



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 13.2.2008
COM(2008) 67 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

Έκθεση για την αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX

{SEC(2008) 148}
{SEC(2008) 149}
{SEC(2008) 150}

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

Έκθεση για την αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Ο Ευρωπαϊκός οργανισμός για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRONTEX) ιδρύθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2007/2004¹ του Συμβουλίου (εφεξής καλούμενος «ο κανονισμός FRONTEX»), που εκδόθηκε στις 26 Οκτωβρίου 2004. Ο οργανισμός άρχισε να λειτουργεί τον Οκτώβριο του 2005.
2. Ο FRONTEX αποβλέπει στη βελτίωση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης διευκολύνοντας και καθιστώντας αποτελεσματικότερη την εφαρμογή των υφιστάμενων και μελλοντικών κοινοτικών μέτρων για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, δηλαδή των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων των κρατών μελών καθώς και των αερολιμένων και των λιμένων τους, για τα οποία ισχύουν οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου σχετικά με τη διέλευση προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα.
3. Στο πρόγραμμα της Χάγης του 2004, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή να υποβάλει πολιτική αξιολόγηση του οργανισμού FRONTEX μέχρι το τέλος του 2007. Η αξιολόγηση πρέπει να περιλαμβάνει επανεξέταση των καθηκόντων του οργανισμού και εκτίμηση της σκοπιμότητας ενασχόλησής του με άλλες πτυχές της διαχείρισης των συνόρων, συμπεριλαμβανομένης της ενισχυμένης συνεργασίας με τις τελωνειακές υπηρεσίες και άλλες αρμόδιες αρχές για θέματα ασφαλείας που αφορούν εμπορεύματα. Σύμφωνα με το σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης² η αξιολόγηση πρέπει να καλύπτει επίσης τη λειτουργία των ομάδων εθνικών εμπειρογνομόνων και τη δυνατότητα δημιουργίας ευρωπαϊκού σώματος συνοριοφυλάκων. Η παρούσα ανακοίνωση αποτελεί την απάντηση της Επιτροπής σε αυτό το αίτημα.
4. Η παρούσα ανακοίνωση αξιολογεί τα μέχρι τώρα αποτελέσματα, ενώ συνεκτιμά τη σύντομη περίοδο κατά την οποία λειτουργεί ο οργανισμός, σε σχέση με καθένα από τα κύρια καθήκοντα του FRONTEX, δηλαδή αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχεία α έως στ του κανονισμού FRONTEX³. Στην ανακοίνωση αυτή θα υποβληθούν συστάσεις για μέτρα που μπορούν να ληφθούν βραχυπρόθεσμα, εντός των ορίων της παρούσας εντολής του FRONTEX, και θα σκιαγραφηθεί μια μακροπρόθεσμη προοπτική για τη μελλοντική ανάπτυξή του.

¹ ΕΕ L 349 της 25.11.2004, σ.1.

² ΕΕ C 198 της 12.8.2005, σ. 1.

³ Όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα («κανονισμός RABIT»), (ΕΕ L 199 της 31.7.2007, σ. 30).

Τα λεπτομερή στατιστικά στοιχεία για τις δραστηριότητες του FRONTEX κατά την περίοδο 2006-2007 παρουσιάζονται σε χωριστό παράρτημα, και περιλαμβάνουν πληροφορίες για τους στόχους και τα αποτελέσματα κάθε επιχείρησης και περαιτέρω λεπτομέρειες για τα αποτελέσματα σε σχέση με τις διάφορες δραστηριότητες του οργανισμού. Μια εκτίμηση επιπτώσεων προσαρτάται στην παρούσα ανακοίνωση.

5. Το 2008 το Διοικητικό Συμβούλιο του FRONTEX θα παραγγείλει ανεξάρτητη εξωτερική αξιολόγηση, η οποία θα διενεργηθεί σύμφωνα με το άρθρο 33 του κανονισμού FRONTEX. Αυτή η ανεξάρτητη τεχνική και κανονιστική αξιολόγηση θα εξετάσει εάν ο οργανισμός εκπληρώνει με αποτελεσματικό τρόπο τα καθήκοντά του, θα εκτιμήσει τις επιπτώσεις και τις πρακτικές εργασίας και θα συνυπολογίσει τις απόψεις των ενδιαφερομένων σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

II. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ – ΕΠΙΤΕΥΓΜΑΤΑ 2005-2007

A. Συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων

Κοινές επιχειρήσεις και πιλοτικά σχέδια

6. Ο οργανισμός διεξήγαγε κοινές επιχειρήσεις σε όλα τα είδη συνόρων· εντός του 2006 και του 2007 διεξήχθησαν αντίστοιχα 5 και 4 επιχειρήσεις στα θαλάσσια σύνορα, 2 και 10 επιχειρήσεις στα χερσαία σύνορα και 2 και 5 επιχειρήσεις στα εναέρια σύνορα. Επίσης, εντός του 2006 και του 2007 διεξήχθησαν αντίστοιχα 3 και 2 επιπρόσθετες επιχειρήσεις που καλύπτουν περισσότερα είδη συνόρων. Συνολικά εφαρμόστηκαν 10 πιλοτικά σχέδια (2006-2007) για να συμπληρωθούν οι κοινές επιχειρήσεις.
7. Η συμμετοχή των κρατών μελών στις κοινές επιχειρήσεις μπορεί να κυμαίνεται από την απόσπαση ενός εμπειρογνώμονα μέχρι την ανάπτυξη εξοπλισμού όπως σκαφών και αεροσκαφών. Κατά μέσο όρο, 7 κράτη μέλη συμμετείχαν στις επιχειρήσεις στα θαλάσσια σύνορα, 9 στα χερσαία σύνορα και 11 στα εναέρια σύνορα (για τα έτη 2006 και 2007 μαζί). Για τις επιχειρήσεις στα θαλάσσια σύνορα που αφορούσαν θαλάσσιες περιπολίες (7), 1 έως και 4 κράτη συμμετείχαν παρέχοντας εξοπλισμό με τη μορφή αεροσκαφών, σκαφών ή ελικοπτέρων σε κάθε επιχείρηση, εξαιρουμένης της συνεισφοράς του κράτους υποδοχής, με 0 έως και 2 σκάφη σε κάθε επιχείρηση.
8. Λόγω της ανάγκης ανάπτυξης εξοπλισμού κατά τις επιχειρήσεις στα θαλάσσια σύνορα, το απαιτούμενο κόστος είναι σημαντικά υψηλότερο - κατά μέσο όρο 2,7 εκατ. ευρώ – από ότι για τα χερσαία και τα εναέρια σύνορα, για τα οποία ανέρχεται σε 83 000 και 194 000 ευρώ αντίστοιχα.

9. Τα αποτελέσματα των κοινών επιχειρήσεων δεν μπορούν να συνοψισθούν μόνο ποσοτικά. Υπάρχουν και άλλα οφέλη όπως η ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών και πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και η προώθηση της καθημερινής συνεργασίας μεταξύ των αρχών φύλαξης των εθνικών συνόρων. Ωστόσο, τα ποσοτικά αποτελέσματα μέχρι σήμερα πρέπει να θεωρηθούν εντυπωσιακά : για τα έτη 2006 και 2007 μαζί, περισσότερα από 53 000 άτομα συνελήφθησαν ή δεν τους επιτράπη η είσοδος στα σύνορα κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων αυτών. Ανιχνεύθηκαν περισσότερα από 2 900 πλαστά ή παραποιημένα ταξιδιωτικά έγγραφα και συνελήφθησαν 58 διακινητές λαθρομεταναστών.

Άλλες συναφείς πρωτοβουλίες

10. Μετά από αίτημα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Δεκέμβριο του 2006, ξεκίνησε τον Μάιο του 2007 το ευρωπαϊκό δίκτυο περιπολίας (ΕΔΠ). Ο FRONTEX και τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη (Πορτογαλία, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Σλοβενία, Μάλτα, Ελλάδα και Κύπρος) εργάζονται σε περιφερειακή βάση με διμερή συνεργασία μεταξύ γειτονικών κρατών. Οι περιπολίες περιορίζονται σε περιοχές κοντά στις ακτές των συμμετεχόντων κρατών μελών.
11. Όπως ζητήθηκε από το Συμβούλιο τον Οκτώβριο του 2006, ο οργανισμός δημιούργησε κεντρικό μητρώο του διαθέσιμου τεχνικού εξοπλισμού (CRATE), που προβλέπεται στο άρθρο 7 του κανονισμού, για τον έλεγχο και την επιτήρηση των συνόρων. Η βάση δεδομένων CRATE περιλαμβάνει προς το παρόν πάνω από εκατό σκάφη, περίπου 20 αεροσκάφη και 25 ελικόπτερα και μερικές εκατοντάδες εξαρτήματα εξοπλισμού ελέγχου συνόρων, όπως κινητές μονάδες ραντάρ, οχήματα, θερμικές κάμερες και κινητούς ανιχνευτές. Η CRATE παρόλο που αρχικά προοριζόταν να χρησιμοποιηθεί σε διμερή βάση μεταξύ κρατών μελών, παρέχει απογραφή εξοπλισμού που μπορεί να χρησιμοποιηθεί και σε κοινές επιχειρήσεις. Μέχρι σήμερα η χρήση του εξοπλισμού για τον τελευταίο σκοπό είναι περιορισμένη (μία περίπτωση χρήσης εξοπλισμού ελέγχου συνόρων και μία περίπτωση χρήσης αεροσκάφους).
12. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τα κράτη μέλη και το κοινό γενικά έχουν υψηλές προσδοκίες από τον FRONTEX όσον αφορά την ανάληψη του επιχειρησιακού συντονισμού για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης στα νότια θαλάσσια σύνορα. Όπως αποδεικνύεται από τα μέχρι σήμερα αποτελέσματα, αυτές οι επιχειρήσεις έχουν μεγαλύτερο κόστος και απαιτούν περισσότερους πόρους από όλες τις επιχειρησιακές δραστηριότητες που διεξάγονται από τον FRONTEX. Ωστόσο, η συμμετοχή των κρατών μελών παραμένει περιορισμένη σε επιχειρήσεις που αφορούν θαλάσσιες περιπολίες σε σύγκριση με άλλα είδη επιχειρήσεων.

