



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 7.5.2002  
COM(2002) 233 τελικό

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

**ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ  
ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

# ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

## ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

### I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

#### *Το πολιτικό και θεσμικό υπόβαθρο:*

1. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 2001 :

*«Η καλύτερη διαχείριση του ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης θα συμβάλει στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, των παράνομων μεταναστευτικών δικτύων και της εμπορίας ανθρώπων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζητεί από το Συμβούλιο και την Επιτροπή να καθορίσουν τους μηχανισμούς συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και να μελετήσουν τις συνθήκες υπό τις οποίες θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός ή κοινές υπηρεσίες ελέγχου των εξωτερικών συνόρων (...).»<sup>1</sup>*

Το συμπέρασμα αυτό του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου υπενθυμίζει ότι η συνεπής, αποτελεσματική και κοινή διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ένωσης θα ενισχύσει την ασφάλεια και την πεποίθηση των πολιτών ότι ζουν σε κοινό χώρο και έχουν κοινή μοίρα. Το συμπέρασμα αυτό εξασφαλίζει τη συνέχεια των δράσεων που αναλήφθηκαν για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, των δικτύων παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων<sup>2</sup>. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τονίζει επίσης με την ευκαιρία αυτή ότι τα διάφορα καθήκοντα που ασκούνται κατά τον έλεγχο και την επιτήρηση της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων είναι τελείως συμπληρωματικά, ενώ από τη θεσμική άποψη της Ένωσης ορισμένα από τα καθήκοντα αυτά είναι καταναμεμένα μεταξύ του πρώτου και του τρίτου πυλώνα.

Δεν υπάρχει π.χ. αμφιβολία ότι η διέλευση των εξωτερικών συνόρων από τα πρόσωπα είναι θέμα διεπόμενο από το κοινοτικό δίκαιο στον τίτλο IV της ΣΕΚ. Ούτε υπάρχει αμφιβολία ότι η σύλληψη καταζητούμενου προσώπου ή η ανάκριση προσώπου που απειλεί τη δημόσια τάξη είναι θέματα υπαγόμενα στον τρίτο πυλώνα. Ωστόσο, στην πράξη οι αρχές ελέγχου των εξωτερικών συνόρων μπορεί να αναγκαστούν να ασκήσουν ταυτόχρονα αυτά τα δύο καθήκοντα : ο έλεγχος εισόδου στο έδαφος αρχίζει πάντοτε με τον έλεγχο των διαβατηρίων και θεωρήσεων, καθήκοντα που καθορίζονται από το κοινοτικό δίκαιο, αλλά ο έλεγχος εισόδου μπορεί να οδηγήσει στην άσκηση καθήκοντος αστυνομικής ή δικαστικής φύσης αν αποδειχθεί ότι το πρόσωπο καταζητείται ή αποτελεί απειλή για την ασφάλεια.

2. Οι δυνατότητες που δημιουργήθηκαν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, τη συνθήκη του Μάαστριχτ και το «εργαστήριο του Σένγκεν» οδήγησαν στη συνθήκη του Άμστερνταμ και τα πρωτόκολλα που προσαρτώνται σε αυτή. Την 1η Μαΐου 1999, τα νομικά επιτεύγματα και η επιχειρησιακή πείρα από το κεκτημένο του Σένγκεν ενσωματώθηκαν στο θεσμικό πλαίσιο

---

<sup>1</sup> Συμπέρασμα αριθ. 42 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 2001.

<sup>2</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής για την παράνομη μετανάστευση (COM)(2001) 672 της 15ης Νοεμβρίου 2001 και ομιλία του Προέδρου κ. Prodi ενώπιον του Κολεγίου της Ευρώπης στην Μπρύξ τον Νοέμβριο του 2001.

της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι ουσιώδεις διατάξεις αυτού του κεκτημένου που αφορούν τη διέλευση προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα ενσωματώθηκαν στον τίτλο IV της ΣΕΚ, ενώ άλλες διατάξεις που αφορούν τα αντισταθμιστικά μέτρα στον τομέα της ασφάλειας ενσωματώθηκαν στον τίτλο VI της ΣΕΕ. Τα μέτρα αυτά, είτε πρόκειται για μέτρα ασφάλειας του πρώτου πυλώνα, όπως η ενίσχυση των ελέγχων στα κοινά εξωτερικά σύνορα<sup>3</sup>, είτε για μέτρα ασφάλειας του τρίτου πυλώνα, όπως η αστυνομική και δικαστική συνεργασία εντός του χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας<sup>4</sup>, είναι συμπληρωματικά και πρέπει να αναπτυχθούν μαζί. Αυτός είναι ο σκοπός του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που θεσπίστηκε με τη συνθήκη του Άμστερνταμ.

Το νομοθετικό και επιχειρησιακό κεκτημένο του Σένγκεν, που ενσωματώθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν τροποποιήθηκε ούτε μεταβλήθηκε αλλά απλώς απέκτησε νέες νομικές βάσεις<sup>5</sup>. Αυτό σημαίνει συγκεκριμένα ότι :

- οι διατάξεις του κεκτημένου έχουν σήμερα τη νομική και θεσμική ισχύ που τους χορηγήθηκε από τη νέα νομική βάση του τίτλου IV της ΣΕΚ ή του τίτλου VI της ΣΕΕ·
- η κατανομή του κεκτημένου Σένγκεν μεταξύ του τίτλου IV της ΣΕΚ και του τίτλου VI της ΣΕΕ καθορίζει τις απαιτούμενες θεσμικές διαδικασίες για την τροποποίηση ή την ανάπτυξη του κεκτημένου· όμως αυτή η κατανομή δεν προδικάζει ούτε το είδος, ούτε το καθεστώς, ούτε την οργάνωση των εθνικών δυνάμεων που κάθε κράτος μέλος διορίζει για την εφαρμογή των διατάξεων του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των ελέγχων των εξωτερικών συνόρων.

Προς άρση των παρεξηγήσεων που εξακολουθούν να υφίστανται μερικές φορές, πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ των εννοιών αφενός της πηγής των νομικών κανόνων και αφετέρου της οργάνωσης της εργασίας των σχετικών εθνικών αρχών.

3. Το ισχύον κεκτημένο της Ένωσης στον τομέα των εξωτερικών συνόρων αναπτύχθηκε σημαντικά στο πλαίσιο του Σένγκεν και βάσει του τίτλου IV της ΣΕΚ. Αναπτύσσοντας συνολική στρατηγική για τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, πρέπει να σημειωθεί ότι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεν συμμετέχουν αυτομάτως στο κεκτημένο του Σένγκεν ούτε στον τίτλο IV, και ότι επιτρέπεται να διατηρούν τους ελέγχους στα πρόσωπα που εισέρχονται στο έδαφός τους από τα άλλα κράτη μέλη. Αντίστοιχα, τα άλλα κράτη μέλη επιτρέπεται να διατηρούν τους ελέγχους στα πρόσωπα που εισέρχονται στο έδαφός τους "από το Ηνωμένο Βασίλειο ή από άλλα εδάφη για τις εξωτερικές σχέσεις των οποίων είναι υπεύθυνο", καθώς και στα πρόσωπα που εισέρχονται από την Ιρλανδία.

Αυτά τα δύο κράτη μέλη συμμετέχουν ωστόσο σε κάθε συνεργασία του τίτλου VI της ΣΕΕ και επέλεξαν σήμερα να συμμετέχουν στις πτυχές αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας του κεκτημένου Σένγκεν, συμπεριλαμβανομένων και ορισμένων μέτρων καταπολέμησης της

---

<sup>3</sup> Βάσει του τίτλου IV της ΣΕΚ και ιδίως του άρθρου 62.

<sup>4</sup> Το άρθρο 61 της ΣΕΚ αναφέρεται σε «μέτρα στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας (...) σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση». Επιπλέον, το άρθρο 29 της ΣΕΕ προβλέπει «υψηλό επίπεδο προστασίας εντός ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» μέσω της «στενότερης συνεργασίας μεταξύ αστυνομικών δυνάμεων, τελωνειακών και άλλων αρμοδίων αρχών στα κράτη μέλη (...)».

<sup>5</sup> Η Απόφαση του Συμβουλίου 1999/435/ΕΚ της 20ης Μαΐου 1999 για τον ορισμό του κεκτημένου του Σένγκεν (δημοσίευση στην ΕΕ L 176 της 10ης Ιουλίου 1999, σσ. 1 έως 16), καταγράφει όλες τις ισχύουσες διατάξεις που θεωρούνται ότι εντάσσονται νομικά στο κεκτημένο του Σένγκεν.

Η Απόφαση του Συμβουλίου 1999/436/ΕΚ της 20ης Μαΐου 1999 καθορίζει, δυνάμει των ιδίων διατάξεων της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τη νομική βάση για κάθε διάταξη ή απόφαση που συνιστά το κεκτημένο του Σένγκεν (δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 176 της 10ής Ιουλίου 1999, σσ. 17 έως 30).

παράνομης μετανάστευσης. Αυτά τα δύο κράτη μέλη θέλησαν επίσης να συμμετάσχουν στον τομέα αυτό στις δράσεις της Κοινότητας βάσει του τίτλου IV, όπως η ευθύνη των μεταφορέων, η δράση κατά της διευκόλυνσης της παράνομης εισόδου, διέλευσης ή διαμονής στο έδαφος, οι συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτες χώρες και τα μέτρα για την ενίσχυση της ασφάλειας των θεωρήσεων.

Παρά την ιδιαίτερη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, γίνεται δεκτό ότι η δράση για την ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης είναι προς το συμφέρον και των 15 κρατών μελών. Τα ευάλωτα σύνορα, η ανάγκη ανάπτυξης υποδομών στις υποψήφιες για προσχώρηση χώρες και στις τρίτες χώρες για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης καθώς και οι κίνδυνοι του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας έχουν επιπτώσεις σε όλα τα κράτη μέλη, είτε αυτά εφαρμόζουν το σύνολο του κεκτημένου του Σένγκεν είτε όχι. Στο θέμα αυτό, πρέπει να δοθεί έμφαση στην επιχειρησιακή συνεργασία, που δεν απαιτεί σε πρώτη φάση τυπική νομική βάση, σε τομείς όπως η ανίχνευση της πλαστογράφησης εγγράφων και η ενίσχυση των αρχών στις τρίτες χώρες. Σε αυτό μπορεί να είναι επωφελής η εμπειρία και η συμβολή όλων των κρατών μελών.

#### **Οι προκλήσεις:**

4. Η ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί ουσιώδες θέμα για τους ευρωπαίους πολίτες. Μερικές φορές, τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μοιάζουν ακόμα να αποτελούν, δίκαια ή άδικα, τον αδύναμο κρίκο που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο το επίπεδο της εσωτερικής ασφάλειας των κρατών μελών, ιδίως σε ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει ήδη ακριβές κοινοτικό κεκτημένο στον τομέα των εξωτερικών συνόρων, αλλά η κύρια δυσχέρεια που υπάρχει είναι η δυνατότητα διοργάνωσης μεταξύ των κρατών μελών όλων των επιχειρησιακών συνεργιών που θα επέτρεπαν καλύτερα συντονισμένες ενέργειες και επομένως πιο ομοιογενές επίπεδο ασφάλειας σε όλα τα εξωτερικά σύνορα. Επιπλέον, με την προοπτική της διεύρυνσης, οι πολίτες υπενθυμίζουν ότι είναι αναγκαίο να διατηρηθεί, και μάλιστα να αυξηθεί, το επίπεδο εσωτερικής ασφάλειας της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έναντι της διαφοροποίησης των απειλών που επηρεάζουν αδιακρίτως τη διέλευση των προσώπων ή των εμπορευμάτων από τα εξωτερικά σύνορα, είναι δυνατή η επίτευξη συνεργιών, μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας και καλύτερης κατανομής των πόρων χάρη σε μια διαχείριση χωρίς στεγανά εκ μέρους των εθνικών υπηρεσιών με παράλληλο σεβασμό της θεσμικής και γεωγραφικής πραγματικότητας.

Οι νέες προκλήσεις στην εσωτερική ασφάλεια πιέζουν την Ευρωπαϊκή Ένωση που βρίσκεται σε στάδιο διεύρυνσης να αντιμετωπίσει τα εξωτερικά σύνορα ως θέμα προτεραιότητας. Στην πράξη, πρέπει να πληρωθούν τέσσερις μείζονες απαιτήσεις :

- η διασφάλιση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών που έχουν καταργήσει τους ελέγχους προσώπων και εμπορευμάτων<sup>6</sup> στα εσωτερικά τους σύνορα και η συνεπαγόμενη διευκόλυνση της κυκλοφορίας των προσώπων·
- η αύξηση της αποτελεσματικότητας στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, με παράλληλη τήρηση των αρχών που διέπουν το δικαίωμα ασύλου, στην καταπολέμηση της

---

<sup>6</sup> Το κοινοτικό τελωνειακό έδαφος καλύπτει το έδαφος όλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ιδίως καλύπτει ορισμένες εξόχως απόκεντρες περιοχές του εδάφους των κρατών μελών που αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν, σύμφωνα με το άρθρο 138 της Σύμβασης του Σένγκεν και τις δηλώσεις που έγιναν κατά την υπογραφή της συνθήκης του Άμστερνταμ. Αντίθετα, το κοινοτικό τελωνειακό έδαφος δεν καλύπτει την Νορβηγία και την Ισλανδία ούτε ορισμένα απόκεντρα ή αυτόνομα εδάφη που περιλαμβάνονταν στη Σκανδιναβική Ένωση διαβατηρίων και τα οποία εξακολουθούν να καλύπτονται ρητά για την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν.

εμπορίας ανθρώπων και της κάθε μορφής παράνομης διακίνησης που συνδέεται με το οργανωμένο έγκλημα και τα ναρκωτικά·

- ο εφοδιασμός με τα μέσα καταπολέμησης όλων των μορφών εσωτερικών και εξωτερικών απειλών που εκτοξεύει η τρομοκρατία κατά των κρατών μελών και της ασφάλειας των προσώπων·

-η εγγύηση υψηλού επιπέδου ασφάλειας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη διεύρυνσή της, ειδικότερα μετά τη χορήγηση άδειας στα νέα κράτη μέλη για την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν<sup>7</sup>, γεγονός που θα έχει ως συνέπεια να αυξηθούν σημαντικά τα χερσαία εξωτερικά σύνορα σε ένα συχνά δυσκολότερο περιφερειακό περιβάλλον.

Υπενθυμίζεται εδώ ότι η θέση σε εφαρμογή του κεκτημένου Σένγκεν θα γίνει σε δύο χωριστά στάδια για τα νέα κράτη μέλη, όπως συνέβη στο παρελθόν για όλα τα άλλα κράτη μέλη<sup>8</sup>: η προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν σημαίνει αυτομάτως ότι επιτρέπεται σε ένα νέο κράτος μέλος να εφαρμόσει το σύνολο του κεκτημένου Σένγκεν, διότι χρειάζεται ειδική απόφαση του Συμβουλίου για το σκοπό αυτό, μετά τη διαπίστωση ότι το εν λόγω κράτος μέλος επέτυχε ιδίως τον απαιτούμενο βαθμό ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων του. Οι υποψήφιοι για προσχώρηση χώρες προετοιμάζουν σοβαρά εδώ και πολλά έτη την συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του κεκτημένου στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων. Για το σκοπό αυτό λαμβάνουν πολύ σημαντικές χρηματοδοτήσεις και επωφελούνται από την εμπειρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η προσαρμογή του θεσμικού και νομικού συστήματός τους, όπως και ο εκσυγχρονισμός των υποδομών και του εξοπλισμού για τη διαχείριση των συνόρων των υποψηφίων χωρών σημειώνουν ενθαρρυντική πρόοδο.

Υπενθυμίζεται επίσης εδώ ότι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα δεν θα αυξήσει μόνο την εσωτερική ασφάλεια των κρατών μελών, αλλά θα επιταχύνει και την κυκλοφορία των προσώπων, των αγαθών και των εμπορευμάτων μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και τρίτων χωρών. Έτσι θα ευνοηθούν οι οικονομικές και πολιτιστικές συναλλαγές, ιδίως με τις γεωγραφικά πλησιέστερες τρίτες χώρες, γεγονός που θα εξυπηρετήσει το αμοιβαίο συμφέρον.

5. Τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης αποτελούν επίσης ένα τόπο όπου επιβεβαιώνεται η κοινή ταυτότητα εσωτερικής ασφάλειας. Η έλλειψη κοινού οράματος και πολιτικής που να εκδηλώνονται σαφώς όσον αφορά τα εξωτερικά σύνορα συνεπάγεται μεγάλους πολιτικούς και στρατηγικούς κινδύνους. Οι εν λόγω κίνδυνοι θα μπορούσαν αργότερα να εμποδίσουν την έκφραση βιώσιμης πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων. Μπορούν να υπογραμμισθούν διάφορα είδη αδυναμιών :

---

<sup>7</sup> Το άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει ότι «το κεκτημένο του Σένγκεν και περαιτέρω μέτρα τα οποία λαμβάνονται από τα όργανα εντός του πεδίου ισχύος του, θεωρούνται κεκτημένο το οποίο πρέπει να γίνει πλήρως αποδεκτό από όλα τα υποψήφια για προσχώρηση κράτη». Ωστόσο, το κεκτημένο του Σένγκεν δεν θα εφαρμοστεί στα νέα κράτη μέλη αμέσως μετά την προσχώρησή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σε αντίθεση με το τελωνειακό κοινοτικό κεκτημένο.

<sup>8</sup> Μεταξύ των πιο πρόσφατων παραδειγμάτων που μπορούν να συγκριθούν περισσότερο με την κατάσταση των σημερινών υποψηφίων χωρών συγκαταλέγονται ιδίως η Αυστρία, η Φινλανδία και η Σουηδία που έγιναν μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης την 1η Ιανουαρίου 1995. Η Αυστρία προσχώρησε στη Σύμβαση του Σένγκεν στις 28 Απριλίου 1996 αλλά έλαβε την άδεια να εφαρμόσει πλήρως το κεκτημένο Σένγκεν μόλις την 31η Μαρτίου 1998. Η Φινλανδία και η Σουηδία προσχώρησαν στη Σύμβαση του Σένγκεν στις 19 Δεκεμβρίου 1996 αλλά έλαβαν την άδεια να εφαρμόσουν πλήρως το κεκτημένο Σένγκεν μόλις την 26η Μαρτίου 2001.

- Διαχείριση των εξωτερικών συνόρων με καθαρά εθνικό χαρακτήρα ή με συμφωνίες μεταξύ όμορων χωρών : αυτό το σενάριο δεν ευνοεί την ανάπτυξη της αμοιβαίας εμπιστοσύνης που είναι απαραίτητη για τη διατήρηση της κατάρτησης των ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα.

- Αδυναμία διάθεσης ενός διαρθρωμένου, προβλέψιμου πλαισίου προϋπολογισμού που θα εγγυάται τη συνέχεια της δράσης : αποτελεί ένα από τους όρους ώστε να μπορέσει η Ευρωπαϊκή Ένωση να επιτύχει στόχους περισσότερο φιλόδοξους από την απλή διαδοχή συγκεκριμένων ενεργειών. Η πρόκληση αυτή αφορά την ικανότητα των κρατών μελών και της Ένωσης να εφαρμόσουν την ισομερή κατανομή του οικονομικού βάρους και την ικανότητα υλοποίησης νέων συνεργιών που θα δημιουργήσουν οικονομίες κλίμακας και μέσων.

- Η αδυναμία αντιμετώπισης με ενιαίο τρόπο της εξωτερικής διάστασης της πολιτικής ελέγχου και επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων : η ικανότητα της Ένωσης να επιβεβαιώσει την πολιτική της διακυβεύεται κατά τη διάρκεια διαπραγματεύσεων ή συζητήσεων με τρίτες χώρες ή κατά τη διάρκεια τεχνικών εργασιών στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών στους τομείς που αφορούν άμεσα ή έμμεσα τους ελέγχους των συνόρων.

### **Οι στόχοι:**

6. Μία από τις φιλοδοξίες της παρούσας ανακοίνωσης είναι να προτείνει μηχανισμούς εργασίας και συνεργασίας στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θα επιτρέψουν στους διενεργούντες τους ελέγχους των εξωτερικών συνόρων να συγκεντρωθούν γύρω από το ίδιο τραπέζι για να συντονίσουν τις επιχειρησιακές δράσεις τους στο πλαίσιο ολοκληρωμένης στρατηγικής που θα λαμβάνει σταδιακά υπόψη τον πολυδιάστατο χαρακτήρα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Σκοπός είναι να επιτευχθεί συνεκτικό πλαίσιο για κοινή δράση μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Η παρούσα ανακοίνωση επικεντρώνεται στα πρόσωπα και στηρίζεται συνεπώς στο κεκτημένο Σένγκεν που αποτελεί σήμερα την μόνη πραγματικότητα κοινοτικού δικαίου στον τομέα αυτό. Οι προσανατολισμοί και τα μέτρα που προτείνονται στην ανακοίνωση έχουν δυναμικό χαρακτήρα ως προς το χρόνο. Επινοήθηκαν για να εφαρμοστούν σε πρώτη φάση ως εξέλιξη του κεκτημένου Σένγκεν, στο πλαίσιο των συνθηκών με την παρούσα μορφή τους. Δεν επιδιώκεται η απάρνηση της θεσμικής πραγματικότητας των τριών πυλώνων της Ένωσης που είναι αναπόφευκτη για τη δημιουργία κανόνων δικαίου. Επιδιώκεται προπαντός η δρομολόγηση δυναμικής επιχειρησιακών δράσεων που θα ξεκινήσει από τη διάσταση Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις των εξωτερικών συνόρων. Κατά την πορεία εξέλιξης αυτής της δυναμικής θα αποκαλυφθούν αναμφίβολα νέες θεσμικές ανάγκες για τις οποίες πιθανώς θα πρέπει να ενδιαφερθεί η Συνέλευση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πάντως, και για να συμπληρωθεί ο προβληματισμός σχετικά με τα εξωτερικά σύνορα στο ισχύον πλαίσιο, η παρούσα ανακοίνωση θα ακολουθηθεί από δεύτερη ανακοίνωση επικεντρωμένη στα εμπορεύματα και τα αγαθά κάθε είδους. Οι δύο αυτές ανακοινώσεις, βασιζόμενες σε διαφορετικές εμπειρίες, θα πρέπει να συμβάλουν από κοινού στη συνολική στρατηγική που αποβλέπει στην αυξημένη αποτελεσματικότητα της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

Επιπλέον, η διεύρυνση θα δημιουργήσει νέες προκλήσεις για την προστασία των εξωτερικών συνόρων. Τα μελλοντικά κράτη μέλη θα καταστούν σε μεγάλο βαθμό υπεύθυνα για την εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης, ενώ θα βρίσκονται ακόμη υπό την επήρεια της διαδικασίας οικονομικής και κοινωνικής μετάβασης. Η διαχείριση αυτών των μελλοντικών εξωτερικών συνόρων θα διαδραματίσει αποφασιστικό ρόλο για τις προοπτικές ανάπτυξης των σχέσεων της Ένωσης με τους μελλοντικούς γείτονές της, π.χ. με τη Λευκορωσία και την Ουκρανία. Συνεπώς, πρέπει να θεσπιστεί συνεκτική προσέγγιση σε στενή συνεργασία με τα μελλοντικά κράτη μέλη, στη συνέχεια των δράσεων που ασκεί εδώ και πολλά έτη η Ευρωπαϊκή Ένωση.

7. Η παρούσα ανακοίνωση ξεκινά με μια διαπίστωση (Μέρος II), στην οποία περιγράφεται το κοινοτικό κεκτημένο και οι υφιστάμενες επιχειρησιακές πρακτικές, με τρόπο ώστε να διαγνωσθούν οι ανάγκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην πορεία της διεύρυνσης. Με βάση αυτή τη διάγνωση, η ανακοίνωση αυτή προτείνει (Μέρος III) την ανάπτυξη κοινής πολιτικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την ενσωμάτωση των συνιστωσών που θεωρούνται αλληλένδετες.

## **II. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΗ : ΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΔΙΕΛΕΥΣΗΣ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΣΤΕΡΕΙΤΑΙ ΑΚΟΜΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ.**

Κατ' αρχήν είναι απαραίτητη η σύντομη περιγραφή του νομικού και θεσμικού πλαισίου που απορρέει από το κεκτημένο του Σένγκεν και των υφιστάμενων επιχειρησιακών πρακτικών, προκειμένου να διαγνωσθούν οι ανάγκες.

### **II. α) Το νομικό και θεσμικό πλαίσιο για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων**

#### 8. Το κοινοτικό κεκτημένο και οι πηγές του ισχύοντος θετικού δικαίου.

Η σύμβαση του Σένγκεν άρχισε να εφαρμόζεται στις 26 Μαρτίου 1995<sup>9</sup> και εφεξής οι έλεγχοι και η επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών που συμμετέχουν διέπονται από κοινές και ενιαίες αρχές. Το περιεχόμενο των κοινών και ενιαίων αυτών αρχών καθορίστηκε από το κεφάλαιο 2 του τίτλου II της Σύμβασης του Σένγκεν. Οι σαφέστερες λεπτομέρειες εφαρμογής των αρχών αυτών καθορίζονται και περιγράφονται λεπτομερώς στο κοινό εγχειρίδιο εξωτερικών συνόρων<sup>10</sup>. Όλες αυτές οι διατάξεις απέκτησαν νέα νομική βάση δυνάμει του τίτλου IV της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ)<sup>11</sup>.

Το άρθρο 3 της Σύμβασης του Σένγκεν ορίζει ότι *«κατά κανόνα η διέλευση των εξωτερικών συνόρων μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο στα σημεία συνοριακής διέλευσης και κατά τη διάρκεια των καθορισμένων ωρών λειτουργίας»*. Το άρθρο 5 της Σύμβασης του Σένγκεν προσδιορίζει τις αρχές της κοινοτικής νομοθεσίας σχετικά με την είσοδο αλλοδαπών για διαμονή που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες στον κοινό χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας, καθώς και των νομοθετικών διατάξεων για τον καθορισμό της συμπεριφοράς των φυλάκων των συνόρων έναντι προσώπων που έχουν περιληφθεί στο σύστημα με σκοπό την άρνηση εισόδου βάσει του άρθρου 96 της Σύμβασης του Σένγκεν.

Το άρθρο 6 της Σύμβασης του Σένγκεν καθορίζει τις υποχρεώσεις των κρατών μελών στον τομέα του ελέγχου και της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων<sup>12</sup>. Οι έλεγχοι

---

<sup>9</sup> Για λόγους ευκολίας, αναφερόμαστε στη «Σύμβαση του Σένγκεν» ενώ ο ορθός τίτλος είναι : «Σύμβαση εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν, της 14ης Ιουνίου 1985 μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα που υπεγράφη στο Σένγκεν στις 19 Ιουνίου 1990». Ολόκληρο το κείμενο της Σύμβασης αυτής δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 239 της 22ας Σεπτεμβρίου 2000 (σσ. 19 έως 62).

<sup>10</sup> Η απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής Σένγκεν της 28ης Απριλίου 1999 που ενέκρινε το εγχειρίδιο αυτό δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 239 της 22ας Σεπτεμβρίου 2000 (σελίδα 317). Η νομική βάση στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθορίστηκε σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου 1999/436/ΕΚ της 20ής Μαΐου 1999.

<sup>11</sup> Βλέπε απόφαση του Συμβουλίου 1999/436/ΕΚ της 20ής Μαΐου 1999 που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 176 της 10ης Ιουλίου 1999.

<sup>12</sup> Βλέπε Παράρτημα 1 για τον καθορισμό των όρων που χρησιμοποιούνται.

πραγματοποιούνται στα πρόσωπα που διέρχονται νόμιμα από τα εξωτερικά σύνορα. Στον τομέα του ελέγχου των προσώπων, οι υποχρεώσεις των κρατών μελών είναι σχετικά ευρείες. Η συστηματική εξακρίβωση της ταυτότητας των προσώπων είναι υποχρεωτική, συμπεριλαμβανομένων στην περίπτωση αυτή των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των δικαιούχων του κοινοτικού δικαίου. Η επιτήρηση ασκείται στα διαστήματα που παρεμβάλλονται μεταξύ των επιτρεπόμενων σημείων διέλευσης για να αποτρέψει την παράνομη διέλευση προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα. Τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνήσουν ώστε το επίπεδο της επιτήρησης να είναι ισοδύναμο σε όλο το μήκος των εξωτερικών συνόρων.

9. Άλλα στοιχεία του κεκτημένου του Σένγκεν συνδέονται αναπόσπαστα με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων :

- οι διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν των άρθρων 26 (ευθύνη των μεταφορέων) και 27 (βοήθεια στην παράτυπη μετανάστευση για κερδοσκοπικούς λόγους) της Σύμβασης, καθώς και οι διατάξεις που ακολούθησαν<sup>13</sup> για την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης·
- οι διατάξεις του άρθρου 71.3 που αφορούν την ενίσχυση των ελέγχων της κυκλοφορίας προσώπων, εμπορευμάτων και μέσων μεταφοράς στα εξωτερικά σύνορα "προκειμένου να καταπολεμήσουν την παράνομη εισαγωγή ναρκωτικών και ψυχοτρόπων ουσιών ...".
- οι οριζόντιες διατάξεις όπως το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS<sup>14</sup>), που εφαρμόζονται και στα εξωτερικά σύνορα.

Το άρθρο 101.1 α) της Σύμβασης Σένγκεν προβλέπει ότι «*οι αρχές που είναι αρμόδιες για τους συνοριακούς ελέγχους*» έχουν πρόσβαση στο σύνολο «*των καταχωρημένων στοιχείων του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν καθώς και το δικαίωμα της απευθείας χρησιμοποίησής τους*». Η διάταξη αυτή έχει ως στόχο να διαδραματίσουν τα εξωτερικά σύνορα το ρόλο του εμποδίου ή του φίλτρου όσον αφορά την εσωτερική ασφάλεια με την ευρεία έννοια του όρου, επ' ευκαιρία των ελέγχων προσώπων κατά την είσοδο και έξοδο τους από το έδαφος κράτους μέλους. Επιπλέον, οι προξενικές αρχές έχουν πρόσβαση στις καταχωρήσεις που έχουν πραγματοποιηθεί βάσει του άρθρου 96 της Σύμβασης του Σένγκεν για την άρνηση εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους σε ορισμένους αλλοδαπούς. Επίσης, οι εν λόγω αρχές πριν εκδώσουν θεώρηση εισόδου σε αλλοδαπό πρέπει να συμβουλευθούν υποχρεωτικά το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν<sup>15</sup>.

