



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 15.11.2001
COM(2001) 672 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

ΓΙΑ ΜΙΑ ΚΟΙΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

ΓΙΑ ΜΙΑ ΚΟΙΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Πίνακας περιεχομένων

1.	Περίληψη	3
2.	Μέρος I - Εισαγωγή	5
3.	Μέρος II – Κατευθυντήριες γραμμές, στόχοι και απαιτήσεις	7
3.1.	Κατανόηση του φαινομένου	7
3.2.	Τήρηση διεθνών υποχρεώσεων και ανθρωπίνων δικαιωμάτων	8
3.3.	Η μέθοδος των παραγόντων εν σειρά.....	9
3.4.	Πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης.....	10
3.5.	Επιβολή των ισχυόντων κανόνων	10
3.6.	Ουσιαστικές κυρώσεις για αξιόποινες πράξεις.....	11
4.	Μέρος III – Σχέδιο δράσης.....	12
4.1.	Η πολιτική θεωρήσεων.....	12
4.2.	Ανταλλαγή πληροφοριών και ανάλυση.....	15
4.3.	Μέτρα πριν από τα σύνορα.....	17
4.4.	Διαχείριση των συνόρων: προς την ανάπτυξη ευρωπαϊκής μεθοριακής φρουράς	19
4.5.	Βελτίωση της συνεργασίας και συντονισμός σε επιχειρησιακό επίπεδο	20
4.6.	Ο ενισχυμένος ρόλος της Ευρώπης	21
4.7.	Νομοθεσία περί αλλοδαπών και ποινικό δίκαιο	22
4.8.	Επανεισδοχή και πολιτική επαναπατρισμού.....	27
5.	Συμπέρασμα.....	28

1. ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Λίγο πριν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν, έχουμε φθάσει σε μια κρίσιμη φάση της εφαρμογής της συνθήκης του Άμστερνταμ και των συμπερασμάτων της διάσκεψης κορυφής του Τάμπερε. Δεδομένου ότι η Επιτροπή έχει υποβάλει τις περισσότερες από τις προτάσεις της για τη χορήγηση ασύλου και τη νόμιμη μετανάστευση, είναι αναγκαίο να καλυφθεί και η παράνομη μετανάστευση, ως ο ενδιάμεσος κρίκος σε μια ολοκληρωμένη πολιτική μετανάστευσης και ασύλου. Έτσι, η Επιτροπή διαβιβάζει στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την παρούσα ανακοίνωση για μια κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης.

Η Επιτροπή επισημαίνει έξι τομείς δυνατών ενεργειών για την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης:

- 1. Πολιτική θεωρήσεων**
- 2. Διάρθρωση για την ανταλλαγή πληροφοριών, τη συνεργασία και τον συντονισμό**
- 3. Διαχείριση των συνόρων**
- 4. Αστυνομική συνεργασία**
- 5. Νομοθεσία περί αλλοδαπών και ποινικό δίκαιο**
- 6. Πολιτική επαναπατρισμού και επανεισδοχής**

Στηριζόμενη στα υφιστάμενα μέσα και μέτρα σε εθνικό επίπεδο, η Επιτροπή καταβάλλει κάθε προσπάθεια ώστε να επιτύχει περαιτέρω πρόοδο, αποσκοπώντας στη δημιουργία αποτελεσμάτων συνεργίας μεταξύ των εθνικών προσπαθειών, προσθέτοντας με αυτόν τον τρόπο την ευρωπαϊκή διάσταση. Επί πλέον, η Επιτροπή ενδιαφέρεται να εμπλουτίσει τις διεξαγόμενες συζητήσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο :

- Μη λησμονώντας ότι κάθε ενέργεια για την αντιμετώπιση των παράτυπων ροών μετανάστευσης θα πρέπει να γίνεται κατά το δυνατόν εγγύτερα στους ενδιαφερόμενους, η ΕΕ θα πρέπει να ενθαρρύνει και να στηρίζει ενέργειες στις χώρες καταγωγής και διέλευσης, λαμβάνοντας υπόψη την πολιτική της ΕΕ περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στις ενέργειες αυτές θα περιλαμβάνονται εντατική ανταλλαγή πληροφοριών, μεταφορά γνώσεων και χρηματοδοτική στήριξη για αιτιολογημένους ελέγχους.
- Αναγνωρίζοντας τη σημασία που έχει η ενίσχυση των υφιστάμενων κοινών κανόνων, ιδιαίτερα όσον αφορά τα κοινά πρότυπα για την έκδοση θεωρήσεων και τους μεθοριακούς ελέγχους, η ΕΕ πρέπει να ενισχύσει την προσπάθεια παρακολούθησης.
- Πρέπει να ενισχυθεί η διοικητική συνεργασία, π.χ. με περαιτέρω ανάπτυξη του δικτύου των υπαλλήλων συνδέσμου ή την προώθηση της ιδέας των κοινών ομάδων για τους μεθοριακούς ελέγχους.
- Με στόχο την ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού των φορέων επιβολής του νόμου στα κράτη μέλη, θα μπορούσε να συσταθεί μια μόνιμη υπηρεσία τεχνικής στήριξης που θα βοηθά τη συλλογή, την ανάλυση και τη διάδοση πληροφοριών, θα συντονίζει τη διοικητική συνεργασία και θα διαχειρίζεται κοινές βάσεις δεδομένων σχετικών με μεταναστευτικά θέματα.

- Πρέπει να γίνει χρήση όλων των δυνατοτήτων που παρέχουν η σύγχρονη τεχνολογία και οι τηλεπικοινωνίες για να βελτιωθεί η επιχειρησιακή συνεργασία, π.χ. στην περίπτωση του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης για παράτυπες μεταναστευτικές ροές.
- Πρέπει να προωθηθεί η ανταλλαγή πληροφοριών, στατιστικών στοιχείων και αναλύσεων, με διάφορες ενέργειες όπως η βελτίωση της ποιότητας των στατιστικών στοιχείων ή η σύσταση ενός Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για τη μετανάστευση.
- Πρέπει να αναβαθμιστεί περαιτέρω και να εναρμονιστεί η ιδέα ουσιαστικών και συγκρίσιμων κυρώσεων των ατόμων που ενθαρρύνουν την παράνομη μετανάστευση. Αυτό περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, και την αυστηρή τιμωρία αξιόποινων πράξεων. Καθοριστικός παράγων για την παράμετρο αυτή αποτελεί η κατάσχεση των οικονομικών οφελών που προκύπτουν από παράνομες πράξεις.
- Η αδήλωτη εργασία των παρανόμως διαμενόντων αποτελεί άλλο θέμα σοβαρής ανησυχίας που απαιτεί περαιτέρω δράση, ώστε να μειώνεται για τους εργοδότες το ενδιαφέρον και η έλξη που προσφέρεται από ενδεχόμενους λαθρομετανάστες.
- Πρέπει να ενισχυθεί η αστυνομική συνεργασία με ανάθεση ενισχυμένου ρόλου στην Ευρώπη.
- Πρέπει να συνεχιστεί η ανάπτυξη μιας κοινοτικής πολιτικής επανεισδοχής και να ολοκληρωθούν σε εύθετο χρόνο οι διεξαγόμενες διαπραγματεύσεις με τρίτες χώρες.

Επί πλέον, η Επιτροπή προτίθεται να εγκαινιάσει συζητήσεις επί ορισμένων νέων και καινοτόμων ιδεών ώστε να αντιμετωπιστεί η παράνομη μετανάστευση:

- Πρέπει να εξελιχθεί περαιτέρω η πολιτική επαναπατρισμού με επίκεντρο τον εσωτερικό συντονισμό σε θέματα όπως η δημιουργία κοινών προτύπων και η θέσπιση κοινών μέτρων. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή θα προωθήσει στο εγγύτατο μέλλον ένα **Πράσινο Βιβλίο για την κοινοτική πολιτική επαναπατρισμού**.
- Με σκοπό τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής μεθοριακής φρουράς, θα χαραχθούν τα πρώτα βήματα για να διευκολυνθεί αυτή η διαδικασία. Περαιτέρω λεπτομέρειες θα παρουσιαστούν σε **ανακοίνωση για τη διαχείριση των ευρωπαϊκών συνόρων** που θα υποβληθεί στο προσεχές μέλλον από την Επιτροπή.
- Η ΕΕ θα πρέπει να εγκύψει στην καθιέρωση ενός ευρωπαϊκού συστήματος αναγνώρισης των θεωρήσεων, που θα επιτρέπει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με εκδοθείσες θεωρήσεις. **Προς τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή θα αναλάβει την εκπόνηση μελέτης σκοπιμότητας για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού συστήματος αναγνώρισης θεωρήσεων.**

2. ΜΕΡΟΣ Ι - ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πρόληψη και η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης αποτελούν σημαντικά τμήματα της κοινής και ολοκληρωμένης πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου.¹ Με την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ, θεσπίστηκαν νέες αρμοδιότητες, μέσω του νέου τίτλου IV στη συνθήκη ΕΚ. Ενώ το άρθρο 62 της συνθήκης ΕΚ αποτελεί τη νομική βάση για τους κανονισμούς που αφορούν τους μεθοριακούς ελέγχους και την πολιτική θεωρήσεων, το άρθρο 63 παρ. 3 της συνθήκης ΕΚ αναφέρεται ρητά στα μέτρα περί παράνομης μετανάστευσης και παράνομης διαμονής, συμπεριλαμβανομένου του επαναπατρισμού παρανόμως διαμενόντων. Επί πλέον, επειδή στη διευκόλυνση της παράνομης μετανάστευσης εμπλέκονται, στις περισσότερες περιπτώσεις, οργανωμένες εγκληματικές οργανώσεις και δίκτυα που δρουν σε διεθνές επίπεδο, εφαρμόζονται επίσης και οι αντίστοιχες διατάξεις του τίτλου VI της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση περί αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικά θέματα (άρθρα 29, 30, 31 συνθήκης ΕΕ).

Το σχέδιο δράσης της Βιέννης που εκπονήθηκε από το Συμβούλιο και την Επιτροπή τον Δεκέμβριο 1998 για την άριστη δυνατή εφαρμογή των διατάξεων της συνθήκης του Άμστερνταμ για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης², αναφέρει ήδη ότι σύμφωνα με την προτεραιότητα που δίδεται στον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών, θα ήταν σκόπιμο να προωθηθούν ταχέως συγκεκριμένες προτάσεις για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

Επί πλέον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στα συμπεράσματά του κατά τη σύνοδο κορυφής στο Τάμπερε, τον Οκτώβριο 1999³, τόνισε ότι είναι απαραίτητη η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε όλες τους τις φάσεις, και ότι πρέπει να αντιμετωπιστεί στην πηγή της η παράνομη μετανάστευση. Εξάλλου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε τα κράτη μέλη σε στενότερη συνεργασία και επανέλαβε την απαίτηση να αποδεχθούν πλήρως τα νέα κράτη μέλη το σχετικό κεκτημένο συμπεριλαμβανομένων και των περαιτέρω μέτρων στο πλαίσιο της συνεργασίας του Σένγκεν.⁴ Στο πλαίσιο του Συμβουλίου, το κοινό συμφέρον για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, η ανάγκη συνεργασίας και η απόφαση πάταξης των δικτύων τονίστηκαν και πάλι με την πρόσφατη συμφωνία που επετεύχθη στην οδηγία σχετικά με την υποβοήθηση της παράνομης εισόδου, κυκλοφορίας και διαμονής, και τη συμπληρωματική απόφαση-πλαίσιο για την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου για την καταστολή της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου και διαμονής, καθώς και της οδηγίας σχετικά με την εναρμόνιση των οικονομικών κυρώσεων που επιβάλλονται στους μεταφορείς οι οποίοι μεταφέρουν στο έδαφος των κρατών μελών υπηκόους τρίτων χωρών χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα εισόδου.

Η Επιτροπή παγίωσε μια πρώτη σειρά στόχων για την ενίσχυση της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης στον πίνακα αποτελεσμάτων για την παρακολούθηση της προόδου όσον αφορά τη δημιουργία χώρου «ελευθερίας, ασφάλειας και

¹ Βλ. COM (2000) 755 τελικό, COM (2000) 757 τελικό.

² Βλ. ΕΕ C 19 της 23ης Ιανουαρίου 1999, σ. 1.

³ Βλ. παράγραφοι 22 – 25.

⁴ Βλ. ΕΕ C 239 της 22ας Σεπτεμβρίου 2000, σ. 1.

δικαιοσύνης» στην Ευρωπαϊκή Ένωση.⁵ Εκτός από βελτιώσεις στην ανταλλαγή πληροφοριών και στατιστικών στοιχείων, αναφέρεται η ενίσχυση της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων και της οικονομικής εκμετάλλευσης των μεταναστών, καθώς και η συνεργασία με χώρες καταγωγής και η θέσπιση συνεκτικής κοινής πολιτικής για την επανεισδοχή και τον επαναπατρισμό.

Στην ανακοίνωση για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης⁶, που εκδόθηκε τον Νοέμβριο 2000, η Επιτροπή τόνισε την ανάγκη μιας ολοκληρωμένης κοινής μεταναστευτικής πολιτικής που θα λαμβάνει υπόψη τις μεταβολές των οικονομικών και δημογραφικών αναγκών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η μετανάστευση πρέπει να γίνεται εντός ενός σαφούς νομοθετικού και διαδικαστικού πλαισίου, προκειμένου να υπάρχει αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και να αποφεύγεται οποιαδήποτε στρέβλωση του ανταγωνισμού: **η παράνομη είσοδος ή διαμονή δεν θα πρέπει να καταλήγει στην επιθυμητή και σταθερή μορφή διαμονής.** Υπάρχει μια διαρκώς αυξανόμενη ανάγκη σε ειδικευμένο εργατικό δυναμικό, αλλά και σε ανειδίκευτο, στη νόμιμη αγορά εργασίας. Σε κάθε περίπτωση πάντως, δεν είναι δυνατόν να θεωρούνται οι παράνομα διαμένοντες σε μια χώρα σαν τρόπος επίλυσης των ελλείψεων εργατικού δυναμικού, έστω και αν αναγνωρίζεται ότι η δυνατότητα πρόσβασης σε αδήλωτους πόρους εργασίας θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ο πλέον σημαντικός "παράγων έλξης" για ενδεχόμενους μετανάστες. Ωστόσο, δεν μπορεί να θεωρηθεί πανάκεια στην παράνομη μετανάστευση το άνοιγμα ή το εκ νέου άνοιγμα των νόμιμων διαύλων μετανάστευσης.