Συστάσεις

13. Με βάση αυτά τα δεδομένα και κατόπιν της σημαντικής αύξησης του προϋπολογισμού του FRONTEX για το 2008 (επί του παρόντος ανέρχεται σε 70 εκατ. ευρώ), η Επιτροπή εκτιμά ότι οι ακόλουθοι παράγοντες είναι ουσιώδεις όσον αφορά τη βραχυπρόθεσμη ανάπτυξη του επιχειρησιακού συντονισμού:

- Το δυναμικό της βάσης CRATE και οι δεσμεύσεις των κρατών μελών πρέπει να χρησιμοποιηθούν πλήρως για να διασφαλιστεί η διαθεσιμότητα του απαραίτητου εξοπλισμού για τις επιχειρήσεις στα θαλάσσια σύνορα. Καλείται ο FRONTEX να υποβάλει τακτικά εκθέσεις στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα σχετικά με την πραγματική χρήση του εξοπλισμού (για επιχειρήσεις που συντονίστηκαν από τον FRONTEX καθώς και διμερώς μεταξύ κρατών μελών) και με το βαθμό που η χρήση αυτή ενδείκνυται σε σχέση με τις ανάγκες, και επίσης να παρέχει πληροφορίες σχετικά με το μηχανισμό που διασφαλίζει τη διαθεσιμότητα του προσφερόμενου από τα κράτη μέλη εξοπλισμού. Ο FRONTEX μπορεί επίσης να αυξήσει το δυναμικό της βάσης CRATE με την αγορά ή την ενοικίαση ιδίου εξοπλισμού.
- Ο κανονισμός FRONTEX προβλέπει τη δυνατότητα σύστασης ειδικών παραρτημάτων του οργανισμού στα κράτη μέλη, μέσω των οποίων ο οργανισμός μπορεί να λειτουργεί για την πρακτική οργάνωση κοινών επιχειρήσεων και πιλοτικών σχεδίων. Ενόψει της ανάπτυξης προς μόνιμες επιχειρήσεις και της εξέλιξης των καθηκόντων του οργανισμού ως συνόλου, πρέπει να μελετηθεί σοβαρά η σύσταση ανάλογων παραρτημάτων στις ενδεδειγμένες περιοχές ή/και σε σχέση με τα είδη του ελέγχου συνόρων, με προτεραιότητα στο παράρτημα για τα νότια θαλάσσια σύνορα.
- Ο FRONTEX πρέπει να αναλύσει τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να συγχωνευθούν οι κοινές επιχειρήσεις με το ευρωπαϊκό δίκτυο περιπολιών, καθώς και τα δύο μέτρα έχουν περισσότερο διαρθρωτικό χαρακτήρα και πρέπει να αποφεύγονται οι άσκοπες επαναλήψεις.
- Η Επιτροπή θα επανεξετάσει, ως συνέπεια της σημαντικής αύξησης για το 2008, τον πολυετή προγραμματισμό του προϋπολογισμού του FRONTEX για την υπόλοιπη περίοδο των ισχύοντος δημοσιονομικού πλαισίου και θα υποβάλει τις δέουσες προτάσεις στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή.

B. Συνδρομή προς τα κράτη μέλη για την εκπαίδευση των εθνικών συνοριοφυλάκων, μεταξύ άλλων με την καθιέρωση κοινών προδιαγραφών εκπαίδευσης

14. Οι δράσεις του FRONTEX για την εκπαίδευση συνεχίζουν τις δράσεις του προηγούμενου εδικού κέντρου για την εκπαίδευση συνοριοφυλάκων, του οποίου οι δραστηριότητες αναλήφθηκαν πλήρως από τον FRONTEX το 2005. Εν όλω διοργανώθηκαν 97 επιμορφώσεις, συνεδριάσεις και εργαστήρια, που περιλάμβαναν την εκπαίδευση των συνοριοφυλάκων και την επιμόρφωση των εκπαιδευτών, με συνολικά 1 341 συμμετέχοντες. Ο κοινός βασικός κορμός μαθημάτων που αποβλέπει στην τυποποίηση της εκπαίδευσης των συνοριοφυλάκων σε όλη την Ευρώπη, βρίσκεται προς το παρόν στο στάδιο της επανεξέτασης. Παρόλο που ο αντίκτυπος των δραστηριοτήτων εκπαίδευσης μπορεί να αξιολογηθεί μόνο μακροπρόθεσμα, είναι σαφές ότι η προσέγγιση που επιλέχθηκε, στο πλαίσιο της οποίας ο FRONTEX αναλαμβάνει το ρόλο του επιχειρησιακού συντονιστή της εκπαίδευσης που βασίζεται σε εταιρικές σχέσεις με τις εθνικές ακαδημίες, αποδείχθηκε επιτυχής και επομένως αξίζει να επεκταθεί.

Συστάσεις

15. Οι ικανότητες που πρέπει να έχουν οι συνοριοφύλακες για να εφαρμόσουν με ορθό και συνεκτικό τρόπο το κεκτημένο του Σένγκεν, και ιδίως τον κώδικα συνόρων Σένγκεν, πρέπει να παραμείνουν ο κύριος στόχος των δραστηριοτήτων εκπαίδευσης του FRONTEX. Ωστόσο, η πείρα που αποκτήθηκε από τις κοινές επιχειρήσεις καταδεικνύει ότι οι συνοριοφύλακες συχνά πρέπει να αντιμετωπίσουν περιπτώσεις κατά τις οποίες ζητείται διεθνή προστασία από ανθρώπους ή περιπτώσεις κρίσεων στη θάλασσα (βλέπε τμήμα Π.Α). Η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να διοργανώνονται ειδικά επιμορφωτικά μαθήματα, συμπεριλαμβανομένης της ανταλλαγής προσωπικού, από τον FRONTEX που να αφορούν τις οικείες διατάξεις των ευρωπαϊκών και διεθνών κανόνων για το άσυλο, το δίκαιο της θάλασσας και τα θεμελιώδη δικαιώματα, προκειμένου να επιτευχθεί η πλήρης τήρηση των κανόνων αυτών και η συνεκτική προσέγγιση υποθέσεων που αφορούν τον συντονισμό της έρευνας και της διάσωσης.

