μετανάστευση και ιδίως τις βαθύτερες αιτίες της μετανάστευσης και τις δυνατότητες θεραπείας τους με μια σφαιρική δράση, την κοινοτική πολιτική στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης, την κοινή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, περιλαμβανομένης της πολιτικής των θεωρήσεων, τον έλεγχο των συνόρων, το άσυλο, την

² Αλβανία, Κίνα, πρώην Δημοκρατία Σερβίας και Μοντενέγκρο, Μαρόκο, Ρωσία, Τυνησία, Ουκρανία, Λιβύη και Τουρκία.

επανεισδοχή, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την ένταξη των νομίμως εγκατεστημένων μεταναστών που διαμένουν και εργάζονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στην ανακοίνωσή της, η Επιτροπή εξέφρασε την πρόθεσή της να εξετάσει εάν θα έπρεπε να χορηγήσει, στο πλαίσιο της ενδιάμεσης επανεξέτασης των κοινοτικών εγγράφων στρατηγικής ανά χώρα, έναν υψηλότερο βαθμό προτεραιότητας στα ειδικά προγράμματα που αναφέρονται στη μετανάστευση και ιδίως την παράνομη μετανάστευση, που θα εφαρμόζονταν παράλληλα με συγκεκριμένα μέτρα στον τομέα αυτόν, τα οποία ήδη εντάσσονται στο πλαίσιο εξωτερικών πολιτικών και κοινοτικών προγραμμάτων, όπως τα προγράμματα MEDA, CARDS, TACIS et PHARE. Επιφυλασσομένων των αποτελεσμάτων της αναθεώρησης των στρατηγικών εγγράφων ανά χώρα, η Επιτροπή εκτίμησε επίσης ότι η γραμμή του προϋπολογισμού B7-667 που είναι αφιερωμένη στη συνεργασία με τις τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης θα έπρεπε να ενισχυθεί αισθητά και να συμπληρώσει τα μέτρα που δύνανται να αποφασισθούν κατά την αναθεώρηση των ειδικών εγγράφων ανά χώρα, εφόσον ο ακολουθούμενος στόχος είναι η χρηματοδότηση ειδικών και συγκεκριμένων δράσεων στον τομέα της μετανάστευσης που θα προστεθούν σε εκείνες που χρηματοδοτούνται από τις γραμμές του προϋπολογισμού που αναφέρονται στην ανάπτυξη εν γένει. Επιθυμώντας να μετατρέψει την πρόθεση αυτή σε γεγονός, η Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει στο Συμβούλιο μια **βασική νομική πρόταση για τη θέσπιση ενός πολυετούς προγράμματος συνεργασίας με τις τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης**. Ο γενικός στόχος του οικονομικού αυτού μέσου θα είναι στο μέλλον να ανταποκριθεί, με ειδικό και συμπληρωματικό τρόπο, στις ανάγκες των τρίτων χωρών προέλευσης και διέλευσης στις προσπάθειές τους για τη διασφάλιση μιας καλύτερης διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και ιδίως, να ενθαρρύνει τις τρίτες χώρες για την προετοιμασία της εφαρμογής συμφωνιών επανεισδοχής που συνάφθηκαν ή πρόκειται να συναφθούν με την Κοινότητα ή να τις συνοδεύσει στην εφαρμογή τους.

Η σύντομη επαναπροώθηση των παράνομων μεταναστών στις χώρες προέλευσής τους είναι ένα από τα βασικά στοιχεία της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Η σύναψη **κοινοτικών συμφωνιών επανεισδοχής** με τις τρίτες ενδιαφερόμενες χώρες θα επιτρέψει να οργανωθεί η επαναπροώθηση σύμφωνα με μια αποδεκτή διαδικασία τόσο για τα κράτη μέλη της Ένωσης όσο και για τις χώρες υποδοχής. Μέχρι στιγμής, το Συμβούλιο έδωσε εντολές στην Επιτροπή για τη διαπραγμάτευση των κοινοτικών συμφωνιών επανεισδοχής με έντεκα τρίτες χώρες- οντότητες (Μαρόκο, Σρι Λάνκα, Ρωσία, Πακιστάν, Χονγκ-Κονγκ, Μακάο, Ουκρανία, Αλβανία, Αλγερία, Κίνα και Τουρκία) και η Επιτροπή πράγματι κατέληξε σε συμφωνία με το Σρι Λάνκα, το Χονγκ Κονγκ και το Μακάο. Οι διαπραγματεύσεις με τις περισσότερες λοιπές χώρες, περιλαμβανομένης της Ρωσίας, της Ουκρανίας και του Μαρόκο σημείωσαν μεγάλη πρόοδο.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης εξέφρασε ρητά την επιθυμία να επιταχυνθούν οι τρέχουσες διαπραγματεύσεις σχετικά με τις συμφωνίες επανεισδοχής. Από την πλευρά της, η Επιτροπή καταβάλλει όλες τις απαραίτητες προσπάθειες για να διαπραγματευθεί ικανοποιητικές συμφωνίες, αλλά θα έπρεπε να ενισχυθεί στην προσπάθειά της αυτή με δυναμικότερη πολιτική και διπλωματική υποστήριξη εκ μέρους των κρατών μελών. Όμως, όπως έχει αποδειχθεί από την εμπειρία, δεν πρέπει να υποτιμούμε τον απαραίτητο χρόνο για τη διαπραγμάτευση μιας συμφωνίας επανεισδοχής, που εξετάζεται μόνο από την άποψη του κοινοτικού συμφέροντος. Οι διαπραγματεύσεις αυτές δεν μπορούν να ολοκληρωθούν εάν δεν ενταχθούν στο πλαίσιο μιας ημερήσιας διάταξης μιας ευρύτερης συνεργασίας, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τις δυσχέρειες που συναντώνται από τις χώρες-εταίρους για την αποτελεσματική καταπολέμηση των προβλημάτων που συνδέονται με την μετανάστευση.

Αντισταθμιστικά μέτρα στον τομέα της πολιτικής μετανάστευσης, όπως μια πιο γενναιοδωρή πολιτική θεωρήσεων έναντι χωρών που είναι συνεργάσιμες ή η αύξηση των ποσοστώσεων για τους μετανάστες εργαζομένους από τις χώρες αυτές, καθώς και η ένταση της οικονομικής συνεργασίας, η ανάπτυξη των εμπορικών συναλλαγών, μια μεγαλύτερη ενίσχυση στην ανάπτυξη, μια ευκολότερη πρόσβαση στις αγορές ή δασμολογικές προτιμήσεις συμβατές προς τους κανόνες του ΠΟΕ, είναι επίσης απαιτήσεις που διατυπώνονται συχνά στους τομείς όπου η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της θα μπορούσαν να επιδείξουν μεγαλύτερη γενναιοδωρία για να προωθήσουν περισσότερο τις διαπραγματεύσεις.

Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή θεωρεί ότι το ζήτημα των «μέσων πειθούς» - με άλλα λόγια, των μέτρων παροχής κινήτρων που στοχεύουν στη διασφάλιση της συνεργασίας των τρίτων χωρών στη διαπραγμάτευση και τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα - θα έπρεπε να προβλεφθεί ανά χώρα, στο ευρύτερο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου, της συνεργασίας και του προγραμματισμού με τις τρίτες ενδιαφερόμενες χώρες, λαμβανομένης ιδιαίτερα υπόψη της σημασίας της τρίτης χώρας ως προς τη μεταναστευτική ροή προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και της κατάστασης των σχέσεών της και της συνεργασίας με την Κοινότητα και τα κράτη μέλη. Συνεπώς, η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να αποφασίσουν εάν άλλοι μηχανισμοί παροχής κινήτρων θα έπρεπε να προβλεφθούν για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Πάντως, κατ' αρχήν το πρόβλημα δεν θα έπρεπε να τίθεται στο πλαίσιο ενδεχόμενων μελλοντικών διαπραγματεύσεων με τις χώρες ΑΚΕ. Στο βαθμό που το άρθρο 13 της συμφωνίας του Cotonou επιβάλλει ήδη στα μέρη της συμφωνίας σαφέστατες νομικές δεσμεύσεις όσον αφορά την επανεισδοχή των υπηκόων τους που διαμένουν παράνομα στο έδαφος άλλου μέρους και τη σύναψη διμερών συμφωνιών επανεισδοχής, η Επιτροπή θεωρεί ότι άλλα μέτρα παροχής οικονομικών κινήτρων δεν είναι απαραίτητα και κατά συνέπεια δεν εφαρμόζονται στις χώρες αυτές.

4. ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΚΑΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ ΒΑΡΩΝ

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης ζήτησε από την Επιτροπή να εκτιμήσει τους διαθέσιμους χρηματοδοτικούς πόρους ανά τρεις ειδικούς τομείς: τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, την επαναπροώθηση των παρανόμως διαμενόντων προσώπων και τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης. Η Επιτροπή υπέβαλε μια ολοκληρωμένη έκθεση σχετικά με τους τρεις αυτούς τομείς στο δεύτερο τμήμα της ανακοίνωσής της της 3ης Δεκεμβρίου 2002 με τίτλο «Ένταξη μεταναστευτικών θεμάτων στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις τρίτες χώρες».

Η δήλωση με την οποία η Επιτροπή επέμενε, στην ανακοίνωσή της, για την προφανή απόσταση μεταξύ της σημασίας που προσδίδεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση στις πολιτικές ΔΕΥ και το τμήμα του προϋπολογισμού που προορίζεται για τη χρηματοδότηση των πολιτικών αυτών, διατηρεί όλη της την αξία. Το 2002, τα χρηματοδοτικά μέσα ενίσχυσης στις πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης (περιλαμβανομένου του αποθεματικού έκτακτης ανάγκης του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους πρόσφυγες) που προβλέπονταν στο κεφάλαιο «εσωτερικές πολιτικές» των χρηματοδοτικών προοπτικών αντιπροσώπευαν 0,96 % του συνόλου των δαπανών που περιλαμβάνονταν στο κεφάλαιο αυτό (6,236 δισ. ευρώ).

Η κατανομή των βαρών που συνδέονται με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης είναι μια από τις πέντε συνιστώσες της κοινής πολιτικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, όπως εκπονήθηκε από την Επιτροπή και εγκρίθηκε από το Συμβούλιο. Στα συμπεράσματά του, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της

Σεβίλλης κάλεσε την Επιτροπή να εκπονήσει, πριν από τον Ιούνιο του 2003, «μια μελέτη σχετικά με την κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης όσον αφορά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων».