10. Τρόπος διασφάλισης της καλής εφαρμογής των κοινών κανόνων για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων.

Η διακυβερνητική συνεργασία Σένγκεν εγκαινίασε μηχανισμό αμοιβαίας επιτήρησης με τίτλο *Μόνιμη Επιτροπή για την αξιολόγηση και την εφαρμογή του Σένγκεν*, με εντολή που καλύπτει συγκεκριμένα θέματα<sup>16</sup>. Σύμφωνα με αυτή την εντολή, σε κάθε κράτος μέλος μπορούν κανονικά να αξιολογηθούν οι σύνδεσμοι και οι αμοιβαίες επιδράσεις μεταξύ του τρόπου διενέργειας των ελέγχων και της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων, η πρακτική της χορήγησης θεωρήσεων, η αστυνομική και δικαστική συνεργασία στα εσωτερικά σύνορα και

---

<sup>13</sup> Οδηγία 2001/51/EK του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 2001 για τη συμπλήρωση των διατάξεων του άρθρου 26 της Σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 ( ΕΕ L 187 της 10ης Ιουλίου 2001, σσ. 45-46).

<sup>14</sup> Βλέπε τα άρθρα 91 έως 101 της Σύμβασης του Σένγκεν.

<sup>15</sup> Οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι υπήκοοι των χωρών του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου καθώς και τα μέλη των οικογενειών αυτών των δικαιούχων του κοινοτικού δικαίου όποια και αν είναι η υπηκοότητά τους δεν μπορούν να καταχωρηθούν, κατ' αρχήν, δυνάμει του άρθρου 96.

<sup>16</sup> Βλέπε απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής Σένγκεν SCH/Com-ex (98) 26 déf. της 16ης Σεπτεμβρίου 1998, που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 239 της 22ας Σεπτεμβρίου 2000 (σ. 138).

η χρήση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν. Αυτός ο μηχανισμός αξιολόγησης έχει δύο διαφορετικούς στόχους :

- την αξιολόγηση των νέων κρατών μελών ενόψει της προετοιμασίας της απόφασης του Συμβουλίου που θα τους επιτρέψει να εφαρμόσουν το κεκτημένο του Σένγκεν<sup>17</sup>.
- την επαλήθευση στη συνέχεια της ορθής εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν από τα κράτη μέλη<sup>18</sup>.

Αυτός ο μηχανισμός αξιολόγησης διαθέτει διττή νομική βάση, τόσο στο άρθρο 66 της ΣΕΚ όσο και στα άρθρα 30 και 31 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση(ΕΕ)<sup>19</sup>.

11. Επί του παρόντος, ο μηχανισμός αξιολόγησης δεν επιτρέπει τις απρόοπτες επισκέψεις και δεν προσδίδει στις επισκέψεις χαρακτήρα πραγματικών επιθεωρήσεων. Επομένως, δεν επιτρέπει την παρατήρηση φαινομένων ή δυσλειτουργιών που επηρεάζουν ταυτόχρονα περισσότερα κράτη μέλη : για παράδειγμα ορισμένα είδη εξωτερικών συνόρων (θαλάσσια, χερσαία ή εναέρια) ή ακόμα τα προξενεία περισσότερων κρατών μελών στην ίδια περιοχή του κόσμου.

Στα κράτη μέλη που εφαρμόζουν το κεκτημένο του Σένγκεν, μετά την επίσκεψη συντάσσεται μια έκθεση. Ωστόσο, δεν μπορούν να συναχθούν όλα τα λογικά συμπεράσματα αυτής της έκθεσης, για παράδειγμα, με μορφή κυρώσεων ή επιχειρησιακών και χρηματοδοτικών ενισχύσεων έναντι ενός ή περισσότερων κρατών μελών. Εντούτοις, αυτός ο μηχανισμός που προέρχεται από τη *Μόνιμη Επιτροπή για την αξιολόγηση και εφαρμογή του Σένγκεν* αποτελεί σημαντικό σημείο εκκίνησης για την ενίσχυση της λειτουργίας της αξιολόγησης των εξωτερικών συνόρων, όσον αφορά την εσωτερική ασφάλεια. Πρέπει να τύχει εμβάθυνσης δυνάμει της δήλωσης στην οποία προέβη η Επιτροπή κατά την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στην Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>20</sup>, και τηρουμένης της συνήθους θεσμικής διαδικασίας που προβλέπεται σε περίπτωση παραλείψεων ορθής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους κράτους μέλους.

## II. β) Οι υφιστάμενες επιχειρησιακές πρακτικές

### 12. Ποιοι είναι σήμερα οι φύλακες των συνόρων των κρατών μελών της Ένωσης :

Το άρθρο 6 της σύμβασης του Σένγκεν ορίζει ότι οι ενιαίες διαδικασίες ελέγχου πραγματοποιούνται «*από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και μέσα στα πλαίσια της εθνικής νομοθεσίας, λαμβάνοντας υπόψη το συμφέρον όλων των μερών*». Από αυτό προκύπτει ότι κάθε κράτος μέλος είναι ελεύθερο να αναθέσει τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων στις αρχές της επιλογής του σύμφωνα με τη δική του εσωτερική εθνική δομή. Αυτή η αποστολή ανατίθεται σε ορισμένα κράτη μέλη σε ένα μόνο όργανο και σε άλλα κράτη μέλη σε περισσότερα όργανα που εξαρτώνται από διαφορετικά υπουργεία. Ο συντονισμός μεταξύ

---

<sup>17</sup> Η τελευταία αξιολόγηση αυτού του είδους αφορούσε την ομάδα που περιλάμβανε τη Δανία, την Φινλανδία, τη Σουηδία, τη Νορβηγία και την Ισλανδία από το πρώτο τρίμηνο του 2000 μέχρι το πρώτο τρίμηνο του 2001.

<sup>18</sup> Η τελευταία αξιολόγηση αυτού του είδους αφορούσε τη Γαλλία κατά το πρώτο τρίμηνο του 2002.

<sup>19</sup> Βλέπε απόφαση του Συμβουλίου 1999/436/ΕΚ της 20ής Μαΐου 1999 που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 176 της 10ης Ιουλίου 1999.

<sup>20</sup> « Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η στενότερη συνεργασία Σένγκεν διεξάγεται εντός του νομικού και θεσμικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τηρώντας τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Επομένως, η Επιτροπή κρίνει ότι η ενσωμάτωση της απόφασης της εκτελεστικής επιτροπής για τη δημιουργία μόνιμης επιτροπής της Σύμβασης για την αξιολόγηση και εφαρμογή του Σένγκεν(SCH/Com-ex (98) 26 def της 16.9.1998) στο πλαίσιο της Ένωσης ουδόλως θίγει τις αρμοδιότητες που της παραχωρούν οι Συνθήκες και ιδίως την ευθύνη της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών» (Βλέπε ΕΕ L 176 της 10ης Ιουλίου 1999, σελίδα 30).

αυτών των διαφορετικών υπηρεσιών διενεργείται είτε σε κεντρικό εθνικό επίπεδο είτε σε περιφερειακό επίπεδο όπως συνιστάται από τον «Κατάλογο βέλτιστων πρακτικών του Σένγκεν»<sup>21</sup>.

13. Ο χαρακτήρας των αποστολών που ανατίθενται από τα κράτη μέλη στις διάφορες εθνικές αρχές που είναι παρούσες στα εξωτερικά σύνορα περιλαμβάνει μεγάλο φάσμα δραστηριοτήτων. Κάθε εθνική υπηρεσία ενός κράτους μέλους δεν βρίσκει πάντα σε ένα άλλο κράτος μέλος την ομολογή της υπηρεσία, που να έχει την ίδια αποστολή και τις ίδιες αρμοδιότητες όσον αφορά την καταστολή, την πρόληψη ή τη διερεύνηση. Αυτή η ποικιλομορφία των εθνικών διοικητικών οργανώσεων είναι ασφαλώς νόμιμη, αλλά στην πράξη πρέπει να μπορεί να ενταχθεί στο πλαίσιο κοινής στρατηγικής για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνεπώς, θα έπρεπε να αναπτυχθεί στους υπεύθυνους και τους υπαλλήλους αυτών των διαφορετικών υπηρεσιών, το αίσθημα ότι αποτελούν εφεξής τους φύλακες των συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επομένως, πρέπει αυτές οι υπηρεσίες να θεωρούν τη δράση τους ως συνεισφορά στο ευρωπαϊκό δίκτυο ελέγχου και επιτήρησης. Συνολικά, οι δραστηριότητες και οι αποστολές όλων αυτών των υπηρεσιών πρέπει να εξασφαλίσουν την ομοιόμορφη εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν, του κοινοτικού τελωνειακού κώδικα και όλων των άλλων διατάξεων του δικαίου της ΕΚ/ΕΕ που μπορούν να τύχουν εφαρμογής στα εξωτερικά σύνορα. Σκοπός είναι να αυξηθεί ο συντονισμός μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων διοικήσεων, γεγονός που θα προσδώσει προστιθέμενη αξία, π.χ. στην ανταλλαγή των αντίστοιχων μεθόδων τους ανάλυσης κινδύνου.

14. Σε οικονομικό επίπεδο, το κόστος του προσωπικού και του εξοπλισμού βαρύνει τον εθνικό προϋπολογισμό κάθε κράτους μέλους, γεγονός, που λόγω της γεωγραφικής θέσης, μπορεί να προκαλέσει ιδιαίτερα επαχθές οικονομικό φορτίο σε ορισμένα κράτη μέλη, ιδίως όσον αφορά την επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων. Οι μέθοδοι εργασίας, η χρησιμοποίηση του προσωπικού και του υλικού, καθώς και οι κανόνες διαχείρισης ακολουθούν κατ' ουσία τον εθνικό τρόπο σκέψης, παρά τις διατάξεις του άρθρου 6 της Σύμβασης του Σένγκεν<sup>22</sup>. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι στον τελωνειακό τομέα επικρατεί διαφορετική κατάσταση. Τα κράτη μέλη παρακρατούν το 25% των ιδίων πόρων της Κοινότητας που προέρχονται από τους τελωνειακούς δασμούς για τις ανάγκες υποδομής των τελωνειακών εξωτερικών συνόρων<sup>23</sup>. Κοινοτικές ενισχύσεις είναι διαθέσιμες για από κοινού δράσεις κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων και των θαλάσσιων συνόρων, στο πλαίσιο της αστυνομικής, τελωνειακής και δικαστικής συνεργασίας. Από την πλευρά της Ένωσης, οι δράσεις αυτές είναι επιλέξιμες για ενίσχυση βάσει της κοινοτικής πρωτοβουλίας INTERREG που στηρίζει διασυνοριακές, διεθνικές και διαπεριφερειακές συνεργασίες. Αντίστοιχες δράσεις μπορούν να αναπτυχθούν από την άλλη πλευρά των συνόρων με τη χρησιμοποίηση διαφόρων μέσων ανάλογα με το γεωγραφικό περιβάλλον (TACIS, PHARE, CARDS, MEDA). Η πρωτοβουλία INTERREG θα επεκταθεί ώστε να καλύπτει τα νέα κράτη μέλη μετά τη διεύρυνση.

---

<sup>21</sup> ΕΕ Κατάλογος Σένγκεν : Ελέγχοι στα εξωτερικά σύνορα, απομάκρυνση και επανεισδοχή : συστάσεις και βέλτιστες πρακτικές (κείμενο που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο ΔΕΥ στις 28 Φεβρουαρίου 2002 και δημοσιεύθηκε από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

<sup>22</sup> «[Τα κράτη μέλη] υποχρεούνται να διαθέσουν προσωπικό κατάλληλο και επαρκές σε αριθμό για την άσκηση του ελέγχου και της επιβλέψεως των εξωτερικών συνόρων. (...) Στα εξωτερικά σύνορα ασκείται έλεγχος αντιστοίχου επιπέδου».

<sup>23</sup> Σύμφωνα με την Απόφαση 2000/597/ΕΚ, Ευρατόμ, για το σύστημα των ιδίων πόρων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που άρχισε να ισχύει την 1η Μαρτίου 2002, τα κράτη μέλη επιτρέπεται να παρακρατούν, ως έξοδα είσπραξης, το 25% των παραδοσιακών ιδίων πόρων.

15. Ποιες είναι οι δυσκολίες εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου στον τομέα της διέλευσης των προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα :

Το άρθρο 5 της Σύμβασης του Σένγκεν ορίζει ότι, για να γίνει δεκτός στον κοινό χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας, ο αλλοδαπός δεν πρέπει «να θεωρείται ικανός να διαταράξει τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τις διεθνείς σχέσεις [ενός από τα κράτη μέλη]». Αυτή η αρχή φαίνεται δύσκολη να εφαρμοσθεί με ομοιόμορφο τρόπο στα εξωτερικά σύνορα, διότι η εκτίμηση της κατάστασης των προσώπων διενεργείται βάσει εθνικών κριτηρίων, που δεν είναι ισοδύναμα από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Η ίδια δυσκολία μπορεί να παρατηρηθεί ως προς την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 6 της Σύμβασης του Σένγκεν σχετικά με την έρευνα και την πρόληψη των απειλών<sup>24</sup>.

Ενδεχόμενες διαφορές των εθνικών νομοθεσιών και των διοικητικών πρακτικών μπορούν να δημιουργήσουν διαφορές στην ασφάλεια μεταξύ των τμημάτων των εξωτερικών συνόρων που ελέγχονται από διάφορα κράτη μέλη. Η ερμηνεία των κανόνων σχετικά με την καταχώρηση στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν μπορεί να ποικίλλει από ένα κράτος μέλος σε άλλο. Επίσης, υπάρχουν διαφορές ως προς την πρόσβαση στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν που έχουν οι διάφορες υπηρεσίες που ασχολούνται με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων. Αυτοί οι παράγοντες επηρεάζουν αναγκαστικά την ομοιομορφία της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων όσον αφορά την εσωτερική ασφάλεια του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας.

Εξάλλου, το άρθρο 6 της Σύμβασης του Σένγκεν προβλέπει τον έλεγχο εισόδου και τον έλεγχο εξόδου για όλα τα πρόσωπα που διέρχονται από τα εξωτερικά σύνορα, αλλά από τη διατύπωσή του<sup>25</sup> μπορεί να συναχθεί ότι οι έλεγχοι κατά την έξοδο είναι δευτερεύοντες. Αυτή η κατάσταση πρέπει να εξετασθεί με εμπειριστατωμένο τρόπο όσον αφορά την καλή εφαρμογή των μέτρων απαγόρευσης εξόδου από το έδαφος ή διακριτικής επιτήρησης των προσώπων που μπορεί να απειλήσουν την ασφάλεια. Για τους ελέγχους κατά την έξοδο από το έδαφος ιδίως, φαίνεται ότι μπορεί να βελτιωθεί η συμπληρωματικότητα μεταξύ των υπηρεσιών που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο των προσώπων και εκείνων που είναι επιφορτισμένες με τους ελέγχους τελωνειακού ή φορολογικού χαρακτήρα

16. Μορφές συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον ίδιο τον χώρο των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στον τομέα του ελέγχου και της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν σήμερα δύο μορφές συνεργασίας κατ' εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν:

- τις ανταλλαγές υπαλλήλων - συνδέσμων που προβλέπονται στο άρθρο 7 της Σύμβασης του Σένγκεν<sup>26</sup>. ο στόχος τους έγκειται στη μόνιμη συνδρομή και συνεργασία μεταξύ των κρατών

---

<sup>24</sup> «Ο έλεγχος προσώπων περιλαμβάνει (...) επίσης την έρευνα και την πρόληψη των απειλών κατά της εθνικής ασφάλειας και της δημόσιας τάξης [των κρατών μελών]. Ο έλεγχος αυτός αφορά επίσης τα οχήματα και τα αντικείμενα που βρίσκονται στην κατοχή των ανθρώπων που διασχίζουν τα σύνορα».

<sup>25</sup> «(...) κατά την έξοδο ο απαιτούμενος έλεγχος διεξάγεται με γνώμονα το συμφέρον όλων των συμβαλλομένων μερών δυνάμει της νομοθεσίας περί αλλοδαπών και για τις ανάγκες της έρευνας και της πρόληψης των απειλών κατά της εθνικής ασφάλειας και της δημόσιας τάξης των μερών. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται εν πάση περιπτώσει έναντι των αλλοδαπών. Εάν λόγω ύπαρξης ειδικών συνθηκών, δεν μπορούν να διεξαχθούν αυτοί οι έλεγχοι, πρέπει να καθορίζονται προτεραιότητες. Στη συνάρτηση αυτή, ο έλεγχος της κυκλοφορίας κατά την είσοδο έχει κατ' αρχήν προτεραιότητα έναντι του ελέγχου κατά την έξοδο (...).»

<sup>26</sup> Για το άρθρο 7 της Σύμβασης του Σένγκεν καθορίστηκε ως νομική βάση το άρθρο 66 της ΣΕΚ «στο μέτρο που οι διατάξεις αυτές δεν αποτελούν μορφές αστυνομικής συνεργασίας στο πλαίσιο του τίτλου III της

μελών «για να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική διεξαγωγή των ελέγχων και της επιβλέψεως καθώς και στην «παροχή ομοιόμορφης εκπαίδευσης και ανακυκλώσεως του προσωπικού που υπηρετεί στην υπηρεσία ελέγχων»·

- τις διμερείς συμφωνίες αστυνομικής συνεργασίας που συνάπτονται μεταξύ των κρατών μελών δυνάμει του άρθρου 47 της Σύμβασης του Σένγκεν<sup>27</sup>: η χρήση τους στα εξωτερικά σύνορα αποσκοπεί στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την πρόληψη του οργανωμένου εγκλήματος σύμφωνα με τους προσανατολισμούς που καθορίστηκαν από την εκτελεστική επιτροπή Σένγκεν<sup>28</sup>.

17. Ορισμένες από αυτές τις διμερείς συμφωνίες αστυνομικής συνεργασίας χρησιμοποιούνται μερικές φορές ως τρόπος δοκιμής μεικτών ομάδων από δύο κράτη που έχουν αποσπασθεί στα εξωτερικά σύνορα. Το μέγεθος, η αποστολή και η ικανότητα δράσης τους είναι ακόμα περιορισμένες. Φαίνεται δύσκολη η μετάβαση από το διμερές επίπεδο στην πραγματική επίτευξη της ευρωπαϊκής διάστασης. Προς το παρόν, οι υπάλληλοι που είναι αποσπασμένοι κατ' αυτό τον τρόπο στο έδαφος άλλου κράτους μέλους δεν μπορούν ασκήσουν τα προνόμια δημόσιας εξουσίας που θα τους ήταν απαραίτητα για την εκπλήρωση των αποστολών ελέγχου και επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων. Επιπλέον, αυτές οι μορφές διμερούς συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, που απορρέουν από το κεκτημένο του Σένγκεν, δεν μοιάζουν να συντονίζονται με άλλες μορφές συνεργασίας, όπως η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων όσον αφορά τα τελωνειακά θέματα.

## II. γ) Εντοπισμός των κύριων αναγκών

18. Οι πρωτοβουλίες που υποβλήθηκαν από τις διαδοχικές Προεδρίες και από τα κράτη μέλη αντανακλούν την ανάγκη δημιουργίας ενός κοινού φορέα για την μεγαλύτερη επιχειρησιακή συνεργασία και συντονισμό των διενεργούντων<sup>29</sup> τους ελέγχους και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων. Επίσης, οι πρωτοβουλίες αυτές επιζητούν την καλύτερη ένταξη των καθηκόντων που ασκούνται στα εξωτερικά σύνορα στα καθήκοντα που ασκούνται από άλλες αρχές οι οποίες βρίσκονται εντός του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας.<sup>30</sup>

19. Η Επιτροπή υπενθυμίζει διάφορες ανάγκες που πρέπει να καλυφθούν στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτές προέκυψαν από τις πολύπλοκες συζητήσεις των τελευταίων μηνών στο πλαίσιο του Συμβουλίου :

- Τρόπος περαιτέρω εναρμόνισης και βελτίωσης των πρακτικών των εθνικών μονάδων που είναι επιφορτισμένες με τη διενέργεια των ελέγχων και τη διασφάλιση της επιτήρησης στα εξωτερικά σύνορα.

---

*Σύμβασης του Σένγκεν*», σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου 1999/436/EK της 20ής Μαΐου 1999 που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 176 της 10ης Ιουλίου 1999.

<sup>27</sup> Η διάταξη αυτή έχει ως νομική βάση τα άρθρα 34 και 30§1 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου 1999/436/EK της 20ής Μαΐου 1999. Το άρθρο 47 της Σύμβασης του Σένγκεν περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο «Αστυνομική Συνεργασία» ενώ το προαναφερόμενο άρθρο 7 περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο «Διέλευση των εξωτερικών συνόρων».

<sup>28</sup> Βλέπε απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής Σένγκεν SCH/Com-ex (99) 7, αναθ.2 της 28ης Απριλίου 1999, που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 239 της 22ας Σεπτεμβρίου 2000.

<sup>29</sup> Σημείωμα της Βελγικής Προεδρίας του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2001 σχετικά με την «έννοια της διαχείρισης συνόρων» (έγγραφο του Συμβουλίου 14570/01 FRONT 69)

<sup>30</sup> Βλέπε «Εργαστήριο για την αστυνομία και την ασφάλεια των συνόρων» που διοργανώθηκε στο Neusiedl/See (Αυστρία) στις 10 και 11 Ιανουαρίου 2002 και χρηματοδοτήθηκε από το πρόγραμμα OISIN.

- Τρόπος διασφάλισης καλύτερης επιχειρησιακής συνοχής μεταξύ των δράσεων που διεξάγονται στα εξωτερικά σύνορα και των δράσεων που διεξάγονται εντός του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας.
- Τόπος και τρόπος καθιέρωσης τακτικής παρακολούθησης μεταξύ των υπεύθυνων διαχείρισης και των επιχειρησιακών προβλέψεων για την ανάπτυξη του προσωπικού και του εξοπλισμού.
- Τρόπος να επιτραπεί στους υπεύθυνους των επιχειρησιακών υπηρεσιών να μοιράζονται μια κοινή ανάλυση των απειλών, προκειμένου να ιεραρχήσουν και να συντονίσουν τους επιχειρησιακούς τους στόχους στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ύπαρξη ή όχι ανάγκης τροποποίησης ορισμένων υφιστάμενων νομοθετικών διατάξεων που αφορούν τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων.
- Τρόπος οργάνωσης της οικονομικής και επιχειρησιακής κατανομής του βάρους.
- Τρόπος οργάνωσης κοινής κατεύθυνσης όσον αφορά την εκπαίδευση των φυλάκων των συνόρων.

### **III. ΓΙΑ ΜΙΑ ΚΟΙΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ : ΠΡΟΣ ΕΝΑ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΣΩΜΑ ΦΥΛΑΞΗΣ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ**

20. Η Επιτροπή, για να απαντήσει με συνοχή σε όλες τις ανάγκες που εκφράστηκαν από τα κράτη μέλη και που περιγράφηκαν παραπάνω, συστήνει τη διάρθρωση των δράσεων και τη διασφάλιση της συνέχειάς τους στο πλαίσιο κοινής πολιτικής ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Αυτή η κοινή πολιτική θα έπρεπε τουλάχιστον να περιλαμβάνει πέντε συνιστώσες, που συνδέονται μεταξύ τους :

- α) κοινές νομοθετικές διατάξεις,
- β) κοινό μηχανισμό επιχειρησιακής διαβούλευσης και συνεργασίας,
- γ) κοινή και ολοκληρωμένη αξιολόγηση των κινδύνων
- δ) προσωπικό με κατάρτιση στην ευρωπαϊκή διάσταση και διεπιχειρησιακό εξοπλισμό·
- ε) κατανομή του βάρους μεταξύ των κρατών μελών για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων

Πρέπει να διασφαλιστεί ο δημοκρατικός και δικαστικός έλεγχος όλων αυτών των δραστηριοτήτων.

21. Για καθεμία συνιστώσα πρέπει να διευκρινισθούν οι προσανατολισμοί που θα ακολουθηθούν και οι δράσεις που θα υλοποιηθούν.

Για λόγους σαφήνειας, το Παράρτημα I περιλαμβάνει την επεξήγηση των όρων που χρησιμοποιούνται στο μέρος III, χωρίς να δίνει νομική ισχύ στις έννοιες αυτές : έλεγχος των εξωτερικών συνόρων, επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, εσωτερική ασφάλεια του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας, ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων, φύλακας των συνόρων , διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.

#### **III. α) Κοινές νομοθετικές διατάξεις**

22. Ο τίτλος IV και ιδίως τα άρθρα 62 και 66 της ΣΕΚ προσφέρουν πολλές νομικές δυνατότητες για τη διάρθρωση της στρατηγικής, καθώς και για τη δημιουργία και θέση σε

λειτουργία όλων των συνιστωσών της κοινής πολιτικής ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

23. Η Επιτροπή συστήνει τέσσερα μέτρα σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων που μπορούν να υλοποιηθούν **βραχυπρόθεσμα** :

- Ανασύνταξη του κοινού εγχειριδίου εξωτερικών συνόρων με στόχο τη διευκρίνιση του νομικού χαρακτήρα των διαφόρων διατάξεών του και τη μετατροπή του σε πηγή δικαίου, που θα συμπλήρωνε άλλα ήδη ισχύοντα νομικά μέσα όπως αυτά που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης, αυτά που αποβλέπουν στην ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν, ή ακόμα τις συμβάσεις δημοσίου διεθνούς δικαίου που αφορούν τους ελέγχους των συνόρων· για το θέμα αυτό, η Επιτροπή προτίθεται να αναλάβει νομοθετική πρωτοβουλία.
- Ενσωμάτωση στο κοινό εγχειρίδιο ορισμένων «βέλτιστων πρακτικών», βάσει του καταλόγου των βέλτιστων πρακτικών του Σένγκεν, οι οποίες με τον τρόπο αυτό θα καταστούν υποχρεωτικές.
- Σύνταξη ενός *πρακτικού υπομνήματος* που θα χρησιμοποιείται από τους φύλακες των συνόρων και θα διατίθεται επίσης σε ηλεκτρονική μορφή : ο στόχος έγκειται στον εφοδιασμό κάθε υπαλλήλου των υπηρεσιών φύλαξης των συνόρων με ένα εύχρηστο σημειωματάριο που θα μπορεί να συμβουλευθεί ανά πάσα στιγμή. Αυτό το υπόμνημα δεν θα αποτελεί πηγή δικαίου αλλά συστηματική και συνεκτική συλλογή όλων των κανόνων ελέγχου και επιτήρησης που απορρέουν από τα συναφή νομικά μέσα.
- Χάραξη αρχών και έγκριση κοινών μέτρων στον τομέα της «*μικρής διασυνοριακής κυκλοφορίας*»<sup>31</sup>, ιδίως ενόψει της διεύρυνσης. Η Επιτροπή προτίθεται να αναλάβει πρωτοβουλία με στόχο τον καλύτερο ορισμό των θεμελιωδών αρχών και των λεπτομερειών εφαρμογής ενός ανάλογου καθεστώτος και ενδεχομένως την πρόβλεψη συμφωνιών μεταξύ της Κοινότητας και των τρίτων όμορων χωρών.

24. Η Επιτροπή συστήνει **μεσοπρόθεσμα** τη συμπλήρωση «των μέτρων για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων» με νέες «διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη κατά τη διενέργεια ελέγχων προσώπων στα εξωτερικά σύνορα»<sup>32</sup>.

- Ενσωμάτωση μεταξύ των «διαδικασιών που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη κατά τη διενέργεια ελέγχων προσώπων στα εξωτερικά σύνορα» της διαδικασίας ανταλλαγής και επεξεργασίας των πληροφοριών και των στοιχείων, η οποία θα τυποποιηθεί μεταξύ των αρχών που ενεργούν στα εξωτερικά σύνορα και των αρχών που ενεργούν εντός του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας, τηρουμένου του άρθρου 64.1 της ΣΕΚ
- Καθορισμός των αρμοδιοτήτων που θα μπορούσαν ενδεχομένως να παραχωρηθούν στο Ευρωπαϊκό Σώμα φύλαξης των συνόρων .
- Καθορισμός των γεωγραφικών ορίων εντός των οποίων το εν λόγω Ευρωπαϊκό Σώμα φύλαξης των συνόρων θα ήταν εξουσιοδοτημένο να εκπληρώνει τις αποστολές του.

<sup>31</sup> Το άρθρο 3 της Σύμβασης του Σένγκεν ορίζει ότι «Οι αναλυτικότερες διατάξεις και οι εξαιρέσεις, ο τρόπος διεξαγωγής της μικρής διασυνοριακής κυκλοφορίας (...) αποφασίζονται από την εκτελεστική επιτροπή.» Ούτε η εκτελεστική επιτροπή του Σένγκεν ούτε το Συμβούλιο που τη διαδέχθηκε μετά την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ δεν έκαναν χρήση της διάταξης αυτής.

<sup>32</sup> Ακριβής διατύπωση του άρθρου 62.2.α) της ΣΕΚ.

25. Για την διασφάλιση αντικειμενικού επιπέδου εσωτερικής ασφάλειας σε ένα χώρο χωρίς σύνορα φαίνεται επίσης αναγκαία η πρόβλεψη νομικού πλαισίου για την άσκηση πραγματικής λειτουργίας επιθεώρησης των εξωτερικών συνόρων. Αυτός ο μηχανισμός επιθεώρησης με επιχειρησιακό χαρακτήρα πρέπει να μπορεί να λειτουργεί είτε κατόπιν αίτησης ενός κράτους μέλους είτε με δική του πρωτοβουλία, ιδίως όταν προφανώς όλα τα κράτη μέλη πρέπει να αποστείλουν ενισχύσεις σε εξωτερικά σύνορα για τα οποία υπάρχουν προσωρινές και αντικειμενικές δυσκολίες ελέγχου ή επιτήρησης.

26. Επίσης, πρέπει να προβλεφθεί πέρα από την εθνική συνεισφορά, η χρηματοδότηση αυτής της κοινής πολιτικής, με βάση ιδίως το άρθρο 66 της ΣΕΚ για τη διοικητική συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών των κρατών μελών και μεταξύ αυτών των τελευταίων και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

### **III. β) Τρόπος καθιέρωσης κοινού και επιχειρησιακού μηχανισμού διαβούλευσης και συνεργασίας**

27. Ένας κοινός μηχανισμός επιχειρησιακής διαβούλευσης και συνεργασίας θα μπορούσε να βασίζεται σε δύο μέσα :

- ένα Κοινό Φορέα των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, ο οποίος θα έπρεπε να δημιουργηθεί·
- ένα μόνιμο σύστημα ανταλλαγής και επεξεργασίας των πληροφοριών και των στοιχείων, το οποίο θα μπορούσε να καθιερωθεί σταδιακά σε μεσοπρόθεσμη βάση μεταξύ των αρχών των διαφόρων κρατών μελών που ενεργούν στα εξωτερικά σύνορα και των αρχών που ενεργούν εντός του εδάφους του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας.

28. Ο Κοινός Φορέας των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων

Η Επιτροπή συστήνει τη δημιουργία Κοινού Φορέα των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων<sup>33</sup>, ο οποίος είναι επιφορτισμένος με τα ακόλουθα καθήκοντα :

- ενεργεί ως «κεφαλή» της κοινής πολιτικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων όσον αφορά την κοινή και ολοκληρωμένη αξιολόγηση των κινδύνων·
- ενεργεί ως «διευθυντής ορχήστρας» που συντονίζει και καθοδηγεί τις επιτόπιες επιχειρησιακές δράσεις, ιδίως σε περίπτωση κρίσης·
- ενεργεί ως διαχειριστής και ως στρατηγός για τη διασφάλιση της μεγαλύτερης σύγκλισης μεταξύ των εθνικών πολιτικών στον τομέα του προσωπικού και του εξοπλισμού·
- ασκεί μια μορφή επιθεώρησης, ιδίως σε περίπτωση κρίσης ή εάν το απαιτεί η αξιολόγηση των κινδύνων.

29. Ο Κοινός Φορέας των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, που δημιουργείται κυρίως για να φέρει σε επαφή τους υπεύθυνους και τους διενεργούντες τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, δεν θα περιορίζεται αυστηρά στους τομείς που καλύπτονται από το άρθρο 62.2 α) της ΣΕΚ<sup>34</sup>. Θα πρέπει ο εν λόγω Κοινός Φορέας να διαδραματίσει πλήρως ένα πολυκλαδικό και οριζόντιο ρόλο για τη συνεργασία υπευθύνων και διενεργούντων τον έλεγχο, των οποίων η αποστολή μπορεί να αφορά την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων :

<sup>33</sup> Στο έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 21.09.01 και στο Συμβούλιο ΔΕΥ της 16.11.01 η Φινλανδία είχε ήδη αναφερθεί στην ιδέα ενός «φόρουμ για τα εξωτερικά σύνορα».

<sup>34</sup> «Προδιαγραφές και διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη κατά τη διενέργεια ελέγχων προσώπων στα εξωτερικά σύνορα».

- των αρχών που χορηγούν θεωρήσεις σύντομης διαμονής και θεωρήσεις μακράς διαμονής, των οποίων η αποστολή καλύπτεται, αντίστοιχα, από το άρθρο 62.2 β) ii)<sup>35</sup> και το άρθρο 63.3 α)<sup>36</sup> της ΣΕΚ·

- των αρχών που εφαρμόζουν όλα τα αντισταθμιστικά μέτρα που αναφέρονται στο άρθρο 61ε)<sup>37</sup> και 62.1<sup>38</sup> της ΣΕΚ, για την εγκαθίδρυση «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»: μπορεί να πρόκειται συγκεκριμένα για αστυνομικές, δικαστικές, τελωνειακές αρχές και αρχές της Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Ευρωπόλ) υπό την έννοια της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>39</sup>.

30. Οι γενικοί πολιτικοί προσανατολισμοί του *Κοινού Φορέα των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων* θα καθοριστούν από το Συμβούλιο, στο μέτρο που αυτός ο *Κοινός Φορέας* θα πρέπει πιθανότατα να αναπτυχθεί με βάση την ομάδα εργασίας SCIFA (Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum) που συνέρχεται απαρτιζόμενος από τους υπευθύνους των υπηρεσιών των κρατών μελών που διασφαλίζουν τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Σε αυτή την πρώτη φάση δραστηριότητας, το άρθρο 66 της ΣΕΚ θα είναι το πλαίσιο εργασίας του εν λόγω Φορέα, εφόσον αυτός θα συγκεντρώνει τους ιεραρχικά υπεύθυνους που είναι εξουσιοδοτημένοι να δεσμεύουν τις εθνικές τους διοικήσεις σε συγκεκριμένες δράσεις διοικητικής συνεργασίας για τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων στους τομείς που καλύπτονται από το κεκτημένο του Σένγκεν και από τον τίτλο IV της ΣΕΚ. Ωστόσο είναι εμφανές ότι το πλαίσιο μόνο της SCIFA, ή ακόμη και του άρθρου 66 της ΣΕΚ, θα αποδειχθεί αρκετά γρήγορα ανεπαρκές προκειμένου να μπορεί ο εν λόγω Φορέας να είναι πραγματικά πολυκλαδικός εξασφαλίζοντας χρήσιμες συνέργιες με την τελωνειακή συνεργασία και ιδίως με την αστυνομική συνεργασία του τρίτου πυλώνα.

Θα πρέπει συνεπώς, τουλάχιστον για την άσκηση μέρους των καθηκόντων του, να μπορεί ο *Κοινός Φορέας των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων* να επεκτείνει σταδιακά τη δραστηριότητά του πέραν από το άρθρο 66 της ΣΕΚ και, εφόσον παραστεί ανάγκη, έξω από τη δομή των ομάδων εργασίας του Συμβουλίου, ειδικότερα αν λόγω της δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων προκύψει η ανάγκη μόνιμης δομής επιτελείου το οποίο θα είναι επιφορτισμένο με την επιχειρησιακή διοίκησή του, με τη διαχείριση του προσωπικού του και τη διαχείριση του εξοπλισμού του.

Για την άσκηση του καθήκοντος επιθεώρησης, ο *Κοινός Φορέας* μπορεί να χρησιμοποιήσει ως αφετηρία την εντολή της Μόνιμης Επιτροπής εφαρμογής και αξιολόγησης Σένγκεν, η οποία αποτελεί μέρος του κεκτημένου αλλά η οποία θα έπρεπε ίσως να βελτιωθεί και να ενισχυθεί χωρίς να λυθεί ο οριζόντιος σύνδεσμος που δημιουργεί η εν λόγω εντολή μεταξύ των δραστηριοτήτων που διέπονται από τον πρώτο πυλώνα και από τον τρίτο πυλώνα. Αυτός

<sup>35</sup> «Οι διαδικασίες και οι όροι για τη χορήγηση θεωρήσεων από τα κράτη μέλη».

<sup>36</sup> «Προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής και προδιαγραφές διαδικασιών κατά τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών».

<sup>37</sup> «Μέτρα στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, προκειμένου να επιτευχθεί υψηλό επίπεδο ασφάλειας μέσω της πρόληψης και της καταστολής της εγκληματικότητας στην Ένωση, σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση».

<sup>38</sup> «Μέτρα, προκειμένου να εξασφαλισθεί, σύμφωνα προς το άρθρο 14 [της ΣΕΚ], η απουσία κάθε ελέγχου προσώπων, είτε είναι πολίτες της Ένωσης, είτε υπήκοοι τρίτων χωρών, όταν διέρχονται εσωτερικά σύνορα.»

<sup>39</sup> Οι διατάξεις του άρθρου 61 ε) της ΣΕΚ αναφέρονται σε διατάξεις της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που περιλαμβάνει ιδίως το άρθρο 29 το οποίο ορίζει ότι «Με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, στόχος της Ένωσης είναι να παρέχει στους πολίτες υψηλό επίπεδο προστασίας εντός ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (...), μέσω της στενότερης συνεργασίας μεταξύ αστυνομικών δυνάμεων, τελωνειακών και άλλων αρμοδίων αρχών στα κράτη μέλη, τόσο απευθείας όσο και μέσω της Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Ευρωπόλ)...»

ο τρόπος δράσης φαίνεται ο πιο ρεαλιστικός εφόσον σήμερα η εν λόγω εντολή εκτελείται από την ομάδα του Συμβουλίου *Σένγκεν/Αξιολόγηση* (SCH/EVAL), η οποία τελεί υπό την εποπτεία της SCIFA που θα έπρεπε να είναι το πλαίσιο γένεσης του *Κοινού Φορέα των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων*. Επομένως δεν θα υπήρχε πολλαπλασιασμός δομών: το καθήκον της επιθεώρησης σε καιρό κρίσης θα ασκούσαν στην πράξη οι προϊστάμενοι των διενεργούντων σήμερα τις επισκέψεις αξιολόγησης "ρουτίνας" οι οποίες διενεργούνται από την ομάδα εργασίας SCH/EVAL.

Σε κάθε περίπτωση, είτε βραχυπρόθεσμα είτε πιο μακροπρόθεσμα, τα καθήκοντα που θα ασκεί ο *Κοινός Φορέας* θα περιλαμβάνουν δραστηριότητες που αποβλέπουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας εφαρμογής των κανόνων δικαίου της Ένωσης, όμως αντίθετα δεν θα περιλαμβάνουν καμία δραστηριότητα νομοθετικών προτάσεων ή μέτρων εκτέλεσης με την έννοια που έχει ο όρος αυτός στο άρθρο 202 της ΣΕΚ.

Η Επιτροπή συμμετέχει στο σχηματισμό αυτής του *Κοινού Φορέα* και ασκεί σε αυτή τον θεσμικό ρόλο πρωτοβουλίας και ελέγχου που της έχει ανατεθεί από τη συνθήκη ΕΚ.

31. Το πλαίσιο δραστηριοτήτων του *Κοινού Φορέα των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων*, που μπορεί να θεωρηθεί ως εξέλιξη του κεκτημένου του Σένγκεν, θα αποτελούσε επίσης το κατάλληλο φόρουμ για τη σταδιακή υποδοχή των νέων κρατών μελών που είναι υποψήφια προς προσχώρηση στην Ένωση. Η πλήρης συμμετοχή των νέων κρατών μελών στις διάφορες δραστηριότητες του *Κοινού Φορέα* και στην κοινή πολιτική ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, πρέπει να ακολουθήσει τον ίδιο ρυθμό με αυτόν της εφαρμογής από κάθε κράτος μέλος των διατάξεων του κεκτημένου του Σένγκεν. Ωστόσο, θα ήταν ευκατὰ η δυνατότητα επίσπευσης αυτού του χρονοδιαγράμματος όσον αφορά τη σύγκλιση της πολιτικής προσωπικού και εξοπλισμού, καθώς και για ενδεχόμενες θεματικές ασκήσεις στις οποίες θα μπορούσαν να συμμετέχουν τα νέα κράτη μέλη ή οι υποψήφιοι χώρες.

32. Στο πλαίσιο του καθήκοντός της ανάλυσης των κινδύνων, θα μπορούσε να ζητηθεί από τον *Κοινό Φορέα των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων* η διενέργεια ανάλυσης η οποία αποσκοπεί στην τελειοποίηση του δεύτερου μέσου του κοινού μηχανισμού επιχειρησιακής διαβούλευσης και συνεργασίας, ήτοι του μόνιμου συστήματος ανταλλαγής και επεξεργασίας των πληροφοριών και των στοιχείων, που αποτελεί το αντικείμενο των ακόλουθων σημείων.

### 33. Μόνιμο σύστημα ανταλλαγής και επεξεργασίας των πληροφοριών και των στοιχείων

Ο μόνιμος μηχανισμός ανταλλαγής και επεξεργασίας των πληροφοριών και των στοιχείων που προβλέπεται δεν είναι βάση δεδομένων ή δίκτυο πληροφορικής ούτε διοικητική δομή. Πρόκειται για διαδικασία ή οδηγό συμπεριφοράς ο οποίος, ανάλογα με το είδος των πληροφοριών και των κινδύνων που εντοπίζονται, θα είχε ως στόχο τη δημιουργία άμεσων συνδέσμων και ανταλλαγών μεταξύ των αρχών που ασχολούνται με την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων. Αυτή η διαδικασία ασφαλείας (PROSECUR<sup>40</sup>: «PROcédure de SECURité» ή «PROcedure of SECURity») θα στηριζόταν σε πολλαπλά μέσα και τεχνικές λεπτομέρειες ανταλλαγών, εκ των οποίων μερικές υπάρχουν ήδη, ενώ άλλες θα πρέπει να δημιουργηθούν σταδιακά. Για να δοθούν συγκεκριμένα παραδείγματα, η PROSECUR θα μπορούσε να διαθέτει τα παρακάτω εργαλεία, που θα αλληλοσυμπληρώνονταν, ώστε να καλυφθεί στο μέτρο του δυνατού όλη η ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων :

---

<sup>40</sup> Προτείνεται η διαδικασία ασφαλείας να καλείται παρακάτω στο κείμενο PROSECUR για λόγους ευκολίας.

- το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS) για την πρόσβαση στις πληροφορίες κατά τη διάρκεια των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα·
- τις διάφορες ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων που βρίσκονται στο στάδιο της ανάπτυξης (π.χ. το δίκτυο των θεωρήσεων που χορηγήθηκαν ή μη) για την πρόσβαση σε πληροφορίες που διατίθενται από άλλες αρχές·
- τις διόδους ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με την πρόληψη της διακίνησης ναρκωτικών·
- ένα κρυπτογραφημένο Intranet που θα συνδέσει τους εθνικούς αρμόδιους επαφής για την ανταλλαγή με αλληλεπίδραση πληροφοριών ή τον συντονισμό πολύ συγκεκριμένων δράσεων που πρέπει να διενεργηθούν εντός πολύ σύντομων προθεσμιών έναντι ενός προσώπου που διέρχεται από τα εξωτερικά σύνορα·
- τα κλασικά μέσα τηλεπικοινωνιών μέσω τηλεφώνου ή ασυρμάτου, ή αν χρειαστεί και μέσω των εθνικών αρμόδιων επαφής<sup>41</sup>.

34. Στο πλαίσιο της PROSECUR, θα μπορούσε επίσης να ζητηθεί από μια υπηρεσία να διαβιβάσει σε άλλη υπηρεσία τις πληροφορίες και τα στοιχεία που είναι απαραίτητα για τη διασφάλιση της πλήρους εξέτασης παράβασης, αδικήματος ή απειλής που διαπιστώθηκαν στα εξωτερικά σύνορα. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί, όταν για νομικούς ή πρακτικούς λόγους, μία μόνο υπηρεσία δεν θα μπορούσε να διασφαλίσει το σύνολο αυτής της εξέτασης και της παρακολούθησης. Το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα από την PROSECUR σε ανάλογη περίπτωση έγκειται στην υπέρβαση των στεγανών μεταξύ των υπηρεσιών χωρίς να θίγονται οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες που τους παραχωρεί το εθνικό δίκαιο. Επίσης, πρέπει να προβλέπονται από την PROSECUR διαδικασίες προειδοποίησης των τελωνειακών υπηρεσιών καθώς και διαδικασίες επιστράτευσης φυτουγειονομικών υπηρεσιών ή των επιστημονικών εργαστηρίων. Αμοιβαία, οι υπηρεσίες πληροφοριών ενός κράτους μέλους πρέπει να μπορούν να ανακοινώνουν χωρίς καθυστέρηση σε όλες τις υπηρεσίες φύλαξης των συνόρων και τα προξενία των κρατών μελών πρόσφορες και ακριβείς πληροφορίες, οι οποίες θα τους επιτρέψουν να ασκήσουν για μια δεδομένη περίοδο επαγρύπνηση επικεντρωμένη σε ορισμένα είδη προφίλ ιδιωτών, αντικειμένων, γεωγραφικών προελεύσεων, τρόπων μεταφοράς.