Γ. Πραγματοποίηση ανάλυσης κινδύνου

16. Ο FRONTEX παρουσίασε τη δεύτερη ετήσια αξιολόγηση κινδύνου τον Φεβρουάριο του 2007. Συνολικά παρουσιάστηκαν 11 ειδικές αξιολογήσεις μέχρι τα τέλη του 2007 ενώ άλλες 9 αξιολογήσεις συντάσσονται και θα ολοκληρωθούν στις αρχές του 2008. Ο FRONTEX συνέβαλε στην εκπόνηση της έκθεσης αξιολόγησης της απειλής του οργανωμένου εγκλήματος (OCTA) και παρουσίασε από κοινού με την Europol έκθεση σχετικά με τις διαδρομές υψηλού κινδύνου για την παράνομη μετανάστευση στα Δυτικά Βαλκάνια. Πέρα από αυτές τις αξιολογήσεις, οι οποίες, μεταξύ άλλων βοηθούν τα κράτη μέλη να αντιμετωπίζουν νέες απειλές και να εστιάζουν πόρους σε συγκεκριμένους τομείς των συνόρων, η ανάλυση κινδύνου διαδραματίζει βασικό ρόλο στις περισσότερες δραστηριότητες του οργανισμού, συμπεριλαμβανομένων του σχεδιασμού μεμονωμένων κοινών επιχειρήσεων και των δραστηριοτήτων επιμόρφωσης. Επιπλέον, ο ρόλος που ανατέθηκε στον FRONTEX στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Συνόρων είναι ουσιώδης για την κατανομή των δημοσιονομικών πόρων στα κράτη μέλη.
17. Το 2007, ο FRONTEX συνδέθηκε με το δίκτυο ICONet, με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών με τα κράτη μέλη σχετικά με την ανάλυση κινδύνου, την προετοιμασία κοινών επιχειρήσεων και τις επιστροφές. Το ICONet θεσπίστηκε με την απόφαση 2005/267/ΕΚ⁴ του Συμβουλίου και λειτουργεί από το 2006. Είναι ένα ασφαλές ηλεκτρονικό δίκτυο για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των υπηρεσιών διαχείρισης της μετανάστευσης σχετικά με τη λαθρομετανάστευση, την παράνομη είσοδο, την παράνομη μετανάστευση και την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων.

⁴ ΕΕ L 83 της 1.4.2005, σ. 48.

18. Ο FRONTEX συμμετέχει στις συνεδριάσεις του CIREFI, του Κέντρου πληροφόρησης, συζήτησης και ανταλλαγής απόψεων σχετικά με τη διέλευση των συνόρων και τη μετανάστευση, το οποίο συνεδριάζει τακτικά στο Συμβούλιο. Το CIREFI συνδράμει τα κράτη μέλη όσον αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών για τη νόμιμη μετανάστευση, την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της παράνομης διαμονής, την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, τη βελτίωση της αντίχρευσης πλαστών ή παραποιημένων ταξιδιωτικών εγγράφων και τη βελτίωση των πρακτικών επιστροφής. Μπορούν να πραγματοποιηθούν προφανείς συνεργασίες και οικονομίες κλίμακας μεταξύ των δραστηριοτήτων που καλύπτονται από το CIREFI, το ICONet και τον οργανισμό, όσον αφορά τη συγκέντρωση, ανάλυση και διάδοση πληροφοριών σχετικά με την παράνομη μετανάστευση.

Συστάσεις

- Πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην κοινή ανάλυση κινδύνου με την Ευροπολ, τους διεθνείς οργανισμούς και τις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες (με βάση τις αντίστοιχες ρυθμίσεις εργασίας), συμπεριλαμβανομένης συχνότερης γεωγραφικής ή/και θεματικής κοινής ανάλυσης κινδύνου, με τους ενδιαφερόμενους εταίρους.
- Στον FRONTEX πρέπει να ανατεθεί η διαχείριση του ICONet, βάσει της παρούσας ή άλλης τεχνικής πλατφόρμας όπως του συστήματος πληροφοριών Frontex· επίσης αυτό θα βοηθούσε να διασφαλιστεί η καλύτερη χρήση του δικτύου των αξιωματούχων σύνδεσης για τη μετανάστευση, που συνδέεται επίσης με το ICONet. Ο FRONTEX πρέπει να αναλάβει τις δραστηριότητες του CIREFI.

Δ. Παρακολούθηση των εξελίξεων των ερευνών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων

19. Ο FRONTEX μέχρι σήμερα έχει υλοποιήσει 6 σχέδια και 7 εργαστήρια/σεμινάρια για την έρευνα και την ανάπτυξη. Οι νέες τεχνολογίες διαδραματίζουν ζωτικό ρόλο στις προτάσεις που διατυπώθηκαν στις δύο ανακοινώσεις, τις οποίες υπέβαλε η Επιτροπή παράλληλα με την παρούσα έκθεση, σχετικά με ένα σύστημα εισόδου-εξόδου και μέτρα για τον αυτοματοποιημένο έλεγχο των συνόρων και σχετικά με το ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης συνόρων. Όσον αφορά την πρώτη ανακοίνωση το σχέδιο BIOPASS που εφαρμόστηκε από τον FRONTEX σχετικά με τη χρήση βιομετρικών στοιχείων σε αερολιμένες και τα εθνικά προγράμματα καταχώρισης ταξιδιωτών παρείχαν σημαντικές πληροφορίες· όσον αφορά τη δεύτερη ανακοίνωση ο FRONTEX θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην προώθηση των συναφών μελετών που θα διαμορφώσουν τα συγκεκριμένα μέτρα που θα ληφθούν.
20. Ο οργανισμός θα διαδραματίσει ενεργό ρόλο στις εργασίες του νέου ευρωπαϊκού φόρουμ για την έρευνα και την καινοτομία στον τομέα της ασφάλειας, στο πλαίσιο του οποίου δημιουργήθηκε χωριστή ομάδα εργασίας για την ασφάλεια των συνόρων.

Συστάσεις

21. Μια βασική προτεραιότητα για το μέλλον πρέπει να είναι η διασφάλιση της δέουσας συνεκτίμησης των ειδικών συμφερόντων των αρχών ελέγχου των συνόρων στις δραστηριότητες έρευνας. Ο ρόλος του FRONTEX είναι μοναδικός γιατί πρέπει να διασφαλίζει ότι οι πρακτικές ανάγκες των εθνικών αρχών φύλαξης συνόρων συνυπολογίζονται κατά τον καθορισμό των μελλοντικών προτεραιοτήτων έρευνας καθώς και ότι οι αρχές αυτές ενημερώνονται για τις τελευταίες εξελίξεις μέσω της οργάνωσης εργαστηρίων. Ο ρόλος αυτός πρέπει επίσης να επεκταθεί και στην ανάπτυξη πρακτικών σχεδίων που αποβλέπουν στην πρακτική επιχειρησιακή δοκιμή νέων τεχνολογιών, στην αξιολόγηση της σκοπιμότητάς τους και των επιπτώσεών τους στις τρέχουσες διαδικασίες και στη δημιουργία σχέσεων με τα ευρωπαϊκά ινστιτούτα τυποποίησης.

E. Συνδρομή προς τα κράτη μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα, και ανάπτυξη των ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα

22. Ο κανονισμός RABIT, που άρχισε να ισχύει στις 20 Αυγούστου 2007, μετέβαλε ουσιαστικά τις διατάξεις του κανονισμού για τη σύσταση του FRONTEX σχετικά με τη στήριξη στα κράτη μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα. Παρέχει «ικανότητα ταχείας αντίδρασης» για την ενίσχυση των ανθρωπίνων πόρων σε κράτος μέλος που χρειάζεται βοήθεια.
23. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες για την εφαρμογή του κανονισμού ολοκληρώθηκαν από τον FRONTEX λίγο μετά την έκδοση του κανονισμού. Η ομάδα RABIT αποτελείται από 500-600 συνοριοφύλακες. Το φθινόπωρο του 2007 πραγματοποιήθηκε μια άσκηση. Μέχρι σήμερα κανένα κράτος μέλος δεν έχει υποβάλει αίτημα για την ανάπτυξη ομάδας RABIT.

Συστάσεις

24. Η ανάπτυξη ομάδας RABIT μπορεί να συνδυαστεί με τεχνική συνδρομή σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 του κανονισμού FRONTEX. Η Επιτροπή συνιστά να καταστεί αυτή η διάταξη περισσότερο επιχειρησιακή με την αγορά από τον FRONTEX ιδίου εξοπλισμού για τον έλεγχο και την επιτήρηση των συνόρων, που θα χρησιμοποιείται από τις ομάδες RABIT, ώστε να διασφαλίζεται η διαθεσιμότητα του εξοπλισμού σε σύντομο χρονικό διάστημα. Εναλλακτικά, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για αυτό το σκοπό ο εξοπλισμός που καταγράφεται στη βάση CRATE, αλλά θα πρέπει να επανεξεταστούν οι κανόνες για τη διασφάλιση της ταχείας και άνευ όρων διαθεσιμότητας του εξοπλισμού για τις ομάδες RABIT.

ΣΤ. Παροχή στα κράτη μέλη της αναγκαίας στήριξης για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επιστροφής

25. Ο οργανισμός παρείχε συνδρομή για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επιστροφής. Περαιτέρω 6 σχέδια προωθήθηκαν σε θέματα όπως οι βέλτιστες πρακτικές για την απόκτηση ταξιδιωτικών εγγράφων και για τον τακτικό εντοπισμό των κοινών αναγκών που αφορούν τις κοινές επιχειρήσεις επιστροφής.

26. Η ενίσχυση του ρόλου του FRONTEX όσον αφορά τη στήριξη των κοινών επιχειρήσεων επιστροφής αποτέλεσε αντικείμενο εμπεριστατωμένης συζήτησης κατά τη διάρκεια της Γερμανικής Προεδρίας, που οδήγησε στην έκδοση από το Συμβούλιο δέσμης συμπερασμάτων τον Ιούνιο του 2007. Τα συμπεράσματα συμπεριλάμβαναν αίτημα των κρατών μελών για τη συμμετοχή του FRONTEX στο σχεδιασμό και την οργάνωση κοινών πτήσεων επιστροφής και στον εντοπισμό αναγκών για κοινές επιστροφές. Αυτό αποτελεί σημαντικό καθήκον του FRONTEX, αλλά τα αποτελέσματα μέχρι σήμερα καταδεικνύουν ότι η συχνότητα και η ένταση της στήριξης αυτής υπολείπεται της προόδου που σημειώθηκε σχετικά με τον επιχειρησιακό συντονισμό.

Συστάσεις

27. Η Επιτροπή υποστηρίζει πλήρως την εφαρμογή των συμπερασμάτων του Συμβουλίου του Ιουνίου 2007, που παρέχουν πλήρη δέσμη βραχυπρόθεσμων και μεσοπρόθεσμων προτεραιοτήτων. Η διατυπωθείσα στην παρούσα έκθεση σύσταση (βλέπε τμήμα II.Γ) για την ανάθεση της διαχείρισης του ICONet στον FRONTEX θα συμβάλει στην ενίσχυση της ικανότητας του FRONTEX και στον τομέα αυτό. Επιπρόσθετα, πρέπει να μελετηθεί η επανεξέταση της εμβέλειας του άρθρου 7 του κανονισμού FRONTEX για τη βάση CRATE, που προς το παρόν περιορίζεται σε εξοπλισμό για τον έλεγχο και την επιτήρηση των συνόρων αλλά η οποία θα μπορούσε να καλύψει επίσης εξοπλισμό, συμπεριλαμβανομένου του εξοπλισμού που μισθώθηκε από τον FRONTEX, για τις κοινές επιχειρήσεις επιστροφής, όπως αεροσκαφών.

III. ΜΑΚΡΟΠΡΟΘΕΣΜΗ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ

28. Ο FRONTEX θα αποτελέσει κεντρικό στοιχείο για τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη της στρατηγικής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων της Ένωσης. Ο ρόλος του πρέπει να επεκταθεί όπως απαιτείται για να ανταποκριθεί σε συγκεκριμένες ανάγκες, με βάση σταδιακή προσέγγιση και βαθμιαία ενίσχυση της διοικητικής του ικανότητας και με συνεχή αξιολόγηση του τρόπου εκπλήρωσης των καθηκόντων του. Μια μακροπρόθεσμη προοπτική πρέπει να εξετάσει τον τρόπο με τον οποίο ο FRONTEX μπορεί να παράσχει προστιθέμενη αξία στο υπόδειγμα ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων ως συνόλου καθώς και στις μεμονωμένες συνιστώσες του, ιδίως όσον αφορά μέτρα σε συνεργασία με τρίτες χώρες και μέτρα στα σύνορα. Επιπλέον, στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης θαλάσσιας πολιτικής της ΕΕ, αναμένεται από τον FRONTEX να συμβάλει ουσιαστικά στην επίτευξη αποτελεσματικής διασυνοριακής και διατομεακής συνεργασίας μεταξύ των αρχών και των οργανισμών της ΕΕ που συμμετέχουν σε παράκτιες δραστηριότητες.

29. Όσον αφορά το υπόδειγμα ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων ως σύνολο, απαιτείται η εκμετάλλευση του δυναμικού του FRONTEX προς όφελος του συνολικού πλαισίου Σένγκεν. Ενώ η εμβέλεια των θεμάτων που καλύπτονται από τον μηχανισμό για τις αξιολογήσεις Σένγκεν υπερβαίνει την εντολή του FRONTEX – διότι καλύπτει επίσης τις θεωρήσεις, την αστυνομική συνεργασία και την προστασία των δεδομένων – είναι σαφές ότι ο FRONTEX θα μπορούσε να παράσχει προστιθέμενη αξία σε αυτές τις αξιολογήσεις μέσω του ανεξάρτητου καθεστώτος του, της πείρας του στον εξωτερικό έλεγχο και την επιτήρηση των συνόρων και των δραστηριοτήτων του για την εκπαίδευση και την ανάλυση κινδύνου. Η Επιτροπή θα υποβάλει πρόταση, όπως ζητήθηκε από το πρόγραμμα της Χάγης, κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2008 για συμπληρωματικό μηχανισμό αξιολόγησης των υφιστάμενων κρατών του Σένγκεν, η οποία θα περιλαμβάνει συγκεκριμένες προτάσεις σχετικά με τον πιθανό ρόλο του FRONTEX.

A. Μέτρα σε συνεργασία με τρίτες χώρες

30. Κατά τη συνεργασία με τρίτες χώρες, ο FRONTEX πρέπει να διασφαλίζει τη συνοχή μεταξύ των δραστηριοτήτων του και του συνολικού πλαισίου της πολιτικής εξωτερικών σχέσεων. Η εντολή του FRONTEX όσον αφορά τη συνεργασία με τρίτες χώρες περιορίζεται υπό την έννοια ότι τα σχέδια που αποβλέπουν, για παράδειγμα, στην τεχνική συνδρομή δεν μπορούν να υλοποιηθούν από τον FRONTEX σε τρίτες χώρες. Πρέπει να μελετηθεί εάν ο FRONTEX πρέπει να έχει τη δυνατότητα υλοποίησης πιλοτικών σχεδίων των οποίων οι δικαιούχοι θα είναι τρίτες χώρες. Αυτά τα σχέδια θα μπορούσαν να ενισχύσουν σημαντικά τον αντίκτυπο της συνεργασίας που εγκαινιάστηκε στο πλαίσιο των ρυθμίσεων εργασίας, όπου αυτές οι ρυθμίσεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον εντοπισμό συγκεκριμένων αναγκών για δημιουργία ικανοτήτων όσον αφορά τη διαχείριση συνόρων σε συγκεκριμένες τρίτες χώρες και για τη συμπλήρωση της χρηματοδοτούμενης μέσω κοινοτικών προγραμμάτων συνδρομής. Σε μεταγενέστερο στάδιο και στο πλαίσιο της συνθήκης της Λισαβόνας, μπορεί να ξεκινήσει προβληματισμός για το ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει ο οργανισμός σχετικά με τη συμμετοχή στις ευρωπαϊκές αποστολές ελέγχου των συνόρων που διενεργούνται σε τρίτες χώρες.