Σύμφωνα με το σχέδιο του Συμβουλίου για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων εφαρμόζονται οι ακόλουθοι όροι για την κατανομή των βαρών και την εκπόνηση του κοινοτικού προϋπολογισμού:

- Οι εθνικοί προϋπολογισμοί παραμένουν η κύρια πηγή χρηματοδότησης των επενδύσεων και των προβλεπόμενων δαπανών.
- Οι επενδύσεις αφορούν ουσιαστικά τους εξοπλισμούς και τους ανθρώπινους πόρους.
- Οι βάσεις της κατανομής θεσπίζονται σε επίπεδο Ένωσης, εντός των ορίων των κοινοτικών χρηματοδοτικών προοπτικών.

Το σχέδιο καθορίζει επίσης τις ακόλουθες κατευθυντήριες γραμμές για την κοινοτική συμμετοχή:

- Χρηματοδότηση αγορών κοινού υλικού, ιδίως για τη στήριξη των δράσεων που διεξάγονται από κοινού με τα κράτη μέλη.
- Δημιουργία ενός μηχανισμού οικονομικής ανακατανομής μεταξύ των κρατών μελών.

Για την εκπόνηση της μελέτης αυτής και ιδίως την εκτίμηση της ευρύτητας και της φύσης των εθνικών χρηματοδοτικών πόρων που προορίζονται για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων (εποπτεία και έλεγχος των προσώπων), η Επιτροπή συνέλεξε πληροφορίες που της διαβιβάστηκαν από τα κράτη μέλη. Το έργο της συγκέντρωσης λεπτομερών και συγκρίσιμων στοιχείων δεν είναι εύκολο και η αναλυτική αυτή μεθοδολογία δεν επέτρεψε στην Επιτροπή να διατυπώσει λεπτομερή συμπεράσματα σχετικά με τα τεθέντα θέματα. Πάντως, τα συλλεγόμενα στοιχεία επιβεβαίωσαν τη σημαντική έκταση των επενδύσεων και του επιχειρησιακού κόστους που συνδέεται με τη διαχείριση της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων, που συνίσταται ουσιαστικά στον έλεγχο των προσώπων.

Στην ανακοίνωσή της του Δεκεμβρίου 2002, η Επιτροπή ανήγγειλε 4 βασικά στοιχεία τα οποία θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την εκτίμηση του βάρους που φέρει κάθε ένα από τα κράτη μέλη:

- Τη γεωγραφική θέση του κάθε κράτους μέλους και τη φύση των συνόρων·
- τη μεταναστευτική πίεση στα διάφορα είδη συνόρων, χερσαία, θαλάσσια και εναέρια·
- τον αριθμό των ελέγχων που γίνονται στα πρόσωπα κατά την είσοδο και την έξοδο από την επικράτεια Σένγκεν·
- το επίπεδο της ποιότητας των ελέγχων και της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων, σύμφωνα με κοινή ανάλυση των κινδύνων που εφαρμόζεται σε κάθε είδος συνόρων.

Τα στοιχεία αυτά εξετάστηκαν επανειλημμένα από το Συμβούλιο μετά τον Ιανουάριο του 2003 και η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα, με το πέρας των συζητήσεων, ότι ήταν κατάλληλα. Ορισμένα κράτη μέλη πρότειναν επίσης να ληφθούν υπόψη άλλα κριτήρια που

συνδέονται με το συνολικό κόστος της υποδοχής των ζητούντων άσυλο ή των μέτρων που συνδέονται με την επαναπροώθηση.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι συζητήσεις αυτές επιβεβαίωσαν επίσης το βάσιμο των δύο βασικών αρχών που προβλέφθηκαν στην ανακοίνωσή της του Δεκεμβρίου 2002:

- αρχές της επικουρικότητας και της συμπληρωματικότητας της χρηματοδοτικής παρέμβασης της Κοινότητας: ο κοινοτικός προϋπολογισμός δεν μπορεί να συμμετέχει παρά για τη χρηματοδότηση μέτρων που προσφέρουν προφανώς πρόσθετη αξία στην Κοινότητα·
- μόνον το κόστος που συνδέεται άμεσα με την κοινοτική διάσταση του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων μπορεί να συγχρηματοδοτηθεί (κοινή οργάνωση δράσεων, συντονισμός, ανάπτυξη κανόνων ποιότητας, έλεγχος της εφαρμογής, ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών).

Παρά τις δυσχέρειες που τέθηκαν από τη συλλογή και την ανάλυση δεδομένων, οι βασικές εναλλακτικές λύσεις επιβεβαιώθηκαν και θεσπίστηκε ένα πλαίσιο αναφοράς για την περαιτέρω ανάπτυξη ενός μηχανισμού κατανομής των βαρών.

Το βασικό θέμα που υφίσταται ακόμη αφορά τη διάθεση πόρων που προορίζονται να χρηματοδοτήσουν ένα μέσο το οποίο ανταποκρίνεται στις προσδιορισθείσες διαρθρωτικές ανάγκες.

- **Βραχυπρόθεσμα**, η Επιτροπή ήδη ανέφερε τη δυνατότητα αναθεώρησης του **προγράμματος ARGO**. Έστω και αν παραμένουν περιορισμένοι, οι διαθέσιμοι πόροι στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού θα μπορούσαν να αυξηθούν για να ελαφρύνουν το βάρος που φέρουν τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη. Η χορήγηση χρηματοδοτικής ενίσχυσης σε εθνικά σχέδια στον τομέα των εξωτερικών συνόρων, ενόψει της αντιστάθμισης ορισμένων διαπιστωθεισών διαρθρωτικών ελλείψεων στα στρατηγικά σημεία διέλευσης των συνόρων, θα αποφασιζόταν με κοινή συμφωνία με τα κράτη μέλη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων (αξιολόγηση των κινδύνων). Η αύξηση του προϋπολογισμού του προγράμματος ARGO προβλέφθηκε ήδη στο ΠΠ 2004, καθώς και για τα επόμενα έτη. Η αναθεώρηση του προγράμματος ARGO, θα επέτρεπε να ενισχυθεί η διοικητική συνεργασία, δεν θα επιτρέψει πάντως τη ρύθμιση του προβλήματος της διαρθρωτικής διάστασης των απαιτούμενων επενδύσεων.
- **Μακροπρόθεσμα**, μια κατάλληλη και απτή λύση του προβλήματος της κατανομής των βαρών θα μπορούσε να εκπονηθεί βάσει νέων **χρηματοδοτικών προοπτικών για την περίοδο πέραν του 2006** στον τομέα ΔΕΥ. Η προετοιμασία των προσεχών πολυετών χρηματοδοτικών προοπτικών προσφέρει πράγματι την υπολογίσιμη δυνατότητα να καθορισθεί το πολιτικό σχέδιο της διευρυμένης Ένωσης για την περίοδο πέραν του 2006 βάσει των εργασιών της Συνέλευσης. Η Επιτροπή είναι αποφασισμένη να ανάγει την ανάπτυξη και την διατήρηση του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης σε πρωταρχικό στόχο της Ένωσης.
- **Εν τω μεταξύ**, η δημοσιονομική αρχή θα μπορούσε να προβλέψει τη χρήση μέρους του διαθέσιμου περιθωρίου **για την περίοδο 2004 - 2006** ώστε να ανταποκριθεί στις πλέον πιεστικές διαρθρωτικές ανάγκες στον τομέα αυτό και να διευρύνει τον ορισμό της αλληλεγγύης, χρηματοδοτώντας επίσης το κόστος που συνδέεται με την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, την ενίσχυση για την εφαρμογή ολοκληρωμένων προγραμμάτων επαναπροώθησης και την ανάπτυξη του συστήματος VIS.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Βάσει του πρώτου αυτού απολογισμού, η Επιτροπή εκτιμά ότι οι ακόλουθες κατευθυντήριες γραμμές θα πρέπει να θεωρηθούν ως προτεραιότητες για την καθοδήγηση της δράσης των θεσμικών οργάνων της Ένωσης κατά τους προσεχείς μήνες όσον αφορά την υλοποίηση, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης, των σχεδίων δράσης που εγκρίθηκαν το 2002:

- Επιστέγασμα της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ κρατών μελών που βασίζεται στην ανάπτυξη ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, **η αρχή της αλληλεγγύης** πρέπει να παγιωθεί και να υλοποιηθεί. Εντασσόμενη στην ισχύουσα συνθήκη σχετικά με την υποδοχή των προσφύγων και των εκτοπισθέντων προσώπων, ενέπνευσε τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους πρόσφυγες. Στο πλαίσιο των εργασιών της Συνέλευσης, έχει σημασία το να επεκταθεί σε όλες τις διαστάσεις των κοινών πολιτικών της μετανάστευσης και του ασύλου, περιλαμβανομένης της χορήγησης θεωρήσεων και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων.
- Έστω και εάν η αλληλεγγύη αυτή μπορεί να ερμηνευθεί με πολλούς τρόπους, ιδίως μέσω μιας ενίσχυσης των επιχειρησιακών συνεργασιών, αναμφισβήτητα συνεπάγεται ένα σημαντικό οικονομικό στοιχείο. Για τους λόγους αυτούς, η αρχή της αλληλεγγύης θα έπρεπε να εισαχθεί στους προϋπολογισμούς, στο πλαίσιο των **νέων δημοσιονομικών προοπτικών από το 2007**.
- Με την προσδοκία αυτή, η Επιτροπή είναι πρόθυμη να εξετάσει, σε συμφωνία με τη Δημοσιονομική Αρχή και τηρουμένων των αρχών που διέπουν τη χρήση του προϋπολογισμού, τη δυνατότητα να χρησιμοποιηθεί σημαντικό τμήμα των διαθέσιμων δημοσιονομικών περιθωρίων στις εσωτερικές πολιτικές για να υποστηριχθεί το 2004, 2005 και 2006, μια προσπάθεια αλληλεγγύης που θα περιλαμβάνει:
 - από το 2004, μια διαρθρωτική προσέγγιση των αναγκών στον τομέα του **ελέγχου των εξωτερικών συνόρων** που θα υπερβαίνει μια απλή ενίσχυση του προγράμματος ARGO· για το σκοπό αυτό θα μπορούσε να υποβάλει στο Συμβούλιο, το συντομότερο δυνατό, μια βασική νομική πρόταση που θα οργανώνει τη διαχείριση του νέου αυτού μέσου και θα εμπνέεται από το πρόγραμμα δράσης του Ιουνίου 2002, την ανακοίνωση του Δεκεμβρίου 2002 (τμήμα II) καθώς και τα διδάγματα που προέκυψαν από τα σχέδια που διεξάχθηκαν στο πλαίσιο του CSIFA+·
 - επ' ευκαιρία της ανανέωσης του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους πρόσφυγες (ΕΤΠ), ένα πιο στοχοθετημένο διάβημα και κατά συνέπεια που συγκεντρώνει τα διαθέσιμα μέσα, στον τομέα της υποδοχής και της ενσωμάτωσης των προσφύγων και των εκτοπισθέντων προσώπων·
 - την προοδευτική ανάπτυξη του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS), σε συνάρτηση με τις δυνατότητες που θα είχαν επιλεγεί από το Συμβούλιο βάσει των αποτελεσμάτων της μελέτης σκοπιμότητας.

Παράλληλα, η Επιτροπή είναι διατεθειμένη να συνεχίσει με τα κράτη μέλη την εξέταση των στοιχείων που δύνανται να ληφθούν υπόψη για την ανάπτυξη ενός χωριστού μέσου το οποίο θα προορίζεται για να υποστηρίξει μια **κοινή πολιτική επαναπροώθησης** μέσω της χρηματοδότησης ειδικών προγραμμάτων που θα καλύπτουν τα διάφορα στάδια της διαδικασίας αυτής και θα στοχεύουν στη διασφάλιση της διάρκειας· οι απαραίτητες

προτάσεις θα υποβληθούν κατά τα τέλη του έτους 2003, καλύπτοντας τα διάφορα στάδια της διαδικασίας αυτής και τις διάφορες λεπτομέρειες.

- Αυτή τη στιγμή, η Επιτροπή φρόντισε να εγγραφεί ένα ποσό ύψους 10 εκατ. ευρώ στο προσχέδιο προϋπολογισμού 2004 για τη χρηματοδότηση της αρχικής φάσης ανάπτυξης του συστήματος VIS. Εξάλλου, προέβλεψε στο πλαίσιο του προγραμματισμού της για το 2005-2006 μια αύξηση των πιστώσεων προβλέφθηκαν για το ARGO (από 6,5 εκατ. ευρώ το 2004 σε 12 εκατ. ευρώ ανά έτος το 2005 και 2006), με την προοπτική μιας ενίσχυσης της υποστήριξης της πτυχής «έλεγχος των εξωτερικών συνόρων» αυτού του διοικητικού προγράμματος συνεργασίας, έχοντας πάντα υπόψη ότι ο φάκελος αυτός θα πρέπει επίσης να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες ανάγκες στον τομέα της μετανάστευσης, του ασύλου και της πολιτικής θεωρήσεων.

Ο προγραμματισμός αυτός θα πρέπει να προσαρμοστεί βάσει των πολιτικών κατευθυντηρίων γραμμών που θα αποφασισθούν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης. Σύμφωνα με μία πρώτη αντικειμενική και αιτιολογημένη εκτίμηση, οι πρόσθετες ανάγκες για την περίοδο 2004-2006, ανέρχονται σε συνολικό ποσό ύψους 140 εκατομ. ευρώ που αντιστοιχεί στα μεταγενέστερα στάδια ανάπτυξης του VIS, στην εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου προγράμματος στον τομέα της επαναπροώθησης και τη θέσπιση ενός κοινοτικού μέσου αλληλεγγύης για την προστασία των εξωτερικών συνόρων.

Η προσπάθεια αυτή θα αποτελούσε την κατάλληλη απάντηση, λαμβανομένης υπόψη της διαρθρωτικής αδυναμίας των μέσων που αυτή τη στιγμή χορηγούνται στις πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου στο πλαίσιο του κοινοτικού προϋπολογισμού και εν μέρει θα αντισταθμιζόταν από μια αναπροσαρμογή των χορηγηθέντων ποσών στα υπάρχοντα μέσα (ARGO, FER). Το ποσό αυτό πρέπει να συγκριθεί με το σύνολο των ετησίων δαπανών των κρατών μελών για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων (περίπου 3 δισ. ευρώ το έτος) και με την κοινοτική προσπάθεια στο πλαίσιο του κεφαλαίου με τίτλο «διευκόλυνση Σένγκεν» που αποφασίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης υπέρ της προετοιμασίας των νέων κρατών μελών για την υιοθέτηση του κεκτημένου του Σένγκεν (970 εκατ. ευρώ για την περίοδο 2004-2006).

- Δεδομένου ότι τα ποσά αυτά θα αντιπροσώπευαν, αναλόγως των ετών, από 30 έως 45% του περιθωρίου που προβλέπεται αυτή τη στιγμή δυνάμει του τομέα 3 των χρηματοδοτικών προοπτικών για τα έτη 2004-2006, λαμβανομένων υπόψη των αστάθμητων παραγόντων που θα μπορούσαν να επηρεάσουν το περιθώριο αυτό, ιδίως των διακυμάνσεων των επιπέδων ανάπτυξης και πληθωρισμού σε συνάρτηση με τις τρέχουσες προβλέψεις, μία εναλλακτική επιλογή θα ήταν να αναβληθούν ορισμένα τμήματα της πρωτοβουλίας, πιστοποιώντας συγχρόνως τη δέσμευση να χρησιμοποιήσει, αναλόγως των οικονομικών ετών, όλες τις δυνατότητες ευκαμψίας που θα της προσφέρονταν. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα διασφάλιζε κατά την παρούσα φάση τον προγραμματισμό των απαραίτητων πιστώσεων:
 - Για την ανάπτυξη του συστήματος VIS για τα έτη 2005 και 2006, με αντίστοιχα ποσά 15 εκατ. ευρώ το 2005 και 20 εκατ. ευρώ το 2006, με βάση την πλέον μετριοπαθή υπόθεση της υλοποίησης του συστήματος κατά τα πρώτα έτη·
 - Για μια πρώτη προσπάθεια αλληλεγγύης και ενίσχυσης των συνεργασιών στον τομέα του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, με οικονομικούς πόρους ύψους 15 εκατ. ευρώ το έτος για το 2005 και 2006 και που θα προορίζεται να καλύψει ιδίως