Τον Ιούλιο 2001, η Επιτροπή εξέδωσε άλλη ανακοίνωση στην οποία εκτίθενται οι προτάσεις για μια ανοικτή μέθοδο συντονισμού για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης ως συμπλήρωμα στο νομοθετικό πλαίσιο⁷. Αυτή θα συνεπάγεται τον ορισμό των κατευθυντήριων γραμμών που θα εφαρμόζουν τα κράτη μέλη σε εθνικό επίπεδο. Στην ανακοίνωση αυτή, η Επιτροπή πρότεινε τη θέσπιση έξι κατευθυντήριων γραμμών στους βασικούς τομείς που έχουν ήδη επισημανθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε. Η τρίτη κατευθυντήρια γραμμή που προτείνει η Επιτροπή, με θέμα τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, αφορά την ενίσχυση της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, της μεταφοράς λαθρομεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων.

Η Επιτροπή εξετάζει την πιθανότητα να αντιμετωπίσει το θέμα της παράνομης μετανάστευσης με ολοκληρωμένη προσέγγιση που θα κάνει την καλύτερη δυνατή χρήση των διαφόρων θεσμικών δυνατοτήτων, όπως ορίζονται στις συνθήκες. Ωστόσο, δεν θα πρέπει να παραβλέπονται οι διάφορες έννοιες που διακυβεύονται σε αυτήν, όπως η μεταφορά λαθρομεταναστών και η εμπορία ανθρώπων, όπως περιγράφεται πιο κάτω στο σημείο 4.7.

⁵ Βλ. COM (2000) 782 τελικό, COM (2000) 167 τελικό.

⁶ Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για κοινοτική μεταναστευτική πολιτική COM (2000) 757 τελικό.

⁷ COM (2001) 387 τελικό.

Λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές για τη μετανάστευση, που πρέπει να εφαρμόζονται σε εθνικό επίπεδο, απομένει να προσδιοριστεί λεπτομερώς σε τί θα πρέπει να συνίσταται η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στο επίπεδο της ΕΕ. Πολλοί τομείς μπορούν να χαρακτηριστούν ως έχοντες διασυνδέσεις με παράτυπες μετακινήσεις ατόμων προς την ΕΕ και παράνομη διαμονή τους στην ΕΕ. Σκοπός της παρούσας ανακοίνωσης είναι να θέσει εντός συνεκτικού πλαισίου τις υπάρχουσες εξελίξεις, οι οποίες μπορεί να θεωρούνται μόνο ως πρώτα βήματα, καθώς και τις πιθανές μελλοντικές πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ. Προτίθεται να επισημάνει τα βασικά στοιχεία μιας τέτοιας πολιτικής (μέρος II) και να προβάλει, κατά τρόπο συγκροτημένο, μελλοντικές ενέργειες και μορφές συνεργασίας που θα μπορούσαν να καταλήξουν στην καθαυτό ανάπτυξη μιας ουσιαστικής κοινής καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης (μέρος III).

3. ΜΕΡΟΣ II – ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ, ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ

3.1. Κατανόηση του φαινομένου

Η παράνομη μετανάστευση αποτελεί μια πολυδιάστατη κατάσταση όσον αφορά τα εμπλεκόμενα άτομα και τις μεθόδους παράνομης εισόδου και διαμονής. Πρώτα, υπάρχουν εκείνοι που εισέρχονται παράνομα στο έδαφος κάποιου κράτους μέλους. Αυτό μπορεί να γίνει ή σε κάποιο παράνομο σημείο εισόδου των συνόρων ή σε μεθοριακό σταθμό, χρησιμοποιώντας πλαστά ή παραποιημένα έγγραφα. Συχνά, αυτές οι παράνομες εισοδοί αφορούν μεμονωμένα και ανεξάρτητα άτομα. Ωστόσο, οι παράνομες εισοδοί οργανώνονται όλο και περισσότερο από μεσάζοντες, οι οποίοι παρέχουν μεταφορικό μέσο, προσωρινό καταφύγιο, ταξιδιωτικά έγγραφα, παρακολούθηση και άλλες υποστηρικτικές υπηρεσίες, αρχίζοντας από τη χώρα καταγωγής, συνεχίζοντας στις χώρες διέλευσης και τελειώνοντας στη χώρα προορισμού. Οι τιμές των υπηρεσιών μεταφοράς λαθρομεταναστών είναι πολύ υψηλές, και πολλοί παράνομοι μετανάστες είναι υποχρεωμένοι να καταθέσουν όλες ή το μεγαλύτερο μέρος των οικονομιών τους. Όταν οι λαθρομετανάστες δεν είναι σε θέση να καταβάλλουν το σχετικό αντίτιμο, συχνά μεταβάλλονται σε θύματα διακινητών που χρησιμοποιούν μέσα εκμετάλλευσής τους ώστε "να ξεπληρώσουν" τα έξοδα του ταξιδιού τους.

Υπάρχει επίσης μεγάλος αριθμός ατόμων που διαμένουν παράνομα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίοι εισήλθαν με ισχύουσα θεώρηση ή άδεια διαμονής αλλά εξακολουθούν να παραμένουν μετά τη λήξη των εν λόγω εγγράφων. Άλλα άτομα απλώς εισέρχονται με έγκυρα ταξιδιωτικά έγγραφα, εφόσον η υπηκοότητά τους εξαιρείται από την απαίτηση έκδοσης θεώρησης για σύντομη παραμονή. Η νόμιμη παραμονή τους όμως μεταβάλλεται σε παράνομη όταν το εμπλεκόμενο άτομο αρχίζει να αυτοαπασχολείται ή ασκεί δραστηριότητες μη επιτρεπόμενες από την απαλλαγή θεώρησης ή τη χορηγηθείσα θεώρηση. Σε πολλές περιπτώσεις, άτομα με κανονική άδεια διαμονής και εργασίας απλώς υπερβαίνουν την περίοδο νόμιμης διαμονής ή παραβαίνουν με άλλους τρόπους τους κανονισμούς διαμονής τους.

Λόγω της φύσης των περιπτώσεων διαμονής χωρίς τα νόμιμα έγγραφα, δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθούν οι ακριβείς διαστάσεις των διαφόρων κατηγοριών παράνομης διαμονής. Είναι σαφές όμως ότι κάθε μία από αυτές αντιπροσωπεύει σημαντικό μέρος του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης στο σύνολό του

και ότι κάθε μελλοντική δράση θα πρέπει να καλύπτει επαρκώς κάθε κατηγορία. Μια αποτελεσματική δράση ωστόσο απαιτεί περαιτέρω λεπτομερή ανάλυση του φαινομένου, ώστε να καταστεί δυνατός ο προσδιορισμός των κατάλληλων μέσων για τις διαφορετικές κατηγορίες ατόμων και περιπτώσεων παράνομης διαμονής.

Η Επιτροπή τίθεται ευνοϊκά έναντι περαιτέρω προσπάθειών για την ανάλυση περιπτώσεων παράνομης διαμονής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ώστε οι μελλοντικές ενέργειες να είναι ειδικότερα προσαρμοσμένες στα πραγματικά προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν για την αποτελεσματική πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Προς το σκοπό αυτό, η Επιτροπή υποστηρίζει, στο τμήμα III, τη θέσπιση των κατάλληλων μέσων και δομών ώστε να καταστεί δυνατή μια πανευρωπαϊκή ανάλυση.

3.2. Τήρηση διεθνών υποχρεώσεων και ανθρωπίνων δικαιωμάτων

Κάθε μέτρο σχετικό με την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης πρέπει να είναι αντισταθμίζεται προς το δικαίωμα απόφασης σχετικά με τη χορήγηση σε υπηκόους τρίτων χωρών έγκρισης ή άρνησης εισόδου στην επικράτεια και την υποχρέωση να παρέχεται προστασία σε αυτούς που πραγματικά την χρειάζονται σε διεθνές επίπεδο. Αυτό αφορά συγκεκριμένα τις υποχρεώσεις παροχής προστασίας που απορρέουν από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ειδικότερα το άρθρο 3, και τη Σύμβαση της Γενεύης περί Προσφύγων, και ειδικότερα τα άρθρα 33 και 31. Το δεύτερο μάλιστα ορίζει ότι *"αι συμβαλλόμενοι χώροι δεν θα επιβάλλουν ποινικές κυρώσεις εις πρόσφυγας λόγω παρανόμου εισόδου ή διαμονής, εάν ούτοι, προερχόμενοι απ' ευθείας εκ χώρας ένθα η ζωή ή η ελευθερία αυτών ηπειλείτο, εν τη εννοία του άρθρου 1, εισέρχονται ή ευρίσκονται ήδη επί του εδάφους αυτών άνευ αδείας, υπό την επιφύλαξιν πάντως, ότι ούτοι απ' ενός μεν θα παρουσιασθούν αμελλητί εις τας αρχάς απ' ετέρου δε θα δώσουν επαρκείς εξηγήσεις περί της παρανόμου αυτών εισόδου ή διαμονής"*.

Η αποτελεσματική δράση κατά της παράνομης μετανάστευσης διαδραματίζει καταλυτικό ρόλο στη διαμόρφωση δημόσιας αποδοχής των μεταναστών για ανθρωπιστικούς λόγους, αποφεύγοντας έτσι κατάχρηση του συστήματος παροχής ασύλου. Ωστόσο, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης πρέπει να γίνεται λελογισμένα και ισόρροπα. Τα κράτη μέλη θα πρέπει, για τον λόγο αυτό, να εξετάζουν επισταμένα δυνατότητες ταχείας πρόσβασης στο σύστημα προστασίας, ώστε οι πρόσφυγες να μην αναγκάζονται να καταφεύγουν σε παράνομη μετανάστευση ή σε λαθραία μεταφορά τους. Αυτό θα μπορούσε να σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι τα κράτη μέλη κάνουν μεγαλύτερη χρήση της διακριτικής τους ευχέρειας ώστε να επιτρέπουν οι αιτήσεις χορήγησης ασύλου να γίνονται από το εξωτερικό ή η διεκπεραίωση του αιτήματος για την παροχή προστασίας να γίνεται στην περιφέρεια καταγωγής του ενδιαφερόμενου, και να διευκολύνουν την άφιξη προσφύγων στο έδαφός τους με τη χρήση ενός μηχανισμού επανεγκατάστασης. Τέτοιες μέθοδοι θα εξασφάλιζαν επαρκή προστασία των προσφύγων στο πλαίσιο ενός συστήματος αποτελεσματικών μέτρων κατά των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Τέλος, όποια και αν είναι τα μέτρα που προορίζονται για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι ειδικές ανάγκες ενδεχομένων ευάλωτων ομάδων όπως οι ανήλικοι και οι γυναίκες.

Όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής, του Νοεμβρίου 2000, για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας παροχής ασύλου και ομοιόμορφου καθεστώτος σε όλη

την Ένωση για τα άτομα στα οποία χορηγείται άσυλο⁸, η Επιτροπή θεωρεί ότι η εξέταση των αιτήσεων προστασίας στις περιφέρειες καταγωγής και η διευκόλυνση της άφιξης των προσφύγων στην επικράτεια των κρατών μελών μέσω μηχανισμών επανεγκατάστασης αποτελούν μέσα ταχείας πρόσβασης στο σύστημα προστασίας, χωρίς οι πρόσφυγες να εκτίθενται σε ρεύματα παράνομης μετανάστευσης ή λαθραίας μεταφοράς τους. Προς το σκοπό αυτό, η Επιτροπή έχει αναθέσει δύο μελέτες σχετικά με τη νέα αυτή προσέγγιση στο μηχανισμό προστασίας.

3.3. Η μέθοδος των παραγόντων εν σειρά

Οι προσπάθειες διαχείρισης της μετανάστευσης δεν μπορεί να έχουν πλήρη επίπτωση αν τα μέτρα δεν εφαρμόζονται στον πρώτο κρίκο της μεταναστευτικής αλυσίδας, δηλ. την προαγωγή της ειρήνης, της πολιτικής σταθερότητας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των δημοκρατικών αρχών και της συνεχούς οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής ανάπτυξης στις χώρες καταγωγής. Προς τον σκοπό αυτό, τα θέματα της μετανάστευσης θα πρέπει να ενσωματωθούν στις υφιστάμενες εταιρικές σχέσεις που αποτελούν το γενικό πλαίσιο των σχέσεών μας με τις τρίτες χώρες.

Ως επόμενο βήμα, θα πρέπει να αναπτυχθεί η συνεργασία με τις χώρες διέλευσης. Οι μεταφορείς λαθρομεταναστών χρησιμοποιούν διάφορους τρόπους μεταφοράς και διάφορες διαδρομές για τις παράνομες δραστηριότητές τους. Συνήθως, δεν υπάρχουν άμεσες συνδέσεις με τις κύριες χώρες προέλευσης. Έτσι, ο κανόνας είναι η διέλευση μέσω τρίτων χωρών. Οι παράτυποι μετανάστες εκμεταλλεύονται κενά στους μεθοριακούς ελέγχους και άλλες ελλείψεις των μέτρων ελέγχου. Μερικές χώρες διέλευσης επιδεικνύουν κάποια αпроθυμία να αντιμετωπίσουν την ροή παράνομης μετανάστευσης που οφείλεται στο συμφέρον που έχουν να μην εξελιχθούν σε χώρα προορισμού. Για τον λόγο αυτό, είναι αναγκαίο να αρχίσει διάλογος με τις χώρες διέλευσης ώστε να στηριχθούν οι προσπάθειές τους και να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν να ενισχυθούν ουσιαστικά ο προσδιορισμός της έννοιας του πρόσφυγα και οι δυνατότητες υποδοχής τους στις χώρες αυτές.

Στο πλαίσιο της διεύρυνσης, οι υποψήφιες χώρες πρέπει να θεσπίσουν, στην εσωτερική τους νομοθεσία και τις πρακτικές, το "κεκτημένο" της ΕΕ για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Αυτό συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, την πλήρη αποδοχή του λεγόμενου "κεκτημένου του Σένγκεν", όπως αναφέρεται στο άρθρο 8 του πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Οι υποψήφιες χώρες καλούνται επίσης να εκπονήσουν λεπτομερή εθνικά σχέδια δράσης για την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν.

Είναι σημαντικό να αναγνωριστεί ότι, παρά τα υφιστάμενα μέτρα ελέγχου, οι παράνομες μεταναστευτικές ροές μπορεί να συνεχιστούν στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, δεδομένου ότι οι παράνομοι μετανάστες επιδιώκουν να φθάσουν στο κράτος μέλος της προτίμησής τους διερχόμενοι από άλλα κράτη μέλη. Παρά τα ήδη υφιστάμενα μέτρα για τη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης και τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, θα πρέπει να εξακολουθήσει η παρακολούθηση των παράνομων μετακινήσεων και να επιδιώκεται ο επηρεασμός

⁸ Βλ. αριθ. 2.3.2. COM (2000) 755 τελικό.

τους ακόμα και εντός της επικρατείας των κρατών μελών, με ιδιαίτερη έμφαση στην κοινοποίηση των πληροφοριών και την ενίσχυση της συνεργασίας.

Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της πρέπει να εξακολουθήσουν να συμμετέχουν ενεργά στα διεθνή βήματα και να συνάπτουν πολυμερείς συμφωνίες επί του θέματος αυτού. Η περαιτέρω διεθνής συνεργασία θα μπορούσε επίσης να διευκολύνει και να προωθήσει τη συνεργασία των τρίτων χωρών και άλλες προσπάθειες που αποσκοπούν στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Ειδικότερα, όταν σε τρίτες χώρες εφαρμόζονται μέτρα για την πάταξη της παράνομης μετανάστευσης, θα μπορούσε να είναι χρήσιμη από πολλές απόψεις, η έμπειρη γνώμη διεθνών οργανώσεων όπως η Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες του ΟΗΕ ή της ΔΟΜ. Κατ' αρχάς, τέτοιες οργανώσεις μπορούν να επιβεβαιώσουν ότι τα εφαρμοζόμενα μέτρα είναι πλήρως συμβατά με τις αιτιολογημένες ανάγκες προστασίας. Κατά δεύτερο λόγο, μπορεί να προκύψουν αποτελέσματα της συνεργασίας με τη χρησιμοποίηση υφιστάμενων υποδομών αντί για τη σύσταση νέων. Τέλος, μια τέτοια ανάμιξη θα μπορούσε να οδηγήσει σε καλύτερη αμοιβαία κατανόηση των φορέων.

Πρέπει να υπάρξει αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε όλα τα στάδια, ώστε να παρακολουθούνται οι παράτυπες μετακινήσεις. Κατά τη μελλοντική της χάραξη πολιτικής, η Επιτροπή θα εφαρμόσει την προσέγγιση των παραγόντων εν σειρά ώστε να παρακολουθεί και να επηρεάζει τις παράτυπες μετακινήσεις από χώρες και περιοχές καταγωγής μέσω χωρών διέλευσης σε χώρες προορισμού. Ως εκ τούτου, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης απαιτεί επίσης την κινητοποίηση διάφορων πλευρών εξωτερικής πολιτικής.

3.4. Πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης

Αναγνωρίζεται ήδη σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στον ειδικό χώρο της εμπορίας ανθρώπων, ότι μόνο με μια πολυδιάστατη προσέγγιση που θα καλύπτει και την πάταξη και την πρόληψη μπορεί να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά και συνεκτικά το φαινόμενο. Η ανάπτυξη μιας ισόρροπης πολιτικής στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης πρέπει επίσης να συμπεριλαμβάνει την πρόληψη ως καίριο στοιχείο της στρατηγικής της ΕΕ. Η διάσταση της πρόληψης στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης εμπεριέχει, μεταξύ άλλων, έρευνα σχετικά με τα αίτια, βελτίωση της κατανόησης του φαινομένου και ανίχνευση των νέων τάσεων, ενημερωτικές εκστρατείες καθώς και προώθηση νέων εταιρικών σχέσεων και ανάπτυξη των υφιστάμενων δικτύων. Στον τομέα αυτό πρέπει να δοθεί επίσης προσοχή στις εξόχως απόκεντρες περιφέρειες της Ένωσης λόγω της γεωγραφικής τους θέσης που τις εκθέτει ιδιαίτερα στις μεταναστευτικές μετακινήσεις.

Το Ευρωπαϊκό Βήμα για την πρόληψη του οργανωμένου εγκλήματος, που εγκαινιάστηκε από την Επιτροπή τον Μάιο 2001 και έχει ήδη στρέψει την προσοχή του στην πρόληψη της εμπορίας ανθρώπων, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως καταλύτης για την προώθηση τέτοιου είδους πρωτοβουλιών.

3.5. Επιβολή των ισχυόντων κανόνων

Προφανώς, υπάρχει ήδη σε όλα τα κράτη μέλη ένα νομικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, όπως υπάρχουν κανονισμοί για την έκδοση θεωρήσεων, για τους μεθοριακούς ελέγχους, την παράνομη είσοδο και

διαμονή, τη λαθρομεταφορά, τη σωματεμπορία, την παράνομη απασχόληση και την ευθύνη των μεταφορέων. Για τα θέματα αυτά έχουν ήδη καθοριστεί ορισμένες κοινές αρχές με διάφορες συστάσεις δυνάμει της συνθήκης του Μάαστριχτ⁹. Επί πλέον, και μάλιστα πολύ σημαντικότερο, έχουν θεσπιστεί πολύ δεσμευτικοί κανόνες στο πλαίσιο του Σένγκεν.

Δεν έχει νόημα να θεσπιστούν νέοι κανόνες ή να εναρμονιστούν κανόνες σε επίπεδο ΕΕ αν οι υπάρχοντες δεν επιβάλλονται με επαρκείς πόρους και, ειδικότερα, με την αναγκαία βούληση. Οι κοινές προσπάθειες είναι καταδικασμένες σε αποτυχία αν οι υπηρεσίες και οι πρακτικές των κρατών μελών δεν ακολουθούν τους κανόνες που έχουν από κοινού θεσπιστεί, δηλαδή σχετικά με την έκδοση θεωρήσεων και τον έλεγχο στα σύνορα. Είτε πρόκειται για χώρες διέλευσης είτε χώρες προορισμού, τα κράτη μέλη πρέπει συνεπώς να καταβάλλουν συστηματικές προσπάθειες για τη δημιουργία πραγματικών εταιρικών σχέσεων στηριζόμενων σε αμοιβαία εμπιστοσύνη όσον αφορά τις ενέργειες για την επιβολή της νομοθεσίας στο καθένα.

Η δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης απαιτεί απ' όλα τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν αποτελεσματικά τους κοινούς κανόνες. Το κοινό σύστημα ασφάλειας μπορεί να είναι το ίδιο ισχυρό όσο και ασθενές. Συνεπώς, είναι σημαντικότερο και πρώτης προτεραιότητας να εφαρμόζονται κανονικά οι υφιστάμενοι κανόνες.

Μόνο η πρακτική εφαρμογή και η ουσιαστική επιβολή των υφιστάμενων κανόνων αλλά και των μελλοντικών κοινών μέτρων θα εξασφαλίσουν την αξιοπιστία του κράτους δικαίου στον χώρο της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης όπως προβλέπεται στη συνθήκη του Άμστερνταμ. Συνεπώς, πρέπει να ενισχυθεί η παρακολούθηση της επιβολής των υφιστάμενων κοινών κανόνων, π.χ. με την ανάληψη τακτικής κοινής ενδελεχούς εξέτασης στα προξενεία και τα εξωτερικά σύνορα.

3.6. Ουσιαστικές κυρώσεις για αξιόποινες πράξεις

Αξιόποινες πράξεις, πάγια συνδεδεμένες με ρεύματα παράτυπης μετανάστευσης, αποτελούν σοβαρό θέμα κοινής ανησυχίας σε όλα τα κράτη μέλη. Ιδιαίτερα η εμπορία ανθρώπων και η λαθρομεταφορά τους θεωρούνται ως απολύτως απαράδεκτες. Για τον λόγο αυτό, πρέπει να θεσπιστούν οι κατάλληλες ποινικές διατάξεις. Στο επίπεδο της ΕΕ, κανένα κράτος μέλος δεν θα πρέπει να θεωρείται από τους επίδοξους κακοποιούς ως σχετικά "ασφαλέστερο" για τη διεξαγωγή αξιόποινων ενεργειών. Κάτι τέτοιο θα ενισχύσει τη δικαιοσύνη εντός της ΕΕ και θα αποστέλλει σαφές μήνυμα ότι τα κράτη μέλη της προτίθενται να προβλέπουν αυστηρές κυρώσεις. Στα συμπεράσματα του Τάμπερε, σημείο 23, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προτρέπει να θεσπισθεί νομοθεσία που να προβλέπει αυστηρές κυρώσεις εναντίον αυτού του σοβαρού εγκλήματος.

Τον Σεπτέμβριο 2001, το Συμβούλιο ΔΕΥ κατέληξε σε πολιτική συμφωνία επί της απόφασης-πλαίσιο για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων.¹⁰ Η απόφαση-πλαίσιο θεσπίζει ειδικότερα κοινό ορισμό για την εμπορία ανθρώπων, που θα

⁹ Βλ.π.χ. ΕΕ C 5 της 10ης Ιανουαρίου 1996, σ. 1. ΕΕ C 5 της 10ης Ιανουαρίου 1996, σ. 3. ΕΕ C 304 της 14ης Οκτωβρίου 1996, σ. 1. ΕΕ L 342 της 31ης Δεκεμβρίου 1996, σ. 5.

¹⁰ Βλ. COM (2000) 854 τελικό.

συμβάλει στη διευκόλυνση της επιβολής του νόμου και της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικά θέματα. Εκτός από τα άρθρα για την ευθύνη νομικών προσώπων, τις κυρώσεις των νομικών προσώπων, τη δικαιοδοσία και τη δίωξη, η απόφαση-πλαίσιο προβλέπει επίσης κοινό επίπεδο ποινών όχι μικρότερο των οκτώ ετών φυλάκισης όταν το αδίκημα διαπράττεται υπό ειδικά συγκεκριμένες περιστάσεις.

Μετά την πολιτική συμφωνία στην οποία κατάληξε το Συμβούλιο τον Μάιο 2001 επί της πρότασης για απόφαση-πλαίσιο σχετικά με τη λαθρομεταφορά μεταναστών, πρέπει να συμπληρωθούν οι εργασίες με σκοπό την εναρμόνιση της ποινικής νομοθεσίας των κρατών μελών και την εξασφάλιση, το ταχύτερο δυνατό, της εφαρμογής σε εθνικό επίπεδο. Εξάλλου, είναι σημαντικό να υπάρχουν κοινές προδιαγραφές για την αντιμετώπιση της παράνομης απασχόλησης, της ευθύνης των μεταφορέων καθώς και κανόνες σχετικά με την παράνομη είσοδο και διαμονή.

Επί πλέον, δεν πρέπει να λησμονείται ότι το βασικό κίνητρο όλων σχεδόν των δραστών που προωθούν την παράνομη μετανάστευση είναι το οικονομικό όφελος. Οι ποινικές κυρώσεις από μόνες τους δεν επαρκούν για την αποτελεσματική δράση. Το κόστος της παράνομης μετανάστευσης πρέπει να αυξηθεί με ορισμένα μέτρα που θα έχουν οικονομική επίπτωση στους διακινητές και τους μεταφορείς λαθρομεταναστών, αλλά και στους απασχολούντες παράνομα διαμένοντες. Η δέσμη των μέτρων θα πρέπει κατ' αρχάς να περιλαμβάνει τη δέσμευση και την κατάσχεση των περιουσιακών στοιχείων που έχουν αποκομίσει οι διακινητές και οι μεταφορείς λαθρομεταναστών. Η υποχρέωση απόδοσης όλων των εξόδων που συνεπάγεται η επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων θα πρέπει να μετατεθεί στους διακινητές, τους μεταφορείς λαθρομεταναστών και τους απασχολούντες παράνομο εργατικό δυναμικό. Εκτός αυτού, τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα που προκύπτουν για τους απασχολούντες παράνομο εργατικό δυναμικό θα πρέπει να εκμηδενιστούν με την επιβολή οικονομικών κυρώσεων.

Δεδομένης της όλο και μεγαλύτερης εμπλοκής διεθνών εγκληματικών οργανώσεων στην παράνομη μετανάστευση και την εμπορία ανθρώπων, το Συμβούλιο θα πρέπει να καθορίσει, κατ' εφαρμογή του προγράμματος δράσης του 1997 για την πάταξη του οργανωμένου εγκλήματος, μέτρα ιδιαίτερης σπουδαιότητας και, όπου χρειάζεται, να δώσει προτεραιότητα στη θέσπιση ή την εφαρμογή τους. Σε ευρύτερη βάση, η διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών κατά του διεθνικού οργανωμένου εγκλήματος (Παλέρμο, 12-15 Δεκεμβρίου 2000) και τα δύο πρόσθετα πρωτόκολλα για την εμπορία προσώπων και την μεταφορά μεταναστών¹¹ αποτελούν τώρα τη βάση για την παγκόσμια αναγνώριση του προβλήματος και τη συγκριτική προσέγγιση για την αντιμετώπισή του. Για τον λόγο αυτό, είναι ουσιαστικής σημασίας η ταχεία κύρωση αυτών των μέσων καθώς και η συντονισμένη εφαρμογή των διατάξεών τους σε επίπεδο ΕΕ.

4. ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ – ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ

4.1. Η πολιτική θεωρήσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 61 ΣΕΚ, η πολιτική θεωρήσεων είναι ένα άμεσα συνδεδεμένο με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μέτρο για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα. Ενώ διευκολύνει την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, παράλληλα η πολιτική των θεωρήσεων μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης. Η πολιτική των θεωρήσεων από μόνη της όμως δεν

¹¹ Βλ. έγγραφο ΟΗΕ A/55/383 της 2ας Νοεμβρίου 2000 και COM (2000) 760 τελικό.

μπορεί να αντιμετωπίσει την παράνομη μετανάστευση που έχει σχέση, π.χ. με τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι εισέρχονται νόμιμα αλλά παραμένουν πέρα από τη λήξη της θεώρησής τους.

4.1.1. Κατάλογοι θεωρήσεων

Η έκδοση κανονισμού του Συμβουλίου περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή αποτελεί ένα περαιτέρω βήμα για την εναρμόνιση της πολιτικής θεωρήσεων και μέσο για την πρόληψη της εισόδου στην επικράτεια των κρατών μελών ατόμων χωρίς τη σχετική άδεια.¹²

4.1.2. Ενιαία πρότυπα θεωρήσεων και ασφάλειας

Τα θέματα ασφάλειας και ταυτότητας καλύπτονται από τη χρήση ασφαλών εγγράφων, που επιτρέπουν τη σαφή αναγνώριση των σχετικών ατόμων. Επί πλέον, τα ταξιδιωτικά έγγραφα αποβλέπουν στην απόδειξη ότι ο κάτοχός τους δικαιούται να απολαύει ορισμένων δικαιωμάτων. Από την αρχή της ύπαρξής τους, τα ταξιδιωτικά έγγραφα ήταν πάντα στόχος πλαστογραφίας και κατάχρησης, για προφανείς λόγους. Για τον λόγο αυτό, τα κράτη προσπαθούν διαρκώς να βελτιώνουν τα πρότυπα ασφάλειας αυτών των εγγράφων. Παράδειγμα ιδιαίτερα επιτυχούς συνεργασίας στον τομέα της ασφάλειας των εγγράφων είναι η εξέλιξη της αυτοκόλλητης θεώρησης ΕΕ/Σένγκεν. Στηριζόμενη στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1683/95 της 29ης Μαΐου 1995 για την καθιέρωση θεώρησης ενιαίου τύπου, αποτελεί έγγραφο υψηλότερων προτύπων, αποτελεσματικότερο στην πάταξη της παραποίησης ή κάθε προσπάθειας πλαστογράφησης. Εξάλλου, πρέπει να ενθαρρυνθούν και οι τρίτες χώρες και να τους παρασχεθεί στήριξη να εντείνουν τις προσπάθειές τους ώστε να γίνουν ασφαλέστερα τα ταξιδιωτικά τους έγγραφα.

Η βελτίωση της ασφάλειας των θεωρήσεων αποτελεί μια διαρκώς εξελισσόμενη διαδικασία. Από την άποψη αυτή, πρέπει να αναπτυχθούν νέες και καινοτόμες λύσεις που θα οδηγήσουν σε περαιτέρω βελτιώσεις της ασφαλούς χρήσης των εγγράφων. Μία παράμετρος είναι η σαφής σύνδεση της ταυτότητας των προσώπων και της αυτοκόλλητης θεώρησης. Αυτή η διάσταση ελήφθη υπόψη στην πρόταση της Επιτροπής για την τροποποίηση του κανονισμού αριθ. 1683/95 της 9ης Οκτωβρίου 2001¹³ που προβλέπει την ενσωμάτωση στη θεώρηση ενιαίου τύπου φωτογραφίας που να ανταποκρίνεται σε υψηλά πρότυπα ασφαλείας. Πρόκειται για το πρώτο μόνο συγκεκριμένο βήμα προς τη θέσπιση περαιτέρω μέτρων υψηλής ασφάλειας που θα πρέπει να αναπτυχθούν με χρήση των νέων τεχνολογιών.

4.1.3. Δημιουργία κοινών διοικητικών διαρθρώσεων

Στα συμπεράσματα του Τάμπερε (σημείο 22) τονίζεται ότι "θα πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω η κοινή ενεργός πολιτική σχετικά με τις θεωρήσεις και τα πλαστά έγγραφα, μεταξύ άλλων με τη στενότερη συνεργασία μεταξύ των προξενείων της ΕΕ σε τρίτες χώρες και, όπου είναι απαραίτητο, με τη δημιουργία κοινών γραφείων έκδοσης θεωρήσεων ΕΕ."

¹² ΕΕ L 81, 1 της 21^{ης} Μαρτίου 2001.

¹³ COM (2001) 577 τελικό.

Ήδη διεξάγεται, τυπικά και άτυπα, ανταλλαγή πληροφοριών για τις πρακτικές έκδοσης θεωρήσεων και τις τάσεις που επικρατούν ως προς τις παραχαράξεις. Η χρήσιμη αυτή συνεργασία θα πρέπει να ενθαρρυνθεί περαιτέρω και να ενδυναμωθεί με αμοιβαία βοήθεια στην κατάρτιση του προσωπικού. Αποτελεί επίσης κοινή πρακτική σε διάφορους τόπους να εκπροσωπούνται κράτη μέλη σε χώρες όπου δεν υπάρχει αντιπροσωπία συγκεκριμένου κράτους μέλους.

Στο πλαίσιο αυτό, τίθεται κατά καιρούς η ιδέα **κοινών γραφείων έκδοσης θεωρήσεων**, αλλά δυστυχώς χωρίς συγκεκριμένα αποτελέσματα μέχρι στιγμής, λόγω πρακτικών, νομικών και οικονομικών δυσχερειών.

Ωστόσο, είναι προφανές ότι ένα από τα αναμενόμενα πλεονεκτήματα των κοινών γραφείων έκδοσης θεωρήσεων θα είναι η μείωση των εξόδων έκδοσης θεωρήσεων. Μια τέτοια προσέγγιση κατανομής του βάρους θα μπορούσε να παράσχει στα κράτη μέλη τα οικονομικά μέσα που χρειάζονται ώστε να βελτιωθεί ο τεχνικός εξοπλισμός που χρησιμοποιείται για την έκδοση θεωρήσεων (ανίχνευση παραποιημένων ή παραχαραγμένων εγγράφων, πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων απευθείας σύνδεσης για υποδείγματα ταξιδιωτικών εγγράφων, συνθήκες ασφαλούς φύλαξης κενών αυτοκόλλητων θεωρήσεων κλπ.). Επιπλέον, η κοινή χρησιμοποίηση προσωπικού θα σήμαινε επίσης ανακοίνωση των κοινών εμπειριών και της τεχνογνωσίας στον τομέα της αξιολόγησης του κινδύνου σε περιπτώσεις παράνομης μετανάστευσης ή ενδεχόμενων ατόμων που παραμένουν παρά τη λήξη της θεώρησής. Μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα, ένα ουσιαστικότερο θετικό αποτέλεσμα των κοινών γραφείων έκδοσης θεωρήσεων θα ήταν η πλέον ενιαία εφαρμογή των κοινών κανόνων και η μείωση της αναζήτησης καλύτερων όρων έκδοσης θεωρήσεων.

Η καθιέρωση κοινών γραφείων έκδοσης θεωρήσεων θα πρέπει να επιδιωχθεί, αρχίζοντας με ένα πιλοτικό σχέδιο σε κατάλληλη τοποθεσία. Για να παρακαμφθούν οι νομικές, οικονομικές, και σε ορισμένο βαθμό ψυχολογικές δυσχέρειες που μπορεί να προκύψουν, η Επιτροπή συνιστά μια σταδιακή προσέγγιση: να γίνει αρχή με τη χρήση κοινών κτιρίων και εγκαταστάσεων, στη συνέχεια να γίνει κοινή χρήση του τεχνικού εξοπλισμού, και τέλος να γίνει ανταλλαγή προσωπικού με σκοπό την καθιέρωση κοινών ομάδων.

4.1.4. *Η ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού συστήματος αναγνώρισης των θεωρήσεων*

Η δημιουργία κοινών διοικητικών διαρθρώσεων θα μπορούσε, από μόνη της, να αποτελέσει σημαντικό βήμα προς την εναρμόνιση των πολιτικών και των πρακτικών των κρατών μελών σχετικά με τις θεωρήσεις. Ωστόσο, εναλλακτική και συμπληρωματική προσέγγιση θα μπορούσε να ήταν η χρήση των δυνατοτήτων που προσφέρουν οι σύγχρονες τεχνολογίες επικοινωνίας και πληροφορικής.

Πραγματικά, η αυτοκόλλητη θεώρηση υψηλών προδιαγραφών δεν μπορεί να έχει πλήρη αντίκτυπο όταν δεν είναι αντίστοιχων προδιαγραφών το διαβατήριο επί του οποίου επικολλάται. Τα ασφαλή έγγραφα δεν έχουν καμία χρησιμότητα αν ο κάτοχός τους τα έχει κρύψει ή τα έχει πετάξει προκειμένου να συγκαλύψει την ταυτότητά του, τη διαδρομή που ακολούθησε ή την ημερομηνία λήξης της θεώρησής του. Εξάλλου, είναι πολύ δύσκολο να αναγνωριστεί και να επαληθευτεί η ταυτότητα καλής πίστωσης ταξιδιωτών με ισχύουσα θεώρηση αν αυτοί δεν φέρουν ταξιδιωτικά έγγραφα.

Υπό το πρίσμα της πρόληψης τρομοκρατικών ενεργειών, στα συμπεράσματα του Συμβουλίου ΔΕΥ της 20ής Σεπτεμβρίου καλείται η Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις για τη σύσταση συστήματος που θα χρησιμοποιηθεί για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με εκδιδόμενες θεωρήσεις. Προβληματισμοί και μελέτες σκοπιμότητας που θα εγκαινιάσουν θα εξετάσουν κατά πόσο ένα κοινό ηλεκτρονικό σύστημα απ' ευθείας σύνδεσης θα συνεπλήρωνε την ιδέα των ασφαλών εγγράφων ώστε να δημιουργηθεί ένας διπλός μηχανισμός αναγνώρισης που θα στηρίζεται στα ασφαλή έγγραφα και την αντίστοιχη βάση δεδομένων.

Ένα τέτοιο σύστημα θα περιλαμβάνει πληροφορίες, οι οποίες σήμερα συγκεντρώνονται ή απαιτούνται από τον υποψήφιο, όπως προσωπικά στοιχεία. Επί πλέον, θα μπορεί να λαμβάνεται και να αποθηκεύεται ηλεκτρονικά φωτογραφία του αιτούντος. Θα πρέπει επίσης να είναι δυνατή η σάρωση και η αποθήκευση των ταξιδιωτικών εγγράφων, γεγονός που θα έχει δύο κύρια πλεονεκτήματα. Κατ' αρχάς, θα μπορεί να επισημαίνεται εύκολα κάθε επακόλουθη μεταβολή του ταξιδιωτικού εγγράφου με σύγκριση του εγγράφου προς το ηλεκτρονικό πρωτότυπο. Κατά δεύτερο λόγο, η αποθηκευμένη εικόνα του ταξιδιωτικού εγγράφου θα μπορέσει να χρησιμοποιηθεί για την ταχεία απόκτηση νέων ταξιδιωτικών εγγράφων στην περίπτωση που το ενδιαφερόμενο άτομο είναι υποχρεωμένο να εγκαταλείψει τη χώρα αλλά προσπαθεί να συγκαλύψει την ταυτότητά του. Σε κάθε περίπτωση, η ανάπτυξη ενός τέτοιου συστήματος θα στηρίζεται σε σαφή προσδιορισμό των αναγκών και των στόχων καθώς και σε λεπτομερή αξιολόγηση των υφιστάμενων πρωτοβουλιών (συμπεριλαμβανομένων των δυνατοτήτων που ήδη προσφέρονται από το SIS και το VISION) και των πόρων που θα πρέπει να διατεθούν.

Η Επιτροπή προτείνει να αξιολογηθεί η σκοπιμότητα ενός ευρωπαϊκού συστήματος αναγνώρισης των θεωρήσεων προκειμένου να καθιερωθεί εγκαίρως ένα μέσο που θα εξασφαλίζει τη σωστή υποδοχή όταν πρόκειται για μικράς διάρκειας παραμονή και επιστροφή μετά τη λήξη της θεώρησης. Σε μετέπειτα στάδιο θα μπορούσε να προβλεφθεί δοκιμαστικά η δυνατότητα καθιέρωσης ενός τέτοιου συστήματος, αρχικά για ορισμένες χώρες ή περιοχές καταγωγής.

4.2. Ανταλλαγή πληροφοριών και ανάλυση

4.2.1. Στατιστικά στοιχεία

Αναγνωρίζεται ευρέως ότι το επίπεδο της παράνομης μετανάστευσης είναι σημαντικά υψηλό και δεν μπορεί να αγνοηθεί λόγω των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών επιπτώσεων που έχει στις χώρες προορισμού. Ωστόσο, εξ ορισμού, είναι αδύνατη η σαφής εικόνα της κλίμακας του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκτίμηση μόνο της κλίμακας της παράνομης μετανάστευσης μπορεί να προκύψει από τα υφιστάμενα στοιχεία που συνδέονται με το φαινόμενο, όπως σχετικά με την άρνηση εισόδου, τον εντοπισμό παρανόμων στα σύνορα ή στη χώρα, απόρριψη αιτήσεων για χορήγηση διεθνούς προστασίας, αιτήσεις για εθνικές διαδικασίες ρύθμισης και συνοδευόμενες ή αναγκαστικές επιστροφές.

Το Συμβούλιο του Μαΐου 2001 αποφάσισε να εισαγάγει μια δημόσια ετήσια έκθεση με στατιστική επισκόπηση και ανάλυση, με σκοπό τη συζήτηση των τάσεων ως προς τη χορήγηση ασύλου και τις μεταναστευτικές ροές καθώς και των σχετικών εξελίξεων των πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στην έκθεση αυτή θα μπορούσε

να συμπεριλαμβάνεται και τμήμα με την ανάλυση δεδομένων σχετικών με την παράνομη μετανάστευση.

Η Επιτροπή θα προωθήσει πρόγραμμα δράσης για την εφαρμογή της απόφασης του Συμβουλίου καθώς και άλλες ενέργειες με σκοπό τη βελτίωση της συλλογής δεδομένων για τη χορήγηση ασύλου και τη μετανάστευση, όπως καθορίζεται στο έγγραφο εργασίας της Επιτροπής του Απριλίου 2001¹⁴.

4.2.2. Συλλογή πληροφοριών, στοιχείων και ανάλυση

Εντούτοις, δεν αρκούν μόνο οι αριθμοί για την κατανόηση του φαινομένου και την προετοιμασία επιχειρησιακών αποφάσεων. Απαιτείται περαιτέρω λεπτομερής ανάλυση των αιτίων του, των μεθόδων εισόδου και των συνεπειών για τις κοινωνίες μας. Τα κράτη μέλη έχουν συγκεντρώσει σημαντικές πληροφορίες και έχουν αποκτήσει πείρα στον τομέα, αλλά η ευρωπαϊκή διάσταση του φαινομένου δεν έχει ακόμα ερευνηθεί επαρκώς. Αν και με τον καιρό έχουν συσταθεί επίσημα και ανεπίσημα δίκτυα για την ανταλλαγή πληροφοριών, απαιτείται περαιτέρω βελτίωση της ανταλλαγής στοιχείων και πληροφοριών σε ευρωπαϊκό επίπεδο ώστε να καταστεί δυνατή η ανάπτυξη επαρκών κοινών πολιτικών από την Κοινότητα.

Για να εδραιωθεί συνεχής ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών, ιδρύθηκε το Κέντρο πληροφόρησης, μελέτης και ανταλλαγών στον τομέα της διέλευσης των συνόρων και της μετανάστευσης (CIREFI)¹⁵. Επί σχεδόν μηνιαίας βάσης, εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη ανταλλάσσουν πληροφορίες, ειδικότερα σχετικά με τις τρέχουσες τάσεις των παράτυπων μεταναστευτικών ροών. Εντούτοις, θα μπορούσε να ενισχυθεί αυτή η μορφή συνεργασίας, που απαιτεί εντονότερη διασύνδεση μεταξύ των επιχειρησιακών υπηρεσιών των κρατών μελών, ιδίως στον τομέα της ανάλυσης.

Η Επιτροπή εξετάζει τη σύσταση ενός Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για τη Μετανάστευση, που θα μπορούσε να παρακολουθεί και να διεξάγει συγκριτική ανάλυση τόσο των νόμιμων όσο και των παράτυπων μεταναστευτικών ροών. Επίσης, η Επιτροπή υπογραμμίζει την ανάγκη περαιτέρω ανάπτυξης κατάλληλων δομών σε κοινοτικό επίπεδο ώστε να καταστεί δυνατή η πιο συντονισμένη δράση των φορέων επιβολής του νόμου των κρατών μελών.

4.2.3. Ανάπτυξη συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης

Με το ψήφισμα του Μαΐου 1999 στο Συμβούλιο καθιερώθηκε ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης για τη διαβίβαση πληροφοριών σχετικά με την παράνομη μετανάστευση και για τη διευκόλυνση των δικτύων μεσαζόντων. Στόχος ήταν να συσταθεί ένα πάγιο και διαρκές πλαίσιο επικοινωνίας ώστε να μπορούν τα κράτη μέλη να αναφέρουν αμέσως φαινόμενα παράνομης μετανάστευσης. Εντούτοις, το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης ευρίσκεται ακόμα σε υποτυπώδες στάδιο. Τα κυριότερα προβλήματά του είναι η ανεπαρκής χρήση του, η έλλειψη διάδοσης των

¹⁴ Βλ.. SEC (2001) 602, της 9^{ης} Απριλίου 2001.

¹⁵ Κέντρο πληροφόρησης, μελέτης και ανταλλαγών στον τομέα της διέλευσης των συνόρων και της μετανάστευσης EE C 274, της 19^{ης} Σεπτεμβρίου 1996, σ. 50.

πληροφοριών μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών στα κράτη μέλη και η ανεπαρκής τεχνική υποδομή του. Ως πρώτο βήμα, θα μπορούσε να γίνει περαιτέρω επεξεργασία κοινών κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις περιπτώσεις όπου θα μπορούσε να γίνει χρήση του συστήματος. Πάντως, το βασικό εμπόδιο φαίνεται ότι είναι η διοικητική και τεχνική υποδομή. Στις επιχειρησιακές υπηρεσίες πρέπει να δοθεί η ευκαιρία να παρέχουν και να λαμβάνουν πληροφορίες όσο το δυνατόν ευκολότερα, 7 ημέρες την εβδομάδα και 24 ώρες το εικοσιτετράωρο. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης θα πρέπει να αναπτυχθεί ως ασφαλής ιστιακός τόπος εσωτερικού δικτύου. Πρέπει να παραδεχτεί κανείς ότι η επιτυχία αυτής της προσέγγισης εξαρτάται πολύ από το κατά πόσο οι επιχειρησιακές υπηρεσίες θα έχουν δυνατότητα εύκολης πρόσβασης στο σύστημα.

Η Επιτροπή θα προωθήσει πρόταση σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής και διάδοσης ενός προωθημένου συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης.

4.3. Μέτρα πριν από τα σύνορα

4.3.1. Παροχή συμβουλών και στήριξης από υπαλλήλους συνδέσμου

Έχουν ήδη γίνει τα πρώτα βήματα για την ανάπτυξη του θεσμού των "υπαλλήλων συνδέσμου" σε χώρες διέλευσης και καταγωγής και για τον συντονισμό αυτών των προσπαθειών στα κράτη μέλη.¹⁶ Κατ' εφαρμογή των πορισμάτων, που εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο τον Νοέμβριο 2000 και τον Μάιο 2001, έχει συσφιγχθεί το δίκτυο των υπαλλήλων συνδέσμου των κρατών μελών, για παράδειγμα στη συνεργασία στο χώρο των δυτικών Βαλκανίων.

Στο μέλλον, η ΕΕ θα πρέπει να συνεχίσει τη δικτύωση των υπαλλήλων συνδέσμου στις μεταναστευτικές και αεροπορικές υπηρεσίες, ενθαρρύνοντας την επιθυμητή στενή συνεργασία. Πρέπει να εξασφαλιστεί η διαρκής ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των υπαλλήλων συνδέσμου στις μεταναστευτικές και αεροπορικές υπηρεσίες καθώς και των υπαλλήλων συνδέσμου στις αστυνομικές και άλλες ενημερωτικές υπηρεσίες των κρατών μελών. Πρέπει να διεξάγεται τακτικά από κοινού επιμόρφωσή τους βάσει καθηκόντων και αποστολών που έχουν οριστεί εκ των προτέρων, και θα πρέπει να υποβοηθηθεί η αμοιβαία στήριξη των υπαλλήλων συνδέσμου.

Θα πρέπει να γίνεται αποτελεσματικός συντονισμός των καθηκόντων, της κατάρτισης και της τοποθέτησης υπαλλήλων συνδέσμου. Επί πλέον, φαίνεται χρήσιμος ένας ειδικός συντονισμός στις περιοχές στόχους, για παράδειγμα προκειμένου να δημιουργηθούν επαφές με άλλους φορείς σε τοπικό επίπεδο.

4.3.2. Χρηματοδοτική ενίσχυση ενεργειών σε τρίτες χώρες

Κατά την εφαρμογή της μεθόδου των παραγόντων εν σειρά, είναι ουσιαστική η ενίσχυση των στοχοθετημένων μέτρων στις χώρες διέλευσης και καταγωγής.

¹⁶

Στο πλαίσιο του Σένγκεν οι ιδέες αυτές έχουν ήδη καθιερωθεί στον τομέα των συμβούλων εγγράφων και εξωτερικών συνόρων, βλ. SCH/Comex (98) 59 rev = EE L 239 της 22ας Σεπτεμβρίου 2000, σ. 308 και SCH/Comex (99) 7 Rev 2 = EE L 239 της 22ας Σεπτεμβρίου 2000, σ. 411.

Μερικές από αυτές τις μορφές βοήθειας είχαν ήδη επισημανθεί στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, ενόψει ειδικότερα της παροχής βοήθειας στις χώρες αυτές προκειμένου να ενισχυθεί η ικανότητά τους στην καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και στην αντιμετώπιση εκ μέρους τους των υποχρεώσεων επανεισδοχής (βλ. 4.8.). Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν στοχοθετημένα σχέδια μετανάστευσης και χορήγησης ασύλου στους εξής τομείς:

- Στήριξη της υποδομής για τους αιτούντες άσυλο,
- Ανάπτυξη διαρθρώσεων δημόσιας καταγραφής,
- Εκστρατείες ευαισθητοποίησης,
- Βελτίωση της ασφάλειας των εγγράφων,
- Χρησιμοποίηση υπαλλήλων συνδέσμου,
- Συναντήσεις εμπειρογνομόνων, κατάρτιση, σεμινάρια.

Όσον αφορά την ειδική κατάσταση στις χώρες διέλευσης, θα μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν τα εξής συμπληρωματικά στοιχεία:

- Στήριξη της επιστροφής των παράτυπων μεταναστών,
- Βελτίωση της διαχείρισης και του εξοπλισμού για τον έλεγχο των συνόρων.

Στηριζόμενη στα διδάγματα από την εφαρμογή των σχεδίων δράσης που ετοίμασε η ομάδα εργασίας υψηλού επιπέδου για την μετανάστευση και το άσυλο και ενέκρινε το Συμβούλιο, και προκειμένου να συμπληρωθούν εθνικές ενέργειες που διεξάγονται στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών για τη μετανάστευση, η Επιτροπή θα προτείνει ένα κατάλληλο νέο πρόγραμμα. Το πρόγραμμα αυτό θα μπορούσε να συμπληρώνει άλλα υφιστάμενα περιφερειακά προγράμματα, στα οποία, παρά το ευρύτερο πεδίο τους, τα θέματα μετανάστευσης αποτελούν επίσης μια από τις προτεραιότητες. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη γενικότερη συνοχή των εξωτερικών μας δράσεων.

4.3.3. Εκστρατείες συνειδητοποίησης

Στο σημείο 22 των συμπερασμάτων του Τάμπερε, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέφερε τις ενημερωτικές εκστρατείες στις χώρες προέλευσης ως ένα ακόμα μέσο επιρροής της παράτυπης μετανάστευσης. Η ιδέα των ενημερωτικών εκστρατειών θα πρέπει να ερμηνευθεί με την ευρύτερη έννοιά της. Θα μπορούσαν να εξεταστούν πρωτοβουλίες που αποβλέπουν στην ευαισθητοποίηση του κοινού εν γένει στα προβλήματα και τους κινδύνους που σχετίζονται με την παράνομη μετανάστευση, καθώς και συντονισμένες πρωτοβουλίες στοχοθετημένες προς συγκεκριμένες ομάδες όπως είναι οι άνεργοι, οι γυναίκες ή οι σπουδαστές. Οι πρωτοβουλίες θα μπορούσαν να κάνουν χρήση διαφόρων μέσων μεταφοράς μηνυμάτων, π.χ. σεμινάρια, στρογγυλές τράπεζες, τον έγγραφο τύπο, και ραδιοτηλεοπτικές εκπομπές.

Η προετοιμασία των ενημερωτικών εκστρατειών απαιτεί εξειδικευμένες λύσεις για την αντίστοιχη χώρα προέλευσης ή ακόμα και περιφέρεια. Η πολιτιστική διάσταση

αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο αυτού του τύπου των εκστρατειών. Για το λόγο αυτό, η εκπόνηση των ενημερωτικών εκστρατειών πρέπει να διεξάγεται προσεκτικά και με τρόπο που θα εξασφαλίζει το επιθυμητό αποτέλεσμα των εκστρατειών στην περιοχή και το κοινό που αποτελούν τον στόχο τους.

Η Επιτροπή θα προωθήσει την ιδέα των εκστρατειών ευαισθητοποίησης λαμβάνοντας επαρκώς υπόψη τις περιφερειακές και πολιτιστικές διαστάσεις, προκειμένου να δημιουργηθεί ένα αποτελεσματικό και συγκεκριμένο μέσο στις χώρες προέλευσης.

4.4. Διαχείριση των συνόρων: προς την ανάπτυξη ευρωπαϊκής μεθοριακής φρουράς

Οι υψηλών προδιαγραφών έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα αποτελούν σημαντική συμβολή στην πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης. Πρέπει να τονιστεί επίσης ότι η διαχείριση των συνόρων δεν εστιάζεται μόνο στην πλευρά της μετανάστευσης αλλά και σε άλλους στόχους: τελωνειακά θέματα, κυκλοφοριακή ασφάλεια, πρόληψη της εισόδου επικινδύνων ή παρανόμων εμπορευμάτων, αναγνώριση ατόμων καταζητούμενων για σύλληψη ή απέλαση μετά από αίτημα αρμόδιας δικαστικής αρχής, κλπ.

