ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004 *2009*

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

2008/2157(INI)

15.10.2008

ΣΧΕΔΙΟ ΕΚΘΕΣΗΣ

για την αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX και του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων EUROSUR (2008/2157(INI))

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγητής: Javier Moreno Sánchez

PR_INI

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σελίδα

ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ 3

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ.....9

ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

για την αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX και του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων EUROSUR
(2008/2157(INI))

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

– έχοντας υπόψη την ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή Περιφερειών, σχετικά με την έκθεση για την αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX (COM(2008)0067),

– έχοντας υπόψη την ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή Περιφερειών, σχετικά με την εξέταση της δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR) (COM(2008)0068),

– έχοντας υπόψη την ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή Περιφερειών σχετικά με την προετοιμασία των επόμενων σταδίων όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (COM(2008)0069),

– έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης[1],

– έχοντας υπόψη το ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, που υπεγράφη στο Παρίσι από τα 27 κράτη μέλη στις 7 Ιουλίου 2008 και το οποίο θα εγκριθεί κατά το προσεχές Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που θα διεξαχθεί τον Οκτώβριο του 2008,

– έχοντας υπόψη τα συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 15ης και 16ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με την «Παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης: Δράσεις προτεραιότητας εστιαζόμενες στην Αφρική και τη Μεσόγειο», που επαναλαμβάνονται στα συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 2006,

– έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2007, για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα[2],

– έχοντας υπόψη το ψήφισμά του της 26ης Σεπτεμβρίου 2007 σχετικά με τις προτεραιότητες πολιτικής για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών[3],

– έχοντας υπόψη το άρθρο 45 του Κανονισμού του,

[1] ΕΕ L 349 της 25.11.2004, σελ. 1.
[2] ΕΕ L 199 της 31.7.2007, σελ. 30.
[3] ΕΕ C 219E της 28.8.2008, σελ. 223.

– έχοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων και τις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων, της Επιτροπής Ανάπτυξης και της Επιτροπή Προϋπολογισμών (A6-0000/2008),

Α. λαμβάνοντας υπόψη ότι η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και πολύ ειδικότερα η ολοκληρωμένη διαχείριση όλων των συνόρων της Ένωσης πρέπει να πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο μιας συνολικής και εναρμονισμένης προσέγγισης έναντι των μεταναστευτικών φαινομένων, η οποία θα περιλαμβάνει επίσης την οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, την ένταξη των νόμιμων μεταναστών και τη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης,

Β. λαμβάνοντας υπόψη ότι αυτά τα μεταναστευτικά φαινόμενα θα διαρκέσουν για όσο διάστημα θα διατηρείται το αναπτυξιακό χάσμα μεταξύ των διαφορετικών περιοχών του κόσμου και ότι υπ' αυτή την έννοια προσήκει να οργανωθεί η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε συνέργεια με τις πολιτικές ανάπτυξης και συνεργασίας με τις τρίτες χώρες,

Γ. λαμβάνοντας υπόψη ότι η επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης είναι ένα δυναμικό στοιχείο της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, το οποίο πρέπει να συνοδεύεται, επικουρικά, από την εφαρμογή των συμπληρωματικών κατασταλτικών πολιτικών που έχουν ως στόχο να στερέψουν την πηγή της παράνομης μετανάστευσης, όπως είναι η καταπολέμηση της παράνομης εργασίας, με τη βοήθεια κυρίως της έγκρισης της οδηγίας για την επιβολή κυρώσεων στους εργοδότες που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, και η καταπολέμηση των δικτύων εμπόρων που ανήκουν στο οργανωμένο έγκλημα,

Δ. λαμβάνοντας υπόψη ότι, παρότι ο έλεγχος των συνόρων εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος για το τμήμα των συνόρων που του ανήκει, η μεταναστευτική πίεση που ασκείται στο ανατολικό και το νότιο μέτωπο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιτάσσει την ανάπτυξη και την οργάνωση ενός πνεύματος συνυπευθυνότητας και υποχρεωτικής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, ούτως ώστε να διευκολυνθεί η από κοινού διάθεση των υλικών και ανθρώπινων πόρων που μπορούν να κινητοποιηθούν για την καταπολέμηση αυτού του φαινομένου,

Ε. λαμβάνοντας με ικανοποίηση τα πρώτα ποσοτικοποιημένα αποτελέσματα του οργανισμού FRONTEX από την έναρξη της επιχειρησιακής του λειτουργίας τον Οκτώβριο του 2005 και δεχόμενο τον αναγκαίο καθορισμό μιας μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης στρατηγικής, που καθίσταται απαραίτητη σε αυτό το στάδιο της ανάπτυξής του,

ΣΤ. λαμβάνοντας υπόψη ότι αυτή η στρατηγική θα πρέπει ακριβώς να αδράξει την ευκαιρία να ελέγξει τη βιωσιμότητα της αρχής της «*υποχρεωτικής αλληλεγγύης*» μεταξύ των κρατών μελών (αρχή την οποία ήδη επικαλέστηκε στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2007 για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα[1] (σύστημα RABIT – Ομάδες ταχείας επέμβασης στα σύνορα), που συντονίζει τις δυνατότητες ταχείας αντίδρασης της Ένωσης σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης), προκειμένου να επιλεγεί ο ενδεδειγμένος τρόπος λειτουργίας για να διασφαλιστεί η άνευ προϋποθέσεων διάθεση των υλικών πόρων, που είναι καταχωρημένοι στο κεντρικό

[1] ΕΕ L 199 της 31.7.2007, σελ. 30.