την ανάπτυξη προγραμμάτων κατάρτισης και ανταλλαγών υπαλλήλων με αρμοδιότητα τον έλεγχο και την εποπτεία των συνόρων, την εισαγωγή και τη γενίκευση της προσφυγής σε νέες τεχνολογίες στον τομέα της εποπτείας, την ενίσχυση της διαλειτουργικότητας των υπαρχόντων συστημάτων, καθώς και τη βελτίωση της ικανότητας ελέγχου ή εποπτείας των σημείων διέλευσης των συνόρων που θα θεωρηθούν, με κοινή συμφωνία, ότι παρουσιάζουν διαρθρωτικές αδυναμίες. Για το 2004, εν αναμονή της έκδοσης μιας κατάλληλης νομικής βάσης, η οικονομική υποστήριξη θα μπορούσε να ερμηνευτεί με συγκεκριμένη ενίσχυση του προγράμματος ARGO κατά τη διάρκεια της διαδικασίας του προϋπολογισμού για ποσό ύψους 15 εκατομ. ευρώ.

Η εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου προγράμματος επαναπροώθησης θα έπρεπε να αναβληθεί μέχρις ότου εκδοθούν οι νέες δημοσιονομικές προοπτικές, μετά το 2007.

Βάσει των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, η Επιτροπή θα υποβάλει στη δημοσιονομική αρχή, σε εύθετο χρόνο, έναν αναθεωρημένο προγραμματισμό ώστε να ενσωματώσει σε αυτόν τις νέες εναλλακτικές που θα επιλεγούν στη νέα στάθμιση των προτεραιοτήτων μεταξύ των πολιτικών τομέων, στο πλαίσιο του τομέα 3 των δημοσιονομικών προοπτικών. Θα λάβει επίσης υπόψη την εκπόνηση των προσεχών δημοσιονομικών προοπτικών.

- Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης έθεσαν τις βάσεις για μια σθεναρή δράση στον τομέα του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων. Η ώθηση αυτή οδήγησε στο σχεδιασμό μιας σειράς **προτύπων σχεδίων** που προορίζονται να πειραματισθούν ποικίλες μορφές συνεργασίας που εντοπίστηκαν είτε από το ίδιο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είτε στο πλαίσιο του σχεδίου που εκδόθηκε από το Συμβούλιο. Οι πρώτες εμπειρίες αποτελούν αντικείμενο αξιολόγησης βάσει της έκθεσης που θεσπίστηκε από την προεδρία με την υποστήριξη της Επιτροπής. Πρέπει επίσης να εξαχθούν συμπεράσματα από τη μελέτη που διεξήγαγε η Επιτροπή σχετικά με το ιδιαίτερα ευαίσθητο και πολύπλοκο θέμα των **θαλάσσιων συνόρων**. Η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι έχει σημασία πάνω από όλα η διασφάλιση της διάρκειας και της συνεκτικότητας της κοινοτικής δράσης, καθορίζοντάς της προτεραιότητες και σταθεροποιώντας το πλαίσιο και τις μεθόδους της.
- Ως προς το πρώτο σημείο, η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στις βάσεις οποιασδήποτε πραγματικά αποτελεσματικής πολιτικής που είναι η ανάλυση του κινδύνου, η κατάρτιση προσώπων και προσέγγιση των εξοπλισμών και διαδικασιών ελέγχου. Ως προς το δεύτερο σημείο, η Επιτροπή είναι πεπεισμένη για το γεγονός ότι οι ανάγκες σχεδιασμού, υποστήριξης (κατάρτιση, συλλογή και επεξεργασία πληροφοριών, ανάλυση δικτύου) οργάνωσης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών συνεργασιών θα μπορούσαν να οδηγήσουν, πέραν της σύστασης μιας κοινής μονάδας επαγγελματιών, στην εφαρμογή μιας **κοινοτικής επιχειρησιακής δομής**. Αυτή η τελευταία θα έπρεπε να εφαρμόσει τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές που αποφασίστηκαν από το Συμβούλιο βασιζόμενη, ενδεχομένως, στα «κέντρα» που θεσπίστηκαν δυνάμει των πρότυπων σχεδίων και των οποίων η συμβολή θα είχε αξιολογηθεί από το Συμβούλιο. Είναι προφανές ότι δεν θα επέλθει πλήρης αποτελεσματικότητα παρά εάν το επιχειρησιακό αυτό όργανο μπορέσει να συμβάλει σε εμπειρία και πόρους - ανθρώπινους, υλικούς και οικονομικούς - που είναι απαραίτητοι για την ολοκλήρωση των βασικών εργασιών κοινού συμφέροντος που θα του είχαν ανατεθεί. Βάσει της προοπτικής αυτής, αυτή η επιχειρησιακή δομή θα μπορούσε, στο πλαίσιο των μέσων που χορηγήθηκαν από την δημοσιονομική αρχή, να παρέμβει στη διαχείριση της κοινοτικής χρηματοδότησης. Πέραν αυτού, θα μπορούσε να αποτελέσει το πρώτο στάδιο για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού

σώματος συνοριοφυλάκων (ακριτών), για την αναγκαιότητα του οποίου η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ώστε να υποστηρίξει και να ολοκληρώσει τη δράση των υπηρεσιών των κρατών μελών στη διαχείριση των εξωτερικών τους συνόρων.

- Η ανάπτυξη ενός κοινού συστήματος ενημέρωσης για τις θεωρήσεις αποτελεί οργανωτική, τεχνολογική και οικονομική πρόκληση για την Ένωση και τα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια των προσεχών ετών. Είναι απαραίτητο, μετά τη μελέτη σκοπιμότητας της Επιτροπής, το Συμβούλιο να καθορίσει το συντομότερο και το αργότερο πριν από τα τέλη του 2003, τις απαραίτητες κατευθυντήριες γραμμές συγχρόνως για τον προγραμματισμό της ανάπτυξης του συστήματος, την προετοιμασία της νομικής βάσης που επιτρέπει την θέσπισή του και την αποδέσμευση των δημοσιονομικών μέσων σε συνάρτηση με τις αποφασισθείσες επιλογές. Η σημασία των επιλογών αυτών δεν πρέπει να υποτιμηθεί ούτε σε κοινοτικό επίπεδο ούτε ως προς τις επιπτώσεις στις διοικήσεις και τους εθνικούς προϋπολογισμούς.
- Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται μια συνεκτική προσέγγιση των **βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων ή βιομετρικών δεδομένων** στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό θα οδηγούσε σε εναρμονισμένες λύσεις για έγγραφα που αφορούν υπηκόους τρίτων χωρών, διαβατήρια πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συστήματα πληροφοριών (VIS και SIS II). Με βάση τη συναίνεση που επιτεύχθηκε επ' ευκαιρία της άτυπης υπουργικής συνεδρίασης στη Βέροια, τον Μάρτιο, η Επιτροπή προτείνει τα κατάλληλα μέσα: θεωρήσεις και τις άδειες διαμονής για τους υπηκόους τρίτων χωρών, σε μία πρώτη φάση και στη συνέχεια, διαβατήρια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Η εφαρμογή μιας κοινής πολιτικής στον τομέα της **επαναπροώθησης** των παρανόμως διαμενόντων προσώπων υπάγεται σε μεγάλο βαθμό στη δράση των κρατών μελών. Πάντως, θα μπορούσε να αναμένεται μια μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα μέσω της ενίσχυσης της συνεργασίας και της θέσπισης του απαραίτητου κανονιστικού πλαισίου για το σκοπό αυτό, πέραν από την ενδεχόμενη έκδοση ενός ειδικού χρηματοδοτικού μέσου. Στους δύο αυτούς τομείς συντελέστηκαν ορισμένες πρόοδοι, αλλά είναι επιθυμητές ουσιαστικότερες ενέργειες. Έτσι, η Επιτροπή καλεί το Συμβούλιο να εξετάσει τη δυνατότητα να ανατεθούν στη **δομή επιχειρησιακής υποστήριξης** που θα συστηνόταν για τον έλεγχο των συνόρων, αντίστοιχα καθήκοντα οργάνωσης και συνεργασίας στον τομέα της επαναπροώθησης. Εξάλλου, με την προοπτική μας παγίωσης των αποσπασματικών νομοθετικών προσπαθειών που έγιναν μέχρι τώρα, η Επιτροπή επιβεβαιώνει την πρόθεσή της να υποβάλει, πριν από τα τέλη του έτους, μια πρόταση που θα καθορίζει τους ελάχιστους κοινούς κανόνες.
- Τόσο τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης όσο και εκείνα του Συμβουλίου 2002 και του Μαΐου 2003, καθώς και η ανακοίνωση της Επιτροπής του Δεκεμβρίου 2002, καθόρισαν το πολιτικό πλαίσιο που διέπει **την ενσωμάτωση των ζητημάτων που συνδέονται με την μετανάστευση στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες**. Τίποτα δεν πρέπει να προστεθεί και έχει σημασία η υλοποίησή του. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι επ' ευκαιρία της ανακοίνωσής της του Δεκεμβρίου, ανέλαβε δύο δεσμεύσεις ως προς αυτό. Από τη μια πλευρά, θα παρουσιάσει σύντομα μια πρόταση προγράμματος συνεργασίας που θα στοχεύει να ανταποκριθεί με ειδικό και συμπληρωματικό τρόπο στις ανάγκες τρίτων χωρών προέλευσης και διέλευσης στις προσπάθειές τους ενόψει της διασφάλισης μιας καλύτερης διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών σε όλες τους τις διαστάσεις και ιδίως στην παροχή κινήτρων σε τρίτες χώρες για την προετοιμασία της εφαρμογής συμφωνιών επανεισδοχής ή συνδρομής στην εφαρμογή τους. Από την άλλη πλευρά, όπως δεσμεύθηκε στην ανακοίνωσή της του Δεκεμβρίου 2002, θα φροντίσει ώστε το αργότερο το 2004 οι προτεραιότητες σχετικά με

τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών να ληφθούν κατάλληλα υπόψη, ανά χώρα και στο πλαίσιο του διαλόγου προγραμματισμού για την τρέχουσα διαδικασία αναθεώρησης των εγγράφων εθνικής και περιφερειακής στρατηγικής.

- Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi τη γρήγορη σύναψη και την πλήρη εφαρμογή των συμφωνιών που έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο διαπραγματεύσεως. Όσον αφορά τις τρέχουσες διαπραγματεύσεις, είναι απαραίτητο η Επιτροπή να επωφεληθεί από την διαρκή πολιτική υποστήριξη των κρατών μελών και το Συμβούλιο να κάνει ένα άνοιγμα, με την ευρύτερη δυνατή έννοια των προσδοκιών των τρίτων χωρών εταίρων στις διαπραγματεύσεις αυτές. Τέλος, η Επιτροπή συνιστά μια λεπτομερή αξιολόγηση των γεωγραφικών προτεραιοτήτων, λαμβάνοντας ιδιαίτερα υπόψη τη σημασία της τρίτης ενδιαφερόμενης χώρας και της κατάστασης των σχέσεων καθώς και του επιπέδου συνεργασίας με την Κοινότητα και τα κράτη μέλη της, προτού δεσμευθεί σε άλλες διαδικασίες διαπραγματεύσεως, ιδίως στο πλαίσιο της εφαρμογής της συμφωνίας του Cotonou.
- Η κοινή πολιτική για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης που σχεδιάστηκε στο Tampere και διευκρινίσθηκε στη Σεβίλλη δεν θα δείξει τα αποτελέσματά της παρά μόνον εάν ενσωματώσει ένα σύνολο μέτρων που αντιστοιχούν στις διάφορες πλευρές του προβληματισμού αυτού. Κατά συνέπεια, οφείλει να στηριχθεί:
 - Σε μια ενίσχυση της ικανότητας να συλλέγει, να ανταλλάσσει και να επεξεργάζεται τις **πληροφορίες** σχετικά με το φαινόμενο αυτό και ειδικότερα τη γρήγορη και πλήρη εφαρμογή του σχεδίου στατιστικής δράσης, την ανάπτυξη του δικτύου ICONET καθώς και την παγίωση σε ένα κοινό πλαίσιο και τη δικτύωση των πολυάριθμων αξιωματικών-συνδέσμων που είναι απεσπασμένοι στις τρίτες χώρες· πέραν αυτού, θα πρέπει να συνεχισθεί ο προβληματισμός σχετικά με τον τρόπο που θα ενταχθούν σε ένα συνεκτικό πλαίσιο όχι μόνο τα διάφορα αυτά μέσα αλλά επίσης η EUROPOL, η δομή επιχειρησιακής υποστήριξης της οποίας τη σύσταση προβλέπει η Επιτροπή και το ευρωπαϊκό δίκτυο για τις μεταναστεύσεις του οποίου η σκοπιμότητα μελετάται τη στιγμή αυτή·
 - Στην έρευνα μιας μεγαλύτερης συνεκτικότητας της δράσης στον τομέα της **καταπολέμησης της εμπορίας και της παράνομης διακίνησης ανθρώπων**, συνεκτικότητα στην οποία η Επιτροπή θα συμβάλει αναλαμβάνοντας τις απαραίτητες πρωτοβουλίες βάσει της δήλωσης των Βρυξελλών και της **καταπολέμησης της παράνομης απασχόλησης** με τον καθορισμό στόχων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση και εμμέσως, με τη γρήγορη έκδοση της πρότασης οδηγίας σχετικά με την εισδοχή για σκοπούς απασχόλησης.
- Η αποτελεσματικότητα της κοινής δράσης προϋποθέτει τον καθορισμό πολιτικών πλαισίων, την έκδοση μέτρων, αλλά επίσης την πλήρη **εφαρμογή** των τελευταίων αυτών. Αυτό προϋποθέτει μια μεγαλύτερη συνεκτικότητα που θα μπορούσε να επιτευχθεί με την συνένωση των τριών σχεδίων δράσης τα οποία ορισμένες φορές αποδεικνύονται περιττά. Πρέπει να θεσπισθεί μια τακτική διαδικασία πολιτικής παρακολούθησης: Η Επιτροπή προτίθεται στο εξής να θεσπίσει, σε ετήσια βάση, μια έκθεση όπως η παρούσα και το Συμβούλιο θα μπορούσε να τη συζητήσει και να εξάγει τα συμπεράσματα που επιβάλλονται για την κατεύθυνση της κοινής δράσης στη συνεδρίασή του τους τέλους του έτους. Τέλος, αρμοδιότητα έχουν τα κράτη μέλη να συγκεκριμενοποιήσουν τις δεσμεύσεις τις οποίες συμφώνησαν: όσον αφορά την εφαρμογή των κοινοτικών μέσων, η Επιτροπή θα αναλάβει πλήρως τις ευθύνες της, ενδεχομένως με την προσφυγή στις διαδικασίες παράβασης που προβλέπονται για το σκοπό αυτό. Οι διαδικασίες αυτές θα μπορούν να συμπληρωθούν από μηχανισμούς αξιολόγησης από ομολόγους.