35. Για να μπορέσει να λειτουργήσει με ορθό τρόπο η PROSECUR θα πρέπει εν καιρώ να τυποποιηθεί με νομικό μέσο<sup>42</sup> που θα διευκρινίζει στο επίπεδο της Ένωσης τα αμοιβαία καθήκοντα και υποχρεώσεις :

- μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών φύλαξης των συνόρων που είναι αρμόδιες για τον έλεγχο και την επιτήρηση της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων από πρόσωπα ή εμπορεύματα·
- μεταξύ αυτών των υπηρεσιών φύλαξης των συνόρων και άλλων διοικητικών, αστυνομικών ή δικαστικών υπηρεσιών που βρίσκονται εντός του εδάφους και συμμετέχουν στην ασφάλεια του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας.

Στο μέτρο του δυνατού, η ανταλλαγή πληροφοριών και στοιχείων που καλύπτεται από τον οδηγό συμπεριφοράς PROSECUR θα έπρεπε να εφαρμόζεται με τον ίδιο τρόπο μεταξύ των αρχών του ίδιου κράτους μέλους ή μεταξύ των αρχών διαφορετικών κρατών μελών. Η PROSECUR ανάλογα με το είδος των πληροφοριών και των κινδύνων, ανάλογα με τις τεχνικές λεπτομέρειες ανταλλαγής και ανάλογα με τον βαθμό επείγοντος της πληροφορίας θα πρέπει να καθιερώνει προνομιακές σχέσεις με την Ευρωπόλ καθώς και άλλους υφιστάμενους μηχανισμούς αστυνομικής, τελωνειακής ή δικαστικής συνεργασίας.

<sup>41</sup> Είτε για γλωσσική ευκολία, είτε όταν πρόκειται για στοιχεία που ενδιαφέρουν τις υπηρεσίες εθνικής ασφάλειας.

<sup>42</sup> Αυτό το νομικό μέσο θα μπορούσε να εγκριθεί βάσει του άρθρου 62.1 και 62.2α) της ΣΕΚ διότι θα συμπλήρωνε τις διαδικασίες ελέγχου των προσώπων στα εξωτερικά σύνορα προκειμένου να ληφθεί υπόψη η ασφάλεια του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας, υπό το πνεύμα των διατάξεων του άρθρου 6 της Σύμβασης του Σένγκεν.

### III. γ) Τρόπος διάρθρωσης της κοινής και ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων

36. Η κοινή και ολοκληρωμένη αξιολόγηση των κινδύνων αποτελεί επίσης ουσιώδη συνιστώσα για την από κοινού αντιμετώπιση τριών στρατηγικών γραμμών προστασίας των εξωτερικών συνόρων : των τρίτων χωρών, των εξωτερικών συνόρων και του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας.

Πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ δύο διαδοχικών χρονολογικών σταδίων :

-ο αρχικός καθορισμός των δεικτών που θεωρούνται κατάλληλοι για την ανάλυση και την εξέλιξη των κινδύνων·

-μετά την έγκριση των κοινών δεικτών, η σταθερή και συνεχής παρακολούθηση της εξέλιξής τους ώστε να συναχθούν επί τόπου χρήσιμα επιχειρησιακά συμπεράσματα.

Για την επίτευξη αυτού του στόχου, πρέπει ο *Κοινός Φορέας των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων* να επιφορτιστεί με τη διάρθρωση της δραστηριότητας και την αξιολόγηση των άμεσων επιχειρησιακών αναγκών. Ο πολυκλαδικός χαρακτήρας του *Κοινού Φορέα* πρέπει εξάλλου να του επιτρέπει να καθιερώσει την απαραίτητη συνέργια με την Ευρώπη και τις άλλες αρχές αστυνομικής συνεργασίας για την επιλογή των κινδύνων που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τα εξωτερικά σύνορα.

37. Δράση στις τρίτες χώρες και με τις τρίτες χώρες προκειμένου να εντοπισθούν οι κίνδυνοι πριν τα εξωτερικά σύνορα.

Δύο άξονες μπορούν να διαρθρώσουν την ανάλυση των κινδύνων σε τρίτες χώρες για τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου *ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων* της Ευρωπαϊκής Ένωσης: μια δράση που να αφορά τα προξενία των κρατών μελών<sup>43</sup> και μια δράση που να αφορά τους αξιωματικούς-συνδέσμους και τους αστυνομικούς ακολούθους. Η τοπική προξενική συνεργασία που θεσπίστηκε με την *κοινή προξενική εγκύκλιο*<sup>44</sup> και η πολιτική θεωρήσεων πρέπει να συμβάλλουν στην προστασία των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ένωσης. Η αποστολή αξιωματικών-συνδέσμων σε τρίτες χώρες θα μπορούσε να είναι λιγότερο καθορισμένη χρονικά και τοπικά. Ο ρόλος των αξιωματικών-συνδέσμων και των αστυνομικών ακολούθων που υπηρετούν στις πρεσβείες ορισμένων κρατών μελών θα μπορούσε να είναι μεγαλύτερος και προς όφελος όλων των κρατών μελών προκειμένου η προξενική συνεργασία να καλύψει ευρύτερους τομείς και να συμβάλει καλύτερα στην πρόληψη του κινδύνου της τρομοκρατίας.

38. Τρόπος εντοπισμού των κινδύνων στον ίδιο τον χώρο των εξωτερικών συνόρων

Πολλοί άξονες θα μπορούσαν να προσανατολίσουν την εργασία ανάλυσης των κινδύνων στα σημεία διασυνοριακής διέλευσης :

α) Η βελτιστοποίηση των καλών πρακτικών ελέγχου και επιτήρησης : ο *κατάλογος των βέλτιστων πρακτικών του Σένγκεν* θα έπρεπε να διευκολύνει την ανάλυση των κινδύνων, ιδίως στον τομέα των θαλάσσιων συνόρων. Οι διάφορες μορφές οργάνωσης της εργασίας θα

---

<sup>43</sup> Ενδεχομένως, να αφορά τα κοινά γραφεία χορήγησης θεωρήσεων.

<sup>44</sup> Η απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής του Σένγκεν που ενέκρινε την κοινή προξενική εγκύκλιο δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 239 της 22ας Σεπτεμβρίου 2000 (σελίδα 317). Η νομική της βάση στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθορίστηκε σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου 1999/436/EK της 20ής Μαΐου 1999.

μπορούσαν να αναλυθούν ανάλογα με την αξιοπιστία τους σε σχέση με την *ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων* και τη δυνατότητα προσαρμογής τους στις διακυμάνσεις των αναγκών.

β) Η τεχνολογική επαγρύπνηση : η ανάλυση του κινδύνου θα έπρεπε να προβλέψει τις συνέπειες της προόδου της τεχνολογίας για την εργασία των φυλάκων των συνόρων , π.χ. για τη χρήση ηλεκτρονικών βάσεων δεδομένων, ψηφιακών βιομετρικών δεδομένων ή μέσων επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων με την τηλεανίχνευση. Τη στιγμή που η Ένωση επέλεξε να αναπτύξει ένα μέσο όπως το *Galileo*, πρέπει να επισημανθούν οι δυνατότητες χρησιμοποίησής του για την επιτήρηση των ροών που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα.

γ) Τα πρακτικά θέματα καθημερινής συνεργασίας με τις τρίτες όμορες χώρες στα χερσαία εξωτερικά σύνορα : η ανάλυση κινδύνων θα μπορούσε να αναζητήσει μια οικονομική ως προς τον χρόνο και την υποδομή<sup>45</sup> οργάνωση των *ελέγχων*, η οποία θα προωθούσε τη διασυνοριακή συνεργασία. Χωρίς να ανατίθεται στην πράξη μέρος της *επιτήρησης* ή του *ελέγχου* των εξωτερικών συνόρων σε τρίτη χώρα, σκοπός είναι να εντοπίζονται οι επικίνδυνες ροές ήδη κατά τη διέλευσή τους ή το σχηματισμό τους στις τρίτες, συχνά όμορες, χώρες ή εδάφη, με τη συνδρομή των εν λόγω χωρών ή εδαφών.

δ) Οι «ανισορροπίες της ασφάλειας» που συνδέονται με την τοπογραφία των συνόρων και το περιφερειακό περιβάλλον.

ε) Η βελτίωση και η ανάπτυξη της λειτουργίας συλλογής πληροφοριών : η ανάλυση των κινδύνων πρέπει εδώ να καθορίσει τον τρόπο βελτιστοποίησης της χρήσης των εξωτερικών συνόρων ως «συλλέκτη πληροφοριών» για τις κινήσεις προσώπων, αγαθών, αντικειμένων και οχημάτων, συμπεριλαμβανομένου, ενδεχομένως, και του κινδύνου παράνομης διακίνησης ναρκωτικών.

### 39. Τρόπος εντοπισμού και επεξεργασίας των κινδύνων που απαιτούν συνέχεια δράσης μεταξύ των φυλάκων των συνόρων και άλλων αρχών εντός του εδάφους.

Κατά τη διάρκεια της αρχικής φάσης που συνίσταται στον καθορισμό των κατάλληλων δεικτών για την ανάλυση κινδύνων, ο νέος *Κοινός Φορέας των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων* θα πρέπει να εξετάσει το είδος των πληροφοριών που πρέπει να συλλέγονται στα εξωτερικά σύνορα. Επίσης, αυτή η ανάλυση πρέπει να ασχολείται με την αξιοποίηση των πληροφοριών που πρέπει να γίνει προς όφελος της εσωτερικής ασφάλειας του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας. Πρόκειται για:

α) την επιλογή του είδους των αποστολών που θα ωφελούνταν από τη σύγκρισή τους και οι οποίες ασκούνται αντίστοιχα από τις υπηρεσίες *φύλαξης των συνόρων* και από τις υπηρεσίες που βρίσκονται εντός του εδάφους·

β) τον καθορισμό των κατηγοριών πληροφοριών που πρέπει να ανταλλάσσονται μεταξύ των υπηρεσιών *φύλαξης των συνόρων* και των υπηρεσιών που βρίσκονται εντός του εδάφους ενόψει της διεξαγωγής δράσης καταστολής, πρόληψης ή διερεύνησης η οποία συνδέεται με ένα κίνδυνο που είναι αρκετά σαφής και που μπορεί να εκδηλωθεί στα εξωτερικά σύνορα.

Μετά από την εν λόγω ανάλυση ο *Κοινός Φορέας των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων* πρέπει να είναι σε θέση να διευκρινίσει το περιεχόμενο της PROSECUR.

### **III. δ) Τρόπος εφοδιασμού της κοινής πολιτικής ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων με διεπιχειρησιακό προσωπικό και εξοπλισμό**

---

<sup>45</sup> Τα γραφεία εθνικών διασταυρωμένων ελέγχων (BCNJ) χαίρουν εκτίμησης από τα κράτη μέλη που τα χρησιμοποιούν πολλές δεκαετίες πριν την εφαρμογή της Σύμβασης του Σένγκεν και τα οποία εξακολουθούν να τα αναπτύσσουν στα χερσαία σύνορα με τρίτες χώρες.

40. Το επιχειρησιακό προσωπικό και ο εξοπλισμός που χρησιμοποιούνται για τον έλεγχο και την επιτήρηση αντιπροσωπεύουν την περισσότερο απτή συνιστώσα της κοινής πολιτικής ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Η αποτελεσματικότητά τους πρέπει να αυξηθεί μέσω της μεγαλύτερης σύγκλισης μεταξύ των εθνικών πολιτικών σε αυτόν τον τομέα.

41. Τρόπος ανάπτυξης της συμπληρωματικότητας μεταξύ των εθνικών πολιτικών προσωπικού και εκπαίδευσης του προσωπικού αυτού.

Η σύγκλιση των εθνικών πολιτικών προσωπικού πρέπει να έχει ως στόχο τη σταδιακή μείωση των ποσοτικών και ποιοτικών διαφορών που μπορούν να δημιουργήσουν στα εξωτερικά σύνορα «ανισοροπίες της ασφάλειας» μεταξύ των κρατών μελών.

Η οριστικοποίηση μιας κοινής κατεύθυνσης για την εκπαίδευση των φυλάκων των συνόρων και της ενδιάμεσης στελέχωσης και η τακτική οργάνωση περιόδων άσκησης για την τελειοποίηση θα μπορούσαν να προβλεφθούν βραχυπρόθεσμα. Στα πλαίσια της εκπαίδευσης των φυλάκων των συνόρων πρέπει να προσδίδεται ιδιαίτερη προσοχή στην ευρωπαϊκή διάσταση της αποστολής τους, ιδίως με την εκμάθηση γλωσσών, την απόκτηση βασικών γνώσεων για τις αρμοδιότητες και το καθεστώς των φυλάκων των συνόρων άλλων κρατών μελών, καθώς και με την ανάπτυξη περιόδων άσκησης για τη συμμετοχή σε υπηρεσία φύλαξης των συνόρων άλλου κράτους μέλους<sup>46</sup>. Η εκπαίδευση των υπαλλήλων θα μπορούσε επομένως να ενισχύσει τον ολοκληρωμένο χαρακτήρα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων εξοικειώνοντάς τους με τις αποστολές των υπηρεσιών που συμβάλλουν στην εσωτερική ασφάλεια του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας και με τις αποστολές των προξενικών υπηρεσιών και τους αξιωματικούς-συνδέσμους που υπηρετούν σε τρίτες χώρες. Επίσης είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί η εκπαίδευση των φυλάκων των συνόρων όσον αφορά το σεβασμό των δικαιωμάτων και της προστασίας των αιτούντων άσυλο.

42. Για το σκοπό αυτό πρέπει να ανατεθεί στον Κοινό Φορέα των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων το καθήκον δημιουργίας ενός ειδικού προγράμματος εκπαίδευσης των φυλάκων των συνόρων, το οποίο θα βασίζεται στο δίκτυο των εθνικών ινστιτούτων εκπαίδευσης με *απώτερο στόχο* την ίδρυση *ευρωπαϊκού κολεγίου φυλάκων των συνόρων*.

43. Τρόπος ανάπτυξης της συμπληρωματικότητας μεταξύ των εθνικών πολιτικών για τον επιχειρησιακό εξοπλισμό

Πρέπει επίσης να επιδιωχθεί η σύγκλιση των εθνικών πολιτικών στον τομέα του εξοπλισμού των υπηρεσιών των φυλάκων των συνόρων, των σταθερών υποδομών, του κινητού εξοπλισμού και των τηλεπικοινωνιών.

Η ανάπτυξη των επιτρεπόμενων σημείων διέλευσης στα εξωτερικά χερσαία σύνορα (οδικά ή σιδηροδρομικά σημεία), στους λιμένες και τους αερολιμένες εξαρτάται ιδίως από την εξέλιξη των κινήσεων των προσώπων, των οικονομικών συναλλαγών και των υπηρεσιών. Θα ήταν ευκταία η καλή συνεργασία μεταξύ των δημοσίων αρχών και των ιδιωτικών οικονομικών φορέων για τη διάνοιξη νέων επιτρεπόμενων σημείων διέλευσης, καθώς και η ύπαρξη συνοχής με την πολιτική μεταφορών που αποφασίζεται στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από την άποψη αυτή, καθώς πλησιάζει η στιγμή κατά την οποία θα επιτραπεί σε νέα κράτη μέλη να εφαρμόσουν πλήρως το κεκτημένο του Σένγκεν, οι στρατηγικές επένδυσης των κρατών μελών και των υποψήφιων χωρών στα μελλοντικά εξωτερικά χερσαία σύνορα πρέπει

---

<sup>46</sup> Το νέο πρόγραμμα ARGO θα χρησιμεύσει αναμφίβολα ως στήριγμα κατά το πρώτο στάδιο.