μητρώο διαθέσιμου τεχνικού εξοπλισμού (CRATE - Centralised Records of Available Technical Equipment), καθώς και των ανθρώπινων πόρων, που είναι αναγκαίοι για μια αποτελεσματική δράση του Οργανισμού,

Ζ. λαμβάνοντας υπόψη ότι κάθε δράση που αναπτύσσει ο Οργανισμός πρέπει, σε κάθε υποθετική περίπτωση, να συμμορφώνεται προς τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, ιδίως προς αυτούς που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα, την αξιοπρέπεια του ατόμου και τους πρόσφυγες, κυρίως όσον αφορά το δικαίωμα ασύλου και την αρχή της μη επαναπροώθησης,

Η. λαμβάνοντας υπόψη ότι ο Οργανισμός θα πρέπει να ενσωματώσει σε όλες του τις δράσεις την αναγκαιότητα λήψης των απαραίτητων προφυλάξεων και μέσων για τον σεβασμό των πλέον ευπαθών ατόμων, των γυναικών και των παιδιών, ιδίως δε των ασυνόδευτων ανηλίκων και των ατόμων που υποφέρουν από αναπηρίες,

Θ. λαμβάνοντας υπόψη ότι η ανθρωπιστική διάσταση της δράσης του FRONTEX πρέπει να συνεπικουρείται από τη μέγιστη δυνατή ασφάλεια δικαίου, τόσο στο πλαίσιο των επιχειρήσεων διάσωσης που καλείται να διενεργεί όσο και στο πλαίσιο των επιχειρήσεων επιστροφής, στις οποίες πιθανότατα θα κληθεί να συμβάλει,

Ι. λαμβάνοντας υπόψη ότι, δεδομένης της επιτυχίας τους, οι επιχειρήσεις κατάρτισης του εξειδικευμένου προσωπικού που εμπλέκεται στη λειτουργία του FRONTEX αξίζει να συνεχιστούν, αλλά κυρίως να επεκταθούν στο προσωπικό των τρίτων χωρών που καλούνται να συνεργαστούν καθημερινά με τον Οργανισμό,

1. καλεί τα κράτη μέλη να εξετάσουν την προβληματική των μεταναστεύσεων μέσω μιας συνολικής προσέγγισης, που θα προωθεί με την ίδια ενεργητικότητα την ενίσχυση των ελέγχων στα σύνορα της Ένωσης, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την επιστροφή των παράνομα διαμενόντων αλλοδαπών στις χώρες προέλευσής τους, την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας και της εμπορίας ανθρώπων, εξίσου όμως θα προωθεί την οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης και τα μέτρα που θα διευκολύνουν την ένταξη των νομίμων μεταναστών, την ενίσχυση μιας συνολικής εταιρικής σχέσης με τις τρίτες χώρες, μέσω της ενθάρρυνσης μιας θετικής σχέσης μεταξύ μεταναστεύσεων και ανάπτυξης, και τη θέσπιση μιας ομοιογενούς πολιτικής σε ό,τι αφορά το δικαίωμα ασύλου σε κοινοτικό επίπεδο,

2. επιμένει ότι πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι είναι απολύτως αναγκαίο να μπορεί ο FRONTEX να βασίζεται, τόσο για τις εστιασμένες επιχειρήσεις όσο και για τις μόνιμες αποστολές του, στη διαθεσιμότητα των μέσων που τίθενται στη διάθεσή του από τα κράτη μέλη,

3. προτρέπει προς τούτο τα κράτη μέλη να επισημοποιήσουν το συντομότερο δυνατόν ένα σύστημα «υποχρεωτικής και αμετάκλητης αλληλεγγύης» που θα επιτρέψει στον FRONTEX, στο πλαίσιο της προπαρασκευής και της εκπλήρωσης των αποστολών του, να αντεπεξέλθει στο βάρος που επωμίζεται σε ό,τι αφορά την ακριβή έκταση των διαθέσιμων μέσων στα οποία μπορεί να υπολογίζει σε πραγματικό χρόνο,

4. ζητεί να συγκροτηθούν κοινές περιπολίες επιτήρησης, που θα είναι μόνιμες και θα

διεξάγουν επιχειρήσεις καθ' όλη τη διάρκεια του έτους σε όλες τις ζώνες υψηλού κινδύνου, ιδίως στα θαλάσσια σύνορα,

5. καλεί τα κράτη μέλη να δεσμευτούν, το συντομότερο δυνατόν, να μετουσιώσουν σε πράξη αυτή την αρχή της αλληλεγγύης, μέσω κυρίως της αύξησης των υλικών μέσων που αντίστοιχα θέτουν στη διάθεση του Οργανισμού και μέσω της παροχής διαβεβαίωσης προς αυτόν, σε πρακτικό επίπεδο, για την απόλυτη διαθεσιμότητά τους,

6. καλεί τον FRONTEX να διαβιβάσει μια έκθεση στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, παρουσιάζοντας κυρίως αναλυτικά την πραγματική χρησιμοποίηση και την πραγματική διαθεσιμότητα των υλικών που είναι καταχωρημένα στη βάση CRATE, και να δώσει έμφαση, αν είναι ανάγκη, στις δυσχέρειες που προκύπτουν,

7. καλεί τα κράτη μέλη, στην περίπτωση που εξακολουθεί να σημειώνεται ανεπαρκής διαθεσιμότητα μέσων, να προβλέψουν ταχέως μια ουσιαστική αλλαγή κλίμακας στον προϋπολογισμό του FRONTEX, που θα του επιτρέπει να νοικιάζει ή να αγοράζει τα δικά του υλικά για την εκπλήρωση των αποστολών του,

8. υπενθυμίζει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, υπό την ιδιότητά του ως αρμόδια επί του προϋπολογισμού αρχή, αύξησε ήδη τον προϋπολογισμό του FRONTEX από συστάσεώς του και θα μεριμνά για την ορθή εκτέλεσή του, καθώς και για την προσαρμογή του στην εξέλιξη των καθηκόντων του,

9. εκφράζει την ικανοποίησή του για τις σημαντικές προσπάθειες συνεργασίας που κατέβαλε το σύνολο σχεδόν των τρίτων χωρών με τις οποίες ο FRONTEX καλείται να εργαστεί καθημερινά και που οδήγησαν σε άκρως θετικά αποτελέσματα, όπως αυτά που επιτεύχθηκαν στις Κανάριες Νήσους,

10. προτρέπει, σε αντιδιαστολή, τις τρίτες χώρες η συνεργασία των οποίων είναι ανεπαρκής – ή ακόμη και ανύπαρκτη – να καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια προκειμένου να διευκολύνουν το έργο του Οργανισμού, εξασφαλίζοντας κυρίως μια πιο αποτελεσματική συνεργασία των υπηρεσιών τους σε θέματα πρόληψης,

11. καλεί τα κράτη μέλη να επιτρέψουν μια αναθεώρηση της εντολής του FRONTEX, προκειμένου να αρθούν τα νομικά κενά τα οποία ενδέχεται να θέσουν προσκόμματα στη δράση του, κυρίως με την ένταξη των συγκεκριμένων νομικών προϋποθέσεων υπό τις οποίες διενεργεί τις παρεμβάσεις του που αφορούν επιχειρήσεις διάσωσης στη θάλασσα, καθώς και εκείνων που διέπουν τη συμβολή του στις επιχειρήσεις επιστροφής, και τη δυνατότητα προσφυγής των τρίτων χωρών στον εξοπλισμό του, κυρίως μέσω πιλοτικών προγραμμάτων, από τα οποία θα επωφελούνται,

12. εκτιμά ότι οι κατ' αυτόν τον τρόπο διευρυμένες αρμοδιότητες του FRONTEX και η παγίωση της συμβολής του στην καθημερινή καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης δύνανται να δικαιολογήσουν μια διαρθρωτική ανάπτυξη των υλικοτεχνικών και διοικητικών του δυνατοτήτων, με σεβασμό στην αρχή της αναλογικότητας.

13. εκτιμά κυρίως ότι, παρότι ο ρυθμός και τα μέσα που διατίθενται δεν δικαιολογούν ακόμα τον πολλαπλασιασμό των αποκεντρωμένων υπηρεσιών, η δημιουργία δύο διακριτών κλιμακίων – εκ των οποίων το ένα θα συντονίζει τη δραστηριότητα στα χερσαία σύνορα

και το άλλο τις ναυτικές επιχειρήσεις – θα μπορούσε να εξεταστεί από σήμερα κιόλας,

14. επιμένει στην ανάγκη να συνεχιστούν οι επιχειρήσεις κατάρτισης του προσωπικού που κινητοποιείται για τις επιχειρήσεις του Οργανισμού –κυρίως σε ό,τι αφορά το ναυτικό δίκαιο, το δικαίωμα ασύλου και τα θεμελιώδη δικαιώματα– περιλαμβανομένης και της κατάρτισης, αφ' ης στιγμής διευρυνθεί η εντολή του, του προσωπικού των εμπλεκόμενων τρίτων χωρών· ενθαρρύνει προς τούτο τον FRONTEX να συνεργαστεί με άλλους θεσμούς, όπως είναι η Υπηρεσία Διεθνούς Μετανάστευσης, ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες,

15. εκφράζει την ικανοποίησή του για τη διαδικασία προβληματισμού που έλαβε χώρα στο Συμβούλιο με στόχο να δημιουργηθεί το σύστημα EUROSUR, προκειμένου να εξασφαλιστεί η βέλτιστη εκμετάλλευση όλων των μηχανισμών επιτήρησης, κατά βάση μέσω της επέκτασης της παρούσας κάλυψής τους, η οποία σήμερα δεν αφορά παρά μόνο ένα τμήμα των ζωνών όπου καλούνται να διεξαχθούν οι επιχειρήσεις,

16. επιμένει, επομένως, να ξεκινήσει χωρίς χρονοτριβή η αναβάθμιση των εθνικών συστημάτων επιτήρησης και η διασύνδεσή τους, και –για λόγους συνοχής– να ανατεθεί στον FRONTEX η συγκέντρωση των διαθέσιμων εργαλείων, κυρίως η διαχείριση του ασφαλούς δικτύου πληροφοριών και συντονισμού που συνδέεται με το Διαδίκτυο για τις υπηρεσίες των κρατών μελών που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών (ICONET) και η επανέναρξη των δραστηριοτήτων του Κέντρου Πληροφόρησης, Μελετών και Ανταλλαγών στον τομέα της Διέλευσης των Συνόρων και της Μετανάστευσης (CIREFI)· επιμένει, επίσης, στην ανάγκη να προωθηθεί η συνεργασία του Οργανισμού σε θέματα ανάλυσης των κινδύνων με άλλους ευρωπαϊκούς οργανισμούς, καθώς και με άλλες διεθνείς υπηρεσίες και αρχές των τρίτων χωρών που είναι αρμόδιες για τους συνοριακούς ελέγχους,

17. καλεί τα κράτη μέλη να μεριμνήσουν ώστε οι συγκεκριμένες ανάγκες των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για τους ελέγχους στα σύνορα να λαμβάνονται ιδιαίτερα υπόψη στις δραστηριότητες έρευνας,

18. επιμένει στη σημασία να ενσωματωθούν στο συνολικό σύστημα διαχείρισης των συνόρων της Ένωσης τα προτεινόμενα νέα ευρωπαϊκά συστήματα για τον έλεγχο των συνόρων: ηλεκτρονικό σύστημα άδειας ταξιδίου (ESTA - Electronic System for Travel Authorization), σύστημα εισόδου/εξόδου, *Fast track*, και άλλα,

19. καλεί τον FRONTEX να αναλάβει την πρωτοβουλία της δημιουργίας ενός κοινού περιβάλλοντος ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών, προκειμένου να βελτιστοποιηθεί η συλλογή, η ανάλυση και η διάδοση αυτών των ευαίσθητων δεδομένων· ζητεί από το Ευρωπαϊκό Φόρουμ έρευνας και καινοτομίας στον τομέα της ασφάλειας (ESRIF - European Security Research and Innovation Forum) να συμβάλει στην πραγμάτωση αυτού του στόχου, προκρίνοντας στις εργασίες του τις κοινές εφαρμογές όσον αφορά την τελειοποίηση και καινοτομία των εργαλείων επιτήρησης,

20. καλεί τον Οργανισμό να ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τις συμφωνίες που

υπογράφονται με τις τρίτες χώρες, καθώς και να δημοσιεύει τις εκθέσεις αξιολόγησης σχετικά με τις κοινές επιχειρήσεις.

21. αναθέτει στον Πρόεδρό του να διαβιβάσει το παρόν ψήφισμα στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, στις κυβερνήσεις και στα κοινοβούλια των κρατών μελών, καθώς και στην Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες και στον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Ι. Εισαγωγή.

«Θα ήθελα να χαμογελάσω, καθότι νιώθω τη δύναμη ενός τιτάνα.
Έκανα άλμα στην Ευρώπη. Δρασκέλισα θάλασσες και υπερπήδησα όρη.

...

Massambalo. Αναθυμόταν τη διήγηση που είχε ακούσει την προηγουμένη. Ήταν αυτό ακριβώς το όνομα, το όνομα του θεού των μεταναστών, που διατρέχει την ήπειρο των σκιών για να μεριμνήσει για τους λαούς που υποφέρουν. »

L'Eldorado, Laurent Gaudé, εκδόσεις Acte du Sud

Ούτε ο αφρικανικός θεός, που μνημονεύεται στο υπέροχο μυθιστόρημα του Laurent Gaudé, ούτε οι άλλοι θεοί των μεταναστών μπορούν να μεριμνήσουν για τον ολοένα και αυξανόμενο αριθμό ανθρώπων που, θέλοντας να ξεφύγουν από την εξαθλίωση, «δρασκελίζουν θάλασσες και υπερπηδούν όρη» για να συναντήσουν το ευρωπαϊκό όνειρο. Ο αριθμός των ατόμων που χάνονται στη θάλασσα και οι εικόνες με τις σχεδίες, που πλευρίζουν ακατάπαυστα στις νότιες ακτές της Ένωσης, μας το θυμίζουν καθημερινά.

Αυτοί οι θεοί δεν μπορούν να προστατεύσουν όλους αυτούς τους απελπισμένους ανθρώπους από τους θανάσιμους κινδύνους που διατρέχουν στον δρόμο της ελπίδας, ούτε από τα νύχια των μαφιών και των δικτύων διακινητών παράνομων μεταναστών, ούτε από τους ανενδοίαστους εργοδότες, που τους εκμεταλλεύονται όταν φθάσουν στην ευρωπαϊκή ήπειρο.

Εναπόκειται σε εμάς τους ανθρώπους, σε εμάς τους Ευρωπαίους, να φράξουμε αυτόν τον δρόμο της κολάσεως, να σταματήσουμε την παράνομη μετανάστευση. Πρέπει, επομένως, να καταφέρουμε την ίδια στιγμή, ώστε μόνο οι μετανάστες που ακολουθούν τη νόμιμη οδό να κατορθώνουν να φθάνουν στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατόπιν δε να καταβάλλεται κάθε δυνατή προσπάθεια για να τους επιτρέψουμε να ενταχθούν στις κοινωνίες μας.

Εναπόκειται σε εμάς τους Ευρωπαίους να καθιερώσουμε την ενδεδειγμένη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης, ώστε η μετανάστευση να αποτελεί παράγοντα ανάπτυξη για αυτές τις χώρες, για τις χώρες μας υποδοχής, κυρίως όμως για τους μετανάστες.

Σε αυτή τη συνολική ευρωπαϊκή απάντηση στην πρόκληση της μετανάστευσης πρέπει να εκπληρώσουμε ένα άχαρο πλην όμως απαραίτητο καθήκον, αυτό της διαχείρισης του ελέγχου των συνόρων, όλων των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.

Αυτό δεν είναι παρά μια μόνο πτυχή μιας συνολικής πολιτικής που πρέπει να αναπτύξει η Ένωση, τα κύρια στοιχεία της οποίας περιλαμβάνονται στο πρόσφατο ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο.

Σε αυτό ακριβώς το πλαίσιο εντάσσεται το θέμα της έκθεσης πρωτοβουλίας που σας παρουσιάζει ο εισηγητής, στο οποίο σκιαγραφεί μια πρόταση για την αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX και του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων EUROSUR, ως απάντηση στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το θέμα αυτό.

Ο εισηγητής προσπάθησε να αντλήσει διδάγματα από τις διάφορες ανταλλαγές απόψεων που πραγματοποιήθηκαν κατά τη δημόσια ακρόαση της 30ής Ιουνίου 2008, καθώς και κατά τις συζητήσεις στην Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων ή από τις επαφές με τους εκπροσώπους της Επιτροπής και του Συμβουλίου, των ΜΚΟ και, προφανώς, με τους ιθύνοντες του Οργανισμού, συγκεκριμένα με τον διευθυντή και τον αναπληρωτή διευθυντή του. Οι τροπολογίες των διαφόρων πολιτικών ομάδων θα εμπλουτίσουν τη συζήτηση και την έκθεση.

Τέλος, για να έχουμε μια πλήρη εικόνα της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων η παρούσα έκθεση πρέπει να εξεταστεί παράλληλα με την έκθεση του ΕΚ σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής: «Προετοιμασία των επόμενων σταδίων όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση».

II. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ 2005/2007

Ο FRONTEX εντάσσει κατά προτεραιότητα τη δράση του στο πλαίσιο του **συντονισμού της επιχειρησιακής συνεργασίας** μεταξύ των κρατών μελών **στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων**.

Στόχος του είναι η βελτίωση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, προκειμένου να καταπολεμηθεί η παράνομη μετανάστευση και τα δίκτυα των διακινητών, παράλληλα όμως με τον πλήρη σεβασμό της αξιοπρέπειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών και, κατά προτεραιότητα, του δικαιώματός τους στη ζωή. Υπό την έννοια αυτή, το ΕΚ θα πρέπει να ζητήσει την τροποποίηση της εντολής του Οργανισμού και την αποσαφήνιση των νομικών προϋποθέσεων που αφορούν τις επιχειρήσεις διάσωσης στη θάλασσα. Ο Οργανισμός πρέπει επίσης να συνεχίσει να λαμβάνει προφυλάξεις και να εφοδιαστεί με τα αναγκαία μέσα, ώστε να αντιμετωπίζονται με αξιοπρέπεια τα πλέον ευάλωτα άτομα, οι γυναίκες και τα παιδιά, ειδικότερα δε οι ανήλικοι και τα άτομα που πάσχουν από αναπηρία, να επιδεικνύεται δε σεβασμός στα ανθρώπινα δικαιώματά τους.

Το 2006 και το 2007, ο Οργανισμός διενήργησε ήδη 28 κοινές επιχειρήσεις – 9 στα θαλάσσια σύνορα, 12 στα χερσαία σύνορα και 7 στα εναέρια σύνορα – στις οποίες πρέπει να προστεθούν 10 πιλοτικά προγράμματα, που εφαρμόστηκαν συμπληρωματικά σε αυτές τις επιχειρήσεις.

Αυτές οι επιχειρήσεις προσφέρουν μια επωφελή ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών και πληροφοριών, καθώς και την εντατικοποίηση της καθημερινής συνεργασίας των εθνικών υπηρεσιών συνοριακών ελέγχων: σε δύο χρόνια, κρατήθηκαν περισσότερα από 53 000 άτομα ή τους απαγορεύθηκε η είσοδος στα σύνορα, εντοπίστηκαν περισσότερα από 2 900 πλαστά ταξιδιωτικά έγγραφα και συνελήφθησαν 58 διακινητές λαθρομεταναστών.

Η συμμετοχή ποίκιλε από το ένα κράτος μέλος στο άλλο: κατά μέσο όρο, 7 κράτη μέλη συμμετείχαν στις επιχειρήσεις στα θαλάσσια σύνορα, 9 στα χερσαία σύνορα και 11 στα εναέρια σύνορα. Το ΕΚ θα πρέπει να απαιτήσει από όλα τα κράτη μέλη να τηρούν τις

δεσμεύσεις τους και να διαθέτουν όλα τα υλικά μέσα και το ανθρώπινο δυναμικό που είναι απαραίτητο για την αποτελεσματική δράση του Οργανισμού, σύμφωνα με την αρχή της «υποχρεωτικής αλληλεγγύης» - στην οποία γίνεται μνεία κυρίως στον κανονισμό RABIT για τις Ομάδες ταχείας επέμβασης στα σύνορα. Στην υποθετική περίπτωση που διαπιστώνεται σταθερή ανεπάρκεια στη διαθεσιμότητα των μέσων, θα πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα προσαρμογής του προϋπολογισμού του Οργανισμού, ώστε να μπορεί να αποκτήσει ή να μισθώσει δικό του εξοπλισμό.

Στο κεφάλαιο των άλλων πρωτοβουλιών μείζονος σημασίας, θα σημειώσουμε τη δημιουργία του ευρωπαϊκού δικτύου περιπολιών (Μάιος 2007), που εκτείνονται στις ζώνες που γειτνιάζουν με τις ακτές των ενδιαφερόμενων κρατών μελών, καθώς και του κεντρικού μητρώου διαθέσιμου τεχνικού εξοπλισμού (*CRATE*) με στόχο τον έλεγχο της επιτήρησης των συνόρων.

Σε επίπεδο στρατηγικής, η εμπειρία καθιερώνει ως διακαή προτεραιότητα την επιχειρησιακή συνεργασία για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στα νότια θαλάσσια σύνορα. Αυτός είναι ο λόγος που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να ζητήσει να εξεταστεί το ενδεχόμενο δημιουργίας ειδικευμένων περιφερειακών γραφείων του Οργανισμού στα κράτη μέλη που υφίστανται τη συνεχή πίεση της παράνομης μετανάστευσης, να συστηματοποιηθεί δε η προσφυγή στις μόνιμες αποστολές στις ζώνες υψηλού κινδύνου.

Ο FRONTEX δύναται επίσης να παράσχει **στήριξη στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν μια κατάσταση, η οποία επιτάσσει μια ενισχυμένη επιχειρησιακή και τεχνική συνδρομή και την ανάπτυξη ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα**.

Το σύστημα *RABIT*, που τέθηκε σε ισχύ στις 20 Αυγούστου 2007 και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε πρώτη ανάγνωση, πράγματι προβλέπει μια «*δυνατότητα ταχείας επέμβασης*» με σκοπό την παροχή συμπληρωματικών ανθρώπινων πόρων σε κάθε κράτος μέλος που αντιμετωπίζει δυσκολίες. Η συνολική δύναμη των ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα που έχει διατεθεί για τον σκοπό αυτό, αριθμεί μεταξύ 500 και 600 συνοριοφυλάκων, διεξήχθη δε μια άσκηση το φθινόπωρο του 2007.

Ο FRONTEX θα πρέπει να εξετάσει την περίπτωση να αποκτήσει προληπτικά τον δικό του εξοπλισμό –που θα χρησιμοποιείται από τις ομάδες ταχείας επέμβασης– προκειμένου να εγγυάται τη διαθεσιμότητά τους το συντομότερο δυνατόν σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης.

Από την άλλη πλευρά, ο FRONTEX παρέχει **συνδρομή στα κράτη μέλη για την κατάρτιση των εθνικών συνοριοφυλάκων τους**, περιλαμβανομένου του **καθορισμού κοινών κανόνων κατάρτισης**.

Από τις 97 δράσεις κατάρτισης του Οργανισμού FRONTEX επωφελήθηκαν 1 341 άτομα. Στόχος τους : η εναρμόνιση της κατάρτισης των συνοριοφυλάκων σε ολόκληρη την Ευρώπη.

Η προσέγγιση που ακολουθήθηκε αποδείχτηκε εξαιρετικά καρποφόρα και αξίζει, επομένως, να διευρυνθεί με σεβασμό στο κεκτημένο Σένγκεν και σε συνάφεια με αυτό. Η προσπάθεια κατάρτισης θα πρέπει κυρίως να αφορά την κατάρτιση του προσωπικού των τρίτων χωρών που συνεργάζονται με τον FRONTEX. Πρέπει επίσης να αναπτυχθεί η συνεργασία με διεθνή θεσμικά όργανα, όπως ο Διεθνής Ναυτιλιακός Οργανισμός και η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.

Υπογραμμίζουμε επίσης ότι ο Οργανισμός πραγματοποιεί τις δικές του **αναλύσεις επικινδυνότητας**, που διαδραματίζουν κρίσιμο και εγκάρσιο ρόλο στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων του: έτσι, στο πλαίσιο της δεύτερης ετήσιας αξιολόγησης (Φεβρουάριος

2007), συνέβαλε στη σύνταξη της έκθεσης αξιολόγησης της απειλής που αντιπροσωπεύει το οργανωμένο έγκλημα (*EMCO*), σε συνεργασία δε με την Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (Europol), στη σύνταξη της έκθεσης για τις διαδρομές υψηλού κινδύνου που ακολουθεί η παράνομη μετανάστευση στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων.

Για αυτόν τον σκοπό ο FRONTEX συνδέθηκε το 2007 με το *δίκτυο ICONet* –που επιτρέπει από το 2006 στις ενδιαφερόμενες υπηρεσίες να ανταλλάσσουν πληροφορίες για τις παράνομες μεταναστευτικές ροές– με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών με τα κράτη μέλη όσον αφορά τις αναλύσεις επικινδυνότητας, τον σχεδιασμό κοινών επιχειρήσεων και τις επιστροφές· συμμετέχει, εξάλλου, στις *συσκέψεις του CIREFI* (του Κέντρου Πληροφόρησης, Μελετών και Ανταλλαγών στον τομέα της Διέλευσης των Συνόρων και της Μετανάστευσης).

Για να εκμεταλλευθούμε τις συνέργιες και να πραγματοποιήσουμε οικονομίες κλίμακας, θα πρέπει να αναλάβει ο FRONTEX τη διαχείριση των διαθέσιμων διαφορετικών εργαλείων και φορέων.

Ο Οργανισμός εμπλέκεται στα θέματα **έρευνας στους τομείς που άπτονται του ελέγχου και της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων**: αυτή η «εγρήγορση» μετουσιώθηκε ήδη στη διοργάνωση 6 σχεδίων και 7 εργαστηρίων/σεμιναρίων που είχαν ως θέμα την Έρευνα και Ανάπτυξη και τα οποία συνέβαλαν στην εκπόνηση και στον καθορισμό του συστήματος εισόδου/εξόδου (συμπεριλαμβανομένου του βιομετρικού διαβατηρίου-*BIOPASS*) και του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων· κυρίως όμως ο Οργανισμός συμμετέχει ενεργά στις εργασίες του νέου *Ευρωπαϊκού Φόρουμ για την έρευνα και την καινοτομία στον τομέα της ασφάλειας* (ESRIF), στο πλαίσιο του οποίου συγκροτήθηκε μια διακριτή ομάδα εργασίας, επιφορτισμένη με την ασφάλεια των συνόρων.

Θα πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες προκειμένου να ληφθούν δεόντως υπόψη οι συγκεκριμένες ανάγκες των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για τους συνοριακούς ελέγχους στις διάφορες δραστηριότητες έρευνας.

Τέλος, σε συνέχεια των επιχειρήσεων ελέγχου και επιτήρησης, ο Οργανισμός είναι εξουσιοδοτημένος **να παρέχει στα κράτη μέλη τη βοήθεια που είναι αναγκαία για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επιστροφών**. Αν και ήδη συνέβαλε στην οργάνωση 9 τέτοιων επιχειρήσεων, ο ρόλος του και οι νομικές προϋποθέσεις παραμένουν ασαφείς και, επομένως, θα πρέπει να αποσαφηνιστούν.

III. ΜΑΚΡΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΟΡΑΜΑ :

Ο FRONTEX θα αποτελέσει βασικό –αν όχι κεντρικό– στοιχείο της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης της στρατηγικής για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων. Μέσω μιας βαθμιαίας προσέγγισης και μιας προοδευτικής ενίσχυσης των δυνατοτήτων του, μπορεί να συνεισφέρει πραγματική προστιθέμενη αξία προς όφελος του συνολικού συστήματος Σένγκεν, κυρίως στο πλαίσιο των **μέτρων για τα οποία υπάρχει συνεργασία με τρίτες χώρες**, εξασφαλίζοντας τη συνάφεια των δραστηριοτήτων του με το συνολικό πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής.

Έχουν ήδη θεσπιστεί διαδικασίες συνέργιας και συνεργασίας με τις ρωσικές, τις ουκρανικές και τις ελβετικές αρχές και παράγουν άριστα αποτελέσματα, και ικανός αριθμός άλλων τελεί υπό διαπραγμάτευση.

Όσον αφορά τα **μέτρα στα σύνορα**, ο FRONTEX αναπτύσσει παράλληλα τον προβληματισμό του σε σχέση με την έννοια της *«υπηρεσίας ενιαίας εξυπηρέτησης»,* που

συγκεντρώνει τις τελωνειακές αρχές και τις υπηρεσίες συνοριακών ελέγχων, χωρίς να σταματά να καταγράφει τις βέλτιστες πρακτικές που υιοθετούνται στον τομέα της συνεργασίας μεταξύ αρμοδίων οργάνων ή στο πλαίσιο των πιλοτικών προγραμμάτων με τον μεγαλύτερο βαθμό ολοκλήρωσης.

Το βασικό στοιχείο της συμβολής του θα έγκειται στη συμμετοχή του στην εκπόνηση του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων **EUROSUR** (το οποίο αποφασίστηκε από το Συμβούλιο της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 2006), που επικεντρώνεται στα νότια και ανατολικά εξωτερικά σύνορα της Ένωσης και πρώτη προτεραιότητα του οποίου πρέπει να αποτελεί η ένταξη όλων των μηχανισμών θαλάσσιας εποπτείας προκειμένου να εκπληρωθούν κατά τον βέλτιστο δυνατό τρόπο τα καθήκοντα που του έχουν ανατεθεί : η *μείωση του αριθμού των παράνομων μεταναστών* που καταφέρνουν να εισέλθουν στην επικράτεια της ΕΕ, η ενίσχυση της εσωτερικής ασφάλειας στο σύνολό της μέσω της συμβολής του στην *καταπολέμηση και την εξάρθρωση της διασυνοριακής εγκληματικότητας,* και *η ενίσχυση των δυνατοτήτων έρευνας και διάσωσης* για να σώζονται περισσότερες ανθρώπινες ζωές (και στις τρεις περιπτώσεις, η επιτυχία του EUROSUR επιτάσσει την πλήρη και ουσιαστική συμμετοχή των εμπλεκόμενων τρίτων χωρών, ιδίως των χωρών στο νότιο τμήμα της λεκάνης της Μεσογείου, από όπου ασκείται κατά κύριο λόγο η μεταναστευτική πίεση προς την Ευρωπαϊκή Ένωση).

Τη μεγαλύτερη πρόκληση αποτελεί πράγματι ο καλύτερος συντονισμός των υφιστάμενων υποδομών επιτήρησης και η επέκταση της τωρινής τους κάλυψης, που σήμερα δεν αφορά παρά τμήμα μόνο των περιοχών όπου καλούνται να διεξαχθούν οι επιχειρήσεις, προκειμένου να αποκτηθεί τέλεια γνώση της κατάστασης σε πραγματικό χρόνο και να αυξηθεί η ικανότητα αντίδρασης των αρχών επιβολής του νόμου και/ή αρωγής. Το ΕΚ θα πρέπει να ζητήσει να ξεκινήσει χωρίς χρονοτριβή ο εκσυγχρονισμός των εθνικών συστημάτων επιτήρησης και η διασύνδεσή τους σε δίκτυο. Στον τομέα της έρευνας και ανάπτυξης θα πρέπει να προκριθούν οι κοινές εφαρμογές σε θέματα τελειοποίησης και καινοτομίας των μέσων επιτήρησης.

Τέλος, θα πρέπει να καθορίσουμε σε ποιον πρέπει να εμπιστευθούμε τη δημιουργία ενός κοινού περιβάλλοντος ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών, προκειμένου να βελτιστοποιηθεί η συγκέντρωση, η ανάλυση και η μετάδοση αυτών των ευαίσθητων δεδομένων.

Φαίνεται πράγματι ότι ο FRONTEX, όπως και ο EUROSUR, θα καθιερωθούν ως αποκαλυπτικά στοιχεία της απαραίτητης **επιχειρησιακής αλληλεγγύης** μεταξύ των κρατών μελών, μόνο η ενεργός έκφραση της οποίας θα επιτρέψει να διοχετευθούν οι πόροι προς τους τομείς των εξωτερικών συνόρων που παρουσιάζουν τις πιεστικότερες ανάγκες.

Όσον αφορά το ζήτημα της συγκρότησης **αμιγούς ευρωπαϊκού σώματος συνοριοφυλάκων,** δεν θα μπορέσει να αποφασιστεί παρά μόνο όταν θα έχουμε αντλήσει τα πρώτα διδάγματα από τη λειτουργία του Οργανισμού, διότι αν και τίθενται δικαιολογημένα τα ζητήματα της βελτίωσης του υφιστάμενου συστήματος κατανομής των πόρων στους ενδιαφερόμενους τομείς και το μέλημα για βέλτιστη απόδοση των υφιστάμενων μηχανισμών, δεν πρέπει να αποκρύψουν – χωρίς καν να αναφερθούμε στην εξόχως πολιτική διάσταση της συγκρότησης ενός τέτοιου σώματος – το γεγονός ότι τα κράτη μέλη της Ένωσης διαθέτουν ήδη 450.000 συνοριοφύλακες.