



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 14.10.2002
COM(2002) 564 τελικό

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

**ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ ΤΩΝ ΠΑΡΑΝΟΜΩΣ
ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ**

Πίνακας περιεχομένων

Πρόλογος

1.	Η ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΣΑΝ ΕΓΓΕΝΕΣ ΤΜΗΜΑ ΜΙΑΣ ΣΥΝΕΚΤΙΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ	6
1.1.	Εισαγωγή.....	6
1.2.	Υποθέσεις εργασίας σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής.....	7
1.2.1.	Εστίαση στην επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων.....	7
1.2.2.	Διασφάλιση της ακεραιότητας των συστημάτων μετανάστευσης και ασύλου με την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων.....	8
1.2.3.	Σεβασμός των διεθνών υποχρεώσεων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου ⁸	
1.2.4.	Συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης για την επιστροφή και την επανεισδοχή	9
2.	ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ	10
2.1.	Σταδιακή ολοκληρωμένη προσέγγιση των αλληλεξαρτώμενων στοιχείων της κοινοτικής πολιτικής επιστροφής	10
2.2.	Λειτουργική συνεργασία μεταξύ κρατών μελών	11
2.2.1.	Ορισμοί	11
2.2.2.	Ανταλλαγή στατιστικών στοιχείων και πληροφοριών.....	12
2.2.3.	Δικτύωση των αρχών	12
2.2.4.	Βέλτιστες πρακτικές και κατευθυντήριες γραμμές.....	13
2.2.5.	Κοινή κατάρτιση	14
2.2.6.	Καλύτερος προσδιορισμός της ταυτότητας και ταξιδιωτικά έγγραφα	14
2.2.7.	Κανόνες επανεισδοχής και διέλευσης μεταξύ κρατών μελών	16
2.2.8.	Αμοιβαία συνδρομή από τους υπαλλήλους συνδέσμους στον τομέα της μετανάστευσης	17
2.2.9.	Κοινές επιχειρήσεις επιστροφής	17
2.2.10.	Καλύτερος συντονισμός.....	18
2.3.	Κοινές ελάχιστες προδιαγραφές για τη διασφάλιση αποτελεσματικών πολιτικών επιστροφής	18
2.3.1.	Αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής	19
2.3.2.	Απομάκρυνση.....	19
2.3.3.	Προϋποθέσεις στις οποίες υπόκεινται οι αποφάσεις απέλασης.....	21
2.3.4.	Τέλος της νόμιμης διαμονής	21

2.3.5.	Κράτηση εν αναμονή της απομάκρυνσης.....	22
2.3.6.	Απόδειξη εξόδου και επανεισόδου	23
2.4.	Στοιχεία για ολοκληρωμένα προγράμματα επιστροφής	24
2.5.	Εντατικοποίηση της συνεργασίας με τρίτες χώρες.....	26
2.5.1.	Βελτιωμένη διοικητική συνεργασία.....	26
2.5.2.	Κοινοτικές συμφωνίες επανεισδοχής.....	27
2.5.3.	Διατάξεις σχετικά με τη διέλευση και την εισδοχή και συμφωνίες με άλλες τρίτες χώρες	28
3.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	28

Παράρτημα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η Επιτροπή στην ανακοίνωση της, της 15ης Νοεμβρίου 2001, για την κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης τόνισε την ανάγκη ύπαρξης κοινής πολιτικής στον τομέα της επιστροφής. Σύμφωνα με τη δέσμευση που είχε αναλάβει, παρουσίασε στις 10 Απριλίου 2002 Πράσινη Βίβλο σχετικά με κοινοτική πολιτική επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων, που προοριζόταν να χρησιμοποιηθεί ως βάση για ευρεία διαβούλευση αναφορικά με το εν λόγω ευαίσθητο θέμα. Αυτή η διαδικασία, που ολοκληρώθηκε στις 31 Ιουλίου, επέτρεψε τη συγκέντρωση πολλών συνεισφορών που προήλθαν από τα κράτη μέλη, τις υποψήφιες προς προσχώρηση χώρες, διεθνείς κυβερνητικές ή μη κυβερνητικές οργανώσεις, καθώς και άλλες εθνικές και τοπικές αρχές. Το αποκορύφωμα της διαδικασίας αυτής ήταν η διοργάνωση δημόσιας ακρόασης στις 16 Ιουλίου, στην οποία πήραν μέρος περισσότεροι από 200 συμμετέχοντες και κατά τη διάρκεια της οποίας παρενέβησαν περίπου 30 εμπειρογνώμονες.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης υπενθύμισε στα συμπεράσματά του τη σημασία του θέματος αυτού και ζήτησε να δοθεί προτεραιότητα στην έγκριση προγράμματος δράσης στον τομέα αυτό πριν τα τέλη του έτους. Επίσης, η πολιτική στον τομέα της επιστροφής συζητήθηκε λεπτομερώς κατά τη διάρκεια της άτυπης υπουργικής συνεδρίασης της Κοπεγχάγης στις 13 και 14 Σεπτεμβρίου. Οι υποδείξεις που διατυπώθηκαν κατά τη διάρκεια των συζητήσεων αυτών και τα αποτελέσματα της διαβούλευσης συνέβαλαν σε μεγάλο βαθμό στην προετοιμασία της παρούσας ανακοίνωσης.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι μπορεί να εκπονηθεί κοινή προσέγγιση στον τομέα της επιστροφής μόνο στο γενικό πλαίσιο της κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου, της οποίας τα θεμέλια τέθηκαν στη συνθήκη του Άμστερνταμ καθώς και στα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων του Τάμπερε, Λάακεν και Σεβίλλης. Κατ' αυτή την έννοια, η παρούσα ανακοίνωση αποτελεί ένα στοιχείο ευρύτερου συνόλου, του οποίου οι άλλες συνιστώσες επεξηγήθηκαν σε πολλές προτάσεις και ανακοινώσεις, οι οποίες υποβλήθηκαν από την Επιτροπή τα τελευταία έτη.

Στην παρούσα ανακοίνωση, όπως προκύπτει και από τον ίδιο τον τίτλο της, μελετάται μόνο το θέμα της επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων, δηλαδή των ατόμων που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τις προϋποθέσεις εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών. Συνεπώς, δεν επιχειρείται η αντιμετώπιση του ευρύτερου θέματος της επιστροφής των νομίμως διαμενόντων, όπως για παράδειγμα του τρόπου αξιοποίησης της επιστροφής προς όφελος της χώρας καταγωγής. Το θέμα αυτό θα μελετηθεί σε άλλο πλαίσιο, για παράδειγμα επ' ευκαιρία της προσεχούς υποβολής ανακοίνωσης για τη σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Επομένως, η αποτελεσματικότητα της κοινοτικής δράσης στον τομέα της επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της αξιοπιστίας κάθε πολιτικής για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Αλλά η δράση αυτή θα παραγάγει όλα τα αποτελέσματά της μόνο εάν ενταχθεί αρμονικά στο πλαίσιο γνήσιας διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου, γεγονός που προϋποθέτει τη σαφή παγιοποίηση των νομίμων διόδων μετανάστευσης και του καθεστώτος των νομίμων μεταναστών, ένα αποτελεσματικό και γενναιόδωρο σύστημα παροχής ασύλου που θα βασίζεται σε ταχείες διαδικασίες και θα προσφέρει πρόσβαση σε πραγματική προστασία για αυτούς που τη χρειάζονται, καθώς και ενισχυμένο διάλογο με τις τρίτες χώρες, οι οποίες θα καλούνται όλο και συχνότερα να συμμετέχουν σε εταιρικές σχέσεις για την προσέγγιση της μετανάστευσης.

Με την προοπτική αυτή και λαμβανομένου υπόψη του ειδικού στόχου της παρούσας ανακοίνωσης, η Επιτροπή αποβλέπει να τονίσει ιδιαίτερα τέσσερα στοιχεία :

- Πρέπει να υπάρξει ταχεία ανταπόκριση στην ανάγκη ενίσχυσης της λειτουργικής συνεργασίας. Τα κράτη μέλη ενδιαφέρονται πολύ για αυτό το θέμα. Πρέπει να διευκολυνθούν οι επαφές και οι ανταλλαγές πληροφοριών με βάση κοινούς όρους αναφοράς, να υπάρξει προσέγγιση των πρακτικών και της κατάρτισης καθώς και να πολλαπλασιασθούν τα κοινά διαβήματα που επιτρέπουν την κατάργηση των εμποδίων και το συντονισμό των πόρων σε τομείς όπως ο προσδιορισμός της ταυτότητας και τα ταξιδιωτικά έγγραφα των ατόμων αυτών, τον συντονισμό των επιχειρήσεων επιστροφής και την κινητοποίηση των απαραίτητων πόρων.
- Ωστόσο, αυτή η λειτουργική συνεργασία θα φθάσει γρήγορα στα όριά της εάν δεν ενταχθεί στο κατάλληλο νομικό πλαίσιο. Από την πλευρά αυτή, ο πρώτος μεσοπρόθεσμος στόχος θα είναι η θέσπιση κοινών προδιαγραφών για τη διευκόλυνση του έργου των εθνικών διοικητικών αρχών, οι οποίες είναι υπεύθυνες για τις επιχειρήσεις επιστροφής, και κυρίως για την εξασφάλιση της πλήρους αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων απομάκρυνσης, πέραν του πρώτου βήματος που αντιπροσωπεύει η οδηγία η οποία εγκρίθηκε τον Μάιο του 2001. Τέλος, πρέπει να διευκρινισθούν περισσότερο αυτές οι ρυθμίσεις όσον αφορά θέματα όπως η κατάσταση ατόμου για το οποίο έχει ληφθεί απόφαση επιστροφής.
- Με βάση την πείρα των κρατών μελών και των διεθνών οργανισμών, πρέπει να καθοριστούν τα βασικά στοιχεία ενός ολοκληρωμένου προγράμματος για τη δημιουργία κοινού πλαισίου, το οποίο θα μπορούσε να προσαρμόζεται ανάλογα με τις ειδικές ανάγκες των σχετικών λαών και χωρών. Αυτό το πρόγραμμα θα έπρεπε οπωσδήποτε να καλύπτει όχι μόνο αυτή καθαυτή την επιστροφή αλλά και τα διαφορετικά στάδια της προετοιμασίας και της συνέχειάς της, ώστε να δημιουργούνται οι καλύτερες προϋποθέσεις για την εξασφάλιση του βιώσιμου χαρακτήρα της. Η Επιτροπή είναι έτοιμη, εάν παραστεί ανάγκη, να εξετάσει τη δυνατότητα απελευθέρωσης κοινοτικών χρηματοδοτικών πόρων για τη στήριξη της εφαρμογής ανάλογων προγραμμάτων.
- Και σε αυτόν τον τομέα, η στενότερη συνεργασία με τις τρίτες χώρες αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση της επιτυχίας της πολιτικής αυτής. Η συνεργασία αυτή πρέπει βεβαίως να αναπτυχθεί κατ' αρχή σε διοικητικό και λειτουργικό επίπεδο, ιδίως όσον αφορά τα ταξιδιωτικά έγγραφα και την υποδοχή των συγκεκριμένων ατόμων και όσον αφορά ενδεχομένως τη διέλευση. Επίσης, θα μπορούσε να περιλαμβάνει τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής των οποίων η σημασία τονίστηκε επανειλημμένα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο. Επίσης, πρέπει να υπάρξει μέριμνα ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις κερδοφόρου επανένταξης τόσο για τον υποψήφιο επιστροφής όσο και για τον τόπο καταγωγής του. Αυτό προϋποθέτει αφενός σταθερή δέσμευση εκ μέρους των τρίτων χωρών και αφετέρου την ετοιμότητα της Ένωσης και των κρατών μελών της να εξασφαλίσουν, ενδεχομένως, την απαραίτητη συνδρομή.

1. Η ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΣΑΝ ΕΓΓΕΝΕΣ ΤΜΗΜΑ ΜΙΑΣ ΣΥΝΕΚΤΙΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ

1.1. Εισαγωγή

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης της 21ης και 22ας Ιουνίου 2002 ζήτησε την επιτάχυνση της εφαρμογής όλων των πτυχών του προγράμματος, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε τον Οκτώβριο του 1999, για τη δημιουργία χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και ειδικότερα της κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο. Η ανάγκη καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης επαναβεβαιώθηκε ως ουσιώδες μέρος αυτής της κοινής και συνεκτικής πολιτικής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 2001 ήδη ζήτησε την ανάπτυξη σχεδίου δράσης σχετικά με την παράνομη μετανάστευση¹. Με βάση την ανακοίνωση της Επιτροπής για μία κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης της 15ης Νοεμβρίου 2001², το Συμβούλιο ΔΕΥ ενέκρινε στις 28 Φεβρουαρίου 2002 συνεκτικό σχέδιο για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων στην Ευρωπαϊκή Ένωση³. Οι πολιτικές επιστροφής και επανεισδοχής είναι εγγενείς και ζωτικές συνιστώσες του σχεδίου αυτού.

Η Επιτροπή παρουσίασε στις 10 Απριλίου 2002 Πράσινη Βίβλο σχετικά με κοινοτική πολιτική επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων⁴, προκειμένου να μελετήσει τις εν λόγω πτυχές του σχεδίου αυτού. Ο στόχος της Πράσινης Βίβλου ήταν η συγκέντρωση των αντιδράσεων των ενδιαφερομένων μερών και η έναρξη ευρέος διαλόγου μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων. Προς τούτο η Επιτροπή διοργάνωσε δημόσια ακρόαση στις 16 Ιουλίου 2002, όπου με βάση τις ιδέες που περιλαμβάνονταν στην Πράσινη Βίβλο, συζητήθηκαν οι παρούσες πρακτικές των πολιτικών επιστροφής και οι επιλογές για μια μελλοντική κοινή πολιτική της ΕΕ για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων. Η ακρόαση επέτρεψε την ελεύθερη ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των αντιπροσώπων των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, των κρατών μελών, των υποψηφίων προς προσχώρηση χωρών, των χωρών καταγωγής και διέλευσης, άλλων χωρών προορισμού, διεθνών οργανισμών, περιφερειακών αρχών, μη κυβερνητικών οργανώσεων και ακαδημαϊκών⁵. Επιπλέον, όπως ζητήθηκε από την Πράσινη Βίβλο, υποβλήθηκαν στην Επιτροπή γραπτές συνεισφορές⁶.

Στην άτυπη συνεδρίαση του Συμβουλίου ΔΕΥ στις 13 και 14 Σεπτεμβρίου 2002 συζητήθηκαν τα στοιχεία του μελλοντικού προγράμματος δράσης για την επιστροφή, όπως ζητήθηκε στο υπ' αριθμό 30 συμπέρασμα της Σεβίλλης, το οποίο μεταξύ άλλων όριζε :

¹ Πρβλ. Συμπέρασμα αριθ. 40.

² COM (2001) 672 τελικό.

³ Έγγραφο του Συμβουλίου 6621/1/02 rev.1, JAI 30.

⁴ COM (2002) 175 τελικό.

⁵ Για περισσότερες πληροφορίες μπορείτε να ανατρέξετε στη διεύθυνση: http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_en.htm.

⁶ Βλέπε προαναφερόμενες ιστοσελίδες.

«(...) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απευθύνει έκκληση στο Συμβούλιο και την Επιτροπή, προκειμένου, στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, να δώσουν απόλυτη προτεραιότητα στα ακόλουθα μέτρα που περιέχονται στο σχέδιο : (...)

- *Όσον αφορά τις πολιτικές απομάκρυνσης και επαναπατρισμού, να εγκριθούν, το αργότερο έως τα τέλη του έτους, τα στοιχεία του προγράμματος επαναπατρισμού με βάση την Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής, μεταξύ των οποίων πρέπει να περιλαμβάνεται η βελτιστοποίηση των εσπευσμένων επιστροφών προς το Αφγανιστάν (...)*»

Στις συζητήσεις κατά τη συνεδρίαση του Συμβουλίου ΔΕΥ τονίστηκε ιδιαίτερα η ανάγκη βελτίωσης της λειτουργικής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών προκειμένου να καταστούν οι πολιτικές επιστροφής πιο αποτελεσματικές στην πράξη. Η παρούσα ανακοίνωση έχει ως στόχο να ανταποκριθεί σε αυτή την έκκληση και να προωθήσει ένα διάγραμμα του προγράμματος δράσης για την επιστροφή, συνεκτιμώντας μεταξύ άλλων τις συνεισφορές και τις συζητήσεις με τις οποίες δόθηκαν απαντήσεις στην Πράσινη Βίβλο. Η ανακοίνωση επικεντρώνεται στο πρώτο στοιχείο των προαναφερόμενων απαιτήσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης, δηλαδή στα συγκεκριμένα μέτρα που απορρέουν από τη γενική πολιτική επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων, τα οποία ισχύουν για όλες τις περιφέρειες ή τις χώρες καταγωγής ή διέλευσης.

Η περίπτωση του Αφγανιστάν, για την οποία έγινε ειδική αναφορά στο Συμβούλιο της Σεβίλλης, θα μελετηθεί σε χωριστό πλαίσιο. Ωστόσο, αυτή συνδέεται στενά και πρέπει να συνάδει με τη γενική πολιτική γραμμή για την επιστροφή όπως καθορίζεται στην παρούσα ανακοίνωση. Ο καθορισμός και η εφαρμογή ανάλογων στοιχείων για την εσπευσμένη επιστροφή στο Αφγανιστάν θα δημιουργήσει ειδικότερα τη μοναδική ευκαιρία για τα κράτη μέλη και την Επιτροπή να ελέγξουν την αποτελεσματικότητα της νέας κοινοτικής πολιτικής για την επιστροφή.

1.2. Υποθέσεις εργασίας σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής

Η Επιτροπή, στην Πράσινη Βίβλο της σχετικά με κοινοτική πολιτική επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων, εκπόνησε ορισμένες υποθέσεις εργασίας, με στόχο την αντιμετώπιση της πολιτικής για την επιστροφή σαν εγγενούς τμήματος μιας συνεκτικής κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου⁷. Η παρούσα ανακοίνωση βασίζεται σε αυτές τις υποθέσεις, τα πιο σημαντικά στοιχεία των οποίων υπενθυμίζονται εν συντομία παρακάτω.

1.2.1. Εστίαση στην επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων

Μολονότι η πολιτική επιστροφής καλύπτει κατ' αρχήν και την επιστροφή των ατόμων που διαμένουν νομίμως στην ΕΕ, αλλά τα οποία επιθυμούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους, η παρούσα ανακοίνωση εστιάζεται κυρίως στην επιστροφή των ατόμων που διαμένουν παρανόμως στην ΕΕ. Αυτά τα άτομα δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τις προϋποθέσεις εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε επειδή έχουν εισέλθει παράνομα ή η θεώρηση εισόδου ή η άδεια παραμονής τους έχει εκπνεύσει είτε επειδή η αίτησή τους για άσυλο έχει τελικά απορριφθεί. Ο όρος «παρανόμως

⁷ Πρβλ. Μέρος I – Η επιστροφή σαν εγγενές τμήμα μιας συνεκτικής κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου του COM (2002) 175 τελικό.

διαμένων» χρησιμοποιείται σύμφωνα με τη νομική ορολογία του άρθρου 63 (3) (β) της συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Με τον όρο αυτό δεν χαρακτηρίζονται τα άτομα ως παράνομα, αλλά περιγράφεται το γεγονός ότι το καθεστώς τους δεν συνάδει με το νόμο για την είσοδο ή/και την διαμονή.

Ωστόσο, χρειάζεται μια μικρή επέκταση του στόχου της παρούσας ανακοίνωσης, όσον αφορά την εκούσια επιστροφή, σε ορισμένες ομάδες νομίμως διαμενόντων, που απολαύουν προσωρινού καθεστώτος ή των οποίων η απομάκρυνση έχει προσωρινά ανασταλεί. Αυτή αφορά κυρίως άτομα που απολαύουν οποιοδήποτε είδος διεθνούς προστασίας, η οποία έχει κατ' αρχή προσωρινό χαρακτήρα. Η πείρα καταδεικνύει ότι στο πλαίσιο των προγραμμάτων εκούσιας επιστροφής δεν πρέπει να περιορίζεται υπερβολικά το πεδίο του προγράμματος.

1.2.2. Διασφάλιση της ακεραιότητας των συστημάτων μετανάστευσης και ασύλου με την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων

Η ανακοίνωση ασχολείται και με τις δύο πτυχές της επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων τόσο με την εκούσια όσο και με την ακούσια. Η προτεραιότητα πρέπει να δίδεται, όσο το δυνατόν περισσότερο, στην εκούσια επιστροφή τόσο για προφανείς ανθρωπιστικούς λόγους αλλά επίσης και από την άποψη των δαπανών, της αποτελεσματικότητας και της βιωσιμότητας. Επομένως πρέπει να αναπτυχθούν και να εφαρμοστούν περισσότερο αποτελεσματικοί τρόποι για την προώθηση των εκούσιων επιστροφών.

Ωστόσο, στις περιπτώσεις που αποτυγχάνει η εκούσια επιστροφή είναι αναγκαία η ακούσια επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων. Η επαπειλούμενη ακούσια επιστροφή και η μεταγενέστερη υλοποίησή της στέλνουν ένα σαφές μήνυμα στους παρανόμως διαμένοντες στα κράτη μέλη και σε πιθανούς παράνομους μετανάστες εκτός της ΕΕ ότι η παράνομη είσοδος και διανομή δεν οδηγούν στη σταθερή μορφή διαμονής, την οποία επιθυμούν να επιτύχουν⁸. Πρέπει να γίνεται σαφές ότι κατ' αρχήν, οι υπήκοοι τρίτων χωρών, που δεν διαθέτουν νομικό καθεστώς που τους παρέχει τη δυνατότητα να διαμείνουν, μόνιμα ή προσωρινά, και για τους οποίους δεν υπάρχει νόμιμη υποχρέωση του κράτους μέλους να ανεχθεί την διαμονή τους, οφείλουν να εγκαταλείψουν την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η δυνατότητα της ακούσιας επιστροφής είναι ουσιώδης εφόσον επιζητείται η μη υπονόμευση της πολιτικής εισδοχής και η εφαρμογή του κράτους δικαίου, που αποτελεί συστατικό στοιχείο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Μια αξιόπιστη πολιτική για την ακούσια επιστροφή βοηθά στη διασφάλιση της αποδοχής του κοινού για μεγαλύτερο άνοιγμα έναντι των ατόμων που έχουν πράγματι ανάγκη προστασίας, και για νέους νόμιμους μετανάστες στο πλαίσιο περισσότερο ανοικτών πολιτικών εισδοχής, ιδιαίτερα για τους οικονομικούς μετανάστες.

1.2.3. Σεβασμός των διεθνών υποχρεώσεων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου

Το άρθρο 6 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση επιβεβαιώνει ότι η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους

⁸ Πρβλ. COM (2001) 672, σ.6.

δικαίου, αρχές που είναι κοινές στα κράτη μέλη. Συνεπώς, ο πλήρης σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών αποτελεί τη φυσική και βασική προϋπόθεση της ευρωπαϊκής πολιτικής επιστροφής.

Όπως ήδη αναφέρθηκε στην Πράσινη Βίβλο σχετικά με την κοινοτική πολιτική επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών του 1950 (ΕΣΑΔ) και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που διακηρύχθηκε πανηγυρικά στη Νίκαια τον Δεκέμβριο του 2000⁹, περιλαμβάνουν διατάξεις που εφαρμόζονται στην πολιτική επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων (άρθρα 3, 5, 6, 8, 13 και 14 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης και άρθρα 3, 4, 7, 19, 21, 24 και 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων). Το άρθρο 18 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και οι διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 περί της νομικής κατάστασης των προσφύγων και το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967, ιδίως τα άρθρα 32 και 33 είναι ιδιαίτερα σημαντικά για τη διεθνή προστασία. Τέλος πρέπει να τονιστεί ότι σύμφωνα με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα του Παιδιού του 1989, σε όλες τις πράξεις που αφορούν τα παιδιά πρέπει να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη το συμφέρον του παιδιού.

1.2.4. Συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης για την επιστροφή και την επανεισδοχή

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης υπογράμμισε εκ νέου τη σημασία της συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης για τη διαχείριση της μετανάστευσης, ιδίως στον τομέα της επιστροφής και επανεισδοχής. Η επανεισδοχή εκ μέρους των τρίτων χωρών πρέπει να περιλαμβάνει τόσο την επανεισδοχή των υπηκόων τους που βρίσκονται παρανόμως σε κράτος μέλος όσο και, υπό τους ίδιους όρους, την επανεισδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών εφόσον αποδεικνύεται ότι έχουν διέλθει μέσω της συγκεκριμένης εδαφικής τους επικράτειας πριν να φθάσουν στην ΕΕ¹⁰. Οι Υπουργοί Δικαιοσύνης και Εσωτερικών των κρατών μελών εξέφρασαν πρόσφατα την άποψη ότι το σημαντικότερο πρόβλημα δεν έγκειται στην ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών, αλλά οφείλεται κυρίως στην απροθυμία των τρίτων χωρών να δεχθούν εκ νέου τους υπηκόους τους και να διασφαλίσουν τη βιώσιμη επιστροφή τους. Επομένως, αναμένουν σαφώς να ασκηθούν πιέσεις τόσο από την Κοινότητα όσο και από τα κράτη μέλη προς τις τρίτες χώρες προκειμένου αυτές να γίνουν περισσότερο συνεργάσιμες.

Απαιτείται συνεργασία σε διοικητικό επίπεδο για να εκδοθούν ταξιδιωτικά έγγραφα για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων, οι οποίοι δεν έχουν στην κατοχή τους έγκυρα ταξιδιωτικά έγγραφα. Επιπλέον, κατά την άφιξη στη χώρα επιστροφής, η διαδικασία επανεισδοχής στα σημεία εισόδου, συχνά στα αεροδρόμια, χρειάζεται στήριξη. Σε ορισμένες περιπτώσεις είναι ενδεχομένως επωφελές να γίνει διαπραγμάτευση για συμφωνία επανεισδοχής σε πολιτικό επίπεδο, η οποία να υπερβαίνει τη θέσπιση αρχών επανεισδοχής και να καθορίζει τις πρακτικές διαδικασίες και τους τρόπους μεταφοράς για την επιστροφή και την επανεισδοχή.

Η συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης για την επιστροφή και επανεισδοχή είναι σημαντική και μπορεί να ενισχυθεί - όπου αρμόζει και εντός των

⁹ ΕΕ C 364 της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σ. 1.

¹⁰ Πρβλ. Συμπεράσματα αριθ. 33-36.

ορίων των πόρων που χορηγούνται στο πλαίσιο των ανώτατων δημοσιονομικών ορίων - με τεχνική ή οικονομική συνδρομή εκ μέρους της ΕΕ. Επιπλέον, η άρνηση εποικοδομητικής συνεργασίας πρέπει να θέτει σε λειτουργία το σταδιακό μηχανισμό, που ορίζεται στο υπ' αριθμό 36 συμπέρασμα του Συμβουλίου της Σεβίλλης, ο οποίος θα μπορούσε σε περίπτωση επίμονης και αδικαιολόγητης άρνησης της συνεργασίας αυτής να συμπεριλαμβάνει την ομόφωνη λήψη μέτρων ή θέσεων βάσει της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας καθώς και άλλων πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφού αποδειχθεί άκαρπη η πλήρης χρήση των υφιστάμενων κοινοτικών μηχανισμών.

2. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ

2.1. Σταδιακή ολοκληρωμένη προσέγγιση των αλληλεξαρτώμενων στοιχείων της κοινοτικής πολιτικής επιστροφής

Όλα τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν τα ίδια εμπόδια στην ομαλή και έγκαιρη επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων στη χώρα καταγωγής τους: έλλειψη βούλησης για εκούσια επιστροφή, άγνωστη διεύθυνση ή ταυτότητα του ατόμου, ελλείποντα ταξιδιωτικά έγγραφα ή δυσκολίες συνεργασίας με ορισμένα κράτη για την έκδοση ταυτοτήτων ή ταξιδιωτικών εγγράφων· αρνητική στάση του υποψηφίου επιστροφής, απουσία κατάλληλων μέσων μεταφοράς. Ωστόσο, τα κράτη μέλη έχουν αναπτύξει ποικίλες πρακτικές για να αντιμετωπίσουν αυτές τις δυσκολίες. Έχουν αποκτήσει πείρα από διάφορες πρακτικές και από διάφορες χώρες επιστροφής. Η βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, η οποία βασίζεται στην πείρα που αποκτήθηκε, είναι σημαντική για την επίλυση αυτών των πρακτικών προβλημάτων.

Η ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την εν λόγω πείρα αποτελεί σαφώς το πρώτο βήμα κάθε συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Επομένως, η βελτίωση των υφιστάμενων σχεδίων για την ανταλλαγή τεχνογνωσίας και βέλτιστων πρακτικών είναι σημαντική και αποτελεί την καλύτερη αφετηρία για την περαιτέρω επιτυχή συνεργασία. Αυτό περιλαμβάνει την ανταλλαγή στατιστικών στοιχείων για την επιστροφή, τη δικτύωση των αρχών και την ανάπτυξη ορισμένων κατευθυντήριων γραμμών για τις βέλτιστες πρακτικές.

Αυτές οι μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές απαιτούν έως ένα βαθμό αμοιβαία συναίνεση ως προς τα αποτελέσματα δεδομένης βέλτιστης πρακτικής¹¹. Επιπλέον, κατά την εξέταση του ερωτήματος της διοργάνωσης κοινής κατάρτισης των ενασχολούμενων με την επιστροφή, φαίνεται απαραίτητη μια βασική κοινή προσέγγιση ή ορισμένοι ελάχιστοι κανόνες για την υλοποίηση της επιστροφής. Χρειάζονται ορισμένα προκαθορισμένα σχέδια ή προδιαγραφές κατάρτισης για την επίτευξη κοινών αποτελεσμάτων κατάρτισης.

Η συγκεκριμένη λειτουργική συνεργασία όσον αφορά τη συνδρομή σε ατομικές υποθέσεις απαιτεί πάλι την ανάπτυξη ορισμένων κανόνων και την υιοθέτησή τους, ιδίως για τις υποθέσεις προσδιορισμού της ταυτότητας όπου προβλέπεται η ανταλλαγή προσωπικών δεδομένων. Ωστόσο, η αμοιβαία συνδρομή ή ακόμα και οι

¹¹ Πρβλ. τις βέλτιστες πρακτικές που βρίσκονται στον Κατάλογο ΕΕ Σένγκεν, έλεγχος των εξωτερικών συνόρων, απομάκρυνση και επανεισοδοχή : συστάσεις και βέλτιστες πρακτικές, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 28 Φεβρουαρίου 2002.

κοινές επιχειρήσεις θα αποτύχουν εάν οι ενασχολούμενοι με την υλοποίηση της επιστροφής ενός κράτους μέλους δεν μπορούν να συμμορφωθούν με τις νομικές απαιτήσεις άλλου κράτους μέλους. Επομένως, οι κοινές προδιαγραφές θα μπορούσαν τουλάχιστον να διευκολύνουν εάν όχι να δημιουργήσουν την πιθανότητα διενέργειας κοινών επιχειρήσεων. Η νομιμότητα του μέτρου εκτέλεσης πρέπει να υφίσταται πέραν πάσης λογικής αμφιβολίας σε όλα τα στάδια της επιχείρησης επιστροφής. Αυτό πρέπει να συνεκτιμάται ιδίως σε περιπτώσεις επιστροφών με διέλευση μέσω άλλου κράτους μέλους.

Ένα δεσμευτικό καθεστώς για την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής πρέπει να θεωρηθεί ως παράγοντας κλειδί για την αποτελεσματική λειτουργική συνεργασία. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ΕΕ πρέπει να εξετάσει εκ νέου αυτόν τον παράγοντα, καθώς διαφορετικά η συνεργασία μεταξύ κρατών μελών θα παραμείνει υποτυπώδης. Μια επιστροφή μπορεί να θεωρηθεί επιτυχής μόνο εάν ο παρανόμως διαμένων εγκαταλείψει την επικράτεια όλης της ΕΕ παρά την επικράτεια συγκεκριμένου κράτους μέλους, εάν κανένα άλλο κράτος μέλος δεν του έχει χορηγήσει νόμιμη διαμονή. Βεβαίως, η προτιμώμενη επιλογή είναι η βιώσιμη επιστροφή στη χώρα καταγωγής. Η απλή συνέχιση της παράνομης διαμονής σε άλλο κράτος μέλος αποτελεί μη ικανοποιητική επιλογή, ακόμα και εάν αυτό προς το παρόν συμβαίνει στην πράξη.

Συνεπώς, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι τα αποτελέσματα ενός μέτρου επιστροφής δεν περιορίζονται στην επικράτειά τους. Μόνο η δεσμευτική αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής μπορεί να θέσει τα θεμέλια έτσι ώστε οι μεσοπρόθεσμες δραστηριότητες υλοποίησης της επιστροφής, συμπεριλαμβανομένων της αμοιβαίας συνδρομής και συνεργασίας, να οδηγήσουν τελικά στα επιθυμητά αποτελέσματα. Για την επίτευξη των ανωτέρω απαιτείται η προσέγγιση των νομικών προϋποθέσεων για τη λήξη της διαμονής.

Πρέπει να αναπτυχθεί σταδιακά ολοκληρωμένη κοινοτική πολιτική επιστροφής με τον καθορισμό βραχυπρόθεσμων μέτρων που μπορούν να εφαρμοστούν αμέσως. Αυτά τα βραχυπρόθεσμα μέτρα μπορούν να εστιαστούν σε ορισμένα πρακτικά βήματα για τη λειτουργική συνεργασία. Ωστόσο, ένα πλήρες πρόγραμμα δράσης για την επιστροφή πρέπει επιπροσθέτως να περιλαμβάνει μεσοπρόθεσμα νομοθετικά μέτρα, που θα εξομαλύνουν τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, όπως η δεσμευτική αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής.

2.2. Λειτουργική συνεργασία μεταξύ κρατών μελών

2.2.1. Ορισμοί

Λόγω των διαφόρων εννοιών και νομικών συστημάτων, η ορολογία στον τομέα της επιστροφής διαφέρει και συχνά προκαλεί σύγχυση. Μερικοί κοινοί ορισμοί θα διευκόλυναν ήδη την πρακτική συνεργασία με τη βελτίωση της αμοιβαίας κατανόησης. Οι συζητήσεις όσον αφορά τον πρώτο κατάλογο ορισμών που προτάθηκαν στην Πράσινη Βίβλο έχει ήδη ξεκινήσει. Προς το παρόν αυτοί οι ορισμοί έχουν προκαταρκτικό και όχι δεσμευτικό χαρακτήρα. Ωστόσο, μπορεί να χρησιμεύσουν αργότερα ως αφετηρία νομοθετικού έργου στον τομέα της επιστροφής. Επισυνάπτεται ένας ενημερωμένος κατάλογος ορισμών (βλέπε Παράρτημα I).

Οι κοινοί ορισμοί πρέπει να χρησιμοποιηθούν σε μελλοντικά έγγραφα στο μέτρο του δυνατού προκειμένου να αποσαφηνιστεί η ορολογία και επομένως να αποφευχθεί η γλωσσική σύγχυση.

2.2.2. *Ανταλλαγή στατιστικών στοιχείων και πληροφοριών*

Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου ΔΕΥ του Μαΐου 2001 σχετικά με την ενιαία ανάλυση και τη βελτιωμένη ανταλλαγή στατιστικών στοιχείων και πληροφοριών για το άσυλο και τη μετανάστευση¹² θεωρούν ότι υπάρχει ανάγκη ολοκληρωμένου και συνεκτικού πλαισίου για τη βελτίωση των στατιστικών σε θέματα ασύλου και μετανάστευσης. Η Επιτροπή θα προωθήσει σύντομα σχέδιο δράσης για την εφαρμογή των συμπερασμάτων του Συμβουλίου. Το σχέδιο δράσης θα καλύπτει ποικίλα μέτρα, όπως νέες στατιστικές μεθόδους και την επέκταση των υφιστάμενων συλλογών δεδομένων. Θα εφαρμόζεται σε υφιστάμενα κοινοτικά στοιχεία σχετικά με μέτρα επιστροφής καθώς και στα μελλοντικά στατιστικά στοιχεία που το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει ότι θα αρχίσει να συλλέγει.

Έχουν ήδη ξεκινήσει εργασίες αναφορικά με ένα συγκεκριμένο στόχο των συμπερασμάτων, ήτοι τη δημοσίευση συνοπτικής ετήσιας έκθεσης για τα στατιστικά στοιχεία στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης. Προβλέπεται ότι η πρώτη έκθεση για τα δεδομένα του 2001 θα δημοσιευθεί στις αρχές του 2003. Στο τμήμα για την επιστροφή, τα στοιχεία θα περιλαμβάνουν το συνολικό αριθμό των αιτούντων άσυλο σε κάθε κράτος μέλος, των οποίων η αίτηση απορρίφθηκε και επέστρεψαν καθώς και άλλων ατόμων που απομακρύνθηκαν. Επιπλέον, τα στοιχεία κατανέμονται σύμφωνα με το είδος επιστροφής (εκούσια ή ακούσια). Τα αξιόπιστα και συγκρίσιμα στοιχεία θα βοηθήσουν να καταδειχθεί σαφέστερα το μέγεθος των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη στον τομέα της επιστροφής.

Μετά τη δημοσίευση της έκθεσης πρέπει να γίνει αξιολόγηση άλλων στοιχείων που πρέπει να συγκεντρωθούν και του τρόπου με τον οποίο τα στοιχεία για τα είδη επιστροφής μπορούν να γίνουν πιο συγκρίσιμα.

2.2.3. *Δικτύωση των αρχών*

Η συνεργασία ξεκινά με τη χρήση επαφών και με ανεπίσημη ανταλλαγή μεταξύ ατόμων. Τα τελευταία έτη, η ανταλλαγή πληροφοριών για την επιστροφή μεταξύ των κρατών μελών διενεργούνταν κυρίως σε επίπεδο εμπειρογνομόνων υπουργείων. Οι ενασχολούμενοι με αυτά τα ζητήματα στα κράτη μέλη έχουν την τάση να επικοινωνούν σε ad hoc βάση, κατά τη διάρκεια διμερών ή πολυμερών συζητήσεων, εργαστηρίων, συνεδριάσεων, διασκέψεων ή σεμιναρίων, που δεν διεξάγονται στο πλαίσιο της ΕΕ. Δεν υφίσταται έγγραφο που να δίδει συνολική άποψη της οργάνωσης και των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών των κρατών μελών που υλοποιούν την επιστροφή, το οποίο θα διευκόλυνε τις επαγγελματικές επαφές μεταξύ των υπαλλήλων των διαφόρων κρατών μελών.

Επομένως, ένας ενημερωμένος και εύκολα προσβάσιμος κατάλογος εθνικών σημείων επαφής, συμπεριλαμβανομένων των σημείων επαφής στις εθνικές υπηρεσίες για τα ταξιδιωτικά έγγραφα επιστροφής και τις άλλες συναφείς υπηρεσίες

¹² Πρβλ. έγγραφο του Συμβουλίου 7973/01 ASIM 10.

υλοποίησης, θα βοηθούσε την επικοινωνία με υπηρεσίες υλοποίησης άλλων κρατών μελών.

Η Επιτροπή άρχισε να αναπτύσσει ένα ηλεκτρονικό δίκτυο πληροφοριών και συντονισμού (ICONet), που σχεδιάστηκε ως ασφαλής ιστοθέση του ενδοδικτύου για τις εθνικές υπηρεσίες διαχείρισης της μετανάστευσης. Αυτή η ιστοθέση θα μπορούσε να περιλαμβάνει τμήμα για τις υπηρεσίες επιστροφής. Αυτό το τμήμα για την επιστροφή θα μπορούσε να παρέχει καταλόγους των (κεντρικών) υπηρεσιών υλοποίησης της επιστροφής, που θα μπορούσαν να ενημερώνονται εγκαίρως.

Η Επιτροπή θα εντάξει στο ηλεκτρονικό δίκτυο πληροφοριών και συντονισμού (ICONet) ένα τμήμα που θα αφορά την επιστροφή, το οποίο θα μπορούσε να παρέχει λεπτομέρειες για την επικοινωνία με τις υπηρεσίες των κρατών μελών για την υλοποίηση της επιστροφής.

2.2.4. Βέλτιστες πρακτικές και κατευθυντήριες γραμμές

Η ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών αποτελεί ένα άλλο σημαντικό εργαλείο της λειτουργικής συνεργασίας. Τα κράτη μέλη, βασιζόμενα στην πείρα στο πλαίσιο της Σένγκεν, εκπόνησαν ήδη ένα κατάλογο με συστάσεις και βέλτιστες πρακτικές για την απομάκρυνση και την επανεισδοχή την 28η Φεβρουαρίου 2002¹³. Κατά την ίδια ημερομηνία το Συμβούλιο ενέκρινε συμπεράσματα όσον αφορά την ειδική πτυχή της χορήγησης ταξιδιωτικών εγγράφων για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων. Με βάση τις απαντήσεις των κρατών μελών σε ένα ερωτηματολόγιο, θα καταρτισθεί μια επισκόπηση των διαφορετικών πρακτικών στον τομέα των εγγράφων διέλευσης, για παράδειγμα εάν το κοινοτικό ταξιδιωτικό έγγραφο ενιαίου τύπου¹⁴ γίνεται κανονικά αποδεκτό από μια τρίτη χώρα ή όχι.

Αυτή η επισκόπηση - και στο μέλλον άλλες περιλήψεις που αφορούν ζητήματα επιστροφής και επανεισδοχής - πρέπει να συγκεντρωθούν, να αναλυθούν και να συζητηθούν. Μπορεί να προβλεφθεί η δημιουργία εγχειριδίου βέλτιστων πρακτικών που θα εστιάζεται τόσο στην εφαρμογή των πρακτικών αυτών όσο και στους πόρους για την εφαρμογή τους. Αυτό θα μπορούσε να βοηθήσει τις λειτουργικές υπηρεσίες να εκμεταλλευθούν την πείρα των άλλων και να διασφαλίσουν τη συνοχή από τις τρίτες χώρες κατά την επεξεργασία των αιτήσεων για την έκδοση και αποδοχή ταξιδιωτικών εγγράφων επιστροφής. Επιπλέον, αυτό το εγχειρίδιο θα μπορούσε να περιλαμβάνει ορισμένες κατευθυντήριες γραμμές, που θα μπορούσαν να αποτελέσουν επίσης την κοινή βάση για την κοινή κατάρτιση.

Πρέπει να καταρτιστεί εγχειρίδιο βέλτιστων πρακτικών για την επιστροφή και την επανεισδοχή, το οποίο θα περιλαμβάνει κατευθυντήριες γραμμές για μεγαλύτερη αποδοτικότητα, που θα βασίζονται στις βέλτιστες πρακτικές των κρατών μελών. Η πρώτη έκδοση πρέπει να εστιαστεί στη χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων για την επιστροφή.

¹³ Κατάλογος ΕΕ Σένγκεν, έλεγχος των εξωτερικών συνόρων, απομάκρυνση και επανεισδοχή : συστάσεις και βέλτιστες πρακτικές, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 28 Φεβρουαρίου 2002.

¹⁴ Πρβλ. ΕΕ C 274 της 19ης Σεπτεμβρίου 1996, σ. 18.

2.2.5. Κοινή κατάρτιση

Η υλοποίηση της επιστροφής είναι πολύ δύσκολο και απαιτητικό καθήκον και πρέπει να διενεργείται από μια ειδικευμένη υπηρεσία, επομένως είναι αναγκαία μια ειδική τεχνογνωσία. Κάθε υπεύθυνος για την εκπλήρωση αυτού του σημαντικού καθήκοντος πρέπει να διαθέτει διάφορες δεξιότητες όπως καλή γνώση των αρμοδιοτήτων, της κατάλληλης μεταχείρισης των υποψήφιων επιστροφής, της δυνατότητας διαχείρισης διαφόρων περιστατικών, των διαπολιτιστικών θεμάτων και των τεχνικών διαπραγμάτευσης. Τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν ειδική κατάρτιση, η οποία θα επιτρέψει στους υπεύθυνους να διεξάγουν τις απομακρύνσεις με τον κατάλληλο τρόπο.

Οι προκλήσεις των ακούσιων επιστροφών πρέπει να αποτελέσουν θέμα κοινών σεμιναρίων ή τακτικών συνεδριάσεων των υπεύθυνων για την ανάπτυξη σχεδίων κατάρτισης που θα υλοποιηθούν στις εγκαταστάσεις για την κατάρτιση. Για λόγους αποτελεσματικότητας φαίνεται ότι πρέπει να χρησιμοποιηθεί αρχικά το δίκτυο των εθνικών μέσων κατάρτισης για τη διαχείριση των συνόρων, το οποίο προβλεπόταν από το σχέδιο δράσης του Συμβουλίου για την παράνομη μετανάστευση της 28ης Φεβρουαρίου 2002¹⁵. Σε περίπτωση αποκλινουσών ευθυνών, πρέπει να μελετηθεί η δημιουργία παρομοίου δικτύου εγκαταστάσεων κατάρτισης των αρμοδίων για την επιστροφή. Επιπλέον, τα κράτη μέλη πρέπει να προσφέρουν μαθήματα κατάρτισης σε υπαλλήλους άλλων κρατών μελών στις εγκαταστάσεις για την κατάρτιση. Η αρχή θα μπορούσε να γίνει από θέματα τα οποία, χωρίς περαιτέρω προσαρμογή, είναι κοινού ενδιαφέροντος και δεν εστιάζονται σε ειδικές ανάγκες που οφείλονται στην εθνική νομοθεσία.

Ωστόσο, μπορούν να αναπτυχθούν κοινά σχέδια κατάρτισης, τα οποία θα κάλυπταν επίσης θέματα επί των οποίων διαφέρουν οι εθνικές πρακτικές όπως είναι η περίπτωση της χρήσης μέσων καταστολής. Μπορούν να εκπονηθούν ανάλογα σχέδια βάσει των κοινών προδιαγραφών που ορίζονται στις κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες περιγράφονται ανωτέρω στο 2.2.4. Στο σχέδιο του Συμβουλίου για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της ΕΕ της 13ης Ιουνίου 2002 ζητήθηκαν ήδη κοινές προδιαγραφές όσον αφορά τα τυποποιημένα μέτρα ασφαλείας, τα οποία πρέπει να καθοριστούν σχετικά με την επιστροφή μέσω αεροπλάνων, πλοίων και άλλων μεταφορικών μέσων¹⁶.

Η εντατική κοινή κατάρτιση πρέπει να υλοποιηθεί με τη δημιουργία κοινών προδιαγραφών ασφάλειας, δικτύου εγκαταστάσεων για την κατάρτιση σε σχέση με την επιστροφή, ανάπτυξης κοινών σχεδίων κατάρτισης και συμμετοχής στα μαθήματα κατάρτισης των άλλων κρατών μελών.

2.2.6. Καλύτερος προσδιορισμός της ταυτότητας και ταξιδιωτικά έγγραφα

Υπενθυμίζεται ότι το σημαντικότερο εμπόδιο στην επιστροφή έγκειται στην ασαφή ταυτότητα και στην απουσία των δεόντων ταξιδιωτικών εγγράφων. Οι πιθανοί υποψήφιοι επιστροφής είναι κυρίως υπεύθυνοι για αυτή την απουσία ταξιδιωτικών εγγράφων διότι είναι γενικώς γνωστό ότι οι χώρες καταγωγής συχνά καθυστερούν ή αρνούνται την έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων επιστροφής λόγω ελλειπόντων

¹⁵ Έγγραφο του Συμβουλίου 6621/1/02 rev.1, JAI 30.

¹⁶ Πρβλ. έγγραφο του Συμβουλίου 10019/02 FRONT 58.

στοιχείων για την ιθαγένεια ή την ταυτότητα. Οι παρανόμως διαμένοντες για να αποφύγουν την απομάκρυνση μπορεί να κρύβουν ή να καταστρέφουν τα ταξιδιωτικά τους έγγραφα και να ισχυρίζονται ότι έχουν - γεγονός που συμβαίνει σε πολλές περιπτώσεις - εντελώς άλλη ταυτότητα ή/και ιθαγένεια. Συνεπώς, συχνά πρέπει να διεξαχθούν μακρές και πολυδάπανες διαδικασίες, που περιλαμβάνουν υποβολή ερωτημάτων σε διάφορες πρεσβείες γειτονικών τρίτων χωρών ή ανάλυση γλώσσας ή διαλέκτου.

Ένα θέμα κλειδί για να επιλυθούν τα προβλήματα που αφορούν την επιστροφή είναι κατά συνέπεια η εφαρμογή των κατάλληλων μέτρων προσδιορισμού της ταυτότητας κατά τη διάρκεια των διοικητικών διαδικασιών, για παράδειγμα σε υπηρεσίες θεωρήσεων, όταν το συγκεκριμένο άτομο έχει συμφέρον να χορηγήσει ορθά στοιχεία. Το Συμβούλιο συμφώνησε με την πρόταση της Επιτροπής και συμπεριέλαβε τη δημιουργία ηλεκτρονικού συστήματος αναγνώρισης των θεωρήσεων¹⁷ στο σχέδιο δράσης του για την παράνομη μετανάστευση της 28ης Φεβρουαρίου 2002. Επί του παρόντος, η Επιτροπή αξιολογεί την τεχνική σκοπιμότητα αυτού του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις.

Η μελέτη πρέπει να αξιολογήσει ιδιαιτέρως μια πραγματικά σημαντική συνιστώσα της επιστροφής : την αποθήκευση μιας ηλεκτρονικής φωτογραφίας ή άλλου βιομετρικού αναγνωριστικού στοιχείου σε συνδυασμό με τη σάρωση (scan) του ταξιδιωτικού εγγράφου που επιδεικνύεται από τον αιτούντα θεώρηση. Η διαθεσιμότητα αυτής της πληροφορίας σε μια κεντρική βάση δεδομένων θα έχει σημαντική αξία, παρά το γεγονός ότι ήδη σήμερα απαιτούνται στις περισσότερες περιπτώσεις φωτογραφίες στις αιτήσεις για θεώρηση και υπάρχουν αντίγραφα των ταξιδιωτικών εγγράφων. Η δυσκολία έγκειται στο γεγονός ότι η πρόσβαση είναι δυνατή ακόμα και στις υφιστάμενες πληροφορίες μόνο υπό την προϋπόθεση ότι υπάρχει αντίστοιχο ταξιδιωτικό έγγραφο. Αυτό δημιουργεί εξάρτηση από τη θέληση του κατόχου του να το παρουσιάσει, η οποία στις περιπτώσεις παρανόμως διαμένοντα, προφανώς είναι μικρή. Επομένως, ο σκοπός συνίσταται στην υπέρβαση του εμποδίου αυτού και στην αναγνώριση ατόμων χωρίς να είναι αναγκαία η συνεργασία τους. Με τη βοήθεια των βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων στο σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις, οι παρανόμως διαμένοντες που συλλαμβάνονται χωρίς έγγραφα θα μπορούν να ανευρίσκονται και σε περίπτωση που έχουν υποβάλει προηγούμενη αίτηση θεώρησης θα μπορούν να αναγνωρίζονται. Η σάρωση του ταξιδιωτικού εγγράφου θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως σαφής απόδειξη για την ενδιαφερόμενη τρίτη χώρα, όταν απαιτούνται ταξιδιωτικά έγγραφα επιστροφής.

Αναμένεται ότι το σύστημα θα μειώσει σημαντικά το χρόνο και τις δαπάνες που απορρέουν από την παράνομη διαμονή, συμπεριλαμβανομένου του χρόνου κράτησης των υποψήφιων προς επιστροφή εν αναμονή της απομάκρυνσης. Επιπλέον, η πρακτική έκδοσης θεωρήσεων θα μπορούσε να εξετασθεί εκ νέου λόγω της προφανούς αλλαγής στην αξιολόγηση του κινδύνου. Η συνιστώσα της επιστροφής στο σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις θα μπορούσε να επιτρέψει την ταχύτερη και ομαλότερη διαχείριση όλης της πρακτικής των θεωρήσεων, διότι τα κράτη μέλη θα είχαν πραγματική ευκαιρία να εντοπίσουν και να απομακρύνουν κακόπιστους ταξιδιώτες, ανεξάρτητα από τα έγγραφά τους και από ποια

¹⁷

Ο παρών τίτλος εργασίας είναι « σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις » της Επιτροπής.

αντιπροσωπεία των κρατών μελών εκδόθηκε η θεώρηση. Συνεπώς, οι καλόπιστοι ταξιδιώτες θα επωφεληθούν από αυτό το σύστημα.

Μια κεντρική λειτουργία του μελλοντικού συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις θα μπορούσε να είναι η συνιστώσα για την επιστροφή ώστε άτομα χωρίς έγγραφα να μπορούν να αναγνωρισθούν μετά τη σύλληψή τους στα κράτη μέλη με βιομετρικά μέσα προκειμένου να ανευρεθούν οι υφιστάμενες προσωπικές πληροφορίες, ειδικότερα η σάρωση του ταξιδιωτικού εγγράφου που έχουν υποβάλει στην υπηρεσία θεώρησης.

2.2.7. Κανόνες επανεισδοχής και διέλευσης μεταξύ κρατών μελών

Όπως αναφέρεται στην Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής, η επανεισδοχή μεταξύ των κρατών μελών διενεργείται βάσει διμερών συμφωνιών επανεισδοχής ή άτυπης συνεργασίας¹⁸. Το 1999 η Φινλανδία παρουσίασε πρωτοβουλία με σκοπό την έκδοση κανονισμού του Συμβουλίου ο οποίος καθορίζει τις υποχρεώσεις μεταξύ των κρατών μελών για την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών¹⁹. Οι συζητήσεις ανεστάλησαν λόγω των διαπραγματεύσεων για τη μεταφορά του μηχανισμού για τον προσδιορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου στο κοινοτικό δίκαιο, Δουβλίνο II²⁰. Εφόσον οι διαπραγματεύσεις στο θέμα αυτό προχώρησαν ουσιαστικά, το γενικό πλαίσιο για την επανεισδοχή μεταξύ των κρατών μελών που αφορά όλους τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών πρέπει να εγγραφεί εκ νέου στο πρόγραμμα εργασίας.

Επιπλέον, μπορεί να οριστεί κοινό πλαίσιο για θέματα που αφορούν τη διέλευση κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επιστροφής. Συχνά είναι απαραίτητο να χρησιμοποιούνται τα αεροδρόμια άλλων κρατών μελών λόγω απουσίας σύνδεσης με τη χώρα επιστροφής. Σε αυτές τις περιπτώσεις φαίνεται σημαντικό να υπάρχει σαφές νομικό πλαίσιο για τη διαδικασία διέλευσης, για παράδειγμα για τη χρήση και τις αρμοδιότητες των συνοδών κατά τη διέλευση και τις ρυθμίσεις σε περιπτώσεις αποτυχίας της επιστροφής. Προς τούτο η Γερμανία εγκαινίασε πρωτοβουλία για οδηγία του Συμβουλίου σχετικά με τη συνδρομή κατά τη διέλευση σε περίπτωση επιστροφής δια της αεροπορικής οδού²¹. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να ληφθεί υπόψη το παράρτημα 9 της Σύμβασης για τη Διεθνή Πολιτική Αεροπορία²². Περαιτέρω, πρέπει να συζητηθεί οι τρόπος με τον οποίο οι χώρες προορισμού θα μπορούσαν να ενταχθούν στο κοινοτικό καθεστώς αεροπορικής διέλευσης.

Επίσης, είναι απαραίτητο να εξευρεθούν ρεαλιστικές λύσεις για τους υπονήπιους επιστροφής που διέρχονται εσωτερικά σύνορα κρατών μελών, ιδίως σε περιπτώσεις εκούσιας επιστροφής. Αυτό το πρόβλημα είναι ιδιαίτερα σημαντικό όταν ο υπονήπιος επιστροφής είναι υπήκοος χώρας, για την οποία ισχύει η υποχρέωση θεώρησης εισόδου και χρειάζεται ως εκ τούτου θεώρηση για να διέλθει διαμέσου της επικράτειας άλλων κρατών μελών. Σε αυτή την περίπτωση θα μπορούσε να

¹⁸ Εκτός από το πλαίσιο της σύμβασης του Δουβλίνου και το μηχανισμό για τον καθορισμό της ευθύνης για αιτήματα ασύλου και το άρθρο 11 της οδηγίας του Συμβουλίου 2001/55/EK για την προσωρινή προστασία. Πρβλ. επίσης COM (2001) 127 τελικό, άρθρο 26 της πρότασης για τους κατοίκους μακράς διαρκείας.

¹⁹ ΕΕ C 353 της 7ης Δεκεμβρίου 1999, σ.6.

²⁰ Πρβλ. COM (2001) 447 τελικό.

²¹ Πρβλ. έγγραφο του Συμβουλίου 10386/02 – MIGR 60 της 27ης Ιουνίου 2002.

²² «Σύμβαση του Σικάγου» της 7ης Δεκεμβρίου 1944.

προβλεφθεί η χρήση ασφαλούς τυποποιημένου ταξιδιωτικού εγγράφου, το οποίο θα αναγνωρίζεται από όλα τα κράτη μέλη και θα είναι ισοδύναμο με θεώρηση.

Μόλις εκδοθεί ο κανονισμός για το Δουβλίνο II, βάσει της πρότασης της Επιτροπής, το γενικό πλαίσιο για την επανεισδοχή μεταξύ κρατών μελών πρέπει να εγγραφεί εκ νέου στο πρόγραμμα εργασίας.

Η συνδρομή κατά τη διέλευση ιδίως σε περίπτωση επιστροφής δια της αεροπορικής οδού πρέπει να υπόκειται σε ορισμένους κανόνες. Μετέπειτα, πρέπει να εξετασθεί η διέλευση με άλλα μεταφορικά μέσα.

2.2.8. *Αμοιβαία συνδρομή από τους υπαλλήλους συνδέσμων στον τομέα της μετανάστευσης*

Οι υπάλληλοι σύνδεσμοι στον τομέα της μετανάστευσης, που είναι τοποθετημένοι σε χώρες καταγωγής ή διέλευσης, έχουν τακτικές επαφές με τις τοπικές αρχές, ιδίως με τους φύλακες των συνόρων και τις αρμόδιες αρχές για τη μετανάστευση στα αεροδρόμια. Ανάλογες επαγγελματικές σχέσεις πρέπει να υφίστανται και για τα καθήκοντα που αφορούν την επιστροφή.

Κατά την άφιξη των υποψήφιων επιστροφής στη χώρα επιστροφής η παρουσία ενός υπαλλήλου συνδέσμου στον τομέα της μετανάστευσης μπορεί να διευκολύνει την ομαλή διαδικασία της επανεισδοχής. Επιπλέον, ο υπάλληλος αυτός μπορεί να συνδράμει τους συνοδούς. Το δίκτυο των υπαλλήλων συνδέσμων στον τομέα της μετανάστευσης πρέπει να εξελιχθεί περαιτέρω προς αυτή την κατεύθυνση.

Όπου είναι δυνατό τα κράτη μέλη πρέπει να προσφέρουν και να παράσχουν αμοιβαία συνδρομή για τη διευκόλυνση των επιστροφών στη χώρα επιστροφής.

2.2.9. *Κοινές επιχειρήσεις επιστροφής*

Η απομάκρυνση διενεργείται όλο και περισσότερο με ναυλωμένες πτήσεις για διαφόρους λόγους. Μερικά κράτη μέλη χρησιμοποιούν μικρότερα αεροσκάφη σε περιπτώσεις ακούσιων επιστροφών με πλήρη καταναγκαστικά μέτρα, πρακτική που έχει αποδειχθεί εξαιρετικά πολυδάπανη. Μερικά κράτη μέλη ναυλώνουν μεγαλύτερα αεροσκάφη ώστε να μπορούν να επιστρέψουν περισσότεροι με τους απαραίτητους συνοδούς. Η πρακτική αυτή είναι επίσης δαπανηρή όταν δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί πλήρως η χωρητικότητα του αεροπλάνου, γεγονός που συχνά οφείλεται στην απουσία του υποψηφίου επιστροφής λόγω διαφυγής, ασθένειας, μείζονος αντίστασής του ή άσκησης προσφυγής σε πολύ μεταγενέστερο στάδιο για την αποφυγή της απομάκρυνσης.

Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να υλοποιήσουν τις επιστροφές πιο αποτελεσματικά εάν μπορούσαν να μοιράζονται τις υφιστάμενες δυνατότητες μέσω της οργάνωσης κοινών επιχειρήσεων. Δεδομένου ότι έχουν οριστεί οι κατάλληλες ρυθμίσεις για τη διέλευση, τα κράτη μέλη πρέπει να προσπαθούν να διαθέτουν κοινές ναυλωμένες πτήσεις για τις εκούσιες και ακούσιες επιστροφές. Κοινές ναυλωμένες πτήσεις έχουν ήδη οργανωθεί ως πιλοτικά σχέδια σε διμερή ή τριμερή βάση μεταξύ κρατών μελών ή άλλων χωρών προορισμού. Η ανάπτυξη αυτής της πρακτικής θα έχει όχι μόνο οικονομικά πλεονεκτήματα αλλά και θα αποστέλλει ένα σαφές μήνυμα.

Τα κράτη μέλη πρέπει να οργανώσουν κοινές επιχειρήσεις επιστροφής, αρχίζοντας με διμερείς και πολυμερείς κοινές ναυλωμένες πτήσεις. Επιπλέον, μπορούν να

προβλεφθούν, όπου αρμόζει, άλλες κοινές επιχειρήσεις επιστροφής δια της ξηράς ή της θάλασσας.

2.2.10. Καλύτερος συντονισμός

Η βελτιωμένη συνεργασία, όπως περιγράφεται παραπάνω, απαιτεί το κατάλληλο πλαίσιο συνεργασίας. Όπως προαναφέρθηκε²³, η δημιουργία του ICONet, του ασφαλούς ηλεκτρονικού δικτύου πληροφοριών και συντονισμού, μπορεί να συντελέσει σε αυτό το στόχο. Αυτή η ιστοθέση εκτός από πληροφορίες για την επικοινωνία, θα μπορούσε να παρέχει και άλλες υπηρεσίες που αφορούν την επιστροφή. Θα μπορούσε να περιλαμβάνει μέσο, το οποίο θα επιτρέπει την ηλεκτρονική κοινοποίηση της διέλευσης από το ένα κράτος μέλος στο άλλο με τη χρήση ενιαίου εντύπου, όπως προτείνεται στην γερμανική πρωτοβουλία για τη διέλευση μέσω της αεροπορικής οδού. Επιπλέον το ICONet θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για το συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις κοινές ναυλωμένες πτήσεις για τη διενέργεια των επιστροφών. Περαιτέρω, το ICONet θα μπορούσε επίσης να δίδει πληροφορίες σχετικά με σημεία επαφών σε τρίτες χώρες ή άλλες πληροφορίες σχετικά με τρίτες χώρες που αφορούν τις επιχειρήσεις επιστροφών.

Ωστόσο, μια ιστοθέση δεν μπορεί να αντικαταστήσει την προσωπική επικοινωνία, η οποία σαφώς απαιτείται για την επίτευξη υψηλού επιπέδου συνεργασίας. Η συνεργασία και ειδικότερα ο συντονισμός μπορεί να ενισχυθεί με τη θέσπιση υπηρεσίας τεχνικής στήριξης, η οποία προτάθηκε από την Επιτροπή στην πρόσφατη ανακοίνωση για την κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης²⁴. Σε αυτή την υπηρεσία μπορούν να ανατεθούν πολλά καθήκοντα. Μερικά από τα καθήκοντα με τα οποία μπορεί να ασχολείται είναι η συλλογή, ανάλυση και διάδοση πληροφοριών για την επιστροφή, η διεξαγωγή διαλόγου μεταξύ των ενασχολούμενων με την επιστροφή, η διοργάνωση συνεδριάσεων εμπειρογνομόνων, η προετοιμασία κοινών μαθημάτων κατάρτισης ή η συνδρομή στην οργάνωση κοινών επιχειρήσεων. Προκειμένου να αποδειχθεί η σημασία αυτής της υπηρεσίας τεχνικής στήριξης πρέπει αυτή να περιοριστεί αρχικά σε μια μικρή γραμματεία, όπου μερικοί εθνικοί εμπειρογνώμονες πρέπει να επικεντρώσουν την προσοχή τους σε ορισμένες δραστηριότητες με προτεραιότητα. Η υπηρεσία τεχνικής στήριξης θα μπορούσε να χρηματοδοτηθεί από το διοικητικό πρόγραμμα συνεργασίας ARGO²⁵, το οποίο αφορά επίσης τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών για την επιστροφή.

Ο καλύτερος συντονισμός της βελτιωμένης λειτουργικής συνεργασίας για την επιτροπή πρέπει να επιτευχθεί με την ανάπτυξη του δικτύου πληροφοριών και συντονισμού. Επιπλέον, για αυτό το σκοπό θα μπορούσε να προβλεφθεί η δημιουργία υπηρεσίας τεχνικής στήριξης.

2.3. Κοινές ελάχιστες προδιαγραφές για τη διασφάλιση αποτελεσματικών πολιτικών επιστροφής

Η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, όπως περιγράφεται παραπάνω στο κεφάλαιο 2.2, μπορεί να επιτύχει εάν βασισθεί σε μια κοινή συμφωνία για τα θέματα

²³ Πρβλ. 22.3

²⁴ COM (2001) 672 τελικό.

²⁵ Πρβλ Απόφαση του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2002, ΕΕ L 161 της 19ης Ιουνίου 2002, σ. 11.

κλειδιά. Συνεπώς, πρέπει μεσοπρόθεσμα να οριστούν κοινές προδιαγραφές προκειμένου να διευκολυνθεί το έργο των σχετικών υπηρεσιών και να επιτραπεί η βελτιωμένη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών. Μακροπρόθεσμα, με τις προδιαγραφές αυτές θα πρέπει να θεσπιστούν κανόνες για τη δέουσα και ανάλογη μεταχείριση των παρανόμως διαμενόντων, οι οποίοι αποτελούν αντικείμενο μέτρων που θέτουν τέλος στη διαμονή τους, ανεξάρτητα από το κράτος μέλος που προβαίνει στην απομάκρυνση. Γι' αυτό η Επιτροπή σκοπεύει να αναλάβει τις δέουσες πρωτοβουλίες.

2.3.1. Αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής

Η αποτελεσματική επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων, που έχουν διαφύγει μετά την έκδοση αποφάσεων απέλασης σε ένα κράτος μέλος και έχουν συλληφθεί σε άλλο κράτος μέλος, έχει μείζονα σημασία για τη λειτουργική συνεργασία για την υλοποίηση της επιστροφής στην ΕΕ, ιδίως όπου δεν υφίστανται έλεγχοι των εσωτερικών συνόρων. Μια απόφαση απέλασης που εκδίδεται από ένα κράτος μέλος πρέπει να εκτελείται σε άλλο κράτος μέλος χωρίς το τελευταίο να χρειάζεται να εκδώσει νέα απόφαση απέλασης. Η οδηγία 2001/40/EK σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών²⁶ τονίζει την ανάγκη αυτή, παρόλο που δεν θέσπισε δεσμευτικό πλαίσιο.

Η αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων απέλασης για αιτούντες άσυλο απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή, διότι τα κράτη μέλη δίνουν διαφορετικές ερμηνείες στη σύμβαση της Γενεύης και επίσης έχουν θεσπίσει διαφορετικούς λόγους επικουρικής προστασίας. Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε του 1999 η κοινή διαδικασία για το άσυλο και η ενιαία νομική κατάσταση αποτελούν μακροπρόθεσμους στόχους. Το Συμβούλιο της Σεβίλλης του Ιουνίου 2002 επιβεβαίωσε τους στόχους αυτούς και πρόσθεσε προθεσμίες για την έκδοση των ειδικών οδηγιών. Επομένως, η Επιτροπή επαναλαμβάνει τη σταδιακή της προσέγγιση, που πρότεινε στην ανακοίνωση του Νοεμβρίου 2000²⁷, και η οποία τονίζει τη σχέση μεταξύ αμοιβαίας αναγνώρισης και εναρμόνισης σε θέματα ασύλου.

Η θέσπιση νομικά δεσμευτικού πλαισίου για την αμοιβαία αναγνώριση όλων των μέτρων που θέτουν τέλος σε διαμονή, ιδίως των αποφάσεων απέλασης, πρέπει να ενταχθεί σε μελλοντική πρόταση για τις διαδικασίες επιστροφής.

2.3.2. Απομάκρυνση

Η απομάκρυνση, ως η πράξη με την οποία περατώνεται η υλοποίηση της επιστροφής του ενδιαφερομένου ατόμου, πρέπει να υπόκειται σε ελάχιστες προδιαγραφές, οι οποίες να διασφαλίζουν τόσο τα δικαιώματα του συγκεκριμένου ατόμου όσο και την αποτελεσματικότητα της απομάκρυνσης. Οι ελάχιστες προδιαγραφές θα διευκολύνουν τη λειτουργική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών κατά τη διάρκεια της διέλευσης ή των κοινών επιχειρήσεων απομάκρυνσης.

Στο μέτρο που τα κράτη μέλη έχουν διαφορετικά ισχύοντα συστήματα για το άσυλο θα πρέπει να προβλέπεται τελική κατοχύρωση για τη μη επαναπροώθηση ώστε να

²⁶ Πρβλ. ΕΕ L 149 της 2ας Ιουνίου 2001, σ. 34.
²⁷ COM (2000) 755 τελικό.

μπορούν τα κράτη μέλη να συμμορφώνονται με τις διεθνείς τους υποχρεώσεις, εάν ο κίνδυνος επαναπροώθησης δεν έχει εξετασθεί προηγουμένως. Αυτό η τελική κατοχύρωση πρέπει να παραπέμπει στην ισχύουσα διαδικασία για το άσυλο, που περιλαμβάνει αποτελεσματικά ένδικα μέσα.

Οι ελάχιστες προδιαγραφές πρέπει επίσης να επιτυγχάνουν τη δέουσα ισορροπία μεταξύ της πρόληψης των καταχρήσεων που οφείλονται σε εικονικές ασθένειες και της συνεκτίμησης της πραγματικής φυσικής κατάστασης και της διανοητικής ικανότητας των ενδιαφερόμενων ατόμων. Εάν ο υποψήφιος επιστροφής επικαλείται σωματική ή διανοητική ασθένεια αμέσως πριν την αναχώρησή του, αυτό μπορεί να αποτελεί προσπάθεια αποφυγής της απομάκρυνσης αλλά μπορεί επίσης να συνιστά αληθή ισχυρισμό. Πρέπει να διεξαχθεί η δέουσα αξιολόγηση, ιδίως όσον αφορά ευαίσθητες ομάδες όπως ανηλίκους και εγκύους γυναίκες. Οι ελάχιστες προδιαγραφές πρέπει επίσης να περιγράφουν τις προϋποθέσεις βάσει των οποίων μπορεί να χωριστεί μια οικογένεια κατά τη διάρκεια της διαδικασίας απομάκρυνσης.

Πρέπει να επιτρέπεται στα κράτη μέλη να απομακρύνουν ένα άτομο παρά τη (φυσική) αντίσταση που προβάλλει. Ωστόσο, πρέπει να γίνει σαφές ότι τα καταναγκαστικά μέτρα έχουν και τα όριά τους. Η σωματική ακεραιότητα του υποψήφιου επιστροφής κατά τη διάρκεια της απομάκρυνσης έχει πρωταρχική σημασία. Επίσης, πρέπει να υπάρχει σεβασμός και της ψυχολογικής κατάστασης του υποψήφιου επιστροφής. Χρειάζονται προδιαγραφές που να καλύπτουν το βαθμό των καταναγκαστικών μέτρων. Όσον αφορά την απομάκρυνση δια της αεροπορικής οδού οι οδηγίες της IATA/CAWG για την απέλαση και τη συνοδεία μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για την ανάπτυξη κοινοτικών διατάξεων για τη συνοδεία και τη χρήση μέσων καταστολής.

Η συνεργασία για τις απομακρύνσεις άπτεται του τρόπου με τον οποίον τα κράτη μέλη μπορούν να εξορθολογίσουν τις ισχύουσες πρακτικές τους όσον αφορά την επιστροφή σε σχέση με ορισμένες χώρες καταγωγής στην περίπτωση που η τρέχουσα κατάσταση θέτει υπό αμφισβήτηση την απομάκρυνση λόγω επιτακτικών ανθρωπιστικών λόγων (ένα σύγχρονο παράδειγμα είναι η Αγκόλα). Εάν τα κράτη μέλη θέλουν να συνεργαστούν σχετικά με το θέμα αυτό, φαίνεται λογικό να έχουν ελάχιστες προδιαγραφές για την αξιολόγηση των περιπτώσεων αυτών. Η αξιολόγηση θα μπορούσε να περιλαμβάνει διαβουλεύσεις με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (UNHCR) ή τις διοικήσεις του ΟΗΕ [για παράδειγμα την αποστολή των Ηνωμένων Εθνών για την προσωρινή διοίκηση στο Κοσσυφοπέδιο (UNMIK)] ή άλλους σχετικούς φορείς.

Οι ελάχιστες προδιαγραφές για την απομάκρυνση πρέπει να θεσπιστούν σε κοινοτικό επίπεδο, να προσδιορίζουν τελική κατοχύρωση των απαιτήσεων για τη μη επαναπροώθηση σε μελλοντική οδηγία για τις ελάχιστες προδιαγραφές των διαδικασιών επιστροφής, να καθορίζουν κοινές κατευθυντήριες γραμμές για την απομάκρυνση όσον αφορά τη σωματική κατάσταση και τη διανοητική ικανότητα του υποψήφιου επιστροφής καθώς και την ακεραιότητά του κατά τη διάρκεια της επιχείρησης απομάκρυνσης. Επιπλέον, πρέπει να θεσπιστεί ένας μηχανισμός αξιολόγησης, που θα επέτρεπε την αξιολόγηση της παρούσας κατάστασης σε ορισμένες χώρες όσον αφορά τη σκοπιμότητα των απομακρύνσεων.

2.3.3. Προϋποθέσεις στις οποίες υπόκεινται οι αποφάσεις απέλασης

Οι αποφάσεις απέλασης λαμβάνονται σε επίπεδο κρατών μελών, μέχρι σήμερα σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο. Το Συμβούλιο ήδη προέβλεπε αρχικά προδιαγραφές για τις αποφάσεις απέλασης στην οδηγία 2001/40/EK σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών, που εκδόθηκε στον Μάιο του 2001²⁸. Αυτή η οδηγία προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας αποτελεί αντικείμενο απόφασης απομάκρυνσης σε περίπτωση σοβαρής και παρούσας απειλής της δημόσιας τάξης ή της εθνικής ασφάλειας σε δύο κατηγορίες περιπτώσεων.

Προκειμένου να αναπτυχθεί περαιτέρω η ιδέα της αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων απέλασης, η Επιτροπή λαμβάνει ως σημείο εκκίνησης τη διάκριση μεταξύ υποχρεωτικών λόγων για τις αποφάσεις απέλασης βάσει του εξαιρετικού κινδύνου για τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια και άλλων νόμιμων λόγων, που θα οδηγούσαν υπό κανονικές συνθήκες στην απόφαση απέλασης.

Η διάκριση αυτή πρέπει να συνεκτιμά τους όρους και τα εχέγγυα που πρέπει να πληρούνται για να τερματισθεί η νόμιμη διαμονή ορισμένων ομάδων. Οι προνομιούχοι υπήκοοι τρίτων χωρών, όπως οι κάτοικοι μακράς διαρκείας²⁹ ή τα μέλη της οικογένειας ενός πολίτη της Ένωσης, μπορούν να απομακρυνθούν μόνο για σοβαρούς λόγους δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας τάξης³⁰. Πρέπει επίσης να δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στην περίπτωση υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν γεννηθεί σε κράτος μέλος και δεν έχουν ζήσει ποτέ στη χώρα ιθαγενείας.

Η απέλαση των προσφύγων καθώς και άλλων ατόμων που απολαύουν άλλου είδους διεθνούς προστασίας απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή, διότι μπορούν να απομακρυνθούν μόνο σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις όπως τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Σε γενικές γραμμές μια απόφαση απέλασης πρέπει σε κάθε περίπτωση να βασίζεται στην εξέταση της ατομικής περίπτωσης. Πρέπει να συνεκτιμώνται επαρκώς τα ανθρώπινα δικαιώματα του συγκεκριμένου ατόμου και η αναλογικότητα του μέτρου. Πρέπει να υπάρχει ένδικο μέσο, συμπεριλαμβανόμενης της δυνατότητας υποβολής αιτήματος αναστολής.

Οι ελάχιστες προδιαγραφές των αποφάσεων απέλασης πρέπει να θεσπίζονται σε κοινοτικό επίπεδο, να ορίζουν τους υποχρεωτικούς και τους άλλους λόγους απέλασης, να προσδιορίζουν τις ομάδες που έχουν ειδική ανάγκη προστασίας και να θεσπίζουν τα απαραίτητα εχέγγυα για την άσκηση ενδίκου μέσου στο πλαίσιο της μελλοντικής οδηγίας για τις ελάχιστες προδιαγραφές των διαδικασιών επιστροφής.

2.3.4. Τέλος της νόμιμης διαμονής

Η Επιτροπή προτείνει να μπορεί να υποχρεωθεί ένα άτομο να αφήσει την επικράτεια ενός κράτους μέλους από τη στιγμή που περατώνεται η νόμιμη διαμονή του. Αυτό συμπεριλαμβάνει την απόρριψη της αίτησης διαμονής (για λόγους που αφορούν τη διεθνή προστασία ή τη μετανάστευση), τη λήξη της άδειας διαμονής ή την απόσυρση/ανάκληση της (για παράδειγμα για λόγους δημόσιας τάξης ή εθνικής

²⁸ Πρβλ. ΕΕ L 149 της 2ας Ιουνίου 2001, σ. 34.

²⁹ Πρβλ. άρθρο 13 του COM (2001) 127 τελικό.

³⁰ Πρβλ. τις διευκρινίσεις του ΔΕΚ, υπόθεση C-459/99, MRAX, απόφαση της 25ης Ιουλίου 2002.

ασφάλειας), αλλά και το τέλος της παράνομης διαμονής ατόμου που δεν διέμεινε ποτέ νόμιμα στο συγκεκριμένο κράτος μέλος. Επίσης θεωρείται ότι έχει περατωθεί η νόμιμη διαμονή εάν το ένδικο μέσο κατά της απόφασης που αφορά το δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια κράτους μέλους δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα. Όλα αυτά τα άτομα πρέπει να έχουν την νομική υποχρέωση να αφήσουν τα κράτη μέλη αμέσως, ή εάν έχει καθοριστεί προθεσμία αναχώρησης, πριν την εκπνοή της προθεσμίας αυτής. Από την άποψη του κοινοτικού δικαίου, η υποχρέωση αναχώρησης πρέπει να είναι υποχρέωση αναχώρησης από όλη την ΕΕ και όχι μόνο από ένα κράτος μέλος.

Η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ θα διασφαλίζει ότι τα άτομα που δεν έχουν νόμιμη διαμονή σε ένα κράτος μέλος δεν θα αναχωρούν για άλλο κράτος μέλος εάν δεν τους επιτρέπεται η νόμιμη είσοδος και διαμονή εκεί. Προς τούτο, η Επιτροπή θα μελετήσει την προσέγγιση των μέτρων που τερματίζουν την παράνομη διαμονή και τα οποία θα εφαρμόζονται σε όλη την ΕΕ.

2.3.5. Κράτηση εν αναμονή της απομάκρυνσης

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να μπορούν να προβλέπουν τη δυνατότητα κράτησης εν αναμονή της απομάκρυνσης. Ωστόσο, πρέπει να εξευρεθεί η σωστή ισορροπία μεταξύ της ανάγκης των κρατών μελών για αποτελεσματικές διαδικασίες και της διαφύλαξης των βασικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων του παρανόμως διαμένοντα. Επίσης, πρέπει να θεσπίζονται ελάχιστες προδιαγραφές στο επίπεδο της ΕΕ, που να καθορίζουν την αρμοδιότητα των υπεύθυνων αρχών και τις προϋποθέσεις κράτησης, προκειμένου να διευκολύνεται η λειτουργική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών κατά τη διάρκεια της διέλευσης ή των κοινών επιχειρήσεων απομάκρυνσης. Οι ελάχιστες αυτές προδιαγραφές πρέπει να καλύπτουν :

- Τους λόγους κράτησης εν αναμονή της απομάκρυνσης. Αυτό καλύπτει την κράτηση του συγκεκριμένου παρανόμως διαμένοντα προκειμένου να εκδοθούν ταξιδιωτικά έγγραφα επιστροφής ή να μην διαφύγει ο παρανόμως διαμένων κατά τη διάρκεια της απομάκρυνσης ή της διέλευσης.
- Τον προσδιορισμό των κατηγοριών ατόμων τα οποία δεν πρέπει κατά γενικό κανόνα ή πρέπει μόνο υπό ειδικές προϋποθέσεις να τίθενται υπό κράτηση :
 - ασυνόδευτα παιδιά και άτομα κάτω των 18 ετών·
 - οι ηλικιωμένοι, ιδίως όπου έχουν τεθεί υπό επιμέλεια·
 - έγκυοι γυναίκες, εκτός εάν υπάρχει σαφής κίνδυνος διαφυγής και εγκρίνεται η κράτηση με ιατρική γνωμοδότηση·
 - αυτοί που πάσχουν από σοβαρές ασθένειες ή οι ψυχικά ασθενείς·
 - αυτοί για τους οποίους υπάρχουν ανεξάρτητα αποδεικτικά στοιχεία ότι υπέστησαν βασανιστήρια ή κακομεταχείριση ενώ κρατούνταν πριν αφιχθούν στην ΕΕ·
 - άτομα με σοβαρές αναπηρίες.

- Τους κανόνες που διέπουν την έκδοση διαταγής κράτησης. Αυτή μπορεί να συμπεριλαμβάνει την αναλογικότητα της κράτησης και τις δυνατότητες κατάλληλων εναλλακτικών λύσεων στην κράτηση όπως υποχρέωση εμφάνισης, περιορισμό κατ' οίκο, καταβολή εγγύησης ή ακόμα και ηλεκτρονική παρακολούθηση.
- Τις διατάξεις για τον δικαστικό έλεγχο. Μια δικαστική αρχή πρέπει να είναι αρμόδια για την έκδοση ή αναθεώρηση της διαταγής κράτησης.
- Τις προθεσμίες για τη διάρκεια της κράτησης εν αναμονή της απομάκρυνσης. Παρόλο που οι λόγοι κράτησης (για παράδειγμα προσδιορισμός της ταυτότητας ή πρόληψη διαφυγής) εμπεριέχουν περιορισμό της διάρκειας, η Επιτροπή θεωρεί απαραίτητη την ύπαρξη απόλυτης προθεσμίας και προθεσμιών για την άσκηση ενδίκου μέσου κατά της παράτασης της κράτησης.
- Τους κανόνες για τις προϋποθέσεις κράτησης, ιδίως για τους κανόνες παροχής καταλύματος αλλά και για τη νομική συνδρομή, για να εξασφαλισθεί η ανθρώπινη μεταχείριση σε όλα τα κέντρα κράτησης των κρατών μελών. Η Επιτροπή μετά από ώριμη σκέψη θεωρεί ότι όσον αφορά την παροχή καταλύματος οι υποψήφιοι επιστροφής πρέπει στο μέτρο του δυνατού να κρατούνται χωριστά από τους κατάδικους προκειμένου να αποφεύγεται οποιαδήποτε ποινικοποίηση.

Πρέπει να θεσπίζονται ελάχιστες προδιαγραφές όσον αφορά την κράτηση εν αναμονή της απομάκρυνσης στο επίπεδο της ΕΕ, που να καθορίζουν την αρμοδιότητα των υπεύθυνων αρχών και τις προϋποθέσεις κράτησης στο πλαίσιο μελλοντικής οδηγίας για τις ελάχιστες προδιαγραφές των διαδικασιών επιστροφής.

2.3.6. *Απόδειξη εξόδου και επανεισόδου*

Όπως σημειώθηκε στην Πράσινη Βίβλο είναι σημαντικό να υπάρχουν ικανοποιητικές αποδείξεις για την έξοδο, ιδίως στις περιπτώσεις εκούσιας επιστροφής, για να κατοχυρωθεί η βιώσιμη επιστροφή και να μπορεί να υπάρξει προτιμησιακή μεταχείριση των ατόμων που εκούσια επιστρέφουν κυρίως για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο απαγόρευσης της μεταγενέστερης νόμιμης επανεισόδου τους λόγω απουσίας αποδεικτικών στοιχείων για την προηγούμενη εκούσια έξοδό τους. Μια δυνατότητα θα ήταν να δημιουργηθούν κίνητρα για τους υποψήφιους επιστροφής ώστε να παρουσιάζονται αυτοπροσώπως στην προξενική αρχή κράτους μέλους στη χώρα καταγωγής τους. Ανάλογα με την περίπτωση, η απόδειξη εξόδου θα μπορούσε να χορηγηθεί από αξιόπιστη οργάνωση, η οποία έχει διαδραματίσει ρόλο στη διαδικασία επιστροφής.

Με την εφαρμογή της αρχής προτεραιότητας της εκούσιας επιστροφής, πρέπει να αξιολογηθούν οι νομικές συνέπειες της εκούσιας ή ακούσιας επιστροφής σε μία αίτηση μεταγενέστερης επανεισόδου. Στην περίπτωση εκούσιας επιστροφής, η απόρριψη μελλοντικής αίτησης θεώρησης που επιτρέπει την επανείσοδο στην ΕΕ στο εγγύς μέλλον θα πρέπει να μην θεμελιώνεται μόνο στο γεγονός ότι ο ενδιαφερόμενος διέμεινε προηγουμένως παράνομα σε κάποιο κράτος μέλος, σε περίπτωση εκούσιας επιστροφής του. Όμως, στις περιπτώσεις ακούσιας επιστροφής πρέπει να επιβληθούν περιορισμοί.

Χρειάζονται κοινοί ορισμοί για τον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες αποκλείεται η υποβολή νέας αίτηση θεώρησης ή άδειας διαμονής. Η άρνηση εισόδου στο σύστημα του SIS σύμφωνα με το άρθρο 96 της σύμβασης για την εφαρμογή της συμφωνίας Σένγκεν ή στο μελλοντικό σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για το σκοπό αυτό.

2.4. Στοιχεία για ολοκληρωμένα προγράμματα επιστροφής

Σε γενικές γραμμές, κατά την τελευταία δεκαετία αναπτύχθηκαν από τη διεθνή κοινότητα διαφορετικές μορφές προγραμμάτων επιστροφής και υποδείγματα για την εκτέλεσή τους. Βασικά υπάρχουν δύο είδη διαδικασιών επιστροφής : αυστηρά εκούσια επιστροφή όταν ένα άτομο αποφασίζει με τη θέλησή του να επιστρέψει και του παρέχεται βοήθεια για να το επιτύχει και περιπτώσεις όπου οι κρατικές αρχές υποχρεώνουν κάποιο άτομο να επιστρέψει τηρώντας βεβαίως το διεθνές δίκαιο και σεβόμενες τα ανθρώπινα δικαιώματα του συγκεκριμένου ατόμου. Μπορεί να υπάρξει επίσης μία ιδιόζουσα περίπτωση όπου ένα άτομο δέχεται την υποχρεωτική διαδικασία επιστροφής αλλά επίσης δέχεται και τη βοήθεια των αρχών.

Οι διεθνείς οργανισμοί υπήρξαν ιδιαίτερα δραστήριοι σε αυτό τον τομέα για όλα τα είδη των επιστροφών και διαχειρίστηκαν τόσο τα σχέδια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας όσο και τα σχέδια που χρηματοδοτήθηκαν από κράτη με διαφορετικά ποσοστά επιτυχίας, ανάλογα με τις περιστάσεις. Σε γενικές γραμμές, η πείρα της Επιτροπής, αρχής γενομένης από τις κοινές δράσεις στο πλαίσιο του «τρίτου πυλώνα» της συνθήκης του Μάαστριχτ από το 1997 έως το 1999³¹, οι οποίες προηγήθηκαν της ίδρυσης του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες το 2000³², απέδειξε ότι τα επιτυχή σχέδια επιστροφής απαιτούν όλα ή τα περισσότερα από τα ακόλουθα στοιχεία : παροχή συμβουλών πριν την επιστροφή, βοήθεια για την κατάρτιση/απασχόληση, βοήθεια για το ταξίδι προς ή/και την επανεγκατάσταση στη χώρα καταγωγής, βοήθεια για τη στέγαση, συνέχιση της βοήθειας και παροχή συμβουλών μετά την επιστροφή. Επιπλέον, ο φορέας υλοποίησης πρέπει να έχει επαρκείς σχέσεις με τις αρχές και τους μη κυβερνητικούς κύκλους στη χώρα καταγωγής καθώς και κατάλληλες επιτόπιες εγκαταστάσεις (για παράδειγμα διάθεση προσωπικού επιτόπου, τουλάχιστον προσωρινά, με γνώση των τοπικών γλωσσών) και τις απαραίτητες δεξιότητες για την επιλογή, όπου αυτό είναι δέον, των υποψήφιων επιστροφής που έχουν τη δυνατότητα να επιτύχουν μόλις επιστρέψουν. Η ανάλυση των σχεδίων που αφορούν την επιστροφή και τα οποία έγιναν δεκτά για χρηματοδότηση από όλα αυτά τα μέσα σαφώς αποδεικνύει ότι τα σχέδια αυτά επικεντρώνονται κυρίως σε περιορισμένο αριθμό κρατών μελών. Αυτό οφείλεται στις συνθήκες στο κράτος μέλος, τόσο από την άποψη του αριθμού των πιθανών υποψήφιων επιστροφής όσο και από την άποψη των ανταγωνιστικών αναγκών άλλων τομέων που χρειάζονται χρηματοδότηση όπως των εγκαταστάσεων υποδοχής ή των προγραμμάτων ένταξης.

Έναντι των παραγόντων αυτών πρέπει να υπολογισθεί το κόστος/όφελος των προγραμμάτων επιστροφής. Μερικά σχέδια (για παράδειγμα όσον αφορά τους Σομαλούς που ζουν στην Ευρώπη) μπορεί να είναι πολύ δαπανηρά ανά άτομο. Περαιτέρω, υπάρχουν στην πράξη παράγοντες που δεν μπορούν να εκτιμηθούν ποσοτικά όπως η πιθανότητα προσπάθειας των υποψήφιων επιστροφής να γυρίσουν

³¹ Γραμμές του προϋπολογισμού B7-6008 και B-5-803.

³² Απόφαση του Συμβουλίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2002 (2000/596/EK), ΕΕ L 252, σ.12.

εκ νέου στη χώρα υποδοχής τους. Το ερώτημα εάν ένα άτομο, που κάποτε επέστρεψε στη χώρα καταγωγής του, θα παραμείνει εκεί, εξαρτάται από μια σειρά παραγόντων, όπως το νομικό καθεστώς στη χώρα υποδοχής και η έκδοση ταξιδιωτικού εγγράφου που επιτρέπει την εκ νέου μετανάστευση, οι οικονομικές και οικογενειακές συνθήκες, κ.λ.π.

Πρέπει να διατίθενται - όσο το δυνατό συντομότερα - πληροφορίες στους πιθανούς υποψήφιους επιστροφής για τις δυνατότητες εκούσιας επιστροφής στη χώρα καταγωγής τους. Αυτές οι πληροφορίες πρέπει να περιλαμβάνουν πληροφορίες για τα προγράμματα επιστροφής, την επαγγελματική ή άλλη κατάρτιση, την κατάσταση στη χώρα επιστροφής και τις δυνατότητες για μία νέα αρχή στη ζωή τους. Μπορεί να προσφέρεται, είτε πριν την επιστροφή είτε μετέπειτα στη χώρα επιστροφής, επαγγελματική ή άλλη κατάρτιση, η οποία μπορεί να χρησιμεύσει στη χώρα επιστροφής. Η βοήθεια και η παροχή συμβουλών πρέπει να προσφέρονται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας επιστροφής, τόσο στο πρώτο στάδιο διαμονής στα κράτη μέλη όσο και μετά από ένα χρονικό διάστημα από την άφιξη στη χώρα προορισμού για την εξασφάλιση της βιώσιμης επιστροφής. Σε γενικές γραμμές πρέπει να αξιολογηθούν τα κίνητρα τα οποία θα ενθάρρυναν τους πιθανούς υποψήφιους επιστροφής να επιστρέψουν εκουσίως. Προς τούτο, η Επιτροπή ξεκίνησε μελέτη για τα κίνητρα επιστροφής, που θα ολοκληρωθεί πριν τα τέλη του έτους. Με βάση αυτή τη μελέτη θα εξετασθούν τα περαιτέρω βήματα για τη δημιουργία επαρκών κινήτρων επιστροφής.

Το γενικό συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί από προηγούμενες εμπειρίες του τρόπου λειτουργίας των προγραμμάτων επιστροφής είναι ότι τα εν λόγω προγράμματα πρέπει να είναι ευέλικτα τόσο ως προς το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής τους όσο και ως προς τη διαχείρισή τους προκειμένου να ανταποκρίνονται στις επιτόπιες συνθήκες. Αυτό απαιτεί περισσότερο συνεκτική χρήση των κοινοτικών προγραμμάτων και των εθνικών προγραμμάτων, η οποία θα συνοδεύεται από σαφείς κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής.

Η Επιτροπή εκτός από τις κοινές δράσεις από το 1997 έως το 1999 και το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες (ΕΤΠ), χρησιμοποίησε επίσης τη γραμμή του προϋπολογισμού Β7-667 (για την οποία θα προταθεί νομική βάση στο τέλος του 2002) σε σχέση με τις δραστηριότητες της ομάδας εργασίας υψηλού επιπέδου για το άσυλο και τη μετανάστευση αναφορικά με τα θέματα επιστροφής. Προσεχώς, η Επιτροπή θα εισέλθει στο στάδιο της εξέτασης του μέλλοντος του ΕΤΠ, μια από τις κύριες πτυχές του οποίου είναι η εκούσια επιστροφή. Δεδομένων των απαιτήσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης³³, η Επιτροπή θα πρέπει να μελετήσει τους καλύτερους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς και τους μηχανισμούς συντονισμού για την επιστροφή. Η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση στο Συμβούλιο στις αρχές του φθινοπώρου του 2002 για τις δημοσιονομικές πτυχές των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Ο στόχος της χρηματοδοτικής συνδρομής για την επιστροφή πρέπει να καλύπτει την εκούσια επιστροφή, την ακούσια επιστροφή και τη στήριξη για την επιστροφή των παράνομων μεταναστών στις χώρες διέλευσης.

³³

Πρβλ. αριθ. 33 των συμπερασμάτων.

Η πτυχή της εκούσιας επιστροφής της χρηματοδοτικής συνδρομής για την επιστροφή θα εστιάζεται στην επιστροφή και την επανένταξη τόσο των παρανόμως όσο και των νομίμως διαμενόντων, εάν επιθυμούν να επιστρέψουν και υπάρξει δημόσιο συμφέρον για τη στήριξή τους. Θέματα όπως τα ατομικά έξοδα ταξιδιού, η μεταφορά των προσωπικών περιουσιακών στοιχείων τους, οι πρώτες δαπάνες μετά την επιστροφή και μια περιορισμένη στήριξη για την εγκατάσταση μπορούν να ληφθούν υπόψη σε αυτό το πλαίσιο.

Η δεύτερη πτυχή αυτού του σχεδίου χρηματοδοτικής συνδρομής για την επιστροφή, που θα περιορίζεται αυστηρά στους παρανόμως διαμένοντες, θα αφορά τη χρηματοδοτική στήριξη για μέτρα υλοποίησης της επιστροφής. Η πτυχή αυτή θα συμβάλλει τονίζοντας την ανάγκη αλληλεγγύης και την κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών για την επιστροφή όσον αφορά για παράδειγμα τα έξοδα ταξιδιού των υποψήφιων επιστροφής και των συνοδών.

Η τρίτη πτυχή της χρηματοδοτικής συνδρομής για την επιστροφή θα εστιάζεται στη σύλληψη. Πρέπει να βοηθηθούν οι τρίτες χώρες όσον αφορά την επιστροφή των παρανόμων μεταναστών στο μέτρο που αυτοί δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου στη συγκεκριμένη χώρα, δεν χρειάζονται διεθνή προστασία και διέρχονται με στόχο να εισέλθουν παράνομα στην ΕΕ.

Η ΕΕ πρέπει να αναπτύξει τη δική της προσέγγιση για ολοκληρωμένα προγράμματα επιστροφής. Αυτά τα προγράμματα πρέπει να καλύπτουν όλα τα στάδια της διαδικασίας επιστροφής, ήτοι το προηγούμενο της αναχώρησης στάδιο, την ίδια την επιστροφή, την υποδοχή και την επανένταξη στη χώρα επιστροφής.

Τα ολοκληρωμένα προγράμματα επιστροφής πρέπει να προσαρμόζονται προς τις συγκεκριμένες χώρες προκειμένου να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τους τη συγκεκριμένη κατάσταση, τον αριθμό των περιπτώσεων και τις ανάγκες της χώρας.

Πρέπει να μελετηθεί περαιτέρω το χρηματοδοτικό μέσο, το οποίο μπορεί να καλύπτει την εκούσια επιστροφή, την ακούσια επιστροφή και τη στήριξη της επιστροφής των παράνομων μεταναστών στις χώρες διέλευσης. Η Επιτροπή θα επανέλθει σε αυτό το θέμα σύντομα όταν θα υποβάλει την έκθεση για τα χρηματοδοτικά μέσα στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

2.5. Εντατικοποίηση της συνεργασίας με τρίτες χώρες

Προκειμένου να ενισχυθεί η συνεργασία και να βελτιωθεί η συμπληρωματικότητα και η συνοχή των εξωτερικών δράσεων της Ένωσης, πρέπει να συνεχιστεί η εντατικοποίηση της συνεργασίας της ΕΕ με τρίτες χώρες σχετικά με την επιστροφή, ανάλογα με την περίπτωση, στο πλαίσιο της εκπόνησης ή αναθεώρησης των εγγράφων εθνικής στρατηγικής και των εγγράφων περιφερειακής στρατηγικής, των οποίων η εκπόνηση ή η αναθεώρηση εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Επιτροπής και στην οποία τα κράτη μέλη συμμετέχουν πλήρως. Περαιτέρω, η ειδική κατάσταση των υποψήφιων προς προσχώρηση χωρών πρέπει να λαμβάνεται πάντα υπόψη, ιδίως με την πλήρη χρήση των μηχανισμών των συμφωνιών σύνδεσης.

2.5.1. Βελτιωμένη διοικητική συνεργασία

Η εντατικοποίηση της συνεργασίας με τρίτες χώρες για την επιστροφή θα ξεκινήσει με τη βελτίωση της διοικητικής συνεργασίας. Όπου αρμόζει, η ΕΕ μπορεί να

προσφέρει στήριξη όσον αφορά τη δημιουργία θεσμών και ικανοτήτων για την υποδοχή και την επανένταξη των υποψήφιων επιστροφής. Μπορεί να προβλεφθεί επίσης η τεχνική συνεργασία. Κυρίως, πρέπει να μελετηθούν όλα τα μέτρα επανένταξης, που θα βοηθήσουν στην εξασφάλιση της μονιμότητας της επιστροφής, όπως για παράδειγμα αρχική στήριξη για τη στέγαση ή την επανένταξη στην αγορά εργασίας, συμπεριλαμβανομένης της επαγγελματικής κατάρτισης. Τέλος, το πρόβλημα της επιστροφής πρέπει να μελετάται στο πλαίσιο συνολικού πολιτικού διαλόγου με τη συγκεκριμένη χώρα για θέματα που αφορούν τη μετανάστευση.

Η ΕΕ πρέπει να προωθεί τη βελτιωμένη διοικητική συνεργασία με τρίτες χώρες, η οποία πρέπει να αντιμετωπίζει όλα τα στάδια και επίπεδα της διαδικασίας επιστροφής.

2.5.2. Κοινοτικές συμφωνίες επανεισδοχής

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης επίσης ζήτησε την επιτάχυνση της σύναψης των συμφωνιών επανεισδοχής που ήδη βρίσκονται υπό διαπραγμάτευση. Όπως σημειώθηκε προηγουμένως στην Πράσινη Βίβλο, η Επιτροπή θα καταβάλλει περαιτέρω προσπάθεια για να προωθήσει τις τρέχουσες διαπραγματεύσεις ώστε να τις ολοκληρώσει εγκαίρως και στο μέτρο του δυνατού σύμφωνα με τις οδηγίες διαπραγμάτευσης. Για να το επιτύχει, θα χρειαστεί τα κράτη μέλη να παράσχουν υψηλότερο επίπεδο πολιτικής και διπλωματικής στήριξης από αυτό που ήταν διατεθειμένα να παράσχουν μέχρι σήμερα. Εντούτοις, μπορεί να αντληθεί ένα σημαντικό συμπέρασμα από την πολύ διαφορετική πορεία που είχαν οι διαπραγματεύσεις με τις πρώτες επτά χώρες. Δεδομένου ότι οι συμφωνίες επανεισδοχής είναι κυρίως προς το συμφέρον της Κοινότητας, είναι πολύ φυσικό οι τρίτες χώρες να διστάζουν πολύ να δεχθούν αυτές τις συμφωνίες. Η επιτυχής σύναψή τους εξαρτάται επομένως σε μεγάλο βαθμό από τα θετικά κίνητρα (αποτελεσματικό μόχλευσης) που διαθέτει η Επιτροπή. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο πρέπει να τονιστεί ότι στον τομέα της ΔΕΥ, υπάρχουν ελάχιστα που μπορούν να προσφερθούν ως ανταλλάγματα. Ειδικότερα, η διευκόλυνση της απόκτησης θεώρησης ή η κατάργηση της υποχρέωσης θεώρησης μπορεί να αποτελεί ρεαλιστική πιθανότητα μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις (για παράδειγμα για το Χονγκ Κονγκ ή το Μακάο)· στις περισσότερες περιπτώσεις αυτή η πιθανότητα αποκλείεται. Επομένως πρέπει να μελετηθεί το κρίσιμο ερώτημα ποια άλλα κίνητρα, όχι μόνο από τον τομέα της ΔΕΥ αλλά από όλους τους κοινοτικούς τομείς (για παράδειγμα επέκταση του εμπορίου, τεχνική/χρηματοδοτική συνδρομή, συμπληρωματική ενίσχυση για την ανάπτυξη κ.λ.π.) θα μπορούσαν να προσφερθούν στις σχετικές χώρες. Μολονότι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης τόνισε, εκ νέου, τη θέληση της ΕΕ να παράσχει, εντός των ορίων των δημοσιονομικών προοπτικών, τη δέουσα τεχνική και χρηματοδοτική ενίσχυση, δεν δόθηκε ικανοποιητική απάντηση στο ζήτημα της αντιμετώπισης των χωρών, οι οποίες παρά την προσφορά αυτή, δεν ενδιαφέρονται να συνάψουν συμφωνία επανεισδοχής.

Επομένως, η Επιτροπή θα συνεχίσει να προβληματίζεται για τα κίνητρα ή τα ανταλλάγματα στο πλαίσιο των συμφωνιών επανεισδοχής με διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη, μελετώντας ιδιαίτερα τη δυνατότητα ενίσχυσης της συμπληρωματικότητας με άλλους τομείς πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων και πολιτικών και διπλωματικών μέτρων από τα κράτη μέλη, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της Κοινότητας στον τομέα της επιστροφής και της επανεισδοχής.

2.5.3. Διατάξεις σχετικά με τη διέλευση και την εισδοχή και συμφωνίες με άλλες τρίτες χώρες

Όταν η άμεση επιστροφή στη χώρα καταγωγής δεν είναι εφικτή ή ενδεδειγμένη θα μπορούσαν να εξεταστούν άλλα είδη συνεργασίας με τρίτες χώρες. Ιδιαίτερα στην περίπτωση πρακτικών εμποδίων, όπως σε περίπτωση πολύπλοκων ή ανύπαρκτων ταξιδιωτικών συνδέσεων με τη χώρα καταγωγής, θα μπορούσαν να υπάρξουν επαφές με πιθανές χώρες διέλευσης προκειμένου να δεχθούν αυτές την - εκούσια ή ακούσια - διέλευση των υποψήφιων επιστροφής από την επικράτειά τους.

Σε κάθε κοινοτική συμφωνία επανεισδοχής πρέπει να περιλαμβάνονται διατάξεις για τη διέλευση και, ελλείψει ανάλογων συμφωνιών, πρέπει να προβλέπονται χωριστές ρυθμίσεις διέλευσης, όπου αρμόζει.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Επιτροπή, βάσει της εντολής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης της 21ης και 22ας Ιουνίου, υποβάλει με την παρούσα τα ουσιώδη στοιχεία του προγράμματος δράσης για την επιστροφή, η έγκριση του οποίου θα ζητηθεί από το Συμβούλιο στα τέλη του έτους.

Η Επιτροπή προσδιόρισε ορισμένες δράσεις, ιδίως στον τομέα της λειτουργικής συνεργασίας, που απαιτούν μεγαλύτερη δέσμευση από τις υπηρεσίες υλοποίησης της επιστροφής των κρατών μελών, και οι οποίες μπορούν να επιτευχθούν βραχυπρόθεσμα. Επιπλέον το κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για την επιστροφή απαιτεί ένα όραμα για τη δημιουργία ολοκληρωμένης δέσμης μεσοπρόθεσμων μέτρων σε κοινοτικό επίπεδο. Αυτή η δέσμη πρέπει να περιλαμβάνει τη βελτιωμένη λειτουργική συνεργασία που θα βασίζεται σε κοινό συντονισμό και όπου αρμόζει σε νομοθετικές προσαρμογές.

Το Συμβούλιο καλείται να εγκρίνει το πρόγραμμα δράσης για την επιστροφή πριν τα τέλη του έτους σύμφωνα με την εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ – Ορισμοί

Όρος	Ορισμός
Επιστροφή	Αφορά τη διαδικασία επιστροφής του ενδιαφερομένου στη χώρα καταγωγής του, στη χώρα διέλευσης ή σε άλλη τρίτη χώρα και περιλαμβάνει την προετοιμασία και την εκτέλεση. Η επιστροφή μπορεί να είναι εκούσια ή ακούσια.
Παρανόμως διαμένων	Οποιοσδήποτε δεν πληροί ή δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις παρουσίας ή διαμονής στην επικράτεια των μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
Παρανόμως εισερχόμενος	Οποιοσδήποτε δεν πληροί τις προϋποθέσεις εισόδου στην επικράτεια των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
Εκούσια επιστροφή	Η ενισχυόμενη ή ανεξάρτητη αναχώρηση προς τη χώρα καταγωγής, διέλευσης ή άλλη τρίτη χώρα που υλοποιείται αυτοβούλως από τον υποψήφιο επιστροφής.
Ακούσια επιστροφή	Η υποχρεωτική επιστροφή στη χώρα καταγωγής, διέλευσης ή σε άλλη τρίτη χώρα, βάσει διοικητικής ή δικαστικής πράξης.
Επανείσοδο	Πράξη κράτους με την οποία δέχεται την επανείσοδο ατόμου (ιδίου υπηκόου, υπηκόου τρίτης χώρας ή απάτριδα), ο οποίος παρανόμως εισήλθε, ευρίσκεται ή διαμένει σε άλλο κράτος.
Συμφωνία επανείσοχης	Συμφωνία η οποία καθορίζει τις αμοιβαίες υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών καθώς και τις λεπτομερείς πρακτικές και λειτουργικές διαδικασίες για τη διευκόλυνση της επιστροφής και της διέλευσης των ατόμων που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τις προϋποθέσεις εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο αιτών κράτος.
Απέλαση	Διοικητική ή δικαστική πράξη, που βεβαιώνει - όπου αρμόζει - την έλλειψη νομιμότητας της εισόδου, παραμονής ή διαμονής ή θέτει τέλος στη νομιμότητα προηγούμενης νόμιμης διαμονής, όπως συμβαίνει για παράδειγμα στην περίπτωση ποινικών αδικημάτων.
Διαταγή απέλασης	Διοικητική ή δικαστική απόφαση που χρησιμεύει ως νομική βάση της απέλασης.
Κράτηση εν αναμονή της απομάκρυνσης	Μέτρο εκτέλεσης που συνεπάγεται τη στέρηση της προσωπικής ελευθερίας σε κλειστές εγκαταστάσεις με στόχο την υλοποίηση της επιστροφής.
Διαταγή κράτησης	Διοικητική ή δικαστική απόφαση που αποτελεί τη νομική βάση της κράτησης εν αναμονή της απομάκρυνσης.
Απομάκρυνση	Μέτρο εκτέλεσης με το οποίο ο ενδιαφερόμενος μεταφέρεται εκτός της χώρας.
Διαταγή απομάκρυνσης	Διοικητική ή δικαστική απόφαση που χρησιμεύει ως νομική βάση της απομάκρυνσης (σε μερικά νομικά συστήματα ταυτίζεται με τη διαταγή απέλασης).
Νόμιμη επανείσοδος	Είσοδο υπηκόου τρίτης χώρας ή απάτριδος στην επικράτεια κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά από προηγούμενη αναχώρηση.
Απόρριψη	Άρνηση εισόδου σε κράτος.
Διέλευση	Πέρασμα μέσω χώρας κατά τη μεταφορά του ενδιαφερομένου από τη χώρα αναχώρησης στη χώρα προορισμού