

Επανεισδοχή Υπηκόων Τρίτων Χωρών

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

1999		2004
------	---	------

Έγγραφο συνόδου

ΤΕΛΙΚΟ

A5-0110/2000

25 Απριλίου 2000

*

ΕΚΘΕΣΗ

σχετικά με την πρωτοβουλία της Δημοκρατίας της Φινλανδίας με σκοπό την έκδοση κανονισμού του Συμβουλίου που καθορίζει τις υποχρεώσεις μεταξύ των κρατών μελών για την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών

(12488/1999 – C5 – 0319/1999 – 1999/0823(CNS))

Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγήτρια: η κ. Άννα Καραμάνου

Υπόμνημα για τα χρησιμοποιούμενα σύμβολα

* Διαδικασία διαβούλευσης	
πλειοψηφία των	
ψηφισάντων **I Διαδικασία	
συνεργασίας (πρώτη ανάγνωση)	
πλειοψηφία των	
ψηφισάντων **II Διαδικασία συνεργασίας	
(δεύτερη ανάγνωση)	
πλειοψηφία των ψηφισάντων για έγκριση της	
κοινής θέσης	
πλειοψηφία των βουλευτών που αποτελούν	
το Κοινοβούλιο για απόρριψη ή τροποποίηση	
της κοινής θέσης *** Σύμφωνη γνώμη	
πλειοψηφία των βουλευτών που αποτελούν	
το Κοινοβούλιο εκτός από τις περιπτώσεις	
που μνημονεύονται στα άρθρα 105, 107, 161	
και 300 της Συνθήκης ΕΚ και στο άρθρο 7	
της Συνθήκης ΕΕ ***I Διαδικασία	
συναπόφασης (πρώτη ανάγνωση)	
πλειοψηφία των	
ψηφισάντων***II Διαδικασία	
συναπόφασης (δεύτερη ανάγνωση)	
πλειοψηφία των ψηφισάντων για έγκριση της	
κοινής θέσης	
πλειοψηφία των βουλευτών που αποτελούν	
το Κοινοβούλιο για απόρριψη ή τροποποίηση	
της κοινής θέσης***III Διαδικασία	
συναπόφασης (τρίτη ανάγνωση)	
πλειοψηφία των ψηφισάντων για έγκριση	
του κοινού σχεδίου (Η ενδεικνυόμενη	
διαδικασία στηρίζεται στη νομική βάση που	
πρότεινε η Επιτροπή)	

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σελίδα

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ.....

..... 4

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ

ΠΡΟΤΑΣΗ.....

..... 5

ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ.....	
.....	5

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ	
.....	6

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ

ΑΓΟΡΑΣ.....	
.....	13

Ιστορικό της διαδικασίας

Με επιστολή του στις 8 Δεκεμβρίου 1999, το Συμβούλιο κάλεσε το Κοινοβούλιο να γνωμοδοτήσει, σύμφωνα με το άρθρο 67 της Συνθήκης ΕΚ, σχετικά με την πρωτοβουλία της Δημοκρατίας της Φινλανδίας με σκοπό την έκδοση κανονισμού του Συμβουλίου που καθορίζει τις υποχρεώσεις μεταξύ των κρατών μελών για την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών (12488/1999 – 1999/0823 (CNS)).

Κατά τη συνεδρίαση της 17 Δεκεμβρίου 1999, η Πρόεδρος του Κοινοβουλίου ανακοίνωσε ότι είχε παραπέμψει την εν λόγω πρόταση, για εξέταση επί της ουσίας, στην Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων και, για γνωμοδότηση, στην Επιτροπή Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς (C5-0319/1999).

Κατά τη συνεδριάσή της στις 24 Φεβρουαρίου 2000, η Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων όρισε εισηγήτρια την κ. Άννα Καραμάνου.

Κατά τις συνεδριάσεις της στις 22 Μαρτίου 2000, 3 Απριλίου 2000 και 18 Απριλίου 2000, η επιτροπή εξέτασε την πρόταση της

Δημοκρατίας της Φινλανδίας καθώς και το σχέδιο έκθεσης.

Κατά την τελευταία ως άνω συνεδρίαση, η επιτροπή ενέκρινε το σχέδιο νομοθετικού ψηφίσματος με 18 ψήφους υπέρ, 0 ψήφους κατά και 11 αποχές.

Ήσαν παρόντες κατά την ψηφοφορία οι βουλευτές: Enrico Ferri, αντιπρόεδρος· Άννα Καραμάνου, εισηγήτρια· Christian von Boetticher, Alima Boumediene-Thiery, Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, Carmen Cerdeira Morterero (αναπλ. Robert J.E. Evans), Ozan Ceyhun, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Olivier Duhamel, Raina A. Mercedes Echerer (αναπλ. Patsy Sörensen, σύμφωνα με το άρθρο 153, παράγραφος 2, του Κανονισμού), Anne-Karin Glase (αναπλ. Hartmut Nassauer, σύμφωνα με το άρθρο 153, παράγραφος 2, του Κανονισμού), Daniel J. Hannan, Jorge Salvador Hernández Mollar, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Alain Krivine (αναπλ. Pernille Frahm), Βαρόνη Sarah Ludford, Μινέρβα Μελπομένη Μαλλιώρη (αναπλ. Sérgio Sousa Pinto), Elena Ornella Paciotti, Ana Palacio Vallelersundi (αναπλ. Ewa Klamt), Hubert Pirker, Martin Schulz, Joke Swiebel, Fodé Sylla, Anna Terrón i Cusí και Anne E.M. Van Lancker (αναπλ. Gianni Vattimo).

Η γνωμοδότηση της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς επισυνάπτεται στην παρούσα έκθεση.

Η έκθεση κατατέθηκε στις 25 Απριλίου 2000.

Η προθεσμία κατάθεσης τροπολογιών θα αναγράφεται στο σχέδιο ημερήσιας διάταξης της περιόδου συνόδου κατά την οποία θα εξετασθεί η έκθεση.

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ

**Πρωτοβουλία της Δημοκρατίας της
Φινλανδίας με σκοπό την έκδοση κανονισμού
του Συμβουλίου που καθορίζει τις
υποχρεώσεις μεταξύ των κρατών μελών για
την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων
χωρών (12488/1999 – C5 – 0319/1999 –
1999/0823(CNS))**

Η πρόταση αυτή απορρίπτεται.

ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ

Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού
Κοινοβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία της
Δημοκρατίας της Φινλανδίας με σκοπό την
έκδοση κανονισμού του Συμβουλίου που
καθορίζει τις υποχρεώσεις μεταξύ των κρατών
μελών για την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων
χωρών (12488/1999 – C5-0319/1999 –
99/0823(CNS))

(Διαδικασία διαβούλευσης)

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

- έχοντας υπόψη την πρωτοβουλία της
Δημοκρατίας της Φινλανδίας με σκοπό την
έκδοση κανονισμού του Συμβουλίου που
καθορίζει τις υποχρεώσεις μεταξύ των κρατών
μελών για την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων
χωρών (12488/1999 – 99/0823(CNS)),
- έχοντας υπόψη το άρθρο 63, παράγραφος 3,
σημείο β) της Συνθήκης ΕΚ,
- έχοντας κληθεί από το Συμβούλιο να
γνωμοδοτήσει σύμφωνα με το άρθρο 67 της
Συνθήκης ΕΚ (C5 – 0319/1999),
- έχοντας υπόψη το άρθρο 67 του Κανονισμού
του,
- έχοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής
Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών,
Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων και τη

γνωμοδότηση της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς (A5-0110/2000),

1. απορρίπτει την πρωτοβουλία της Δημοκρατίας της Φινλανδίας·
2. καλεί τη Δημοκρατία της Φινλανδίας να αποσύρει την πρωτοβουλία της·
3. αναθέτει στην Πρόεδρό του να διαβιβάσει τη θέση του Κοινοβουλίου στο Συμβούλιο, στην Επιτροπή και στην κυβέρνηση της Δημοκρατίας της Φινλανδίας.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

I. Γενικό πλαίσιο

Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου κάλεσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με επιστολή του στις 8 Δεκεμβρίου 1999, να γνωμοδοτήσει, διαρκούσης της περιόδου συνόδου από 15 έως 19 Μαΐου 2000, σχετικά με το σχέδιο κανονισμού για τις αμοιβαίες υποχρεώσεις των κρατών μελών για την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών.

Η φινλανδική πρωτοβουλία βασίζεται στο άρθρο 63, παρ. 3, στοιχείο β) της ΣΕΚ, που ορίζει ότι το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 67, εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, θεσπίζει μέτρα περί μεταναστευτικής πολιτικής στον τομέα, μεταξύ άλλων, της παράνομης μετανάστευσης και της παράνομης διαμονής, συμπεριλαμβανομένου του επαναπατρισμού παρانونώς διαμενόντων. Πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι τρία κράτη μέλη, συγκεκριμένα το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιρλανδία και η Δανία, δεν δεσμεύονται από τις διατάξεις του Τίτλου IV.

Το σχέδιο δράσης της Βιέννης (Δεκέμβριος 1998) σχετικά με τη δημιουργία κοινού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης,

περιλαμβάνει μέτρα τα οποία θα πρέπει να εγκριθούν εντός δύο ετών (υπολείπεται ένα έτος και ένας μήνας):

- αξιολόγηση των χωρών καταγωγής (τούτο πραγματοποιήθηκε εν μέρει με τις εργασίες της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου)· νομικό καθεστώς των νόμιμων μεταναστών (δεν έχει υπάρξει μέχρι στιγμής καμία πρόταση)· πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της επανεισδοχής και της επιστροφής (η ανά χείρας πρόταση κανονισμού που προέρχεται από τη Φινλανδία· τυποποιημένη ρήτρα επανεισδοχής που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο ΔΕΥ το Δεκέμβριο του 1999· ρήτρα επανεισδοχής στη συμφωνία εταιρικής σχέσης ΕΕ/ΑΚΕ· μελλοντικές συμφωνίες επανεισδοχής που μελετώνται με το Πακιστάν, τη Σρι Λάνκα, το Μαρόκο, τη Ρωσία)·

και μέτρα τα οποία θα πρέπει να ληφθούν εντός πενταετίας (υπολείπονται 4 έτη και 1 μήνας)·

- καθορισμός και εφαρμογή διαφόρων μέτρων τα οποία θα εντάσσονται στην ευρωπαϊκή στρατηγική για τη μετανάστευση:

- συντονισμός για τις ρήτρες επανεισδοχής σε ευρωπαϊκό επίπεδο (προαναφερθείσα τυποποιημένη ρήτρα επανεισδοχής, που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο ΔΕΥ το Δεκέμβριο του 1999)·

- προετοιμασία λεπτομερών εκθέσεων των διπλωματικών αποστολών σχετικά με την κατάσταση στις χώρες καταγωγής (δεν υπάρχουν πληροφορίες ως προς το θέμα αυτό)·

- θέσπιση προϋποθέσεων εισόδου και διαμονής, συμπεριλαμβανομένων των θεωρήσεων μακράς διάρκειας και των τίτλων διαμονής μακράς διάρκειας (δεν υπάρχουν μέχρι στιγμής προτάσεις, ενδέχεται να

ξεκινήσει κάποια δραστηριότητα στο πλαίσιο της γαλλικής προεδρίας).

- καθορισμός των δικαιωμάτων των νόμιμων μεταναστών που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών προκειμένου να ζουν σε άλλα κράτη μέλη (δεν υπάρχουν μέχρι στιγμής προτάσεις).

Εξάλλου, στα συμπεράσματα του Τάμπερε (Οκτώβριος 1999) επισημαίνεται η ανάγκη να υιοθετήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση μια σφαιρική προσέγγιση του φαινομένου της μετανάστευσης, στην οποία θα λαμβάνονται υπόψη τα πολιτικά ζητήματα, τα ανθρώπινα δικαιώματα και η ανάπτυξη των χωρών και περιοχών καταγωγής και διέλευσης (συμπέρασμα 11). Για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα σε όλα τα στάδια (ενημερωτικές εκστρατείες, πολιτική για τις θεωρήσεις και τα πλαστά έγγραφα, καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και των δικτύων παράνομης μετανάστευσης (συμπέρασμα 23). Παράλληλα, θα πρέπει να διασφαλίζονται τα δικαιώματα των θυμάτων εγκληματικών οργάνων.