31. Ο FRONTEX ολοκλήρωσε ρυθμίσεις εργασίας που αποβλέπουν στη θέσπιση συνεργασίας σε τεχνικό επίπεδο με αρχές φύλαξης συνόρων της Ρωσίας, της Ουκρανίας και της Ελβετίας. Οι διαπραγματεύσεις με την Κροατία έχουν προχωρήσει σε μεγάλο βαθμό. Έχει δοθεί εντολή από το Διοικητικό Συμβούλιο για τη διαπραγμάτευση περαιτέρω ρυθμίσεων με την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, την Τουρκία, την Αίγυπτο, τη Λιβύη, το Μαρόκο, τη Μαυριτανία, τη Σενεγάλη, το Πράσινο Ακρωτήριο, τη Δημοκρατία της Μολδαβίας και τη Γεωργία. Ο οργανισμός προβλέπει να ζητήσει εντολή βραχυπρόθεσμα/μεσοπρόθεσμα για τις άλλες χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, τις χώρες της Δυτικής Αφρικής, τις ΗΠΑ και τον Καναδά. Βραχυπρόθεσμα, προτεραιότητα θα δοθεί στην ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ του FRONTEX και των χωρών στις οποίες προσφέρθηκε η προοπτική προσχώρησης στην ΕΕ, καθώς και των τρίτων χωρών που θεωρήθηκαν προβληματικές στο πλαίσιο των κοινών επιχειρήσεων και της ανάλυσης κινδύνου που πραγματοποίησε ο FRONTEX. Πρέπει να μελετηθεί η πιθανότητα ανάπτυξης της συνεργασίας μεταξύ του FRONTEX και της Λευκορωσίας με βάση τα έργα TACIS.

B. Μέτρα στα σύνορα

Οριζόντια ολοκλήρωση

32. Η βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των τελωνειακών και των άλλων αρχών ελέγχου των συνόρων των κρατών μελών αποτελεί βασικό στοιχείο του υποδείγματος ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, δυνάμει του οποίου τα πρόσωπα και τα εμπορεύματα ελέγχονται με τη χρήση παρόμοιων μεθόδων εργασίας και προσεγγίσεων ανάλυσης κινδύνου. Πρέπει να επιδιωχθεί η περαιτέρω ανάλυση του περιεχομένου της έννοιας της ενιαίας θυρίδας, όπου οι δραστηριότητες των συνοριακών και τελωνειακών αρχών θα συγχωνευθούν πλήρως, λαμβανομένης υπόψη της τρέχουσας αξιολόγησης του μέλλοντος των τελωνείων.
33. Η Επιτροπή θα εγκαινιάσει μελέτη για τον εντοπισμό των βέλτιστων πρακτικών στα κράτη μέλη σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ οργανισμών. Για την προώθηση της επιτόπιας συνεργασίας, τα πιλοτικά σχέδια σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα μπορούσαν να εκμεταλλευθούν περαιτέρω την προστιθέμενη αξία του μεγαλύτερου συντονισμού των δραστηριοτήτων μεταξύ των αρχών αυτών. Η Επιτροπή συνιστά τη διεξαγωγή κοινών επιχειρήσεων από τον FRONTEX, την Επιτροπή και τα κράτη μέλη που να καθοδηγούνται από τον FRONTEX και την Επιτροπή σε συντονισμό με σχέδια συνεργασίας με τις εθνικές τελωνειακές αρχές, δηλαδή την εφαρμογή δύο παράλληλων σχεδίων για τον έλεγχο των προσώπων και τον έλεγχο των εμπορευμάτων αντίστοιχα κατά τον ίδιο χρόνο και στα ίδια συνοριακά σημεία διέλευσης.

Επιτήρηση συνόρων - EUROSUR

34. Παράλληλα με την παρούσα έκθεση αξιολόγησης, η Επιτροπή υποβάλλει ανακοίνωση για χάρτη πορείας για την ανάπτυξη και τη θέσπιση ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης συνόρων. Ο ρόλος του FRONTEX είναι ουσιώδης για την επιτυχή προετοιμασία αυτού του συστήματος, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας δικτύου που να περιλαμβάνει όλα τα συστήματα θαλάσσιας επιτήρησης, όπως ήδη σημειώθηκε στο τμήμα της παρούσας έκθεσης για την έρευνα και την ανάπτυξη.
35. Σε περισσότερο επιχειρησιακούς όρους ο FRONTEX θα μπορούσε να αποτελέσει «κόμβο» του βελτιωμένου συστήματος ανταλλαγής σε πραγματικό χρόνο, επιχειρησιακών πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών. Επιπλέον, η παροχή στον FRONTEX πρόσβασης σε πληροφορίες επιτήρησης με περισσότερο συστηματικό και διαρθρωμένο τρόπο θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση της ανάπτυξης ενός «συστήματος πληροφοριών FRONTEX που να βασίζεται στη συλλογή πληροφοριών ασφαλείας (intelligence)» και να στοχεύει στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.

Επιχειρησιακός συντονισμός

36. Ο επιχειρησιακός συντονισμός έχει ήδη αποδειχθεί ότι αποτελεί το σημαντικότερο μέσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διασφάλιση της επιχειρησιακής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών και τη διοχέτευση των πόρων στους τομείς των εξωτερικών συνόρων που έχουν τις μεγαλύτερες ανάγκες. Όπως δηλώθηκε στην εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση RABIT, η Επιτροπή σκοπεύει να επανέλθει στο θέμα σύστασης ευρωπαϊκού σώματος συνοριοφυλάκων όταν θα έχουν αντληθεί τα διδάγματα από τη λειτουργία των ομάδων αυτών. Ωστόσο, είναι σαφές ότι προκύπτουν ήδη δύο θέματα στο παρόν στάδιο για την οργάνωση της επιχειρησιακής συνεργασίας, όσον αφορά τις θαλάσσιες περιπολίες.
37. Κατ' αρχάς, ο τρόπος με τον οποίο μπορεί να βελτιωθεί περαιτέρω το ισχύον σύστημα κατανομής πόρων σε αυτούς τους τομείς. Η Επιτροπή θα εξετάζει προσεκτικά το βαθμό στον οποίο ο επαρκής εξοπλισμός και οι ανθρώπινοι πόροι μπορούν να διατεθούν από τα κράτη μέλη, με τη χρήση των υφιστάμενων μηχανισμών, και το βαθμό ενίσχυσης που το Ευρωπαϊκό Ταμείο Συνόρων μπορεί να παράσχει μακροπρόθεσμα σε μεμονωμένα κράτη μέλη με βάση τους κινδύνους στα εξωτερικά σύνορα.
38. Δεύτερον, πρέπει να εξετασθεί η σχέση κόστους και αποτελεσματικότητας των υφιστάμενων μηχανισμών μακροπρόθεσμα λαμβάνοντας υπόψη για παράδειγμα το διοικητικό κόστος που συνεπάγεται η διασφάλιση σε συγκεκριμένες περιπτώσεις του συντονισμού της ανάπτυξης μέσων και ανθρώπινων πόρων.
39. Η περαιτέρω πρακτική πείρα θα τροφοδοτήσει τη μακροπρόθεσμη στρατηγική, στο πλαίσιο της οποίας θα πρέπει να μελετηθεί σε ποιο βαθμό ο συντονισμός των πόρων των κρατών μελών μπορεί να αντικατασταθεί με τη διάθεση συνοριοφυλάκων και εξοπλισμού σε μόνιμη βάση. Μια εξέλιξη αυτού του είδους μπορεί να απαιτεί την επανεξέταση του νομικού πλαισίου όσον αφορά τις εκτελεστικές αρμοδιότητες των μελών των ομάδων RABIT και των προσκεκλημένων υπαλλήλων, και την εκτίμηση εάν ο ίδιος ο FRONTEX πρέπει να προσλαμβάνει συνοριοφύλακες ή/και εάν πρέπει να αγοράζει ή/και να ενοικιάζει εξοπλισμό για τις μόνιμες επιχειρήσεις.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

40. Η Επιτροπή καλεί το Συμβούλιο να δώσει προτεραιότητα στη συζήτηση για τις συστάσεις με βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα που διατυπώνονται στην παρούσα πρόταση, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη μεγιστοποίησης το συντομότερο δυνατόν της συμβολής του FRONTEX στη διαχείριση ιδίως των νότιων θαλάσσιων συνόρων της Ένωσης. Οι συστάσεις σχετικά με τον ρόλο του FRONTEX στο πλαίσιο του EUROSUR πρέπει επίσης να εφαρμόζονται κατά προτεραιότητα με βάση τη χωριστή ανακοίνωση που υποβάλλεται από την Επιτροπή για τη δημιουργία ανάλογου συστήματος.

41. Σε αυτή τη βάση πρέπει να διεξαχθούν εμπειριστατωμένες συζητήσεις για την μακροπρόθεσμη στρατηγική που πρέπει να επιδιωχθεί από την Ένωση σχετικά με τον ρόλο που αναμένεται να διαδραματίσει ο FRONTEX στην ανάπτυξη υποδείγματος ολοκληρωμένης διαχείρισης συνόρων, συμπεριλαμβανομένου του μηχανισμού ενισχυμένης συνεργασίας με τις τρίτες χώρες, και στη διασφάλιση χρηστής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών.
42. Λαμβανομένων υπόψη της έκβασης των συζητήσεων αυτών και των αποτελεσμάτων της ανεξάρτητης αξιολόγησης που θα διενεργηθεί βάσει του άρθρου 33 του κανονισμού FRONTEX, η Επιτροπή θα εξετάσει την υποβολή νομοθετικών προτάσεων για την τροποποίηση του κανονισμού FRONTEX. Μακροπρόθεσμα, θα συνεκτιμήσει μελλοντικές εμπειρίες που θα αποκτηθούν αναφορικά με τους νέους κανόνες για τις εκτελεστικές αρμοδιότητες μελών των ομάδων RABIT και προσκεκλημένων υπαλλήλων για την επανεξέταση της ανάγκης αναθεώρησης του συνολικού νομικού πλαισίου των επιχειρήσεων που συντονίζονται από τον FRONTEX.