να γίνουν πιο ευέλικτες και να συνδυασθούν λογικά με την κοινή πολιτική διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

44. Μια κοινή πολιτική στον τομέα των σταθερών υποδομών θα μπορούσε επίσης να περιλαμβάνει την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών που είναι ικανές να διευκολύνουν τους ελέγχους στα διασυνοριακά σημεία διέλευσης και την επιτήρηση μεταξύ των σημείων διέλευσης. Η επιτήρηση των ακτών με ραντάρ ή δορυφόρους, έπρεπε να διέπεται από καλύτερα συντονισμένη πολιτική μεταξύ των κρατών μελών, προκειμένου να διασφαλίζεται περισσότερο ομοιογενές επίπεδο ασφάλειας. Η γεωγραφική κατάσταση ορισμένων κρατών μελών δικαιολογεί την κατανομή του βάρους για την καλή λειτουργία των σταθερών και κινητών υποδομών ελέγχου ή επιτήρησης εκ της οποίας θα ωφεληθούν όλα τα κράτη μέλη. Το σύστημα *Galileo* αποτελεί παράδειγμα ευρωπαϊκού μέσου υψηλής τεχνολογίας, ικανού να δώσει νέα διάσταση στην κοινή πολιτική επιτήρησης και ελέγχου των εξωτερικών συνόρων<sup>47</sup>.

Η σύγκλιση των εθνικών πολιτικών πρέπει επίσης να επιδιώκει τη μεγαλύτερη διαλειτουργικότητα μεταξύ του κινητού εξοπλισμού των κρατών μελών<sup>48</sup>. Επίσης, πρέπει να επιδιώκεται η μεγαλύτερη γεωγραφική κινητικότητα του εξοπλισμού, ώστε να μπορεί να μετακινηθεί με ευκολία από ένα κράτος μέλος σε άλλο ανάλογα με τις ανάγκες. Ενδεχομένως, ο ιδιαίτερα δαπανηρός εξοπλισμός όπως το δίκτυο επιτήρησης θαλάσσιων συνόρων με δορυφόρο πρέπει να είναι κοινός.

### **III. ε) Από την κατανομή του οικονομικού βάρους μεταξύ των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Σώμα φύλαξης των συνόρων**

45. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι εν καιρώ θα πρέπει να καθιερωθεί μηχανισμός για την οικονομική κατανομή του βάρους μεταξύ των κρατών μελών ο οποίος θα χρησιμοποιεί τα υφιστάμενα εθνικά μέσα χρηματοδότησης και τη δημοσιονομική στήριξη της Ένωσης. Αυτή η οικονομική κατανομή θα πρέπει επίσης εν καιρώ να συμπληρωθεί με την κατανομή του βάρους σε επιχειρησιακές δυνάμεις, χάρη στη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων, όταν ξεπεραστούν τα προβλήματα με τα συντάγματα των κρατών μελών. Η Επιτροπή δεν θα παραλείψει να προβεί σε μια πρώτη εκτίμηση των οικονομικών επιπτώσεων, μόλις εντοπιστούν συγκεκριμένες δράσεις ανάλογα με τις λύσεις που θα επιλεγούν.

#### 46. Δημοσιονομική στήριξη για την οικονομική κατανομή του βάρους

Η κοινή πολιτική ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων θα έπρεπε επίσης να θέσει ως στόχο την πραγματική κατανομή του οικονομικού βάρους καθώς και την κατανομή του βάρους σε εξοπλισμό και ανθρώπινους πόρους. Επί του παρόντος το βάρος αυτό δεν μοιράζεται εξίσου στα κράτη μέλη. Ορισμένα κράτη μέλη, λόγω της γεωγραφικής τους θέσης, πρέπει να ελέγχουν και να επιτηρούν για το κοινό συμφέρον, θαλάσσια ή χερσαία εξωτερικά σύνορα που είναι πολύ μεγάλα και εκτεθειμένα ενώ άλλα κράτη μέλη έχουν ως εξωτερικά σύνορα μόνο τους αερολιμένες. Είναι προς όφελος και των τελευταίων αυτών κρατών να συμμετάσχουν στην κοινή προσπάθεια προστασίας όλων των εξωτερικών συνόρων, δεδομένου ότι από αυτό εξαρτάται η ασφάλεια του συνόλου του χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα. Η κατανομή του βάρους δεν θα έπρεπε να έχει ως στόχο τη χρηματοδότηση, από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, του συνόλου των ελέγχων και της

<sup>47</sup> Η Ευρωπαϊκή Ένωση εφοδιάζεται σήμερα με το σύστημα ραδιοπλοήγησης με δορυφόρο GALILEO, το οποίο θα πρέπει να τεθεί σε λειτουργία από το 2008. Το σύστημα αυτό, που θα ενισχυθεί με επίγειους σταθμούς, θα διαθέτει ιδίως κρυπτογραφημένο και προστατευμένο κυβερνητικό σήμα.

<sup>48</sup> Οχήματα για τη διενέργεια των περιπολιών στα χερσαία σύνορα, σκάφη για την επιτήρηση των ακτών, ελικόπτερα ή αεροπλάνα επιτήρησης ικανά να χορηγήσουν πληροφορίες σε χερσαία οχήματα ή σε σκάφη.

επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων. Οι εθνικοί προϋπολογισμοί θα πρέπει να παραμείνουν οι κύριοι πόροι που θα διατεθούν για τη δαπάνη αυτή. Ωστόσο, μια λύση θα μπορούσε να είναι η χρησιμοποίηση της δημοσιονομικής στήριξης της Κοινότητας για τη δημιουργία μηχανισμού οικονομικής ανακατανομής μεταξύ κρατών μελών καθώς και για την πιο μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση των αγορών κοινού υλικού, ειδικότερα στην περίπτωση που θα δημιουργηθεί το Ευρωπαϊκό Σώμα φύλαξης των συνόρων. Βραχυπρόθεσμα, το πρόγραμμα ARGO θα μπορούσε να χρηματοδοτήσει τις πιο επείγουσες ανάγκες π.χ. για την κοινή εκπαίδευση. Πρέπει επίσης να υπενθυμιστεί ότι οι υποψήφιοι για προσχώρηση χώρες λαμβάνουν ήδη πολύ σημαντική χρηματοδότηση στο πλαίσιο των προγραμμάτων PHARE για να εφοδιαστούν με μέσα ελέγχου και επιτήρησης αποτελεσματικά και συμβατά με την προσχώρησή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Σε κάθε περίπτωση, όποιες και να είναι οι λύσεις για τη χρήση της κοινοτικής δημοσιονομικής στήριξης, αυτές θα πρέπει αναμφίβολα να έχουν ως πρώτο στόχο την αποφυγή των οικονομικών συνεισφορών που καθορίζονται με διμερείς συμφωνίες μεταξύ κρατών μελών, που γρήγορα περιπλέκονται και δεν είναι δίκαιες. Επίσης, αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει εγγύο σταθερότητας και προβλεψιμότητας για τα κράτη μέλη, μεγαλύτερης διαφάνειας για το Κοινοβούλιο και ορθολογικής διαχείρισης χάρη στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Μακροπρόθεσμα, η κατανομή του βάρους μεταξύ κρατών θα μπορούσε επίσης να επιτρέψει την πρόβλεψη κατανομής του οικονομικού βάρους μεταξύ των υπηρεσιών με τη συγκέντρωση στο ίδιο δημοσιονομικό πλαίσιο της χρηματοδότησης που αφορά :

- τις δραστηριότητες ελέγχου και επιτήρησης της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων από πρόσωπα και εμπορεύματα<sup>49</sup>.
- τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την ανταλλαγή και επεξεργασία πληροφοριών και στοιχείων η οποία ενδεχομένως θα καθιερωθεί μεταξύ αφενός των αρχών που ενεργούν στα εξωτερικά σύνορα και αφετέρου των αρχών που ενεργούν εντός του εδάφους του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας.

Την κατάλληλη στιγμή, η Επιτροπή θα εξετάσει σε βάθος όλες τις δημοσιονομικές, νομικές και θεσμικές πτυχές που ενδέχεται να προκύψουν από τις διάφορες εναλλακτικές λύσεις.

47. Προς ένα Ευρωπαϊκό Σώμα φύλαξης των συνόρων Η Επιτροπή συστήνει τη στήριξη των εθνικών υπηρεσιών των κρατών μελών εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων. Κατά το πρώτο στάδιο θα μπορούσαν να διενεργούνται πραγματικές αποστολές επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων από μεικτές ομάδες που θα αποτελούνται από διάφορες εθνικότητες, αρχής γενομένης ίσως από τα θαλάσσια σύνορα. Πράγματι, προς το παρόν η κοινή εμπειρία φαίνεται λιγότερο ανεπτυγμένη στον τομέα αυτό, σε σύγκριση με ορισμένες διμερείς συνεργασίες που υπάρχουν μεταξύ κρατών μελών για τα χερσαία ή τα εναέρια σύνορα. Τα επιχειρησιακά καθήκοντα πρέπει φυσικά να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικών πράξεων, διότι επιδιώκεται η σαφήνεια και η ασφάλεια δικαίου των αποστολών αυτής της ευρωπαϊκής φρουράς, χωρίς να λησμονείται η ανάγκη δικαστικού και δημοκρατικού ελέγχου που πρέπει να περιβάλλει τις αποστολές της. Σε κάθε περίπτωση, προς το παρόν, το Σώμα αυτό δεν θα μπορούσε να αντικαταστήσει τις εθνικές αρχές όσον αφορά την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας του κράτους υποδοχής, σύμφωνα με το άρθρο 64.1 της ΣΕΚ.

---

<sup>49</sup> Θα μπορούσε να εξετασθεί το ενδεχόμενο συνέργιας με τη χρηματοδότηση της λειτουργίας των εξωτερικών συνόρων στον τελωνειακό τομέα, ακόμη και αν δεν προβλέπεται ρητά σχετική χρηματοδότηση στον κοινοτικό προϋπολογισμό, εφόσον τα κράτη μέλη παρακρατούν το 25% των ιδίων πόρων που εισπράττονται από τα τελωνεία τους.

48. Στην παρούσα κατάσταση, μπορεί να θεωρηθεί ότι το Ευρωπαϊκό Σώμα φύλαξης των συνόρων πρέπει να σχεδιασθεί και να λειτουργήσει σύμφωνα με τις ακόλουθες βασικές αρχές :

- διασφάλιση κατ' αρχήν των αποστολών επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>50</sup>. κατόπιν διασφάλιση των αποστολών ελέγχου των διασυνοριακών σημείων διέλευσης·
- σύνθεση από υπαλλήλους που έχουν όλα τα προνόμια δημόσιας εξουσίας που είναι απαραίτητα για την επίτευξη των προαναφερόμενων αποστολών, ανεξάρτητα από την υπηκοότητά τους και τον τόπο όπου υπηρετούν·
- υπαγωγή στην επιχειρησιακή διοίκηση του *Κοινού Φορέα των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων*·
- τήρηση των αρμοδιοτήτων των τοπικών εθνικών αρχών για τομείς που δεν καλύπτονται από τον τίτλο IV<sup>51</sup> ή τον τίτλο X<sup>52</sup> της ΣΕΚ, ούτε από άλλη διάταξη του κοινοτικού δικαίου με άμεση εφαρμογή·
- πρόσβαση, σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα, κάθε υπηκόου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>53</sup>, υπό την επιφύλαξη πλήρωσης όλων των απαιτούμενων επαγγελματικών και δεοντολογικών προϋποθέσεων.

49. Η κυριότερη δυσκολία που πρέπει να ξεπεραστεί για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων μοιάζει να συνδέεται με τη χορήγηση προνομίων δημόσιας εξουσίας σε υπαλλήλους του Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων που δεν έχουν την υπηκοότητα του κράτους μέλους στο οποίο υπηρετούν. Πρόκειται για θεμελιώδες ζήτημα για λόγους συνταγματικής τάξης. Ένα άλλο πρόβλημα θα μπορούσε να είναι ο τρόπος πρόσληψης των υπαλλήλων καθώς και οι προϋποθέσεις που αφορούν το καθεστώς και την πειθαρχία τους. Χωρίς αμφιβολία, πρέπει να προβλέψουμε ότι η βάση του προσωπικού αυτού του Ευρωπαϊκού Σώματος θα αποτελείται από προσωπικό που τα κράτη μέλη έχουν διαθέσει προσωρινά για καθορισμένο χρονικό διάστημα. Σε περίπτωση κρίσης, αυτός ο σταθερός πυρήνας προσωπικού θα μπορούσε να συμπληρώνεται, εάν παραστεί ανάγκη, από εθνικούς υπαλλήλους που θα έχουν ήδη προεπιλεγεί και θα θεωρούνται έφεδροι και οι οποίοι θα μπορούν να κινητοποιηθούν εντός συντόμων προθεσμιών από τον *Κοινό Φορέα των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων*.

Ο εξοπλισμός του Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων πρέπει να προβλέπεται από τον προϋπολογισμό της Κοινότητας προκειμένου να μην καλείται ο *Κοινός Φορέας των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων* να διαδραματίζει ρόλο διαιτητή για την εξισορρόπηση των εθνικών προτεραιοτήτων και των προτεραιοτήτων της Ένωσης για τη χρήση ορισμένων κινητών εξοπλισμών.

50. Για την άσκηση των καθηκόντων που είναι απαραίτητα για την αποτελεσματική επίτευξη των κοινών αποστολών επιτήρησης απαιτείται η εξουσιοδότηση του προσωπικού προκειμένου να :

---

<sup>50</sup> Πρόκειται κατ' αρχήν για την επιτήρηση ή τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών στα οποία έχει επιτραπεί η πλήρης εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν. Κατόπιν, μορφές ενισχυμένων συνεργασιών θα μπορούσαν ενδεχομένως να επιτρέψουν τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων σε αποστολές επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων του κοινού τελωνειακού χώρου, συμπεριλαμβανομένου του εδάφους των κρατών μελών που δεν εφαρμόζουν πλήρως το κεκτημένο του Σένγκεν.

<sup>51</sup> «Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων».

<sup>52</sup> «Τελωνειακή συνεργασία».

<sup>53</sup> Η Νορβηγία και η Ισλανδία πρέπει επίσης να συνδεθούν με τις αποστολές του Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων που θα προκύψουν από την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν.

- ελέγχει τα στοιχεία ταυτότητας, τα ταξιδιωτικά έγγραφα και τις θεωρήσεις των προσώπων που διέρχονται νόμιμα ή παράνομα τα εξωτερικά σύνορα·
- υποβάλλει ερωτήσεις στους αλλοδαπούς για τους λόγους διαμονής τους στον κοινό χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας, ή για τους λόγους που τους οδήγησαν στη διέλευση των εξωτερικών συνόρων εκτός των επιτρεπομένων σημείων διέλευσης·
- επιβιβάζεται σε εμπορικό πλοίο ή πλοiάριο στα χωρικά ύδατα ενός κράτους μέλους για να υποβάλλει ερωτήσεις στον καπετάνιο σχετικά με το δρομολόγιό του και να επαληθεύει την ταυτότητα των επιβατών·
- κοινοποιεί σε πρόσωπο την άδεια ή την άρνηση εισόδου στον κοινό χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας·
- συλλαμβάνει ένα πρόσωπο για να το παραδώσει στις αρμόδιες εθνικές αρχές που θα λάβουν ενδεχομένως τα κατάλληλα μέτρα πρόληψης ή καταστολής διοικητικού, αστυνομικού, τελωνειακού ή δικαστικού χαρακτήρα.

51. Οι αρμοδιότητες που χορηγούνται στους υπαλλήλους του Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων θα μπορούσαν να περιοριστούν εδαφικά μόνο στις ανάγκες επιτήρησης και ελέγχων που προβλέπονται στο άρθρο 62 της ΣΕΚ, με την επιφύλαξη των δραστηριοτήτων αστυνομικής συνεργασίας που διεξάγονται δυνάμει των συμφωνιών που βασίζονται στα άρθρα 7 και 47 της Σύμβασης του Σένγκεν. Θα μπορούσε να σχεδιασθεί ο περιορισμός των αρμοδιοτήτων αυτών, για τον σκοπό της επιτήρησης σε μια εδαφική ζώνη πλάτους ορισμένων εκατοντάδων μέτρων στα χερσαία εξωτερικά σύνορα καθώς και σε τμήμα των χωρικών υδάτων. Θα μπορούσαν ενδεχομένως να συμπεριληφθούν ορισμένα χερσαία, θαλάσσια και εναέρια σημεία διέλευσης για το σκοπό των ελέγχων. Αυτά τα τμήματα του εδάφους, που θα διέπονταν από εξαιρετικό καθεστώς θα έπρεπε να απαριθμούνται αναλυτικά και να περιγράφονται επακριβώς στους χάρτες και τα σχέδια, τα οποία θα μπορούσαν να προσαρτηθούν στο κοινό εγχειρίδιο εξωτερικών συνόρων.

#### **IV. ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ**

52. Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει σχετικά πλήρη και λεπτομερή κοινοτική νομοθεσία στον τομέα του ελέγχου της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων από τα πρόσωπα. Αυτό το κοινοτικό κεκτημένο αποτελείται στην ουσία από το κεκτημένο του Σένγκεν το οποίο απέκτησε σήμερα νέες νομικές βάσεις στον τίτλο IV της ΣΕΚ. Οι υφιστάμενες δυσχέρειες συνίστανται περισσότερο στην ανάγκη μεγαλύτερου επιχειρησιακού συντονισμού και μεγαλύτερης συμπληρωματικότητας της δράσης μεταξύ των αρμόδιων για τα εξωτερικά σύνορα εθνικών υπηρεσιών. Σημειώνεται επίσης ότι υπάρχει πραγματική ανάγκη να ληφθούν καλύτερα υπόψη οι πολλαπλές διαστάσεις της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων που μπορούν να έχουν επίπτωση στην εσωτερική ασφάλεια του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας στον οποίο καταργήθηκαν οι έλεγχοι προσώπων μεταξύ των κρατών μελών.

Οι σχεδιαζόμενες δράσεις εντάσσονται σε δυναμική χρονική εξέλιξη, η οποία συνίσταται στην ανάπτυξη κοινής πολιτικής για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Ορισμένες από αυτές τις δράσεις μπορούν να αρχίσουν με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο χωρίς τροποποίηση των συνθηκών. Άλλες δράσεις, για να μπορέσουν να αναπτυχθούν πλήρως, θα απαιτήσουν πιθανώς εξέλιξη των συνθηκών σε ορισμένα σημεία. Για να δοθεί μια εικόνα του χρονικού ορίζοντα που προβλέπει η Επιτροπή για τα ανωτέρω μέτρα, ως βραχυπρόθεσμο μπορεί να θεωρηθεί το διάστημα ενός περίπου έτους. Το μεσοπρόθεσμο διάστημα σημαίνει ότι θα ήταν ευκαταίω να τεθεί σε λειτουργία το μέτρο πριν να δοθεί η άδεια στα νέα κράτη μέλη να εφαρμόσουν το κεκτημένο του Σένγκεν.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι πρέπει να αναληφθούν βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο οι ακόλουθες δράσεις :

#### **α) Κοινές νομοθετικές διατάξεις**

- *Βραχυπρόθεσμα και με αμετάβλητες τις συνθήκες, ανασύνταξη του κοινού εγχειριδίου εξωτερικών συνόρων, μετά από πρόταση την οποία η Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει σε εύλογο διάστημα.*
- *Μετατροπή ορισμένων συστάσεων του καταλόγου βέλτιστων πρακτικών του Σένγκεν σε κανόνες.*
- *Δημιουργία πρακτικού υπομνήματος για τους φύλακες των συνόρων, το οποίο θα περιλαμβάνει πλήρη συλλογή των κανόνων ελέγχου και επιτήρησης, που απορρέουν από τα συναφή νομικά μέσα.*
- *Διασαφήνιση του νομικού πλαισίου και των πρακτικών λεπτομερειών στον τομέα «της μικρής διασυνοριακής κυκλοφορίας», βάσει πρωτοβουλίας την οποία η Επιτροπή προτίθεται να παρουσιάσει σύντομα.*
- *Μεσοπρόθεσμα και, εφόσον είναι αναγκαίο, μετά από τροποποίηση των συνθηκών, διευκρίνιση του θεσμικού και νομικού πλαισίου των υπαλλήλων του μελλοντικού Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων.*

#### **β) Κοινός και επιχειρησιακός μηχανισμός συντονισμού και συνεργασίας**

- *Βραχυπρόθεσμα, δημιουργία ενός Κοινού Φορέα των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων που θα περιλαμβάνει τους υπευθύνους των υπηρεσιών φύλαξης των συνόρων των κρατών μελών καθώς και, σε πολυκλαδικό πνεύμα, τους εκπροσώπους διαφόρων υπηρεσιών των οποίων οι αποστολές συμβάλλουν επίσης στην ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων. Για αυτό το σκοπό ο Κοινός Φορέας πρέπει να έχει ρόλο καθοδήγησης για τη διενέργεια της ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων, το συντονισμό των επιτόπιων δράσεων, την προώθηση της μεγάλης σύγκλισης στον τομέα του προσωπικού και του εξοπλισμού, την άσκηση της λειτουργίας της επιθεώρησης και την πρόταση επιχειρησιακών μέτρων έκτακτης ανάγκης. Η Επιτροπή θα αξιολογήσει σε εύθετο χρόνο τις νομικές και θεσμικές πτυχές αυτού του Κοινού Φορέα, ειδικότερα για να προσδιορίσει τα μέτρα που απαιτούν τυχόν τροποποίηση των συνθηκών.*
- *Μεσοπρόθεσμα και με αμετάβλητες τις συνθήκες, ο Κοινός Φορέας των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων πρέπει να διερευνήσει τη σκοπιμότητα και την καταλληλότητα της διαδικασίας ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων, που συνίσταται στην καθιέρωση ανταλλαγών πληροφοριών και στην επεξεργασία στοιχείων μεταξύ των αρχών που ασχολούνται με την ασφάλεια των συνόρων, ενδεχομένως με τη θέσπιση μόνιμων αρμόδιων επαφής.*

#### **γ) Κοινή και ολοκληρωμένη αξιολόγηση των κινδύνων**

- *Βραχυπρόθεσμα και με αμετάβλητες τις συνθήκες, ο Κοινός Φορέας των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων πρέπει να θεσπίσει το κοινό πλαίσιο ανάλυσης κινδύνων.*
- *Μεσοπρόθεσμα και με αμετάβλητες τις συνθήκες, ο Κοινός Φορέας πρέπει να διασφαλίσει τη μόνιμη παρακολούθηση της εξέλιξης των κινδύνων προκειμένου να συναχθούν πρακτικά συμπεράσματα για την ανάπτυξη του προσωπικού και του εξοπλισμού των εξωτερικών συνόρων.*

#### **δ) Διεπιχειρησιακό προσωπικό και εξοπλισμός**

- *Βραχυπρόθεσμα και με αμετάβλητες τις συνθήκες, ο Κοινός Φορέας των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων πρέπει να τελειοποιήσει μια κοινή κατεύθυνση για την εκπαίδευση των φυλάκων των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.*
- Ο Κοινός Φορέας θα μπορούσε να προωθήσει την κοινή χρήση κινητού εξοπλισμού επιτήρησης.
- *Μεσοπρόθεσμα και με αμετάβλητες τις συνθήκες, θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένα κοινό δίκτυο επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων με ραντάρ ή δορυφόρο (ειδικότερα χάρη στο σύστημα Galileo) καθώς και καλύτερος συντονισμός στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις σταθερές υποδομές ελέγχου των εξωτερικών συνόρων.*
- Επίσης, με βάση τα δίκτυα εθνικών ινστιτούτων κατάρτισης, θα μπορούσε να σχεδιασθεί η ίδρυση ευρωπαϊκού κολεγίου φυλάκων των συνόρων .

#### **ε) Η κατανομή του βάρους μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης**

- *Βραχυπρόθεσμα και με αμετάβλητες τις συνθήκες, οργάνωση των θεμελίων της κοινοτικής χρηματοδότησης των δραστηριοτήτων που αφορούν την πολιτική διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων που καλύπτονται από τον τίτλο IV της ΣΕΚ. Η Επιτροπή δεν θα παραλείψει να προβεί σε μια πρώτη εκτίμηση των οικονομικών επιπτώσεων των σχεδιαζόμενων μέτρων.*
- *Μεσοπρόθεσμα και πιθανώς μετά από τροποποίηση των συνθηκών, δημιουργία Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων , του οποίου η πρώτη αποστολή θα συνίσταται στην «κοινή επιτήρηση» των πλέον ευαίσθητων περιοχών, ιδίως στα θαλάσσια σύνορα, πριν τη διασφάλιση των αποστολών ελέγχου στα σημεία διασυνοριακής διέλευσης. Η Επιτροπή θα αξιολογήσει σε εύθετο χρόνο τη νομική και θεσμική φύση αυτής της δομής.*
- *Θέσπιση μεσοπρόθεσμα της συμπληρωματικότητας της δράσης με τις τελωνειακές υπηρεσίες και θέσπιση συνεργιών για την πραγματοποίηση οικονομικών κλίμακας στην κοινοτική χρηματοδότηση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων σε όλη την έκταση που το επιτρέπουν οι συνθήκες.*

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

### ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΗΘΕΝΤΕΣ ΟΡΟΙ ΣΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ :

#### *Έλεγχος εξωτερικών συνόρων*

Σύνολο ενεργειών που πραγματοποιούνται από τις δημόσιες αρχές των κρατών μελών στα σημεία διασυνοριακής διέλευσης, προκειμένου να διασφαλισθεί, σύμφωνα με το *άρθρο 6 της Σύμβασης του Σένγκεν*, ότι επιτρέπεται στα πρόσωπα, στο όχημά τους και στα αντικείμενα στην κατοχή τους να εισέλθουν στον κοινό χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας ή τους επιτρέπεται να εγκαταλείψουν τον χώρο αυτό.

#### *Επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων*

Σύνολο δραστηριοτήτων και ενεργειών που πραγματοποιούνται από τις δημόσιες αρχές των κρατών μελών στα εξωτερικά χερσαία, θαλάσσια και εναέρια σύνορα, για να εμποδιστεί, σύμφωνα με το *άρθρο 6 της Σύμβασης του Σένγκεν*, η παράκαμψη εκ μέρους των προσώπων των επιτρεπόμενων σημείων διασυνοριακής διέλευσης με σκοπό να αποφύγουν τους ελέγχους και να εισέλθουν παράνομα στον κοινό χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας.

#### *Εσωτερική ασφάλεια του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας*

Επίπεδο προστασίας του οποίου τυγχάνουν, στον κοινό χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας, τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, τα εμπορεύματα και τα αγαθά κάθε είδους, τα κεφάλαια, η παροχή υπηρεσιών και κάθε νόμιμη εμπορική συνδιαλλαγή καθώς και τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας ή καλλιτεχνικής ιδιοκτησίας, κατά των προσβολών των συμφερόντων τους ή κατά των απειλών για την ακεραιότητά τους που προκαλούνται από :-

- την εγκληματικότητα, την τρομοκρατία, την εμπορία ανθρώπων, τα εγκλήματα κατά παιδιών, την παράνομη διακίνηση όπλων, τη δωροδοκία και την απάτη, με την έννοια που έχουν οι όροι αυτοί στο *άρθρο 29 της ΣΕΕ*, καθώς και την παράνομη διακίνηση ναρκωτικών.

#### *Ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων*

Ικανότητα των εξωτερικών συνόρων να αποτελούν για τα κράτη μέλη φράγμα, ή τουλάχιστον ένα αξιόπιστο φίλτρο, κατά των απειλών που μπορούν να επηρεάσουν:

- την αποτελεσματικότητα των ελέγχων και της επιτήρησης·
- την τήρηση των κοινοτικών ή εθνικών ρυθμίσεων·
- το επίπεδο εσωτερικής ασφάλειας του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας·
- τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια των κρατών μελών, εξαιρουμένης της στρατιωτικής άμυνας των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά επίθεσης η οποία διεξάγεται ανοικτά ή η ευθύνη της οποίας αναλαμβάνεται από μία ή περισσότερες τρίτες χώρες.

### **Φύλακας των συνόρων**

Δημόσιος υπάλληλος που υπηρετεί, είτε σε χερσαίο, θαλάσσιο ή εναέριο σημείο διέλευσης, είτε κατά μήκος των εξωτερικών χερσαίων ή θαλάσσιων συνόρων ή σε άμεση εγγύτητα με αυτά και στον οποίο έχουν χορηγηθεί τα προνόμια δημόσιας εξουσίας για την άσκηση μιας ή περισσότερων από τις ακόλουθες αποστολές :

- διενέργεια των ελέγχων ή της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων·
- λήψη στα εξωτερικά σύνορα μέτρων πρόληψης ή καταστολής που είναι απαραίτητα για την τήρηση των κοινοτικών ρυθμίσεων, για την εσωτερική ασφάλεια του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας, για τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια·
- διεξαγωγή των ερευνών των οποίων το γενεσιουργό γεγονός διαπιστώθηκε κατά την άσκηση των ελέγχων ή της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων.

### **Διαχείριση των εξωτερικών συνόρων**

Σύνολο δραστηριοτήτων που ασκούνται από τις δημόσιες αρχές των κρατών μελών και έχουν ως στόχο :

- τη διενέργεια των ελέγχων και της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων που προβλέπονται στα άρθρα 5 και 6 της *Σύμβασης του Σένγκεν*·
- τη συλλογή, ανάλυση και ανταλλαγή κάθε ειδικού στοιχείου ή κάθε γενικής πληροφορίας που θα επέτρεπε στους φύλακες των συνόρων να αξιολογήσουν τον κίνδυνο που ένα πρόσωπο, ένα αντικείμενο ή ένα αγαθό μπορεί να αντιπροσωπεύει για την εσωτερική ασφάλεια του κοινού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας, για τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια των κρατών μελών και για τη γενική τήρηση των κοινοτικών ρυθμίσεων·
- την ανάλυση της εξέλιξης των απειλών που μπορούν να επηρεάσουν την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων και τον καθορισμό των προτεραιοτήτων δράσης των φυλάκων των συνόρων·
- την πρόβλεψη των αναγκών σε προσωπικό και εξοπλισμό για την εγγύηση της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων.