

Στρασβούργο, 15.12.2015
COM(2015) 673 final

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

**Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και αποτελεσματική διαχείριση των
εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης**

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δημιουργία του χώρου Σένγκεν ως χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας χωρίς εσωτερικά σύνορα αποτελεί ιστορικό επίτευγμα το οποίο εξακολουθεί να συμβολίζει τις ευρωπαϊκές αξίες που γκρέμισαν τείχη και ένωσαν μια ήπειρο. Η ταχύτητα με την οποία οι άνθρωποι, τα εμπορεύματα και οι υπηρεσίες μπορούν να διασχίζουν τα σύνορα των κρατών μελών μας συμβάλλει επίσης στην ανταγωνιστικότητά μας ως της μεγαλύτερης οικονομικής ζώνης του κόσμου, δημιουργώντας θέσεις εργασίας και ανάπτυξη. Ωστόσο, η απόφαση να μοιραζόμαστε έναν κοινό εσωτερικό χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας συνεπάγεται συνυπευθυνότητα για την παροχή υψηλών και συνεπών προτύπων διαχείρισης των συνόρων και ασφάλειας στα εξωτερικά σύνορα. Πράγματι, μπορούμε να έχουμε έναν χώρο Σένγκεν χωρίς εσωτερικά σύνορα μόνο αν τα εξωτερικά του σύνορα διασφαλίζονται και προστατεύονται αποτελεσματικά.

Η εμπιστοσύνη των πολιτών στη συλλογική μας ικανότητα να διαχειριζόμαστε τα κοινά εξωτερικά μας σύνορα δοκιμάστηκε από τα φετινά γεγονότα και ειδικότερα από την πρωτοφανή αύξηση των ροών μεταναστών και προσφύγων. Η κρίση έχει αποκαλύψει τις αδυναμίες και τα κενά των υφιστάμενων μηχανισμών διαχείρισης των συνόρων, οι οποίοι έχει αποδειχθεί ότι δεν επαρκούν για να διασφαλίσουν την αποτελεσματική και ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων. Ορισμένα κράτη μέλη δεν είναι σε θέση να εξασφαλίσουν τον αποτελεσματικό έλεγχο των συνόρων και την ταυτοποίηση και καταγραφή των παράτυπων μεταναστών. Επίσης, η κρίση έχει δείξει ότι οι περιορισμοί του Frontex —ανεπαρκείς πόροι όσον αφορά το προσωπικό και τον εξοπλισμό, αδυναμία έναρξης και εκτέλεσης επιχειρήσεων επιστροφής ή διαχείρισης των συνόρων και έλλειψη σαφούς ρόλου για τη διεξαγωγή επιχειρήσεων έρευνας και διάσωσης— τον εμπόδισαν να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά και να εξομαλύνει την κατάσταση.

Από τον Ιανουάριο έως τον Νοέμβριο του 2015, διαπιστώθηκαν περισσότερες από 1,5 εκατ. παράνομες διελύσεις των συνόρων¹. Πρόκειται για τον υψηλότερο αριθμό² αφίξεων στην ΕΕ που έχει καταγραφεί ποτέ. Υπήκοοι τρίτων χωρών κατόρθωσαν να διασχίσουν παράνομα τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και στη συνέχεια να συνεχίσουν το ταξίδι τους στην ΕΕ, χωρίς να έχουν προηγουμένως ταυτοποιηθεί, καταγραφεί και υποβληθεί σε κατάλληλους ελέγχους ασφαλείας. Η κλίμακα αυτών των τεράστιων δευτερογενών μετακινήσεων μεταναστών εντός της ΕΕ έχει ουσιαστικά θέσει υπό αμφισβήτηση τη συνοχή του χώρου Σένγκεν και, ως εκ τούτου, ορισμένα κράτη μέλη επέλεξαν να επαναφέρουν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα, κατάσταση η οποία δεν μπορεί και δεν θα πρέπει να διατηρηθεί μακροπρόθεσμα. Οι ανησυχίες για την ασφάλεια μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις του τρέχοντος έτους και το φαινόμενο των ξένων τρομοκρατών μαχητών έχουν εντείνει τις ανησυχίες των πολιτών.

Καθίσταται ολοένα και πιο σαφές ότι οι προκλήσεις που αντιπροσωπεύουν οι εν λόγω μετακινήσεις δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν επαρκώς από επιμέρους κράτη μέλη που ενεργούν με μη συντονισμένο τρόπο. Χρειάζομαστε ενωσιακά πρότυπα και ένα ενοποιημένο σύστημα συνυπευθυνότητας για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.

¹ Ο ακριβής αριθμός παράνομων διελύσεων των συνόρων για την περίοδο από τον Ιανουάριο έως τον Οκτώβριο ανέρχεται σε 1 284 549. Τα δεδομένα διατίθενται από το δίκτυο ανάλυσης κινδύνων του Frontex (FRAN) και καλύπτουν τον χώρο Σένγκεν, καθώς και τις υποψήφιες χώρες Σένγκεν. Περιλαμβάνουν τους υπηκόους τρίτων χωρών που εντοπίστηκαν στα εξωτερικά σύνορα (εκτός των προσωρινών εξωτερικών συνόρων) κατά την παράνομη είσοδο ή την απόπειρα παράνομης εισόδου μεταξύ των σημείων συνοριακής διέλευσης. Για τον Νοέμβριο τα δεδομένα προέρχονται από την εφαρμογή πληροφόρησης σχετικά με τις κοινές επιχειρήσεις (Joint Operations Reporting Application, JORA) και από το κροατικό Υπουργείο Εσωτερικών (<http://www.mup.hr/219696.aspx>)· για τις διαδρομές για τις οποίες δεν υπήρχαν ακόμη διαθέσιμα δεδομένα χρησιμοποιήθηκαν εκτιμήσεις.

² Για την περίοδο 2009-2014, ο συνολικός αριθμός των παράνομων διελύσεων των συνόρων που διαπιστώθηκαν ανήλθε σε 813 044.

Στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Μαΐου 2015³, διαπιστώνεται η ανάγκη μετάβασης σε συνυπευθυνότητα για τα εξωτερικά σύνορα, σύμφωνα με τον στόχο «να δημιουργηθεί προοδευτικά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων», όπως προβλέπεται στο άρθρο 77 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τον Σεπτέμβριο, στην ομιλία του για την κατάσταση της Ένωσης, ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jean-Claude Juncker ανήγγειλε ότι η Επιτροπή θα παρουσιάσει φιλόδοξα μέτρα για το θέμα αυτό πριν από το τέλος του έτους με τη μορφή μιας πλήρως επιχειρησιακής Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, όπως επιβεβαιώθηκε στη συνέχεια στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2016⁴.

Ο στόχος αυτός επισημάνθηκε επίσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁵ και εγκρίθηκε στους σαφείς προσανατολισμούς που καθόρισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 23 Σεπτεμβρίου και στις 15 Οκτωβρίου⁶.

Η παρούσα ανακοίνωση και τα μέτρα που τη συνοδεύουν προβλέπουν μια ισχυρή και ενιαία πολιτική για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, με βάση την αρχή της συνυπευθυνότητας. Ένα μόνιμο ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των συνόρων θα διασφαλίσει ότι η Ένωση και τα κράτη μέλη της θα προετοιμαστούν για να αντιμετωπίσουν εξαιρετικές καταστάσεις στα εξωτερικά σύνορα και ότι θα είναι σε θέση να αντιδράσουν αποτελεσματικά και εγκαίρως σε περίπτωση που προκύψουν τέτοιου είδους καταστάσεις. Το εν λόγω σύστημα θα υποστηρίζεται από έναν σταθερό μηχανισμό πρόληψης κρίσεων που θα βασίζεται σε συνεχή παρακολούθηση των ικανοτήτων των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και μέσω μιας αξιόπιστης και τακτικής ανάλυσης κινδύνου.

Μοιραζόμαστε τα οφέλη ενός χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας χωρίς εσωτερικά σύνορα εδώ και πολλά έτη. Είναι πλέον καιρός να καταστήσουμε πραγματικά κοινή ευθύνη την αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Είναι καιρός για ένα αποφασιστικό βήμα προς ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

II. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΝΟΡΙΟΦΥΛΑΚΗ ΚΑΙ ΑΚΤΟΦΥΛΑΚΗ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΣΥΝΥΠΕΥΘΥΝΟΤΗΤΑΣ

Η Επιτροπή προτείνει σήμερα να καθιερωθεί μια γνήσια ευρωπαϊκή ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων, σχεδιασμένη κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στις νέες προκλήσεις και πολιτικές πραγματικότητες που αντιμετωπίζει η ΕΕ, όσον αφορά τόσο τη μετανάστευση όσο και την εσωτερική ασφάλεια.

Θα συσταθεί μια **Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή** για να διασφαλίζει την αποτελεσματική εφαρμογή των ισχυρών κοινών προτύπων διαχείρισης των συνόρων, να παρέχει επιχειρησιακή στήριξη και να παρεμβαίνει όπου είναι αναγκαίο, ώστε να ανταποκρίνεται άμεσα στις κρίσεις που προκύπτουν στα εξωτερικά σύνορα. Στην Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή θα συμμετέχουν ένας Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, που θα συσταθεί με βάση τον Frontex, και οι αρμόδιες για τη διαχείριση των συνόρων αρχές των κρατών μελών, οι οποίες θα συνεχίσουν να ασκούν την καθημερινή διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Οι εθνικές αρχές ακτοφυλακής αποτελούν επίσης μέρος της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής,

³ COM (2015) 240 final.

⁴ COM (2015) 610 final.

⁵ Στο ψήφισμά του της 10ης Σεπτεμβρίου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τόνισε την ανάγκη να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.

⁶ Κατά την άτυπη σύνοδο των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της 23ης Σεπτεμβρίου, οι ηγέτες τόνισαν την ανάγκη να ενισχυθούν οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα και στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου, ζητείται ρητά η καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

στον βαθμό που ασκούν την επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων. Ο ρόλος του οργανισμού να συνεισφέρει στις **επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης** θα ενισχυθεί πλέον σημαντικά.

Ο νέος Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής («ο οργανισμός») θα βρίσκεται στο επίκεντρο της επιτυχούς λειτουργίας ενός πιο ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των συνόρων. Πρέπει να αποτελεί το κέντρο της επιχειρησιακής ικανότητας και εμπειρογνομοσύνης, παρέχοντας πρακτική υποστήριξη στις εθνικές αρχές συνοριοφυλακής και διασφαλίζοντας ότι το σύστημα θα λειτουργεί αποτελεσματικά. Η πρόταση της Επιτροπής προβλέπει μια εργαλειοθήκη μέτρων που θα δώσουν στον οργανισμό τη δυνατότητα να ενεργεί κατά τρόπο που ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στις τρέχουσες προκλήσεις, με βάση τις συστάσεις που υπέβαλε το διοικητικό συμβούλιο του Frontex τον Νοέμβριο του 2015⁷.

Για να είναι αποτελεσματική η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή πρέπει να λειτουργεί σε όλα τα στάδια της διαχείρισης των συνόρων. Πρώτον, πρέπει να καθοριστούν κοινά πρότυπα που να πληρούν τα κριτήρια της άρτιας διαχείρισης των συνόρων με δυνατότητα αντίδρασης σε περιόδους κρίσεων. Η ολοκλήρωση των εθνικών επιπέδων και του ενωσιακού επιπέδου εντός της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής αναμένεται να καταστήσει το έργο της συνεχούς βελτίωσης των προτύπων μέρος του βασικού έργου των αρχών συνοριοφυλακής, συμπεριλαμβανομένων των ακτοφυλακών στον βαθμό που εκτελούν καθήκοντα συνοριακών ελέγχων, σε όλα τα επίπεδα. Οι αρμόδιες εθνικές αρχές θα εκτελούν τα συνήθη καθήκοντά τους σύμφωνα με τα εν λόγω πρότυπα, και ένα ισχυρό ενωσιακό επίπεδο θα συμβάλει στη διασφάλιση ομοιόμορφης εφαρμογής σε όλα τα κράτη μέλη. Δεύτερον, πρέπει να υπάρχει ένα σύστημα εντοπισμού των ελλείψεων εκ των προτέρων, ώστε να λαμβάνονται διορθωτικά μέτρα. Τρίτον, είναι απαραίτητο να υπάρχει ένα ισχυρό σύστημα άμεσης ανταπόκρισης προκειμένου να διασφαλίζεται η κατάλληλη αντιμετώπιση των κρίσεων, όποτε χρειάζεται. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η βοήθεια προς τα κράτη μέλη που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή πρέπει να θεωρείται ευθύνη την οποία η ΕΕ και τα κράτη μέλη οφείλουν να αναλαμβάνουν και να επωμίζονται από κοινού. Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή πρέπει να είναι σε θέση να παρεμβαίνει όταν οι εθνικοί συνοριοφύλακες των κρατών μελών που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή δεν αντεπεξέρχονται μόνοι τους αποτελεσματικά, για οποιονδήποτε λόγο, στις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν.

III. ΕΝΙΑΙΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ

1. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ

Η ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων υπερβαίνει κατά πολύ τον συνοριακό έλεγχο που διενεργείται αποκλειστικά στα εξωτερικά σύνορα. Περιλαμβάνει μέτρα σε τρίτες χώρες, μέτρα με γειτονικές τρίτες χώρες και μέτρα εντός του χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας, συμπεριλαμβανομένης της επιστροφής των παράτυπων μεταναστών από την ΕΕ στις χώρες καταγωγής τους. Η ορθή διαχείριση των συνόρων υποστηρίζεται επίσης από ορισμένα στοιχεία όπως η αξιόπιστη και τακτική ανάλυση κινδύνου, η βελτιωμένη διυπηρεσιακή συνεργασία και η χρήση τεχνολογιών αιχμής.

Ως πρώτο βήμα, είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί η πλήρης και δέουσα εφαρμογή των κοινών κανόνων της ΕΕ που έχουν θεσπιστεί. Η εφαρμογή των κανόνων αυτών είναι επίσης απαραίτητη σε κανονικές συνθήκες όταν δεν υπάρχει αυξημένη πίεση, αλλά ο χώρος ελεύθερης κυκλοφορίας πρέπει να προστατεύεται εξίσου.

⁷ Οι οι εν λόγω συστάσεις ακολούθησαν την εξωτερική αξιολόγηση του FRONTEX που πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με την ισχύουσα νομική βάση του και οριστικοποιήθηκε τον Ιούνιο του 2015.

Για να διασφαλιστεί η συνεχής παρακολούθηση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων στα κράτη μέλη, η Επιτροπή προτείνει να ενισχυθούν οι υποχρεώσεις συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ του νέου Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και των εθνικών αρχών. Ειδικότερα, θα συσταθεί ένα κέντρο παρακολούθησης και ανάλυσης κινδύνου στο πλαίσιο του οργανισμού για την παρακολούθηση των μεταναστευτικών ροών προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και εντός αυτής. Το εν λόγω εργαλείο θα χρησιμοποιείται παράλληλα με μια αξιόπιστη και ενημερωμένη **ανάλυση κινδύνου**. Η χρήση του κοινού υποδείγματος ολοκληρωμένης ανάλυσης κινδύνου (Common Integrated Risk Analysis Model — CIRAM) που θα αναπτυχθεί από τον οργανισμό, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη, θα καταστεί υποχρεωτική.

Για να στηρίξουν την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης και να ενισχύσουν περαιτέρω την τακτική παρακολούθηση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων από τα κράτη μέλη, οι **αξιωματούχοι-σύνδεσμοι** θα αποσπώνται από τον οργανισμό σε συγκεκριμένα κράτη μέλη που θα καθορίζονται βάσει ανάλυσης κινδύνου και σε διαβούλευση με το διοικητικό συμβούλιο. Σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές συνοριοφυλακής (καθώς και τις ακτοφυλακές στον βαθμό που εκτελούν καθήκοντα συνοριακών ελέγχων) και ενεργώντας ως διεπαφή μεταξύ αυτών και του οργανισμού, οι εν λόγω αξιωματούχοι-σύνδεσμοι θα εντάσσονται πλήρως στο έργο και τα συστήματα πληροφοριών των εθνικών αρχών και θα μπορούν να διασφαλίζουν ότι ο οργανισμός ενημερώνεται πλήρως σε πραγματικό χρόνο. Θα εντοπίζουν πιθανές αδυναμίες στα εθνικά συστήματα διαχείρισης των συνόρων και θα εκπονούν συστάσεις για την αντιμετώπισή τους. Αυτό θα συμβάλει στον προσδιορισμό των απαραίτητων προληπτικών μέτρων με κοινό και προορατικό τρόπο και δεν θα επιτρέψει οι ενδεχόμενες ελλείψεις να εξελιχθούν σε πρόβλημα.

Για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή της ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, ο οργανισμός θα καταρτίσει ευρεία επισκόπηση της ικανότητας των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και όσον αφορά την κατανομή του προσωπικού και του εξοπλισμού στα εξωτερικά σύνορα. Για να συμβάλει στον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των αδυναμιών, η Επιτροπή προτείνει να ενισχυθεί σημαντικά η «δοκιμή τρωτότητας» του οργανισμού (σε σύγκριση με την τρέχουσα κατάσταση του Frontex), μετατρέποντάς την σε υποχρεωτικό μηχανισμό **αξιολόγησης της τρωτότητας**. Θα σχεδιαστεί κατά τρόπο που να συμπληρώνει τον μηχανισμό αξιολόγησης Σένγκεν⁸ και θα διασφαλίζει ότι θα μπορούν να καλύπτονται επαρκώς οι ειδικές ανάγκες αυτών των τμημάτων των εξωτερικών συνόρων που είναι εκτεθειμένα σε απειλές, όπως οι δυσανάλογες μεταναστευτικές πιέσεις. Οι πληροφορίες που απαιτούνται για τη διενέργεια της εν λόγω αξιολόγησης της τρωτότητας θα συμπληρώνονται από τους αποσπασμένους αξιωματούχους-συνδέσμους, οι οποίοι θα εισάγουν τα δεδομένα που συλλέγονται κατά την εργασία τους επιτόπου.

Αξιολογώντας τους πόρους και τον εξοπλισμό των κρατών μελών, καθώς και τον σχεδιασμό τους για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, ο οργανισμός θα προσδιορίζει κατά πόσον είναι καλά προετοιμασμένα για να αντιμετωπίσουν πιθανές προκλήσεις και να εντοπίσουν υφιστάμενες αδυναμίες. Ανάλογα με το αποτέλεσμα αυτής της εκτίμησης, εάν είναι αναγκαίο, ο οργανισμός θα προσδιορίζει τυχόν διορθωτικά μέτρα που απαιτούνται για την αντιμετώπιση των αναδυόμενων ή των υφιστάμενων κενών. Οι αποφάσεις του οργανισμού θα είναι δεσμευτικές για το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Εάν τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα δεν ληφθούν εντός των χρονικών ορίων που θέτει ο οργανισμός, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να επιτρέψει στον οργανισμό να αναλάβει περαιτέρω δράση, συμπεριλαμβανομένης της ανάπτυξης των ευρωπαϊκών ομάδων συνοριοφυλάκων και ακτοφυλάκων (βλ. κατωτέρω).

⁸ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου, της 7ης Οκτωβρίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση ενός μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης για την επαλήθευση της εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν και την κατάργηση της απόφασης της εκτελεστικής επιτροπής της 16ης Σεπτεμβρίου 1998 σχετικά με τη σύσταση της μόνιμης επιτροπής για την αξιολόγηση και την εφαρμογή της σύμβασης Σένγκεν, ΕΕ L 295 της 6.11.2013, σ. 27.

2. ΠΡΟΛΗΨΗ ΚΡΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΣΤΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ

Η κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα δεν πρέπει να επιτρέπεται να επιδεινώνεται σε βαθμό που να τίθεται σε κίνδυνο η λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

Σε περιπτώσεις επείγουσας ή έκτακτης μεταναστευτικής πίεσης, τα κράτη μέλη μπορούν ήδη σήμερα να επωφελούνται από τη δυνατότητα να ζητούν την ανάπτυξη πόρων του οργανισμού⁹. **Τα κράτη μέλη μπορούν να ζητήσουν την εκτέλεση κοινών επιχειρήσεων και ταχείες συνοριακές επεμβάσεις**, καθώς και την ανάπτυξη ευρωπαϊκών ομάδων συνοριοφυλάκων και ακτοφυλάκων προς υποστήριξη των εν λόγω ενεργειών.

Ωστόσο, η προσφυγική κρίση έχει αποκαλύψει δύο θεμελιώδη προβλήματα στις υφιστάμενες δομές. Αυτό συμβαίνει επειδή η ανάπτυξη πόρων του οργανισμού εξαρτάται, πρώτον, από την προθυμία των κρατών μελών να αποστείλουν πόρους στα εξωτερικά σύνορα σε μια δεδομένη χρονική στιγμή και, δεύτερον, από επίσημο αίτημα ενός κράτους μέλους που βρίσκεται στην πρώτη γραμμή. Η δομή και η εντολή της νέας Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής έχει σχεδιαστεί έτσι ώστε μετριάσει αμφότερα τα προβλήματα. Αφενός, οι αδυναμίες αυτές αποκαλύφθηκαν ιδίως στην περίπτωση της Ελλάδας, όπου ο Frontex ζήτησε από τα κράτη μέλη να παράσχουν 743 προσκεκλημένους υπαλλήλους για να εργαστούν στα εξωτερικά σύνορα στην Ελλάδα και μέχρι σήμερα έχουν παρασχεθεί μόνο 447. Αφετέρου, και παρά τις επανειλημμένες πολιτικές εκκλήσεις της προς τον σκοπό αυτόν, ορισμένα κράτη μέλη δεν έχουν ενεργοποιήσει τους διαθέσιμους μηχανισμούς συνοριακής επέμβασης, με αποτέλεσμα ο Frontex να μην είναι σε θέση να επέμβει.

Εφεδρείες ευρωπαϊών συνοριοφυλάκων

Ως εκ τούτου, ο οργανισμός πρέπει να έχει άμεσα και απευθείας στη διάθεσή του επαρκή αριθμό καλά καταρτισμένων εμπειρογνομόνων με τα κατάλληλα προσόντα, καθώς και τον σχετικό τεχνικό εξοπλισμό. Επί του παρόντος, οι συνεισφορές πόρων και εμπειρογνομόνων στον Frontex πραγματοποιούνται, καταρχήν, σε εθελοντική βάση. Η εν λόγω μέθοδος εργασίας, σε συνδυασμό με την τρέχουσα μεταναστευτική κρίση, οδήγησε πρόσφατα σε ελλείψεις που εμπόδισαν τον Frontex να ασκήσει τα επιχειρησιακά του καθήκοντα με τη μέγιστη αποδοτικότητα. Οι ελλείψεις αυτές πρέπει να αποκατασταθούν.

Για να εξασφαλιστεί η ικανότητα του οργανισμού να εκτελεί τα καθήκοντά του όσον αφορά την ανταπόκριση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, θα δημιουργηθεί **ταχεία εφεδρεία** εμπειρογνομόνων ως μόνιμο σώμα που θα τεθεί στη διάθεση του οργανισμού. Ως το όργανο που είναι επιφορτισμένο με την εφαρμογή της ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, ο οργανισμός θα είναι σε θέση να καλεί την εν λόγω εφεδρεία εντός πολύ **περιορισμένου χρονικού πλαισίου**, υπό περιστάσεις που απαιτούν **άμεση ανταπόκριση**. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαθέσουν τουλάχιστον 1 500 συνοριοφύλακες που θα αναπτύσσονται από τον οργανισμό σε ταχείες συνοριακές επεμβάσεις εντός ημερών. Ομοίως, ο οργανισμός θα έχει στη διάθεσή του **ένα απόθεμα τεχνικού εξοπλισμού** στο οποίο θα απαιτείται από τα κράτη μέλη να διαθέτουν, αμέσως μόλις λάβουν ειδοποίηση, επιχειρησιακό εξοπλισμό που αποκτήθηκε με ποσοστό συγχρηματοδότησης 90% από τα πρόσθετα κονδύλια **ειδικών δράσεων**¹⁰ του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας. Αυτό θα διασφαλίσει ότι θα

⁹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2007, για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό και για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων.

¹⁰ Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 515/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για τη θέσπιση μέρους του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας (ΕΕ L 150 της 20.5.2014, σ. 143), έχουν σχεδιαστεί ειδικές δράσεις ως «συμπληρωματική χρηματοδότηση», δηλ. επιπλέον ποσά που προστίθενται στα βασικά εθνικά επταετή κονδύλια των κρατών μελών σε ανταγωνιστική βάση, ανάλογα με την προθυμία τους να εφαρμόσουν, στο πλαίσιο των εθνικών τους προγραμμάτων, δράσεις που ανταποκρίνονται σε ειδικές προτεραιότητες της ΕΕ.

παύσει να υφίσταται η σημερινή κατάσταση στην οποία τα κράτη μέλη που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή αντιμετωπίζουν ελλείψεις σε αναγκαίες συσκευές λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων, ενώ ο Frontex δεν είναι σε θέση να τα προμηθεύσει, δεδομένου ότι βασίζεται στα κράτη μέλη για τη διάθεση αυτών των πόρων.

Δικαίωμα παρέμβασης

Σε επείγουσες καταστάσεις, ο οργανισμός πρέπει να είναι σε θέση να παρεμβαίνει για να διασφαλίζει ότι αναλαμβάνεται δράση επιτόπου, ακόμη και αν δεν υπάρχει αίτημα για βοήθεια από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ή όταν το εν λόγω κράτος μέλος θεωρεί ότι δεν χρειάζεται πρόσθετη παρέμβαση.

Αφενός, μια τέτοια δράση θα μπορούσε να είναι αναγκαία λόγω δυσανάλογης αύξησης της πίεσης στο συγκεκριμένο τμήμα των εξωτερικών συνόρων, όπου οι εθνικές αρχές συνοριοφυλακής (και οι ακτοφυλακές στον βαθμό που έχουν καθήκοντα συνοριακών ελέγχων) δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν την κατάσταση που έχει εξελιχθεί σε κρίση. Αφετέρου, η απαίτηση για επείγουσα δράση σε ένα συγκεκριμένο τμήμα των εξωτερικών συνόρων θα μπορούσε να οφείλεται σε έλλειψη του συστήματος διαχείρισης των συνόρων του κράτους μέλους, την οποία ο οργανισμός είχε εντοπίσει μετά από αξιολόγηση της τρωτότητας και είχε προτείνει διορθωτικά μέτρα που το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος παρέλειψε να εφαρμόσει εντός των καθορισμένων χρονικών ορίων.

Όταν εντοπίζονται ελλείψεις και προκειμένου να λαμβάνονται **εγκαίρως διορθωτικά μέτρα** και να αποφεύγεται η εξέλιξη της κατάστασης σε κρίση, ο οργανισμός, σε πρώτο στάδιο, θα έχει την εξουσία να **συνιστά** στα κράτη μέλη να αρχίζουν κοινές επιχειρήσεις ή ταχείες συνοριακές επεμβάσεις.

Σε περίπτωση που εξακολουθούν να υπάρχουν ελλείψεις και δεν επίκειται η λήψη μέτρων σε εθνικό επίπεδο, η Επιτροπή θα έχει τη δυνατότητα να εκδίδει εκτελεστική απόφαση με την οποία θα ορίζεται ότι η κατάσταση σε συγκεκριμένο τμήμα των εξωτερικών συνόρων απαιτεί την ανάληψη επείγουσας δράσης και θα ανατίθεται στον οργανισμό το καθήκον να εφαρμόσει κατάλληλα επιχειρησιακά μέτρα. Αυτό θα δίνει τη δυνατότητα στον οργανισμό να **παρεμβαίνει άμεσα σε καταστάσεις κρίσεων** αναπτύσσοντας ευρωπαϊκές ομάδες συνοριοφυλάκων και ακτοφυλάκων στα εξωτερικά σύνορα.

Εφαρμογή του συστήματος των κομβικών σημείων υποδοχής και συνεργασία με τρίτες χώρες

Η ανάπτυξη του συστήματος των κομβικών σημείων υποδοχής, που εισήγαγε αρχικά το ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση, θα καταστεί βασικό καθήκον του οργανισμού, ο οποίος θα είναι σε θέση να αναπτύσσει ευρωπαϊκές ομάδες συνοριοφυλάκων και ακτοφυλάκων στο πλαίσιο των ομάδων διαχείρισης της μετανάστευσης στα κομβικά σημεία.

Επιπλέον, η πρόταση της Επιτροπής προβλέπει ενίσχυση του ρόλου του οργανισμού όσον αφορά τη **συνεργασία με τρίτες χώρες** όπου μπορεί να συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και γειτονικών τρίτων χωρών στο πεδίο της διαχείρισης των συνόρων, μεταξύ άλλων με την ανάπτυξη αξιωματούχων-συνδέσμων σε τρίτες χώρες ή την έναρξη κοινών επιχειρήσεων στο έδαφος της Ένωσης ή στο έδαφος τρίτων χωρών. Αυτό θα εξομαλύνει κυρίως την κατάσταση που επικρατεί επί του παρόντος όσον αφορά τη συνεργασία με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, όπου, παρά τη συμφωνία των εν λόγω τρίτων χωρών, ο Frontex δεν μπορεί να παρέχει επιχειρησιακή συνδρομή, διότι δεν έχει την εντολή να αποστέλλει ομάδες συνοριοφυλάκων σε χώρες όπως η Σερβία ή η πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας.

3. ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ ΑΚΤΟΦΥΛΑΚΗΣ

Η ακτοφυλακή έχει να διαδραματίσει καίριο ρόλο όσον αφορά τη διασφάλιση των θαλάσσιων συνόρων και τη διάσωση στη θάλασσα. Η τρέχουσα κρίση κατέδειξε την ανάγκη για πιο

συντονισμένη απάντηση από τους αρμόδιους οργανισμούς της Ένωσης και το ευρύ φάσμα των εθνικών αρχών που εκτελούν καθήκοντα ακτοφυλακής. Ο καλύτερος συντονισμός μπορεί να αποφέρει αποτελέσματα όσον αφορά την αντιμετώπιση των κρίσεων στη θάλασσα και να βοηθήσει τις αρχές αυτές να λειτουργούν αποτελεσματικά. Εν προκειμένω θα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται ο καλύτερος συντονισμός και η συγκέντρωση των σχετικών καθηκόντων της ακτοφυλακής σε επίπεδο ΕΕ.

Επί του παρόντος υπάρχουν περισσότερες από 300 στρατιωτικές και μη στρατιωτικές αρχές στα κράτη μέλη οι οποίες είναι αρμόδιες για την εκτέλεση καθηκόντων ακτοφυλακής σε ευρύ φάσμα τομέων, όπως η ασφάλεια στη θάλασσα, η προστασία, η έρευνα και διάσωση, ο έλεγχος των συνόρων, ο έλεγχος της αλιείας, ο τελωνειακός έλεγχος, η επιβολή του νόμου εν γένει και η προστασία του περιβάλλοντος. Οι αρμόδιοι οργανισμοί της ΕΕ στηρίζουν τις εθνικές αρχές κατά την άσκηση των περισσότερων από τα καθήκοντα αυτά. Απαιτείται **λειτουργική προσέγγιση** προκειμένου οι εθνικές ακτοφυλακές να αποτελέσουν μέρος της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, στον βαθμό που εκτελούν καθήκοντα συνοριακών ελέγχων. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή προτείνει τη στενότερη σύνδεση των υφιστάμενων φορέων και οργανισμών που εκτελούν καθήκοντα ακτοφυλακής. Σε επίπεδο ΕΕ, αυτό θα επιτευχθεί με την ευθυγράμμιση των εντολών του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Ασφάλεια στη Θάλασσα και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ελέγχου της Αλιείας με τις διατάξεις του νέου οργανισμού και την ενίσχυση των ικανοτήτων τους, ιδίως μέσω από κοινού σχεδιαζόμενων επιχειρήσεων επιτήρησης και εξορθολογισμένης ανταλλαγής πληροφοριών και δημιουργίας ικανοτήτων, καθώς και με την παροχή υπηρεσιών επιτήρησης και επικοινωνίας με βάση τεχνολογίες αιχμής, όπως τα τηλεκατευθυνόμενα αεροπορικά συστήματα (μη επανδρωμένα αεροσκάφη).

Αυτό θα σημαίνει ότι ο οργανισμός θα μπορεί, για παράδειγμα, να έχει πρόσβαση σε νέες πληροφορίες σχετικά με τα σκάφη που χρησιμοποιούνται για την παράνομη μετανάστευση και το διασυνοριακό έγκλημα και που εντοπίστηκαν κατά τη διάρκεια επιχειρήσεων θαλάσσιας επιτήρησης, των οποίων πρωταρχική αποστολή δεν είναι ο έλεγχος των συνόρων, αλλά ο έλεγχος της αλιείας ή η ανίχνευση διαρροής πετρελαίου. Αυτή η πραγματιστική διατομεακή συνεργασία για τη συγκέντρωση πόρων και πληροφοριών θα δώσει τη δυνατότητα στη διαχείριση των συνόρων να βασιστεί σε ικανότητες που δεν σχετίζονται αυστηρά με τον έλεγχο των συνόρων.

4. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών επιστροφής έχει αναγνωριστεί ως βασικός στόχος της διαχείρισης της μετανάστευσης. Η ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής στον τομέα της επιστροφής θα βελτιώσει την ικανότητα της ΕΕ να επιτυγχάνει την επιστροφή παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Όπως προβλέπεται στο σχέδιο δράσης της ΕΕ για την επιστροφή¹¹, ο οργανισμός θα πρέπει να μπορεί να κινεί τις διαδικασίες επιστροφής και να συνδράμει τα κράτη μέλη στην απόκτηση ταξιδιωτικών εγγράφων.

Ο οργανισμός θα συντονίζει όλα τα καθήκοντα που σχετίζονται με την επιστροφή και θα παρέχει στα κράτη μέλη κάθε αναγκαία τεχνική και επιχειρησιακή ενίσχυση για την αποτελεσματική επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Για τους σκοπούς αυτούς, θα συσταθεί ειδική **Υπηρεσία Επιστροφής** εντός της δομής του οργανισμού για να συνεργάζεται με τα κράτη μέλη κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών ταυτοποίησης και επιστροφής, μεταξύ άλλων μέσω χρηματοδότησης και συγχρηματοδότησης, συντονισμού και οργάνωσης επιχειρήσεων επιστροφής, καθώς και συνεργασίας με τις αρμόδιες αρχές τρίτων χωρών στον τομέα της επιστροφής.

¹¹ COM (2015) 453 final.

Ο οργανισμός θα διαδραματίζει επίσης βασικό και άμεσο ρόλο στις επεμβάσεις επιστροφής. Οι **Ευρωπαϊκές Ομάδες Επέμβασης στον τομέα της Επιστροφής**, που θα απαρτίζονται από συνοδούς, παρατηρητές και ειδικούς σε θέματα επιστροφής, θα μπορούν να αναπτύσσονται στα κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα επιστροφής υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις. Σε επείγουσες καταστάσεις θα μπορούσαν να αναπτυχθούν Ευρωπαϊκές Ομάδες Ταχείας Επέμβασης στον τομέα της Επιστροφής είτε κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους είτε κατόπιν ιδίας πρωτοβουλίας του οργανισμού.

5. ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΓΙΑ ΤΟΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟ

Λόγω του ισχυρότερου ρόλου και των ενισχυμένων επιχειρησιακών καθηκόντων του οργανισμού, είναι σημαντικό να υπάρχει επαρκής μηχανισμός καταγγελιών σε περίπτωση που ένα πρόσωπο θεωρεί ότι έχουν παραβιαστεί τα θεμελιώδη δικαιώματά του κατά τη διάρκεια επιχειρησιακής συμμετοχής του οργανισμού. Τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και η Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια έχουν τονίσει τη σημασία ενός τέτοιου μηχανισμού.

Στο πλαίσιο του μηχανισμού, ένας ειδικός Υπεύθυνος Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του οργανισμού θα λαμβάνει τις καταγγελίες με διαρθρωμένο τρόπο και θα τις παραπέμπει στον εκτελεστικό διευθυντή και στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη θα υποχρεούνται να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τη συνέχεια που δόθηκε στην καταγγελία και την έκβαση αυτής. Αυτή η διοικητική διαδικασία θα εφαρμόζεται με την επιφύλαξη τυχόν ένδικων μέσων. Επιπλέον, σε περιπτώσεις παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων διεθνούς προστασίας που είναι σοβαρής φύσεως ή είναι πιθανό να συνεχιστούν, ο εκτελεστικός διευθυντής του οργανισμού θα μπορεί να αποφασίζει όχι μόνο την αναστολή ή τον τερματισμό των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων που έχει αναλάβει ο οργανισμός, αλλά και την ανάκληση της χρηματοδοτικής στήριξης για τη συγκεκριμένη επιχείρηση.

IV. ΟΜΟΙΟΜΟΡΦΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΤΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ

Η ομοιόμορφη εφαρμογή όλων των κανόνων στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων πρέπει να παρακολουθείται τακτικά. Με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, η συνεκτική εφαρμογή των κανόνων του Σένγκεν, καθώς και η εναρμονισμένη εκτέλεση των καθηκόντων διαχείρισης των συνόρων σε όλα τα κράτη μέλη, αποκτά ακόμα μεγαλύτερη σημασία.

Οι νόμοι που διέπουν τον χώρο Σένγκεν αποτελούν ένα δυναμικό σύνολο κανόνων που έχουν αναπτυχθεί με την πάροδο του χρόνου και έχουν ενσωματωθεί σε νομικές πράξεις, καθώς και σε σειρά μη δεσμευτικών εγγράφων όπως εγχειρίδια, κατευθυντήριες γραμμές, κατάλογοι και βέλτιστες πρακτικές. Η πλήρης και ορθή εφαρμογή τους από τα κράτη μέλη επαληθεύεται τακτικά μέσω του μηχανισμού αξιολόγησης Σένγκεν, που χρησιμεύει ως εργαλείο ελέγχου της ποιότητας. Οι αξιολογήσεις Σένγκεν διενεργούνται με βάση πολυετή και ετήσια προγράμματα που έχουν εγκριθεί από την Επιτροπή. Μετά από αποστολές αξιολόγησης, οι ομάδες που είναι αρμόδιες για τις εν λόγω αξιολογήσεις¹² («ομάδες αξιολόγησης Σένγκεν») υποβάλλουν συστάσεις στα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση πιθανών ελλείψεων που εντοπίστηκαν στα εθνικά τους συστήματα διαχείρισης των συνόρων.

Στο πλαίσιο αυτό, οι εκθέσεις αξιολόγησης Σένγκεν συχνά επισημαίνουν ως αδυναμία στη διαδικασία εφαρμογής το γεγονός ότι σημαντικό μέρος των κανόνων του Σένγκεν περιλαμβάνεται σε μη δεσμευτικά έγγραφα. Ο συνδυασμός μη δεσμευτικών μέτρων και νομικά δεσμευτικών κανόνων δεν

¹² Οι εν λόγω ομάδες συστάθηκαν με το άρθρο 10 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου, της 7ης Οκτωβρίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση ενός μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης για την επαλήθευση της εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν και την κατάργηση της απόφασης της εκτελεστικής επιτροπής της 16ης Σεπτεμβρίου 1998 σχετικά με τη σύσταση της μόνιμης επιτροπής για την αξιολόγηση και την εφαρμογή της σύμβασης Σένγκεν.

ήταν πάντοτε αποτελεσματικός, ιδίως λόγω του γεγονότος ότι το μη δεσμευτικό δίκαιο μπορούσε συχνά να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται με διαφορετικό τρόπο.

Για να αποφευχθούν πιθανές διαφορές και να διασφαλιστεί ότι η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή εκτελεί τα καθήκοντά της με συνεκτικό τρόπο είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι οι κανόνες του Σένγκεν εφαρμόζονται με τον ίδιο τρόπο σε ολόκληρη την ΕΕ. Για να επιτευχθεί η ομοιόμορφη και περισσότερο εναρμονισμένη εφαρμογή των υφιστάμενων κανόνων και για να εδραιωθεί καλύτερα το κεκτημένο του Σένγκεν ως «ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων» με μέτρα για τη διαχείριση των συνόρων, η Επιτροπή θα καταβάλει προσπάθειες για την αντικατάσταση των διατάξεων μη δεσμευτικού δικαίου με νομικώς δεσμευτικά μέτρα.

V. ΣΤΟΧΕΥΜΕΝΗ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΣΥΝΟΡΩΝ ΤΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ

Ο έλεγχος στα εξωτερικά σύνορα παραμένει ένα από τα βασικά εχέγγυα του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Ένας από τους σκοπούς των εν λόγω ελέγχων είναι η πρόληψη κάθε απειλής κατά της εσωτερικής ασφάλειας και της δημόσιας τάξης των κρατών μελών. Όπως κατέδειξαν οι πρόσφατες τρομοκρατικές επιθέσεις, οι απειλές μπορούν να προέρχονται επίσης από πρόσωπα που απολαύουν του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης. Προκειμένου να μπορούν να ταυτοποιούνται τα πρόσωπα αυτά και να ελαχιστοποιούνται οι κίνδυνοι για την εσωτερική ασφάλεια του χώρου Σένγκεν, πρέπει να ενισχυθούν οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα. Αυτό επιβεβαιώνεται και στα συμπεράσματα της όγδοης εξαμηνιαίας έκθεσης για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

Για να αντιμετωπιστεί αυτή η ανάγκη, η Επιτροπή προτείνει στοχευμένη τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν¹³ όσον αφορά τους **ελέγχους των πολιτών της ΕΕ** με χρήση βάσεων δεδομένων όπως το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν, η βάση δεδομένων για κλαπέντα και απολεσθέντα ταξιδιωτικά έγγραφα, καθώς και τα σχετικά εθνικά συστήματα. Όπως ζητήθηκε από το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 9ης και 20ής Νοεμβρίου 2015, στο πλαίσιο της εν λόγω πρωτοβουλίας θα προβλέπονται «συστηματικοί έλεγχοι των υπηκόων της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της εξακρίβωσης των βιομετρικών στοιχείων, με βάση τις οικείες βάσεις δεδομένων στα εξωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν, με πλήρη αξιοποίηση των τεχνικών δυνατοτήτων για να μην παρεμποδίζεται η ομαλή ροή της κυκλοφορίας»¹⁴.

Οι προτεινόμενες τροποποιήσεις θα καταστήσουν υποχρεωτικούς τους συστηματικούς ελέγχους των πολιτών της ΕΕ με χρήση βάσεων δεδομένων σε όλα τα εξωτερικά σύνορα (εναέρια, θαλάσσια και χερσαία): οι εν λόγω έλεγχοι είναι σήμερα δυνατοί βάσει αξιολόγησης κινδύνου. Οι συστηματικοί έλεγχοι θα εξακριβώνουν την ταυτότητα και την ιθαγένεια του προσώπου, καθώς και την ισχύ και τη γνησιότητα του ταξιδιωτικού εγγράφου. Επιπλέον, θα επαληθεύουν ότι τα πρόσωπα που εισέρχονται στον χώρο Σένγκεν δεν συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια. Οι νέοι κανόνες περιλαμβάνουν επίσης ένα στοιχείο ευελιξίας: όταν, στα χερσαία και θαλάσσια σύνορα, οι συστηματικοί έλεγχοι των πολιτών της ΕΕ ενδέχεται να έχουν δυσανάλογες επιπτώσεις στη ροή της κυκλοφορίας, τα κράτη μέλη μπορούν να διενεργούν τους ελέγχους αυτούς σε στοχευμένη βάση, στηριζόμενα σε αξιολόγηση κινδύνου.

VI. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΤΑΞΙΔΙΩΤΙΚΟ ΕΓΓΡΑΦΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ

¹³ Άρθρο 7 παράγραφος 2 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

¹⁴ Συμπεράσματα του Συμβουλίου της ΕΕ και των κρατών μελών συνερχομένων στο πλαίσιο του Συμβουλίου σχετικά με την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, 20 Νοεμβρίου 2015.

Η διασφάλιση της αποτελεσματικής επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα στην Ευρώπη αποτελεί ουσιαστική συνιστώσα μιας συνολικής, βιώσιμης και αξιόπιστης μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ.

Το ισχύον σύστημα της ΕΕ όσον αφορά την επιστροφή των παράτυπων μεταναστών δεν είναι επαρκώς αποτελεσματικό και η έλλειψη έγκυρων ταξιδιωτικών εγγράφων που εκδίδονται από τις χώρες προορισμού των επιστρεφόντων είναι ένα από τα κύρια εμπόδια για την επιτυχή επιστροφή και επανεισδοχή. Επί του παρόντος, τα κράτη μέλη μπορούν να εκδίδουν ευρωπαϊκό υποκατάστατο έγγραφο¹⁵ για τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών που δεν διαθέτουν έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο. Ωστόσο, λόγω, μεταξύ άλλων, των ανεπαρκών χαρακτηριστικών και προδιαγραφών ασφαλείας του, η αναγνώρισή του από τρίτες χώρες δεν είναι ικανοποιητική. Είναι σαφώς αναγκαίο να βελτιωθεί η αναγνώριση του ταξιδιωτικού εγγράφου της ΕΕ από τρίτες χώρες με στόχο να διασφαλίζεται η επιτυχής επιστροφή, ενώ παράλληλα θα μειώνεται ο διοικητικός φόρτος των αρμόδιων προξενικών αρχών τρίτων χωρών.

Σε συνέχεια της ανακοίνωσης που περιλαμβάνεται στο σχέδιο δράσης της ΕΕ για την επιστροφή, η Επιτροπή προτείνει να καθιερωθεί ένα νέο ευρωπαϊκό ταξιδιωτικό έγγραφο για την επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών, που θα είναι ενιαίου τύπου και θα χρησιμοποιεί ενισχυμένα τεχνικά χαρακτηριστικά και χαρακτηριστικά ασφαλείας, τα οποία θα μπορούν να διασφαλίσουν ευρύτερη αποδοχή από τρίτες χώρες. Η αναγνώριση του εν λόγω ταξιδιωτικού εγγράφου θα πρέπει να προωθείται στο πλαίσιο των συμφωνιών επανεισδοχής ή άλλων ρυθμίσεων με τρίτες χώρες, καθώς και στο πλαίσιο της συνεργασίας σε θέματα επιστροφής με τρίτες χώρες που δεν καλύπτονται από επίσημες συμφωνίες.

Ο προτεινόμενος κανονισμός σχετικά με ένα ευρωπαϊκό ταξιδιωτικό έγγραφο για την επιστροφή ορίζει τη μορφή και τα χαρακτηριστικά ασφαλείας του εν λόγω εγγράφου, ενώ οι κοινοί κανόνες και διαδικασίες για τη διενέργεια της επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών διέπονται από την οδηγία για την επιστροφή¹⁶ και εφαρμόζονται με απόλυτο σεβασμό προς τα θεμελιώδη δικαιώματα, ιδίως την αρχή της μη επαναπροώθησης.

VII. EUROSUR

Το EUROSUR είναι ένα κοινό πλαίσιο για την ανταλλαγή πληροφοριών και τη συνεργασία μεταξύ όλων των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες για την επιτήρηση των εξωτερικών χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων. Αφότου κατέστη επιχειρησιακό στα τέλη του 2013, έχει βελτιώσει σημαντικά την επίγνωση της κατάστασης στα εξωτερικά σύνορα και στην προσυνοριακή περιοχή και έχει συμβάλει στη διάσωση μεταναστών σε πολλές περιπτώσεις. Αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις προσπάθειες του Frontex, όπως περιγράφεται και στην έκθεση που υπέβαλε αυτόν το μήνα ο Frontex στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή των συνιστωσών του EUROSUR που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του.

Η Επιτροπή ενέκρινε σήμερα ένα **εγχειρίδιο του EUROSUR**, που παρέχει καθοδήγηση στις αρχές των κρατών μελών σχετικά με την εφαρμογή και τη διαχείριση του EUROSUR¹⁷.

¹⁵ ΕΕ C 274 της 19.9.1996, σ. 18.

¹⁶ Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ L 348 της 24.12.2008, σ. 98).

¹⁷ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur), ΕΕ L 295 της 6.11.2013, σ. 11.

Με χιλιάδες άτομα να καταφθάνουν καθημερινά σε ορισμένα τμήματα των εξωτερικών συνόρων, είναι σαφές ότι τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να μπορούν να αντιδρούν γρήγορα και με συνεκτικό τρόπο. Ενώ η νομοθετική πρόταση για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή δημιουργεί έναν ισχυρότερο οργανισμό, τα εθνικά κέντρα συντονισμού για την επιτήρηση των συνόρων, που έχουν συσταθεί σύμφωνα με τον κανονισμό EUROSUR, διαδραματίζουν καίριο ρόλο και τα κράτη μέλη θα πρέπει να τα αξιοποιήσουν καλύτερα για να ενισχύσουν την ικανότητα αντίδρασής τους.

Το εγχειρίδιο EUROSUR περιγράφει λεπτομερώς τα καθήκοντα αυτών των εθνικών κέντρων συντονισμού, όπως, μεταξύ άλλων, τη συνεργασία τους με άλλες εθνικές αρχές και τον τρόπο διαχείρισης των πόρων, του προσωπικού και των εθνικών συστημάτων επιτήρησης των συνόρων. Το εγχειρίδιο ορίζει τον τρόπο με τον οποίο τα εθνικά κέντρα συντονισμού και ο Frontex ανταλλάσσουν στοιχεία για περιστατικά, περιπολίες και πληροφορίες ασφαλείας και συντονίζουν την αντίδρασή τους στα διάφορα τμήματα των συνόρων. Τέλος, το εγχειρίδιο παρέχει τεχνικές κατευθυντήριες γραμμές για τη διαχείριση του δικτύου επικοινωνίας EUROSUR και διαβαθμισμένων πληροφοριών.

VIII. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Τα μέτρα που εγκρίθηκαν σήμερα αποτελούν ένα αναγκαίο βήμα προς την κατεύθυνση μιας αποτελεσματικής **ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων**.

Η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να δώσουν ύψιστη προτεραιότητα στις προτάσεις αυτές, και ειδικότερα στον προτεινόμενο κανονισμό για την **Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή**, έτσι ώστε να μπορέσει να αποκατασταθεί σύντομα η εμπιστοσύνη των πολιτών στα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης και να διασφαλιστεί η ακεραιότητα του χώρου Σένγκεν ως χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας χωρίς εσωτερικά σύνορα.