Όλα αυτά τα στοιχεία πρέπει να συμπεριληφθούν σε μια συνεκτική στρατηγική. Η δημιουργία μιας **ευρωπαϊκής μεθοριακής φρουράς** ως βασικό στοιχείο αυτής της στρατηγικής έχει ήδη τύχει σθεναράς πολιτικής στήριξης και ήδη διεξάγονται διερευνητικές εργασίες χρηματοδοτούμενες από το πρόγραμμα ODYSSEUS. Μετά από αυτό, μπορούν να γίνουν σύντομα τα πρώτα βήματα που θα αποτελέσουν τον πυρήνα μιας γενικότερης προσέγγισης αυτού του είδους.

4.4.1. Κοινό πρόγραμμα και κατάρτιση

Όπως τονίστηκε ήδη, οι μεθοριακοί έλεγχοι διεξάγονται σύμφωνα με ενιαίες αρχές επί κοινών προτύπων. Ωστόσο, πρέπει να αναπτυχθούν περαιτέρω αυτά τα στοιχεία. Βασικός παράγοντας για την ενίσχυση της ποιότητας της συνεργασίας θα μπορούσε να αποτελέσει η εκπόνηση εναρμονισμένου προγράμματος για τους υπαλλήλους της μεθοριακής φρουράς λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες των εθνικών προγραμμάτων κατάρτισης.

Άλλο μέτρο για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των αρχών μεθοριακού ελέγχου είναι η εναρμόνιση της κατάρτισης των υπαλλήλων της μεθοριακής φρουράς. Οι πρώτες απόπειρες έγιναν στην υπό εκκώλυση σχολή αστυνομίας (CEPOL). Ωστόσο, θα πρέπει να υπογραμμιστεί στο πλαίσιο αυτό, ότι πρέπει να γίνει σαφής διάκριση μεταξύ των θεμάτων που αφορούν τη μετανάστευση και αντίστοιχα τον μεθοριακό έλεγχο και εκείνων που αφορούν την αστυνομική συνεργασία. Τα θέματα μεθοριακών ελέγχων πρέπει να τυγχάνουν χειρισμού από ειδικευμένη υπηρεσία, γεγονός που απαιτεί συγκεκριμένη τεχνογνωσία. Η διαχείριση μιας επαγγελματικού επιπέδου μεθοριακής φρουράς απαιτεί σαφώς επικεντρωμένη εκπαίδευση και κατάρτιση. Επί πλέον, δεν πρέπει να λησμονούνται οι διαφορές ως προς το νομοθετικό πλαίσιο του κάθε κράτους.

Για τον λόγο αυτό, πρέπει να εξεταστεί κατά πόσο οι συγκεκριμένες ανάγκες θα ήταν καλύτερο να αντιμετωπιστούν με ένα μέσο ανεξάρτητο και αποκλειστικό,

στηριζόμενο σε ένα δίκτυο υφιστάμενων δυνατοτήτων κατάρτισης σε εθνικό επίπεδο, που θα προσφέρει κατάλληλες και στοχοθετημένες υπηρεσίες, όπως χάραξη προγράμματος, σεμινάρια, εργαστήρια, κλπ. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε στη συνέχεια να αποτελέσει την αρχική φάση της **σχολής ευρωπαϊκής μεθοριακής φρουράς**. Μια τέτοια σχολή θα μπορούσε να προσφέρει κατάρτιση στο προσωπικό χωρών διέλευσης που συνεργάζονται με οποιοδήποτε τρόπο εντός της Ένωσης.

4.4.2. *Μεθοριακοί έλεγχοι και παρακολούθηση των συνόρων από κοινές ομάδες*

Τα άρθρα 7 και 47 της σύμβασης Σένγκεν που συμπληρώνει τη συμφωνία του Σένγκεν ζητούν τη στενότερη συνεργασία στον τομέα των μεθοριακών ελέγχων. Η συνεργασία αυτή μπορεί να πάρει τη μορφή ανταλλαγής υπαλλήλων συνδέσμου. Με βάση διμερείς συμφωνίες ήδη γίνονται αμοιβαίες αποσπάσεις υπαλλήλων συνδέσμου, οι οποίοι μπορεί να τοποθετηθούν στις εκτελεστικές υπηρεσίες φύλαξης των εξωτερικών συνόρων. Οι υπάλληλοι αυτοί δεν εκτελούν καθήκοντα που συνδέονται με την κυριαρχία της χώρας αλλά παρέχουν συμβουλές και στήριξη στις αρμόδιες αρχές της φύλαξης των συνόρων. Πρέπει να εξεταστεί με ποιό τρόπο θα βελτιωθεί αυτού του τύπου η ανταλλαγή και θα εξελιχθεί περαιτέρω όχι μόνο με διμερή συνεργασία των κρατών μελών αλλά με συγκροτημένη κοινοτική προσέγγιση. Μεγάλη βοήθεια προς τον σκοπό αυτό μπορεί να προσφέρει η δυνατότητα παροχής στήριξης στην τεχνική συνεργασία που αναφέρεται στο σημείο 4.5.

Η Επιτροπή προτίθεται να αναπτύξει περαιτέρω αυτές τις προτάσεις σε ανακοίνωση για τη διαχείριση των ευρωπαϊκών συνόρων που θα δημοσιευθεί στο εγγύς μέλλον. Βασικό στοιχείο αυτής της γενικής προσέγγισης θα είναι η ανάπτυξη μιας επιχειρησιακής ιδέας που θα οδηγήσει μεσοπρόθεσμα στη ευρωπαϊκή μεθοριακή φρουρά.

4.5. **Βελτίωση της συνεργασίας και συντονισμός σε επιχειρησιακό επίπεδο**

Ως αποτέλεσμα των εντατικοποιημένων κοινών προσπάθειών, οι ενέργειες των κρατών μελών θα μπορούσαν να προσαρμοστούν και να συντονιστούν καλύτερα σε πολλές περιπτώσεις:

- Συντονισμός της χρησιμοποίησης υπαλλήλων συνδέσμου και εμπειρογνομόνων (βλ. 4.3.1.),
- Συντονιστική δράση των υπαλλήλων συνδέσμου και εμπειρογνομόνων καθώς και άλλων φορέων στον συγκεκριμένο χώρο (βλ. 4.3.1.),
- Δικτύωση και διασύνδεση των επιχειρησιακών υπηρεσιών στα κράτη μέλη (βλ. 4.4.2).

Μέχρι στιγμής έχουν αναληφθεί πολλές και πολύτιμες πρωτοβουλίες από μεμονωμένα κράτη μέλη ή έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου, συχνά με τη στήριξη κοινοτικής χρηματοδότησης μέσω του προγράμματος ODYSSEUS. Ωστόσο, έφθασε πλέον το πλήρωμα του χρόνου να απομακρυνθούμε από μια τέτοια τμηματική προσέγγιση και να επιτύχουμε συνοχή και συνέπεια.

Η Επιτροπή έχει λάβει δεόντως υπόψη αυτή την ανάγκη ενισχυμένης συνεργασίας κατά την προετοιμασία της πρότασής¹⁷ της για τη διάδοχη κατάσταση του προγράμματος ODYSSEUS, που έφθασε στο τέλος του. Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη η καθιέρωση **μόνιμης δυνατότητας στήριξης της τεχνικής συνεργασίας**, που θα μπορούσε να συμβάλει στην έναρξη, τη διαύλωση και τον συντονισμό συγκεκριμένων ενεργειών.

Στην παρούσα ανακοίνωση επισημαίνονται άλλα σημεία, όπου οι βελτιώσεις στο συντονισμό και τη συνεργασία θα είχαν ως προϋπόθεση τη δημιουργία νέων μέσων, για παράδειγμα όσον αφορά τη συγκέντρωση, ανάλυση και διάδοση πληροφοριών (βλ. σημείο 4.2), τη διαχείριση υφιστάμενων και μελλοντικών ηλεκτρονικών συστημάτων (βλ. σημεία 4.1.4 και 4.2.3) ή την κατάρτιση (βλ. σημείο 4.4.1). Αν το Συμβούλιο δεχθεί αυτές τις προτάσεις, η Επιτροπή, προκειμένου να αποφευχθεί η ασυντόνιστη εξάπλωση, θα συστήσει την σταδιακή, επαυξηντική προσέγγιση, στηριζόμενη στον διαρκή προβληματισμό της εξωτερικής ανάθεσης, που θα μπορούσε, μεσοπρόθεσμα, να οδηγήσει στη **σύσταση ενός ενιαίου οργανισμού τεχνικής στήριξης**. Ο οργανισμός αυτός θα μπορούσε να αναλάβει τις τρεις κύριες λειτουργίες της συλλογής και διάδοσης πληροφοριών (Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τη Μετανάστευση, Σύστημα Έγκαιρης Προειδοποίησης), του συντονισμού της διοικητικής συνεργασίας (κατάρτιση, ευρωπαϊκή σχολή μεθοριακής φρουράς, συντονισμός και σχεδιασμός επιχειρησιακής συνεργασίας) και διαχείριση των συστημάτων (SIS, Eurodac, Ευρωπαϊκό Σύστημα Αναγνώρισης Θεωρήσεων), με σκοπό τη γενικότερη διαχείριση της μετανάστευσης.

Ως διαδοχική κατάσταση στο πρόγραμμα ODYSSEUS, η Επιτροπή προτείνει ένα νέο πολυετές πρόγραμμα, το ARGO, που αποβλέπει στη στήριξη της αναγκαίας διοικητικής συνεργασίας για την κανονική εφαρμογή των πολιτικών και των μέσων που στηρίζονται στα άρθρα 62 και 63 της ΣΕΚ. Πολλοί από τους ανωτέρω στόχους θα ληφθούν υπόψη εντός αυτού του πλαισίου. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο καλείται να θεσπίσει τη νομική του βάση το ταχύτερο δυνατό.

Εξάλλου, θα πρέπει να εξεταστεί η σύσταση κατάλληλων διαρθρώσεων σε κοινοτικό επίπεδο για να εξασφαλιστεί συντονισμός και αποτελεσματικότητα κατά τη διεξαγωγή επιχειρησιακών ενεργειών που απορρέουν από την ενισχυμένη συνεργασία. Αυτό θα πρέπει να γίνει κατά συνεκτικό τρόπο, με βάση την κοινή αξιολόγηση των υφιστάμενων αναγκών και διαθέσιμων πόρων τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, αποφεύγοντας τις επαναλήψεις και τις επικαλύψεις ενεργειών.

4.6. Ο ενισχυμένος ρόλος της Ευρωπόλ

Η επισήμανση και η εξάρθρωση εγκληματικών δικτύων αποτελούν υψηλές προτεραιότητες στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Η ενέργεια αυτή προωθείται με την αστυνομική συνεργασία, στην οποία μπορεί να ενισχυθεί ο ρόλος της Ευρωπόλ.

Ο σκοπός του έργου της Ευρωπόλ στον τομέα της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης είναι, όπως και σε άλλους τομείς, να παράσχει στήριξη στα κράτη

¹⁷

Βλ. πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τη θέσπιση προγράμματος δράσης για διοικητική συνεργασία στους τομείς των εξωτερικών συνόρων, των θεωρήσεων, του ασύλου και της μετανάστευσης (ARGO) COM(2001) 567 τελικό.

μέλη για την πρόληψη, τη διεξαγωγή έρευνας και την ανάλυση των ενεχόμενων εγκληματικών ενεργειών. Η Ευρωπόλ προβλέπει στρατηγικές διαρθρώσεις που περιλαμβάνουν περιγραφική αλλά και προληπτική διάσταση και επιτρέπουν την ανάλογη εκτίμηση του κινδύνου και των απειλών. Η Ευρωπόλ παρέχει επιχειρησιακή στήριξη με πληροφορικά έντυπα και εργασίες ανάλυσης. Στηρίζει επίσης κοινές έρευνες και επιχειρήσεις. Οι κοινές επιχειρήσεις που έχουν ήδη διεξαχθεί έχουν οδηγήσει στην παρακολούθηση σύλληψης και καταδίκης πολλών υπόπτων.

Η επιχειρησιακή ομάδα αρχηγών αστυνομίας της ΕΕ κάλεσε την Ευρωπόλ να διοργανώσει συσκέψεις εμπειρογνομόνων, να εκπονήσει αξιολογήσεις απειλών και φακέλους αναλύσεων για τη λαθραία μεταφορά μεταναστών και την εμπορία ανθρώπων, και να αναφέρει τα πορίσματα στην ειδική ομάδα εργασίας. Προς τον σκοπό αυτό, η ειδική ομάδα εργασίας κάλεσε τα κράτη μέλη να παράσχουν στην Ευρωπόλ τις πληροφορίες που ζητούνται. Η Ευρωπόλ παρεκλήθη επίσης να συντάξει ένα έγγραφο στρατηγικής για την παράνομη μετανάστευση και την εμπορία ανθρώπων.

Για να ενισχυθεί ο ρόλος της Ευρωπόλ πρέπει να της δοθούν περισσότερες επιχειρησιακές εξουσίες που θα της παράσχουν τη δυνατότητα να συνεργάζεται με τις εθνικές αρχές για την πάταξη της εμπορίας ανθρώπων και της λαθρομεταφοράς τους, όπως κατέληξε η ειδική επιχειρησιακή ομάδα εργασίας αρχηγών αστυνομίας της ΕΕ τον Μάρτιο 2001.

Προς τον σκοπό αυτό, θα πρέπει να γίνει πλήρης χρήση του άρθρου 30 της ΣΕΚ και η Ευρωπόλ να έχει τη δυνατότητα κατά τρόπο νομικά δεσμευτικό:

- να διευκολύνει και να στηρίζει περαιτέρω την προετοιμασία, τον συντονισμό και τη διεξαγωγή ειδικών ερευνητικών ενεργειών των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και με εκπροσώπους της Ευρωπόλ σε υποστηρικτικό έργο,
- να ζητήσει από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών να διεξαγάγουν έρευνες σε συγκεκριμένες υποθέσεις και να αναπτύξει ειδική εμπειρογνωμοσύνη που θα θέσει στη διάθεση των κρατών μελών για να τα βοηθήσει στη διερεύνηση υποθέσεων εμπορίας ανθρώπων ή λαθρομεταφοράς τους,
- να συμβάλλει καθοριστικά στην ταξινόμηση και ανταλλαγή πληροφοριών από τους φορείς επιβολής του νόμου όσον αφορά εκθέσεις για ύποπτες οικονομικές συναλλαγές με σχέση προς την εμπορία ανθρώπων και τη λαθρομεταφορά τους. Η διαχειριστική μονάδα της Ευρωπόλ καλείται να εξετάσει τη σύναψη συμφωνιών με τις χώρες διέλευσης για να ενθαρρυνθεί η επιχειρησιακή ανταλλαγή πληροφοριών.

4.7. Νομοθεσία περί αλλοδαπών και ποινικό δίκαιο

Κλασσική προσέγγιση στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης είναι η θέσπιση κανονισμών στο πλαίσιο της νομοθεσίας περί αλλοδαπών, όπως ποινές για τους μεταφορείς ή μέτρα κατά της παράνομης απασχόλησης. Εν ολίγοις, όλοι οι κανονισμοί στο πλαίσιο της νομοθεσίας περί αλλοδαπών περιλαμβάνουν δέσμη μέτρων που έχουν εσωτερικής αλλά και εξωτερικής φύσεως προληπτική επίπτωση, αν εφαρμοστούν κανονικά.

Πολλά νομοθετικά και πρακτικά μέσα που θεσπίζει σταδιακά η ΕΕ σε στενά συνδεδεμένα θέματα όπως η αστυνομική και δικαστική συνεργασία, πρέπει επίσης να τεθούν σε λειτουργία κατά τρόπο συγκεκριμένο ώστε να εξευρεθεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την καταπολέμηση των λαθρομεταφορέων και των διακινητών ανθρώπων. Οι δικαστές συνδέσμου, όπου υπάρχουν, το ευρωπαϊκό δικαστικό δίκτυο, και κυρίως η Eurojust, θα πρέπει να ενισχύσουν τις δραστηριότητές τους για να επικεντρώσουν τη δράση τους σε αυτόν τον τύπο αδικήματος. Εξάλλου, η έγκριση της σύμβασης για αμοιβαία νομική βοήθεια, στις 29 Μαΐου 2000, και οι πρόσφατες εξελίξεις στο πρωτόκολλο της για την ενίσχυση της αμοιβαίας βοήθειας σε ποινικά θέματα, ειδικότερα στον χώρο της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, της νομιμοποίησης παρανόμων προσόδων από εγκληματικές ενέργειες και οικονομικό έγκλημα, θα αποτελέσουν σημαντικά μέσα για να βελτιωθεί η αποδοτικότητα της νομικής συνεργασίας στην καταπολέμηση της λαθρομεταφοράς και της εμπορίας ανθρώπων. Είναι απαραίτητο να επιμείνει κανείς στην ταχεία κύρωση της σύμβασης και αργότερα του πρωτοκόλλου της.

4.7.1. Λαθραία μεταφορά ανθρώπων

- Διάκριση μεταξύ της μεταφοράς λαθρομεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων

Οι εκφράσεις "μεταφορά λαθρομεταναστών" και "εμπορία" συχνά χρησιμοποιούνται ως συνώνυμα, αν και θα πρέπει να γίνει σαφής διάκριση λόγω των ουσιαστικών διαφορών. Κάτι τέτοιο είναι χρήσιμο και από την άποψη της επιβολής του νόμου. Διευκρίνιση των όρων και των ορισμών έγινε στο πλαίσιο της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά του διεθνικού οργανωμένου εγκλήματος και τα δύο πρόσθετα πρωτόκολλα για τη λαθραία μεταφορά και την εμπορία ανθρώπων, που υπεγράφη στο Παλέρμο στις 12-15 Δεκεμβρίου 2001.¹⁸

Οι ορισμοί αυτοί καθιστούν σαφές ότι η μεταφορά λαθρομεταναστών συνδέεται με τη στήριξη της παράνομης διέλευσης των συνόρων και την παράνομη είσοδο. Ως εκ τούτου, η μεταφορά λαθρομεταναστών ενέχει πάντοτε ένα διεθνικό στοιχείο. Κάτι τέτοιο όμως δεν είναι απαραίτητο και για την εμπορία, όπου βασικό στοιχείο είναι ο σκοπός της εκμετάλλευσης. Στην εμπορία συμπεριέχεται η πρόθεση εκμετάλλευσης ατόμου, κατ' αρχήν ανεξάρτητα από τον τρόπο με τον οποίο το θύμα ευρίσκεται στον τόπο όπου συμβαίνει η εκμετάλλευση. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει, σε περιπτώσεις διέλευσης συνόρων, νόμιμη ή παράνομη είσοδο στη χώρα προορισμού. Η παράνομη μετανάστευση μπορεί επίσης να καλύπτει μέρη της κατάστασης μεταφοράς λαθρομεταναστών, έχει όμως ευρύτερο πεδίο και μεγαλύτερη σχέση με τη γενικότερη παράνομη είσοδο και διαμονή προσώπων. Ως εκ τούτου, οι παράνομοι μετανάστες, εν τη ευρεία εννοία, δεν είναι απαραίτητα θύματα εμπορίας ανθρώπων.

¹⁸

Το άρθρο 3 του πρωτοκόλλου για τη μεταφορά λαθρομεταναστών δια ξηράς, θαλάσσης και αέρος ορίζει ότι μεταφορά λαθρομεταναστών σημαίνει την έναντι άμεσης ή έμμεσης οικονομικής ή άλλης υλικής ωφέλειας παροχή της δυνατότητας εισόδου στην επικράτεια κράτους σε άτομο που δεν είναι υπήκοος ή μόνιμος κάτοικός του.

Το άρθρο 3 του πρωτοκόλλου για την πρόληψη, καταστολή και τιμωρία της εμπορίας ανθρώπων ορίζει την εμπορία ανθρώπων ως τη στράτευση, μεταφορά, απόκρυψη ή παραλαβή ατόμων, μέσω απειλής ή χρήσης βίας ή άλλων μορφών εξαναγκασμού, μέσω απαγωγής, απάτης, εξαπάτησης, κατάχρησης εξουσίας ή ευάλωτης θέσης ή μέσω πληρωμής ή ωφελιμάτων για την εξασφάλιση της συμφωνίας ατόμου που ασκεί έλεγχο επί άλλου, με σκοπό την εκμετάλλευση.

- Μέτρα κατά της λαθραίας μεταφοράς ανθρώπων

Όσον αφορά το θέμα της μεταφοράς λαθρομεταναστών, το άρθρο 27 της συμφωνίας εφαρμογής του Σένγκεν ορίζει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη "υποχρεούνται να θεσμοθετήσουν τις αρμόζουσες κυρώσεις κατά οιοδήποτε ο οποίος για κερδοσκοπικούς λόγους βοηθά ή προσπαθεί να βοηθήσει ένα ξένο να εισέλθει ή να διαμείνει στο έδαφος ενός εκ των συμβαλλομένων μερών, κατά παράβαση της νομοθεσίας του μέρους αυτού της σχετικής με την είσοδο και διαμονή των ξένων".

Το Συμβούλιο κατέληξε πρόσφατα σε πολιτική συμφωνία σχετικά με οδηγία όπου ορίζεται η υποβοήθηση της παράνομης εισόδου η μετακίνηση και η παραμονή και πρόσθετη απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου για την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου για την καταστολή της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου και διαμονής.¹⁹

Με βάση τα πορίσματα αυτής της συμφωνίας, πρέπει να εκτιμηθεί κατά πόσο υφίσταται διαρκής ανάγκη να εναρμονιστούν περαιτέρω οι κανόνες για τη λαθραία μεταφορά προσώπων. Το ελάχιστο αποτέλεσμα θα πρέπει να είναι ένα δεσμευτικό πλαίσιο για τη δίωξη των μεσαζόντων στην παράνομη είσοδο, ή των ηθικών αυτουργών και των συνεργών. Αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει όχι μόνο κοινούς ορισμούς και βασικές απαιτήσεις ανώτατων ποινών αλλά και νέες ελάχιστες κυρώσεις για τις εμπλεκόμενες αξιόποινες πράξεις.

4.7.2. Εμπορία ανθρώπων

Όπως αναφέρεται στο σημείο 3.6, το Συμβούλιο κατέληξε σε πολιτική συμφωνία σχετικά με οδηγία-πλαίσιο όπου αντιμετωπίζονται οι πλευρές του ποινικού δικαίου σχετικά με την εμπορία ανθρώπων. Εξάλλου, στο χώρο των νομοθετικών μέτρων για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, είναι επίσης σημαντικό να τονιστεί ότι πρέπει να επικεντρωθεί η προσοχή στα θύματα. Ιδιαίτερα σχετική στο θέμα αυτό είναι η θέσπιση της συμφωνίας-πλαίσιο για το καθεστώς των θυμάτων σε ποινικές διαδικασίες, της 15ης Μαρτίου 2001. Σε αυτήν προβλέπονται μέτρα για τη διασφάλιση του δικαιώματος των θυμάτων στην πληροφορία και την προστασία σε συνάρτηση με την ποινική διαδικασία. Είναι εντούτοις εξίσου σημαντικό να διευκρινιστεί το καθεστώς των θυμάτων εμπορίας όσον αφορά το δικαίωμά τους σε διαμονή όταν είναι πρόθυμοι να συνεργαστούν στις ανακρίσεις κατά των ατόμων που τους εκμεταλλεύονται. Αφενός, μια τέτοια διευκρίνιση θα δημιουργούσε τη βάση για περισσότερο διαρθρωμένη βοήθεια και προστασία άμεσα επικεντρωμένη στην ατομική κατάσταση και τις ανάγκες των θυμάτων, και αφετέρου, στην ανάγκη επιβολής του νόμου και στη δικαστική εξουσία να δράσει αποτελεσματικά στις ανακρίσεις εις βάρος διακινητών.

Μετά την τελική έκδοση και την αξιολόγηση της εφαρμογής της απόφασης-πλαίσιο για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, πρέπει να αξιολογηθεί η ανάγκη περαιτέρω προσέγγισης των ελαχίστων κανόνων για τη στοιχειοθέτηση αξιόποινων

¹⁹

Εκκρεμεί ακόμη η θέσπιση λόγω διαδικαστικών δυσχερειών (κατάσταση στις αρχές Νοεμβρίου 2001). Τα κείμενα βασίζονται στην πρωτοβουλία για την καταστολή της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου και διαμονής και στη συμφωνία πλαίσιο για την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου προκειμένου για την πρόληψη των ιδίων πράξεων. ΕΕ C 253, της 4^{ης} Σεπτεμβρίου 2000., σ. 6.

πράξεων και τις ποινές στον τομέα, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη της αρχή της επικουρικότητας. Επί πλέον, η Επιτροπή θα υποβάλει νομοθετική πρόταση για άδεια βραχύχρονης διαμονής στα θύματα εμπορίας ανθρώπων που είναι πρόθυμα να συνεργαστούν στις ανακρίσεις και την ποινική διαδικασία εις βάρος των ατόμων που τα εκμεταλλεύονται.

4.7.3. Παράνομη απασχόληση

Σημαντικός αριθμός παράνομων μεταναστών εισέρχονται στη χώρα προορισμού νόμιμα, αλλά παραμένουν πέραν των ορίων της νόμιμης διαμονής λόγω της δυνατότητας συνέχισης της εργασίας τους. Από τη σύσταση του Συμβουλίου της 27ης Σεπτεμβρίου 1996 για την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών,²⁰ το Συμβούλιο δεν έχει επιληφθεί του ευαίσθητου θέματος της παράνομης μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών.²¹ Το 1998, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με την παράνομη εργασία, στην οποία τίθεται και το θέμα της παράνομης απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα.²² Με την ανακοίνωση αυτή υπήρχε η πρόθεση να εγκαινιαστεί στα κράτη μέλη και μεταξύ των κοινωνικών εταίρων μια συζήτηση για την πλέον κατάλληλη στρατηγική για την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας.

Φαίνεται σαφές ότι για να αντιμετωπιστεί στο σύνολό του το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης, θα πρέπει να επανέλθει στο πολιτικό προσκήνιο το θέμα της παράνομης απασχόλησης των παρανόμως διαμενόντων. Η ζήτηση παρανόμως εργαζομένων προέρχεται ιδιαίτερα από τους εργοδότες τους. Οι κυρώσεις για παράνομη απασχόληση θα πρέπει να εναρμονιστούν ώστε να εξαφανιστεί κάθε ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, πράγμα που αποτελεί πολύ βασική αρχή του κοινοτικού δικαίου. Σε αυτές περιλαμβάνονται ελάχιστες ποινικές κυρώσεις. Επί πλέον, πρέπει να μειωθούν τα οικονομικά οφέλη, όπως περιγράφεται πιο κάτω.

Η Επιτροπή θα εξετάσει περαιτέρω τη δυνατότητα υποβολής πρότασης οδηγίας για την απασχόληση παρανόμως διαμενόντων, η οποία θα επικεντρώνεται στις συγκεκριμένες απαιτήσεις που χρειάζονται για την αντιμετώπιση αυτού του θέματος.

4.7.4. Παράνομη μετανάστευση και οικονομικά πλεονεκτήματα

Η θέσπιση της απόφασης-πλαίσιο για τη νομιμοποίηση προσόδων από παράνομες δραστηριότητες, η επισήμανση, η εξιχνίαση, η δέσμευση, η κατάσχεση και η δήμευση των μέσων και των περιουσιακών στοιχείων από ποινικές πράξεις αποτελούν σημαντικό μέσο για την πρόληψη και την καταστολή της μεταφοράς λαθρομεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων.

Ως κοινή αρχή, θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην κατάσχεση κάθε οικονομικού κέρδους από εγκληματικές ενέργειες σχετικές με την παράνομη μετανάστευση. Για τον λόγο αυτό, πρέπει να θεσπιστούν και να εφαρμόζονται

²⁰ ΕΕ C 304, της 14^{ης} Οκτωβρίου 1996, σ.1.

²¹ Αλλά βλ. απόφαση του Συμβουλίου της 19^{ης} Ιανουαρίου 2001 περί κατευθυντηρίων γραμμών στις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών για το 2001, και τις κατευθυντήριες γραμμές απασχόλησης για το 2001, ΕΕ L 22 της 24^{ης} Ιανουαρίου 2001, σ. 18/23 περί πάταξης της μη δηλωμένης εργασίας γενικώς.

²² COM (1998) 219 τελικό.

επαρκώς κανονισμοί περί κατάσχεσης, όπου αυτό δεν έχει ήδη γίνει. Σε αυτούς θα περιλαμβάνονται διατάξεις για την ευθύνη των νομικών προσώπων που ενέχονται στις ενέργειες αυτές. Για παράδειγμα, κυρώσεις νομικών προσώπων θα μπορούσαν να είναι ο αποκλεισμός από δημόσιες παροχές ή η απαγόρευση άσκησης εμπορικής δραστηριότητας. Επί πλέον, στους διακινητές λαθρομεταφορείς ή κάθε πρόσωπο που φέρει ευθύνη πρέπει να καταλογίζονται πλήρως όλα τα σχετικά έξοδα επιστροφής, συμπεριλαμβανομένων και δαπανών κοινωνικής πρόνοιας και άλλες δημόσιες δαπάνες κατά τη διάρκεια της διαμονής των λαθρομεταναστών.

Οι εργοδότες παρανόμως εργαζομένων είναι αυτοί που δημιουργούν τη ζήτηση της παράνομης μετανάστευσης εργατικού δυναμικού. Ο παράγων έλξης προς παράνομη μετανάστευση θα ετίθετο υπό αμφισβήτηση αν είναι δυσχερής η εξεύρεση εργασίας και η απόκτηση χρήματος. Αυτός ο δεσμός αιτίας και αποτελέσματος αιτιολογεί τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων με σημαντικές οικονομικές συνέπειες. Τέτοιου είδους μέτρα θα συμβάλλουν επίσης και στην αποφυγή αθέμιτου ανταγωνισμού.

Εξάλλου, στους εργοδότες παρανόμως εργαζομένων θα μπορούσε να καταλογιστεί πλήρως το κόστος επιστροφής των επαναπατριζόμενων που εργάζονται παράνομα για αυτούς, συμπεριλαμβανομένων και των δαπανών της παραμονής τους μέχρι την επιστροφή τους, που επί του παρόντος καλύπτεται συνήθως από την κοινωνική πρόνοια ή άλλες πηγές. Θα μπορούσαν να καθιερωθούν οικονομικές ποινές για τους εργοδότες παρανόμως εργαζομένων προκειμένου να μειωθεί η οικονομική τους ωφέλεια από την παράνομη απασχόληση. Αυτές οι οικονομικές ποινές θα ήταν δυνατόν να εκτιμώνται βάσει του υπολογιζόμενου κέρδους που προκύπτει από την παράνομη απασχόληση. Τα έσοδα από αυτές τις ποινές θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για προγράμματα εκούσιου επαναπατρισμού, δημιουργώντας με αυτόν τον τρόπο μια προοπτική για τους επαναπατριζόμενους στη χώρα προέλευσής τους μετανάστες. Τα οικονομικά αυτά μέτρα θα μείωναν αισθητά το ενδιαφέρον προώθησης της παράνομης μετανάστευσης. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξασφαλίσουν ότι αυτού του είδους η "επιχείρηση" δεν είναι αποδοτική.

Σε επίπεδο ΕΕ, η Επιτροπή συνιστά να χρησιμοποιηθεί εντατικότερα το μέσο της δήμευσης των οικονομικών οφελών με σκοπό την εκπόνηση νομικού πλαισίου και κοινών κανόνων. Ως πρώτο και πλέον συγκεκριμένο βήμα θα πρέπει να θεσπιστεί δέσμη δεσμευτικών ελάχιστων κυρώσεων και κατάλογος προαιρετικών ποινών σχετικών με τα μέσα μεταφοράς και τις δαπάνες επιστροφής, και αυτό με βάση πρόταση που θα υποβάλει η Επιτροπή.

4.7.5. Η ευθύνη των μεταφορών

Οι μεταφορείς είναι σήμερα υπεύθυνοι για την επιστροφή αλλοδαπών στους οποίους δεν επιτρέπεται η είσοδος βάσει του άρθρου 26 της σύμβασης για την εφαρμογή της συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985. Επί πλέον, οι μεταφορείς υποχρεούνται να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε να βεβαιώνονται ότι ένας αλλοδαπός έχει στην κατοχή του ισχύοντα ταξιδιωτικά έγγραφα. Τον Ιούνιο 2001, το Συμβούλιο εξέδωσε οδηγία με την οποία συμπληρώνονται οι διατάξεις του άρθρου 26, στην οποία περιλαμβάνονται τρία προαιρετικά πρότυπα κυρώσεων στους μεταφορείς που δεν πληρούν τις υποχρεώσεις τους.

Ωστόσο, πρέπει να υπάρξει προβληματισμός για μελλοντικούς, περισσότερο εναρμονισμένους κανονισμούς σχετικά με την ευθύνη των μεταφορέων σε μια ενδεδειγμένη συζήτηση στην οποία θα συμμετάσχουν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Στις

τριμερείς αυτές συζητήσεις θα συμμετάσχουν τα κράτη μέλη, ο τομέας των μεταφορών και η Επιτροπή.

Με τις συζητήσεις αυτές θα διευκολυνθεί η αποκατάσταση ισορροπίας για την εξασφάλιση της αναγκαίας ευθύνης των μεταφορέων, κάνοντας αποδεκτή την ύπαρξη δυσχερειών για την άσκηση μέτρων ελέγχου. Στο πλαίσιο των συζητήσεων θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα διάφορα χαρακτηριστικά στοιχεία της κίνησης επιβατών και της μεταφοράς εμπορευμάτων. Επί πλέον, θα πρέπει να παρασχεθεί στήριξη στους μεταφορείς εμπορευμάτων με κατάρτιση και τεχνικές συμβουλές ώστε να μπορούν να πληρούν κανονικά τις ευθύνες τους.

4.8. Επανεισδοχή και πολιτική επαναπατρισμού

Μια κοινοτική πολιτική επαναπατρισμού θα πρέπει να στηρίζεται σε τρία στοιχεία: κοινές αρχές, κοινά πρότυπα και κοινά μέτρα. Σημαντικές κοινές αρχές είναι, για παράδειγμα, η προτεραιότητα στον εκούσιο επαναπατρισμό έναντι του αναγκαστικού επαναπατρισμού και η ενίσχυση της υποχρέωσης, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, να γίνονται δεκτοί προς επαναπατρισμό οι υπήκοοι της εμπλεκόμενης χώρας. Με βάση αυτού του είδους αρχές, θα μπορούσαν να αναπτυχθούν πρότυπα για την αποβολή από την επικράτεια, την κράτηση και την απέλαση. Άλλο θέμα για περαιτέρω εξέταση θα πρέπει να είναι οι επιπτώσεις παράνομης εισόδου και διαμονής όσον αφορά ατομικά τον κάθε παρανόμως διαμένοντα, συμπεριλαμβανόμενης και της σκοπιμότητας ελέγχων εξόδου.

Τα κοινά μέτρα θα πρέπει να καλύπτουν τη διοικητική συνεργασία των κρατών μελών. Για παράδειγμα, πρέπει να σημειωθεί ότι το ευρωπαϊκό σύστημα αναγνώρισης θεωρήσεων, όπως περιγράφεται πιο πάνω, αναμένεται ότι θα διευκολύνει σημαντικά τη διαδικασία επισήμανσης της ταυτότητας των παρανόμως διαμενόντων και την παροχή ταξιδιωτικών εγγράφων προς επαναπατρισμό. Με βάση την πείρα που έχει αποκτηθεί από την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες, θα μπορούσε επίσης να εκτιμηθεί κατά πόσον θα πρέπει να υπάρξει ειδικό χρηματοδοτικό μέσο διαθέσιμο για σκοπούς επαναπατρισμού, προκειμένου να δημιουργηθεί κίνητρο στα κράτη μέλη να ενισχύσουν τις προσπάθειές τους.

Χρειάζεται επίσης στενότερη συνεργασία σε θέματα διέλευσης και επανεισδοχής. Θα πρέπει να υπάρξει εξέλιξη στην ιδέα των συμφωνιών επανεισδοχής, που έχει επικυρωθεί στο σημείο 27 των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε. Ωστόσο, πριν από τη διαπραγμάτευση οποιασδήποτε συμφωνίας επανεισδοχής, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η κατάσταση των πολιτικών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη χώρα προέλευσης ή διέλευσης. Αφού συναφθούν και εφαρμοστούν οι πρώτες κοινοτικές συμφωνίες επανεισδοχής, τότε θα πρέπει να αξιολογηθούν και να εκτιμηθούν τα αποτελέσματά τους. Επί πλέον, πρέπει να συμπεριληφθούν ρήτρες επανεισδοχής σε όλες τις μελλοντικές κοινοτικές συμφωνίες σύνδεσης και συνεργασίας. Θα μπορούσε να προσφερθεί, όπου χρειάζεται, στοχοθετημένη τεχνική βοήθεια, ενδεχομένως στηριζόμενη από κοινοτική χρηματοδότηση. Η ΕΕ θα πρέπει επίσης να κάνει χρήση του πολιτικού της βάρους και να ενθαρρύνει τις τρίτες χώρες που εμφανίζουν κάποια απροθυμία στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους επανεισδοχής. Επί πλέον, και τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξετάσουν μεταξύ τους τη ρύθμιση των διαδικασιών επανεισδοχής. Το θέμα της διέλευσης είναι στενά συνδεδεμένο με την επανεισδοχή. Θα πρέπει να

συσταθούν κανόνες σε επίπεδο ΕΕ για τη διέλευση των επαναπατριζόμενων, καθώς και με τρίτες χώρες όπου είναι αναγκαίο.

Η πολιτική επαναπατρισμού αποτελεί επίσης αναπόσπαστο και ουσιαστικό τμήμα της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Λόγω του ανεξάρτητου χαρακτήρα της θα αποτελέσει αντικείμενο λεπτομερέστερου προβληματισμού σε πράσινο βιβλίο σχετικό με την κοινοτική πολιτική επαναπατρισμού. Η ευρεία διαπραγμάτευση των θεμάτων σε αυτό το έγγραφο θα αποτελέσουν τη βάση για την προετοιμασία εκ μέρους της Επιτροπής σχεδίου οδηγίας της Επιτροπής ή ελάχιστων προτύπων για τις διαδικασίες επαναπατρισμού.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Στο Τάμπερε, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Ένωση να αναπτύξει κοινές πολιτικές για τη χορήγηση ασύλου και τη μετανάστευση, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη συνεπούς ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα για να σταματήσει την παράνομη μετανάστευση και να πατάξει εκείνους που την οργανώνουν και διαπράττουν διεθνή εγκλήματα σχετικά με αυτήν. Οι έλεγχοι στα σύνορα πρέπει ιδιαίτερα να ανταποκρίνονται στις προκλήσεις της αποτελεσματικής πάταξης των εγκληματικών δικτύων, της αξιόπιστης δράσης κατά της τρομοκρατίας και της δημιουργίας αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών που έχουν καταργήσει τους μεθοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα. Ως εκ τούτου, η αποτελεσματική δράση για την πρόληψη και την πάταξη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων αποτελεί βασικό στοιχείο για την επιτυχή ολοκλήρωση του φιλόδοξου προγράμματος που χαράχτηκε από τα συμπεράσματα αυτά αλλά και από τη συνθήκη. Είναι επίσης καθοριστικό να αναπτυχθεί η αναγκαία εμπιστοσύνη και η στήριξη της κοινής γνώμης για ένα απόλυτα αναγκαίο κοινό καθεστώς χορήγησης ασύλου που να βασίζεται σε ύψιστης σημασίας ανθρωπιστικά πρότυπα, καθώς και μια πραγματική μεταναστευτική πολιτική, σύμφωνη με την παράδοση της φιλοξενίας και της αλληλεγγύης της Ευρώπης, λαμβάνοντας υπόψη τις νέες διαστάσεις του φαινομένου της μετανάστευσης σε παγκόσμιο επίπεδο και εξασφαλίζοντας την κανονική ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών στις κοινωνίες μας.

Η κοινωνία των πολιτών πρέπει επίσης να αναμιχθεί ενεργά στις προσπάθειες πρόληψης και καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Οι σχετικοί φορείς, όπως τα πολιτικά κόμματα, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, οι αντιπρόσωποι της βιομηχανίας και της οικονομίας καθώς και οι σχετικές μη κυβερνητικές οργανώσεις πρέπει να κάνουν εισακουστή τη φωνή τους για να αναπτυχθεί ευρέως αποδεκτή δέσμη μέτρων. Αυτή η ολοκληρωμένη μέθοδος θα πρέπει να εφαρμόζεται σε εθνικό και σε κοινοτικό επίπεδο στο πλαίσιο της ανοικτής μεθόδου συντονισμού που προτείνεται για την κοινοτική μεταναστευτική πολιτική.

Το Συμβούλιο καλείται να κυρώσει το σχέδιο δράσης, ει δυνατόν πριν από το τέλος του έτους, για να εξασφαλιστεί ταχεία ανάπτυξη, υποδεικνύοντας ποιες ενδεχόμενες ενέργειες πρέπει, κατά την άποψή του, να τύχουν κατά προτεραιότητα επεξεργασίας. Εξάλλου, η Επιτροπή θα λάβει υπόψη της τα κύρια στοιχεία αυτής της προσέγγισης κατά τη χάραξη των πρώτων κατευθυντήριων γραμμών που θα προταθούν στο Συμβούλιο μέχρι την έναρξη του 2002, προκειμένου να εγκαινιαστεί μια ανοικτή συντονισμένη πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης.