ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 10.6.2009
COM(2009) 263 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ, ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΜΕΤΑ ΤΟ 2005:

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΧΑΓΗΣ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ

{SEC(2009) 765}
{SEc(2009) 766}
{SEC(2009) 767}

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δικαιοσύνη, η ελευθερία και η ασφάλεια αποτελούν τα θεμέλια για την επίτευξη της ευημερίας και της ειρήνης στην Ευρώπη. Η οικοδόμηση της ικανότητας που είναι αναγκαία για τη διαφύλαξη των θεμελιωδών αυτών αξιών είναι έργο μακρόπνοο. Η Ευρώπη χρειάζεται επίσης ευελιξία για να ανταποκρίνεται σε απρόβλεπτα και ενίοτε τραγικά γεγονότα, όπως οι τρομοκρατικές επιθέσεις στο Λονδίνο το 2005 ή ο θάνατος, την περασμένη δεκαετία, χιλιάδων μεταναστών που επεδίωξαν να εισέλθουν στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω της Μεσογείου. Οι σχετικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαμορφώνουν το πλαίσιο βάσει του οποίου τα όργανα της ΕΕ, τα κράτη μέλη και οι πολίτες ασκούν αμοιβαία αλληλεπίδραση και παρεμβαίνουν στη διεθνή σκηνή.

Το πρόγραμμα της Χάγης[1] υπήρξε το πλαίσιο της ΕΕ για την επίτευξη του οράματός της στους τομείς πρόσβασης στη δικαιοσύνη, τη διεθνή προστασία, τη μετανάστευση και τον έλεγχο των συνόρων, την τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα, την αστυνομική και δικαστική συνεργασία και την αμοιβαία αναγνώριση.

Η Επιτροπή παρακολούθησε προσεκτικά την υλοποίηση του προγράμματος στο επίπεδο της ΕΕ και στο επίπεδο των κρατών μελών[2]. Διάφορες νομικές πράξεις αξιολογήθηκαν από την Επιτροπή ή από τα κράτη μέλη μέσω αξιολογήσεων ομοτίμων. Αντλώντας υλικό από τις ενέργειες αυτές, η παρούσα ανακοίνωση τονίζει τα κυριότερα θέματα που ανέκυψαν και προβλέπει τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να ανταποκριθεί η ΕΕ στις μελλοντικές προκλήσεις. Την ανακοίνωση συνοδεύουν τρία μεγαλύτερα έγγραφα: πρώτον, μια έκθεση σχετικά με την υλοποίηση του προγράμματος η οποία αναλύει διεξοδικά, ανά τομέα πολιτικής, τους στόχους, τις σημαντικές εξελίξεις και τις μελλοντικές προκλήσεις, δεύτερον, ένας «θεσμικός πίνακας αποτελεσμάτων» ο οποίος παρέχει επισκόπηση των δηλωμένων μέσων και στόχων του προγράμματος, και τρίτον, ένας «πίνακας υλοποίησης» σχετικά με την υλοποίηση σε εθνικό επίπεδο.

Οι προτεραιότητες όσον αφορά την αποκτηθείσα πείρα θα παρουσιαστούν στο επόμενο πολυετές πρόγραμμα (το πρόγραμμα της Στοκχόλμης)[3].

II. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΚΑΙ ΠΛΑΙΣΙΟ

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999 διατύπωσε το πρώτο πολυετές πλαίσιο πολιτικής για τον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Κατά την επόμενη πενταετία, τέθηκαν τα θεμέλια για μια κοινή πολιτική στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, για την εναρμόνιση των συνοριακών ελέγχων και για στενότερη αστυνομική και δικαστική συνεργασία με βάση την αμοιβαία εμπιστοσύνη και αναγνώριση. Στα συμβάντα της περιόδου αυτής συγκαταλέγονται οι τρομοκρατικές επιθέσεις στη Νέα Υόρκη το 2001 και στη Μαδρίτη το 2004, οι πιέσεις των αυξανόμενων μεταναστευτικών ροών και η αυξανόμενη απειλή του οργανωμένου εγκλήματος. Τα γεγονότα αυτά ενίσχυσαν την ανάγκη

---

1 The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

2 A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

3 COM (2009)262.

της Ευρώπης για μια τρέχουσα στρατηγική αντιμετώπισης των διασυνοριακών προβλημάτων με παράλληλη πλήρη προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη.

Το πρόγραμμα της Χάγης υπήρξε η απάντηση της ΕΕ στην ανάγκη αυτή. Στόχοι του ήταν:

- *η βελτίωση της κοινής ικανότητας της Ένωσης και των κρατών μελών της να διασφαλίζουν τα θεμελιώδη δικαιώματα, στοιχειώδη δικονομικά εχέγγυα και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη,*

- *η παροχή προστασίας σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες και με άλλες διεθνείς συνθήκες στα πρόσωπα που έχουν ανάγκη,*

- *η ρύθμιση των μεταναστευτικών ρευμάτων και ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης,*

- *η καταπολέμηση του οργανωμένου διασυνοριακού εγκλήματος και η καταστολή της τρομοκρατικής απειλής,*

- *η αξιοποίηση του δυναμικού της Ευρωπόλ και της Eurojust,*

- *η περαιτέρω προώθηση της αμοιβαίας αναγνώρισης δικαστικών αποφάσεων και πιστοποιητικών όσον αφορά αστικά και ποινικά ζητήματα, και*

- *η εξάλειψη των νομικών και δικαστικών εμποδίων σε αστικές και οικογενειακές υποθέσεις που έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις.*

Οι σημαντικές εξελίξεις σε επίπεδο ΕΕ και σε παγκόσμιο επίπεδο διαμόρφωσαν το πλαίσιο για την υλοποίηση του προγράμματος. Η προσχώρηση 12 ακόμη κρατών μελών το 2004 και το 2007 μετασχημάτισαν την Ένωση και τον τρόπο που λειτουργεί. Οι αιτήσεις χορήγησης ασύλου σημείωσαν αρχικά πτώση πριν αρχίσουν πάλι να σημειώνουν άνοδο το 2007, ενώ παράλληλα αυξήθηκαν σημαντικά οι μεταναστευτικές πιέσεις στα νότια εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Η ευρωπαϊκή οικονομία, αντιμέτωπη ήδη με τη μακροπρόθεσμη μείωση του πληθυσμού σε ηλικία απασχόλησης, αντιμετωπίζει σήμερα μια περίοδο αυξανόμενης ανεργίας και οικονομικής ανασφάλειας.

III. ΕΝΑ ΦΙΛΟΔΟΞΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕ ΟΡΑΤΑ ΕΠΙΤΕΥΓΜΑΤΑ

Οι πανευρωπαϊκές πρωτοβουλίες στον τομέα της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας είναι νέες σε σχέση με άλλες δραστηριότητες της ΕΕ, και ορισμένες εξ αυτών δεν προβλέπεται να αποδώσουν άμεσα καρπούς. Οι πρωτοβουλίες αυτές έχουν άμεσο αντίκτυπο στη ζωή των ανθρώπων, ενώ, σύμφωνα με τις έρευνες κοινής γνώμης, υψηλές είναι οι προσδοκίες των πολιτών της ΕΕ. Όπως συνέβη και με το πρόγραμμα του Τάμπερε, το πρόγραμμα της Χάγης υιοθέτησε μια μακροπρόθεσμη προοπτική, αλλά προχώρησε περισσότερο αφού οι στρατηγικοί του στόχοι συνοδεύτηκαν από λεπτομερές σχέδιο δράσης για την εκτέλεσή τους. Παρά τη άνιση πρόοδο που σημειώθηκε, επιτεύχθηκαν απτά αποτελέσματα.

III.1. Ενίσχυση της ελευθερίας

III.1.1 Προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Θεσπίστηκε ένα συστηματικό και αυστηρό σύστημα ελέγχου[4] το οποίο διασφαλίζει ότι οι νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής είναι απολύτως συμβατές με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων[5] εγκαινιάστηκε την 1η Μαρτίου 2007 και σήμερα επικουρεί τα όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη μέσω ερευνητικών σχεδίων και συλλογής δεδομένων. Δρομολογήθηκε ολοκληρωμένη προσέγγιση για την προώθηση των δικαιωμάτων των παιδιών,[6] η οποία οδήγησε στην ίδρυση του Ευρωπαϊκού Φόρουμ για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Το φόρουμ παρέχει σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη την ευκαιρία να εργαστούν μαζί για να τοποθετήσουν τα δικαιώματα των παιδιών στο επίκεντρο όλων των δραστηριοτήτων της ΕΕ. Η ΕΕ εξέδωσε απόφαση πλαίσιο η οποία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να τιμωρούν όσους υποκινούν σε φυλετική βία ή φυλετικό μίσος[7].

Τόσο στην εσωτερική όσο και στην εξωτερική πολιτική της, η ΕΕ προώθησε τον σεβασμό του δικαιώματος προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και της ιδιωτικής ζωής, αναγνωρίζοντας παράλληλα την ανάγκη των αρχών επιβολής του νόμου να ανταλλάσσουν σχετικές πληροφορίες κατά την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και των σοβαρών μορφών εγκληματικότητας. Επιτεύχθηκαν περαιτέρω εγγυήσεις για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η επεξεργασία των οποίων γίνεται στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις[8]. Η οδηγία για την προστασία των δεδομένων[9] είχε ως αποτέλεσμα να υποβάλλονται εκθέσεις από την Επιτροπή, να προστατεύονται τα άτομα από τη γενικευμένη παρακολούθηση, να είναι οι καταναλωτές βέβαιοι ότι δεν θα γίνει κατάχρηση των στοιχείων που γνωστοποιούν κατά τις συναλλαγές τους και να μπορούν οι επιχειρήσεις να δραστηριοποιούνται στην ΕΕ χωρίς να φοβούνται παρακώλυση των διεθνών τους δραστηριοτήτων[10]. Προωθήθηκαν οι τεχνολογίες για την ενίσχυση της προστασίας της ιδιωτικής ζωής[11] με σκοπό τον σχεδιασμό συστημάτων επεξεργασίας πληροφοριών που περιορίζουν στο ελάχιστο τη συλλογή και τη χρήση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Συνεργαζόμενη με τρίτες χώρες, η ΕΕ συνήψε μακροχρόνια συμφωνία με τις Ηνωμένες Πολιτείες, τον Καναδά και την Αυστραλία σχετικά με τη διαβίβαση καταστάσεων με τα ονόματα επιβατών και δόθηκαν εγγυήσεις σχετικά με τη χρήση των προσωπικών δεδομένων με προέλευση την ΕΕ τα οποία τηρεί ο οργανισμός επεξεργασίας SWIFT με σκοπό την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

---

4 «Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring', COM(2005) 172 final..

5 Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1.

6 'Towards an EU strategy on the rights of the child ', COM(2006) 367 final.

7 Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008, p. 55.

8 Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

9 Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

10 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final.

11 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

III.1.2 Ιθαγένεια της Ένωσης

Η άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν των είκοσι πέντε χωρών επέτρεψε στου πολίτες να ταξιδεύουν από την Ιβηρική χερσόνησο στις βαλτικές χώρες και από την Ελλάδα στη Φινλανδία χωρίς να πρέπει να υποβληθούν σε συνοριακούς ελέγχους. Το γεγονός αυτό ωφελεί δυνητικά πάνω από 400 εκατομμύρια πολίτες της ΕΕ[12], και συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη εμπιστεύονται την ικανότητα αλλήλων να φυλάσσουν αποτελεσματικά τα εξωτερικά σύνορα για λογαριασμό της ΕΕ και να εκδίδουν θεωρήσεις που ισχύουν σε ολόκληρο τον χώρο Σένγκεν.

Τον Απρίλιο του 2006, τέθηκε σε ισχύ η οδηγία σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών[13]. Η μέχρι σήμερα συνολική μεταφορά της οδηγίας υπήρξε απογοητευτική[14], και η Επιτροπή εντείνει τις προσπάθειές της για να διασφαλίσει ότι οι πολίτες της Ένωσης και οι οικογένειές τους μπορούν να απολαμβάνουν πλήρως τα δικαιώματά τους βάσει αυτής της οδηγίας-ορόσημο.

Προτάθηκε σειρά μέτρων για να καταστεί πραγματικότητα το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης για προξενική προστασία[15]. Εκτιμάται ότι 8,7% των πολιτών της ΕΕ, δηλαδή 7 εκατ. άτομα, ταξιδεύουν σε χώρες εκτός ΕΕ στις οποίες το κράτος μέλος τους δεν εκπροσωπείται. Επιπλέον 2 εκατομμύρια πολίτες της ΕΕ ζουν στις χώρες αυτές. Σκοπός του σχεδίου δράσης για την περίοδο 2007-2009[16] ήταν η αντιμετώπιση των υφιστάμενων και προβλέψιμων ελλείψεων στον τομέα αυτό.

III.1.3 Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα χορήγησης ασύλου

Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου είναι μια ισχυρή επιβεβαίωση των αξιών μας, του σεβασμού μας για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και της δέσμευσής μας για επιμερισμό της ευθύνης. Το πρώτο στάδιο του συστήματος όρισε ελάχιστα πρότυπα τα οποία, σύμφωνα με τη συνθήκης της Νίκαιας, επέτρεψαν τη μετάβαση στη συναπόφαση και την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία. Στο πλαίσιο του προγράμματος της Χάγης, ύστερα από ευρεία διαβούλευση[17], το σύστημα άρχισε να εισέρχεται στο δεύτερο στάδιο ανάπτυξης με την έγκριση το 2008 ενός σχεδίου πολιτικής[18]. Στο πλαίσιο του εν λόγω σχεδίου έχουν ήδη προταθεί τροποποιήσεις στην οδηγία περί συνθηκών υποδοχής και στον κανονισμό του Δουβλίνου και τον κανονισμό Eurodac. Από την επιχειρησιακή εμπειρία προβάλλει σταθερά

---

12 The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

13 Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77.

14 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

15 Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

16 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

17 Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

18 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

η ανάγκη έμπρακτης συνεργασίας, και στην πρόταση δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το άσυλο η ΕΕ αναζήτησε ένα συνεκτικό και αποτελεσματικό μέσο αντιμετώπισης των εν λόγω προκλήσεων. Όσον αφορά την εξωτερική διάσταση, σε ορισμένες τρίτες χώρες θεσπίστηκαν πρότυπα προγράμματα περιφερειακής προστασίας για να ενισχυθούν οι ικανότητες προστασίας των χωρών αυτών.

III.1.4 Μετανάστευση και ένταξη

Η ΕΕ κατέβαλε προσπάθειες για τη βελτίωση της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και για τον συντονισμό των εθνικών πολιτικών ένταξης. Καθιερώθηκαν ελάχιστες κοινές προδιαγραφές για την εξασφάλιση της αμεροληψίας, της συνοχής και της βεβαιότητας και καταβλήθηκαν προσπάθειες για την αξιοποίηση του δυναμικού απασχόλησης που αντιπροσωπεύουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν ήδη στην ΕΕ, κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αποφεύγονται οι αρνητικές συνέπειες της «διαρροής εγκεφάλων» από τις χώρες προέλευσης.

Βάσει της Πράσινης Βίβλου[19], ένα σχέδιο πολιτικής[20] προσδιορίζει τις πρωτοβουλίες που πρέπει να αναληφθούν σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση από το 2006 μέχρι το 2009. Στο πλαίσιο της εφαρμογής αυτού του σχεδίου, τέθηκαν οι όροι για την είσοδο, την απασχόληση και τη διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών[21], και η «μπλε κάρτα» θα γίνει γρήγορα πραγματικότητα[22].
Η μεγιστοποίηση των οικονομικών οφελών της νόμιμης μετανάστευσης συνοδεύτηκε από συντονισμένες προσπάθειες για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και τη δίωξη εκείνων που επωφελούνται από την παράνομη διακίνηση και εμπορία ανθρώπων. Η παράνομη μετανάστευση δεν αυξάνεται γενικά στην ΕΕ, αλλά οι χώρες της Μεσογείου επωμίζονται μεγαλύτερο μερίδιο αυτού του προβλήματος. Ιδιαίτερα ανησυχητικός είναι ο αριθμός των μεταναστών που φθάνουν στην Ευρώπη μετά από επικίνδυνες θαλάσσιες διαδρομές[23]. Η δυνατότητα παράνομης απασχόλησης έχει ως αποτέλεσμα την εκμετάλλευση των μεταναστών και φαινόμενα στρέβλωσης στην οικονομία της ΕΕ. Η πρόταση της Επιτροπής για την έκδοση οδηγίας για την επιβολή κυρώσεων στους εργοδότες που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών έπρεπε να είχε εκδοθεί το πρώτο εξάμηνο του 2009[24]. Η οδηγία αυτή θα διαμηνύσει σαφώς ότι η ΕΕ δεν θα ανεχθεί την παράνομη μετανάστευση, ιδιαίτερα όταν αυτή ενθαρρύνεται από αδίστακτους εργοδότες.

Θεσπίστηκαν κοινές αρχές και κοινό πλαίσιο για την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών[25], συντάχθηκαν εγχειρίδια για την ένταξη τα οποία προορίζονται για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και τους επαγγελματίες του κλάδου και δημιουργήθηκε ένας ενιαίος ευρωπαϊκός

---

19 Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

20 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

21 Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

22 The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009

23 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

24 Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

25 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

δικτυακός τόπος για την ένταξη και ένα ευρωπαϊκό φόρουμ για την ένταξη. Οι προσπάθειες που κατέβαλαν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο αυτού του κοινού προγράμματος στηρίζονται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης[26], το οποίο χορήγησε 825 εκατ. ευρώ για την περίοδο 2007-2013.

Γενικά, η ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την «Κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη»[27], και το «Ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο»[28] η έκδοση τους οποίου επακολούθησε αμέσως μετά, είναι το αποτέλεσμα 10 ετών εργασίας και αποτελούν τη βάση μιας συνεκτικής προσέγγισης για το μέλλον.

III.1.5 Διαχείριση των συνόρων

Η διαχείριση της μετανάστευσης απαιτεί ασφαλή σύνορα. Υπάρχουν 1636 καθορισμένα σημεία εισόδου στο έδαφος της ΕΕ. Το 2006, ο αριθμός των σημείων διέλευσης των εξωτερικών συνόρων εκτιμήθηκε σε 900 εκατομμύρια και ο αριθμός των παράνομων μεταναστών στην ΕΕ-25 σε 8 εκατομμύρια. Το ίδιο έτος 500.000 παράνομοι μετανάστες συνελήφθησαν στην ΕΕ εκ των οποίων 40% επαναπατρίστηκαν.

Ο οργανισμός FRONTEX, ο οποίος είναι επιφορτισμένος με τον συντονισμό της συνεργασίας για τον έλεγχο των συνόρων μεταξύ κρατών μελών, συνέβαλε ουσιαστικά στην ανταπόκριση της ΕΕ στις προκλήσεις αυτές. Από το 2005 έως το 2008, διεξήγαγε 50 κοινές ενέργειες και 23 πιλοτικά έργα στα οποία συμμετείχαν αρκετά κράτη μέλη. Ο κώδικας συνόρων Σένγκεν[29] τέθηκε σε εφαρμογή σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και θεσπίστηκαν πρότυπα και διαδικασίες ελέγχου για την κυκλοφορία των προσώπων στα εσωτερικά και εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Ένα σύνολο προτάσεων της Επιτροπής καθόρισε νέα στάδια προς την κατεύθυνση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων: ένα σύστημα εισόδου-εξόδου[30] με ενεργοποίηση αυτόματης ειδοποίησης όταν κάποιος υπερβαίνει τη διάρκεια ισχύος της θεώρησής του, ένα σύστημα εποπτείας των νότιων και ανατολικών συνόρων της ΕΕ (γνωστό ως EUROSUR)[31] και η αξιολόγηση και μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX[32]. Η οδηγία σχετικά με την επιστροφή[33] προβλέπει αποτελεσματικούς και ανθρωπιστικούς κανόνες για την επιστροφή παράνομων μεταναστών.

Αξιοποιούνται νέες τεχνολογίες για την ανάπτυξη σύγχρονου και ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των συνόρων. Τα βιομετρικά διαβατήρια καθιερώθηκαν το 2006. Η δεύτερη γενεά του Συστήματος Πληροφόρησης Σένγκεν και του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις βρίσκεται υπό επεξεργασία και το νομικό τους πλαίσιο έχει προσδιοριστεί. Τα συστήματα αυτά θα δώσουν τη δυνατότητα να αυξηθεί η χρήση νέων τεχνολογιών,

---

26 Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, OJ L 168, 28.6.2007, p. 18.

27 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

28 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

29 Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

30 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM(2008) 69 final.

31 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM(2008) 68 final.

32 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM(2008) 67 final.

33 Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98.

ιδιαίτερα της βιομετρίας, και έτσι θα συμβάλουν στην ασφάλεια του χώρου Σένγκεν εξασφαλίζοντας συγχρόνως την πλήρη τήρηση των απαιτήσεων για την προστασία των δεδομένων.

III.1.6 Πολιτική θεωρήσεων

Το 2008[34], εγκρίθηκε νομοθετικό πλαίσιο για την εφαρμογή και τη λειτουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) με σκοπό τη διευκόλυνση των ελέγχων στα σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων και την ανταλλαγή πληροφοριών για τις θεωρήσεις μεταξύ κρατών μελών. Η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία νομικής βάσης που επιτρέπει στα κράτη μέλη να καταστήσουν υποχρεωτική τη χρήση βιομετρικών στοιχείων αναγνώρισης από τους αιτούντες θεώρηση καθώς και τη σύσταση νομικού πλαισίου για την οργάνωση των προξενικών γραφείων στα κράτη μέλη[35]. Η κοινή προξενική εγκύκλιος αναδιατυπώθηκε, και προτάθηκε ένας Κώδικας Θεωρήσεων[36] για την αύξηση της διαφάνειας, την εναρμόνιση των διαδικασιών και την ασφάλεια δικαίου. Έγιναν διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνιών με σκοπό τη διευκόλυνση της θεώρησης των διαβατηρίων με τη Ρωσία, τη Ουκρανία, τη Δημοκρατία της Μολδαβίας, την Αλβανία, τη Βοσνία και Ερζεγοβίνη, την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, τη Σερβία και το Μαυροβούνιο. Οι συμφωνίες αυτές, οι οποίες τέθηκαν σε ισχύ το 2007 και το 2008, απλούστευσαν τις διαδικασίες για τους πολίτες αυτών των χωρών που επιθυμούν να ταξιδέψουν στην ΕΕ για βραχυχρόνιες παραμονές. Πλήρης αμοιβαιότητα στον τομέα των θεωρήσεων[37] επιτεύχθηκε με την Κόστα Ρίκα, το Ισραήλ, τη Μαλαισία, το Μεξικό, τη Νέα Ζηλανδία, τη Νικαράγουα, τον Παναμά, την Παραγουάη, την Σιγκαπούρη, την Ουρουγουάη και τη Βενεζουέλα, και σημειώθηκε επίσης πρόοδος με την Αυστραλία, το Μπρουνέι Νταρουσαλάμ, τον Καναδά και τις Ηνωμένες Πολιτείες. Η πρόταση δημιουργίας κοινών κέντρων για την υποβολή αιτήσεων θεώρησης[38] αναμένεται να εγκριθεί, ενώ έχουν ήδη δημιουργηθεί δύο πιλοτικά κέντρα.

III.1.7 Η εξωτερική διάσταση του ασύλου και της μετανάστευσης

Τα παγκόσμια προβλήματα απαιτούν παγκόσμιες λύσεις. Η «παγκόσμια προσέγγιση των μεταναστεύσεων», βασισμένη σε γνήσια εταιρική σχέση με τις τρίτες χώρες, δείχνει τη βούληση να υιοθετηθεί η ευρύτερη δυνατή προσέγγιση όσον αφορά τις αιτίες και τις συνέπειες των μεταναστευτικών ροών από τρίτες χώρες προς την ΕΕ. Τα θέματα μετανάστευσης είναι τώρα καλύτερα εντεταγμένα στο αναπτυξιακό πρόγραμμα της

---

34 Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

35 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

36 Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM(2006) 403 final.

37 Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

38 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

Επιτροπής και στις άλλες εξωτερικές πολιτικές της ΕΕ. Το γεγονός αυτό αντικατοπτρίζει μια σημαντική εξέλιξη που χαρακτηρίζεται από τη μετάβαση από μια προσέγγιση επικεντρωμένη κυρίως στην ασφάλεια σε μια προσέγγιση καθοδηγούμενη από την βαθύτερη κατανόηση του συνόλου των πτυχών της μετανάστευσης. Άνοιξε ο δρόμος για νέες εταιρικές σχέσεις και για εποικοδομητικό διάλογο με τις γειτονικές περιοχές της ΕΕ καθώς και με την Αφρική, την Ασία και τη Λατινική Αμερική. Οι συζητήσεις αυτές συνοδεύονται από επιτόπου δράσεις με σκοπό την μετατροπή της μετανάστευσης και της κινητικότητας σε θετικές δυνάμεις για την ανάπτυξη, τη βελτίωση της διαχείρισης της νόμιμης μετανάστευσης καθώς και την πρόληψη και τη μείωση της παράνομης μετανάστευσης. Τα κοινοτικά μέσα συνεργασίας έδωσαν συγκεκριμένο περιεχόμενο στην παγκόσμια προσέγγιση με τη χρηματοδότηση πολλών έργων στον τομέα αυτό και στον τομέα προστασίας των προσφύγων. Το θεματικό πρόγραμμα για τη μετανάστευση και το άσυλο καταρτίστηκε για τον σκοπό αυτό και ο προϋπολογισμός του για την περίοδο 2007-2013 ανέρχεται σε 384 εκατ. ευρώ. Εντωμεταξύ αναπτύχθηκαν νέα εργαλεία και νέες έννοιες, όπως οι εταιρικές σχέσεις κινητικότητας μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών.

III.2. Ενίσχυση της ασφάλειας

III.2.1 Τρομοκρατία

Οι βομβαρδισμοί της Μαδρίτης και του Λονδίνου κατά την περίοδο 2004/2005 ήταν οι πιο συγκλονιστικές τρομοκρατικές επιθέσεις στην ΕΕ κατά τα τελευταία έτη. Σημειώθηκε επίσης ανησυχητικά μεγάλος αριθμός από άλλες απόπειρες επιθέσεων, πολλές από τις οποίες πέρασαν απαρατήρητες. Το 2007, πραγματοποιήθηκαν περίπου 600 τρομοκρατικές επιθέσεις σε έντεκα κράτη μέλη της ΕΕ[39] οι οποίες απέτυχαν, εξουδετερώθηκαν ή εκτελέστηκαν με επιτυχία.

Όσον αφορά την πρόληψη, η ΕΕ χρηματοδότησε διάφορα προγράμματα, μεταξύ των οποίων ένα εγχειρίδιο για την αντιμετώπιση της ριζοσπαστικοποίησης στις φυλακές. Η οδηγία σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας επέκτεινε την υποχρέωση δήλωσης ύποπτων συναλλαγών στις επιχειρήσεις που δεν ανήκουν στον χρηματοπιστωτικό κλάδο, συμπεριλαμβανομένων καζίνων και δικηγόρων[40]. Ως αποτέλεσμα της εφαρμογής του κανονισμού που εκδόθηκε το 2005, οι ταξιδιώτες που εισέρχονται ή εξέρχονται από την ΕΕ με ποσό μεγαλύτερο ή ίσο με 10 000 ευρώ σε μετρητά υποχρεούνται να υποβάλουν γραπτή δήλωση[41]. Η ΕΕ εξέδωσε νομοθεσία για την ποινικοποίηση της εκπαίδευσης τρομοκρατών καθώς και της στρατολόγησης και της δημόσιας παρακίνησής τους για την τέλεση τρομοκρατικών εγκλημάτων, ακόμα και μέσω του Διαδικτύου[42]. Χορηγήθηκαν κεφάλαια για την εγκατάσταση συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης, σε κλίμακα ΕΕ για την ενημέρωση των αρχών σχετικά με την αντιμετώπιση των απειλών που συνοδεύονται με την απώλεια ή την κλοπή εκρηκτικών υλών.

---

39 Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: http://www.europol.europa.eu/publications/TESAT/TESAT2007.pdf

40 Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, OJ L 309, 25.11.2005, p. 15.

41 Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, OJ L 309, 25.11.2005, p. 9.

42 Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, OJ L 330, 9.12.2008, p. 21.

Επίσης, τέθηκαν σε εφαρμογή[43] μέσα για την ενίσχυση της προστασίας των υποδομών ζωτικής σημασίας στην ΕΕ – οδών, σιδηρόδρομων, δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας και σταθμών ηλεκτροπαραγωγής. Η Επιτροπή προέβη σε διαβουλεύσεις για την ετοιμότητα έναντι των βιολογικών κίνδυνων μέσω Πράσινης Βίβλου[44] και σύντομα θα υποβάλει δέσμη προτάσεων με σκοπό τη μείωση του κινδύνου χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών και πυρηνικών απειλών, οι οποίες μπορούν, ενδεχομένως, να πλήξουν χιλιάδες ανθρώπους, να καταστρέψουν τη γεωργία και να βλάψουν σοβαρά τη διατροφική αλυσίδα.

III.2.2 Αστυνομική συνεργασία

Κατά τη διάρκεια των 5 τελευταίων ετών, το έργο της ΕΕ βασίζεται στην καλούμενη «αρχή της διαθεσιμότητας», σύμφωνα με την οποία οι αρμόδιοι για την επιβολή του νόμου υπάλληλοι ενός κράτους μέλους μπορούν, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, να λαμβάνουν πληροφορίες, εφόσον είναι διαθέσιμες, από ένα άλλο κράτος μέλος.

Οι ανταλλαγές πληροφοριών και στοιχείων απλουστεύθηκαν[45]. Η ενσωμάτωση της συνθήκης Prüm στη νομοθεσία της ΕΕ[46] προσέφερε έμμεση πρόσβαση στις βάσεις δεδομένων των κρατών μελών που περιέχουν δακτυλικά αποτυπώματα και πληροφορίες σχετικά με το DNA, καθώς και άμεση αλλά ελεγχόμενη πρόσβαση σε αρχεία αδειών κυκλοφορίας οχημάτων. Αυτό μπορεί να βελτιώσει σημαντικά την αστυνομική συνεργασία σε ολόκληρη την ΕΕ δίνοντας στις αστυνομικές αρχές τη δυνατότητα να γνωρίζουν ποιες πληροφορίες είναι διαθέσιμες. Καθιερώθηκαν οι όροι πρόσβασης στο σύστημα VIS για λόγους ασφάλειας[47], ενώ οι όροι που αφορούν τη διατήρηση δεδομένων κίνησης ηλεκτρονικών επικοινωνιών και δεδομένων εντοπισμού θέσης[48] μεταφέρθηκαν στη νομοθεσία των περισσότερων κρατών μελών όσον αφορά τα δίκτυα σταθερής και κινητής τηλεφωνίας.

Η απόφαση του Συμβουλίου για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Ευρωπόλ) και την αντικατάσταση της προηγούμενης σύμβασης θα δώσει στην Υπηρεσία μεγαλύτερη επιχειρησιακή ευελιξία που θα της επιτρέπει να ανταποκρίνεται ταχύτερα στην εξέλιξη της εγκληματικότητας[49]. Παράλληλα με το σύστημα πληροφοριών που έχει στη διάθεσή της,

---

43 Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

44 Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

45 Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

46 Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

47 Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

48 Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

49 Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37.

σκοπός του οποίου είναι να συγκεντρώνει δεδομένα σχετικά με τα σοβαρά διασυνοριακά εγκλήματα και να καθιστά δυνατές αυτές τις ανταλλαγές δεδομένων, τα αρχεία εργασίας προς ανάλυση της Ευρωπόλ είναι εργαλεία που παρέχουν σχετικές πληροφορίες στις υπηρεσίες επιβολής του νόμου των κρατών μελών για συγκεκριμένα ποινικά φαινόμενα, όπως η εμπορία ανθρώπων, η τρομοκρατία, οι περιπτώσεις απάτης με πιστωτικές κάρτες και η διακίνηση συνθετικών ναρκωτικών.

III.2.3 Οργανωμένο έγκλημα

Οι εγκληματικές δραστηριότητες συμμοριών οργανωμένου εγκλήματος, όπως η διακίνηση ναρκωτικών, οι κλοπές αυτοκινήτων, οι ληστείες και τα εγκλήματα υψηλής τεχνολογίας όπως η κλοπή ταυτότητας, αποτελούν σοβαρές απειλές για την ΕΕ. Όπως τα οικονομικά εγκλήματα (απάτες, παραποίηση, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) οι απειλές αυτές παράγουν σημαντικά κέρδη και βλάπτουν την οικονομία της ΕΕ. Ενθαρρύνθηκε η δημιουργία εθνικών υπηρεσιών ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων για την ταχύτερη ανίχνευση των κεφαλαίων σε ολόκληρη την ΕΕ[50] και προωθήθηκε η εφαρμογή προσέγγισης βάσει πληροφοριών με σκοπό την αντιμετώπιση αυτών των απειλών. Όσον αφορά τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες δημιουργήθηκε το δίκτυο FIU.NET. Αυτό το αποκεντρωμένο δίκτυο ηλεκτρονικών υπολογιστών συνδέει τις μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών της ΕΕ και τους δίνει τη δυνατότητα να ανταλλάσσουν αποτελεσματικά μεταξύ τους πληροφορίες χρηματοοικονομικού περιεχομένου. Ένα νέο μέσο για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος[51] δίνει τη δυνατότητα περαιτέρω συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών. Τον Μάιο του 2007, η Επιτροπή πρότεινε μια σειρά μέτρων για τη βελτίωση του συντονισμού της καταπολέμησης του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο[52], τόσο μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου όσο και μεταξύ αυτών και του ιδιωτικού τομέα. Τα εγκλήματα στον κυβερνοχώρο είναι συνήθως συνώνυμα με την εκμετάλλευση παιδιών. Η δημιουργία του οικονομικού συνασπισμού κατά της παιδικής πορνογραφίας δίνει τη δυνατότητα στην Επιτροπή, στους εκδότες πιστωτικών καρτών, στις αρχές επιβολής του νόμου και στις εταιρείες παροχής υπηρεσιών διαδικτύου να συνεργάζονται ώστε να εξαλείψουν την παιδική πορνογραφία λαμβάνοντας μέτρα σχετικά με τα συστήματα πληρωμής που χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση αυτών των παράνομων δραστηριοτήτων. Την άνοιξη του 2009, η Επιτροπή υπέβαλε απόφαση-πλαίσιο με σκοπό την ενίσχυση δράσεων για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εκμετάλλευσης παιδιών, καθώς και πρόταση απόφασης-πλαισίου κατά της εμπορίας ανθρώπων η οποία αποτελεί συνέχεια του σχεδίου δράσης του 2005[53].

---

50 Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18.12.2007, p. 103.

51 Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300, 11.11.2008, p. 42

52 'Towards a general policy on the fight against cyber crime', COM(2007) 267 final.

53 Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA, COM(2009) 315 final; proposal for a Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA, COM(2009) 316 final.

III.2.4 Ευρωπαϊκή στρατηγική στον τομέα των ναρκωτικών

Η στρατηγική στον τομέα των ναρκωτικών (2005-2012)[54] και τα σχέδια δράσης[55] της ΕΕ προβλέπουν μια ισόρροπη και ολοκληρωμένη προσέγγιση που περιλαμβάνει την πρόληψη της τοξικομανίας, την παροχή βοήθειας στους ναρκομανείς και την επανένταξή τους, την πολιτική για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών και πρόδρομων ουσιών, τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και την ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας. Τα δεδομένα που συγκέντρωσε το Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης Ναρκωτικών και Τοξικομανίας εμφανίζουν σταθεροποίηση όσον αφορά τη χρήση ηρωίνης, καννάβεως και συνθετικών ναρκωτικών, αλλά αύξηση της χρήσης όσον αφορά την κοκαΐνη σε αρκετά κράτη μέλη. Η ΕΕ προσπαθεί να αντιμετωπίσει το σύνθετο κοινωνικό φαινόμενο που συνιστά η διαδεδομένη χρήση και κατάχρηση ουσιών στο πλαίσιο του πληθυσμού, και εστιάζεται όλο και περισσότερο σε μέτρα καθιστούν δυνατή την αντιμετώπιση των ζημιών που προκαλούνται από τα ναρκωτικά τόσο στα άτομα όσο και στην κοινωνία.

III.3. Ενίσχυση της δικαιοσύνης

Στο πλαίσιο του προγράμματος της Χάγης, η ανάπτυξη ενός «ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης» άρχισε να παράγει αποτελέσματα για τα κράτη μέλη και τους πολίτες της ΕΕ. Η Eurojust και τα ευρωπαϊκά δικαστικά δίκτυα παρέχουν την απαιτούμενη υποδομή για δικαστική συνεργασία και για τον συντονισμό των ερευνών και των διώξεων εντός των εσωτερικών συνόρων. Στον τομέα των αστικών υποθέσεων, άμεσα εφαρμοστέοι κανονισμοί δίνουν τη δυνατότητα σε πολίτες και επιχειρήσεις που εμπλέκονται σε διασυνοριακές διαφορές να γνωρίζουν τα αρμόδια δικαστήρια και τους κανόνες που ισχύουν όσον αφορά την αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων που έχουν εκδοθεί σε άλλο κράτος μέλος.

III.3.1 Δικαστική συνεργασία στον τομέα των ποινικών υποθέσεων

Με το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης περιορίστηκαν ουσιαστικά ο χρόνος και οι απαιτούμενες διαδικασίες για την έκδοση εγκληματιών. Η εκδίκαση υποθέσεων βάσει της παλαιάς διαδικασίας έκδοσης απαιτούσε πάνω από ένα έτος, ενώ τώρα ο απαιτούμενος χρόνος υπολογίζεται μεταξύ 11 ημερών και 6 εβδομάδων. Το 2007, κοινοποιήθηκαν 2667 πραγματικές εκδόσεις ως αποτέλεσμα εντάλματος σύλληψης και, το 2005, χρησιμοποιήθηκε το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης για να εξασφαλίσει την ταχεία επιστροφή από την Ιταλία στο ΗΒ ενός από τους βομβιστές του Λονδίνου. Τα κράτη μέλη στηρίζονται όλο και περισσότερο στην Eurojust κατά τη δικαστική διερεύνηση και δίωξη σοβαρών εγκλημάτων. Το 2007 καταχωρίστηκαν πάνω από 1000 υποθέσεις έναντι 192 υποθέσεων το 2002.

III.3.2 Διευκόλυνση διασυνοριακών διαδικασιών στον τομέα της πολιτικής δικαιοσύνης

Σημαντική πρόοδος σημειώθηκε στον τομέα της αστικής και εμπορικής δικαιοσύνης. Οι πολίτες της ΕΕ διαθέτουν τώρα απλούστερα και ταχύτερα μέσα για τη ρύθμιση

---

54 EU Drugs Strategy (2005-2012) endorsed by the Council in 2004, Council Document 15074/04.

55 On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), COM(2005) 45 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2005-2008)' in 2005, OJ C 168, 8.7.2005, p. 1. On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan for 2009-2012, COM(2008) 567 final, the Council endorsed the 'EU Drugs Action Plan for 2009-2012', OJ C 326, 20.12.2008, p. 7.

μικροδιαφορών και την ικανοποίηση των απαιτήσεών τους[56]. Η ΕΕ απέκτησε εναρμονισμένους κανόνες σχετικά το δίκαιο που διέπει την αστική ευθύνη και τις συμβατικές ενοχές[57]. Η δικαστική συνεργασία βελτιώθηκε με αναθεωρημένους κανόνες όσον αφορά την επίδοση και κοινοποίηση των εγγράφων[58]. Όσον αφορά τις εξωτερικές πτυχές της δικαστικής συνεργασίας[59], σημαντικά βήματα προόδου αποτέλεσαν η προσχώρηση της ΕΚ στη συνδιάσκεψη της Χάγης για το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο[60] και οι προπαρασκευαστικές εργασίες που ξεκίνησε η Επιτροπή σχετικά με τις δυνατότητες βελτίωσης των δικαστικών αποφάσεων της ΕΕ[61]. Εξετάστηκαν ορισμένες πλευρές της διαμεσολάβησης στον τομέα των αστικών και εμπορικών υποθέσεων με σκοπό την προώθηση εναλλακτικών τρόπων επίλυσης των διαφορών[62].

Ένας νέος κανονισμός σχετικά με τις γαμικές διαφορές και τις διαφορές γονικής μέριμνας εξασφαλίζει ότι τα παιδιά μπορούν να διατηρούν τακτικές επαφές και με τους δύο γονείς τους μετά από χωρισμό, και προβλέπει σαφείς κανόνες για την αποτροπή της απαγωγής παιδιών σε όλη την επικράτεια της ΕΕ. Ένας άλλος κανονισμός, αφού επικυρωθεί, θα επιταχύνει την είσπραξη απαιτήσεων διατροφής εντός της ΕΕ[63]. Μια νομοθετική πρόταση σχετικά με το

---

56 Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, OJ L 199, 31.7.2007, p. 1; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, OJ L 399, 30.12.2006, p. 1.

57 Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), OJ L 177, 4.7.2008, p. 6.

58 Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, OJ L 324, 10.12.2007, p. 79.

59 Council Decisions 2006/325-326/EC concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Denmark, OJ L 120, 5.5.2006, p. 22 and p. 23; Council Decision 2007/712/EC of 15 October 2007 on the signing, on behalf of the Community, of the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (the 'Lugano Convention'), OJ L 339, 21.12.2007, p. 1; and Council Decision 2008/431/EC of 5 June 2008 authorising certain Member States to ratify, or accede to, in the interest of the European Community, the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and authorising certain Member States to make a declaration on the application of the relevant internal rules of Community law - Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, OJ L 151, 11.6.2008, p. 36.

60 Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, OJ L 297, 26.10.2006, p. 1.

61 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Decision 2001/470/EC establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters', COM(2006) 203 final; Green Paper 'Effective enforcement of judgments in the European Union: the transparency of debtors' assets ', COM (2008) 128 final; and Green Paper on improving the efficiency of the enforcement of judgments in the European Union: the attachment of bank accounts, COM(2006)618 final.

62 Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, OJ L 136, 24.5.2008, p. 3.

63 Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, OJ L 338, 23.12.2003, p. 1; Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, OJ L 7, 10.1.2009, p. 1.

δίκαιο που εφαρμόζεται στον τομέα των διαζυγίων (γνωστή ως «Ρώμη ΙΙΙ») συζητείται στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

III.3.3 Αμοιβαία αναγνώριση

Η αμοιβαία αναγνώριση αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της δικαστικής συνεργασίας. Η ΕΕ πραγματοποίησε σημαντική πρόοδο στον τομέα αυτό, τόσο στο νομοθετικό όσο και στο επιχειρησιακό επίπεδο. Χάρη στην εφαρμογή μιας στρατηγικής και ενός σχεδίου δράσης στον τομέα της ευρωπαϊκής ηλεκτρονικής δικαιοσύνης[64], οι πολίτες της ΕΕ θα έχουν πρόσβαση στις πληροφορίες σχετικά με τις υπηρεσίες που παρέχονται στον ευρωπαϊκό χώρο δικαιοσύνης και θα διευκολυνθεί η επικοινωνία και η συνεργασία μεταξύ των δικαστικών αρχών. Το φόρουμ δικαιοσύνης, μια πλατφόρμα τακτικού διαλόγου σχετικά με τις πολιτικές και την πρακτική, πρέπει να ενισχύσει την αμοιβαία εμπιστοσύνη, η οποία αποτελεί ουσιαστική συνιστώσα της αμοιβαίας αναγνώρισης.

Η αποτελεσματική συνεργασία προϋποθέτει κατ'αρχήν την κατάλληλη εκπαίδευση των προσώπων που εργάζονται στην πρώτη γραμμή. Η Επιτροπή έδωσε προτεραιότητα στη χρηματοδότηση προγραμμάτων μελετών, κατάρτισης και προγραμμάτων ανταλλαγών στον δικαστικό τομέα, τα τελευταία εκ των οποίων μόνο και μόνο το 2007 αφορούσαν 400 δικαστές και εισαγγελείς.

III.4. Εξωτερικές σχέσεις

Οι εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές στον τομέα της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας είναι άρρηκτα συνδεδεμένες. Το πρόγραμμα της Χάγης, έδωσε εντολή στην Επιτροπή και στον Γενικό Γραμματέα/Ύπατο Εκπρόσωπο να υποβάλουν στο Συμβούλιο στρατηγική η οποία να αφορά το σύνολο των εξωτερικών πλευρών της πολιτικής της ΕΕ σχετικά με την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη. Η στρατηγική αυτή[65], η οποία εγκρίθηκε από το Συμβούλιο το 2005, καθόρισε τις θεματικές προτεραιότητες, δηλαδή την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων, την καταπολέμηση της κακής διαχείρισης των δημόσιων υποθέσεων και της αποσάθρωσης του κράτους, τη δικαστική συνεργασία, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, της διαφθοράς και των ναρκωτικών, τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών καθώς και μια σειρά βασικών αρχών και μηχανισμών εφαρμογής. Σχετικά με τη στρατηγική αυτή, καταρτίστηκαν δύο εκθέσεις προόδου[66]. Οι προτεραιότητες αυτές εντάχθηκαν στην ευρωπαϊκή στρατηγική ασφάλειας του 2003, που εντοπίζει τις βασικές απειλές που αντιμετωπίζει η Ευρώπη. Τον Δεκέμβριο του 2008[67] δημοσιεύθηκε έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της.

III.5. Χρηματοπιστωτικά μέσα

Για τη στήριξη των ενεργειών στο επίπεδο της ΕΕ και των κρατών μελών δημιουργήθηκαν διάφορα χρηματοπιστωτικά μέσα. Το πρόγραμμα «Αλληλεγγύη και διαχείριση των

---

64 'Towards a European e Justice Strategy", COM(2008) 329 final.

65 'Strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 15446/05.

66 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2006) 1498; 'Second progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2008) 1971.

67 'Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World', Council document 17104/08.

μεταναστευτικών ροών»[68] στηρίζει την πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης: κατά την περίοδο 2007-2013, χορηγήθηκαν περίπου 4 δισεκατομμύρια ευρώ για θέματα μετανάστευσης. Το πρόγραμμα «Ασφάλεια και προστασία των ελευθεριών»[69] (745 εκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2007-2013) υποστηρίζει τη δράση της ΕΕ στον τομέα της καταπολέμησης της τρομοκρατίας και της εγκληματικότητας. Το πρόγραμμα «βασικά δικαιώματα και δικαιοσύνη»[70] (542 εκατομμύρια ευρώ συνολικά) συμβάλλει στη χρηματοδότηση του σχεδίου δράσης «e-Justice» και του προγράμματος Daphne (καταπολέμηση της βίας έναντι παιδιών, εφήβων και γυναικών).

Βάσει του 7ου ευρωπαϊκού προγράμματος πλαισίου για την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη, διατίθενται πιστώσεις ύψους 1,5 δισεκατομμυρίων ευρώ για την ενίσχυση των ικανοτήτων που στοχεύουν στην προστασία των πολιτών, των συνόρων και των υποδομών έναντι τρομοκρατικών και άλλων απειλών. Διατίθενται επίσης πιστώσεις για εργασίες κοινωνικών και οικονομικών ερευνών σχετικά με την εγκληματικότητα και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το ευρωπαϊκό φόρουμ έρευνας και καινοτομίας στο τομέα της ασφάλειας (γνωστό ως ESRIF) δημιουργήθηκε για να συνενώσει τους εταίρους του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα έτσι ώστε να αναπτύξουν κοινό πρόγραμμα έρευνας και καινοτομίας στον τομέα της ασφάλειας στον αστικό τομέα σε μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη βάση[71].

Στον τομέα της εξωτερικής βοήθειας, διάφορα χρηματοδοτικά μέσα στηρίζουν την εξωτερική διάσταση της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας: το προενταξιακό μέσο, το ευρωπαϊκό μέσο γειτονίας και εταιρικής σχέσης, το μέσο σταθερότητας, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης και το ευρωπαϊκά μέσο αναπτυξιακής συνεργασίας, το οποίο περιλαμβάνει στο θεματικό πρόγραμμα για τη μετανάστευση και το άσυλο.

IV. ΑΝΙΣΗ ΠΡΟΟΔΟΣ ΣΕ ΟΡΙΣΜΕΝΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ

Πραγματοποιήθηκε σημαντική πρόοδος όσον αφορά την πραγματοποίηση πολλών από τις φιλοδοξίες που ορίζονται στο πρόγραμμα της Χάγης και εγκρίθηκαν τα περισσότερα από τα ειδικά μέτρα που είχαν προβλεφθεί. Τα πλήρη αποτελέσματα των μέτρων αυτών θα γίνουν εμφανή ΣΕ μακροπρόθεσμη βάση. Ωστόσο, η πρόοδος σε ορισμένους τομείς παραμένει άνιση ή περιορισμένη.

Αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις μοναδικές προκλήσεις τις οποίες αντιμετωπίζει η ΕΕ στον τομέα ΔΕΥ: σχετικά πρόσφατο κεκτημένο, ανεπαρκής ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ορισμένους τομείς δράσης, περιορισμένη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου και περιορισμένη αρμοδιότητα της Επιτροπής να κινήσει διαδικασίες επί παραβάσει, καθώς επίσης η απαίτηση λήψης αποφάσεων με ομοφωνία σε πολλούς τομείς. Ως εκ τούτου, επανεξετάστηκαν οι αρχικές φιλοδοξίες σε αρκετούς τομείς, όπως στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης.

---

68 Four Funds exist under this programme: three Funds adopted under co-decision procedure (European Return Fund, European Refugee Fund and External Borders Fund) and one Fund under consultation procedure (Fund for the Integration of third-country nationals).

69 Two specific programmes exist under this framework programme: "Prevention of and fight against Crime" (third pillar legal basis) and "Prevention, preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" (based on Article 308 of the TEC).

70 This framework programme has five specific programmes: Civil Justice, Daphne III and Drugs programmes (under co-decision), Fundamental Rights and Citizenship (based in Article 308 TEC) and Criminal Justice (third pillar legal basis).

71 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation', COM(2007) 511 final.

Η μη υλοποίηση αρκετών στοιχείων του προγράμματος της Χάγης καταλογίζεται σαφώς στη μη κύρωση της συνταγματικής συνθήκης. Η προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα δικαιώματα του ανθρώπου δεν είναι δυνατή χωρίς τη νομική βάση που θα προσέφερε η συνταγματική συνθήκη, καθώς και η συνθήκη της Λισαβόνας εάν είχε τεθεί σε ισχύ.

Η πρόοδος ήταν συγκριτικά αργή στον τομέα της αμοιβαίας αναγνώρισης των ποινικών αποφάσεων και στον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας. Δεδομένου ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων που υπάγεται στη μέθοδο του καλούμενου «τρίτου πυλώνα» (τίτλος VI της συνθήκης για την ΕΕ) απαιτεί ομοφωνία, αυτό έχει συχνά ως αποτέλεσμα μακροχρόνιες συζητήσεις οι οποίες δεν καταλήγουν πουθενά ή φιλόδοξες προτάσεις οι οποίες περιορίζονται σε συμφωνίες με βάση τον μικρότερο κοινό παρανομαστή. Μια απόφαση πλαίσιο σχετικά με τα δικαιώματα υπεράσπισης αποτελεί παράδειγμα πρότασης διατυπωθείσας από το πρόγραμμα της Χάγης, η οποία δεν εγκρίθηκε παρά τη σημασία που της απέδωσαν τα συναφή με τη δικαιοσύνη επαγγέλματα σε όλη την Ευρώπη.

Επίσης, όσον αφορά τα νομοθετικά μέσα του τρίτου πυλώνα (κοινές θέσεις, αποφάσεις-πλαίσια, αποφάσεις και συμβάσεις), η ανεπαρκής χρησιμοποίηση των τυπικών διαδικασιών επί παραβάσει για την εξασφάλιση της ορθής μεταφοράς, και μερικές φορές οι σημαντικές καθυστερήσεις κατά τη μεταφορά των νομικών πράξεων της ΕΕ στο εθνικό επίπεδο κατέληξαν σε ένα κατά κάποιον τρόπο «εικονικό» νομοθετικό πλαίσιο με ελάχιστο ή μηδενικό όφελος για τους πολίτες της ΕΕ.

V. ΔΙΔΑΓΜΑΤΑ ΚΑΙ ΘΕΜΑΤΑ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Η ΕΕ πρέπει να αντλήσει τα διδάγματα από την προηγούμενη εμπειρία της, να εκμεταλλευθεί πλήρως τις επιτυχημένες στρατηγικές και να διορθώσει ότι μπορεί να βελτιωθεί. Οι μελλοντικές της εργασίες στον τομέα της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας πρέπει να καθοδηγούνται από τα ακόλουθα θέματα.

V.1. Συντονισμός σκέψης και δράσης

Τα μεγάλα θέματα που αντιμετωπίζει η Ευρώπη, είτε πρόκειται για βραχυπρόθεσμες κρίσεις είτε για μακροπρόθεσμες τάσεις, απαιτούν κοινό προγραμματισμό και κοινή δράση. Η δικαιοσύνη, η ελευθερία και η ασφάλεια αφορούν ταυτόχρονα όλες τις πτυχές του προγράμματος της Χάγης. Η συνοχή στο επίπεδο των διαφόρων τομέων πολιτικής είναι ουσιαστικής σημασίας όχι μόνο στην παραδοσιακή σφαίρα δραστηριοτήτων της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, αλλά και στο επίπεδο όλου του φάσματος των κοινοτικών πολιτικών.

Στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, οι πολιτικές που αποσκοπούν στην πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και των καταχρήσεων του συστήματος παροχής ασύλου καθώς και στην καταπολέμηση αυτών των φαινομένων δεν πρέπει να παρεμποδίζουν το δικαίωμα προστασίας των αιτούντων άσυλο. Ο έλεγχος της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τις πολιτικές της ΕΕ πρέπει να συνεχιστεί και να επεκταθεί σε όλα τα στάδια λήψης αποφάσεων και εφαρμογής του νομοθετικού κεκτημένου της ΕΕ από τα κράτη μέλη. Η διαχείριση των συνόρων είναι θέμα ζωτικής σημασίας για την ασφάλεια της ΕΕ, όπως και η αστυνομική συνεργασία για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Στους τομείς αυτούς είναι σκόπιμο να τεθούν διατομεακές προτεραιότητες.

Η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις είναι το αποτέλεσμα μιας κατά περίπτωση προσέγγισης. Οι απαιτήσεις στον τομέα της προστασίας δεδομένων έχουν ενταχθεί σε διάφορα νομοθετικά κείμενα, δια μέσου των πυλώνων, και το πεδίο εφαρμογής και η φύση τους εξαρτώνται από τους στόχους των επιμέρους νομοθετικών κειμένων. Η απόφαση-πλαίσιο[72] που εκδόθηκε πρόσφατα δεν αποκαθιστά πλήρως αυτή την έλλειψη εναρμόνισης. Συνεπώς, στο μέλλον, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην επίτευξη συνοχής στον τομέα αυτό.

Άλλες διατομεακές προσεγγίσεις θα μπορούσαν να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα των πολιτικών μας, όπως τα δικαιώματα του παιδιού και η καταπολέμηση της ξενοφοβίας και του ρατσισμού, φαινόμενα των οποίων η απειλή δυστυχώς αυξάνεται συχνά σε περιόδους οικονομικής κρίσης.

Η «παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης» συνίσταται σε διάφορα μέσα τα οποία μπορούν να ενταχθούν σε ένα ολοκληρωμένο και ισόρροπο πλαίσιο διαλόγου και συνεργασίας. Οι νέες προκλήσεις πρέπει να αντιμετωπιστούν με συστηματικό τρόπο. Οι μακροπρόθεσμες πολιτικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές και δημογραφικές μεταβολές επηρεάζουν τις σχέσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες και αυτό έχει σημαντικό αντίκτυπο στη μετανάστευση και την κινητικότητα. Επομένως, η πολιτική μετανάστευσης πρέπει να ενταχθεί περισσότερο στη στρατηγική εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ και, ενδεχομένως, να *δημιουργηθεί επικουρικά μια υπηρεσία εξωτερικής δράσης*.

Πρέπει να αξιοποιήσουμε πλήρως τις ευκαιρίες που προσφέρουν οι νέες τεχνολογίες. Η κοινωνία της πληροφορίας δημιούργησε επίσης την ανάγκη υψηλού επιπέδου ασφάλειας των δικτύων πληροφόρησης σε όλη την Ευρώπη. Η καταπολέμηση της εγκληματικότητας και της τρομοκρατίας στον κυβερνοχώρο προϋποθέτει ότι οι ενδιαφερόμενοι φορείς συμμετάσχουν ενεργά στις προσπάθειες ενίσχυσης του επιπέδου ετοιμότητας, ασφάλειας και αντοχής των υποδομών και των υπηρεσιών στον τομέα των τεχνολογιών πληροφοριών και τηλεπικοινωνιών. Οι μακροπρόθεσμες αυτές προκλήσεις επιβάλλουν προσεκτική εξέταση σε ευρωπαϊκό επίπεδο[73].

Το πρόγραμμα για την έρευνα και την καινοτομία στον τομέα της ασφάλειας πρέπει να προωθηθεί σε συνεργασία με τον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα και με την απόλυτη συμμετοχή οργανώσεων τελικών χρηστών.

V.2. Μεγαλύτερη προσοχή στη μεταφορά και την εφαρμογή

Είναι ανησυχητική η διαπίστωση ότι ενώ η έγκριση μέτρων στο πλαίσιο του προγράμματος της Χάγης και του σχεδίου δράσης σημείωσε επιτυχία, η εφαρμογή των μέτρων αυτών στο εθνικό επίπεδο παρουσιάζει μεγάλες διαφορές. Δεδομένου ότι υπάρχει επί του παρόντος σημαντικό νομικό πλαίσιο, η μελλοντική δράση πρέπει να εστιαστεί κυρίως στην εδραίωση και την εφαρμογή. Η Επιτροπή μπορεί να βοηθήσει στην προσπάθεια αυτή εδραιώνοντας το υπάρχον κεκτημένο, διευκολύνοντας τον συντονισμό και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ κρατών μελών, κυρίως μέσω σεμιναρίων καθώς και με την παροχή

---

72 Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

73 'Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience', COM(2009) 149 final.

οικονομικής στήριξης και την προώθηση της κατάρτισης. Επίσης, πρέπει να προβλεφθεί η μεγαλύτερη προσφυγή στις διαδικασίες επί παραβάσει. Η Επιτροπή προώθησε το δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος της ΕΕ, αλλά πρέπει να καταβληθούν συμπληρωματικές προσπάθειες για να εξασφαλισθεί ότι οι πολίτες γνωρίζουν σαφώς τα δικαιώματά τους και ότι μπορούν να έχουν εμπιστοσύνη όσον αφορά την τήρησή τους. Οι υφιστάμενοι οργανισμοί και τα υφιστάμενα δίκτυα πρέπει να αξιοποιούν το πλήρες δυναμικό τους, να συνεργάζονται μεταξύ τους και να εκμεταλλεύονται τις ενδεχόμενες συνέργειες.

V.3. Καλύτερη χρήση της αξιολόγησης

Οι πολίτες περιμένουν ότι οι πολιτικές της ΕΕ θα έχουν αποτελέσματα. Στο πλαίσιο του προγράμματος της Χάγης, εγκρίθηκαν πολλά νομικά μέσα και δημιουργήθηκαν πολλοί οργανισμοί. Σε πολλές περιπτώσεις, είναι πολύ ενωρίς για να εκτιμήσουμε την αποτελεσματικότητά τους από πλευράς συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Τα μέτρα που λαμβάνονται στον τομέα της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, στο επίπεδο της αστυνομικής και τελωνειακής συνεργασίας καθώς και στο επίπεδο της ποινικής δικαιοσύνης εξακολουθούν να είναι δύσκολο να αξιολογηθούν διότι τα κράτη μέλη συχνά δεν υποχρεούνται να λογοδοτούν για την εφαρμογή τους.

Για την απόκτηση συγκρίσιμων δεδομένων σχετικά με τον αντίκτυπο των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ, απαιτούνται αυστηρότερα και συστηματικότερα συστήματα αξιολόγησης. Τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων αυτών θα ενημερώσουν καλύτερα τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων και θα εξηγήσουν καλύτερα στους πολίτες της ΕΕ την προστιθέμενη αξία της δράσης της ΕΕ.

Η βελτίωση της αξιολόγησης εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα επικαιροποιημένων, αντικειμενικών, αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεδομένων. Για παράδειγμα, στον τομέα της μετανάστευσης υπάρχουν τώρα κοινοί κανόνες όσον αφορά τις κοινοτικές στατιστικές[74] καθώς και ευρωπαϊκό δίκτυο μετανάστευσης. Επίσης, η Επιτροπή ανέπτυξε μαζί με τα κράτη μέλη ορισμένες παραμέτρους για τη συγκέντρωση, ανάλυση και σύγκριση των δεδομένων και τάσεων που αφορούν την εμπορία ανθρώπων και τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Ωστόσο, σε πολλούς τομείς όπως η δικαιοσύνη, δεν υπάρχουν δεδομένα. Ακόμη και όταν υπάρχουν ήδη ή βρίσκονται στο στάδιο της δημιουργίας συστήματα συλλογής δεδομένων, κυρίως για την εγκληματικότητα και ιδιαίτερα για τα ναρκωτικά, είναι σκόπιμο να υιοθετηθούν πιο δεσμευτικές διατάξεις. Η χρηματοδότηση βάσει του ευρωπαϊκού προγράμματος πλαισίου για την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη και άλλων συναφών προγραμμάτων πρέπει να συνεχίσει να καθιστά δυνατό τον εμπλουτισμό των γνώσεων σε αυτόν τον τομέα πολιτικής.

Η αξιοπιστία του επόμενου πολυετούς προγράμματος θα εξαρτηθεί από τον βαθμό στον οποίο η ΕΕ μπορεί να λογοδοτεί ουσιαστικά για την αποτελεσματικότητά της.

V.4. Συμπλήρωση των εσωτερικών μας πολιτικών με εξωτερική δράση

Τα κράτη μέλη, το Συμβούλιο και η Επιτροπή πρέπει να συνεργάζονται για την ενίσχυση των εταιρικών σχέσεων με τρίτες χώρες. Πρέπει οπωσδήποτε να εξασφαλιστεί η συνέχεια και η

---

[74] Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, OJ L 199, 31.7.2007, p. 23.

συνοχή μεταξύ των εσωτερικών και εξωτερικών ευρωπαϊκών πολιτικών στον τομέα της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας για την παραγωγή συγκεκριμένων αποτελεσμάτων και για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της παγκοσμιοποίησης. Η ΕΕ πρέπει να προβλέπει τις προκλήσεις και όχι να περιμένει να φθάσουν στα σύνορά μας και να προωθεί πρότυπα, όπως αυτά που εφαρμόζονται στον τομέα της προστασίας των δεδομένων, τα οποία να μπορούν να θεωρούνται διεθνώς ως παραδείγματα προς μίμηση. Η εξωτερική διάσταση των πολιτικών ΔΕΥ πρέπει να είναι απόλυτα ολοκληρωμένη και να ανταποκρίνεται πλήρως στις εξωτερικές δράσεις και πολιτικές, όπως η συνεργασία για την ανάπτυξη.

Οι τρίτες χώρες προσεγγίζουν όλο και περισσότερο την ΕΕ για συνεργασία βάσει ειδικών συμφωνιών. Ως προς αυτό, μπορεί να αποδειχθεί απαραίτητο να τεθούν προτεραιότητες. Πρέπει να ορισθούν κριτήρια όσον αφορά τον τρόπο ανταπόκρισης στις προσεγγίσεις αυτές και για το κατά πόσο πρέπει να συμπεριληφθούν στο γενικό πλαίσιο συνολικής συμφωνίας. Οι πρωτοβουλίες στον τομέα της συνεργασίας πρέπει να ανταποκρίνονται στην ιδιαίτερη κατάσταση των χωρών που προετοιμάζουν την ένταξή τους στην ΕΕ. Οι προτεραιότητες της ΕΕ όσον αφορά τις εξωτερικές σχέσεις πρέπει επίσης να προσανατολίζουν και να καθοδηγούν καλύτερα τον καθορισμό προτεραιοτήτων όσον αφορά τις εργασίες οργανισμών όπως της Ευρωπόλ, της Eurojust και του Frontex. Οι επιχειρησιακές γνώσεις των οργανισμών σε συνδυασμό με τις ετήσιες εκθέσεις τους, κυρίως όταν έχουν συναφθεί συμφωνίες ή ρυθμίσεις εργασίας με τρίτες χώρες, θα μπορούσαν να παράσχουν πολύτιμη βοήθεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ.

VI. ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΠΟΥ ΑΠΑΙΤΟΥΝ ΜΑΚΡΟΠΡΟΘΕΣΜΗ ΔΡΑΣΗ

Το φθινόπωρο του 2008, η Επιτροπή πραγματοποίησε δημόσια διαβούλευση σχετικά με τις μελλοντικές προτεραιότητες της Ευρώπης στον τομέα της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας[75]. Πολυάριθμες είναι οι απαντήσεις που λήφθηκαν από μεμονωμένοι πολίτες, την κοινωνία των πολιτών και τα κράτη μέλη. Η διαβούλευση αυτή ακολούθησε τους αξιόλογους και εμπεριστατωμένους προβληματισμούς των συμβουλευτικών ομάδων για το μέλλον των πολιτικών ΔΕΥ, οι οποίες απαρτίζονται από υπουργούς διαφόρων κρατών μελών[76].

Τα συμπεράσματα είναι σαφή:

Οι ευρωπαίοι πολίτες θέλουν να ζήσουν σε έναν χώρο όπου τηρούνται τα δικαιώματά τους και όπου προστατεύεται η ασφάλειά τους. Θέλουν να μπορούν να ταξιδεύουν ελεύθερα και να μπορούν να επιλέγουν να διαμένουν σε προσωρινή ή σε μόνιμη βάση σε μια άλλη ευρωπαϊκή χώρα, για σπουδές, για εργασία ή για τη δημιουργία οικογένειας. Η μεγάλη πλειοψηφία των ευρωπαίων πολιτών θέλει να διαδραματίσει η ΕΕ ακόμη σημαντικότερο ρόλο σε τομείς όπως η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και η διακίνηση ναρκωτικών, η δράση κατά της τρομοκρατίας, η ανταλλαγή αστυνομικών και δικαστικών πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών, η καταπολέμηση της τοξικομανίας, η προαγωγή και

---

75 Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.

76 'Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008; 'Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme: High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy', June 2008.

η προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων, και η πολιτική στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης.

Σε σχέση με τα αριθμητικά στοιχεία του 2008, ο ενεργός πληθυσμός της ΕΕ πρέπει να μειωθεί κατά 15%, δηλαδή περίπου κατά 50 εκατομμύρια μέχρι το 2060. Το 2007, κατοικούσαν στην ΕΕ 27 18,8 εκατομμύρια υπηκόων τρίτων χωρών, δηλαδή ποσοστό ίσο με το 3,8% του συνολικού πληθυσμού της[77]. Η τάση αυτή προβλέπεται να συνεχιστεί, λαμβανομένης υπόψη της πιθανής αύξησης των μεταναστευτικών πιέσεων στο προσεχές μέλλον. Ωστόσο, δεν είναι δυνατό να επιστρέψουμε σε «μεμονωμένη» μορφή αντιμετώπισης της μετανάστευσης.

Η ΕΕ μπορεί να είναι υπερήφανη για τα μέχρι σήμερα επιτεύγματά της. Μολονότι το πρόγραμμα της Χάγης καταρτίστηκε σε σχετικά σύντομη χρονική περίοδο, η ισχύς του βασίζεται στις μακροπρόθεσμες προοπτικές που έχει ανοίξει. Η πρόκληση για τα μελλοντικά χρόνια συνίσταται στη διατήρηση αυτού του δυναμικού, στην αξιοποίηση των επιτυχιών που επιτεύχθηκαν και στην άντληση διδαγμάτων από προηγούμενες εμπειρίες. Για το συμφέρον των πολιτών, η Ευρώπη πρέπει να βρει έναν τρόπο κοινής ανταπόκρισης σ'αυτές τις μακροχρόνιες προκλήσεις.

[77] Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics.