



ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΓ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

Μετανάστευση αλλοδαπών και πτυχές της μεταναστευτικής πολιτικής
στην Ελλάδα
«Χωρίς χαρτιά» στην Σύνοδο Κορυφής

Επιβλέπων: Ζαρίφης Παναγιώτης

Σπουδαστής: Κυτίνος Αλέξανδρος

ΑΘΗΝΑ – Αύγουστος 2015

Περίληψη

Στην παρούσα εργασία παρακολουθείται η εξέλιξη της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το 2001 και μετά, μέσα από τα κείμενα των συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων. Σκοπός είναι η καταγραφή των βημάτων που ακολουθήθηκαν στην προσπάθεια ανάπτυξης της Ένωσης ως χώρου «Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» και της κοινοτικοποίησης των πολιτικών σε θέματα του ασύλου, της μετανάστευσης και των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα. Δίνεται έμφαση στον τρόπο με τον οποίο η Ένωση αντιμετωπίζει την παράτυπη μετανάστευση διαχρονικά. Δεν επιχειρείται η διατύπωση κριτικής ή προτάσεων βελτίωσης αλλά περιγράφονται τα συμπεράσματα και τα μέτρα στα οποία κατέληξαν τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια και συγκρίνονται με τις παλαιότερες πολιτικές της Ένωσης.

Στο πρώτο, εισαγωγικό κεφάλαιο καταγράφεται ο τρόπος λειτουργίας και λήψης αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρακολουθούνται και καταγράφονται με χρονολογική σειρά οι διαπιστώσεις, οι προτροπές αλλά και οι αποφάσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων. Εκκινώντας από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, 14-15 Δεκεμβρίου 2001 και φτάνοντας μέχρι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών 25-26 Ιουνίου 2015 περιγράφονται αναλυτικά οι προσπάθειες ανάπτυξης και ολοκλήρωσης της κοινοτικοποίησης των πολιτικών της Ένωσης σε θέματα του ασύλου, της μετανάστευσης και των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνονται παρατηρήσεις σχετικά με τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων που αφορούν τις διαδικασίες που χρησιμοποιούνται, τον τρόπο προσέγγισης της παράτυπης μετανάστευσης και τον καταμερισμό των βαρών μεταξύ των Ευρωπαϊκών κρατών.

Τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύονται περισσότερο ειδικά θέματα της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θεωρούνται περισσότερο ευαίσθητα και στα οποία επικεντρώνονται διαχρονικά τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια. Αυτά είναι η ολοκλήρωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ), η ολοκλήρωση του συστήματος Σένγκεν, η λειτουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Frontex), το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων (EUROSUR), οι πολιτικές επιστροφής, επανεισδοχής κι

μετεγκατάστασης μεταναστών και η ενίσχυση των κρατών που αντιμετωπίζουν τη μεγαλύτερη πίεση.

Λέξεις κλειδιά: Μετανάστευση, μεταναστευτική πολιτική, άσυλο, σύστημα Σένγκεν, Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, εξωτερικά σύνορα Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Abstract

This work is monitoring the progress of EU immigration policy from 2001 onwards, through the texts of the conclusions of the European Councils. The aim is to record the steps followed in the Union's effort to develop as an area of "Freedom, Security and Justice" and the communitarisation of policies on matters of asylum, immigration and external border controls. Emphasis is placed on how the Union faces irregular migration over time. Critical or improvement proposals are not attempted; instead the conclusions and measures reached by the European Councils are described and compared to the older EU policies.

The first, introductory chapter records the manner of operation and decision making of the European Council.

In the second chapter, the findings, the prompts and decisions of the European Councils are monitored and recorded in chronological order. Starting from the Laeken European Council, 14-15 December 2001 and reaching up to the Brussels European Council of 25-26 June 2015, the development efforts and the integration of Communitarisation of EU policies on matters of asylum, immigration and controls at external borders are detailed.

In the third chapter the conclusions of the European Council are commented concerning the procedures used, the approach to irregular migration and the burden sharing between European countries.

Finally, the fourth chapter analyzes more specific topics of EU immigration policy that are considered more sensitive and to which the European Councils temporal focus. These are the completion of the Common European Asylum System (CEAS), the integration of the Schengen system, the operation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the European Union States (Frontex), the European Border Surveillance System (EUROSUR), return policies, readmission and relocation of migrants and the strengthening of States facing the greatest pressure.

Key Words: Immigration, immigration policy, asylum, Schengen system, Common European Asylum System, external borders of the European Union, European Council

Περιεχόμενα

Περίληψη	2
Abstract	4
Πίνακες	6
1. Εισαγωγή: Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και οι αποφάσεις του	7
2. Παρακολούθηση της εξέλιξης της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων.....	9
3. Παρατηρήσεις σχετικά με τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων	29
3.1. Διαδικασίες.....	29
3.2. Παράτυπη μετανάστευση	32
3.3. Αλληλεγγύη και ευθύνη	33
4. Ειδικά θέματα	37
4.1. Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ)	37
4.2. Ολοκλήρωση Σένγκεν	38
4.3. Frontex	40
4.4. Ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης συνόρων EUROSUR.....	44
4.5. Επιστροφή / επανεισδοχή.....	46
4.6. Μετεγκατάσταση.....	48
4.7. Ενίσχυση κρατών-μελών που αντιμετωπίζουν τη μεγαλύτερη πίεση.....	48
Συμπεράσματα	50
Αναφορές	53
Παράρτημα I: Πρόσφατα στατιστικά μεταναστευτικών ροών	57
Παράρτημα II: Θεσμοί και όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την υποστήριξη της Μεταναστευτικής Πολιτικής.....	62
Γενικοί Θεσμοί.....	62
Θεσμοί για το Άσυλο	63
Συστήματα Τεχνολογικής Υποστήριξης.....	64
Στρατιωτικοί Θεσμοί	66
Παράρτημα III: Συνοπτική παρακολούθηση της εξέλιξης της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων.....	68
Λάακεν, 14-15 Δεκεμβρίου 2001	68
Σεβίλλη, 21-22 Ιουνίου 2002	68
Θεσσαλονίκη, 19-20 Ιουνίου 2013	70

Βρυξέλλες, 16 - 17 Οκτωβρίου 2003.....	72
Βρυξέλλες, 4 - 5 Νοέμβρη 2004 – Πρόγραμμα της Χάγης.....	73
Βρυξέλλες, 15 - 16 Δεκεμβρίου 2005 – Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης	78
Βρυξέλλες, 15 - 16 Ιουνίου 2006.....	80
Βρυξέλλες, 14 - 15 Δεκεμβρίου 2006.....	81
Βρυξέλλες, 21 - 22 Ιουνίου 2007.....	84
Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2007.....	86
Βρυξέλλες, 19 - 20 Ιουνίου 2008.....	88
Βρυξέλλες, 15 - 16 Οκτωβρίου 2008 – Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.....	90
Βρυξέλλες, 18 - 19 Ιουνίου 2009.....	94
Βρυξέλλες, 29 - 30 Οκτωβρίου 2009.....	95
Βρυξέλλες, 10 - 11 Δεκεμβρίου 2009.....	96
Βρυξέλλες, 23 - 24 Ιουνίου 2011.....	98
Βρυξέλλες, 28 - 29 Ιουνίου 2012.....	100
Βρυξέλλες, 24 - 25 Οκτωβρίου 2013.....	100
Βρυξέλλες, 19 - 20 Δεκεμβρίου 2013.....	101
Βρυξέλλες, 26 - 27 Ιουνίου 2014.....	102
Βρυξέλλες, 19 - 20 Μαρτίου 2015.....	104
Βρυξέλλες, 25 - 26 Ιουνίου 2015.....	105

Πίνακες

Πίνακας 1: Ευρωπαϊκά Συμβούλια οι αποφάσεις των οποίων εξετάζονται στην παρούσα εργασία 10

Πίνακας 2: Αριθμός αιτούντων άσυλο στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου και οι χώρες καταγωγής των μεγαλύτερων ομάδων για το έτος 2014.....58

Πίνακας 3: Πρώτου βαθμού αποφάσεις σχετικά με αιτήματα απονομής ασύλου για το έτος 201459

Πίνακας 4: Πλήθος ατόμων που επανεγκαταστάθηκαν το έτος 2014.....60

1. Εισαγωγή: Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και οι αποφάσεις του

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δημιουργήθηκε το 1974 ως ένα ανεπίσημο φόρουμ συζήτησης μεταξύ των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά σύντομα καθιερώθηκε ως το όργανο που είναι υπεύθυνο για τον καθορισμό των στόχων και των προτεραιοτήτων της ΕΕ. Βάσει της Συνθήκης του Μάαστριχτ του 1992, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απέκτησε επίσημη υπόσταση και ρόλο που συνίσταται στην παροχή της αναγκαίας ώθησης και στον καθορισμό των γενικών πολιτικών προσανατολισμών της ΕΕ. Το 2009, μετά από τις αλλαγές που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισσαβόνας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέστη ένα από επτά θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο χαράσσει τον γενικό πολιτικό προσανατολισμό και καθορίζει τις προτεραιότητες της ΕΕ. Δεν είναι νομοθετικό θεσμικό όργανο της ΕΕ, δηλαδή ούτε διαπραγματεύεται ούτε εκδίδει ενωσιακούς νόμους. Αντ' αυτού ορίζει το πολιτικό θεματολόγιο της ΕΕ, υιοθετώντας κατά παράδοση "συμπεράσματα" στη διάρκεια των συνόδων του όπου εντοπίζονται τα θέματα που απασχολούν και οι δράσεις που πρέπει να αναληφθούν.

Μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των 28 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στις συνόδους του συμμετέχει και ο Υπάτος Εκπρόσωπος της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας όταν συζητούνται θέματα εξωτερικών υποθέσεων.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λαμβάνει κατά κύριο λόγο τις αποφάσεις του με συναίνεση. Σε ορισμένες συγκεκριμένες περιπτώσεις ωστόσο, που προβλέπονται στις Συνθήκες της ΕΕ, αποφασίζει με ομοφωνία ή με ειδική πλειοψηφία. Όταν διενεργείται ψηφοφορία, δεν συμμετέχουν ούτε ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ούτε ο Πρόεδρος της Επιτροπής.

Το όργανο συνέρχεται τουλάχιστον δύο φορές το εξάμηνο. Όποτε απαιτείται, ο Πρόεδρος μπορεί να συγκαλεί και έκτακτες συνόδους. Οι σύνοδοί του, γνωστές και ως "σύνοδοι κορυφής της ΕΕ", πραγματοποιούνται μετά το 2003 στις Βρυξέλλες. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συμμετέχει στην έναρξη κάθε συνόδου, όπου εκθέτει τις απόψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αναλόγως των θεμάτων

που εξετάζονται, μπορούν να προσκληθούν να συμμετάσχουν στις συνόδους και άλλα άτομα, όπως ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (consilium.europa.eu, 2015).

2. Παρακολούθηση της εξέλιξης της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ μετέτρεψε τις πολιτικές του τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ), οι δραστηριότητες του οποίου βρισκόταν εκτός του κοινοτικού συστήματος λήψεων αποφάσεων, σε θεμελιώδη στόχο της Ένωσης προβλέποντας την ανάπτυξή της ως χώρου «Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» και «κοινοτικοποίησε» τα θέματα του ασύλου, της μετανάστευσης, των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και της δικαστικής συνεργασίας σε αστικά θέματα. Προκείμενου να πραγματοποιηθούν χωρίς καθυστερήσεις οι προβλέψεις αυτές, η Συνθήκη επέβαλε ένα πενταετές χρονοδιάγραμμα για την υιοθέτηση συγκεκριμένων μέτρων και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του *Τάμπερε* το 1999 προσδιόρισε μια σειρά από πολιτικές προτεραιότητες οι οποίες αναφέρονται στους τομείς της Ελευθερίας της Ασφάλειας και της Δικαιοσύνης, και που θα έπρεπε να εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, τον Οκτώβριο του 1999**, δηλώθηκε η πρόθεση να αναπτυχθεί η Ένωση ως ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Πέρα όμως από αυτή την δήλωση, είναι πολλή σημαντική η πρόθεση που αποτυπώνεται στα συμπεράσματα αυτός ο χώρος να μην είναι ανοικτός μόνο στους ευρωπαίους πολίτες: *«Η ελευθερία αυτή δεν θα πρέπει, ωστόσο, να θεωρείται αποκλειστικό δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης. Η ύπαρξή της αυτή καθεαυτή προσελκύει πολλούς άλλους ανά τον κόσμο που δεν απολαμβάνουν την ελευθερία την οποία οι πολίτες της Ένωσης θεωρούν ως δεδομένη. Θα αποτελούσε αντίφαση με τις ευρωπαϊκές παραδόσεις η άρνηση της ελευθερίας αυτής σε εκείνους τους οποίους οι περιστάσεις αναγκάζουν ευλόγως να ζητήσουν είσοδο στο έδαφός μας. Το γεγονός αυτό απαιτεί, με τη σειρά του, να αναπτύξει η Ένωση κοινές πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης λαμβάνοντας συγχρόνως υπόψη της την ανάγκη συνεχούς ελέγχου των εξωτερικών συνόρων προκειμένου να παύσει η παράνομη μετανάστευση, την καταπολέμηση εκείνων που την διοργανώνουν και την διαπράττουν, καθώς και των σχετικών με αυτήν διεθνών εγκλημάτων. Στόχος είναι μία ανοικτή και ασφαλής Ευρωπαϊκή Ένωση, σεβόμενη πλήρως τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη*

Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες και από άλλες σχετικές πράξεις περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ικανή να ανταποκρίνεται στις ανθρωπιστικές ανάγκες με βάση την αλληλεγγύη. Τα διακριτά μεν αλλά στενά συνδεδεμένα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης, απαιτούν να αναπτυχθεί μια Κοινή Πολιτική Ασύλου και Μετανάστευσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Τάμπερε, 1999).

Από το 2001 και μετά, η μεταναστευτική πολιτική αποτελεί θέμα συζήτησης στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια και διαμορφώνεται σταδιακά, με αρκετές βέβαια καθυστερήσεις και συνεχείς επαναλήψεις διαπιστώσεων, με βάση τις διεθνείς πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις, παγκόσμια αλλά και τοπικά φαινόμενα, πολεμικές συρράξεις και ανθρωπιστικές καταστροφές που αλλάζουν το περιβάλλον γειτονικών στην Ένωση αλλά και απομακρυσμένων περιοχών αλλά και τις πολιτικές ισορροπίες και επιδιώξεις των κρατών μελών σε κάθε χρονική συγκυρία. Παρακάτω περιγράφονται συνοπτικά οι διαπιστώσεις και αποφάσεις που αποτυπώθηκαν στα Συμπεράσματα των συνεδριάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου από τον Δεκέμβριο του 2001 στο Λάακεν μέχρι και τον Ιούνιο του 2015 στις Βρυξέλλες.

Πίνακας 1: Ευρωπαϊκά Συμβούλια οι αποφάσεις των οποίων εξετάζονται στην παρούσα εργασία

Λάακεν, 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001
Σεβίλλη, 21 και 22 Ιουνίου 2002
Θεσσαλονίκη, 19 και 20 Ιουνίου 2003
Βρυξέλλες, 16 και 17 Οκτωβρίου 2003
Βρυξέλλες, 4 και 5 Νοέμβρη 2004
Βρυξέλλες, 15 και 16 Δεκεμβρίου 2005
Βρυξέλλες, 15 και 16 Ιουνίου 2006
Βρυξέλλες, 14 και 15 Δεκεμβρίου 2006
Βρυξέλλες, 21 και 22 Ιουνίου 2007
Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2007
Βρυξέλλες, 19 και 20 Ιουνίου 2008
Βρυξέλλες, 15 και 16 Οκτωβρίου 2008
Βρυξέλλες, 18 και 19 Ιουνίου 2009
Βρυξέλλες, 29 και 30 Οκτωβρίου 2009
Βρυξέλλες, 10 και 11 Δεκεμβρίου 2009

Βρυξέλλες, 23 και 24 Ιουνίου 2011
Βρυξέλλες, 28 και 29 Ιουνίου 2012
Βρυξέλλες, 24 και 25 Οκτωβρίου 2013
Βρυξέλλες, 19 και 20 Δεκεμβρίου 2013
Βρυξέλλες, 26 και 27 Ιουνίου 2014
Βρυξέλλες, 19 και 20 Μαρτίου 2015
Βρυξέλλες, 25 και 26 Ιουνίου 2015

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν το 2001** (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Λάακεν, 2001) επιβεβαιώθηκε η δέσμευση του οργάνου στην κατεύθυνση και τους στόχους που ορίστηκαν στο Συμβούλιο του Τάμπερε και τονίστηκε πως είναι απαραίτητη η υιοθέτηση μιας *«γνήσιας κοινής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση»*. Η καθυστέρηση ουσιαστικής προόδου και επίτευξης συγκεκριμένων στόχων, παρά την καθιέρωση θεσμών όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες, ο Κανονισμός Eurodac και η Οδηγία περί προσωρινής προστασίας επισημάνθηκε στα συμπεράσματα, τα οποία επίσης αποτύπωσαν και τα μέτρα που απαιτούνταν για την υιοθέτηση, βάσει των συμπερασμάτων του Τάμπερε, της κοινής πολιτικής στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης.

Τα μέτρα αυτά περιελάμβαναν την ενσωμάτωση της μεταναστευτικής πολιτικής στην εξωτερική πολιτική της Ένωσης, την ανάπτυξη συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών για το άσυλο, τη θέσπιση κοινών κανόνων στη διαδικασία ασύλου και την κατάρτιση προγραμμάτων για την καταπολέμηση των διακρίσεων και του ρατσισμού. Τονίστηκε επίσης η ανάγκη ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης να είναι αποτελεσματικότερος, να καταπολεμηθούν τόσο οι παράνομες μεταναστευτικές ροές όσο και η εμπορία ανθρώπων και η τρομοκρατία. Τέλος, ζητήθηκε από τα κράτη μέλη να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος αναγνώρισης θεωρήσεων, καθώς και να εξετάσουν τη δυνατότητα σύστασης κοινών προξενικών γραφείων.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης το 2002** (Συμβούλιο της ΕΕ, Σεβίλλη, 2002) επισημάνθηκε ότι *«τα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης είναι διακριτά αλλά στενά συνδεδεμένα μεταξύ τους»* αλλά και διατυπώθηκε με έντονο τρόπο η ανάγκη να τηρείται το διεθνές δίκαιο στην διαχείριση των θεμάτων της μετανάστευσης και να υπάρχει συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης

των μεταναστών. Τα μέτρα της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής ορίστηκε ότι *«πρέπει να ισορροπούν μεταξύ της πολιτικής ένταξης των νομίμων μεταναστών και της καταπολέμησης της λαθραίας μετανάστευσης και εμπορίας ανθρώπων και να βασίζονται στις αρχές της εισόδου μεταναστών μέσω νόμιμων οδών, με αναγνώριση του θεμιτού επιδιώξης μιας καλύτερης ζωής και της παροχής προστασίας στους πρόσφυγες, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, με φροντίδα για επιστροφή στις χώρες καταγωγής των προσώπων των οποίων η αίτηση ασύλου απορρίπτεται».*

Επιπλέον, διατυπώθηκε η θέληση για με υλοποίηση από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και τα κράτη μέλη κοινών επιχειρήσεων στα εξωτερικά σύνορα, άμεσης εφαρμογής πιλοτικών σχεδίων ανοιχτής συμμετοχής, δημιουργίας δικτύου αξιωματικών συνδέσμων, κατάρτισης κοινού μοντέλου ανάλυσης κινδύνων, καθορισμού κορμού για την κοινή εκπαίδευση των μεθοριακών φρουρών, κωδικοποίησης του ευρωπαϊκού κανονιστικού πλαισίου στον τομέα των συνόρων και υπολογισμού, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της κατανομής δαπανών μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης για να επιτευχθεί ολοκληρωμένη προστασία των εξωτερικών συνόρων.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επισήμανε επίσης την ανάγκη η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών να ενσωματωθεί στις σχέσεις της Ένωσης με τις τρίτες χώρες, μέσω οικονομικής συνεργασίας, ανάπτυξης των εμπορικών συναλλαγών, παροχής αναπτυξιακής βοήθειας και πρόληψης των συγκρούσεων. Ζητήθηκε επίσης έντονα να συμπεριλαμβάνεται ρήτρα που να δεσμεύει τις τρίτες χώρες με τις οποίες συνάπτει οποιαδήποτε συμφωνία η Ευρωπαϊκή Ένωση για την κοινή διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων και την υποχρεωτική επανεισδοχή στην περίπτωση παράνομης μετανάστευσης, με την έκφραση της διάθεσης της Ένωσης για παροχή τεχνικής και οικονομικής στήριξης, πάντα με την προϋπόθεση ότι η στάση των τρίτων χωρών θα αποτιμάται συστηματικά και η έλλειψη συνεργασίας θα αντιμετωπίζεται με ειδικά μέτρα από το Συμβούλιο.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης τον Ιούνιο του 2003** (Συμβούλιο της ΕΕ, Θεσσαλονίκη, 2003) τα συμπεράσματα της Προεδρίας αποτύπωσαν την ύψιστη πολιτική προτεραιότητα που δίνονταν στα θέματα μετανάστευσης και εξέφρασαν τη σαφή ανάγκη για μια πιο συγκροτημένη πολιτική της στα θέματα αυτά. Η πολιτική αυτή αναφέρονταν πως θα έπρεπε να περιλαμβάνει *«καλύτερη συνεργασία με τις τρίτες χώρες για τη διεύρυνση των νόμιμων μεταναστευτικών οδών και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και*

κινήσεις για την ομαλή ένταξη των νομίμων μεταναστών στις κοινωνίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Οι βασικές πτυχές της μεταναστευτικής πολιτικής περιλάμβαναν τη διαμόρφωση κοινής πολιτικής για την παράνομη μετανάστευση, τα εξωτερικά σύνορα, την επιστροφή των παράνομων μεταναστών και τη συνεργασία με τρίτες χώρες και υπογραμμίζονταν η ανάγκη καθορισμού κατευθύνσεων για την ανάπτυξη του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και των κανόνων διαχείρισης των βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων *«ώστε να παρέχονται εναρμονισμένες λύσεις για τα έγγραφα των υπηκόων τρίτων χωρών, τα διαβατήρια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα συστήματα πληροφοριών VIS και SIS II»*, Επιπλέον, αναγνωρίζονταν η πρόοδος στην ενεργοποίηση του επιχειρησιακού κλάδου της SCIFA (Στρατηγική Επιτροπή για τη μετανάστευση, τα σύνορα και το άσυλο).

Στο θέμα της επιστροφής των παρανόμων μεταναστών, τονίζονταν πως ενώ η εφαρμογή της κοινής πολιτικής για την επιστροφή όσων διαμένουν παράνομα στην Ευρωπαϊκή Ένωση εμπίπτει στην ευθύνη των κρατών μελών, η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας αυτής θα μπορούσε να αυξηθεί με την περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας και τη θέσπιση ενός ειδικού χρηματοδοτικού στοιχείου.

Στο θέμα της χρηματοδότησης και του μηχανισμού κατανομής των βαρών υπογραμμίστηκε ότι *«η αρχή της αλληλεγγύης πρέπει να εδραιωθεί με αυξημένη επιχειρησιακή συνεργασία, πάντα στα οικονομικά πλαίσια της ανάγκης τήρησης δημοσιονομικής πειθαρχίας»*.

Τέλος, στο θέμα της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεωρήθηκε απαραίτητο οι νομίμως διαμένοντες στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπηκόοι τρίτων χωρών να έχουν δικαιώματα και υποχρεώσεις ανάλογα με αυτά των ευρωπαίων πολιτών ώστε να είναι δυνατή η αύξηση της κοινωνικής συνοχής και της συνολικής ευημερίας μέσω της ομαλής τους ένταξης. Η πολιτική ένταξης *«θα συνεισφέρει στην αντιμετώπιση των νέων δημογραφικών και οικονομικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ένωση»*, οπότε τονίστηκε ότι πρέπει να διερευνηθούν νόμιμων μέσων μετανάστευσης σε συνεργασία με τις τρίτες χώρες. Οι πολιτικές ένταξης αναγνωρίστηκε πως αποτελούν αρμοδιότητα των κρατών μελών, αλλά και πως απαιτείται η διαμόρφωση *«ενός συνεκτικού ενωσιακού πλαισίου που θα τις κατευθύνει με κοινές βασικές αρχές, μέσω της νεοπαγούς ομάδας εθνικών σημείων επαφής για την ένταξη»*. Την περίοδο εκείνη ιδρύθηκε και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης, η δημιουργία του οποίου

χαιρετίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με προοπτική δημιουργίας στο μέλλον ενός πιο μόνιμου μηχανισμού.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Οκτώβριο του 2003** (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2003) τα συμπεράσματα αποτύπωσαν την ανάγκη αποτελεσματικότερης διαχείρισης των κοινών συνόρων, ενόψει μάλιστα και της επικείμενης σημαντικής διεύρυνσης με την προσχώρηση 10 νέων κρατών μελών το 2004. Υπογραμμίστηκε η σημασία της πλήρους εφαρμογής του σχεδίου για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και της δημιουργίας του μελλοντικού Εναέριου Συνοριακού Κέντρου και των δύο θαλάσσιων Συνοριακών Κέντρων που θα λειτουργούν σε στενή συνεργασία υπό τον συντονισμό κοινής ομάδας ειδικών.

Το κείμενο των συμπερασμάτων αναγνώρισε επίσης την αρμοδιότητα κάθε κράτους μέλους να αποφασίζει για τον αριθμό των μεταναστών που γίνονται δεκτοί στο έδαφός του ανάλογα με τη νομοθεσία και την ιδιαίτερη κατάστασή του και κάλεσε το Συμβούλιο «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις» να καταθέσει προτάσεις Οδηγιών για το άσυλο *«σε συμφωνία με τη Σύμβαση της Γενεύης και τις ανθρωπιστικές παραδόσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης»*.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Νοέμβριο του 2004** (Συμβούλιο της ΕΕ - Πρόγραμμα Χάγης, Βρυξέλλες, 2004), υιοθετήθηκε ένα νέο πρόγραμμα *«για να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις που έχουν δημιουργηθεί στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης»* και *«να απαντήσει σε διασυνοριακά προβλήματα όπως η παράνομη μετανάστευση, η εμπορία ανθρώπων, η οργανωμένη λαθραία μετανάστευση, η τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα, τηρώντας παράλληλα τις θεμελιώδεις ελευθερίες και δικαιώματα»*.

Το **«Πρόγραμμα της Χάγης για την ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης»** που επισυνάπτονταν στο κείμενο συμπερασμάτων της Συνόδου των Βρυξελλών του 2004, επιβεβαίωνε για άλλη μια φορά την προτεραιότητα που απέδιδε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην ανάπτυξη ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που να ανταποκρίνεται σε αυτό το βασικό μέλημα των ευρωπαίων πολιτών.

Στόχος του Προγράμματος της Χάγης ήταν *«να βελτιωθεί η κοινή ικανότητα της Ένωσης και των κρατών μελών της να διασφαλίζουν θεμελιώδη δικαιώματα, στοιχειώδη δικονομικά εχέγγυα και πρόσβαση στη δικαιοσύνη, να παρέχουν προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες και με άλλες διεθνείς συνθήκες στα πρόσωπα που έχουν ανάγκη, να ρυθμίζουν τα μεταναστευτικά ρεύματα*

και να ελέγχουν τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, να καταπολεμούν το οργανωμένο διασυνοριακό έγκλημα και να καταστέλλουν την τρομοκρατική απειλή, να αξιοποιούν το δυναμικό της Ευρωπόλ και της Eurojust, να προωθούν περαιτέρω την αμοιβαία αναγνώριση δικαστικών αποφάσεων και πιστοποιητικών όσον αφορά αστικά και ποινικά ζητήματα και να εξαλείφουν τα νομικά και δικαστικά εμπόδια στις διαφορές σε αστικά και οικογενειακά θέματα οι οποίες έχουν διασυνοριακές συνέπειες».

Το Πρόγραμμα στηρίζονταν στις γενικές αρχές της επικουρικότητας, της αναλογικότητας, της αλληλεγγύης και του σεβασμού των διαφόρων νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών και αναγνώριζε πως τα θεμελιώδη δικαιώματα πρέπει να προάγονται ενεργά και να γίνονται πλήρως σεβαστά.

Στο θέμα της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, που επισημαίνονταν ότι θα συνεχίζονταν και στο μέλλον, επισημαίνονταν ότι απαιτούνταν μια συνολική προσέγγιση, *«που θα περιλαμβάνει από τα γενεσιουργά αίτια της μετανάστευσης, τις πολιτικές εισόδου και εισδοχής μέχρι και τις πολιτικές ένταξης και επιστροφής».* Η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης θα έπρεπε *«να βασίζεται σε μια κοινή ανάλυση των μεταναστευτικών φαινομένων σε όλες τους τις πτυχές, επομένως η ενίσχυση της συλλογής, παροχής, ανταλλαγής και αποτελεσματικής χρήσης ενημερωμένων πληροφοριών και στοιχείων όσον αφορά όλες τις σχετικές μεταναστευτικές εξελίξεις κρίνεται πως είναι καίριας σημασίας».*

Η δεύτερη φάση της ανάπτυξης κοινής πολιτικής στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων που άρχισε την 1η Μαΐου 2004 έπρεπε να έχει σαν βάσεις την αλληλεγγύη και τη δίκαιη ανάληψη ευθυνών, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών επιπτώσεων της, και τη στενότερη πρακτική συνεργασία μεταξύ κρατών μελών, την τεχνική βοήθεια, εκπαίδευση και ανταλλαγή πληροφοριών, την παρακολούθηση της κατάλληλη και έγκαιρη υλοποίηση και εφαρμογή πράξεων καθώς και την περαιτέρω εναρμόνιση της νομοθεσίας.

Στο κείμενο του Προγράμματος αναγνωρίζονταν ότι η νόμιμη μετανάστευση επρόκειτο να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ενίσχυση της οικονομίας που βασίζεται στη γνώση στην Ευρώπη και στην προαγωγή της οικονομικής ανάπτυξης και θα συνέβαλλε κατ' αυτόν τον τρόπο στην υλοποίηση της στρατηγικής της Λισσαβώνας, ενώ θα μπορούσε επίσης να διαδραματίσει κάποιο ρόλο στις εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες. Επίσης τονίζονταν ότι καθώς η παραοικονομία και η παράνομη απασχόληση μπορούν να ενεργήσουν ως παράγοντες έλξης της παράνομης

μετανάστευσης και να οδηγήσουν σε εκμετάλλευση, τα κράτη μέλη θα έπρεπε να επιδιώξουν την μείωση της παραοικονομίας όπως ορίζεται στην ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση, ενώ ζητούνταν η «δημιουργία ίσων ευκαιριών για την πλήρη συμμετοχή των νομίμων μεταναστών στην κοινωνία με συντονισμό των εθνικών πολιτικών ένταξης και των πρωτοβουλιών της ΕΕ στον τομέα αυτό ώστε να προάγεται η σταθερότητα και συνοχή των ευρωπαϊκών κοινωνιών».

Το Πρόγραμμα της Χάγης αναγνώριζε επίσης ότι το άσυλο και η μετανάστευση είναι ως εκ της φύσεώς τους διεθνή ζητήματα, οπότε η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα έπρεπε να έχει ως στόχο «να βοηθήσει τις τρίτες χώρες, σε πλήρη σύμπραξη, χρησιμοποιώντας όπου υπάρχουν υφιστάμενα κοινοτικά κονδύλια, στις προσπάθειές τους για να βελτιώσουν τη διαχείριση της μετανάστευσης και την προστασία των προσφύγων, την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την ενημέρωση για νόμιμους διαύλους μετανάστευσης, την επίλυση προσφυγικών καταστάσεων με την παροχή καλύτερης πρόσβασης σε βιώσιμες λύσεις, τη δημιουργία ικανότητας ελέγχου των συνόρων, την ενίσχυση της ασφάλειας των εγγράφων και την αντιμετώπιση του προβλήματος της επιστροφής».

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε την εκπόνηση μιας αποτελεσματικής πολιτικής απομάκρυνσης και επαναπατρισμού ατόμων που θα επαναπατρίζονται «με ανθρώπινο τρόπο και με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειάς τους» σε περίπτωση που δεν έχουν το δικαίωμα να παραμείνουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η επιστροφή προβλέπονταν να είναι οικειοθελής ή αν χρειάζονταν υποχρεωτική και γίνονταν έκκληση για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ταμείου επιστροφών μέχρι το 2007 και τη δημιουργία κοινών ολοκληρωμένων προγραμμάτων επιστροφής ανά χώρα και ανά περιοχή.

Στο κείμενο του Προγράμματος υπογραμμίζονταν η σημασία της ταχείας κατάργησης των ελέγχων των εσωτερικών συνόρων, της περαιτέρω βαθμιαίας καθιέρωσης του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και της ενίσχυσης των ελέγχων και της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, που αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών μελών, με σαφή την ανάγκη αλληλεγγύης και δίκαιας κατανομής των ευθυνών καθώς και των οικονομικών επιπτώσεων μεταξύ των κρατών μελών.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Δεκέμβριο του 2005** (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2005) επισημάνθηκε για πρώτη φορά ότι οι εξελίξεις στο θέμα της μετανάστευσης προκαλούν όλο και μεγαλύτερη ανησυχία του κοινού σε

ορισμένα κράτη μέλη. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε ότι απαιτείται ισόρροπη, παγκόσμια και συνεκτική προσέγγιση του θέματος για να καταπολεμηθεί η «λαθρομετανάστευση» και, σε συνεργασία με τρίτες χώρες, να αξιοποιηθούν τα οφέλη της νόμιμης μετανάστευσης.

Σύμφωνα και με τα αναφερόμενα στο Πρόγραμμα της Χάγης, τονίστηκε η δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης να στηρίζει τις αναπτυξιακές προσπάθειες των χωρών καταγωγής και διέλευσης των μεταναστών «στα πλαίσια μιας μακροχρόνιας διαδικασίας για την αντιμετώπιση των ευκαιριών και των προκλήσεων που παρουσιάζει η μετανάστευση, με αντιμετώπιση των γενεσιουργών αιτίων της».

Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής **«Παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης: Δράσεις προτεραιότητας εστιαζόμενες στη Αφρική και τη Μεσόγειο»** που ανέφερε ότι *«η μετανάστευση μπορεί να αποβεί προς όφελος όλων των ενεχόμενων χωρών, αρκεί να αναληφθεί δράση για να μειωθούν τα ρεύματα παράνομης μετανάστευσης και οι απώλειες ανθρώπινων ζωών, να εξασφαλιστεί η ασφαλής επιστροφή των παράνομων μεταναστών, να προωθηθούν βιώσιμες λύσεις για τους πρόσφυγες και να δημιουργηθούν οι ικανότητες για μια καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης, ενώ παράλληλα θα γίνονται πλήρως σεβαστά τα ανθρώπινα δικαιώματα και το δικαίωμα του ατόμου να ζητεί άσυλο»*.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Ιούνιο του 2006** (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2006) αφού προαναγγέλθηκε η αξιολόγηση της προόδου εφαρμογής του Προγράμματος της Χάγης, επισημάνθηκε πως θα έπρεπε να καταβληθούν επιπλέον προσπάθειες σχετικά με την εφαρμογή του κεκτημένου του Σέγκεν στα νέα κράτη και την λειτουργία του Συστήματος Πληροφοριών Σέγκεν και του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις. Παρατηρήθηκε επίσης ότι απαιτούνταν ταχεία προώθηση των εργασιών για τη σύσταση Κοινών Κέντρων Αιτήσεων, τη συλλογή βιομετρικών στοιχείων για την έκδοση θεωρήσεων και για τη δημιουργία κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων, καθώς και προώθηση των εργασιών για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων και για τις συμφωνίες επανεισδοχής.

Προτεραιότητες αποτελούσαν επίσης η ενίσχυση της συνεργασίας για την εκπόνηση κοινού ευρωπαϊκού συστήματος παροχής ασύλου, οι τροποποιήσεις λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων και τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας καθώς και συνέχιση του αγώνα κατά της εμπορίας ανθρώπων.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Δεκέμβριο του 2006 (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2006) το κείμενο των συμπερασμάτων αναφέρονταν αναλυτικά στα μέτρα που θα έπρεπε να ληφθούν στο διάστημα που ακολουθούσε τη σύνοδο. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονταν *«η ενίσχυση και εμβάθυνση της διεθνούς συνεργασίας και του διαλόγου με τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης κατά τρόπο συνολικό και ισορροπημένο και η ενίσχυση του θεματολογίου «μετανάστευση και ανάπτυξη» μέσω αυξημένης συνοχής μεταξύ των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ και των χρηματοδοτικών τους μέσων, προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα βασικά αίτια της μετανάστευσης»*. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή καλούνταν να εντάξουν τα μεταναστευτικά και αναπτυξιακά θέματα στις πολιτικές και τον προγραμματισμό της βοήθειας και να παροτρύνουν τις χώρες καταγωγής και διέλευσης να ενσωματώσουν τα μεταναστευτικά θέματα στα εθνικά τους αναπτυξιακά προγράμματα, καταρτίζοντας παράλληλα ειδικά για κάθε χώρα διαγράμματα προοπτικών μετανάστευσης σε συσχέτιση με τις προοπτικές ανάπτυξης, ενώ τα κράτη μέλη παροτρύνονται επίσης να ενισχύσουν το συντονισμό και να αναπτύξουν κοινό προγραμματισμό. Επιπλέον περιλαμβάνονταν μέτρα για τη βελτίωση της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες όσον αφορά την επιστροφή και την επανεισδοχή, μέτρα για την αποτελεσματική εξακρίβωση ταυτοτήτων και τον εφοδιασμό με έγγραφα και την επανένταξη των επιστρεφόντων μεταναστών. Ακόμα, δηλώνονταν πως θα αναλαμβάνονταν *«πιο συγκεκριμένη δράση κατά μήκος των μεταναστευτικών οδών με τη σύμπραξη τρίτων χωρών για να καταπολεμηθούν η λαθρομετανάστευση και η εμπορία ανθρώπων, εξασφαλίζοντας παράλληλα ουσιαστική διεθνή προστασία τόσο των ατόμων που ενδέχεται να τη χρειάζονται όσο και των ευάλωτων ομάδων, όπως οι γυναίκες οι ασυνόδευτοι ανήλικοι»*.

Επόμενη δέσμη μέτρων αποτελούσαν αυτά για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Η δέσμη αυτή περιελάμβανε τα μέτρα κατά της παράνομης απασχόλησης που θα έπρεπε να ενταθούν σε επίπεδο κρατών μελών και Ευρωπαϊκής Ένωσης, την αξιοποίηση των υπαρχουσών και των νέων τεχνολογικών δυνατοτήτων ούτως ώστε να ενισχυθούν οι συνοριακοί έλεγχοι και να γίνεται αξιόπιστη αναγνώριση της ταυτότητας των προσώπων και την ανάπτυξη πολιτικών διευρυμένης ευρωπαϊκής αλληλεγγύης σε θέματα μετανάστευσης, συνοριακών ελέγχων και ασύλου.

Στο θέμα της βελτίωσης της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, ζητήθηκε να ενισχυθεί με ταχύ ρυθμό η ικανότητα του Frontex να αντιμετωπίζει τις

προκλήσεις της μετανάστευσης στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, με τη διασφάλιση επαρκών οικονομικών και ανθρώπινων πόρων και της αποτελεσματικής τους χρήσης, καθώς και να καθιερωθούν διαδικασίες για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Ζητήθηκε επίσης από τον Frontex να συστήσει μαζί με τα κράτη μέλη της περιοχής, μόνιμο Μεσογειακό Δίκτυο Περιπολίας των Ακτών (MEDSEA) στα νότια θαλάσσια σύνορα.

Σε σχέση με τη νόμιμη μετανάστευση, επισημάνθηκε η ανάγκη να γίνεται η διαχείριση των μεταναστευτικών πολιτικών με πλήρη σεβασμό των εθνικών αρμοδιοτήτων, προκειμένου να βοηθηθούν τα κράτη μέλη να καλύψουν τις υπάρχουσες και τις μελλοντικές ανάγκες σε εργατικό δυναμικό, συμβάλλοντας παράλληλα στην ανάπτυξη όλων των χωρών.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2007 στις Βρυξέλλες** (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2007) τονίστηκε ότι θα έπρεπε να συνεχίσουν να εφαρμόζονται τα προγράμματα του Τάμπερε και της Χάγης και ότι απαιτούνταν εργασίες με σκοπό *«την περαιτέρω ενίσχυση της εσωτερικής ασφάλειας της Ευρώπης καθώς και των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων των πολιτών»*.

Το θέμα της μετανάστευσης έχει παγκόσμιο χαρακτήρα, οπότε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογράμμισε τη σκοπιμότητα στενότερης συνεργασίας με τρίτες χώρες για τη διαχείριση του, με συνδυασμό μέτρων για την διευκόλυνση της ορθής διαχείρισης της νόμιμης μετανάστευσης και των πλεονεκτημάτων της και μέτρων για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την προστασία των προσφύγων και την αντιμετώπιση των γενεσιουργών αιτίων της μετανάστευσης, επηρεάζοντας ταυτόχρονα θετικά την ανάπτυξη των χωρών προέλευσης των μεταναστών. Επισημάνθηκε επίσης ότι η παράνομη απασχόληση αποτελεί τον βασικό παράγοντα έλξης για τους παράνομους μετανάστες οπότε είναι πολύ μεγάλης σημασίας η υιοθέτηση κανόνων για την αποφυγή της παράνομης απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Δεκέμβριο του 2007** σαν πρώτη αναφορά σχετικά με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χαιρέτιστηκε η διεύρυνση του Χώρου Σένγκεν και η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών μελών που συμμετείχαν στο σχέδιο SISone4ALL, από 21 Δεκεμβρίου 2007 για τα χερσαία και θαλάσσια σύνορα και από 30 Μαρτίου 2008 για τα εναέρια σύνορα.

Τα συμπεράσματα της Προεδρίας περιελάμβαναν εκτεταμένη αναφορά στον αντίκτυπο της μετανάστευσης στην ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης τονίζοντας

ταυτόχρονα ότι η μετανάστευση δεν είναι υποκατάστατο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Έτσι θεωρείται δεδομένο ότι *«μια αποτελεσματική μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να εξεταστεί με βάση τις ελλείψεις ειδικευμένου δυναμικού και τις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας, ενώ η μετανάστευση εργατικού δυναμικού θα οργανώνεται με πλήρη σεβασμό του κοινοτικού κεκτημένου, των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών σε αυτόν τον τομέα και της αρχής της κοινοτικής προτίμησης υπέρ των πολιτών της Ένωσης»*. Η άλλη πτυχή του θέματος αναφέρονταν στις προκλήσεις που δημιουργεί η παράνομη μετανάστευση και στα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την καταπολέμησή της. Έτσι επισημαίνονταν ότι *«απαιτούνται μέτρα κατά της αδήλωτης εργασίας και της παράνομης απασχόλησης, ειδικότερα μέσω αποτελεσματικής επιβολής αποτρεπτικών κυρώσεων, αλλά και περαιτέρω ενίσχυση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, περιλαμβανομένης και της αντιμετώπισης συγκεκριμένων πιέσεων που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη, με πλήρη σεβασμό όλων των διεθνών υποχρεώσεων»*.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2008 στις Βρυξέλλες** (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2008) αναδείχθηκε η σημαντική πρόοδος που είχε επιτευχθεί ως προς τις αποφάσεις του Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2007 για την *«ανάπτυξη μιας συνολικής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής με την ολοκληρωμένη στρατηγική για τη διαχείριση των συνόρων και στην ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες»* και αναγνωρίστηκε η πρόοδος των εργασιών σχετικά με την πρόταση περί κοινών προτύπων στον τομέα επαναπατρισμού/επιστροφών και επανεισδοχής. Υπογραμμίστηκε επίσης η ανάγκη περαιτέρω ανάπτυξης της Παγκόσμιας Προσέγγισης, ιδίως μέσω της ανάπτυξης συγκεκριμένων μέσων, όπως οι αποστολές για τη μετανάστευση, οι πλατφόρμες συνεργασίας, οι εταιρικές σχέσεις για την κινητικότητα και τα μεταναστευτικά προφίλ.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Οκτώβριο του 2008** (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2008) εγκρίθηκε το **Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο**, κείμενο το οποίο εξέφραζε τη δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της να εφαρμόσουν *«δίκαιη, αποτελεσματική και συνεκτική πολιτική για να αντιμετωπίσουν τα διακυβεύματα και τις ευκαιρίες που δημιουργεί η μετανάστευση»*. Βάσεις του Συμφώνου αποτελούσαν οι έννοιες της συνεργασίας και της αλληλεγγύης μεταξύ των χωρών μελών και τρίτων χωρών για την καλή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών *«προς το συμφέρον των χωρών υποδοχής, των χωρών καταγωγής και των ίδιων των μεταναστών»*.

Η διεθνής μετανάστευση αντιμετωπίζονταν από το Σύμφωνο σαν μια πραγματικότητα, η εξάλειψη της οποίας είναι μη ρεαλιστική, και η οποία θα μπορούσε να αποτελέσει ευκαιρία ανάπτυξης και προόδου για τις χώρες υποδοχής και προέλευσης και για τους ίδιους τους μετανάστες. Παρ' όλα αυτά, δηλώνονταν πως επειδή η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν διέθετε τα απαραίτητα μέσα για να υποδεχθεί αξιοπρεπώς όλους τους μετανάστες που αναζητούν μια καλύτερη ζωή στο έδαφός της, έπρεπε να ασκήσει έλεγχο ώστε να μην διαταραχθεί η συνοχή του κοινωνικού ιστού στις χώρες προορισμού και να μην κινδυνεύουν οι μετανάστες να πέφτουν θύματα οργανωμένων εγκληματικών κυκλωμάτων εκμετάλλευσης. Όλες οι πολιτικές για τη μετανάστευση και το άσυλο δηλώνονταν πως έπρεπε *«να συνάδουν με τους κανόνες του διεθνούς δικαίου και ιδίως τους κανόνες που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα, την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και τα δικαιώματα των προσφύγων»*.

Για πρώτη φορά στο Σύμφωνο αναφέρονταν ξεκάθαρα πως η συμπεριφορά ενός κράτους μέλους θα μπορούσε να θίξει τα συμφέροντα των υπολοίπων, καθώς η είσοδος σε ένα κράτος μέλος δίνει το δικαίωμα εισόδου και στο έδαφος άλλων κρατών μελών. Επομένως τονίζονταν πως θα ήταν επιβεβλημένο οι εθνικές πολιτικές για τη μετανάστευση, την ενσωμάτωση και το άσυλο να λαμβάνουν υπόψιν και τα συμφέροντα των εταίρων.

Στο θέμα της νόμιμης μετανάστευσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θεωρούσε πως αυτή θα έπρεπε να αποβλέπει σε όφελος τόσο του μετανάστη όσο και της χώρας υποδοχής. Οι προϋποθέσεις εισόδου και ενδεχομένως ο αριθμός νόμιμων μεταναστών αποφασίζονται από κάθε κράτος μέλος, αλλά τα κράτη μέλη καλούνταν να εφαρμόσουν επιλεκτική και συντονισμένη μεταναστευτική πολιτική, σε συνάρτηση με τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας αλλά και λαμβάνοντας υπόψιν τις πιθανές επιπτώσεις στα υπόλοιπα κράτη μέλη. Επιπλέον, δηλώνονταν πως ήταν σημαντικό η πολιτική που θα διαμορφώνονταν να επιτρέπει την ίση μεταχείριση των μεταναστών και την ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία της χώρας αποδοχής.

Στο θέμα της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, κυρίως με την εξασφάλιση της επιστροφής των παράνομων μεταναστών στη χώρα καταγωγής τους ή σε χώρα διέλευσής, θα εφαρμόζονταν οι θεμελιώδεις αρχές της ενίσχυσης της συνεργασίας των κρατών μελών και της Επιτροπής με τις τρίτες χώρες στο πλαίσιο της Παγκόσμιας Προσέγγισης της Μετανάστευσης, της δέσμευσης ότι οι παράνομοι μετανάστες θα εγκαταλείπουν την επικράτεια του κράτους μέλους, *«με σεβασμό της αξιοπρέπειάς τους, προτεραιότητα στην εκούσια απομάκρυνση και αναγνώριση των*

πράξεων επιστροφής που εκδίδονται από άλλο κράτος μέλος», ενώ όλα τα κράτη οφείλουν να δέχονται εκ νέου τους υπηκόους τους που βρίσκονται παράνομα στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Τα κράτη μέλη θα λαμβάνουν αποφάσεις νομιμοποίησης μόνο κατά περίπτωση και όχι γενικές, στο πλαίσιο των εθνικών τους νομοθεσιών για ανθρωπιστικούς ή οικονομικούς λόγους. Στα πλαίσια προστασίας των μεταναστών, τα κράτη μέλη θα κληθούν να λάβουν αυστηρά μέτρα εναντίον εκείνων που εκμεταλλεύονται τους παράνομους αλλοδαπούς, ενώ μέσω της καταχώρησης στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) η απόφαση απομάκρυνσης που εκδίδεται από μια χώρα θα ισχύει σε όλη την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο ζήτημα της ενίσχυσης αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπενθύμιζε ότι ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων αποτελεί ευθύνη των κρατών μελών για το τμήμα των συνόρων που τους ανήκουν και πρέπει να ασκείται *«με πνεύμα συνυπευθυνότητας για το σύνολο των κρατών μελών»*. Οι προϋποθέσεις θεωρήσεων θα έπρεπε να συμβάλλουν στην άσκηση ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, ενώ τα κράτη που είναι περισσότερο εκτεθειμένα σε μεταναστευτικές ροές θα μπορούν να βασιστούν στην ουσιαστική αλληλεγγύη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Σύμφωνο προέβλεπε πως μέχρι την 1^η Ιανουαρίου 2012 θα έπρεπε να έχει γενικευτεί η χορήγηση βιομετρικών θεωρήσεων μέσω του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και να έχουν συσταθεί σταδιακά κοινές προξενικές υπηρεσίες για την έκδοση θεωρήσεων. Παράλληλα θα έπρεπε να δοθούν στον Frontex τα απαραίτητα μέσα για την εκτέλεση της αποστολής του, χωρίς να θίγονται οι αρμοδιότητες των κρατών μελών, ενώ στο μέλλον θα εξετάζονταν και η περίπτωση δημιουργίας ευρωπαϊκού μηχανισμού συνοριοφυλάκων. Τέλος, προβλέπονταν *«να ενταθεί η συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης για την ενίσχυση των ελέγχων των εξωτερικών συνόρων με αύξηση της βοήθειας που χορηγεί η Ευρωπαϊκή Ένωση για την εκπαίδευση και τον εξοπλισμό του προσωπικού τους που διαχειρίζεται μεταναστευτικές ροές»*.

Στο ζήτημα της συγκρότησης της Ευρώπης ως χώρου ασύλου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διακήρυξε ότι *«κάθε διωκόμενος αλλοδαπός δικαιούται να λαμβάνει βοήθεια και προστασία στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η ενίσχυση των ελέγχων στα ευρωπαϊκά σύνορα δεν πρέπει να αποκλείει κανέναν δικαιούχο από αυτή την προστασία»*. Διαπίστωνε πρόοδο στην καθιέρωση ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου αλλά και σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών, στον

οποίων την αρμοδιότητα εμπίπτει η παροχή ασύλου. Για τον λόγο αυτό προβλέπονται πρωτοβουλίες για την ολοκλήρωση του προβλεπόμενου στο Πρόγραμμα της Χάγης Ενιαίου Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.

Τέλος, το Σύμφωνο προέβλεπε κατ' έτος συζήτηση για τις πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με βάση έκθεση της Επιτροπής και τα δεδομένα των κρατών μελών, για την παράλληλη διαμόρφωση του προγράμματος που θα ακολουθούσε το Πρόγραμμα της Χάγης.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Ιούνιο του 2009** (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2009) το θέμα της μετανάστευσης παρουσιάστηκε εν μέσω της συζήτησης για την οικονομική κρίση και την ψήφιση της Συνθήκης της Λισσαβόνας. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επισήμανε ότι επείγει να καταβληθούν προσπάθειες για την αποτελεσματική πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στα νότια θαλάσσια σύνορα της ΕΕ, ούτως ώστε να αποτραπούν μελλοντικές ανθρώπινες τραγωδίες με αποφασιστικότητα, αλληλεγγύη και κατανομή ευθυνών, σύμφωνα με τις επιταγές του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και τη Σφαιρική (Παγκόσμια) Προσέγγιση της Μετανάστευσης.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Οκτώβριο του 2009** (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2009) αναγνώρισε την πρόοδο από την προηγούμενη σύνοδο και τη δέσμευση του για την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Σημειώθηκε η ικανοποιητική πρόοδος που είχε επιτευχθεί όσον αφορά τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Στήριξης του Ασύλου και ζητήθηκε να καταβληθούν επί πλέον προσπάθειες με σκοπό *«την έγκριση, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των μέσων για τη συνέχιση της υλοποίησης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος για το Άσυλο, αντιμετωπίζοντας το θέμα των εσωτερικών δευτερογενών μετακινήσεων και την ανάγκη για απτή και αποτελεσματική αλληλεγγύη με τα κράτη μέλη που υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις»*.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Δεκέμβριο του 2009** (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2009) υιοθετήθηκε ένα νέο πολυετές πρόγραμμα για τη μετανάστευση και το άσυλο για τα έτη 2010-2014, το **Πρόγραμμα της Στοκχόλμης**. Όπως και το Πρόγραμμα της Χάγης, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης καταρτίστηκε για να συμβάλει στην ανάπτυξη ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για την εξυπηρέτηση και προστασία των πολιτών της ΕΕ και όσων ζουν στο χώρο αυτόν, επανεξετάζοντας την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για

«αποτελεσματική αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων, αξιοποιώντας πλήρως τις δυνατότητες που προσφέρει η Συνθήκη της Λισσαβόνας». Στο Πρόγραμμα αναφέρονταν πως «βασική προτεραιότητα αποτελούν τα συμφέροντα και οι ανάγκες των πολιτών και άλλων προσώπων για τα οποία έχει ευθύνη η Ευρωπαϊκή Ένωση, με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών και της αξιοπρέπειας και παράλληλη διασφάλιση της ασφάλειας στην Ευρώπη».

Ζητούμενο είναι «μια Ευρώπη ευθύνης, αλληλεγγύης και σύμπραξης σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου με τη διαμόρφωση μιας προνοητικής και συνολικής ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης, με βάση την αλληλεγγύη και την υπευθυνότητα, που στηρίζεται στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και είναι ευέλικτη, προσαρμόζεται στις προτεραιότητες και ανάγκες των κρατών μελών και επιτρέπει στους μετανάστες να αξιοποιούν πλήρως το δυναμικό τους».

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Ιούνιο του 2011 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2011) διακηρύχθηκε πως η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, η οποία θεσπίζεται στη Συνθήκη της Λισσαβόνας, συνιστά μία από τις πλέον απτές επιτυχίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ενώ ταυτόχρονα αποτελεί και θεμελιώδη ελευθερία. Για τον λόγο αυτό *«η συνεργασία στον χώρο του Σένγκεν πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω, προωθώντας την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών, τα οποία είναι εξ ίσου υπεύθυνα να διασφαλίζουν ότι όλοι οι κανόνες του Σένγκεν εφαρμόζονται αποτελεσματικά με βάση τα συμφωνηθέντα κοινά πρότυπα και τους θεμελιώδεις κανόνες και αρχές».* Δηλώνονταν πως *«η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης πρέπει να είναι αποτελεσματική και συνεκτική και να εδράζεται στην κοινή ευθύνη, στην αλληλεγγύη και στην αυξημένη έμπρακτη συνεργασία»* και πως η λειτουργία του χώρου Σένγκεν *«απαιτείται να παρακολουθείται και να αξιολογείται από ένα αξιόπιστο σύστημα που θα επιτρέψει την ενίσχυση, την προσαρμογή και την επέκταση των κριτηρίων που βασίζονται στο κεκτημένο της Ευρωπαϊκής Ένωσης».*

Σύμφωνα με όσα αναφέρονταν στα συμπεράσματα, σε κάποιες εξαιρετικές περιστάσεις η συνεργασία Σένγκεν μπορεί να τίθεται σε κίνδυνο, οπότε απαιτείται η θέσπιση ενός μηχανισμού αντιμετώπισης τέτοιων καταστάσεων. Ο μηχανισμός αυτός θα πρέπει να περιλαμβάνει μέτρα που θα εφαρμόζονται σταδιακά και συντονισμένα, για να βοηθιέται το κράτος μέλος που δέχεται πίεση από μεγάλες μεταναστευτικές ροές στα εξωτερικά σύνορά του. Σε ακραίες περιπτώσεις θα μπορεί να εισάγεται *«ρήτρα διασφάλισης»* ώστε να επιτρέπεται η κατ' εξαίρεση επαναφορά των ελέγχων

στα εσωτερικά σύνορα σε πραγματικά κρίσιμες καταστάσεις, μέτρο που θα λαμβάνεται *«με βάση καθορισμένα αντικειμενικά κριτήρια και με από κοινού αξιολόγηση, για αυστηρά περιορισμένο εύρος και χρονικό διάστημα»*.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σημείωσε τη δυσκολία που αντιμετωπίζουν ορισμένα κράτη μέλη και επαναβεβαίωσε την ανάγκη για *«πραγματική και έμπρακτη αλληλεγγύη»*, μέσω της παροχής επιχειρησιακής και οικονομικής στήριξης, αναλόγως των εξελίξεων. Επιπλέον, καλούνταν η Επιτροπή να υποβάλει την αξιολόγησή της για την Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης και να δρομολογήσει μια πορεία προς *«ένα πιο συνεκτικό, συστηματικό και στρατηγικό πλαίσιο πολιτικής για τις σχέσεις με όλες τις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες»*.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Ιούνιο του 2012 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2012) διατυπώθηκε ξανά η δέσμευση για την ολοκλήρωση των εργασιών όσον αφορά το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου μέχρι το τέλος του 2012 και τονίστηκε η σπουδαιότητα της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός του χώρου Σένγκεν. Τέλος, υπογραμμίστηκε η σημασία της αλληλεγγύης, της συνεργασίας για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, του ασύλου και της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και της διευρυμένης συνεργασίας με χώρες της γειτονίας.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Οκτώβριο του 2013 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2013) η αναφορά στο θέμα των μεταναστευτικών ροών ξεκίνησε με την έκφραση βαθιάς λύπης για τον τραγικό θάνατο εκατοντάδων ανθρώπων στη Μεσόγειο (μετά και το ναυάγιο με τους 350 νεκρούς της 3^{ης} Οκτωβρίου στη Λαμπεντούζα της Ιταλίας) και την έκφραση της αποφασιστικότητας για την πραγματοποίηση ενεργειών ώστε να αποφεύγεται η απώλεια ζωών στη θάλασσα και να μην επαναληφθεί παρόμοια τραγωδία, *«με βάση την επιταγή της πρόληψης και της προστασίας και σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών»*.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Δεκέμβριο του 2013 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2013) εκφράστηκε ξανά η βούληση για μείωση του κινδύνου επανάληψης τραγωδιών όπως το ναυάγιο ανοικτά της Λαμπεντούζα τον Οκτώβριο του 2013.

Στο κείμενο διατυπώθηκε η πεποίθηση ότι *«η μεγαλύτερη δέσμευση τρίτων χωρών να ενισχύσουν την εμπλοκή τους, ώστε οι μετανάστες να αποφεύγουν τα επικίνδυνα ταξίδια προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, θα πρέπει να αποτελέσει*

προτεραιότητα, ενώ οι ενημερωτικές εκστρατείες, τα προγράμματα περιφερειακής προστασίας, οι εταιρικές σχέσεις για την κινητικότητα και μια αποτελεσματική πολιτική επιστροφής συνιστούν σημαντικές παραμέτρους αυτής της ολοκληρωμένης προσέγγισης». Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε τη σημασία που αποδίδει στην επανεγκατάσταση των ατόμων που χρήζουν προστασίας και στη διασφάλιση της δέουσας αλληλεγγύης σε όλα τα κράτη μέλη που υφίστανται έντονη μεταναστευτική πίεση.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Ιούνιο του 2014 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2014) δηλώθηκε πως η νόμιμη μετανάστευση θα έπρεπε να ενισχυθεί *«προκειμένου η Ευρώπη να παραμείνει ελκυστικός προορισμός ταλέντων και δεξιοτήτων»*. Για τον σκοπό αυτό απαιτούνται συνεπείς και αποτελεσματικοί κανόνες, *«βασισμένοι στον διάλογο με την επιχειρηματική κοινότητα και τους κοινωνικούς εταίρους»*, ενώ η Ένωση θα έπρεπε επίσης να στηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών να ακολουθούν πολιτικές για την ένταξη που θα συμβάλλουν στην αύξηση της κοινωνικής συνοχής και της οικονομικής ανάπτυξης.

Η δέσμευση της Ένωσης ως προς τη διεθνή προστασία προϋποθέτει μια ισχυρή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου βασισμένη στην αλληλεγγύη και την ευθύνη. Η πλήρης μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και η αποτελεσματική εφαρμογή του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, καθώς και η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο ορίστηκαν σαν απόλυτες προτεραιότητες για να εξασφαλίζεται ότι *«οι αιτούντες άσυλο θα λαμβάνουν τις ίδιες διαδικαστικές εγγυήσεις και την ίδια προστασία σε ολόκληρη την Ένωση»*.

Στο θέμα του ενιαίου χώρου Σένγκεν, επισημάνθηκε πως η ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων θα έπρεπε να εκσυγχρονιστεί με οικονομικά αποδοτικό τρόπο ώστε να διασφαλίζεται έξυπνη διαχείριση των συνόρων με σύστημα εισόδου/εξόδου και πρόγραμμα καταχώρισης ταξιδιωτών με την στήριξη του νέου Οργανισμού για τη Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας (eu-LISA) ενώ ο Frontex, θα έπρεπε να ενισχύσει την επιχειρησιακή βοήθεια, ιδίως προς τα κράτη μέλη που υφίστανται πιέσεις στα εξωτερικά τους σύνορα και να ανταποκρίνεται αποτελεσματικότερα στις γρήγορες αλλαγές των μεταναστευτικών ροών, αξιοποιώντας το νέο ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR). Και πάλι αναφέρθηκε ότι στο πλαίσιο της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης του Frontex θα έπρεπε να μελετηθεί *«η δυνατότητα δημιουργίας ευρωπαϊκού συστήματος συνοριοφυλάκων ώστε να ενισχυθεί η ικανότητα ελέγχου και επιτήρησης των*

εξωτερικών συνόρων», ενώ θα έπρεπε να εκσυγχρονιστεί και η κοινή πολιτική θεωρήσεων, διευκολύνοντας τις νόμιμες μετακινήσεις και την ενισχυμένη τοπική προξενική συνεργασία Σένγκεν, με ταυτόχρονη διατήρηση υψηλού επιπέδου ασφαλείας.

Στο Παράρτημα των συμπερασμάτων της Προεδρίας παρατίθεται το «Στρατηγικό Θεματολόγιο για την Ένωση σε εποχή αλλαγών» με πέντε κυρίαρχες προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία που για τη μετανάστευση μεταφράζεται σε *«καλύτερη διαχείριση σε όλες της τις πτυχές με την προσέλκυση ατόμων με συγκεκριμένες δεξιότητες, τη σθεναρή αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, την καλύτερη συνεργασία με τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένης και της επανεισδοχής, την προστασία όσων έχουν ανάγκη με μια ισχυρή πολιτική ασύλου και τη σύγχρονη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης»*.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Μάρτιο του 2015** (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015) εκφράστηκε η λύπη για τη συνεχιζόμενη απώλεια ζωών μεταναστών στη θάλασσα, φαινόμενο που επιτείνεται εξ' αιτίας οργανωμένων μεταφορέων λαθρομεταναστών και εμπόρων ανθρώπων και τονίστηκε πως η υλοποίηση των δράσεων που συμφωνήθηκαν από το Συμβούλιο τον Οκτώβριο του 2014 για την καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών θα έπρεπε να επιταχυνθεί, μεταξύ άλλων με την ενίσχυση της επιχείρησης Triton του Frontex στην κεντρική Μεσόγειο. Επισημάνθηκε ακόμα ότι *«η ορθή διαχείριση της μετανάστευσης αφορά την Ένωση στο σύνολό της»* και ότι υπάρχει ανάγκη πιο συντονισμένων προσπαθειών για να αυξηθεί η βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τις χώρες καταγωγής και διέλευσης των μεταναστών. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επικρότησε την πρωτοβουλία της Επιτροπής να υποβάλει τον Μάιο του 2015 Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση, το οποίο θα είναι διαρθρωμένο γύρω από τους στόχους της αποτελεσματικής πολιτικής ασύλου, της καλής διαχείρισης της νόμιμης μετανάστευσης, της αντιμετώπισης και της πρόληψης της παράνομης μετανάστευσης και της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων.

Στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Ιούνιο του 2015** (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015) έγινε αναφορά στην υλοποίηση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Απριλίου 2015 που μετουσιώθηκαν σε συγκεκριμένα μέτρα προκειμένου *«να αποτραπούν και άλλες απώλειες ανθρώπινων ζωών στη θάλασσα, να βρεθούν νέοι τρόποι αντιμετώπισης των διακινητών ανθρώπων και να ενταθεί η συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, με παράλληλο*

σεβασμό του δικαιώματος αίτησης ασύλου». Ένα από τα μέτρα αυτά ήταν και η έναρξη της αποστολής EUNAVFOR MED, που αποφασίστηκε στις 22 Ιουνίου από το Συμβούλιο.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επεσήμανε ότι «η επιχειρησιακή δράση για την αντιμετώπιση των εμπόρων και διακινητών ανθρώπων σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο αποτελεί ουσιώδη συνιστώσα της ολοκληρωμένης προσέγγισής του μεταναστευτικού», ενώ αναφέρθηκε επιπλέον ότι απαιτούνται σημαντικότερες προσπάθειες για να αναχαιτιστούν οι ροές παράνομης μετανάστευσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επικεντρώθηκε στην μετεγκατάσταση/επανεγκατάσταση, την επιστροφή/επανεισδοχή/επανένταξη και τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης.

3. Παρατηρήσεις σχετικά με τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων

3.1. Διαδικασίες

Η πολιτική διαδικασία στα πλαίσια του μορφώματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνει τα στάδια της διαμόρφωσης πολιτικής, της λήψης απόφασης και της υλοποίησης πολιτικών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που αναγορεύτηκε από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας σε αυτοτελές ενωσιακό όργανο, λαμβάνει τις αποφάσεις του με συναίνεση (εκτός αν η Συνθήκη προβλέπει διαφορετική διαδικασία) και δρα σαν ρυθμιστής της ατζέντας και δημιουργός πολιτικών κατευθύνσεων χωρίς όμως νομοθετικό ή εκτελεστικό ρόλο (Πασσάς, 2012).

Η διαμόρφωση πολιτικής και νομοθεσίας γίνεται στην πράξη πολύ πριν οι προτάσεις φτάσουν στο τελικό στάδιο κατάθεσης στα νομοθετικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας έχει το αποκλειστικό δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας και ελέγχου της πρότασής της έως προχωρημένα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας, ουσιαστικά συμβάλει με μικρό μόνο μέρος προτάσεων καθώς το μεγαλύτερο μέρος αυτών που καταθέτει προκαλείται από αιτήματα άλλων οργάνων. Η Επιτροπή έχει επίσης και την ευθύνη υλοποίησης των πολιτικών, που πραγματοποιείται με την έκδοση κανονιστικών πράξεων και τον κύριο λόγο στην κατανομή χρηματοδότησης. Έτσι κάθε πρόταση πολιτικής είτε αφορά νομοθέτημα, είτε απόφαση με κάποιο τρόπο περνά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα όργανά της (Πασσάς, 2012).

Για τον λόγο αυτό στα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων επαναλαμβάνονται συνεχώς προτροπές προς την Επιτροπή: «Η Επιτροπή καλείται να υποβάλει έκθεση για την αποτελεσματικότητα χρηματοδοτικών πόρων για επαναπατρισμό, προστασία εξωτερικών συνόρων και σχέδια ασύλου και μετανάστευσης τρίτων χωρών» (Συμβούλιο της ΕΕ, Σεβίλλη, 2002), «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να εξετάσει εν ευθέτω χρόνω την ανάγκη δημιουργίας νέων θεσμικών μηχανισμών» (Συμβούλιο της ΕΕ, Θεσσαλονίκη, 2003), «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί το Συμβούλιο και την Επιτροπή να δημιουργήσουν το 2005 τις δέουσες δομές» (Συμβούλιο της ΕΕ - Πρόγραμμα Χάγης, Βρυξέλλες, 2004),

«Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να παρουσιάσει Σχέδιο Δράσης για την υλοποίηση του Προγράμματος της Στοκχόλμης» (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2009), «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί τα κράτη μέλη και την Επιτροπή να μεριμνήσουν ώστε να διατεθούν επαρκείς ανθρωπίνι και χρηματοδοτικοί πόροι, εντός του υφισταμένου δημοσιονομικού πλαισίου, προκειμένου να καταστεί δυνατή η έγκαιρη υλοποίηση της συνολικής προσέγγισης της μετανάστευσης» (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2007).

Σημείο έναρξης της διαδικασίας παραγωγής πολιτικής αποτελεί η συγκρότηση μιας ομάδας εμπειρογνομόνων (expert group) από την Επιτροπή για τη διαμόρφωση της πρότασης. Στο δεύτερο στάδιο η πρόταση θα συζητηθεί από τις ομάδες εργασίας και την Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (EMA/Coreper) και τις επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων ανήκει στις προδιαπραγματευτικές βαθμίδες του Συμβουλίου και είναι υπεύθυνη για την προετοιμασία των εργασιών του, ενώ παράλληλα αποτελεί το φίλτρο απ' όπου περνούν όλα τα θέματα, συνολικοποιείται η διαπραγμάτευση και διευκολύνεται η εφαρμογή πιο σύνθετων διαπραγματευτικών μεθόδων (Πασσάς, 2012). Με απόφασή της συνιστώνται και οι επιτροπές ή ομάδες εργασίας του Συμβουλίου, που αποτελούν το χώρο έναρξης της διαπραγμάτευσης και έκφρασης των εθνικών θέσεων.

Για τη διαχείριση του θέματος της μετανάστευσης συστήθηκε τον Μάρτιο του 1999 από την Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων ομάδα εργασίας ή όπως αναφέρεται «διάθρωση εργασίας» που αποκαλείται Στρατηγική Επιτροπή για τη μετανάστευση, τα σύνορα και το άσυλο (Strategic Committee on Immigration, Frontier and Asylum - SCIFA). Η SCIFA, που σκοπό έχει να προετοιμάζει τις συζητήσεις του Συμβουλίου στα αντίστοιχα θέματα, αποτελείται από ανώτερους υπαλλήλους και εκδίδει στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές, ασχολείται με ζητήματα που απορρέουν από τα άρθρα 62 (εσωτερικά και εξωτερικά σύνορα), 63 (άσυλο) και 64 (έκτακτη κατάσταση από εισροή πολιτών τρίτων χωρών) με σκοπό τη συγκεφαλαίωση και, όπου χρειάζεται, την επίλυσή τους, καθώς και να παρέχει ουσιαστική συμβολή στις συζητήσεις της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (Προεδρία του Συμβουλίου, 2004).

Η SCIFA δημιουργήθηκε αρχικά για περίοδο πέντε ετών που έληγε την 1^η Μαΐου 2004 (Προεδρία του Συμβουλίου, 2004) και η λειτουργία της παρατάθηκε από την EMA στις 24 Μαρτίου 2004 για περαιτέρω περίοδο δύο ετών και εκ νέου στις 29

Μαρτίου 2006 «έως ότου το σύνολο των δομών εργασίας στον τομέα της ΔΕΥ επανεξεταστεί υπό το φως των σχετικών εξελίξεων» (Προεδρία Συμβουλίου, 2009). Το 2011 η Προεδρία του Συμβουλίου αποφάσισε πως η SCIFA θα συνεχίσει να λειτουργεί επ' αόριστον, με βελτιώσεις στον τρόπο λειτουργίας της.

Αν και η EMA παραμένει η μόνη υπεύθυνη για την προετοιμασία των σχετικών νομοθετικών πράξεων, έχει αποφασιστεί (Προεδρία Συμβουλίου, 2009) πως η SCIFA μπορεί να συμμετέχει, όποτε κρίνεται σκόπιμο, σε νομοθετικές εργασίες καθώς έχει αποδείξει ότι αποτελεί ένα πολύτιμο δίκτυο για ανωτέρους υπαλλήλους οι οποίοι δραστηριοποιούνται στον πολιτικά ευαίσθητο και ταχέως μεταβαλλόμενο τομέα πολιτικής της ΕΕ για την εξεύρεση λύσεων σε προβλήματα που εμπίπτουν στο πεδίο δραστηριοτήτων διαφόρων ομάδων, πριν αυτά αποκτήσουν μεγαλύτερες διαστάσεις, επιτρέποντας με αυτόν τον τρόπο στην EMA και το Συμβούλιο να επικεντρώνονται στα πλέον διαμφισβητούμενα πολιτικά θέματα (Προεδρία Συμβουλίου, 2011).

Η απόφαση που θα ληφθεί από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα εκτελεστεί από την Επιτροπή με την παρέμβαση μιας επιτροπής της Επιτροπολογίας. Αυτές συγκροτούνται από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, απαρτίζονται από εκπροσώπους των κρατών μελών και προεδρεύονται από την Επιτροπή. Στόχος τους είναι να εποπτεύουν την υλοποίηση των πολιτικών από την Επιτροπή, διατυπώνοντας επίσημες γνωμοδοτήσεις για τα μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας (Πασσάς, 2012).

Παρ' όλα αυτά, η ευθύνη υλοποίησης παραμένει στο κράτος μέλος και η Επιτροπή – με τον έλεγχο της επιτροπολογίας – περιορίζεται στην παρακολούθηση, τον έλεγχο και την ενδεχόμενη ανάπτυξη υποστηρικτικών δράσεων. Για το λόγο αυτό στα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων επαναλαμβάνεται συχνά-πυκνά ότι δεν αμφισβητείται η αρμοδιότητα των κρατών μελών στον προσδιορισμό των μεταναστών που θα δεχθούν ή στη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, ενώ η υλοποίηση μέτρων καλείται να γίνει από τα κράτη μέλη: «ζητείται από τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα για τη δημιουργία κοινού συστήματος αναγνώρισης θεωρήσεων και να εξετάσουν τη δυνατότητα σύστασης κοινών προξενικών γραφείων» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Λάακεν, 2001), «διατυπώνεται η θέληση σταδιακής θέσπισης εκτεταμένης και ολοκληρωμένης προστασίας των εξωτερικών συνόρων με υλοποίηση από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και τα κράτη μέλη κοινών επιχειρήσεων στα εξωτερικά σύνορα» (Συμβούλιο της ΕΕ, Σεβίλλη, 2002), «επισημαίνεται ότι ο

καθορισμός του αριθμού μεταναστών εργαζομένων προς εισδοχή εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών» (Συμβούλιο της ΕΕ - Πρόγραμμα Χάγης, Βρυξέλλες, 2004), «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπενθυμίζει ότι ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων αποτελεί ευθύνη των κρατών μελών για το τμήμα των συνόρων που τους ανήκουν και πρέπει να ασκείται με πνεύμα συνυπευθυνότητας για το σύνολο των κρατών μελών» (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2008).

3.2. Παράτυπη μετανάστευση

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο χρησιμοποιεί διαφορετικούς όρους για να περιγράψει τα σχέδια περιορισμού και ελέγχου της μετανάστευσης από το συνολικό σχέδιο καταπολέμησης της λαθραίας μετανάστευσης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2012) στη στρατηγική για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης, και τη χρηματοδότηση για τον επαναπατρισμό των λαθρομεταναστών (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2003) από εκεί στην αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης (Συμβούλιο της ΕΕ - Πρόγραμμα Χάγης, Βρυξέλλες, 2004), την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2007) και από εκεί στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2009). Τα επόμενα χρόνια δίνεται μεγαλύτερο βάρος στην καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και των εγκληματικών δικτύων εμπορίας ανθρώπων (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2009), την καταπολέμηση της λαθραίας μεταφοράς και της εμπορίας ανθρώπων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2013) και στην αποφασιστικότερη αντιμετώπιση της παράνομης διακίνησης και της εμπορίας ανθρώπων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2014). Παρατηρείται η μετατόπιση της στόχευσης προς τους διακινητές και όσους οργανώνουν την μετανάστευση από μη νόμιμες οδούς παρά στους ίδιους τους μετανάστες. Η χρήση των όρων φαίνεται να εξαρτάται από την επικαιρότητα και τις συνθήκες που επικρατούν κάθε φορά. Η συνεχής όμως χρήση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ακραίων εκφράσεων για τους μετανάστες που προσπαθούν να προσεγγίσουν την Ένωση είναι δείγμα του πως αντιμετωπίζει το κορυφαίο όργανο της ένωσης το μεταναστευτικό ζήτημα. Ωστόσο οι όροι που χρησιμοποιούνται έχουν σταδιακά τροποποιηθεί και εκφράσεις όπως λαθρομετανάστης και λαθραία μετανάστευση φαίνεται να αποφεύγονται. Παρόλα

αυτά στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μαρτίου 2015 χρησιμοποιείται και πάλι ο όρος λαθρομετανάστης. Παράλληλα οι συνεχείς απώλειες ζώων στα χερσαία και θαλάσσια σύνορα της Ένωσης, η τραγωδία στις ακτές της Λαμπεντούζα και η πίεση της κοινής γνώμης προς την Ιταλική κυβέρνηση αλλά και την Ευρωπαϊκή Ένωση καταγράφονται στα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων με την πρόθεση να αναληφθούν αποφασιστικές ενέργειες ώστε να αποφεύγεται η απώλεια ζώων στη θάλασσα και να μην επαναληφθεί παρόμοια τραγωδία (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2013). Χωρίς όμως να γίνεται αναφορά ούτε στην ανυπαρξία νόμιμων οδών μετανάστευσης η οποία οδηγεί τους μετανάστες στην αναζήτηση όλο και πιο επικίνδυνων δρόμων προσέγγισης στην Ένωση, ούτε στην άμεση εμπλοκή Ευρωπαϊκών κρατών στην αποσταθεροποίηση των κρατών προέλευσης των περισσότερων μεταναστών.

3.3. Αλληλεγγύη και ευθύνη

Το θέμα της μετανάστευσης, πέρα από τα υπόλοιπα ζητήματα που εγείρει, δημιουργεί και ένα πεδίο έκφρασης της αλληλεγγύης αλλά και της ανάληψης ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ζήτημα του αριθμού των μεταναστών που θα γίνουν δεκτοί από ένα κράτος μέλος, είτε αυτοί είναι δικαιούμενοι προστασίας είτε οικονομικοί μετανάστες που με την εργασία και τις δεξιότητές τους θα προσφέρουν στην οικονομική ανάπτυξή του, αποτελεί αρμοδιότητα του κράτους μέλους. Αντίστοιχα, η φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης αποτελεί αρμοδιότητα του κράτους στο οποίο βρίσκονται τα σύνορα αυτά. Για ποιο λόγο λοιπόν αναπτύσσεται και κοινή πολιτική για τα θέματα αυτά;

Το ζήτημα είναι πως έγινε γρήγορα κατανοητό πως οι αποφάσεις ενός κράτους μέλους επηρεάζουν με ποικίλους τρόπους και τα υπόλοιπα μέλη και την Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύνολό της. Από την άλλη πλευρά κάποιες απαιτήσεις της Ένωσης επιβαρύνουν δυσανάλογα κάποια κράτη μέλη που χρειάζονται επιπλέον στήριξη. Για τον λόγο αυτό από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και μετά η ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως χώρου «Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» «κοινοτικοποίησε» τα θέματα του ασύλου, της μετανάστευσης, των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα.

Στο ζήτημα της παροχής ασύλου και του υπολογισμού των μεταναστών που γίνονται δεκτοί σε μια χώρα υπό οποιοδήποτε καθεστώς (δικαιούμενοι προστασίας ή οικονομικοί μετανάστες), αναγνωρίζεται πως η χώρα που τους υποδέχεται θα πρέπει να λαμβάνει υπόψιν της και τις ανάγκες και τα προβλήματα που δημιουργούνται και στα υπόλοιπα κράτη μέλη, εγείρεται δηλαδή το θέμα της υπευθυνότητας. Οι νομίμως διαμένοντες στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν δικαιώματα και υποχρεώσεις ανάλογα των ευρωπαϊών πολιτών (Συμβούλιο της ΕΕ, Θεσσαλονίκη, 2003), οπότε τονίζεται πως είναι επιβεβλημένο οι εθνικές πολιτικές για τη μετανάστευση, την ενσωμάτωση και το άσυλο να λαμβάνουν υπόψιν και τα συμφέροντα των εταίρων ενώ τα κράτη μέλη καλούνται να εφαρμόσουν επιλεκτική και συντονισμένη μεταναστευτική πολιτική, σε συνάρτηση με τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας αλλά και λαμβάνοντας υπόψιν τις πιθανές επιπτώσεις στα υπόλοιπα κράτη μέλη (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2008).

Η παρατήρηση μοιάζει να καλύπτει τους φόβους των κρατών μελών ότι από τη μια κάποια κράτη θα επιτύχουν δυσανάλογους ρυθμούς ανάπτυξης στηριζόμενα σε φτηνό μεταναστευτικό εργατικό δυναμικό ή ειδικευμένους μετανάστες υψηλού επιπέδου ή από την άλλη ότι τα κράτη της ευρωπαϊκής περιφέρειας που αντιμετωπίζουν μεγάλες πιέσεις από τις έντονες μεταναστευτικές ροές μπορεί να υποχωρήσουν, κάνοντας δεκτούς μετανάστες που αργότερα θα προχωρήσουν με νόμιμο τρόπο προς το κέντρο.

Κατοπτρικά σχεδόν, το θέμα της αλληλεγγύης τίθεται από τις χώρες της περιφέρειας, που διαθέτουν εξωτερικά σύνορα, προς τις χώρες του κέντρου. Οι πιέσεις των μεγάλων μεταναστευτικών ροών αλλά και ο συνεχής έλεγχος των εξωτερικών συνόρων ακόμα και σε περιόδους ομαλότητας, δημιουργούν ένα μεγάλο κόστος που επιβαρύνει δυσανάλογα τις χώρες αυτές, σε οικονομικό και λειτουργικό επίπεδο. Σε αυτό το πλαίσιο ζητείται συνδρομή από την Ευρωπαϊκή Ένωση και ανακατανομή του κόστους μέσω οικονομικής στήριξης, χρηματοδότησης δράσεων από ειδικά ταμεία και παροχής οργανωτικής και επιχειρησιακής βοήθειας στα πλαίσια της αλληλεγγύης: «υπολογισμού, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της κατανομής δαπανών μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης σχετικά με την προστασία των εξωτερικών συνόρων» (Συμβούλιο της ΕΕ, Σεβίλλη, 2002), «Στο θέμα της χρηματοδότησης και του μηχανισμού κατανομής των βαρών υπογραμμίζεται ότι η αρχή της αλληλεγγύης πρέπει να εδραιωθεί με αυξημένη επιχειρησιακή συνεργασία, πάντα στα οικονομικά πλαίσια της ανάγκης τήρησης

δημοσιονομικής πειθαρχίας» (Συμβούλιο της ΕΕ, Θεσσαλονίκη, 2003), «καθιέρωσης του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και της ενίσχυσης των ελέγχων και της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, με σαφή την ανάγκη αλληλεγγύης και δίκαιας κατανομής των ευθυνών καθώς και των οικονομικών επιπτώσεων μεταξύ των κρατών μελών» (Συμβούλιο της ΕΕ - Πρόγραμμα Χάγη, Βρυξέλλες, 2004), «ανάγκη συμβολής της Ένωσης στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, στα πλαίσια της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης και της ίσης κατανομής ευθυνών» (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2007), «πραιτέρω ανάπτυξη της ολοκληρωμένης στρατηγικής διαχείρισης των συνόρων και αντιμετώπισης των ιδιαίτερων πιέσεων που αντιμετωπίζουν ορισμένα κράτη μέλη, με ισοβαρή κατανομή ευθυνών» (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2008), «ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων αποτελεί ευθύνη των κρατών μελών για το τμήμα των συνόρων που τους ανήκουν και πρέπει να ασκείται με πνεύμα συνυπευθυνότητας για το σύνολο των κρατών μελών» (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2008), «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζητά να καταβληθούν επί πλέον προσπάθειες με σκοπό την έγκριση, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των μέσων για τη συνέχιση της υλοποίησης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος για το Άσυλο, αντιμετωπίζοντας το θέμα των εσωτερικών δευτερογενών μετακινήσεων και την ανάγκη για απτή και αποτελεσματική αλληλεγγύη με τα κράτη μέλη που υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις» (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2009), «Ο μηχανισμός αυτός θα πρέπει να περιλαμβάνει σειρά μέτρων που θα εφαρμόζονται με σταδιακό, διαφοροποιημένο και συντονισμένο τρόπο, προκειμένου να συντρέχει ένα κράτος μέλος που υφίσταται ισχυρή πίεση στα εξωτερικά του σύνορα» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2011), «υπογράμμισε τη σημασία της αλληλεγγύης, της συνεργασίας για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, του ασύλου και της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και της διευρυμένης συνεργασίας με χώρες της γειτονίας» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2012), «πραγματοποίηση ενεργειών ώστε να αποφεύγεται η απώλεια ζωών στη θάλασσα και να μην επαναληφθεί παρόμοια τραγωδία, με βάση την επιταγή της πρόληψης και της προστασίας και σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2013), «να διασφαλιστεί ότι επιδεικνύεται η δέουσα αλληλεγγύη σε όλα τα κράτη μέλη που υφίστανται έντονη μεταναστευτική πίεση» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2013), «η Ένωση χρειάζεται μια αποτελεσματική πολιτική μετανάστευσης, ασύλου και συνόρων υπό

άρτια διαχείριση, με γνώμονα τις αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών όπως προβλέπονται στη Συνθήκη» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2014), «η Ευρώπη χρειάζεται μια ισορροπημένη και γεωγραφικά ολοκληρωμένη προσέγγιση για τη μετανάστευση, βασιζόμενη στην αλληλεγγύη και την ευθύνη» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015).

Η ισορροπία μεταξύ ευθύνης και αλληλεγγύης φαίνεται να είναι ευαίσθητη και να εξαρτάται έντονα από τον συσχετισμό δυνάμεων εντός της Ένωσης. Τα τελευταία πάντως χρόνια, και ειδικά μετά την έκρηξη του μεταναστευτικού προβλήματος και τις ανθρώπινες τραγωδίες που συμβαίνουν καθημερινά στη Μεσόγειο, η αλληλεγγύη μοιάζει να κερδίζει έδαφος, τουλάχιστον στο θέμα της λεκτικής διατύπωσης.

4. Ειδικά θέματα

4.1. Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ)

Οι εργασίες για τη δημιουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου ξεκίνησαν αμέσως μόλις τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη του Άμστερνταμ, το Μάιο του 1999, με βάση τις κατευθύνσεις που δόθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε. Κατά την πρώτη φάση του (1999-2005), στόχος ήταν η εναρμόνιση των νομικών πλαισίων των κρατών μελών βάσει κοινών ελάχιστων προτύπων. Το πρόγραμμα της Χάγης έχει θέσει ως στόχους για τη δεύτερη φάση του ΚΕΣΑ την καθιέρωση κοινής διαδικασίας ασύλου και ενός ομοιόμορφου καθεστώτος για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται άσυλο ή επικουρική προστασία, καθώς και την ενίσχυση της έμπρακτης συνεργασίας μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών ασύλου και των φορέων της εξωτερικής διάστασης του ασύλου.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαπιστώνει στο τέλος του 2007 την καθυστέρηση εφαρμογής του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και επισημαίνει την ανάγκη να τεθεί σε εφαρμογή έως το 2010 θέτοντας πλέον χρονικό όριο στην εφαρμογή του (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2007). Το 2011 επισημαίνεται ξανά πως έχει μεγάλη σημασία το ΚΕΣΑ να ολοκληρωθεί έως το 2012 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2011). Η ολοκλήρωση του όμως δεν αρκεί, καθώς θα πρέπει να βασίζεται σε υψηλά πρότυπα προστασίας τα οποία θα συνδυάζονται με δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες που να αποτρέπουν τις καταχρήσεις και να επιτρέπουν την ταχεία εξέταση των αιτήσεων χορήγησης, ούτως ώστε να εξασφαλισθεί η βιωσιμότητα του συστήματος.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2012 δεσμεύεται ξανά για την ολοκλήρωση των εργασιών όσον αφορά το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου μέχρι το τέλος του έτους (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2012). Με το ΚΕΣΑ θα προκύψουν υψηλά κοινά πρότυπα και μια ενισχυμένη συνεργασία που θα δημιουργήσουν ισότιμους όρους ανταγωνισμού, βάσει των οποίων οι αιτούντες άσυλο θα λαμβάνουν τις ίδιες διαδικαστικές εγγυήσεις και την ίδια προστασία σε ολόκληρη την Ένωση. Οι προσπάθειες αυτές θα πρέπει να συνοδεύονται από ενισχυμένο ρόλο της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΥΥΑ), ιδίως για την προώθηση της ενιαίας εφαρμογής του κεκτημένου. Οι συγκλίνουσες πρακτικές θα ενισχύσουν την αμοιβαία εμπιστοσύνη και θα επιτρέψουν τη μετάβαση

σε επόμενα στάδια στο μέλλον. Η πλήρης μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και η αποτελεσματική εφαρμογή του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου είναι απόλυτη προτεραιότητα (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2014), αλλά παρά τις συνεχείς δεσμεύσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την προτεραιότητα που δίνεται, η πλήρης εφαρμογή του παρατείνεται συνεχώς δυσχεραίνοντας την από κοινού αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος. Ταυτόχρονα όμως, το θεσμικό πλαίσιο συμπληρώνεται και καινούρια μέσα προστίθενται στην προσπάθεια διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών.

4.2. Ολοκλήρωση Σένγκεν

Η Συμφωνία του Σένγκεν, γνωστή και ως Συνθήκη του Σένγκεν, υπεγράφη το 1985 στην κωμόπολη Σένγκεν του Λουξεμβούργου και είχε ως στόχο την προοδευτική κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, την ενίσχυση των ελέγχων στα κοινά εξωτερικά σύνορα και την καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας για όλα τα πρόσωπα εντός αυτών. Χαρακτηριστικά της Συμφωνίας Σένγκεν είναι η δημιουργία κοινών κανόνων περί ασύλου και η δημιουργία του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν, το οποίο επιτρέπει σε αστυνομικές και συνοριακές αρχές να μοιράζονται κοινό τμήμα αρχείων και πληροφοριών. Η Συμφωνία του Σένγκεν τέθηκε σε ισχύ στις 26 Μαρτίου 1995, δημιουργώντας έτσι τη Ζώνη Σένγκεν, που ενσωματώθηκε στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ την 1η Μαΐου 1999, με εξαίρεση την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Έκτοτε το κεκτημένο του Σένγκεν εφαρμόζεται και αναπτύσσεται περαιτέρω εντός του θεσμικού και νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Από το 2006 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκφράζει την αγωνία του για να καταστούν λειτουργικά το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) που επιτρέπει την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των χωρών της ζώνης Σένγκεν και το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2006).

Τον Μάρτιο του 2008, οριστικοποιήθηκε η διεύρυνση του χώρου του Σένγκεν κατά εννέα ακόμη κράτη μέλη, με την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά εναέρια σύνορα. Επιτυγχάνεται έτσι μεγαλύτερη κινητικότητα χωρίς να θίγεται η

ασφάλεια των πολιτών της ΕΕ. Ο μεγάλος αριθμός των κρατών που συμμετέχουν αλλά και οι ραγδαίες εξελίξεις στο χώρο της τεχνολογίας των επικοινωνιών οδήγησαν στην ανάγκη δημιουργίας ενός νέου Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν, δεύτερης γενιάς (SIS II). Έτσι τον Ιούνιο του 2008 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προτρέπει τα κράτη μέλη και την Επιτροπή να συνεργασθούν στενά επί του θέματος και να διαθέσουν αρκετά μέσα ώστε να εξασφαλισθεί η έναρξη λειτουργίας του SIS II τον Σεπτέμβριο του 2009, ενώ επιπλέον τονίζεται η ανάγκη εύρεσης λύσεων για τη μακροπρόθεσμη διαχείριση σχεδίων πληροφορικής τεχνολογίας μεγάλης κλίμακας στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2008).

Ο μεγάλος αριθμός των κρατών που συμμετέχουν στη ζώνη Σένγκεν, η πολυπλοκότητα των σύγχρονων ζητημάτων και η διαχείριση των μεγάλων μεταναστευτικών ρευμάτων που φτάνουν στις χώρες του νότου δημιουργούν αστάθεια και προβληματισμούς στην υλοποίηση της συνθήκης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου του 2011 τονίζει πως η συνεργασία στον χώρο του Σένγκεν πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω, προωθώντας την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών, τα οποία είναι εξ ίσου υπεύθυνα να διασφαλίζουν ότι όλοι οι κανόνες του Σένγκεν εφαρμόζονται αποτελεσματικά με βάση τα συμφωνηθέντα κοινά πρότυπα και τους θεμελιώδεις κανόνες και αρχές (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2011).

Για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών απαιτείται ένα αποτελεσματικό και αξιόπιστο σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης. Το μελλοντικό σύστημα αξιολόγησης Σένγκεν θα επιτρέψει την ενίσχυση, την προσαρμογή και την επέκταση των κριτηρίων που βασίζονται στο κεκτημένο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αξιολόγηση θα πρέπει να γίνεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο με τη συμμετοχή εμπειρογνομόνων από τα κράτη μέλη, την Επιτροπή και αρμόδιους οργανισμούς. Η Επιτροπή καλείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να υποβάλλει σε τακτά διαστήματα εκθέσεις για τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων και, όπου απαιτείται, να προτείνει μέτρα για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που εντοπίζονται (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2011).

4.2.1. Δυνατότητα προσωρινής άρσης Σένγκεν, «έξυπνα σύνορα»

Η Συμφωνία Σένγκεν έχει σαν στόχο την καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας για όλα τα πρόσωπα εντός των ορίων ισχύος της. Παρ' όλα αυτά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προβλέπει τη δυνατότητα κατ' εξαίρεση επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε πραγματικά κρίσιμες καταστάσεις, όταν ένα κράτος μέλος δεν μπορεί πλέον να αντεπεξέλθει στις υποχρεώσεις του στο πλαίσιο των κανόνων του Σένγκεν. Ένα τέτοιο μέτρο θα μπορεί να λαμβάνεται με βάση καθορισμένα αντικειμενικά κριτήρια και με από κοινού αξιολόγηση, για αυστηρά περιορισμένο εύρος και χρονικό διάστημα, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη δυνατότητας αντίδρασης σε επείγουσες καταστάσεις. Αυτό δεν θα θίγει τα δικαιώματα των προσώπων που απολαύουν ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει των Συνθηκών (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2011). Η πρόβλεψη αυτή έχει και χαρακτήρα πίεσης προς τα κράτη μέλη να τηρούν τους κανόνες της ζώνης Σένγκεν αλλά και το Σύμφωνο Δουβλίνο II αυστηρά ώστε να μην βρεθούν στη δύσκολη κατάσταση άρσης της συνθήκης.

4.3. Frontex

Η ελεύθερη κυκλοφορία στον χώρο χωρίς σύνορα του Σένγκεν αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων της Ένωσης, ανέκυψε η ανάγκη της σχολαστικότερης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, προκειμένου να διασφαλίζεται ο έλεγχος των πληθυσμιακών ροών. Ο Frontex, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), άρχισε να λειτουργεί το 2005 ((ΕΚ) αριθ. 2007/2004). Ο ρόλος του έγκειται στη βελτίωση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και στην ενίσχυση της συνεργασίας ανάμεσα στις εθνικές συνοριακές αρχές.

Τα κυριότερα καθήκοντα του Frontex είναι ο σχεδιασμός και ο συντονισμός κοινών επιχειρήσεων στα θαλάσσια, χερσαία και εναέρια σύνορα, με τη χρήση προσωπικού και εξοπλισμού των χωρών μελών, ο συντονισμός των κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού αλλοδαπών, η δημιουργία κοινών προτύπων και μέσων για την εκπαίδευση των εθνικών συνοριοφυλάκων, η εκπόνηση αναλύσεων

κινδύνου (π.χ. τακτική αξιολόγηση της ικανότητας των χωρών για την αντιμετώπιση απειλών και πιέσεων στα εξωτερικά σύνορά τους), η παροχή βοήθειας στα κράτη μέλη που χρειάζονται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά τους σύνορα (π.χ. επείγουσα ανθρωπιστική βοήθεια και επιχειρήσεις διάσωσης στη θάλασσα ή όταν συγκεκριμένες χώρες αντιμετωπίζουν ειδικές και δυσανάλογες πιέσεις στα σύνορά τους).

Σχεδόν δύο χρόνια μετά, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2006 τονίζει ότι με τη διασφάλιση επαρκών οικονομικών και ανθρώπινων πόρων και της αποτελεσματικής τους χρήσης, με την καθιέρωση διαδικασιών για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, με την ενίσχυση των επιχειρησιακών μέσων, με την ενίσχυση της διασύνδεσης με το Δίκτυο Αξιοματικών Συνδέσμων Μετανάστευσης και με την ολοκλήρωση της σχεδιαζόμενης επανεξέτασης του Οργανισμού και των καθηκόντων του κατά τη διάρκεια του 2007, θα ενισχυθεί με ταχύ ρυθμό η ικανότητα του Frontex ώστε να μπορεί να αντιμετωπίσει από το ερχόμενο έτος τις προκλήσεις της μετανάστευσης στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2006).

Επιπλέον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί τα κράτη μέλη να συμβάλουν ενεργά τον Frontex στην κατάρτιση συγκεντρωτικού αρχείου του τεχνικού εξοπλισμού που προσφέρουν τα κράτη μέλη και που θα μπορούσε να τεθεί στη διάθεση άλλων κρατών μελών. Επίσης δίνεται προτεραιότητα στην εξέταση της δημιουργίας ευρωπαϊκού συστήματος παρακολούθησης για τα νότια θαλάσσια σύνορα· ο Frontex καλείται να συστήσει το συντομότερο δυνατόν, μαζί με τα κράτη μέλη της περιοχής, μόνιμο Μεσογειακό Δίκτυο Περιπολίας των Ακτών (MEDSEA) στα νότια θαλάσσια σύνορα. Τέλος τονίζεται η ανάγκη ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της συνεργασίας για έρευνα και διάσωση και δεσμεύεται να υποβοηθήσει στην εκπόνηση κατευθυντήριων γραμμών όσον αφορά το νομικό πεδίο των δράσεων που πρέπει να αναληφθούν για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης δια θαλάσσης (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2006).

Το 2007 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επαναλαμβάνει την ανάγκη να ενισχυθεί η ικανότητα συμβολής της Ένωσης στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών και υπογραμμίζει τη σκοπιμότητα ενίσχυσης της ικανότητας του Frontex προς το σκοπό αυτόν. Έτσι συστήνονται οι Ομάδες Ταχείας Συνοριακής Επέμβασης και ξεκινάει η λειτουργία του Δικτύου Περιπολίας Ακτών. Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο οι κοινές επιχειρήσεις στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών συμβάλλουν στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και στη

διάσωση ανθρώπινων ζωών και συνεπώς πρέπει να διατηρηθούν (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2007).

Την επόμενη χρονιά επισημαίνεται ότι επιβάλλεται ταχεία πρόοδος σχετικά με την περαιτέρω ανάπτυξη του Frontex, και επιτυγχάνεται ενίσχυση του επιχειρησιακού συντονισμού. Η βελτίωση της τεχνολογίας δίνει συνεχώς καινούριες δυνατότητες έτσι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαπιστώνει ότι οι νεωτερικές τεχνολογίες πρέπει να αξιοποιηθούν για τη βελτίωση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2008).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναζητά συνεχώς τρόπους ενίσχυσης των επιχειρησιακών δυνατοτήτων του Frontex και περαιτέρω ανάπτυξης της, σε αυτό το πλαίσιο ζητά το 2009 την προπαρασκευή σαφών κοινών επιχειρησιακών διαδικασιών που θα περιέχουν σαφείς κανόνες συμμετοχής στις κοινές επιχειρήσεις στη θάλασσα, με τη δέουσα μέριμνα για τη διασφάλιση της προστασίας όσων χρειάζονται βοήθεια και μετακινούνται σε μικτές ροές, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, την αυξημένη επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ του Frontex και των χωρών προέλευσης και διέλευσης και τη διερεύνηση της δυνατότητας τακτικής ναύλωσης αεροσκαφών, με χρηματοδότηση από του Frontex, για κοινές πτήσεις επιστροφής (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2009).

Ο Frontex στο εξής θα συνεργάζεται με τις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2011). Η λειτουργία του πρέπει να παρακολουθείται συνεχώς ώστε να διασφαλίζεται η διαρκής ικανότητά των ομάδων του να συντρέχουν αποτελεσματικά τα κράτη μέλη στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και στην αντιμετώπιση των προσφύγων. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεσμεύτηκε το 2015 ότι θα τροποποιήσει τον κανονισμό του Frontex ώστε να ενισχυθεί ο ρόλος, να προσφέρει άμεση στήριξη στα κράτη της πρώτης γραμμής και ιδίως να μπορεί ο εν λόγω οργανισμός να δρομολογεί αποστολές επιστροφής (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015).

4.3.1. Mare Nostrum Vs Triton

Το τραγικό ναυάγιο στη Λαμπεντούζα και η συνεχής απώλεια ανθρώπινων ζωών στα θαλάσσια και χερσαία σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανέδειξε με το χειρότερο τρόπο την έλλειψη νόμιμων οδών μετανάστευσης προς την Ευρωπαϊκή

Ένωση. Οι μετανάστες στην προσπάθεια τους να φτάσουν στις Μεσογειακές χώρες της ΕΕ ακολουθούν όλο και πιο επικίνδυνους και θανάσιμους δρόμους για να αποφύγουν τις επιστροφές αλλά και τις παράνομες επαναπροωθήσεις για τις οποίες καταγγέλλονται οι Ελληνικές και οι Ιταλικές αρχές από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ (UNHCR, 2013) για τους πρόσφυγες και από την Proasyl (Proasyl, 2013) αλλά και από το Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στο Στρασβούργο, το οποίο έχει καταδικάσει την Ιταλία για την υπόθεση «Hirsi εναντίον Ιταλίας». Με αφορμή το ναυάγιο της Λαμπεντούζα άνοιξε ξανά η συζήτηση για την προστασία της ζωής των μεταναστών και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέφρασε τη βαθιά λύπη του για τον τραγικό θάνατο εκατοντάδων ανθρώπων στη Μεσόγειο. Με βάση την επιταγή της πρόληψης και της προστασίας και σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών, υποστήριξε ότι χρειάζονται αποφασιστικές ενέργειες ώστε να αποφεύγεται η απώλεια ζωών στη θάλασσα και να μην επαναληφθεί παρόμοια τραγωδία (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2013). Δύο μήνες μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε τη βούλησή του να μειώσει τον κίνδυνο της επανάληψης παρόμοιων τραγωδιών στο μέλλον (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2013).

Δύο εβδομάδες μετά την τραγωδία της Λαμπεντούζα η Ιταλική κυβέρνηση ενεργοποίησε μιας μεγάλης κλίμακας επιχείρηση έρευνας και διάσωσης η οποία κάλυπτε και τα διεθνή ύδατα μεταξύ Ιταλίας και Λιβύης. Η επιχείρηση αυτή με την ονομασία «Mare Nostrum» συνδύασε θαλάσσια και εναέρια μέσα και μετέφερε στην Ιταλία κάθε μετανάστη που εντοπίζονταν να εξέρχεται από τα σύνορα της Λιβύης. Η επιχείρηση αυτή διέσωσε περισσότερους από 115.000 μετανάστες μέσα σε ένα χρόνο αλλά δέχτηκε την κριτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς άνοιξε νόμιμη οδό μετανάστευσης προς τις χώρες της Ευρώπης. Τον Οκτώβριο του 2014 οργανώθηκε από την Frontex η επιχείρηση Triton η οποία αντικατέστησε τη Mare Nostrum καλύπτοντας όμως πολύ μικρότερη θαλάσσια έκταση.

Τον Μάρτιο του 2015 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέφρασε ξανά τη λύπη του για τη συνεχιζόμενη απώλεια ζωών μεταναστών στη θάλασσα, φαινόμενο που επιτείνεται εξ αιτίας οργανωμένων μεταφορών λαθρομεταναστών και εμπόρων ανθρώπων. Για την καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών δεσμεύθηκε, μεταξύ άλλων για την ενίσχυση της επιχείρησης Triton του Frontex στην κεντρική Μεσόγειο αλλά και για την αύξηση της υποστήριξης της ΕΕ στις χώρες καταγωγής και διέλευσης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015). Τέλος στις 22 Ιουνίου του

2015 αποφασίστηκε από το Συμβούλιο η έναρξη της αποστολής EUNAVFOR MED ως επιχειρησιακή δράση για την αντιμετώπιση των εμπορών και διακινητών ανθρώπων σύμφωνα με το διεθνές (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015).

4.4. Ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης συνόρων EUROSUR

Το σύστημα επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR), έχει σκοπό να αυξήσει το συντονισμό στο εσωτερικό των κρατών μελών και μεταξύ αυτών ώστε να προλαμβάνονται και να αντιμετωπίζονται σοβαρά εγκλήματα, όπως η εμπορία ναρκωτικών και η εμπορία ανθρώπων, και να μειωθούν οι απαράδεκτες περιπτώσεις θανάτων μεταναστών στη θάλασσα. Σκοπός του μηχανισμού EUROSUR είναι οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών για την επιτήρηση των συνόρων (συνοριοφύλακες, ακτοφύλακες, αστυνομία, τελωνεία και ναυτικές δυνάμεις) να είναι σε θέση να ανταλλάσσουν επιχειρησιακές πληροφορίες και να συνεργάζονται μεταξύ τους, με τον FRONTEX και με τις γειτονικές χώρες.

Το Δεκέμβριο του 2005 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε να διερευνηθεί αν, έως τα τέλη του 2006, είναι τεχνικά εφικτή η δημιουργία ενός συστήματος επιτήρησης το οποίο θα καλύπτει το σύνολο των νοτίων θαλασσιών συνόρων της ΕΕ και της Μεσογείου Θάλασσης. Το σύστημα αυτό θα χρησιμοποιεί τη σύγχρονη τεχνολογία και θα έχει ως σκοπό να σώζονται ζωές στη θάλασσα και να παταχθεί η παράνομη μετανάστευση (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2005). Δύο χρόνια αργότερα επαναλήφθηκε ο στόχος για ένα σύστημα εισόδου/εξόδου στα εξωτερικά σύνορα, για τη μελλοντική ανάπτυξη του Οργανισμού Διαχείρισης Εξωτερικών Συνόρων (Frontex) και για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2007). Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η ορθή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών απαιτεί και αυτή να προωθηθούν οι εργασίες για την περαιτέρω ενίσχυση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, περιλαμβανομένης και της αντιμετώπισης συγκεκριμένων πιέσεων που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη, με πλήρη σεβασμό όλων των διεθνών υποχρεώσεων.

Το 2011 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έθεσε την περαιτέρω ανάπτυξη του EUROSUR ως ζήτημα προτεραιότητας, ώστε να μπορέσει να τεθεί σε λειτουργία έως το 2013 και να δώσει στις αρχές των κρατών μελών που ασκούν δραστηριότητες επιτήρησης των συνόρων τη δυνατότητα να ανταλλάσσουν επιχειρησιακές

πληροφορίες και να βελτιώσουν τη συνεργασία τους. Στόχος ήταν να διασφαλισθεί ότι η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης θα γίνεται αποτελεσματικά και ότι θα ισχύουν παντού τα ίδια πρότυπα, για το λόγο αυτό πρέπει να χρησιμοποιηθούν όλα τα κατάλληλα μέσα με τον βέλτιστο τρόπο και, όπου απαιτείται, να προσαρμοσθούν καταλλήλως. Οι προσπάθειες αυτές θα ενισχυθούν επίσης με την ταχεία προώθηση των εργασιών για τα «έξυπνα σύνορα», ώστε να διασφαλισθεί ότι θα αξιοποιηθούν οι νέες τεχνολογίες στην αντιμετώπιση των προκλήσεων στους συνοριακούς ελέγχους (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2011).

Το 2013 επανελήφθη η διαπίστωση ότι η ταχεία εφαρμογή του νέου ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων από τα κράτη μέλη θα έχει ζωτική σημασία για τη διευκόλυνση της ανίχνευσης πλοίων και λαθραίων εισόδων, γεγονός που θα συνεισφέρει στην προστασία και τη διάσωση ζωών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2013).

Το 2014 παρατηρήθηκε από το Συμβούλιο ότι η ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων πρέπει να εκσυγχρονιστεί με οικονομικά αποδοτικό τρόπο ώστε να διασφαλίζεται έξυπνη διαχείριση των συνόρων με σύστημα εισόδου/εξόδου και πρόγραμμα καταχώρισης ταξιδιωτών με την στήριξη του νέου Οργανισμού για τη Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας (eu-LISA). Σκοπός ήταν το EUROSUR να τεθεί στη διάθεση του Frontex, ο οποίος θα πρέπει να ενισχύσει την επιχειρησιακή βοήθεια, ιδίως προκειμένου να στηρίζει τα κράτη μέλη που υφίστανται ισχυρές πιέσεις στα εξωτερικά τους σύνορα, και να ανταποκρίνεται αποτελεσματικότερα στις ταχείες μεταβολές των μεταναστευτικών ροών, αξιοποιώντας στο έπακρο το νέο ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR) (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2014).

4.5. Επιστροφή / επανεισδοχή

Η διαδικασία της επιστροφής στην χώρα προέλευσης αφορά τους μετανάστες που αιτούνται άσυλο και η αίτησή τους απορρίφθηκε. Στην περίπτωση αυτή η Ευρωπαϊκή Ένωση φροντίζει για την μεταφορά τους, όμως θα πρέπει και η χώρα προέλευσης να έχει συμφωνήσει πως θα τους δεχθεί. Κάποιες φορές η χώρα προέλευσης δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί, οπότε η επιστροφή μπορεί να αφορά και την ενδιάμεση χώρα από την οποία αποδεδειγμένα διήλθαν οι μετανάστες πριν περάσουν εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για να λειτουργήσει αποτελεσματικά η διαδικασία απαιτείται η υπογραφή σχετικών συμφωνιών μεταξύ της ΕΕ και των τρίτων χωρών καταγωγής ή διέλευσης των μεταναστών.

Ήδη από το 2003 αναγνωρίστηκε η αξία της ταχείας σύναψης ανάλογων συμφωνιών με τρίτες χώρες και η προώθηση συνεργασίας σαν βασικό μέτρο καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και προώθησης της διερεύνησης νόμιμων μεταναστευτικών οδών (Συμβούλιο της ΕΕ, Θεσσαλονίκη, 2003). Η συνεργασία των χωρών καταγωγής και διέλευσης με την ΕΕ εκτείνεται στον τομέα της διαχείρισης και του ελέγχου των συνόρων καθώς και στον τομέα της επανεισδοχής, με τη διάθεση ευρωπαϊκών πόρων για τη στήριξη της προσπάθειας (Συμβούλιο της ΕΕ, Σεβίλλη, 2002). Το 2008 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε ότι χρειάζεται αποτελεσματική πολιτική επαναπατρισμού/επιστροφών και επανεισδοχής, σημειώνοντας με ικανοποίηση την πρόοδο των εργασιών σχετικά με την πρόταση περί κοινών προτύπων στον τομέα αυτόν. Σημαντική κρίθηκε μεταξύ άλλων η τήρηση των υποχρεώσεων δυνάμει της ισχύουσας νομοθεσίας αλλά και η ανάγκη κατεπείγουσας σύναψης νέων συμφωνιών επανεισδοχής με όλες τις κυριότερες χώρες καταγωγής και διέλευσης (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2008). Η σημασία των συμφωνιών με τρίτες χώρες ως εργαλείου για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης τονίστηκε ξανά και στο Συμβούλιο των Βρυξελλών το 2009 (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2009), ενώ το 2014 επισημάνθηκε η ανάγκη για καθιέρωση αποτελεσματικής κοινής πολιτικής επιστροφής και επιβολή υποχρεώσεων περί επανεισδοχής στις συμφωνίες με τρίτες χώρες (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2014).

Το θέμα της εξεύρεσης των απαραίτητων οικονομικών πόρων που θα χρηματοδοτήσουν τη διαδικασία επιστροφής απασχόλησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από το 2002, οπότε ανάθεσε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συντάξει έκθεση σχετικά

με την αποτελεσματικότητα των χρηματοδοτικών πόρων που διατίθενται για τον επαναπατρισμό μεταναστών και αιτούντων άσυλο που η αίτηση τους απορρίφθηκε και για σχέδια ασύλου και μετανάστευσης εφαρμοστέα σε τρίτες χώρες (Συμβούλιο της ΕΕ, Σεβίλλη, 2002). Το 2003 προβλέφθηκε η θέσπιση ειδικού κοινοτικού χρηματοδοτικού μέσου για να υποστηριχθούν οι επιστροφές (Συμβούλιο της ΕΕ, Θεσσαλονίκη, 2003), ενώ και πιο πρόσφατα, στο Συμβούλιο του Ιουνίου 2015 επισημαίνεται ότι η συνδρομή που προσφέρει η ΕΕ και οι πολιτικές που αναπτύσσει θα πρέπει να αξιοποιηθούν με βάση την αρχή των «αναλογικών κερδών» («more for more»), έτσι ώστε να δημιουργηθούν τα απαραίτητα κίνητρα τόσο για τη σύναψη νέων συμφωνιών όσο και για την εφαρμογή αυτών που έχουν ήδη υπογραφεί (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015).

Στα συμπεράσματα του Συμβουλίου της Σεβίλλης το 2002 προβλέπονταν η ενσωμάτωση στις μελλοντικές συμφωνίες οποιουδήποτε είδους που θα συνάπτει η ΕΕ με τρίτες χώρες μιας ρήτρας επανεισδοχής σε περίπτωση παράνομης μετανάστευσης (Συμβούλιο της ΕΕ, Σεβίλλη, 2002). Προχωρώντας ένα βήμα παραπέρα, στο Συμβούλιο του Ιουνίου 2015 διατυπώθηκε ο στόχος να χρησιμοποιηθούν σαν κίνητρα για τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής και οι δεσμεύσεις που περιλαμβάνονται στις εμπορικές συμφωνίες σχετικά με την προσωρινή παρουσία προσώπων για παροχή υπηρεσιών (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015). Γενικά, θεωρήθηκε απαραίτητη η ενεργοποίηση κάθε εργαλείου για την προώθηση της επανεισδοχής παράτυπων μεταναστών στις χώρες καταγωγής και διέλευσης, με τα κράτη μέλη να καλούνται να εφαρμόσουν πλήρως την οδηγία για την επιστροφή, αξιοποιώντας στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό όλα τα μέσα που προσφέρει ώστε να εξασφαλίζεται η ταχεία επιστροφή των παράτυπων μεταναστών. Επιπλέον, για την καλύτερη οργάνωση και διαχείριση της διαδικασίας, κάθε απόφαση επιστροφής που εκδίδεται από κάποιο κράτος-μέλος θα καταχωρίζεται στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015).

Συνολικά, οι κάθε είδους πολιτικές επιστροφής, επανεισδοχής και επανένταξης των μεταναστών που δεν δικαιούνται προστασίας εντός των συνόρων της ΕΕ αποτελούν σημαντικό εργαλείο στην προσπάθεια καταπολέμησης του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης. Η ΕΕ προσφέρει αναπτυξιακά εργαλεία για την ενίσχυση της δημιουργίας ικανοτήτων σε τοπικό επίπεδο, ιδίως για τον έλεγχο των συνόρων, το άσυλο, την καταπολέμηση της διακίνησης ανθρώπων και την επανένταξη αυτών που επιστρέφουν (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015).

4.6. Μετεγκατάσταση

Η μετεγκατάσταση αφορά την μετακίνηση ατόμων που δικαιούνται προστασίας σε διαφορετική περιοχή εντός των ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στόχος είναι να μειωθεί η πίεση στις χώρες πρώτης γραμμής, να εξασφαλιστεί ότι οι μετανάστες θα λάβουν την πρέπουσα φροντίδα και να αναδειχθεί έμπρακτα η αλληλεγγύη των κρατών μελών που βρίσκονται γεωγραφικά στο εσωτερικό της Ένωσης προς τα κράτη μέλη που διαθέτουν εξωτερικά σύνορα.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε τον Μάρτιο του 2015 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015) την προσωρινή και κατ' εξαίρεση μεταφορά από την Ιταλία και την Ελλάδα, που είναι τα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής, σε άλλα κράτη μέλη, εντός δύο ετών, 40.000 προσώπων τα οποία έχουν σαφώς ανάγκη διεθνούς προστασίας, με τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών. Για να προχωρήσει η διαδικασία αυτή θα δημιουργηθούν εγκαταστάσεις υποδοχής και πρώτης υποδοχής στα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής, με την ενεργό υποστήριξη των εμπειρογνομόνων των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, του Frontex και της Ευρωπόλ, ώστε να εξασφαλίζονται η ταχεία ταυτοποίηση, καταχώριση και λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων των μεταναστών («κομβικά σημεία» – «hotspots») ενώ η Επιτροπή θα εκπονήσει, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη υποδοχής, έως τον Ιούλιο του 2015 οδικό χάρτη σχετικά με τις νομικές, οικονομικές και επιχειρησιακές πτυχές αυτών των εγκαταστάσεων. Τα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής θα λάβουν άμεσα αυξημένη οικονομική βοήθεια για την ελάφρυνση του κόστους παραλαβής και επεξεργασίας των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας.

4.7. Ενίσχυση κρατών-μελών που αντιμετωπίζουν τη μεγαλύτερη πίεση

Η πίεση που δέχονται τα κράτη του νότου δυσκολεύουν την υλοποίηση του ΚΕΣΑ και για το λόγο αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζητά επανειλημμένα να καταβληθούν επί πλέον προσπάθειες με σκοπό την έγκριση, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των αντίστοιχων μέσων, αντιμετωπίζοντας όμως το θέμα των εσωτερικών δευτερογενών μετακινήσεων και την ανάγκη για απτή και αποτελεσματική αλληλεγγύη με τα κράτη μέλη που υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις (Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες, 2009) και τα οποία με τη σειρά τους πιέζουν την Ένωση για εξισορρόπηση των πιέσεων.

Τον Ιούνιο του 2011 επισημάνθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ότι πρέπει να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός για την αντιμετώπιση εξαιρετικών περιστάσεων που θέτουν σε κίνδυνο ολόκληρη τη λειτουργία της συνεργασίας Σένγκεν, χωρίς να απειλείται η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Ο μηχανισμός αυτός θα πρέπει να περιλαμβάνει σειρά μέτρων που θα εφαρμόζονται με σταδιακό, διαφοροποιημένο και συντονισμένο τρόπο, προκειμένου να συντρέχει ένα κράτος μέλος που υφίσταται ισχυρή πίεση στα εξωτερικά του σύνορα (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2011).

Παράλληλα αναδείχθηκε η ανάγκη για πραγματική και έμπρακτη αλληλεγγύη προς τα κράτη μέλη που πλήττονται περισσότερο από τις μεταναστευτικές ροές. Η ΕΕ και τα κράτη μέλη δεσμεύθηκαν να εξακολουθήσουν να παρέχουν την απαιτούμενη επιχειρησιακή και οικονομική στήριξη αναλόγως των εξελίξεων. Θα διατίθενται τα κονδύλια και οι τεχνικοί και ανθρώπινοι πόροι που απαιτούνται για να συνεχιστούν και, όπου απαιτείται, να επιταχυνθούν οι δραστηριότητες στήριξης των εν λόγω κρατών μελών (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2011).

Το 2015 με την Ελλάδα και την Ιταλία να βρίσκονται αντιμέτωπες με ένα πολύ μεγάλο μεταναστευτικό ρεύμα, υπό το πρίσμα της επικρατούσας επείγουσας κατάστασης και της δέσμευσής της Ένωσης για την ενίσχυση της αλληλεγγύης και της ευθύνης το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε να αναλάβει πρωτοβουλίες για να βοηθήσει 40.000 ανθρώπους με την προσωρινή και κατ' εξαίρεση μετεγκατάσταση από την Ιταλία και την Ελλάδα, που είναι τα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής, σε άλλα κράτη μέλη, εντός δύο ετών προσώπων τα οποία έχουν σαφώς ανάγκη διεθνούς προστασίας, με τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015).

Επιπλέον η Ένωση δεσμεύθηκε για την άμεση παροχή αυξημένης οικονομικής βοήθειας στα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής, για να συμβάλει στην ελάφρυνση του κόστους παραλαβής και επεξεργασίας των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας, ενώ ο Frontex θα προσφέρει άμεση στήριξη στα κράτη της πρώτης γραμμής για την επιστροφή (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 2015).

Συμπεράσματα

Η προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης να ολοκληρώσει την κοινοτικοποίηση των πολιτικών για τη μετανάστευση, το άσυλο και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, καλείται να αντιμετωπίσει τις έντονες μεταναστευτικές ροές που δέχονται τα κράτη μέλη της Ένωσης. Οι μεταναστευτικές ροές διαμορφώνονται με βάση τις διεθνείς πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις, παγκόσμια αλλά και τοπικά φαινόμενα, πολεμικές συρράξεις και ανθρωπιστικές καταστροφές που αλλάζουν τις συνθήκες ζωής κατοίκων γειτονικών στην Ένωση αλλά και απομακρυσμένων περιοχών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και ξεχωριστά κράτη μέλη της έχουν συμβάλει στην αποσταθεροποίηση γειτονικών περιοχών όπως η Συρία και η Λιβύη και άρα στη δημιουργία μεταναστευτικών ροών εκατομμυρίων ανθρώπων, γεγονός που τονίζει ακόμη περισσότερο την υποχρέωση της Ένωσης να αντιμετωπίσει τις ροές που η ίδια προκάλεσε με σεβασμό στην ανθρώπινη ζωή και στα ανθρώπινα δικαιώματα.

Παράλληλα οι πολιτικές ισορροπίες και οι επιδιώξεις των κρατών μελών σε κάθε χρονική συγκυρία διαμορφώνουν δύο βασικές σχολές σκέψης με την πρώτη να προτάσσει την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών και τα οφέλη της μετανάστευσης σε μια ΕΕ ανοικτή στις μεταναστευτικές ροές, για λόγους πολιτικής φιλοσοφίας, αλλά και οικονομίας (γήρανση πληθυσμού) και τη δεύτερη να επιμένει στην ανάγκη αποτελεσματικής φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, καθώς το μεταναστευτικό κύμα δεν μπορεί να απορροφηθεί και η μη αποτελεσματική διαχείριση του προκαλεί κοινωνικούς και πολιτικούς τριγμούς. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσπαθεί να εξισορροπήσει τις δύο αυτές τάσεις και επηρεάζεται από τους πολιτικούς συσχετισμούς που διαμορφώνονται στις τάξεις του, γεγονός που φαίνεται να καθυστερεί την ολοκλήρωση πολιτικών και δράσεων που διαρκούν πολλά χρόνια έτσι ώστε να συγκεραστούν οι απόψεις και να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα και οι ευαίσθησιες όλων των κρατών. Στα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων επαναλαμβάνονται πολλές φορές οι ίδιες προτροπές και διαπιστώσεις καταδεικνύοντας την αποτυχία ολοκλήρωσης των πολιτικών που αποφασίζονται αλλά και αποτυχία αντιμετώπισης συνολικά του μεταναστευτικού ζητήματος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ), του οποίου η προετοιμασία εκκίνησε το 1999 και ακόμα αναμένεται η ολοκλήρωση της εφαρμογής του.

Τα κράτη που διαθέτουν εξωτερικά σύνορα, ιδίως προς το Νότο, δέχονται την εντονότερη πίεση η οποία σε συνδυασμό με τις προβλέψεις του κανονισμού Δουβλίνο II για αίτηση ασύλου στην χώρα πρώτης υποδοχής δημιουργεί μια ασφυκτική κατάσταση. Η κατάσταση αυτή αναγνωρίζεται και γίνονται προσπάθειες αντιμετώπισης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, προτάσσοντας την αλληλεγγύη μεταξύ των εταίρων, την αναλογικότητα στην κατανομή των βαρών και τη συνευθύνη για την προστασία των κοινών εξωτερικών συνόρων. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την:

- Εμβάθυνση της Κοινής Πολιτικής Ασύλου με πρακτική εφαρμογή της θεμελιώδους αρχής της αλληλεγγύης και, κατ' επέκταση, την δίκαιη κατανομή των βαρών και τη δημιουργία ενός Μονίμου Μηχανισμού κατανομής ατόμων που ζητούν άσυλο μεταξύ των Κ-Μ, ο οποίος θα στηρίζεται στην ποσόστωση, βάσει του πληθυσμού της χώρας και με κριτήριο τη δυνατότητα ενσωμάτωσης μεταναστών, το ΑΕΠ, την έκταση και τον πληθυσμό.
- Αύξηση της ευρωπαϊκής οικονομικής συμμετοχής στα αυξημένα βάρη που φέρουν οι άμεσα επηρεαζόμενες χώρες, ιδιαίτερα του Νότου (Ελλάδα, Μάλτα, Κύπρος και Ιταλία).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνωρίζει πως τόσο η μετανάστευση σαν φαινόμενο όσο και η διαδικασία χορήγησης ασύλου είναι διεθνή ζητήματα που απαιτούν τη συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων μερών. Έτσι, πέρα από τις πολιτικές που αναπτύσσει η Ευρωπαϊκή Ένωση για την εσωτερική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και την επιτήρηση των συνόρων της, σημαντικότατο ρόλο παίζει η ανάπτυξη συνεργασιών τόσο με τις χώρες από τις οποίες προέρχονται οι μεγάλες μεταναστευτικές ροές όσο και με αυτές από τις οποίες διέρχονται οι μετανάστες πριν φτάσουν στα σύνορα της Ένωσης. Οι συνεργασίες αυτές αναπτύσσονται σε κάποιες περιπτώσεις με βάση τις τρέχουσες εξελίξεις σε μια σειρά θεμάτων (άσυλο, επανεισδοχές, διαχείριση μεικτών μεταναστευτικών ροών, νόμιμη μετανάστευση, σύνορα) στην βάση της αρχής της αιρεσιμότητας (θετικής αιρεσιμότητας “more for more”) και συνδέουν με τη χρηματοδοτική βοήθεια προς τις τρίτες χώρες με την πρόοδο της συνεργασίας τους στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και στις επιστροφές.

Τέλος πρέπει να τονιστεί η αντίφαση των ενεργειών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου από τη μία πλευρά για την προστασία των εξωτερικών συνόρων της

Ένωσης και την αποτροπή της παράτυπης μετανάστευσης και από την άλλη για την προστασία της ζωής των μεταναστών που επιχειρούν να προσεγγίσουν τα κράτη της Ένωσης. Η διαχρονική ενίσχυση του Frontex και η ανάπτυξη του EUROSUR σε συνδυασμό με την ανυπαρξία νόμιμων οδών μετανάστευσης οδηγούν τους μετανάστες σε όλο και πιο επικίνδυνες διαδρομές προκειμένου να προσεγγίσουν τα ευρωπαϊκά κράτη με ολέθρια αποτελέσματα και με απώλειες χιλιάδων ανθρώπινων ζώων στα σύνορα της Ένωσης. Παράλληλα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διακηρύττει πως η αποφυγή απώλειας ανθρώπινων ζώων, ιδίως μετά το τραγικό ναυάγιο στη Λαμπεντούζα είναι βασικός στόχος και δέσμευση του.

Αναφορές

- EUEA*. (2015). European Union Naval Force - Mediterranean: http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/eunavfor_med_factsheet_en.pdf [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]
- EU-LISA*. (2015). <http://www.eulisa.europa.eu/AboutUs/WhoWeAre/Pages/default.aspx> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]
- EUR-Lex*. (2007). Ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας και εταιρικής σχέσης (2007-2013): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:r17101> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]
- EUR-Lex*. (2008). Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Σχέδιο πολιτικής για το άσυλο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0360&from=EN> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]
- EUR-Lex*. (2008). European external border surveillance system (EUROSUR): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:114579> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]
- EUR-Lex*. (2009). Ο χώρος και η συνεργασία Σένγκεν: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:133020> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]
- EUR-Lex*. (2009). Europol: Ευρωπαϊκή αστυνομική υπηρεσία (μέχρι 31.12.2009): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:114005b> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]
- EUR-Lex*. (2009). Απόφαση για τη σύσταση της Eurojust: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:133188> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]
- EUR-Lex*. (2010). Σύστημα πληροφόρησης Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) – κανονισμός πρώην πρώτου πυλώνα: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:114544> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]
- EUR-Lex*. (2010). Σύστημα «Eurodac»: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:133081> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]
- EUR-Lex*. (2011). Immigration liaison officers' network: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:114511> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]

EUR-Lex. (2014). Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και άσυλο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:jl0038> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]

EUR-Lex. (2014). Κανονισμός VIS: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l14517> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]

EUR-Lex. (2014). Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:jl0022> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]

EUR-LEX. (2014). Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα της ΕΕ: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l33216> [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]

Proasyl. (2013). http://www.proasyl.de/en/press/press/news/pro_asyl_releases_new_report_pushed_back/ [Ανάκτηση 2 Αυγούστου 2015]

UNHCR. (2013). *Ύπατη Αρμοστεία Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.* <http://www.unhcr.gr/nea/artikel/a8cd8cbd8de531ff07da8c072dded6b8/i-ypati-armosteia-z-1.html> [Ανάκτηση 5 Αυγούστου 2015]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2015). *European Migration Network Annual Report on Immigration and Asylum 2014 - Statistic Annex.* European Migration Network.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2015). *European Migration Network Annual Report on Immigration and Asylum 2014.* European Migration Network.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2015). Μεταναστευτική Πολιτική: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html [Ανάκτηση 5 Αυγούστου 2015]

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες. (2015). *Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 25-26 Ιουνίου 2015, Συμπεράσματα.*

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες. (2015). *Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 19-20 Μαρτίου 2015, Συμπεράσματα.*

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες. (2014). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 26/27 Ιουνίου 2014, Συμπεράσματα.*

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες. (2013). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 19/20 Δεκεμβρίου 2013, Συμπεράσματα.*

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες. (2013). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 24/25 Οκτωβρίου 2013, Συμπεράσματα.*

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες. (2012). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 28/29 Ιουνίου 2012, Συμπεράσματα.*

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες. (2011). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 23/24 Ιουνίου 2011, Συμπεράσματα.*

Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες. (2009). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 10/11 Δεκεμβρίου 2009, Συμπεράσματα.*

Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες. (2009). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών, 29/30 Οκτωβρίου 2009, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες. (2009). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 18-19 Ιουνίου 2009, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες. (2008). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 15-16 Οκτωβρίου 2008, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες. (2008). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών, 19-20 Ιουνίου 2008, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες. (2007). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών, 14 Δεκεμβρίου 2007, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες. (2007). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών, 21/22 Ιουνίου 2007, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες. (2006). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 14/15 Δεκεμβρίου 2006, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες. (2005). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 15/16 Δεκεμβρίου 2005.*

Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες. (2005). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 15/16 Δεκεμβρίου 2005, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Συμβούλιο της ΕΕ - Πρόγραμμα Χάγης, Βρυξέλλες. (2004). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών, 4-5 Νοεμβρίου 2004, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Συμβούλιο της ΕΕ, Βρυξέλλες. (2003). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 16-17 Οκτωβρίου 2003, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Συμβούλιο της ΕΕ, Θεσσαλονίκη. (2003). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, 19-20 Ιουνίου 2003, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

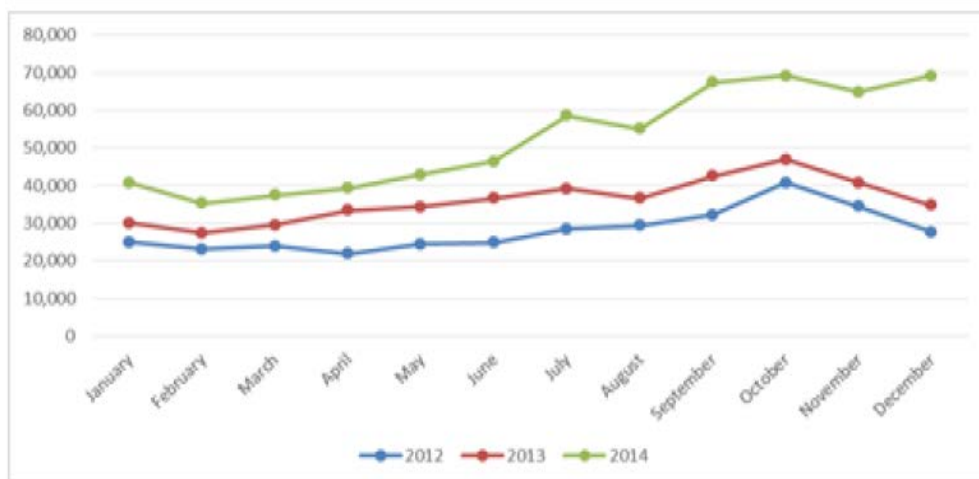
Συμβούλιο της ΕΕ, Σεβίλλη. (2002). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, 21-22 Ιουνίου 2002, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Λάακεν. (2001). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, 14-15 Δεκεμβρίου 2001, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Τάμπερε. (1999). *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 15-16 Οκτωβρίου 1999, Συμπεράσματα της Προεδρίας.*

Παράρτημα Ι: Πρόσφατα στατιστικά μεταναστευτικών ροών

Οι συνθήκες πολιτικής αστάθειας και η συνεχιζόμενη κρίση στις περιοχές ου γειτονεύουν με την Ευρωπαϊκή Ένωση είχαν σαν αποτέλεσμα μια έντονη αύξηση των μεταναστευτικών ροών και των συνεπακόλουθων αιτήσεων ασύλου που καταγράφηκαν από το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου κατά τα τελευταία χρόνια. Μόνο κατά το 2014 το Σύστημα κατέγραψε 626.710 αιτήματα, παρουσιάζοντας αύξηση 30% σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά. Οι περισσότερες αιτήσεις χορήγησης ασύλου κατατέθηκαν από πολίτες της Συρίας (19% για το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης), ενώ ακολουθούν οι πολίτες του Αφγανιστάν (7%) και του Κοσσόβου (6%).



Σχήμα 1: Πλήθος αιτημάτων ασύλου κατά τα έτη 2012-2014 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015)

Μέσα στο 2014 απαγορεύτηκε η είσοδος από τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε περίπου 260.000 πολίτες τρίτων χωρών, ενώ 547.335 βρέθηκαν να έχουν εισέλθει παράνομα σε ευρωπαϊκό έδαφος. Η άρνηση εισόδου εμφανίζεται εντονότερα στην Ισπανία (66% του ευρωπαϊκού συνόλου) και ακολουθούν η Πολωνία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ουγγαρία. Ο μεγαλύτερος αριθμός παρανόμων μεταναστών εντοπίστηκε στη Γερμανία (23%), τη Γαλλία (17,61%) και την Ελλάδα (13,46%).

Πίνακας 2: Αριθμός αιτούντων άσυλο στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου και οι χώρες καταγωγής των μεγαλύτερων ομάδων για το έτος 2014 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015)

	Αριθμός αιτούντων	Πρώτη πληθυσμιακή ομάδα		%	Δεύτερη πληθυσμιακή ομάδα		%	Τρίτη πληθυσμιακή ομάδα		%
EU-28	626.710	Συρία	122.115	19%	Αφγανιστάν	41.370	7%	Κόσσοβο	37.895	6%
AT	28.065	Συρία	7.730	28%	Αφγανιστάν	5.075	18%	Ρωσική Συνομοσπονδία	1.995	7%
BE	22.850	Συρία	2.705	12%	Αφγανιστάν	2.330	10%	Ρωσική Συνομοσπονδία	1.850	8%
BG	11.080	Συρία	6.245	56%	Αφγανιστάν	2.965	27%	Ιράκ	610	6%
CY	1.745	Συρία	995	57%	Ουκρανία	95	5%	Αίγυπτος	85	5%
CZ	1.155	Ουκρανία	515	45%	Συρία	110	10%	Βιετνάμ	65	6%
DE	202.815	Συρία	41.100	20%	Σερβία	27.145	13%	Ερυθραία	13.255	7%
DK	14.715	Συρία	7.210	49%	Ερυθραία	2.275	15%	Χωρίς υπηκοότητα	1.140	8%
EE	155	Ουκρανία	60	39%	Σουδάν	20	13%	Ρωσία	20	13%
EL	9.435	Αφγανιστάν	1.710	18%	Πακιστάν	1.620	17%	Συρία	785	8%
ES	5.615	Συρία	1.510	27%	Ουκρανία	895	16%	Μάλι	595	11%
FI	3.625	Ιράκ	820	23%	Σομαλία	410	11%	Ουκρανία	300	8%
FR	64.310	Δημοκρατία του Κονγκό	5.470	9%	Ρωσία	4.205	7%	Μπαγκλαντές	3.800	6%
HR	450	Αλγερία	75	17%	Συρία	65	14%	Πακιστάν	25	6%
HU	42.775	Κόσσοβο	21.455	50%	Αφγανιστάν	8.795	21%	Συρία	6.855	16%
IE	1.450	Πακιστάν	290	20%	Νιγηρία	140	10%	Αλβανία Μπαγκλαντές	100 100	7% 7%
IT	64.625	Νιγηρία	10.135	16%	Μάλι	9.790	15%	Γκάμπια	8.575	13%
LT	440	Γεωργία	115	26%	Αφγανιστάν	85	19%	Ουκρανία	70	16%
LU	1.150	Βοσνία-Ερζεγοβίνη	170	15%	Μαυροβούνιο	145	13%	Κόσσοβο	140	12%
LV	375	Γεωργία	175	47%	Ουκρανία	75	20%	Συρία	35	9%
MT	1.350	Λιβύη	420	31%	Συρία	305	23%	Σομαλία	130	10%
NL	24.535	Συρία	8.790	36%	Ερυθραία	3.910	16%	Χωρίς υπηκοότητα	2.720	11%
PL	8.025	Ρωσία	4.000	50%	Ουκρανία	2.275	28%	Γεωργία	720	9%
PT	445	Ουκρανία	155	35%	Πακιστάν	25	6%	Σιέρα Λεόνε	25	6%
RO	1.545	Συρία	615	40%	Αφγανιστάν	280	18%	Ιράκ	210	14%
SE	81.325	Συρία	30.750	38%	Ερυθραία	11.530	14%	Χωρίς υπηκοότητα	7.820	10%
SI	385	Συρία	90	23%	Αφγανιστάν	75	19%	Πακιστάν	25	6%
SK	330	Αφγανιστάν	95	29%	Συρία	40	12%	Βιετνάμ	25	8%
UK	31.945	Πακιστάν	3.990	12%	Ερυθραία	3.280	10%	Ιράν	2.500	8%
NO	11.480	Ερυθραία	2.880	25%	Συρία	2.000	17%	Σομαλία	835	7%

Πίνακας 3: Πρώτου βαθμού αποφάσεις σχετικά με αιτήματα απονομής ασύλου για το έτος 2014 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015)

	Σύνολο αποφάσεων	Απονομή ασύλου	Σύμβαση Γενεύης	Εκ των οποίων Subsidiary protection	Ανθρωπιστικοί λόγοι	Απόρριψη αιτήματος
EU-28	358.950	161.020	89.720	55.785	15.515	197.930
AT	:	:	:	:	:	:
BE1	20.410	8.055	6.470	1.585	0	12.355
BG	7.435	7.000	5.165	1.840	:	430
CY	1.305	995	55	940	0	310
CZ	1.005	375	75	285	15	630
DE	97.415	40.560	33.310	5.175	2.075	56.855
DK	8.090	5.480	3.765	1.625	90	2.610
EE	55	20	20	0	0	35
EL	13.310	1.970	1.270	590	115	11.335
ES	3.620	1.585	385	1.200	0	2.035
FI	3.285	2.210	490	475	300	1.080
FR	68.500	14.815	11.980	2.835	:	53.685
HR	235	25	15	10	:	210
HU	5.445	510	240	250	20	4.935
IE	1.060	400	130	270	:	660
IT	35.180	20.580	3.640	7.625	9.315	14.600
LT	185	70	15	55	0	110
LU	885	120	105	15	:	765
LV	95	25	5	20	:	70
MT	1.735	1.260	190	900	165	475
NL	18.810	12.550	2.485	9.290	775	6.260
PL	2.700	720	260	165	295	1.980
PT	155	40	20	20	:	115
RO	1.585	740	370	370	0	845
SE	40.015	30.650	10.245	19.095	1.310	9.365
SI	95	45	30	10	:	50
SK	280	170	0	95	75	110
UK	26.055	10.050	8.990	110	955	16.000
NO	7.680	4.910	3.590	1.140	180	2.770

Η επανεγκατάσταση (resettlement) αναφέρεται στην μεταφορά, μετά από αίτημα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες με βάση την ανάγκη τους για διεθνή προστασία, πολιτών τρίτων χωρών ή χωρίς υπηκοότητα σε κάποιο κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου τους επιτρέπεται να παραμείνουν με κάποιο καθεστώς πρόσφυγα που προβλέπεται από το Άρθρο 2d της Οδηγίας 2011/95/EU ή άλλο καθεστώς που τους παρέχει αντίστοιχα δικαιώματα. Η μεταφορά (relocation) αναφέρεται στη μεταφορά προσώπων που διαθέτουν το καθεστώς που ορίζεται από τη Συνθήκη της Γενεύης του 1951 ή την subsidiary protection που ορίζεται με την Οδηγία 2011/95/EU από ένα κράτος-μέλος σε ένα άλλο όπου απολαμβάνουν παρόμοιας προστασίας και ατόμων που έχουν καταθέσει αίτηση παροχής ασύλου σε ένα άλλο κράτος μέλος που θα εξετάσει την αίτησή τους. Μέσα στο 2014 έγιναν αρκετές τέτοιες μετακινήσεις ατόμων, μέσα στα όρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πάνω από τις μισές χώρες εφαρμόζουν τα γενικά κοινοτικά σχέδια μετακινήσεων, ενώ κάποιες χώρες αναπτύσσουν και αντίστοιχα εθνικά σχέδια (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

Πίνακας 4: Πλήθος ατόμων που επανεγκαταστάθηκαν το έτος 2014 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015)

	Σύνολο	Γυναίκες	Άνδρες
EU-28	6,380	3,325	3,055
AT	390	185	205
BE	35	20	10
BG	0	0	0
CY	0	0	0
CZ2	0	0	0
DE	280	135	145
DK	345	165	175
EE	0	0	0
EL	0	0	0
ES	125	50	75
FI	1,090	600	485
FR	450	230	220
HR	0	0	0
HU	10	5	5
IE	95	50	45
IT	0	0	0
LT	0	0	0
LU	30	10	15
LV	0	0	0
MT	0	0	0
NL	790	405	390
PL	0	0	0
PT	15	10	5
RO	40	20	20
SE	2,045	1,095	950
SI	0	0	0

SK	0	0	0
UK	645	340	305
NO	1,285	660	625

Παράρτημα II: Θεσμοί και όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την υποστήριξη της Μεταναστευτικής Πολιτικής

Γενικοί Θεσμοί

European Police Office (Europol) - Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (Ευρωπόλ): Έχει ως στόχο να βελτιώσει την αστυνομική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της παράνομης διακίνησης και άλλων σοβαρών μορφών διεθνούς οργανωμένης εγκληματικότητας. Τα κράτη μέλη δημιουργούν εθνικές μονάδες που αποτελούν τον σύνδεσμο μεταξύ της Ευρωπόλ και των αρμοδίων εθνικών υπηρεσιών για την καταπολέμηση του εγκλήματος. Ιδρύθηκε με την Πράξη του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου 1995, για την κατάρτιση σύμβασης για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Σύμβαση Ευρωπόλ) που τροποποιήθηκε με την Απόφαση του Συμβουλίου της 6ης Δεκεμβρίου 2001 για την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπόλ και στις σοβαρές μορφές διεθνούς εγκληματικότητας του παραρτήματος της σύμβασης Ευρωπόλ. (EUR-Lex, 2009).

Eurojust: Όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αρμόδιο για τις έρευνες και διώξεις σχετικά με το σοβαρό έγκλημα που θίγει τουλάχιστον δύο κράτη μέλη. Ρόλος της είναι η προώθηση του συντονισμού μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών και η διευκόλυνση της δικαστικής συνεργασίας τους. Η Eurojust θα κληθεί επίσης να διαδραματίσει ουσιαστικό ρόλο όσον αφορά την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Ιδρύθηκε με την Απόφαση 2002/187/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 28ης Φεβρουαρίου 2002, σχετικά με τη σύσταση της Eurojust προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση των σοβαρών μορφών εγκλήματος (EUR-Lex, 2009).

European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) - Ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας και εταιρικής σχέσης (2007-2013) (ΕΜΓΕΣ): Αποτελεί το χρηματοδοτικό μέσο της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας (ΕΠΓ), απευθύνεται στις χώρες εταίρους της ΕΠΓ, καθώς επίσης και στη Ρωσία, και παρέχει συγχρηματοδότηση στις διαδικασίες ενίσχυσης της διακυβέρνησης και της δίκαιης κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης. Επίσης υποστηρίζει τη διασυνοριακή και

περιφερειακή συνεργασία, καθώς και τη σταδιακή οικονομική ολοκλήρωση μεταξύ των δικαιούχων χωρών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δημιουργήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Οκτωβρίου 2006 για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης (EUR-Lex, 2007).

Θεσμοί για το Άσυλο

Common European Asylum System (CEAS) - Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ): Οι εργασίες για τη δημιουργία του ξεκίνησαν αμέσως μόλις τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη του Άμστερνταμ, το Μάιο του 1999, με βάση τις κατευθύνσεις που δόθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε. Κατά την πρώτη φάση του ΚΕΣΑ (1999-2005), ο στόχος ήταν η εναρμόνιση των νομικών πλαισίων των κρατών μελών βάσει κοινών ελάχιστων προτύπων. Το πρόγραμμα της Χάγης έχει θέσει ως στόχους για τη δεύτερη φάση του ΚΕΣΑ την καθιέρωση κοινής διαδικασίας ασύλου και ενός ομοιόμορφου καθεστώτος για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται άσυλο ή επικουρική προστασία, καθώς και την ενίσχυση της έμπρακτης συνεργασίας μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών ασύλου και των φορέων της εξωτερικής διάστασης του ασύλου (EUR-Lex, 2008).

European Pact on Immigration and Asylum - Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο: Το Σύμφωνο προτίθεται να αποτελέσει τη βάση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μετανάστευση και το άσυλο, σε πνεύμα αμοιβαίας ευθύνης και αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών και μιας ανανεωμένης σύμπραξης με τρίτες χώρες. Συντάχθηκε στις 24 Σεπτεμβρίου 2008 (EUR-Lex, 2014).

European Asylum Support Office (EASO) - Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΥΥΑ): Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που λειτουργεί από το 2011 με στόχο να ενισχύει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών σε θέματα ασύλου, να υποστηρίζει τα κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα ασύλου και υποδοχής υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις και να βελτιώνει την εφαρμογή του κοινού

ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ). Δημιουργήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Μαΐου 2010 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EUR-Lex, 2014).

Συστήματα Τεχνολογικής Υποστήριξης

European Agency for the operational management of large scale IT systems in the area of freedom, security and justice (eu-LISA) - Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης: Θεσμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την παροχή μακροπρόθεσμων λύσεων για τη λειτουργική διαχείριση συστημάτων Πληροφορίας και Επικοινωνιών μεγάλης κλίμακας που αποτελούν βασικά εργαλεία στην εφαρμογή των πολιτικών ασύλου, ελέγχου συνόρων και μετανάστευσης της Ένωσης. Ο Οργανισμός διαχειρίζεται αυτή τη στιγμή τα συστήματα Eurodac, VIS και SIS II. Έχει έδρα στο Ταλίν της Εσθονίας και επιχειρησιακό κέντρο στο Στρασβούργο της Γαλλίας. Δημιουργήθηκε το 2011 με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 (EU-LISA, 2015).

Schengen Information System (SIS) - Σύστημα πληροφόρησης Σένγκεν (SIS): Σύστημα πληροφοριών που εκπονήθηκε στο πλαίσιο του μηχανισμού Σένγκεν και καθιστά δυνατό τον έλεγχο των εθνικών συνόρων παρέχοντας τη δυνατότητα στις δικαστικές αρχές να αποκτούν πληροφορίες σχετικά με πρόσωπα ή αντικείμενα. Τα κράτη μέλη τροφοδοτούν το σύστημα με πληροφορίες μέσω εθνικών δικτύων (N-SIS) που είναι συνδεδεμένα με ένα κεντρικό σύστημα (C-SIS). Αυτό το σύστημα πληροφοριών έρχεται να συμπληρώσει ένα δίκτυο γνωστό ως SIRENE (αίτηση συμπληρωματικών πληροφοριών για εθνικές καταχωρήσεις), το οποίο είναι η ανθρώπινη διεπαφή του SIS (EUR-Lex, 2009).

Second generation Schengen Information System (SIS II) - Σύστημα πληροφόρησης Σένγκεν δεύτερης γενιάς: θα αποτελεί σύστημα πληροφοριών ευρείας κλίμακας που περιέχει καταχωρίσεις προσώπων και αντικειμένων. Θα χρησιμοποιείται από συνοριακούς φύλακες, τελωνειακούς υπαλλήλους, αρχές

θεωρήσεων και επιβολής του νόμου σε ολόκληρο το χώρο Σένγκεν, με σκοπό την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας. Ο κανονισμός SIS II καθορίζει τις τεχνικές πτυχές και τη λειτουργία του SIS II, τις προϋποθέσεις εισαγωγής καταχωρίσεων με σκοπό την άρνηση εισόδου ή διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών, την επεξεργασία δεδομένων σχετικά με τις καταχωρίσεις, καθώς και τους όρους πρόσβασης στα δεδομένα και την προστασία τους. Συνιστά τη νομοθετική βάση η οποία διέπει τη λειτουργία του SIS II όσον αφορά τα θέματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του τίτλου IV της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (πρώην πρώτος πυλώνας). Το Σύστημα δημιουργήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) (EUR-Lex, 2010).

"Eurodac" system - Σύστημα «Eurodac»: Σύστημα σύγκρισης δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο και ορισμένων κατηγοριών παράνομων μεταναστών. Θα διευκολύνει την εφαρμογή του κανονισμού «Δουβλίνο II», ο οποίος παρέχει τη δυνατότητα προσδιορισμού της χώρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) που είναι αρμόδια για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου. Συστάθηκε με τον Κανονισμό αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2000 (EUR-Lex, 2010).

Visa Information System (VIS) - Σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις: Ο κανονισμός VIS καθορίζει το αντικείμενο και τις λειτουργικές δυνατότητες καθώς και τις ευθύνες του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS). Προβλέπει τους όρους και τις διαδικασίες ανταλλαγής στοιχείων μεταξύ των χωρών και συνδεδεμένων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που εφαρμόζουν την κοινή πολιτική για τις θεωρήσεις. Συνεπώς, διευκολύνονται η εξέταση των αιτήσεων για θεωρήσεις μικρής διάρκειας και των αποφάσεων παράτασης, ανάκλησης ή ακύρωσης θεωρήσεων καθώς και οι έλεγχοι των θεωρήσεων και η επαλήθευση και ο προσδιορισμός της ταυτότητας των ατόμων που ζητούν και κατέχουν θεωρήσεις. Συστάθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9ης Ιουλίου 2008 για το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) και την ανταλλαγή στοιχείων μεταξύ των κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (κανονισμός VIS) (EUR-Lex, 2014).

European external border surveillance system (EUROSUR) - Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων: Σύστημα σχεδιασμένο να υποστηρίζει τα κράτη μέλη στην προσπάθειά τους να μειώσουν τον αριθμό των παράνομων μεταναστών που εισέρχονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση βελτιώνοντας την χωρική επίγνωση στα εξωτερικά σύνορα και αυξάνοντας την ικανότητα αντίδρασης των κρατικών αρχών πληροφόρησης και ελέγχου συνόρων. Δημιουργήθηκε με την Ενημέρωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 13^{ης} Φεβρουαρίου 2008 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών COM(2008) 68 (EUR-Lex, 2008).

Στρατιωτικοί Θεσμοί

European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the EU (Frontex) - Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα της ΕΕ: Ξεκίνησε να λειτουργεί το 2005 με στόχο τη βελτίωση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και στην ενίσχυση της συνεργασίας ανάμεσα στις εθνικές συνοριακές αρχές. Εδρεύει στη Βαρσοβία της Πολωνίας. Το 2011, έπειτα από αξιολόγηση του έργου του Frontex, αλλά και προσκλήσεις για την ενδυνάμωση του ρόλου και της επιχειρησιακής της ικανότητας αναφορικά με τον αγώνα κατά της λαθρομετανάστευσης από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (διατυπωμένες, μεταξύ άλλων, στο ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο που εγκρίθηκε το 2008, και στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης που εγκρίθηκε το 2009), η αρχική πράξη σύστασης της Frontex τροποποιήθηκε, βελτιώνοντας κατά τον τρόπο αυτόν τις προοπτικές του οργανισμού για την ενίσχυση της συνεργασίας. Ιδρύθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα που τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (EUR-LEX, 2014).

Immigration liaison officers' network - Δίκτυο Αξιωματικών Συνδέσμων Μετανάστευσης: Πρόκειται για δίκτυο εκπροσώπων των κρατών μελών που είναι

τοποθετημένοι σε τρίτες χώρες για να διευκολύνουν τα μέτρα που λαμβάνονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Το Δίκτυο δημιουργήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 377/2004 της 19^{ης} Φεβρουαρίου 2004 (EUR-Lex, 2011).

European Union Naval Force MED (EU NAVFOR MED): Ναυτική στρατιωτική επιχείρηση, τμήμα της ολικής αντιμετώπισης της μετανάστευσης από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ξεκίνησε στις 22 Ιουνίου 2015 με στόχο την πραγματοποίηση συστηματικής προσπάθειας για την ταυτοποίηση, σύλληψη και καταστροφή πλοίων και γενικά μέσων που χρησιμοποιούνται από διακινητές μεταναστών ή μέλη δικτύων εμπορίας ανθρώπων ώστε να καταπολεμηθεί το φαινόμενο απώλειας ανθρώπινων ζώων στη Μεσόγειο. Η επιχείρηση βασίζεται στην Απόφαση 2015/778 του Συμβουλίου της 18^{ης} Μαΐου 2015 (EUEA, 2015)

Παράρτημα III: Συνοπτική παρακολούθηση της εξέλιξης της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων

Λάακεν, 14-15 Δεκεμβρίου 2001

Το 2001 στο Λάακεν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαιώνει την προσήλωσή του στις πολιτικές κατευθύνσεις και τους στόχους που ορίστηκαν στο Συμβούλιο του Τάμπερε και τονίζει την ανάγκη υιοθέτησης μιας γνήσιας κοινής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση. Το κείμενο των συμπερασμάτων επισημαίνει την καθυστέρηση ουσιαστικής προόδου και επίτευξης συγκεκριμένων στόχων, παρά την καθιέρωση θεσμών όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες, ο Κανονισμός Eurodac και η Οδηγία περί προσωρινής προστασίας και αποτυπώνει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την υιοθέτηση, βάσει των συμπερασμάτων του Τάμπερε, της κοινής πολιτικής στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης.

Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν την ενσωμάτωση της πολιτικής των μεταναστευτικών ροών στην εξωτερική πολιτική της Ένωσης, την ανάπτυξη συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών για το άσυλο, τη θέσπιση κοινών κανόνων στη διαδικασία ασύλου και την κατάρτιση προγραμμάτων για την καταπολέμηση των διακρίσεων και του ρατσισμού. Τονίζεται επίσης η ανάγκη για αποτελεσματικότερο έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, για την καταπολέμηση τόσο των παράνομων μεταναστευτικών ροών όσο και της εμπορίας ανθρώπων και τις τρομοκρατίας, και ζητείται από τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα για τη δημιουργία κοινού συστήματος αναγνώρισης θεωρήσεων και να εξετάσουν τη δυνατότητα σύστασης κοινών προξενικών γραφείων.

Σεβίλλη, 21-22 Ιουνίου 2002

Το 2002 στη Σεβίλλη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διατυπώνει και πάλι την αποφασιστικότητά του για πλήρη εφαρμογή του προγράμματος του Τάμπερε για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Επισημαίνεται ότι τα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης είναι διακριτά αλλά στενά συνδεδεμένα μεταξύ τους και διατυπώνεται με έντονο τρόπο η

ανάγκη η όλη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών να γίνεται στα πλαίσια της τήρησης του δικαίου και σε συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσής των μεταναστών. Η σημασία των θεμάτων μετανάστευσης καθίσταται από το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί τις προσεχείς Προεδρίες να τους δίνουν προνομιακή θέση στα χρονοδιαγράμματα εργασιών τους. Τα μέτρα της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής ορίζεται ότι πρέπει να ισορροπούν μεταξύ της πολιτικής ένταξης των νομίμων μεταναστών και της καταπολέμησης της λαθραίας μετανάστευσης και εμπορίας ανθρώπων και να βασίζονται στις αρχές της εισόδου μεταναστών μέσω νόμιμων οδών, με αναγνώριση του θεμιτού επιδιώξης μιας καλύτερης ζωής και της παροχής προστασίας στους πρόσφυγες, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, με φροντίδα για επιστροφή στις χώρες καταγωγής των προσώπων των οποίων η αίτηση ασύλου απορρίπτεται.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάνει αναφορά στα συμπεράσματά του σε συγκεκριμένα μέτρα καταπολέμησης της λαθραίας μετανάστευσης που περιλαμβάνουν την επανεξέταση του καταλόγου των τρίτων χωρών που οι πολίτες τους έχουν υποχρέωση θεώρησης, τη σύσταση κοινού συστήματος αναγνώρισης θεωρήσεων, την επίτευξη σύναψης συμφωνιών επανεισδοχής, την έγκριση προγραμμάτων επαναπατρισμού, με βάση την Πράσινη Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και την τυπική έκδοση των αποφάσεων της πλαισίων για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου για την καταστολή υποβοήθησης παράνομης εισόδου και της οδηγίας για τον ορισμό αυτής.

Επιπλέον, διατυπώνεται η θέληση σταδιακής θέσπισης εκτεταμένης και ολοκληρωμένης προστασίας των εξωτερικών συνόρων με υλοποίηση από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και τα κράτη μέλη κοινών επιχειρήσεων στα εξωτερικά σύνορα, άμεσης εφαρμογής πιλοτικών σχεδίων ανοιχτής συμμετοχής, δημιουργίας δικτύου αξιωματικών συνδέσμων, κατάρτισης κοινού μοντέλου ανάλυσης κινδύνων, καθορισμού κορμού για την κοινή εκπαίδευση των μεθοριακών φρουρών, κωδικοποίησης του ευρωπαϊκού κανονιστικού πλαισίου στον τομέα των συνόρων και υπολογισμού, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της κατανομής δαπανών μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης σχετικά με την προστασία των εξωτερικών συνόρων.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επισημαίνει επίσης την ανάγκη ενσωμάτωσης της μεταναστευτικής πολιτικής στις σχέσεις της Ένωσης με τις τρίτες χώρες, με την εντατικοποίηση της οικονομικής συνεργασίας, την ανάπτυξη των εμπορικών συναλλαγών, την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας και την πρόληψη των

συγκρούσεων. Ζητείται επίσης έντονα η συμπερίληψη ρήτρας για κοινή διαχείριση μεταναστευτικών ρευμάτων και υποχρεωτική επανεισδοχή στην περίπτωση παράνομης μετανάστευσης σε οποιαδήποτε μελλοντική συμφωνία της Ευρωπαϊκής Ένωσης με οποιαδήποτε χώρα. Η Ένωση διατίθεται να παράσχει τεχνική και οικονομική στήριξη για να επιτευχθούν βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα αποτελέσματα με την προϋπόθεση συστηματικής αποτίμησης της στάσης των τρίτων χωρών και με τη δυνατότητα έγκρισης από το Συμβούλιο μέτρων ή θέσεων αντιμετώπισης της έλλειψης συνεργασίας.

Τέλος, στα συμπεράσματα δηλώνεται η ανάγκη επιτάχυνσης των υπό εξέλιξη νομοθετικών εργασιών για τον καθορισμό κοινής πολιτικής σχετικά με θέματα ασύλου και μετανάστευσης, με έγκριση από το Συμβούλιο του Κανονισμού «Δουβλίνο II» πριν από τον Δεκέμβριο του 2002 και των κανόνων για το καθεστώς προσφύγων, την επανένωση οικογενειών και το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων πριν από τον Ιούνιο του 2003. Η Επιτροπή καλείται να υποβάλει έκθεση για την αποτελεσματικότητα χρηματοδοτικών πόρων για επαναπατρισμό, προστασία εξωτερικών συνόρων και σχέδια ασύλου και μετανάστευσης τρίτων χωρών και σε συνεργασία με το Συμβούλιο έκθεση για την πρακτική εφαρμογή των παρεχόμενων κατευθυντήριων γραμμών.

Θεσσαλονίκη, 19-20 Ιουνίου 2013

Τα συμπεράσματα της Προεδρίας από τη Σύνοδο της Θεσσαλονίκης τον Ιούνιο του 2013 αποτυπώνουν την ύψιστη πολιτική προτεραιότητα που δίνεται στα θέματα μετανάστευσης και τη σαφή ανάγκη για μια πιο συγκροτημένη πολιτική της ΕΕ στα θέματα αυτά. Η πολιτική αυτή θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει καλύτερη συνεργασία με τις τρίτες χώρες για τη διεύρυνση των νόμιμων μεταναστευτικών οδών και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και κινήσεις για την ομαλή ένταξη των νομίμων μεταναστών στις κοινωνίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι βασικές πτυχές της μεταναστευτικής πολιτικής περιλαμβάνουν τη διαμόρφωση κοινής πολιτικής για την παράνομη μετανάστευση, τα εξωτερικά σύνορα, την επιστροφή των παράνομων μεταναστών και τη συνεργασία με τρίτες χώρες. Υπογραμμίζεται η ανάγκη καθορισμού κατευθύνσεων για την ανάπτυξη του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και των κανόνων διαχείρισης των

βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων ώστε να παρέχονται εναρμονισμένες λύσεις για τα έγγραφα των υπηκόων τρίτων χωρών, τα διαβατήρια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα συστήματα πληροφοριών VIS και SIS II, και αναγνωρίζεται η πρόοδος στην ενεργοποίηση του επιχειρησιακού κλάδου της SCIFA. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να εξετάσει εν ευθέτω χρόνω την ανάγκη δημιουργίας νέων θεσμικών μηχανισμών και τονίζει την ανάγκη επίσπευσης της θέσπισης νομικής πράξης για την τυπική σύσταση του δικτύου αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης (ILO) στις τρίτες χώρες πριν το τέλος του 2003.

Στο θέμα της επιστροφής των παρανόμων μεταναστών, τονίζεται πως ενώ η εφαρμογή κοινής πολιτικής για την επιστροφή προσώπων που διαμένουν παράνομα εντός των ορίων της Ένωσης εμπίπτει στην ευθύνη των κρατών μελών, η περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας και η θέσπιση ενός ειδικού χρηματοδοτικού στοιχείου θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας.

Για την εταιρική σχέση με τις τρίτες χώρες αποτυπώνεται η ανάγκη οι όποιες δράσεις να αποτελέσουν τμήμα μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης που θα διαφοροποιείται ανάλογα και με τον επιμέρους εταίρο. Πρωταρχική σημασία έχει η ανάπτυξη μηχανισμού αξιολόγησης των σχέσεων με τις τρίτες χώρες που δεν συνεργάζονται για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, μέσω πληροφοριών από το δίκτυο αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης και μέσω περαιτέρω προξενικής συνεργασίας.

Στο θέμα της χρηματοδότησης και του μηχανισμού κατανομής των βαρών υπογραμμίζεται ότι η αρχή της αλληλεγγύης πρέπει να εδραιωθεί με αυξημένη επιχειρησιακή συνεργασία, πάντα στα οικονομικά πλαίσια της ανάγκης τήρησης δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Σχετικά με την πολιτική ασύλου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τονίζει ξανά την απόφαση υιοθέτησης Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, οπότε καλείται το Συμβούλιο να εξασφαλίσει την έκδοση πρότασης Οδηγίας για το καθεστώς ελάχιστων προδιαγραφών ασύλου, για τη γρήγορη αναγνώριση των ατόμων που χρήζουν προστασίας. Η πολιτική ασύλου περιλαμβάνει και ενέργειες για την προστασία των προσφύγων στον τόπο καταγωγής τους με σύμπραξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις ενδιαφερόμενες χώρες με βάση τις συστάσεις της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.

Τέλος, στο θέμα της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κρίνεται απαραίτητο να χαραχθεί μια

σφαιρική πολιτική ώστε, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Τάμπερε, οι νομίμως διαμένοντες στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπηκόοι τρίτων χωρών να έχουν δικαιώματα και υποχρεώσεις ανάλογα των ευρωπαίων πολιτών για να επιτευχθεί μέσω της ένταξης κοινωνική συνοχή και ευημερία. Η πολιτική ένταξης θα συνεισφέρει στην αντιμετώπιση των νέων δημογραφικών και οικονομικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ένωση, οπότε τονίζεται η ανάγκη διερεύνησης νόμιμων μέσων μετανάστευσης σε συνεργασία με τις τρίτες χώρες. Οι πολιτικές ένταξης αποτελούν αρμοδιότητα των κρατών μελών, αλλά απαιτείται η διαμόρφωση ενός συνεκτικού ενωσιακού πλαισίου που θα τις κατευθύνει με κοινές βασικές αρχές, μέσω της νεοπαγούς ομάδας εθνικών σημείων επαφής για την ένταξη. Το Συμβούλιο καλεί την επιτροπή να υποβάλει σχετική ετήσια έκθεση, ενώ χαιρετίζει και την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης, εξετάζοντας παράλληλα τη δημιουργία στο μέλλον ενός πιο μόνιμου μηχανισμού.

Βρυξέλλες, 16 - 17 Οκτωβρίου 2003

Τον Οκτώβριο του 2003 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποτυπώνει στα συμπεράσματα της συνόδου του την ανάγκη αποτελεσματικότερης διαχείρισης των κοινών συνόρων, ενόψει μάλιστα και της επικείμενης σημαντικής διεύρυνσης με την προσχώρηση 10 νέων κρατών μελών το 2004. Στο κείμενο υπογραμμίζεται η σημασία της πλήρους εφαρμογής του σχεδίου για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και της δημιουργίας του μελλοντικού Εναέριου Συνοριακού Κέντρου και των δύο θαλάσσιων Συνοριακών Κέντρων που θα λειτουργούν σε στενή συνεργασία υπό τον συντονισμό κοινής ομάδας ειδικών. Η ομάδα αυτή θα καθοδηγήσει με την πείρα της και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προκειμένου να υποβάλει πρόταση για τη δημιουργία Οργανισμού Διαχείρισης των Συνόρων.

Για άλλη μια φορά επιβεβαιώνεται η υψηλή πολιτική προτεραιότητα που αποδίδει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο θέμα της μετανάστευσης και η δέσμευση για ισόρροπη προσέγγιση της διακοπής της παράνομης μετανάστευσης και εμπορίας ανθρώπων και της υποδοχής και ένταξης των νομίμων μεταναστών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεσμεύτηκε ακόμα να χρησιμοποιήσει όλα τα ενδεδειγμένα μέσα εξωτερικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με στόχο την εφαρμογή της πολιτικής για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης, καλώντας την Επιτροπή, το

Συμβούλιο και τα κράτη μέλη να προχωρήσουν στη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής και κοινής πολιτικής επιστροφής. Στα πλαίσια αυτά χαιρετίζεται η πρόταση της Επιτροπής για παροχή χρηματοδοτικής υποστήριξης για τον επαναπατρισμό λαθρομεταναστών και μη διακαιουμένων προστασίας, με σεβασμό της αξιοπρέπειάς τους και σημειώνεται με ικανοποίηση η πρόοδος στον τομέα των βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων για την ανάπτυξη των συστημάτων VIS και SIS II.

Το κείμενο των συμπερασμάτων αναγνωρίζει επίσης την αρμοδιότητα κάθε κράτους μέλους να αποφασίζει για τον αριθμό των μεταναστών που γίνονται δεκτοί στο έδαφός του ανάλογα με τη νομοθεσία και την ιδιαίτερη κατάστασή του και καλεί το Συμβούλιο «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις» να καταθέσει προτάσεις Οδηγιών για το άσυλο, σε συμφωνία με τη Σύμβαση της Γενεύης και τις ανθρωπιστικές παραδόσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Βρυξέλλες, 4 - 5 Νοέμβρη 2004 – Πρόγραμμα της Χάγης

Τον Νοέμβριο του 2004, στη σύνοδο των Βρυξελλών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθετεί ένα νέο πρόγραμμα για να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις που έχουν δημιουργηθεί στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης. Το νέο αυτό πρόγραμμα έρχεται για να απαντήσει σε διασυνοριακά προβλήματα όπως η παράνομη μετανάστευση, η εμπορία ανθρώπων, η οργανωμένη λαθραία μετανάστευση, η τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα, τηρώντας παράλληλα τις θεμελιώδεις ελευθερίες και δικαιώματα.

Το «Πρόγραμμα της Χάγης για την ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης» που επισυνάπτεται στο κείμενο συμπερασμάτων της Συνόδου των Βρυξελλών του 2004, επιβεβαιώνει για άλλη μια φορά την προτεραιότητα που αποδίδεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην ανάπτυξη ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που να ανταποκρίνεται σε αυτό το βασικό μέλημα των ευρωπαίων πολιτών.

Στο Πρόγραμμα σημειώνεται πως, παρά το ότι δεν έχουν επιτευχθεί όλοι οι αρχικοί στόχοι που τέθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999, έχει σημειωθεί γενική και συντονισμένη πρόοδος στο ζήτημα της θεμελίωσης μιας κοινής πολιτικής στο θέμα του ασύλου και της μετανάστευσης. Τα επιτεύγματα αυτά θα

στηρίζουν το νέο πολυετές Πρόγραμμα της Χάγης για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων.

Στόχος του Προγράμματος της Χάγης είναι να βελτιωθεί η κοινή ικανότητα της Ένωσης και των κρατών μελών της να διασφαλίζουν θεμελιώδη δικαιώματα, στοιχειώδη δικονομικά εχέγγυα και πρόσβαση στη δικαιοσύνη, να παρέχουν προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες και με άλλες διεθνείς συνθήκες στα πρόσωπα που έχουν ανάγκη, να ρυθμίζουν τα μεταναστευτικά ρεύματα και να ελέγχουν τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, να καταπολεμούν το οργανωμένο διασυνοριακό έγκλημα και να καταστέλλουν την τρομοκρατική απειλή, να αξιοποιούν το δυναμικό της Ευρωπόλ και της Eurojust, να προωθούν περαιτέρω την αμοιβαία αναγνώριση δικαστικών αποφάσεων και πιστοποιητικών όσον αφορά αστικά και ποινικά ζητήματα και να εξαλείφουν τα νομικά και δικαστικά εμπόδια στις διαφορές σε αστικά και οικογενειακά θέματα οι οποίες έχουν διασυνοριακές συνέπειες.

Για να επιτευχθεί το βέλτιστο επίπεδο προστασίας του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης απαιτείται πολυτομεακή και συνδυασμένη δράση τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο μεταξύ των αρμοδίων αρχών επιβολής του νόμου ώστε να εξασφαλίζονται η ελευθερία, η δικαιοσύνη, ο έλεγχος στα εξωτερικά σύνορα, η εσωτερική ασφάλεια και η πρόληψη της τρομοκρατίας που αποτελούν αδιαχώριστες συνιστώσες στο πλαίσιο της Ένωσης στο σύνολό της. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να παρουσιάσει το 2005 στο Συμβούλιο σχέδιο δράσης, στο οποίο οι στόχοι και οι προτεραιότητες του προγράμματος αυτού θα μετατρέπονται σε συγκεκριμένες ενέργειες και να υποβάλει ετήσια έκθεση (Πίνακα Αποτελεσμάτων) για την εφαρμογή του Προγράμματος και το Συμβούλιο να μεριμνήσει για την τήρηση του χρονοδιαγράμματος καθενός εκ των διαφόρων μέτρων.

Το Πρόγραμμα της Χάγης στηρίζεται στις γενικές αρχές της επικουρικότητας, της αναλογικότητας, της αλληλεγγύης και του σεβασμού των διαφόρων νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών και αναγνωρίζει πως τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως διασφαλίζονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων καθώς και από τη Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες, πρέπει να γίνονται πλήρως σεβαστά. Μάλιστα, τόσο η Ένωση στο σύνολό της όσο και για τα θεσμικά της όργανα αναγνωρίζουν τη νομική υποχρέωση όχι μόνο να γίνονται

σεβαστά αλλά και να προάγονται ενεργά τα θεμελιώδη δικαιώματα σε όλους τους τομείς δραστηριοτήτων.

Το Συμβούλιο πρέπει μέσα στο 2005 να διαμορφώσει πρακτικές μεθόδους για τη διευκόλυνση της έγκαιρης εφαρμογής των περιεχομένων του Προγράμματος της Χάγης σε όλους τους τομείς πολιτικής, ενώ η τακτική υποβολή εκθέσεων προόδου από την Επιτροπή στο Συμβούλιο κατά την περίοδο εφαρμογής αναμένεται ότι θα αποτελέσει κίνητρο για την ανάληψη δράσης στα κράτη μέλη.

Η αντικειμενική, αμερόληπτη και αποτελεσματική αξιολόγηση της δράσης της Ένωσης είναι ουσιαστικής σημασίας και για κάθε μέτρο που λαμβάνεται θα γίνεται εξέταση της αποτελεσματικότητας και υποβολή προτάσεων για την επίλυση προβλημάτων που ανακύπτουν κατά την υλοποίηση/εφαρμογή του. Η αξιολόγηση θα γίνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω ετήσιας έκθεσης που θα υποβάλλεται στο Συμβούλιο και με την οποία θα ενημερώνονται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια.

Στο θέμα της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, που παρατηρείται ότι θα συνεχισθούν, επισημαίνεται ότι απαιτείται μια συνολική προσέγγιση, που θα περιλαμβάνει από τα γενεσιουργά αίτια της μετανάστευσης, τις πολιτικές εισόδου και εισδοχής μέχρι και τις πολιτικές ένταξης και επιστροφής. Η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης θα πρέπει να βασίζεται σε μια κοινή ανάλυση των μεταναστευτικών φαινομένων σε όλες τους τις πτυχές, επομένως η ενίσχυση της συλλογής, παροχής, ανταλλαγής και αποτελεσματικής χρήσης ενημερωμένων πληροφοριών και στοιχείων όσον αφορά όλες τις σχετικές μεταναστευτικές εξελίξεις κρίνεται πως είναι καίριας σημασίας.

Η δεύτερη φάση της ανάπτυξης κοινής πολιτικής στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων που άρχισε την 1η Μαΐου 2004 θα πρέπει να βασίζεται στην αλληλεγγύη και τη δίκαιη ανάληψη ευθυνών συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών επιπτώσεων της και της στενότερης πρακτικής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών, της τεχνικής βοήθειας, εκπαίδευσης και ανταλλαγής πληροφοριών, της παρακολούθησης της κατάλληλης και έγκαιρης υλοποίησης και εφαρμογής πράξεων καθώς και της περαιτέρω εναρμόνισης της νομοθεσίας.

Το Πρόγραμμα περιλαμβάνει την δεύτερη φάση ανάπτυξης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου με στόχο τη θέσπιση κοινής διαδικασίας ασύλου και ενιαίου καθεστώτος για τα άτομα στα οποία χορηγείται άσυλο ή επικουρική

προστασία, βασισμένη στην πλήρη και άνευ αποκλεισμών εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης για τους Πρόσφυγες, καθώς και άλλων σχετικών Συνθηκών.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί το Συμβούλιο και την Επιτροπή να δημιουργήσουν το 2005 τις δέουσες δομές στις οποίες θα συμμετέχουν οι υπηρεσίες των κρατών μελών στον τομέα του ασύλου με σκοπό τη διευκόλυνση της συλλογικής συνεργασίας. Τα κράτη μέλη θα λειτουργούν με συνεννόηση τις ανεξάρτητες δομές τους μέχρις ότου θεσπισθεί μια κοινή διαδικασία ασύλου, οπότε οι δομές αυτές θα πρέπει να μετατραπούν, βάσει αξιολόγησης, σε ευρωπαϊκά γραφεία παροχής στήριξης σε όλες τις μορφές συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών που αφορούν το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου. Εν τω μεταξύ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καλείται να δεσμεύσει υφιστάμενα κοινοτικά κονδύλια για τη στήριξη των κρατών μελών κατά τη διεκπεραίωση αιτήσεων ασύλου και κατά την υποδοχή κατηγοριών υπηκόων τρίτων χωρών.

Το Πρόγραμμα της Χάγης αναγνωρίζει ότι η νόμιμη μετανάστευση θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ενίσχυση της οικονομίας που βασίζεται στη γνώση στην Ευρώπη και στην προαγωγή της οικονομικής ανάπτυξης και θα συμβάλει κατ' αυτόν τον τρόπο στην υλοποίηση της στρατηγικής της Λισσαβώνας, ενώ μπορεί επίσης να διαδραματίσει κάποιο ρόλο στις εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες. Όπως αναφέρθηκε ήδη επισημαίνεται ότι ο καθορισμός του αριθμού μεταναστών εργαζομένων προς εισδοχή εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.

Με δεδομένο ότι η παραοικονομία και η παράνομη απασχόληση μπορούν να ενεργήσουν ως παράγοντες έλξης της παράνομης μετανάστευσης και να οδηγήσουν σε εκμετάλλευση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί τα κράτη μέλη να επιδιώξουν την επίτευξη των στόχων μείωσης της παραοικονομίας που ορίζονται στην ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση, ενώ η αναγνώριση του γεγονότος ότι η επιτυχής ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών και των κατιόντων τους που διαμένουν νόμιμα συμβάλλει θετικά στη σταθερότητα και τη συνοχή των ευρωπαϊκών κοινωνιών ζητείται η δημιουργία ίσων ευκαιριών για την πλήρη συμμετοχή των νομίμων μεταναστών στην κοινωνία με συντονισμό των εθνικών πολιτικών ένταξης και των πρωτοβουλιών της ΕΕ στον τομέα αυτό.

Το Πρόγραμμα της Χάγης αναγνωρίζει επίσης ότι το άσυλο και η μετανάστευση είναι ως εκ της φύσεώς τους διεθνή ζητήματα, οπότε η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να έχει ως στόχο να βοηθήσει τις τρίτες χώρες, σε πλήρη σύμπραξη, χρησιμοποιώντας όπου υπάρχουν υφιστάμενα κοινοτικά κονδύλια,

στις προσπάθειές τους για να βελτιώσουν τη διαχείριση της μετανάστευσης και την προστασία των προσφύγων, την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την ενημέρωση για νόμιμους διαύλους μετανάστευσης, την επίλυση προσφυγικών καταστάσεων με την παροχή καλύτερης πρόσβασης σε βιώσιμες λύσεις, τη δημιουργία ικανότητας ελέγχου των συνόρων, την ενίσχυση της ασφάλειας των εγγράφων και την αντιμετώπιση του προβλήματος της επιστροφής.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζητά την εκπόνηση μιας αποτελεσματικής πολιτικής απομάκρυνσης και επαναπατριsmού ατόμων που θα επαναπατρίζονται με ανθρώπινο τρόπο και με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειάς τους σε περίπτωση που δεν έχουν το δικαίωμα να παραμείνουν εντός των ορίων της Ένωσης. Η επιστροφή μπορεί να είναι οικειοθελής ή αν χρειάζεται υποχρεωτική και γίνεται έκκληση για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ταμείου επιστροφών μέχρι το 2007 και τη δημιουργία κοινών ολοκληρωμένων προγραμμάτων επιστροφής ανά χώρα και ανά περιοχή.

Στο κείμενο του Προγράμματος υπογραμμίζεται η σημασία της ταχείας κατάργησης των ελέγχων των εσωτερικών συνόρων, της περαιτέρω βαθμιαίας καθιέρωσης του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και της ενίσχυσης των ελέγχων και της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, με σαφή την ανάγκη αλληλεγγύης και δίκαιας κατανομής των ευθυνών καθώς και των οικονομικών επιπτώσεων μεταξύ των κρατών μελών. Επίσης χαιρετίζεται η εγκαθίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα, την 1η Μαΐου 2005 και καλείται η Επιτροπή να υποβάλει αξιολόγηση του Οργανισμού στο Συμβούλιο πριν από τα τέλη του 2007.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι ο έλεγχος και η επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων εμπίπτει στη σφαίρα καθηκόντων των εθνικών συνοριακών αρχών αλλά προκειμένου να παρασχεθεί στήριξη στα κράτη μέλη, ζητά από το Συμβούλιο να δημιουργήσει ομάδες εθνικών εμπειρογνομόνων οι οποίες θα μπορούν να παρέχουν ταχεία τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα κράτη μέλη που την ζητούν, καλεί το Συμβούλιο και την Επιτροπή να συστήσουν το αργότερο μέχρι τα τέλη του 2006 κοινοτικό ταμείο διαχείρισης των συνόρων και την Επιτροπή, να υποβάλει, μόλις ολοκληρωθεί η εξάλειψη των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, πρόταση για τη συμπλήρωση του υφισταμένου μηχανισμού αξιολόγησης Σένγκεν με

εποπτικό μηχανισμό που θα διασφαλίζει την πλήρη εμπλοκή των εμπειρογνομόνων των κρατών μελών, καθώς και αιφνιδιαστικές επιθεωρήσεις.

Για να επιτευχθεί το βέλτιστο επίπεδο συνεργασίας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί τα κράτη μέλη να βελτιώσουν τις κοινές τους αναλύσεις όσον αφορά τις μεταναστευτικές διαδρομές και τις πρακτικές λαθρεμπορίου και εμπορίας ανθρώπων στο πλαίσιο του Οργανισμού Διαχείρισης των Συνόρων και σε στενή συνεργασία με την Ευρωπόλ και την Eurojust και το Συμβούλιο και την Επιτροπή να μεριμνήσουν για τη σταθερή εγκαθίδρυση δικτύων μεταναστευτικών συνδέσμων σε σχετικές τρίτες χώρες.

Στο θέμα της διαχείρισης των βιομετρικών πληροφοριών αναγνώρισης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί το Συμβούλιο να εξετάσει τον τρόπο μεγιστοποίησης της αποτελεσματικότητας και της διαλειτουργικότητας των συστημάτων πληροφοριών της ΕΕ για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και τη βελτίωση των συνοριακών ελέγχων καθώς και τη διαχείριση των συστημάτων αυτών με βάση ανακοίνωση της Επιτροπής για τη διαλειτουργικότητα μεταξύ του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS II), του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και του EURODAC, η οποία θα εκδοθεί το 2005, με έμφαση στην επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των στόχων επιβολής του νόμου και της διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ατόμων.

Αντίστοιχα, στο θέμα των θεωρήσεων το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογραμμίζει την ανάγκη περαιτέρω ανάπτυξης της κοινής πολιτικής θεωρήσεων ως μέρους ενός πολυεπίπεδου συστήματος με στόχο τη διευκόλυνση των νόμιμων ταξιδιών και την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης μέσω της περαιτέρω εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών και των πρακτικών διεκπεραίωσης των τοπικών προξενικών αποστολών. Μακροπρόθεσμα, θα πρέπει να εγκαθιδρυθούν κοινά γραφεία θεωρήσεων, λαμβάνοντας υπόψη τις συζητήσεις σχετικά με την καθιέρωση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης.

Βρυξέλλες, 15 - 16 Δεκεμβρίου 2005 – Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης

Στη σύνοδο του Δεκεμβρίου 2005 σημειώνεται για άλλη μια φορά η αυξανόμενη σημασία που παρουσιάζουν τα θέματα μετανάστευσης για την ΕΕ και τα

κράτη μέλη της, ενώ επισημαίνεται για πρώτη φορά ότι οι εξελίξεις στο θέμα προκαλούν όλο και μεγαλύτερη ανησυχία του κοινού σε ορισμένα κράτη μέλη. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επαναλαμβάνει ότι απαιτείται ισόρροπη, παγκόσμια και συνεκτική προσέγγιση του θέματος για να καταπολεμηθεί η λαθρομετανάστευση και, σε συνεργασία με τρίτες χώρες, να αξιοποιηθούν τα οφέλη της νόμιμης μετανάστευσης.

Τα θέματα μετανάστευσης αναδεικνύονται σε κεντρικό στοιχείο των σχέσεων της ΕΕ με πολλές τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένων, ιδίως, των περιοχών που γειτνιάζουν με την Ένωση, οπότε είναι σημαντικό να εξασφαλιστούν και οι κατάλληλοι χρηματοδοτικοί πόροι για τις σχετικές πολιτικές.

Σύμφωνα και με τα αναφερόμενα στο Πρόγραμμα της Χάγης, τονίζεται η δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης να στηρίζει τις αναπτυξιακές προσπάθειες των χωρών καταγωγής και διέλευσης των μεταναστών στα πλαίσια μιας μακροχρόνιας διαδικασίας για την αντιμετώπιση των ευκαιριών και των προκλήσεων που παρουσιάζει η μετανάστευση, με αντιμετώπιση των γενεσιουργών αιτίων της.

Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εγκρίνει το κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης: Δράσεις προτεραιότητας εστιαζόμενες στη Αφρική και τη Μεσόγειο» που αναφέρεται στην ενίσχυση της συνεργασίας και των δράσεων μεταξύ κρατών μελών, την εντατικοποίηση του διαλόγου και της συνεργασίας με κράτη της Αφρικής, την εντατικοποίηση του διαλόγου και της συνεργασίας με τις γειτονικές χώρες ολόκληρης της περιοχής της Μεσογείου και σε θέματα χρηματοδότησης και εφαρμογής και καλεί την Επιτροπή να του υποβάλει έκθεση σχετικά με την επιτευχθείσα πρόοδο στα τέλη του 2006.

Το κείμενο της Επιτροπής αναφέρει ότι η μετανάστευση μπορεί να αποβεί προς όφελος όλων των ενεχόμενων χωρών, αρκεί να αναληφθεί δράση για να μειωθούν τα ρεύματα παράνομης μετανάστευσης και οι απώλειες ανθρώπινων ζωών, να εξασφαλιστεί η ασφαλής επιστροφή των παράνομων μεταναστών, να προωθηθούν βιώσιμες λύσεις για τους πρόσφυγες και να δημιουργηθούν οι ικανότητες για μια καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης, ενώ παράλληλα θα γίνονται πλήρως σεβαστά τα ανθρώπινα δικαιώματα και το δικαίωμα του ατόμου να ζητεί άσυλο.

Οι δράσεις που ζητείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να ληφθούν εντός του 2006 περιλαμβάνουν το να ζητηθεί από τον Frontex να εφαρμόσει μέτρα διαχείρισης των συνόρων στη περιοχή της Μεσογείου, να υποβάλει, έως το Μάιο του 2006, έκθεση ανάλυσης των κινδύνων σε ό,τι αφορά την Αφρική, με βάση πρόσφατες

μελέτες, να διενεργήσει, το ταχύτερο δυνατό εντός του 2006, μελέτη σκοπιμότητας για την ενίσχυση της επιτήρησης και του ελέγχου των νοτίων θαλασσίων συνόρων της ΕΕ, ιδίως στη Μεσόγειο Θάλασσα, και τη δημιουργία μεσογειακού δικτύου περιπόλων της ακτοφυλακής στο οποίο θα συμμετέχουν κράτη μέλη της ΕΕ και χώρες της Βόρειας Αφρικής, να διερευνηθεί αν είναι τεχνικά εφικτή η δημιουργία ενός συστήματος επιτήρησης το οποίο θα καλύπτει το σύνολο των νοτίων θαλασσίων συνόρων της ΕΕ και της Μεσογείου Θάλασσας που θα χρησιμοποιεί τη σύγχρονη τεχνολογία και θα έχει ως σκοπό να σώζονται ζωές στη θάλασσα και να παταχθεί η παράνομη μετανάστευση, να δημιουργηθούν περιφερειακά δίκτυα Αξιοματικών Συνδέσμων για τη Μετανάστευση (ΑΣΜ), με τη συμμετοχή χωρών ή περιφερειών προτεραιότητας και να κατατεθεί, πρόταση για τη δημιουργία ομάδων ταχείας αντίδρασης, απαρτιζόμενων από εθνικούς εμπειρογνώμονες, ικανούς να παρέχουν ταχέως τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή σε περιόδους μαζικής συρροής μεταναστών, σύμφωνα με το πρόγραμμα της Χάγης.

Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκφράζει την ικανοποίησή του για την πρόθεση της Επιτροπής να εντατικοποιήσει τη χρηματοδοτική της αρωγή σε περιοχές που αφορούν ή σχετίζονται με τη μετανάστευση στα πλαίσια των σχέσεών της με τρίτες χώρες, μεταξύ άλλων με ποσό ύψους μέχρι 3% των πόρων του Ευρωπαϊκού Μέσου Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης, καθώς και για παρόμοιες προσπάθειες που αφορούν άλλα σχετικά χρηματοδοτικά μέσα και καλεί την Επιτροπή να του υποβάλει έκθεση σχετικά με τη πρόοδο που θα σημειωθεί ως τα τέλη του 2006.

Βρυξέλλες, 15 - 16 Ιουνίου 2006

Τον Ιούνιο του 2006 στις Βρυξέλλες, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αφού προαναγγέλλει αξιολόγηση της προόδου εφαρμογής του Προγράμματος της Χάγης μέχρι το τέλος του 2006, επισημαίνει πως πρέπει να καταβληθούν επιπλέον προσπάθειες σχετικά με την εφαρμογή του κεκτημένου του Σέγκεν στα νέα κράτη και την λειτουργία του Συστήματος Πληροφοριών Σέγκεν και του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις μέχρι τον Απρίλιο και το τέλος του 2007, ώστε να προχωρήσει το 2007 η διεύρυνση του χώρου Σένγκεν. Παρατηρείται επίσης ότι απαιτείται ταχεία προώθηση των εργασιών για τη σύσταση Κοινών Κέντρων Αιτήσεων, τη συλλογή βιομετρικών στοιχείων για την έκδοση θεωρήσεων και για τη

δημιουργία κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων, καθώς και προώθηση των εργασιών για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων και για τις συμφωνίες επανεισδοχής.

Προτεραιότητες αποτελούν επίσης η ενίσχυση της συνεργασίας για την εκπόνηση κοινού ευρωπαϊκού συστήματος παροχής ασύλου, οι τροποποιήσεις λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων και τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας καθώς και συνέχιση του αγώνα κατά της εμπορίας ανθρώπων, βάσει του ενωσιακού Σχεδίου Δράσης και με πλήρη αξιοποίηση του Eurojust, της Ευρωπόλ και της Ειδικής Ομάδας Αρχηγών της Αστυνομίας. Στα συμπεράσματα της συνόδου τονίζεται για άλλη μια φορά η σπουδαιότητα μιας ισόρροπης και περιεκτικής προσέγγισης του θέματος της μετανάστευσης, με την Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης που συμφωνήθηκε τον Δεκέμβριο του 2005 στη σύνοδο των Βρυξελλών να συνιστά βασική προτεραιότητα για την Ένωση.

Σε επίπεδο διαδικασιών, στα πλαίσια της επανεξέτασης του Προγράμματος της Χάγης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την επικείμενη Φινλανδική Προεδρία να διερευνήσει, σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή, τις δυνατότητες για τη βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και της δράσης στον τομέα της Ελευθερίας, της Ασφάλειας και της Δικαιοσύνης, βάσει των ισχυουσών Συνθηκών.

Βρυξέλλες, 14 - 15 Δεκεμβρίου 2006

Και στην σύνοδο των Βρυξελλών τον Δεκέμβριο του 2006 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ξεκινά την αναφορά του στο ζήτημα της μετανάστευσης τονίζοντας τη σημασία που έχει τόσο για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύνολό της όσο και για τα μεμονωμένα κράτη μέλη της και δηλώνοντας πως η αντιμετώπιση των προκλήσεων και η αξιοποίηση των ευκαιριών που παρουσιάζει η μετανάστευση προς όφελος όλων συνιστούν μια από τις κύριες προτεραιότητες της ΕΕ στις αρχές του 21ου αιώνα.

Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική που βασίζεται στην αλληλεγγύη, την αμοιβαία εμπιστοσύνη και τη συνυπευθυνότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της, στο σεβασμό των ανθρώπινων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών των μεταναστών, στη Σύμβαση της Γενεύης και στη δέουσα πρόσβαση σε διαδικασίες ασύλου και απαιτεί μια πραγματική εταιρική σχέση με τρίτες χώρες, στηρίζεται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε (1999), στο Πρόγραμμα της Χάγης του 2004 και στην Παγκόσμια Προσέγγιση της

Μετανάστευσης που εγκρίθηκε το 2005 και απαιτείται να ενσωματώνεται πλήρως στις εξωτερικές πολιτικές της Ένωσης και να αντιμετωπίζεται με συνολικό τρόπο

Το κείμενο των συμπερασμάτων αναφέρεται αναλυτικά στα μέτρα που πρέπει να ληφθούν στο διάστημα που ακολουθεί τη σύνοδο. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονται η ενίσχυση και εμβάθυνση της διεθνούς συνεργασίας και του διαλόγου με τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης κατά τρόπο συνολικό και ισορροπημένο και η ενίσχυση του θεματολογίου «μετανάστευση και ανάπτυξη» μέσω αυξημένης συνοχής μεταξύ των διαφόρων πολιτικών της ΕΕ και των χρηματοδοτικών τους μέσων, προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα βασικά αίτια της μετανάστευσης. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή καλούνται να εντάξουν τα μεταναστευτικά και αναπτυξιακά θέματα στις πολιτικές και τον προγραμματισμό της βοήθειας και να παροτρύνουν τις χώρες καταγωγής και διέλευσης να ενσωματώσουν τα μεταναστευτικά θέματα στα εθνικά τους αναπτυξιακά προγράμματα, καταρτίζοντας παράλληλα ειδικά για κάθε χώρα διαγράμματα προοπτικών μετανάστευσης σε συσχέτιση με τις προοπτικές ανάπτυξης ενώ τα κράτη μέλη παροτρύνονται επίσης να ενισχύσουν το συντονισμό και να αναπτύξουν κοινό προγραμματισμό. Επιπλέον περιλαμβάνονται μέτρα για τη βελτίωση της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες όσον αφορά την επιστροφή και την επανεισδοχή, μέτρα για την αποτελεσματική εξακρίβωση ταυτοτήτων και τον εφοδιασμό με έγγραφα και την επανένταξη των επιστρεφόντων μεταναστών. Ακόμα, θα αναληφθεί πιο συγκεκριμένη δράση κατά μήκος των μεταναστευτικών οδών με τη σύμπραξη τρίτων χωρών για να καταπολεμηθούν η λαθρομετανάστευση και η εμπορία ανθρώπων, εξασφαλίζοντας παράλληλα ουσιαστική διεθνή προστασία τόσο των ατόμων που ενδέχεται να τη χρειάζονται όσο και των ευάλωτων ομάδων, όπως οι γυναίκες οι ασυνόδευτοι ανήλικοι.

Ενώ διαπιστώνεται και πάλι ότι η αρμοδιότητα καθορισμού του αριθμού των μεταναστών που γίνονται δεκτοί σε ένα κράτος μέλος ανήκει αποκλειστικά στο κράτος αυτό, θα εξεταστεί με ποιον τρόπο οι ευκαιρίες για νόμιμη μετανάστευση μπορούν να ενσωματωθούν στις εξωτερικές πολιτικές της Ένωσης ούτως ώστε να αναπτυχθεί μια ισορροπη εταιρική σχέση με τρίτες χώρες, προσαρμοσμένη στις συγκεκριμένες ανάγκες της αγοράς εργασίας των κρατών μελών της ΕΕ και θα διερευνηθούν τρόποι και μέσα για τη διευκόλυνση της κυκλικής και της προσωρινής μετανάστευσης.

Επόμενη δέσμη μέτρων αποτελούν αυτά για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, με γνώμονα την ανακοίνωση της Επιτροπής για τις προτεραιότητες πολιτικής σε αυτόν τον τομέα. Η δέσμη αυτή περιλαμβάνει τα μέτρα κατά της παράνομης απασχόλησης που θα πρέπει να ενταθούν σε επίπεδο κρατών μελών και Ευρωπαϊκής Ένωσης, την αξιοποίηση των υπαρχουσών και των νέων τεχνολογικών δυνατοτήτων ούτως ώστε να ενισχυθούν οι συνοριακοί έλεγχοι και να γίνεται αξιόπιστη αναγνώριση της ταυτότητας των προσώπων και την ανάπτυξη πολιτικών διευρυμένης ευρωπαϊκής αλληλεγγύης σε θέματα μετανάστευσης, συνοριακών ελέγχων και ασύλου.

Στο θέμα της βελτίωσης της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ βάσει της ολοκληρωμένης στρατηγικής για τη διαχείριση των συνόρων που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο το 2006, ζητείται να ενισχυθεί με ταχύ ρυθμό η ικανότητα του Frontex να αντιμετωπίζει τις προκλήσεις της μετανάστευσης στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, με τη διασφάλιση επαρκών οικονομικών και ανθρώπινων πόρων και της αποτελεσματικής τους χρήσης, καθώς και να καθιερωθούν διαδικασίες για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, με την ενίσχυση των επιχειρησιακών μέσων, της διασύνδεσης με το Δίκτυο Αξιωματικών Συνδέσμων Μετανάστευσης και με την ολοκλήρωση της σχεδιαζόμενης επανεξέτασης του Οργανισμού και των καθηκόντων του κατά τη διάρκεια του 2007. Ζητείται επίσης από τον Frontex να συστήσει μαζί με τα κράτη μέλη της περιοχής, μόνιμο Μεσογειακό Δίκτυο Περιπολίας των Ακτών (MEDSEA) στα νότια θαλάσσια σύνορα ενώ προβλέπεται να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της συνεργασίας για έρευνα και διάσωση και να προχωρήσει η εκπόνηση κατευθυντήριων γραμμών όσον αφορά το νομικό πεδίο των δράσεων που πρέπει να αναληφθούν για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης δια θαλάσσης. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο καλούνται να καταλήξουν ταχέως σε συμφωνία επί του κανονισμού για τη σύσταση ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα κατά το πρώτο εξάμηνο του 2007 και να μελετήσουν το μοντέλο αυτό και για άλλες λειτουργίες συνδεδεμένες με τα σύνορα, όπως η παροχή ανθρωπιστικής αρωγής.

Ζητείται ακόμα σε σχέση με τη νόμιμη μετανάστευση η ανάπτυξη της ορθής διαχείρισης των μεταναστευτικών πολιτικών, με πλήρη σεβασμό των εθνικών αρμοδιοτήτων, προκειμένου να βοηθηθούν τα κράτη μέλη να καλύψουν τις υπάρχουσες και τις μελλοντικές ανάγκες σε εργατικό δυναμικό, συμβάλλοντας παράλληλα στην αειφόρο ανάπτυξη όλων των χωρών και προώθηση της ένταξης και

του διαπολιτισμικού διαλόγου και της καταπολέμησης κάθε μορφής διακρίσεων σε επίπεδο κρατών μελών και ΕΕ, με ενίσχυση των πολιτικών ένταξης και συμφωνία για κοινούς στόχους και στρατηγικές.

Στο θέμα της υλοποίηση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος για το Άσυλο που πρέπει να ολοκληρωθεί μέχρι τα τέλη του 2010, θα γίνει προκαταρκτική αξιολόγηση της πρώτης του φάσης κατά το 2007 και ανάπτυξη της δεύτερης φάσης που θα συνοδεύεται από ενίσχυση της πρακτικής συνεργασίας στον τομέα του ασύλου με τη δημιουργία ομάδων εμπειρογνομόνων και τη σύσταση δικτύου συνεργασίας, ενώ θα εξεταστεί το ενδεχόμενο της δημιουργίας ευρωπαϊκού γραφείου υποστήριξης.

Για να χρηματοδοτηθούν όλες οι παραπάνω δράσεις απαιτείται η διάθεση επαρκών πόρων με πλήρη αξιοποίηση των αξιόλογων χρηματικών πόρων που θα καταστούν διαθέσιμοι από τα υπάρχοντα κονδύλια του προϋπολογισμού. Με σημαντικούς πόρους θα συμβάλουν τα Ταμεία Εξωτερικών Συνόρων, Ένταξης, Επιστροφών και Προσφύγων, το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (ENPI) και ο Μηχανισμός Αναπτυξιακής Συνεργασίας (DCI)

Βρυξέλλες, 21 - 22 Ιουνίου 2007

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2007 αναγνωρίζει ότι με βάση τα προγράμματα του Τάμπερε και της Χάγης, σημειώθηκε σημαντική πρόοδος στην ανάπτυξη της Ένωσης ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και τονίζει ότι πρέπει να συνεχίσουν να εφαρμόζονται αυτά τα προγράμματα και ότι απαιτούνται εργασίες με σκοπό την περαιτέρω ενίσχυση της εσωτερικής ασφάλειας της Ευρώπης καθώς και των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων των πολιτών.

Προτεραιότητα εξακολουθεί να αποτελεί η ανάπτυξη μιας συνολικής ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση που θα βασίζεται σε κοινές πολιτικές αρχές και θα είναι ικανή να λαμβάνει υπόψη όλες τις πτυχές της μετανάστευσης, όπως τη σύνδεσή της με την ανάπτυξη, τη νόμιμη μετανάστευση και την κοινωνική ένταξη, την προστασία των μεταναστών, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων καθώς και τον έλεγχο των συνόρων και τις διαδικασίες επανεισδοχής, ενώ θα αναπτύσσεται σε σύμπραξη με τρίτες χώρες και θα είναι πλήρως ενσωματωμένη στις εξωτερικές πολιτικές της Ένωσης. Το

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί τα κράτη μέλη και την Επιτροπή να μεριμνήσουν ώστε να διατεθούν επαρκείς ανθρώπινοι και χρηματοδοτικοί πόροι, εντός του υφισταμένου δημοσιονομικού πλαισίου, προκειμένου να καταστεί δυνατή η έγκαιρη υλοποίηση της συνολικής προσέγγισης της μετανάστευσης.

Το θέμα της μετανάστευσης έχει παγκόσμιο χαρακτήρα, οπότε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογραμμίζει τη σκοπιμότητα στενότερης συνεργασίας με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών με συνδυασμό μέτρων για την διευκόλυνση της ορθής διαχείρισης της νόμιμης μετανάστευσης και των πλεονεκτημάτων της και μέτρων για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την προστασία των προσφύγων και την αντιμετώπιση των γενεσιουργών αιτιών της μετανάστευσης, επηρεάζοντας ταυτόχρονα θετικά την ανάπτυξη των χωρών προέλευσης των μεταναστών. Επισημαίνεται επίσης ότι η παράνομη απασχόληση αποτελεί τον βασικό παράγοντα έλξης για τους παράνομους μετανάστες οπότε είναι πολύ μεγάλης σημασίας η υιοθέτηση κανόνων για την αποφυγή της παράνομης απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών.

Και σε αυτή τη σύνοδο συζητήθηκε η ανάγκη συμβολής της Ένωσης στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, στα πλαίσια της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης και της ίσης κατανομής ευθυνών, οπότε υπογραμμίστηκε η σκοπιμότητα ενίσχυσης της ικανότητας του Frontex προς το σκοπό αυτόν. Οι κοινές επιχειρήσεις στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών θεωρείται ότι συμβάλλουν τόσο στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης όσο και στη διάσωση ανθρώπινων ζωών οπότε πρέπει να συνεχιστούν και για τον λόγο αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο χαιρετίζει την επιτευχθείσα συμφωνία για τη σύσταση Ομάδων Ταχείας Συνοριακής Επέμβασης, την έναρξη λειτουργίας του Δικτύου Περιπολίας Ακτών, και τη δημιουργία κεντρικού μητρώου τεχνικού εξοπλισμού («εργαλειοθήκης») που θα προσφέρεται ώστε να τεθεί στη διάθεση των κρατών μελών.

Όπλο κατά της παράνομης μετανάστευσης αποτελεί και το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) που συμβάλλει στη βελτίωση της διαχείρισης της κοινής πολιτικής στον τομέα των θεωρήσεων και της ασφάλειας των πολιτών και του οποίου τη λειτουργία χαιρετίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενώ επιβεβαιώνει και τη δέσμευσή του να υλοποιήσει, ως μέρος της συνολικής ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση, το Ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα χορήγησης ασύλου έως τα τέλη του 2010. Επιπλέον αναγνωρίζονται οι προπαρασκευαστικές εργασίες μέσω του σχεδίου SIS One4All για την ολοκλήρωση του χώρου Σέγκεν και ενθαρρύνονται τα κράτη

μέλη που συμμετέχουν στο σχέδιο να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους για την εκπλήρωση όλων των απαιτήσεων της συνόδου Δεκεμβρίου 2006 ώστε να είναι δυνατή η άρση των ελέγχων στα εσωτερικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα από τα τέλη Δεκεμβρίου του 2007 και στα εναέρια σύνορα μέχρι το Μάρτιο του 2008.

Στα συμπεράσματα της συνόδου γίνεται επίσης εκτεταμένη αναφορά στις προσπάθειες που καταβλήθηκαν για βελτίωση της συνεχούς και στενότερης συνεργασίας σε ενωσιακό επίπεδο καθώς και μεταξύ κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής ένταξης και του διαπολιτισμικού διαλόγου, οπότε υιοθετούνται τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 12ης Ιουνίου σχετικά με την ενίσχυση των ενωσιακών πολιτικών κοινωνικής ένταξης μέσω της προώθησης της ενότητας μέσα στην ποικιλομορφία και τονίζεται ότι είναι σκόπιμο να αναληφθούν περαιτέρω πρωτοβουλίες ώστε να διευκολυνθεί η ανταλλαγή εμπειριών σε θέματα πολιτικών κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στα κράτη μέλη.

Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεσμεύεται να επανεξετάσει την πρόοδο της εφαρμογής μιας συνολικής πολιτικής για τη μετανάστευση κατά την σύνοδό του τον Δεκέμβριο 2007 με βάση ενδιάμεση έκθεση προόδου της Επιτροπής που θα πρέπει να καλύπτει την πρόοδο ως προς την εφαρμογή της παγκόσμιας προσέγγισης της μετανάστευσης στην Αφρική και τη Μεσόγειο καθώς και στις ανατολικές και νοτιοανατολικές περιοχές που γειτονεύουν με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2007

Τον Δεκέμβριο του 2007 στις Βρυξέλλες, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σαν πρώτη του αναφορά σχετικά με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χαιρετίζει τη διεύρυνση του Χώρου Σένγκεν και την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών μελών που συμμετέχουν στο σχέδιο SISone4ALL, από 21 Δεκεμβρίου 2007 για τα χερσαία και θαλάσσια σύνορα και από 30 Μαρτίου 2008 για τα εναέρια σύνορα. Περαιτέρω τονίζεται για άλλη μια φορά η προτεραιότητα που δίνεται στο θέμα της μετανάστευσης με αναφορά τόσο στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που δημιουργεί όσο και στην αξιοποίηση των ευκαιριών που προσφέρει για την Ένωση και υπογραμμίζεται η ανάγκη ανανεωμένης πολιτικής δέσμευσης.

Η συνεργασία με τρίτες χώρες εξακολουθεί να θεωρείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζωτικού χαρακτήρα για την καλή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης, ενώ προσυπογράφονται τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 19^{ης} Νοεμβρίου 2007 για τη συνοχή μεταξύ μεταναστευτικών και αναπτυξιακών πολιτικών.

Τα συμπεράσματα της Προεδρίας για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δεκεμβρίου 2006 των Βρυξελλών περιλαμβάνουν εκτεταμένη αναφορά στον αντίκτυπο της μετανάστευσης στις δυνατότητες οικονομικής μεγέθυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την αύξηση των θέσεων απασχόλησης, τις αγορές εργασίας, την ικανότητα προσαρμογής, την παραγωγικότητα, την ανταγωνιστικότητα και τα δημόσια οικονομικά, τονίζοντας ταυτόχρονα ότι η μετανάστευση δεν είναι υποκατάστατο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Έτσι θεωρείται δεδομένο ότι μια αποτελεσματική μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να εξεταστεί με βάση τις ελλείψεις ειδικευμένου δυναμικού και τις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας, ενώ η μετανάστευση εργατικού δυναμικού θα οργανώνεται με πλήρη σεβασμό του κοινοτικού κεκτημένου, των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών σε αυτόν τον τομέα και της αρχής της κοινοτικής προτίμησης υπέρ των πολιτών της Ένωσης. Μέρος της πολιτικής μετανάστευσης αποτελεί και η πολιτική ένταξης, οπότε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαιώνει ότι είναι εξίσου σημαντικά τόσο τα μέτρα για την προώθηση της ενσωμάτωσης όσο και οι προσπάθειες των ίδιων των μεταναστών για ενσωμάτωση, ενώ καλεί και το Συμβούλιο να προωθήσει τις εργασίες για την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής εξειδίκευσης καθώς και για την ενιαία διαδικασία αίτησης και την κοινή δέσμη δικαιωμάτων των εργαζομένων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως.

Η άλλη πτυχή του θέματος αναφέρεται στις προκλήσεις που δημιουργεί η παράνομη μετανάστευση και στα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την καταπολέμησή της. Έτσι επισημαίνεται ότι απαιτούνται μέτρα κατά της αδήλωτης εργασίας και της παράνομης απασχόλησης, ειδικότερα μέσω αποτελεσματικής επιβολής αποτρεπτικών κυρώσεων, αλλά και περαιτέρω ενίσχυση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, περιλαμβανομένης και της αντιμετώπισης συγκεκριμένων πιέσεων που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη, με πλήρη σεβασμό όλων των διεθνών υποχρεώσεων. Στο θέμα αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δηλώνει ότι αναμένει τις επικείμενες ανακοινώσεις της Επιτροπής το Φεβρουάριο του 2008 για ένα σύστημα εισόδου/εξόδου στα εξωτερικά σύνορα, για τη μελλοντική

ανάπτυξη του Οργανισμού Διαχείρισης Εξωτερικών Συνόρων (Frontex) και για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων.

Άλλο μέτρο κατά της παράνομης μετανάστευσης αποτελεί η υιοθέτηση κοινών προτύπων και διαδικασιών των κρατών μελών για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, οπότε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαιώνει την ανάγκη θέσπισης μιας αποτελεσματικής πολιτικής επανεισδοχής και επιστροφών ενώ παράλληλα τονίζει ξανά την ανάγκη να σημειωθεί πρόοδος ως προς το μελλοντικό Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή έως το 2010.

Βρυξέλλες, 19 - 20 Ιουνίου 2008

Στα συμπεράσματα της Προεδρίας για τη σύνοδο του Ιουνίου 2008 αποτυπώνεται πως η επιδίωξη ενίσχυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης αποτελεί κύρια προτεραιότητα για τους πολίτες, οπότε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή να καταβάλουν κάθε προσπάθεια για να εξασφαλιστεί η ταχεία έκδοση των σημαντικών νομοθετικών προτάσεων που ακόμη εκκρεμούν σ' αυτόν τον τομέα πριν από το τέλος του έτους. Το κείμενο επισημαίνει την σημαντική πρόοδο που έχει επιτευχθεί ως προς τις αποφάσεις του Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2007 για την ανάπτυξη μιας συνολικής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής με την ολοκληρωμένη στρατηγική για τη διαχείριση των συνόρων και στην ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες και επικροτεί την ανακοίνωση της Επιτροπής «Μια κοινή πολιτική μετανάστευσης για την Ευρώπη: αρχές, δράσεις και μέσα».

Και στην περίπτωση αυτή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τονίζει την αλληλεξάρτηση μετανάστευσης, απασχόλησης και ανάπτυξης καθώς και τη σπουδαιότητα της καταπολέμησης των κυριότερων παραγόντων που προσελκύουν την παράνομη μετανάστευση και καλεί το Συμβούλιο να εντείνει τις εργασίες του με στόχο την έγκριση των προτάσεων για την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση σε θέσεις υψηλής ειδίκευσης, την επιβολή κυρώσεων σε όσους απασχολούν λαθρομετανάστες, την ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης και για κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους υπηκόους τρίτων χωρών. Επιπλέον,

υπογραμμίζεται η ανάγκη να συνεχιστεί η πρόοδος επί του μελλοντικού Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, με στόχο την υλοποίησή του μέχρι το 2010.

Και σε αυτήν τη σύνοδο υπογραμμίζεται ότι επιβάλλεται να συνεχισθούν οι εργασίες για την περαιτέρω ανάπτυξη της ολοκληρωμένης στρατηγικής διαχείρισης των συνόρων και αντιμετώπισης των ιδιαίτερων πιέσεων που αντιμετωπίζουν ορισμένα κράτη μέλη, με ισοβαρή κατανομή ευθυνών. Έτσι γίνεται ζητούμενο η ταχεία πρόοδος σχετικά με την περαιτέρω ανάπτυξη του FRONTEX με την ενίσχυση του επιχειρησιακού συντονισμού και η αξιοποίηση των νεωτερικών τεχνολογιών για τη βελτίωση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων με τη συγκρότηση ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων, ενώ καλείται η Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις για σύστημα εισόδου/εξόδου και καταγεγραμμένων ταξιδιωτών μέχρι τις αρχές του 2010.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνωρίζει την πρόοδο των εργασιών σχετικά με την πρόταση περί κοινών προτύπων στον τομέα επαναπατρισμού/επιστροφών και επανεισδοχής και υπογραμμίζει τη σπουδαιότητα της ενίσχυσης της συνεργασίας με τρίτες χώρες, κατά τρόπο γεωγραφικώς ισόρροπο. Υπογραμμίζεται επίσης η ανάγκη περαιτέρω ανάπτυξης της Παγκόσμιας Προσέγγισης, ιδίως μέσω της ανάπτυξης συγκεκριμένων μέσων, όπως οι αποστολές για τη μετανάστευση, οι πλατφόρμες συνεργασίας, οι εταιρικές σχέσεις για την κινητικότητα και τα μεταναστευτικά προφίλ, ενώ καλείται η Επιτροπή να αξιολογήσει τις πιλοτικές εταιρικές σχέσεις για την κινητικότητα και να υποβάλει αναφορά σχετικά με τα αποτελέσματα το αργότερο ως τον Ιούνιο του 2009.

Στο θέμα της ελεύθερης διακίνησης μεταξύ των εσωτερικών συνόρων, μετά τη διεύρυνση του χώρου Σένγκεν με την ένταξη σε αυτόν εννέα κρατών μελών τον Μάρτιο του 2008, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προτρέπει τα κράτη μέλη και την Επιτροπή να συνεργασθούν στενά επί του θέματος και να διαθέσουν αρκετά μέσα ώστε να εξασφαλισθεί η έναρξη λειτουργίας του SIS II τον Σεπτέμβριο του 2009 και την Επιτροπή να παρουσιάσει πιθανές λύσεις για τη μακροπρόθεσμη διαχείριση σχεδίων πληροφορικής τεχνολογίας μεγάλης κλίμακας στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης.

Βρυξέλλες, 15 - 16 Οκτωβρίου 2008 – Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Οκτώβριο του 2008 ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, κείμενο το οποίο εκφράζει τη δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της να εφαρμόσουν δίκαιη, αποτελεσματική και συνεκτική πολιτική για να αντιμετωπίσουν τα διακυβεύματα και τις ευκαιρίες που προσφέρουν οι μεταναστεύσεις αυτές και συνιστά για την Ένωση και τα κράτη μέλη της τη βάση μίας κοινής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Βάσεις του Συμφώνου αποτελούν οι έννοιες της συνεργασίας και της αλληλεγγύης μεταξύ των χωρών μελών και τρίτων χωρών για την καλή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών προς το συμφέρον των χωρών υποδοχής, των χωρών καταγωγής και των ίδιων των μεταναστών. Η εφαρμογή του Συμφώνου θα αποτελεί από τον Ιούνιο του 2010 αντικείμενο ετήσιας συζήτησης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Το Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο αναγνωρίζει την πρόοδο που σημειώθηκε λόγω της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ειδικά στη δημιουργία ενός εκτεταμένου ενιαίου χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων που καλύπτει σήμερα το μεγαλύτερο μέρος της ευρωπαϊκής επικράτειας και αποτελεί παράγοντα ανάπτυξης και ευημερίας για τους πολίτες της Ένωσης αλλά και τρίτων χωρών. Η διεθνής μετανάστευση αντιμετωπίζεται σαν μια πραγματικότητα, η εξάλειψη της οποίας είναι μη ρεαλιστική, και η οποία μπορεί να αποτελέσει ευκαιρία ανάπτυξης και προόδου για τις χώρες υποδοχής και προέλευσης και για τους ίδιους τους μετανάστες.

Παρ' όλα αυτά, δηλώνεται πως επειδή η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν διαθέτει τα απαραίτητα μέσα για να υποδεχθεί αξιοπρεπώς όλους τους μετανάστες που αναζητούν μια καλύτερη ζωή στο έδαφός της, πρέπει να ασκήσει έλεγχο ώστε να μην διαταράσσεται η συνοχή του κοινωνικού ιστού στις χώρες προορισμού και να μην κινδυνεύουν οι μετανάστες να πέφτουν θύματα οργανωμένων εγκληματικών κυκλωμάτων εκμετάλλευσης. Παρ' όλα αυτά όλες οι πολιτικές για τη μετανάστευση και το άσυλο δηλώνεται πως πρέπει να συνάδουν με τους κανόνες του διεθνούς δικαίου και ιδίως τους κανόνες που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα, την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και τα δικαιώματα των προσφύγων.

Για πρώτη φορά στο Σύμφωνο αναφέρεται ξεκάθαρα πως η συμπεριφορά ενός κράτους μέλους μπορεί να θίξει τα συμφέροντα των υπολοίπων, καθώς η είσοδος σε ένα κράτος μέλος δίνει το δικαίωμα εισόδου και στο έδαφος άλλων κρατών μελών. Επομένως τονίζεται πως είναι επιβεβλημένο οι εθνικές πολιτικές για τη μετανάστευση, την ενσωμάτωση και το άσυλο να λαμβάνει υπόψιν και τα συμφέροντα των εταίρων. Για τον λόγο αυτό γίνεται και η προσπάθεια σύγκλισης των πολιτικών τα τελευταία δέκα χρόνια.

Η πρόοδος μετά τα Προγράμματα του Τάμπερε (1999-2004) και της Χάγης (2004-2009) συνοψίζεται στην κατάργηση των ελέγχων των εσωτερικών συνόρων στο μεγαλύτερο μέρος της ευρωπαϊκής επικράτειας, στη θέσπιση κοινής πολιτικής στον τομέα των θεωρήσεων, στην εναρμόνιση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και των κανόνων παροχής ασύλου, την ευθυγράμμιση των προϋποθέσεων νόμιμης μετανάστευσης, τη συνεργασία στον τομέα καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, την ίδρυση του Frontex και τη σύσταση ειδικών ταμείων αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προβαίνει στην έγκριση του Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο ακολουθώντας την ανακοίνωση της Επιτροπής της 17^{ης} Ιουνίου 2008 για να δοθεί νέα ώθηση για τη χάραξη κοινής πολιτικής που θα λαμβάνει υπόψιν ταυτοχρόνως το συλλογικό συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις ιδιαιτερότητες κάθε κράτους μέλους. Η εφαρμογή του Συμφώνου μπορεί να απαιτήσει αλλαγές στο νομικό πλαίσιο και ιδίως στις βάσεις των συνθηκών, οπότε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναλαμβάνει δεσμεύσεις που συν τω χρόνω θα μετουσιωθούν σε συγκεκριμένα μέτρα και οι οποίες αφορούν την οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων, τη συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου και τη δημιουργία σφαιρικής εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης.

Στο θέμα της νόμιμης μετανάστευσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θεωρεί πως αυτή πρέπει να αποβλέπει σε αμοιβαίο όφελος του μετανάστη και της χώρας υποδοχής. Οι προϋποθέσεις εισόδου και ενδεχομένως ο αριθμός νόμιμων μεταναστών αποφασίζονται από κάθε κράτος μέλος, αλλά τα κράτη μέλη καλούνται να εφαρμόσουν επιλεκτική και συντονισμένη μεταναστευτική πολιτική, σε συνάρτηση με τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας αλλά και λαμβάνοντας υπόψιν τις πιθανές επιπτώσεις στα υπόλοιπα κράτη μέλη. Επιπλέον, είναι σημαντικό η πολιτική

που διαμορφώνεται να επιτρέπει την ίση μεταχείριση των μεταναστών και την ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία της χώρας αποδοχής.

Στο θέμα της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, κυρίως με την εξασφάλιση της επιστροφής των παράνομων μεταναστών στη χώρα καταγωγής τους ή σε χώρα διέλευσής εφαρμόζονται οι θεμελιώδεις αρχές της ενίσχυσης της συνεργασίας των κρατών μελών και της Επιτροπής με τις τρίτες χώρες στο πλαίσιο της Παγκόσμιας Προσέγγισης της Μετανάστευσης, της δέσμευσης ότι οι παράνομοι μετανάστες θα εγκαταλείπουν την επικράτεια του κράτους μέλους, με σεβασμό της αξιοπρέπειάς τους, προτεραιότητα στην εκούσια απομάκρυνση και αναγνώριση των πράξεων επιστροφής που εκδίδονται από άλλο κράτος μέλος, ενώ όλα τα κράτη οφείλουν να δέχονται εκ νέου τους υπηκόους τους που βρίσκονται παράνομα στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Τα κράτη μέλη θα λαμβάνουν αποφάσεις νομιμοποίησης μόνο κατά περίπτωση και όχι γενικές, στο πλαίσιο των εθνικών τους νομοθεσιών για ανθρωπιστικούς ή οικονομικούς λόγους, θα συναφθούν συμφωνίες επανεισδοχής σε κοινοτικό ή διμερές επίπεδο ώστε να εξασφαλίζεται η απομάκρυνση των παράνομων μεταναστών και η Επιτροπή θα συνεργαστεί στενά με τα κράτη μέλη κατά τη διαπραγμάτευση παρόμοιων συμφωνιών στο μέλλον. Στα πλαίσια προστασίας των μεταναστών, τα κράτη μέλη θα κληθούν να λάβουν αυστηρά μέτρα εναντίον εκείνων που εκμεταλλεύονται τους παράνομους αλλοδαπούς, ενώ μέσω της καταχώρησης στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) η απόφαση απομάκρυνσης που εκδίδεται από μια χώρα θα ισχύει σε όλη την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο ζήτημα της ενίσχυσης αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπενθυμίζει ότι ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων αποτελεί ευθύνη των κρατών μελών για το τμήμα των συνόρων που τους ανήκουν και πρέπει να ασκείται με πνεύμα συνυπευθυνότητας για το σύνολο των κρατών μελών. Οι προϋποθέσεις θεωρήσεων πρέπει να συμβάλλουν στην άσκηση ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, ενώ τα κράτη που είναι περισσότερο εκτεθειμένα σε μεταναστευτικές ροές μπορούν να βασιστούν στην ουσιαστική αλληλεγγύη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Σύμφωνο προβλέπει πως μέχρι την 1^η Ιανουαρίου 2012 πρέπει να έχει γενικευτεί η χορήγηση βιομετρικών θεωρήσεων μέσω του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και να συσταθούν σταδικά κοινές προξενικές υπηρεσίες για την έκδοση θεωρήσεων. Παράλληλα πρέπει να δοθούν στον Frontex τα απαραίτητα μέσα για την εκτέλεση της αποστολής του, χωρίς να θίγονται οι

αρμοδιότητες των κρατών μελών, ενώ στο μέλλον θα εξεταστεί και η περίπτωση δημιουργίας ευρωπαϊκού μηχανισμού συνοριοφυλάκων. Τέλος, προβλέπεται να ενταθεί η συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης για την ενίσχυση των ελέγχων των εξωτερικών συνόρων με αύξηση της βοήθειας που χορηγεί η Ευρωπαϊκή Ένωση για την εκπαίδευση και τον εξοπλισμό του προσωπικού τους που διαχειρίζεται μεταναστευτικές ροές.

Στο ζήτημα της συγκρότησης της Ευρώπης ως χώρου ασύλου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διακηρύσσει ότι κάθε διωκόμενος αλλοδαπός δικαιούται να λαμβάνει βοήθεια και προστασία στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η ενίσχυση των ελέγχων στα ευρωπαϊκά σύνορα δεν πρέπει να αποκλείει κανέναν δικαιούχο από αυτή την προστασία. Διαπιστώνει πρόοδο στην καθιέρωση ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου αλλά και σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών, στον οποίων την αρμοδιότητα εμπίπτει η παροχή ασύλου. Για τον λόγο αυτό προβλέπονται πρωτοβουλίες για την ολοκλήρωση του προβλεπόμενου στο Πρόγραμμα της Χάγης Ενιαίου Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.

Σχετικά με την ανάπτυξη σφαιρικής σύμπραξης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης για την προώθηση της συνέργειας μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε συμφωνία με τα συμπεράσματα προηγούμενων συνόδων του συνεχίζει να στηρίζει την Σφαιρική (Παγκόσμια) Προσέγγιση της Μετανάστευσης προς όφελος όλων των εμπλεκόμενων χωρών αλλά και των μεταναστών. Επαναλαμβάνεται για άλλη μια φορά πως η μετανάστευση πρέπει να θεωρείται σημαντική συνιστώσα της εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών και της Ένωσης και για τον λόγο αυτό πρόκειται να συναφθούν διμερείς και κοινοτικές συμφωνίες που να προβλέπουν δυνατότητες νόμιμης μετανάστευσης, προσαρμοσμένης στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, με παροχή εκπαιδευτικών δυνατοτήτων και καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης με δυνατότητες επανεισόδου. Οι συμφωνίες αυτές θα προβλέπουν επίσης προσφορά αναπτυξιακής βοήθειας στις χώρες από τις οποίες ξεκινούν ή διέρχονται τα μεταναστευτικά ρεύματα, επιστροφή καταρτισμένου εργατικού δυναμικού με εργασιακή εμπειρία που θα συμβάλει επίσης στην ανάπτυξη της χώρας καταγωγής του και θέσπιση ειδικών χρηματοοικονομικών μέσων για να κατευθύνονται οι αποταμιεύσεις των μεταναστών προς τις χώρες καταγωγής τους όπου θα επενδύονται ή θα τους εξασφαλίζουν ασφάλιση και πρόνοια.

Τέλος, το Σύμφωνο προβλέπει κατ' έτος συζήτηση για τις πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με βάση έκθεση της Επιτροπής και τα δεδομένα των κρατών μελών, για την παράλληλη διαμόρφωση του προγράμματος που θα υποδεχθεί το Πρόγραμμα της Χάγης.

Βρυξέλλες, 18 - 19 Ιουνίου 2009

Το θέμα της μετανάστευσης συζητήθηκε στη σύνοδο των Βρυξελλών του Ιουνίου 2009 εν μέσω της συζήτησης για την οικονομική κρίση και την ψήφιση της Συνθήκης της Λισσαβόνας. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επισήμανε ότι επείγει να καταβληθούν προσπάθειες για την αποτελεσματική πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στα νότια θαλάσσια σύνορα της ΕΕ, ούτως ώστε να αποτραπούν μελλοντικές ανθρώπινες τραγωδίες με αποφασιστικότητα, αλληλεγγύη και κατανομή ευθυνών, σύμφωνα με τις επιταγές του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και τη Σφαιρική (Παγκόσμια) Προσέγγιση της Μετανάστευσης. Αναγνωρίζεται το έκτακτο της ανθρωπιστικής κατάστασης, οπότε η προώθηση των μέτρων ζητείται να είναι εξαιρετικά ταχεία, με συντονισμό για την εσωτερική ανακατανομή των δικαιούχων διεθνούς προστασίας που βρίσκονται στα κράτη μέλη που είναι εκτεθειμένα σε ιδιαίτερες και δυσανάλογες πιέσεις και των ιδιαίτερα ευάλωτων ατόμων.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί επειγόντως το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να επιτύχουν συμφωνία για την ταχεία συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Στήριξης Ασύλου και υπογραμμίζει την ανάγκη για ενισχυμένες επιχειρήσεις ελέγχου των συνόρων υπό το συντονισμό του Frontex, σαφείς κανόνες εμπλοκής για κοινές περιπολίες και την αποβίβαση των διασωθέντων, αυξημένη χρήση κοινών πτήσεων επιστροφής και ανάληψη δράσης για την αποτελεσματική καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και των εγκληματικών δικτύων εμπορίας ανθρώπων.

Για άλλη μια φορά τονίζεται η ανάγκη για ουσιαστική ενίσχυση της έμπρακτης συνεργασίας με τις κύριες χώρες καταγωγής και διέλευσης με αύξηση της αποτελεσματικότητας των συμφωνιών επανεισδοχής που πρέπει να θεωρούνται μέρος της συνολικής εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προτρέπει το Συμβούλιο να συνεκτιμήσει πλήρως τα ανωτέρω κατά την εκπόνηση του νέου πολυετούς προγράμματος-πλαισίου στο Χώρο της Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και την Επιτροπή να υποβάλει περαιτέρω προτάσεις για την αντιμετώπιση των θεμάτων που έχουν προκύψει.

Βρυξέλλες, 29 - 30 Οκτωβρίου 2009

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Οκτώβριο του 2009 αναγνώρισε την πρόοδο από την προηγούμενη σύνοδο και τη δέσμευση του για την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Σημειώνεται η ικανοποιητική πρόοδος που έχει επιτευχθεί όσον αφορά τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Στήριξης του Ασύλου και ζητείται να επιτευχθεί συμφωνία πριν από τα τέλη του 2009, ενώ καταγράφονται οι συνεχιζόμενες εργασίες για την ενίσχυση του Frontex.

Το πολυετές Πρόγραμμα της Στοκχόλμης που προβλέπεται να εγκριθεί τον Δεκέμβριο του 2009 θα προβλέπει μια ευρεία, προνοητική και συνολική μεταναστευτική πολιτική για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνη προς το διεθνές δίκαιο. Έτσι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζητά να καταβληθούν επί πλέον προσπάθειες με σκοπό την έγκριση, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των μέσων για τη συνέχιση της υλοποίησης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος για το Άσυλο, αντιμετωπίζοντας το θέμα των εσωτερικών δευτερογενών μετακινήσεων και την ανάγκη για απτή και αποτελεσματική αλληλεγγύη με τα κράτη μέλη που υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις και να ενισχυθούν οι επιχειρησιακές δυνατότητες του Frontex με προπαρασκευή σαφών κοινών επιχειρησιακών διαδικασιών, αυξημένη επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ του Frontex και των χωρών προέλευσης και διέλευσης, διερεύνηση της δυνατότητας τακτικής ναύλωσης αεροσκαφών, με χρηματοδότηση από τον Frontex, για κοινές πτήσεις επιστροφής. Επιπλέον καλείται η Επιτροπή και τα κράτη μέλη να επιταχύνουν την υλοποίηση της Σφαιρικής (Παγκόσμιας) Προσέγγισης για την μετανάστευση, με έμφαση στη στρατηγική και αποτελεσματική εφαρμογή της, περιλαμβανομένων των προγραμμάτων περιφερειακής προστασίας με διασφάλιση της αποτελεσματικής χρήση όλων των σχετικών υφιστάμενων χρηματοδοτικών πόρων και την Προεδρία και την Επιτροπή να εντείνουν το διάλογο

με τη Λιβύη στο θέμα της διαχείρισης της μετανάστευσης και της αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένων της συνεργασίας στη θάλασσα, του ελέγχου των συνόρων και της επανεισδοχής. Τέλος, τονίζεται η σημασία των συμφωνιών επανεισδοχής ως εργαλείου για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

Βρυξέλλες, 10 - 11 Δεκεμβρίου 2009

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη σύνοδο του Δεκεμβρίου 2009 στις Βρυξέλλες υιοθέτησε ένα νέο πολυετές πρόγραμμα για τη μετανάστευση και το άσυλο για τα έτη 2010-2014, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης. Όπως και το Πρόγραμμα της Χάγης, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης συμβάλλει στην ανάπτυξη ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για την εξυπηρέτηση και προστασία των πολιτών της ΕΕ και όσων ζουν στο χώρο αυτόν, επανεξετάζοντας την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για αποτελεσματική αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων, αξιοποιώντας πλήρως τις δυνατότητες που προσφέρει η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Βασική προτεραιότητα αποτελεί η επικέντρωση στα συμφέροντα και στις ανάγκες των πολιτών και άλλων προσώπων για τα οποία έχει ευθύνη η Ευρωπαϊκή Ένωση, με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών και της αξιοπρέπειας, με παράλληλη διασφάλιση της ασφάλειας στην Ευρώπη. Με αλληλενίσχυση των μέτρων επιβολής του νόμου και των μέτρων διαφύλαξης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης επικεντρώνεται στην προαγωγή της ιθαγένειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια να πρέπει να γίνει απτή πραγματικότητα και το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης να αποτελεί πρώτα από όλα έναν ενιαίο χώρο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στη δημιουργία μιας Ευρώπης του δικαίου και της δικαιοσύνης, με εμβάθυνση του ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης και τη δημιουργία μηχανισμών για τη διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, στην επικράτηση μιας Ευρώπης που προστατεύει μέσω μιας στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας για την προστασία της ζωής και της ακεραιότητας των ευρωπαϊκών πολιτών και την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος, της τρομοκρατίας και άλλων απειλών και στην πρόσβαση στην Ευρώπη εντός μιας παγκοσμιοποιημένης υφελίου για τα πρόσωπα τα οποία έχουν αναγνωρισμένα νόμιμο συμφέρον να εισέλθουν στο έδαφος της Ένωσης.

Τέλος, ζητούμενο είναι μια Ευρώπη ευθύνης, αλληλεγγύης και σύμπραξης σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου με τη διαμόρφωση μιας προνοητικής και συνολικής ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης, με βάση την αλληλεγγύη και την υπευθυνότητα, που στηρίζεται στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και είναι ευέλικτη, προσαρμόζεται στις προτεραιότητες και ανάγκες των κρατών μελών και επιτρέπει στους μετανάστες να αξιοποιούν πλήρως το δυναμικό τους. Ο στόχος για θέσπιση κοινού συστήματος ασύλου το 2012 παραμένει ενεργός και τα πρόσωπα που χρειάζονται προστασία πρέπει να έχουν εγγυημένη πρόσβαση σε νομικά ασφαλείς και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου, ενώ, προκειμένου να διατηρηθούν αξιόπιστα και βιώσιμα συστήματα μετανάστευσης και ασύλου, επιβάλλεται να προλαμβάνεται, να ελέγχεται και να καταπολεμάται η παράνομη μετανάστευση, δεδομένης της διαρκώς αυξανόμενης πίεσης από παράνομες μεταναστευτικές ροές, κυρίως στα κράτη μέλη που ευρίσκονται στα εξωτερικά της σύνορα, ιδίως δε τα νότια.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να παρουσιάσει Σχέδιο Δράσης για την υλοποίηση του Προγράμματος της Στοκχόλμης, το οποίο πρόκειται να εγκριθεί τον Ιούνιο του 2010 το αργότερο, και να υποβάλει ενδιάμεση αξιολόγηση πριν από τον Ιούνιο του 2012.

Βρυξέλλες, 23 - 24 Ιουνίου 2011

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στη σύνοδό του τον Ιούνιο του 2011 στις Βρυξέλλες, διακήρυξε πως η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, η οποία θεσπίζεται στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, συνιστά μία από τις πλέον απτές επιτυχίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ενώ ταυτόχρονα αποτελεί και θεμελιώδη ελευθερία. Για τον λόγο αυτό η συνεργασία στον χώρο του Σένγκεν πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω, προωθώντας την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών, τα οποία είναι εξ ίσου υπεύθυνα να διασφαλίζουν ότι όλοι οι κανόνες του Σένγκεν εφαρμόζονται αποτελεσματικά με βάση τα συμφωνηθέντα κοινά πρότυπα και τους θεμελιώδεις κανόνες και αρχές. Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης πρέπει να είναι αποτελεσματική και συνεκτική και να εδράζεται στην κοινή ευθύνη, στην αλληλεγγύη και στην αυξημένη έμπρακτη συνεργασία. Η λειτουργία του χώρου Σένγκεν απαιτείται να παρακολουθείται και να αξιολογείται από ένα αξιόπιστο σύστημα που θα επιτρέψει την ενίσχυση, την προσαρμογή και την επέκταση των κριτηρίων που βασίζονται στο κεκτημένο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αξιολόγηση θα πρέπει να γίνεται σε επίπεδο ΕΕ με τη συμμετοχή εμπειρογνομόνων από τα κράτη μέλη, την Επιτροπή και αρμόδιους οργανισμούς, ενώ η Επιτροπή καλείται να υποβάλλει σε τακτά διαστήματα εκθέσεις για τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων και, όπου απαιτείται, να προτείνει μέτρα για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που εντοπίζονται.

Σε κάποιες εξαιρετικές περιστάσεις η συνεργασία Σένγκεν μπορεί να τίθεται σε κίνδυνο, οπότε απαιτείται η θέσπιση ενός μηχανισμού αντιμετώπισης τέτοιων καταστάσεων. Ο μηχανισμός αυτός θα πρέπει να περιλαμβάνει σειρά μέτρων που θα εφαρμόζονται με σταδιακό, διαφοροποιημένο και συντονισμένο τρόπο, προκειμένου να συντρέχει ένα κράτος μέλος που υφίσταται ισχυρή πίεση στα εξωτερικά του σύνορα. Μεταξύ των μέτρων μπορούν να περιλαμβάνονται επισκέψεις επιθεώρησης και τεχνική και οικονομική υποστήριξη, καθώς και συνδρομή, συντονισμός και παρέμβαση από τον Frontex. Ως έσχατη λύση, στο πλαίσιο ενός τέτοιου μηχανισμού, θα μπορεί να εισάγεται ρήτρα διασφάλισης ώστε να επιτρέπεται η κατ' εξαίρεση επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε πραγματικά κρίσιμες καταστάσεις, όταν ένα κράτος μέλος δεν μπορεί πλέον να αντεπεξέλθει στις υποχρεώσεις του στο πλαίσιο των κανόνων του Σένγκεν, μέτρο που θα λαμβάνεται με

βάση καθορισμένα αντικειμενικά κριτήρια και με από κοινού αξιολόγηση, για αυστηρά περιορισμένο εύρος και χρονικό διάστημα, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη δυνατότητας αντίδρασης σε επείγουσες καταστάσεις, χωρίς να θίγει τα δικαιώματα των προσώπων που απολαύουν ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει των Συνθηκών.

Και στα συμπεράσματα αυτής συνόδου επανέρχεται η δήλωση ότι την ευθύνη για τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων φέρουν τα κράτη μέλη τα οποία, κατ' αυτόν τον τρόπο, ενεργούν επίσης προς το κοινό συμφέρον όλων των κρατών μελών. Η διασφάλιση της αποτελεσματικότητας διαχείρισης απαιτεί τη χρήση των κατάλληλων μέσων με τον βέλτιστο τρόπο και την κατάλληλη προσαρμογή. Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων αποτελεί ζήτημα προτεραιότητας και θα αναπτυχθεί περαιτέρω ώστε να μπορεί να τεθεί σε λειτουργία έως το 2013, ενώ οι προσπάθειες θα ενισχυθούν επίσης με την ταχεία προώθηση των εργασιών για τα «έξυπνα σύνορα», ώστε να διασφαλισθεί ότι θα αξιοποιηθούν οι νέες τεχνολογίες στην αντιμετώπιση των προκλήσεων στους συνοριακούς ελέγχους.

Η λειτουργία του Frontex και άλλων οργανισμών δηλώνεται πως πρέπει να παρακολουθείται συνεχώς ώστε να διασφαλίζεται η διαρκής ικανότητά τους να συντρέχουν αποτελεσματικά τα κράτη μέλη στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και στην αντιμετώπιση των προσφύγων. Ο Frontex, του οποίου ο κανονισμός αναθεωρήθηκε, θα συνεργάζεται με τις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες. Σύμφωνα με το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, το πλαίσιο για τη συνεργασία μεταξύ εθνικών συνοριοφυλάκων θα αναπτυχθεί ακόμη περισσότερο, προάγοντας την κοινή εκπαίδευση και την ανταλλαγή δυνατοτήτων και προτύπων.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σημειώνει τη δυσκολία που αντιμετωπίζουν ορισμένα κράτη μέλη πλήττονται περισσότερο από τις μεταναστευτικές ροές και επαναβεβαιώνει την ανάγκη για πραγματική και έμπρακτη αλληλεγγύη προς αυτά, μέσω της παροχής επιχειρησιακής και οικονομικής στήριξης, αναλόγως των εξελίξεων. Επιπλέον, καλείται η Επιτροπή να υποβάλει την αξιολόγησή της για την Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης και να δρομολογήσει μια πορεία προς ένα πιο συνεκτικό, συστηματικό και στρατηγικό πλαίσιο πολιτικής για τις σχέσεις με όλες τις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες.

Τέλος, για άλλη μια φορά επισημαίνεται η ανάγκη ολοκλήρωσης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου έως το 2012. Το Σύστημα θα πρέπει να βασίζεται σε υψηλά πρότυπα προστασίας τα οποία θα συνδυάζονται με δίκαιες και

αποτελεσματικές διαδικασίες που να αποτρέπουν τις καταχρήσεις και να επιτρέπουν την ταχεία εξέταση των αιτήσεων χορήγησης, ούτως ώστε να εξασφαλισθεί η βιωσιμότητα του συστήματος.

Βρυξέλλες, 28 - 29 Ιουνίου 2012

Το 2012, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου στις Βρυξέλλες, τα συμπεράσματα της Προεδρίας αποτυπώνουν την ικανοποίηση για την πρόοδο που σημειώθηκε όσον αφορά τον κανονισμό «Δουβλίνο II», την οδηγία για τους όρους υποδοχής, την οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου και την επανεγκατάσταση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε τη δέσμευσή του για την ολοκλήρωση των εργασιών όσον αφορά το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου μέχρι το τέλος του 2012 και τόνισε τη σπουδαιότητα της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός του χώρου Σένγκεν, Τέλος, υπογράμμισε τη σημασία της αλληλεγγύης, της συνεργασίας για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, του ασύλου και της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και της διευρυμένης συνεργασίας με χώρες της γειτονίας.

Βρυξέλλες, 24 - 25 Οκτωβρίου 2013

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα συμπεράσματα της συνόδου του Οκτωβρίου 2013 ξεκινά την αναφορά του στο θέμα των μεταναστευτικών ροών με την έκφραση βαθιάς λύπης για τον τραγικό θάνατο εκατοντάδων ανθρώπων στη Μεσόγειο (μετά και το ναυάγιο με τους 350 νεκρούς της 3^{ης} Οκτωβρίου στη Λαμπεντούζα της Ιταλίας), γεγονός που παρατηρείται πως συντάραξε όλους τους Ευρωπαίους, εκφράζοντας στη συνέχεια την αποφασιστικότητά του για την πραγματοποίηση ενεργειών ώστε να αποφεύγεται η απώλεια ζωών στη θάλασσα και να μην επαναληφθεί παρόμοια τραγωδία, με βάση την επιταγή της πρόληψης και της προστασίας και σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών.

Και στο κείμενο αυτό υπογραμμίζεται πως είναι σημαντικό να αντιμετωπιστούν τα γενεσιουργά αίτια των μεταναστευτικών ροών με την ενίσχυση της συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, μεταξύ άλλων μέσω κατάλληλης στήριξης της ανάπτυξης από την Ευρωπαϊκή Ένωση και μιας αποτελεσματικής πολιτικής για τις επιστροφές. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζητά να ενισχυθεί η συνεργασία με τους

σχετικούς διεθνείς οργανισμούς, ιδίως την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης στις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες και να καταπολεμηθεί η παράνομη διακίνηση και εμπορία ανθρώπων όχι μόνο στο έδαφος των κρατών μελών της ΕΕ αλλά και στις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Επιπλέον, ζητά την ενίσχυση των δραστηριοτήτων του Frontex στη Μεσόγειο και στα νοτιοανατολικά σύνορα της ΕΕ και την ταχεία εφαρμογή του νέου ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR) από τα κράτη μέλη που θα έχει ζωτική σημασία για τη διευκόλυνση της ανίχνευσης πλοίων και λαθραίων εισόδων, γεγονός που θα συνεισφέρει στην προστασία και τη διάσωση ζωών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.

Τέλος, καλεί την πρόσφατα συσταθείσα ομάδα δράσης για τη Μεσόγειο να προσδιορίσει δράσεις προτεραιότητας για την πιο αποδοτική χρήση των ευρωπαϊκών πολιτικών και εργαλείων σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο και την επιτροπή να υποβάλει έκθεση στο Συμβούλιο κατά τη σύνοδό του στις 5 και 6 Δεκεμβρίου 2013 για το έργο της ομάδας δράσης, με σκοπό τη λήψη επιχειρησιακών αποφάσεων. Σημειώνεται ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα επανέλθει στα θέματα ασύλου και μετανάστευσης στο πλαίσιο μιας ευρύτερης και πιο μακροπρόθεσμης πολιτικής προοπτικής τον Ιούνιο του 2014, οπότε θα οριστούν στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για περαιτέρω νομοθετικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Βρυξέλλες, 19 - 20 Δεκεμβρίου 2013

Τον Δεκέμβριο του 2013, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών επανέλαβε τη βούλησή του να μειώσει τον κίνδυνο της επανάληψης τραγωδιών όπως το ναυάγιο ανοικτά της Λαμπεντούζα τον Οκτώβριο του 2013 και εξέφρασε την ικανοποίησή του για την ανακοίνωση της Επιτροπής η οποία περιγράφει τριάντα οκτώ συγκεκριμένες επιχειρησιακές δράσεις σχετικά με τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.

Στο κείμενο εκφράζεται η πεποίθηση ότι η μεγαλύτερη δέσμευση τρίτων χωρών να ενισχύσουν την εμπλοκή τους, ώστε οι μετανάστες να αποφεύγουν τα επικίνδυνα ταξίδια προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, θα πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα, ενώ οι ενημερωτικές εκστρατείες, τα προγράμματα περιφερειακής προστασίας, οι εταιρικές σχέσεις για την κινητικότητα και μια αποτελεσματική

πολιτική επιστροφής συνιστούν σημαντικές παραμέτρους αυτής της ολοκληρωμένης προσέγγισης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επαναλαμβάνει τη σημασία που αποδίδει στην επανεγκατάσταση των ατόμων που χρήζουν προστασίας και στη συμβολή στις παγκόσμιες προσπάθειες για το σκοπό αυτό και ζητά να ενισχυθούν οι επιχειρήσεις του Frontex για την επιτήρηση των συνόρων και οι δράσεις καταπολέμησης της λαθραίας μεταφοράς και της εμπορίας ανθρώπων, και να διασφαλιστεί ότι επιδεικνύεται η δέουσα αλληλεγγύη σε όλα τα κράτη μέλη που υφίστανται έντονη μεταναστευτική πίεση.

Τέλος, καλείται το Συμβούλιο να παρακολουθεί τακτικά την εφαρμογή των δράσεων μέχρι τον Ιούνιο του 2014, οπότε θα οριστούν στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για περαιτέρω νομοθετικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, και η Επιτροπή να υποβάλει έκθεση στο Συμβούλιο ως προς την εφαρμογή των δράσεων που περιλαμβάνονται στην ανακοίνωσή της.

Βρυξέλλες, 26 - 27 Ιουνίου 2014

Το κείμενο των συμπερασμάτων της προεδρίας από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών του Ιουνίου 2014 ξεκινά με την αναφορά στη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων που παρουσιάζεται σαν ένας από τους κύριους στόχους της Ένωσης. Επαναλαμβάνεται η διαπίστωση πως η Ένωση χρειάζεται μια αποτελεσματική πολιτική μετανάστευσης, ασύλου και συνόρων υπό άρτια διαχείριση, με γνώμονα τις αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών όπως προβλέπονται στη Συνθήκη για να αντιμετωπίσει προκλήσεις όπως η αστάθεια σε πολλά μέρη του κόσμου και οι παγκόσμιες και ευρωπαϊκές δημογραφικές τάσεις, βελτιστοποιώντας τα οφέλη της νόμιμης μετανάστευσης και προσφέροντας προστασία σε όσους έχουν ανάγκη, με παράλληλη αποφασιστική αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η νόμιμη μετανάστευση δηλώνεται πως πρέπει να ενισχυθεί προκειμένου η Ευρώπη να παραμείνει ελκυστικός προορισμός ταλέντων και δεξιοτήτων. Για τον σκοπό αυτό απαιτούνται συνεπείς και αποτελεσματικοί κανόνες, βασιζόμενοι στον

διάλογο με την επιχειρηματική κοινότητα και τους κοινωνικούς εταίρους, ενώ η Ένωση θα πρέπει επίσης να στηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών να ακολουθούν πολιτικές ενεργού ένταξης που προωθούν την κοινωνική συνοχή και τον οικονομικό δυναμισμό.

Η δέσμευση της Ένωσης ως προς τη διεθνή προστασία προϋποθέτει μια ισχυρή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου βασιζόμενη στην αλληλεγγύη και την ευθύνη. Η πλήρης μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και η αποτελεσματική εφαρμογή του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, καθώς και η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο ορίζονται σαν απόλυτες προτεραιότητες για να δημιουργηθούν υψηλά κοινά πρότυπα και μια ενισχυμένη συνεργασία που θα εξασφαλίζουν ότι οι αιτούντες άσυλο θα λαμβάνουν τις ίδιες διαδικαστικές εγγυήσεις και την ίδια προστασία σε ολόκληρη την Ένωση.

Η μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης θα πρέπει να έχει σαν στόχο την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων των παράνομων μεταναστευτικών ροών, που παράλληλα με την πρόληψη και την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, θα συμβάλει στην αποτροπή της απώλειας της ζωής μεταναστών που επιχειρούν επικίνδυνα ταξίδια. Βιώσιμη λύση αποτελεί μόνο η εντατικοποίηση της συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης, καθώς και η χορήγηση βοήθειας για να ενισχυθεί η ικανότητά τους όσον αφορά την διαχείριση της μετανάστευσης και των συνόρων. Οι πολιτικές μετανάστευσης πρέπει να ενισχυθούν ως αναπόσπαστο μέρος των εξωτερικών και αναπτυξιακών πολιτικών της Ένωσης, με την εφαρμογή της αρχής «περισσότερα κίνητρα για περισσότερα αποτελέσματα» και με βάση τη συνολική προσέγγιση της μετανάστευσης και της κινητικότητας. Έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην ενίσχυση και διεύρυνση των περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας και την αύξηση των συμβολών στις παγκόσμιες προσπάθειες επανεγκατάστασης των προσφύγων, στην αποφασιστικότερη αντιμετώπιση της παράνομης διακίνησης και της εμπορίας ανθρώπων, με έμφαση στις χώρες και τις οδούς προτεραιότητας και στην καθιέρωση αποτελεσματικής κοινής πολιτικής επιστροφής και επιβολή υποχρεώσεων περί επανεισδοχής στις συμφωνίες με τρίτες χώρες.

Στο θέμα του ενιαίου χώρου Σένγκεν, επισημαίνεται πως είναι απαραίτητη η αποτελεσματική διαχείριση των κοινών εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ώστε να διασφαλίζεται ισχυρή προστασία. Για τον σκοπό αυτόν πρέπει να κινητοποιηθούν όλα τα διαθέσιμα μέσα. Η ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών

συνόρων πρέπει να εκσυγχρονιστεί με οικονομικά αποδοτικό τρόπο ώστε να διασφαλίζεται έξυπνη διαχείριση των συνόρων με σύστημα εισόδου/εξόδου και πρόγραμμα καταχώρισης ταξιδιωτών με την στήριξη του νέου Οργανισμού για τη Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας (eu-LISA) ενώ ο Frontex, ως μέσον ευρωπαϊκής αλληλεγγύης στον τομέα της διαχείρισης συνόρων, θα πρέπει να ενισχύσει την επιχειρησιακή βοήθεια, ιδίως προκειμένου να στηρίξει τα κράτη μέλη που υφίστανται ισχυρές πιέσεις στα εξωτερικά τους σύνορα, και να ανταποκρίνεται αποτελεσματικότερα στις ταχείες μεταβολές των μεταναστευτικών ροών, αξιοποιώντας στο έπακρο το νέο ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR). Και πάλι αναφέρεται ότι στο πλαίσιο της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης του Frontex θα πρέπει να μελετηθεί η δυνατότητα δημιουργίας ευρωπαϊκού συστήματος συνοριοφυλάκων ώστε να ενισχυθεί η ικανότητα ελέγχου και επιτήρησης των εξωτερικών μας συνόρων, ενώ θα πρέπει να εκσυγχρονιστεί και η κοινή πολιτική θεωρήσεων, διευκολύνοντας τις νόμιμες μετακινήσεις και την ενισχυμένη τοπική προξενική συνεργασία Σένγκεν, με ταυτόχρονη διατήρηση υψηλού επιπέδου ασφαλείας και εφαρμόζοντας το νέο σύστημα διακυβέρνησης του Σένγκεν.

Στο Παράρτημα των συμπερασμάτων της Προεδρίας παρατίθεται το «Στρατηγικό Θεματολόγιο για την Ένωση σε εποχή αλλαγών» με πέντε κυρίαρχες προτεραιότητες που θα κατευθύνουν το έργο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την επόμενη πενταετία. Στον τομέα της Ένωσης ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης καθορίζεται σαν προτεραιότητα η καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης σε όλες τις πτυχές με την προσέλκυση ατόμων με συγκεκριμένες δεξιότητες, τη σθεναρή αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, την καλύτερη συνεργασία με τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένης και της επανεισδοχής, την προστασία όσων έχουν ανάγκη με μια ισχυρή πολιτική ασύλου και τη σύγχρονη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.

Βρυξέλλες, 19 - 20 Μαρτίου 2015

Τον Μάρτιο του 2015 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τη σύνοδό του στις Βρυξέλλες εξέφρασε τη λύπη του για τη συνεχιζόμενη απώλεια ζώων μεταναστών στη θάλασσα, φαινόμενο που επιτείνεται εξ' αιτίας οργανωμένων μεταφορέων λαθρομεταναστών και εμπόρων ανθρώπων και παρατήρησε πως η υλοποίηση των

δράσεων που συμφωνήθηκαν από το Συμβούλιο τον Οκτώβριο του 2014 για την καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών θα πρέπει να επιταχυνθεί, μεταξύ άλλων με την ενίσχυση της επιχείρησης Triton του Frontex στην κεντρική Μεσόγειο. Επισημάνθηκε ακόμα ότι η ορθή διαχείριση της μετανάστευσης αφορά την Ένωση στο σύνολό της και ότι είναι αυξημένη η ανάγκη πιο συντονισμένων προσπαθειών για να αυξηθεί η υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις χώρες καταγωγής και διέλευσης των μεταναστών. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επικρότησε την πρωτοβουλία της Επιτροπής να υποβάλει τον Μάιο του 2015 Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση, το οποίο θα είναι διαρθρωμένο γύρω από τους στόχους της αποτελεσματικής πολιτικής ασύλου, της καλής διαχείρισης της νόμιμης μετανάστευσης, της αντιμετώπισης και της πρόληψης της παράνομης μετανάστευσης και της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων.

Βρυξέλλες, 25 - 26 Ιουνίου 2015

Το κείμενο των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 2015 στις Βρυξέλλες ξεκινά με τα θέματα μετανάστευσης. Επισημαίνεται καταρχάς για άλλη μια φορά ότι η Ευρώπη χρειάζεται μια ισορροπημένη και γεωγραφικά ολοκληρωμένη προσέγγιση για τη μετανάστευση, βασιζόμενη στην αλληλεγγύη και την ευθύνη και γίνεται αναφορά στην υλοποίηση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Απριλίου 2015 που μετουσιώθηκαν σε συγκεκριμένα μέτρα προκειμένου να αποτραπούν και άλλες απώλειες ανθρώπινων ζωών στη θάλασσα, να βρεθούν νέοι τρόποι αντιμετώπισης των διακινητών ανθρώπων και να ενταθεί η συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, με παράλληλο σεβασμό του δικαιώματος αίτησης ασύλου. Ένα από τα μέτρα αυτά είναι και η έναρξη της αποστολής EUNAVFOR MED, που αποφασίστηκε στις 22 Ιουνίου από το Συμβούλιο.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επισημαίνει ότι η επιχειρησιακή δράση για την αντιμετώπιση των εμπόρων και διακινητών ανθρώπων σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο αποτελεί ουσιώδη συνιστώσα της ολοκληρωμένης προσέγγισής του μεταναστευτικού, ενώ σημαντικό είναι και το να συνεχιστούν οι εργασίες ως προς όλες τις διαστάσεις μιας ολοκληρωμένης και συστημικής προσέγγισης, σε συνδυασμό με το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση της Επιτροπής.

Αναφέρεται επιπλέον ότι απαιτούνται ευρύτερες προσπάθειες για την καλύτερη αναχαίτιση των αυξανόμενων ροών παράνομης μετανάστευσης, που θα περιλαμβάνουν και την ενίσχυση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να επικεντρώνεται στην μετεγκατάσταση/επανεγκατάσταση, την επιστροφή/επανεισδοχή/επανάταξη και τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης.

Η μετεγκατάσταση αφορά την προσωρινή και κατ' εξαίρεση μεταφορά από την Ιταλία και την Ελλάδα, που είναι τα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής, σε άλλα κράτη μέλη, εντός δύο ετών, 40.000 προσώπων τα οποία έχουν σαφώς ανάγκη διεθνούς προστασίας, με τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών. Για να προχωρήσει η διαδικασία αυτή θα δημιουργηθούν εγκαταστάσεις υποδοχής και πρώτης υποδοχής στα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής, με την ενεργό υποστήριξη των εμπειρογνομόνων των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, του Frontex και της Ευρωπόλ, ώστε να εξασφαλίζονται η ταχεία ταυτοποίηση, καταχώριση και λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων των μεταναστών («κομβικά σημεία» – «hotspots») ενώ η Επιτροπή θα εκπονήσει, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη υποδοχής, έως τον Ιούλιο του 2015 οδικό χάρτη σχετικά με τις νομικές, οικονομικές και επιχειρησιακές πτυχές αυτών των εγκαταστάσεων. Τα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής θα λάβουν άμεσα αυξημένη οικονομική βοήθεια για την ελάφρυνση του κόστους παραλαβής και επεξεργασίας των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας.

Στο θέμα της επιστροφή/επανεισδοχή/επανάταξη επισημαίνεται ότι οι αποτελεσματικές πολιτικές για εκείνους που δεν δικαιούνται προστασία αποτελούν βασική συνιστώσα της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, ενώ θα συμβάλουν στο να πειστούν οι άνθρωποι να μην διακινδυνεύουν τη ζωή τους. Για το σκοπό αυτό θα ενεργοποιηθούν όλα τα εργαλεία για την προώθηση της επανεισδοχής παράτυπων μεταναστών στις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Με βάση την αρχή των «αναλογικών κερδών» («more for more»), η συνδρομή και οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα αξιοποιηθούν προκειμένου να δημιουργηθούν κίνητρα για την εφαρμογή των υφιστάμενων συμφωνιών επανεισδοχής και τη σύναψη νέων.

Τέλος, στο θέμα της συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης επισημαίνεται πως έχει ζωτική σημασία να ενισχυθεί η συνολική συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, τόσο για την αναχαίτιση των ροών παράτυπων μεταναστών όσο και για την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της μετανάστευσης,

ώστε να μειωθούν τα κίνητρα για την παράνομη μετανάστευση και να εξαρθρωθούν τα δίκτυα διακίνησης ανθρώπων, ενώ η αναπτυξιακή βοήθεια θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στο θέμα αυτό.



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος
τηλ.: 2131306349 , fax: 2131306479
www.ekdd.gr