Όσον αφορά τον έλεγχο των συνόρων, θα πρέπει να υπάρχει στενότερη συνεργασία και αμοιβαία βοήθεια μεταξύ των κρατών μελών (συμπέρασμα 24). Στο πλαίσιο της βοήθειας προς τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, δίδεται έμφαση στην προαγωγή του εθελοντικού επαναπατρισμού, στην καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και στο σεβασμό των υποχρεώσεων επανεισδοχής έναντι της Ένωσης και των κρατών μελών (συμπέρασμα 26). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε το Συμβούλιο να συνάψει συμφωνίες επανεισδοχής ή να συμπεριλάβει τυποποιημένες ρήτρες επανεισδοχής σε άλλες συμφωνίες, καθώς και να ασχοληθεί ενεργά με

το θέμα της εσωτερικής επανεισδοχής (συμπέρασμα 27). Ακριβώς αυτό το θέμα αποτελεί το αντικείμενο του εξεταζόμενου σχεδίου κανονισμού.

Ο πίνακας αποτελεσμάτων, τον οποίον κατάρτισε η Επιτροπή προκειμένου να τον υποβάλει στο Συμβούλιο ΔΕΥ της 27ης Μαρτίου 2000, αναφέρει την αξιολόγηση των χωρών και περιοχών καταγωγής και διέλευσης (τμήμα 2.1) υπό το πρίσμα της συνέχισης των εργασιών της ομάδας υψηλού επιπέδου (προθεσμία : Απρίλιος 2001), των μέτρων για την ενίσχυση της καταπολέμησης της εμπορίας και της εκμετάλλευσης ανθρώπων (στοιχειώδεις κανόνες για τα συστατικά στοιχεία των ποινικών παραβάσεων και τις κυρώσεις· εξάρθρωση των δικτύων, με τη βοήθεια της Eurapol· εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών για την ευθύνη των μεταφορέων, τμήμα 2.4) και βοήθεια προς τις τρίτες χώρες για να αντιμετωπίσουν τις υποχρεώσεις τους στον τομέα της επανεισδοχής. Ο πίνακας αποτελεσμάτων αναφέρεται στο μέτρο της σύναψης συμφωνιών επανεισδοχής ή της ενσωμάτωσης τυποποιημένων ρητρών επί τη βάση συστάσεων που διατύπωσε η Επιτροπή στις 14 Φεβρουαρίου 2000 σχετικά με τον καθορισμό της διαπραγματευτικής της εντολής έναντι 4 τρίτων χωρών (βλ. παρακάτω το τμήμα IV α) της ανά χείρας αιτιολογικής έκθεσης).

Ο πίνακας αποτελεσμάτων δεν θίγει το θέμα της εσωτερικής επανεισδοχής.

II. Η επανεισδοχή

Όσον αφορά το θέμα της επανεισδοχής, τα κράτη μέλη έχουν ήδη την εμπειρία των συμφωνιών που συνήφθησαν στο πλαίσιο της ΕΠΣ (Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία)^[1], της συνεργασίας Σένγκεν (όπου καταργείται η υποχρέωση θεώρησης και, σε αντικατάσταση, υπήρχε η δέσμευση της τρίτης χώρας για

επανεισδοχή των υπηκόων της, όπως στην περίπτωση της Πολωνίας, π.χ) και επιπλέον την ανάλογη εθνική εμπειρία. Στη συνέχεια, υπό το καθεστώς του Μάαστριχτ, ενέκριναν επίσης σειρά άτυπων πράξεων του πρώην τρίτου πυλώνα^[2] για την παράνομη μετανάστευση, την παράνομη εργασία, την απέλαση και τον εθελοντικό επαναπατρισμό, την επανεισδοχή, τα συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης για την παράνομη μετανάστευση.

Ο όρος "επανεισδοχή" εμπεριέχει μια ουσιαστική αμφισημία: μπορεί να χρησιμοποιείται τόσο για την απέλαση όσο και για τον εθελοντικό επαναπατρισμό, αλλά δίνει κυρίως έμφαση στη στάση των τρίτων χωρών οι οποίες καλούνται να πάρουν πίσω (να δεχθούν εκ νέου) τους υπηκόους τους. Έτσι η Ένωση φαίνεται να αποδεδμεύεται από ένα μέρος του βάρους των ευθυνών που φέρει ως σύνολο "πλούσιων" χωρών υποδοχής.

Δεν πρέπει να λησμονούμε ότι μόνον ένα μικρό μέρος των παγκόσμιων μεταναστευτικών ρευμάτων αφορά τις χώρες μέλη της ΕΕ. Επικρατεί η άποψη, η οποία τυγχάνει ολοένα και μεγαλύτερης αποδοχής από τις πολιτικές δυνάμεις, ότι η θετική συνεισφορά της μετανάστευσης πρέπει να αξιολογηθεί αντικειμενικά, και σε μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα προοπτική, σε συνδυασμό, μεταξύ άλλων, με τη δημογραφική κατάσταση στην Ευρώπη, την αγορά εργασίας της, την κοινωνική της οργάνωση: στους τομείς της βιομηχανίας, της γεωργίας, των κτηρίων, της οικιακής εργασίας, της υγειονομικής περίθαλψης, του εμπορίου, οι νόμιμοι και παράνομοι μετανάστες καλύπτουν κατά κύριο λόγο θέσεις εργασίας τις οποίες έχουν εγκαταλείψει ή αποποιηθεί οι Ευρωπαίοι, ή θέσεις υψηλού κινδύνου, συμβάλλοντας, έτσι, σημαντικά στην οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης.

Επιπλέον, στο θέμα της επανεισδοχής παίζει ρόλο μια ολόκληρη σειρά παραγόντων που αφορούν το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την πολιτική συνεργασίας και ανάπτυξης, στοιχεία που συνδέονται με την οικονομική και κοινωνική κατάσταση στις χώρες υποδοχής, θέματα δημόσιας τάξης, τις πολιτικές χορήγησης θεωρήσεων ως μέσο διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, την καταπολέμηση ορισμένων σοβαρών μορφών εγκληματικότητας, όπως το εμπόριο ανθρώπων, τα κυκλώματα μεταφοράς λαθρομεταναστών κλπ...

Πρόκειται για ένα λεπτό θέμα, για το οποίο απαιτείται διαπυλωνική προσέγγιση (η μετανάστευση εμπίπτει στον πρώτο πυλώνα, ενώ η δικαστική και αστυνομική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, οι οποίες είναι επίσης απαραίτητες για την εφαρμογή μιας σύντονης πολιτικής, υπάγονται στον τρίτο πυλώνα).

Επιπλέον, σύμφωνα με ορισμένες απόψεις, οι συμφωνίες επανεισδοχής, μολονότι αφορούν τη μετανάστευση, δεν είναι θέμα αποκλειστικά κοινοτικής αρμοδιότητας.

III. Το περιεχόμενο της φινλανδικής πρωτοβουλίας

Στο σχέδιο κανονισμού που πρότεινε η απελθούσα φινλανδική προεδρία δεν επισυνάπτεται αιτιολογική έκθεση.

Η πρωτοβουλία ούτε διαθέτει πραγματικά στρατηγικό όραμα ούτε τηρεί πλήρως το συντονισμένο, σύνθετο και πολυτομεακό χρονοδιάγραμμα που προτάθηκε στο σχέδιο δράσης της Βιέννης, στα συμπεράσματα του Τάμπερε ή στον πίνακα αποτελεσμάτων.

Το μόνο που μπορούμε να παρατηρήσουμε είναι ότι το σχέδιο κανονισμού επιχειρεί την καθιέρωση ενός συστήματος "Δουβλίνου"^[3] για τους παράνομους μετανάστες, κατ' αναλογία

με το σύστημα που δημιουργήθηκε με τη Σύμβαση του 1990 για τους αιτούντες άσυλο. Στο πλαίσιο αυτό, η αιτιολογική σκέψη 3 χαρακτηρίζει το σχέδιο κανονισμού ως ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν: κατ' αυτόν τον τρόπο αποκλείεται διττώς η συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας.

Είναι στενή η θεώρηση που προκύπτει από το κείμενο: η προτεραιότητα είναι να αποστέλλονται στις χώρες καταγωγής τους ή προς άλλη τρίτη χώρα υπήκοοι τρίτων χωρών που ευρίσκονται παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους (βλ. αιτιολογική σκέψη 5) βάσει ενός συστήματος υποχρεωτικής επανεισδοχής μεταξύ των κρατών μελών, πριν από την αναχώρηση του ενδιαφερόμενου προσώπου (βλ. άρθρο 1, στοιχεία 1 – 2)· σε περίπτωση συμφωνιών επανεισδοχής που έχουν θεσπισθεί από την Κοινότητα, ο κανονισμός στοχεύει στον καθορισμό του κράτους μέλους το οποίο υποχρεούται να δεχθεί εκ νέου υπηκόους τρίτων χωρών προκειμένου να εφαρμοσθεί η συμφωνία (βλ. αιτιολογική σκέψη 6 και άρθρο 1, παρ. 3).

Το σχέδιο κανονισμού δεν παρεμβάλλει εμπόδια στη δυνατότητα κράτους μέλους να αποστείλει στη χώρα καταγωγής του ή σε τρίτη χώρα αλλοδαπό (υπήκοο τρίτων χωρών) ο οποίος δεν πληροί (πλέον) τους ισχύοντες όρους εισόδου ή διαμονής στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους (άρθρο 1, παρ. 5). Η διάταξη αυτή φαίνεται να νομιμοποιεί αυστηρότερες αποφάσεις οι οποίες θα μπορούσαν να ληφθούν από τα κράτη μέλη εκτός του πλαισίου του παρόντος κανονισμού.

Μπορούν να αναφερθούν και άλλα αμφιλεγόμενα σημεία:

- η απόρριψη οιασδήποτε αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, ιδιαίτερα όσον αφορά

την παράνομη διέλευση των συνόρων και την ευθύνη των εξωτερικών συνόρων (άρθρα 8 και 9): αν αυτού του είδους η φιλοσοφία μπορούσε να θεωρηθεί δικαιολογημένη στο πλαίσιο της διακυβερνητικής συνεργασίας του Σένγκεν, δεν είναι πλέον πρόσφορη για την Κοινότητα, όπου θα έπρεπε να συνιστάται σχετική ευελιξία για την προσαρμογή των κοινοτικών μέτρων στην κατάσταση των διαφόρων περιφερειών.

- το γεγονός ότι δεν γίνεται διάκριση μεταξύ υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος δεν πληροί καθόλου και υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος δεν πληροί πλέον τους όρους εισόδου ή διαμονής σε κράτος μέλος: δεν λαμβάνεται υπόψη η προσωπική κατάσταση ατόμων τα οποία ενδέχεται να έχουν διέλθει μια σχετικά μεγάλη χρονική περίοδο σε κράτος μέλος πριν καταστούν "παράνομοι".

- ο αποκλεισμός των τίτλων διαμονής των αιτούντων άσυλο από τους τίτλους τους οποίους προβλέπει ο κανονισμός, είναι άραγε μια άλλη δυνατότητα για την υπονόμηση της προστασίας τους; (το γεγονός ότι δεν προτείνεται νομοθεσία για τα άτομα αυτά αφήνει ανοικτό το ενδεχόμενο απελάσεων αδιακρίτως 🙄) ή μήπως είναι ένας τρόπος για να καθοριστεί με σαφήνεια – επιτέλους – μια διάκριση μεταξύ των χωριστών πεδίων της μετανάστευσης και του ασύλου; και τι ισχύει σχετικά με προσωρινούς τίτλους οι οποίοι χορηγούνται χάριν επικουρικής προστασίας;

- η αποδοχή της απόδειξης εισόδου στην επικράτεια κράτους μέλους βάσει τεκμαρτών στοιχείων μεταξύ άλλων!

- η αποδοχή της αίτησης για επανεισδοχή σε άλλο κράτος μέλος εντός εξαμήνου από τη στιγμή που οι αρμόδιες αρχές του αιτούντος κράτους μέλους διαπιστώνουν ότι υπήκοος τρίτης χώρας ενδεχομένως βρίσκεται (και όχι "βρίσκεται") παράνομα στη χώρα!

· ο καθορισμός των δεδομένων που απαιτούνται για τον εντοπισμό των ατόμων που προορίζονται για επανεισδοχή: ο δρόμος είναι ανοικτός για οιαδήποτε κατάχρηση (βλ. άρθρο 15 στοιχείο γ).

Ουσιαστικά, το βασικό πρόβλημα είναι η έλλειψη μιας ευρωπαϊκής στρατηγικής για τη νόμιμη μετανάστευση, κυρίως γι' αυτήν που έχει στόχο την εξεύρεση εργασίας. Αντί να ξεκινήσουν την προετοιμασία ενός νομοθετικού μέσου (οδηγίας) που θα θέτει τις βάσεις και τις αρχές (ποσοστώσεις, ποσοστά, ηλικία, προσόντα, περίοδοι αναμονής, οικογενειακή επανένωση και οτιδήποτε άλλο κριθεί σκόπιμο ...) για την οδό της νόμιμης μετανάστευσης, το Συμβούλιο (και όπως φαίνεται και η Επιτροπή) δρομολογούν εργασίες, ή μάλλον συνεχίζουν να σκέπτονται και να εργάζονται σύμφωνα με τον τρόπο της διακυβερνητικής συνεργασίας, για θέματα καταστολής και αστυνόμευσης. Ενώ δεν έχει προσδιοριστεί σε κοινοτικό επίπεδο τι σημαίνει νόμιμη μετανάστευση, με αποτέλεσμα να υπόκειται σε 15 διαφορετικές νομοθεσίες και πρακτικές, περιοριζόμαστε στη ρύθμιση όσων πρέπει να γίνουν έναντι των παράνομων μεταναστών. Επιπλέον, δεν πρέπει να περιοριζόμαστε σε δράσεις που αφορούν τη διοικητική και αστυνομική συνεργασία, αλλά θα πρέπει να ασχοληθούμε με την ενοποίηση της ποινικής νομοθεσίας, η οποία θα πρέπει να προβλέπεται για ορισμένα σοβαρά εγκλήματα βάσει του τίτλου VI της ΣΕΕ, υπέρ της οποίας τάχθηκε και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (βλ. συμπέρασμα 23 για την εμπορία ανθρώπων και την οικονομική εκμετάλλευση των μεταναστών, το οποίο υιοθετείται στον πίνακα αποτελεσμάτων, τμήμα 2.4).

Διαφορετικά, οφείλουμε να το επισημάνουμε, όπως και στην περίπτωση του σχεδίου οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση, ασχολούμαστε με έναν συγκεκριμένο τομέα της πολιτικής για την μετανάστευση χωρίς να υπάρχει κανένα

κοινοτικό πλαίσιο αναφοράς, με αποτέλεσμα να περιπλέκεται η κατάσταση.

Ένα άλλο σοβαρότατο πρόβλημα είναι η έλλειψη αξιόπιστων, ολοκληρωμένων και συγκρίσιμων δεδομένων σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση (συμπεριλαμβανομένης της οικογενειακής επανένωσης), την παράνομη μετανάστευση, την προπομπή ως τα σύνορα, τον επαναπατρισμό κλπ.

Από άτυπες πρόσφατες συζητήσεις με την πορτογαλική προεδρία και τη γραμματεία του Συμβουλίου, φαίνεται ότι το σχέδιο κανονισμού που πρότεινε η Φινλανδία στο Συμβούλιο δεν αποτελεί πια θέμα προτεραιότητας.

Δεν επιδιώκεται πλέον η συναίνεση στο πλαίσιο της πορτογαλικής προεδρίας.

IV. Άλλες εργασίες εν εξελίξει

α) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο, μετά από έγκριση στις 14 Φεβρουαρίου 2000, προτάσεις συστάσεων (άρθρο 300 ΣΕΚ) προκειμένου να καθοριστεί η εντολή για τη διαπραγμάτευση συμφωνιών επανεισδοχής με ορισμένες μεγάλου ειδικού βάρους χώρες καταγωγής (συγκεκριμένα το Πακιστάν, τη Σρι Λάνκα και το Μαρόκο) τις οποίες έχει ήδη εξετάσει η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για το άσυλο και τη μετανάστευση και, αφετέρου, με τη Ρωσία (στο πλαίσιο της κοινής ευρωπαϊκής στρατηγικής για τη χώρα αυτή).

Στις συμφωνίες αυτές **αναμένεται ότι θα περιλαμβάνονται διατάξεις για τη ρύθμιση των αμοιβαίων υποχρεώσεων μεταξύ των κρατών μελών**· στην περίπτωση αυτή, η φινλανδική πρωτοβουλία θα υπερκεραστεί.

Εντούτοις είναι πιθανόν οι διατάξεις για τις αμοιβαίες υποχρεώσεις να μην είναι απολύτως ταυτόσημες στις διάφορες

συμφωνίες: τούτο θα δημιουργούσε αποκλίσεις και ενδεχομένως διακρίσεις για τους υπηκόους τρίτων χωρών και θα κατεδείκνυε, για μια ακόμη φορά, την ασυνέπεια της ευρωπαϊκής προσέγγισης στο θέμα της μετανάστευσης.

Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενδιαφέρεται να συμμετάσχει στο άμεσο μέλλον στον καθορισμό της διαπραγματευτικής εντολής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την προετοιμασία συμφωνιών επανεισδοχής με τις επιλεγείσες χώρες και ζητεί από το Συμβούλιο να δεσμευθεί ότι θα ζητήσει τη γνώμη του Κοινοβουλίου.

β) Στις 4 Φεβρουαρίου 2000 συνήφθη συμφωνία εταιρικής σχέσης εικοσαετούς ισχύος για την ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και των χωρών ΑΚΕ.

Η συμφωνία θα αντικαταστήσει τη Σύμβαση Λομέ.

Η συμφωνία περιλαμβάνει ρήτρα επανεισδοχής για τους παράνομους μετανάστες. Το κείμενο αποτελεί τον καρπό δυσχερούς συμβιβασμού μεταξύ της τυποποιημένης ρήτρας επανεισδοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (που συμφωνήθηκε από το Συμβούλιο ΔΕΥ στις 2 και 3 Δεκεμβρίου 1999) και του διακανονισμού για την επανεισδοχή παράνομων μεταναστών από τρίτες χώρες και απάτριδων παράνομων μεταναστών. Ενδέχεται να υπάρξουν διαπραγματεύσεις για διμερείς συμφωνίες μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μεμονωμένων χωρών ΑΚΕ προκειμένου να επιλυθούν οιαδήποτε ειδικά θέματα εμπίπτουν στον συγκεκριμένο τομέα.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναμένεται ότι θα παρέμβει σε μεταγενέστερο στάδιο στο πλαίσιο της "διαδικασίας σύμφωνης γνώμης". Η Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών

Υποθέσεων ενδέχεται απλώς να κληθεί να γνωμοδοτήσει στο πλαίσιο αυτό. Αρμόδια για την εξέταση επί της ουσίας επιτροπή θα είναι κατά πάσα βεβαιότητα η Επιτροπή Ανάπτυξης και Συνεργασίας.

Θα πρέπει να αποφευχθεί, στο μέτρο του δυνατού, η ενσωμάτωση αντιφατικών ρητρών ή ρητρών που εισάγουν διακρίσεις ανάλογα με τη χώρα για την οποία πρόκειται. Τα εθνικά συμφέροντα δεν θα πρέπει να τεθούν υπεράνω της κοινοτικής προσέγγισης. Θα πρέπει να αποφευχθεί οιοσδήποτε αυτοματισμός μεταξύ της αναπτυξιακής συνεργασίας και της αποδοχής της ρήτρας επανεισδοχής.

Επίσης θα πρέπει πάση θυσία να αποφευχθεί η σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με χώρες όπου υπάρχει πολιτική αστάθεια ή, ακόμη χειρότερα, που δεν διαθέτουν νόμιμη και αντιπροσωπευτική κυβέρνηση και όπου σημειώνονται σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Βεβαίως, σε όλες τις περιπτώσεις θα πρέπει να τηρηθεί πιστά η Σύμβαση της Γενεύης και η αρχή της μη αποπομπής των αιτούντων άσυλο.

V. Συμπεράσματα

Η εισηγήτρια προτείνει στην επιτροπή να απορρίψει το σχέδιο κανονισμού, να παρακολουθήσει τον καθορισμό της εντολής της Επιτροπής για τις διαπραγματεύσεις των μελλοντικών συμφωνιών επανεισδοχής και να διατηρήσει στενές επαφές με την πορτογαλική προεδρία προκειμένου να διερευνήσει εάν υπάρχει περιθώριο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να επηρεάσει το περιεχόμενο των συστάσεων για τις μελλοντικές συμφωνίες επανεισδοχής.

17 Απριλίου 2000

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΝΟΜΙΚΩΝ
ΘΕΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

Πρωτοβουλία της Δημοκρατίας της Φινλανδίας
με σκοπό την έκδοση κανονισμού του
Συμβουλίου ο οποίος καθορίζει τις
υποχρεώσεις μεταξύ των κρατών μελών για την
επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών

12488/1999 – 12488/1999/CORI-C5-0319/1999 –
1999/0823 – 1999/0823((CNS))

Συντάκτρια γνωμοδότησης: η κ. Mercedes
Echerer

Mercedes Echerer

Κατά τις συνεδριάσεις της στις 28 Μαρτίου
2000 και 17 Απριλίου 2000, η επιτροπή εξέτασε
το σχέδιο γνωμοδότησης.

Κατά την τελευταία ως άνω συνεδρίαση, η
επιτροπή ενέκρινε τα ακόλουθα συμπεράσματα
με 15 ψήφους υπέρ, 2 ψήφους κατά και 1 αποχή.

Ήσαν παρόντες κατά την ψηφοφορία οι
βουλευτές: Ana Palacio Vallelersundi, πρόεδρος·
Ward Beysen, αντιπρόεδρος· Raina A. Mercedes
Echerer, συντάκτρια γνωμοδότησης· Charlotte
Cederschiöld, Willy C.E.H. De Clercq, Francesco
Fiori, (αναπλ. Antonio Tajani σύμφωνα με το
άρθρο 153, παράγραφος 2, του Κανονισμού),
Marie-Françoise Garaud, Malcolm Harbour, Heidi
Anneli Hautala, Λόρδος Inglewood, Kurt Lechner,
Klaus-Heiner Lehne, Donald Neil MacCormick,
Véronique Mathieu, Manuel Medina Ortega, Bill
Miller, Francesco Enrico Speroni και Diana
Paulette Wallis

Σύντομη αιτιολόγηση

Στόχος της φινλανδικής πρωτοβουλίας είναι ο
καθορισμός των διατάξεων που διέπουν
την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών οι
οποίοι δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τις
ισχύουσες προϋποθέσεις εισόδου ή διαμονής
στο έδαφος ενός κράτους μέλους (άρθρο 1,
παράγραφος 2): με ένα εσωτερικό σύστημα

"χαρακωμάτων", το οποίο ονομάζεται διακριτικά "μηχανισμός επανεισδοχής", θα συνδέονται κατά κάποιο τρόπο υπογείως οι χώρες της Ευρώπης μεταξύ τους.

Θα πρέπει, στο σημείο αυτό, να διατυπωθούν ορισμένα σχόλια νομικής φύσεως.

Κατ' αρχήν, ο όρος "επανεισδοχή" δεν καθορίζεται σε κανένα σημείο της πρωτοβουλίας και, κατά συνέπεια, η σημασία του πρέπει εν μέρει να καταστεί αντιληπτή από τα συμφραζόμενα και εν μέρει να σκιαγραφηθεί με τη φαντασία των αναγνωστών.

Η φινλανδική πρωτοβουλία πρέπει κυρίως να εξετασθεί στο ακόλουθο πλαίσιο: σε μια Ευρωπαϊκή Ένωση η οποία, δικαιολογημένα, έχει ολοένα και περισσότερο καταργήσει και υποβαθμίσει τα σύνορα μεταξύ των κρατών μελών, και ιδίως μεταξύ των κρατών μελών της συμφωνίας Σένγκεν, μπορούν εκ των πραγμάτων να κινούνται με σχετική ελευθερία όχι μόνον τα άτομα που δικαιούνται να το πράττουν, αλλά και τα άτομα τα οποία από διοικητική άποψη δεν δικαιούνται να το πράττουν (δηλαδή, κατά κύριο λόγο, άτομα τα οποία, λόγω της δυσχερούς οικονομικής τους κατάστασης, έχουν αποφασίσει να εισέλθουν στην ΕΕ).

Ορισμένα κράτη (ή ακριβέστερα: ορισμένες κυβερνήσεις) έχουν, κατά τα φαινόμενα, την τάση να απελαύνουν εκ νέου ορισμένους υπηκόους τρίτων χωρών από την επικράτειά τους σε άλλα κράτη μέλη και, συνεπώς, να μεταθέτουν την ευθύνη για τους εν λόγω υπηκόους τρίτων χωρών στα άλλα αυτά κράτη μέλη.

Η διαδικασία στην οποία βασίζονται οι ενέργειες αυτές είναι αμφισβητήσιμη.

Συγκεκριμένα, η φιλανδική πρωτοβουλία στοχεύει στην εφαρμογή αυτής της παράλογης διαδικασίας καθορίζοντας, κατ' αρχήν, σειρά προτεραιότητας για τα κριτήρια επανεισδοχής και εν συνεχεία καταρτίζοντας ορισμένα μέτρα εφαρμογής.

α) Η σειρά προτεραιότητας των κριτηρίων

Το κράτος μέλος που έχει υποχρέωση επανεισδοχής ενός υπηκόου τρίτης χώρας προσδιορίζεται ως εξής: καταρχήν έχει υποχρέωση επανεισδοχής του εν λόγω ατόμου το κράτος μέλος που έχει εκδώσει έγκυρη άδεια παραμονής, εν συνεχεία το κράτος μέλος που έχει εκδώσει έγκυρη θεώρηση, κατόπιν το κράτος μέλος που έχει εκδώσει άδεια παραμονής ή θεώρηση που έχει λήξει, εν συνεχεία το κράτος μέλος στο οποίο το εν λόγω άτομο έχει διαμείνει παρανόμως επί τουλάχιστον έξι μήνες, κατόπιν το κράτος μέλος μέσω του οποίου ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει εισέλθει παρανόμως και τέλος το κράτος μέλος το οποίο έχει κινήσει τη διαδικασία επιστροφής του υπηκόου τρίτης χώρας σε μία χώρα στην οποία ο εν λόγω υπήκοος δικαιούται να εισέλθει νομίμως (άρθρα 4 έως 10).

Είναι εύκολο να διαπιστωθεί ότι η βασική προβληματική θα εστιαστεί στον τομέα των ατόμων που έχουν εισέλθει παρανόμως σε κράτος μέλος και των ατόμων εκείνων που έχουν διαμείνει τουλάχιστον επί έξι μήνες παρανόμως σε ένα κράτος μέλος.

Στο χώρο που διέπει η συμφωνία του Σένγκεν δεν διαδραματίζουν κανένα ρόλο ως σημείο αναφοράς οι ενιαίου τύπου ισχύουσες θεωρήσεις^[4] και άδειες διαμονής^[5], που έχουν εκδοθεί από κράτος μέλος της συμφωνίας Σένγκεν, δεδομένου ότι σύμφωνα με τη **σύμβαση για την εφαρμογή της συμφωνίας του Σένγκεν** (άρθρα 9 – 24) κάθε κράτος μέλος της συμφωνίας

Σένγκεν αναγνωρίζει τις θεωρήσεις και τις άδειες διαμονής που έχουν εκδοθεί σε ένα άλλο κράτος μέλος της συμφωνίας Σένγκεν.

Σε περίπτωση θεώρησης ή άδειας διαμονής που έχει λήξει προβλέπεται, ωστόσο, σύμφωνα με τη σύμβαση για την εφαρμογή της συμφωνίας του Σένγκεν, η μετακίνηση του υπηκόου τρίτης χώρας σε ένα τρίτο κράτος ή η επανεισδοχή του από ένα άλλο κράτος μέλος της συμφωνίας Σένγκεν. Στην περίπτωση αυτή δεν είναι, ωστόσο, εύκολο να προσδιορισθεί το κράτος μέλος της συμφωνίας Σένγκεν που θα αναλάμβανε, ενδεχομένως, την υποχρέωση επανεισδοχής του εν λόγω υπηκόου.

Τούτο όμως δεν ισχύει στην περίπτωση των ατόμων που εισέρχονται παρανόμως σε ένα κράτος μέλος και των υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν διαμείνει παρανόμως τουλάχιστον επί έξι μήνες τουλάχιστον σε ένα κράτος μέλος. Στο σημείο αυτό θα ήταν ιδιαίτερα δύσκολο να συγκεντρωθούν αποδείξεις. Τούτο θα ήταν μόνο δυνατόν να αποδειχθεί με τη χρησιμοποίηση των οποιωνδήποτε διαθέσιμων στοιχείων για δακτυλικά αποτυπώματα από την Τράπεζα Δεδομένων **Eurodac** – αλλά η συντάκτρια της παρούσας γνωμοδότησης είναι, αφενός, ιδιαίτερα επιφυλακτική όσον αφορά το σύστημα Eurodac^[6] και αφετέρου, ιδίως στην περίπτωση ατόμων που εισέρχονται παρανόμως σε μία χώρα, δεν υπάρχουν συνήθως στοιχεία σχετικά με τα δακτυλικά τους αποτυπώματα.

Περαιτέρω περίπλοκα προβλήματα είναι δυνατόν να ανακύψουν όσον αφορά τη **Σύμβαση του Δουβλίνου**. Η σύμβαση αυτή προβλέπει ορισμένους κανόνες σχετικά με την "ανάληψη", την "εκ νέου ανάληψη" και τη "μεταγωγή" αιτούντων άσυλο, που είναι παρεμφερείς με τα μέτρα που προτείνονται στη φινλανδική πρωτοβουλία, χωρίς, ωστόσο να είναι ταυτόσημοι^[7]. Δεδομένου ότι σύμφωνα με την ισχύουσα νομική κατάσταση σε εθνικό

επίπεδο, είναι, ωστόσο, δυνατό να υπάρχουν αιτούντες άσυλο οι οποίοι διαμένουν νομίμως ή παρανόμως στο εν λόγω κράτος μέλος^[8], οι παράνομοι αιτούντες άσυλο θα υπόκειντο ταυτοχρόνως στις διατάξεις της Σύμβασης του Δουβλίνου και της φινλανδικής πρωτοβουλίας, μολονότι οι κανόνες και οι νομικές συνέπειες που προβλέπουν δεν είναι ταυτόσημοι!

Κατά τη συντονισμένη εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου και της φινλανδικής πρωτοβουλίας υπάρχουν ορισμένοι τομείς που δεν ρυθμίζονται επαρκώς. Ωστόσο, δεν έχει επιχειρηθεί μια πιο εμπεριστατωμένη προσέγγιση όσον αφορά την τακτική που ακολουθεί η πρωτοβουλία στα ζητήματα χορήγησης ασύλου.

β) Οι διαδικασίες για τον καθορισμό της σειράς προτεραιότητας και την εφαρμογή του συστήματος επανεισδοχής

βα) Προκειμένου να διαπιστωθεί η παράνομη είσοδος και η παράνομη διαμονή σε ένα κράτος μέλος μπορούν να χρησιμοποιηθούν σφραγίδες εισόδου και εξόδου, τα εισιτήρια και οι κάρτες επιβίβασης/αποβίβασης καθώς και ενδείξεις – που είναι αμφισβητούμενης ισχύος σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου – (άρθρο 11). Η έννοια "ενδείξεις", δεδομένου ότι δεν προσδιορίζεται σαφέστερα, θα μπορούσε να οδηγήσει σε αυθαίρετες ενέργειες. Εντούτοις, όλα αυτά τα βοηθητικά μέσα ενδέχεται να μην επιλύουν το πρόβλημα όπως έχει αποδειχθεί με την παρεμφερή περίπτωση της εφαρμογής της Σύμβασης του Δουβλίνου.

Είναι επίσης αξιοσημείωτη η σκοπίμως ασαφής παραπομπή σε "άλλα στοιχεία απαραίτητα.... σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό, όπως δακτυλικά αποτυπώματα και φωτογραφίες" (άρθρο 15, παράγραφος 1γ).

ββ) Η προτεινόμενη λύση στο πρόβλημα των δαπανών είναι επίσης αξιοπαρατήρητη λόγω της σχετικής της ασάφειας. Οι δαπάνες μεταφοράς επιβαρύνουν κατά γενικό κανόνα το κράτος μέλος το οποίο αιτείται την επανεισδοχή (άρθρο 14, παράγραφος 1). Κάθε κράτος μέλος επιβαρύνεται με τις δαπάνες για τη συνδρομή που παρέχουν οι αρχές τους (άρθρο 14, παράγραφος 2).

Εξάλλου, καθορίζονται "εκτελεστικά μέτρα" για τις ρυθμίσεις περί δαπανών στο πλαίσιο της διαδικασίας της διαχειριστικής επιτροπής με ειδική πλειοψηφία (άρθρο 16ε), άρθρο 4 της απόφασης 1999/468/ΕΚ περί "επιτροπολογίας".

Αξιολόγηση της πρωτοβουλίας

Πρέπει να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι η πρωτοβουλία χαρακτηρίζεται από προχειρότητα. Δεν περιλαμβάνει κανενός είδους αιτιολόγηση, δεν έχουν γίνει σχετικές προετοιμασίες του θέματος στο πλαίσιο δημόσιων συζητήσεων και δεν έχει ζητηθεί η γνώμη ΜΚΟ, όπως με την Ευρωπαϊκή Οργάνωση Διαβούλευσης για Θέματα Προσφύγων (ECRE), τη Διεθνή Αμνηστία ή την Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες (UNHCR).

Αφενός υπάρχουν σοβαρές επιφυλάξεις ως προς την αρχή της μετακίνησης ατόμων μεταξύ των κρατών μελών και αφετέρου οι προτεινόμενες διατάξεις φέρουν στην επιφάνεια προβλήματα εφαρμογής που είναι ήδη επί του παρόντος προβλέψιμα και ιδίως στα σημαντικότερα σημεία.

Από μία άποψη, η πρωτοβουλία ακολουθεί αντίστροφη προς την αναμενόμενη τακτική: αποτελεί έμμεσο μηχανισμό πιέσεων έναντι ορισμένων κρατών μελών να περιχαράκωσουν τα εξωτερικά τους σύνορα. Ωστόσο, θα ήταν σωστό *πρώτα* να ελέγχονται επαρκώς τα εξωτερικά σύνορα και *κατόπιν* να εξετάζεται το

ενδεχόμενο μεταφοράς ατόμων μεταξύ κρατών μελών. Η φινλανδική πρωτοβουλία δεν αναφέρεται καθόλου στην καταπολέμηση των αιτίων του προβλήματος των προσφύγων και της παράνομης μετανάστευσης. Εάν δεν αξιοποιηθούν επαρκώς οι δυνατότητες αυτές, θα πρέπει να εκτιμηθεί με περισσότερες επιφυλάξεις η πρωτοβουλία αυτή.

Από την πρωτοβουλία απουσιάζουν παντελώς διαδικαστικές εγγυήσεις για τα άτομα που αφορά το καθεστώς επανεισδοχής. Ωστόσο, ένας κανονισμός ο οποίος αφορά πιθανές σοβαρότατες παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων και μάλιστα όσον αφορά την ελεύθερη διακίνηση και την ελευθερία αυτή καθεαυτή, δεν είναι δυνατόν να μην αναφέρεται κατά κανένα τρόπο στα ένδικα μέσα ή στην *προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων* των θιγομένων ατόμων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ήδη διατυπώσει τέτοιου είδους απαιτήσεις για διαδικαστικές διασφαλίσεις και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο ψήφισμά του της 11.3.1997 σχετικά με το μέλλον της Συμφωνίας Σένγκεν^[9], στο ψήφισμά του της 13.4.1999 σχετικά με το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης^[10] και στο ψήφισμα της 16.3.2000 σχετικά με το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εξακολουθεί, επίσης, να μην είναι σαφής η σχέση μεταξύ των βασικών αρχών επανεισδοχής μεταξύ των κρατών μελών και των αντίστοιχων αρχών επανεισδοχής σε τρίτες χώρες. Θα ήταν δύσκολο να δικαιολογηθεί ο καθορισμός διαφορετικών κριτηρίων στο σημείο αυτό. Ωστόσο, η δυνατότητα αυτή καθίσταται σαφής δεδομένου ότι η Επιτροπή (και όχι η φινλανδική προεδρία) διαπραγματεύεται συμφωνίες επανεισδοχής με το Πακιστάν, το Σρι-Λάνκα, τη Ρωσία και το Μαρόκο. Η Επιτροπή βασίζεται, στο πλαίσιο αυτό, σε υψηλότερα κριτήρια.

Επίσης, βάσει του Πρωτοκόλλου για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας καθώς και του Πρωτοκόλλου για τη θέση της Δανίας είναι μάλλον απίθανο να ισχύσει η πρωτοβουλία σε όλη την επικράτεια της ΕΕ. Η επιτροπή εξέφρασε τα υπέρ και κατά της πρωτοβουλίας αυτής επιχειρήματα. Η πλειοψηφία των μελών υιοθέτησε τελικά την άποψη ότι θα πρέπει να ζητηθεί από τη Δημοκρατία της Φινλανδίας να αποσύρει την πρότασή της. Με αυτό τον τρόπο, θα δοθεί στους εμπνευστές της πρωτοβουλίας η δυνατότητα να επανεξετάσουν την πρωτοβουλία τόσο από άποψη περιεχομένου όσο και από τεχνική άποψη.

ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΕΣ

Η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς καλεί την αρμόδια επί της ουσίας Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων να ενσωματώσει στην έκθεσή της τις ακόλουθες πρωτοβουλίες:

Φινλανδική πρωτοβουλία ^[11]	Τροπολογίες του Κοινοβουλίου
--	------------------------------

(Τροπολογία 1)

[Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,]

2. καλεί τη Δημοκρατία της Φινλανδίας να αποσύρει την πρωτοβουλία της·

Αιτιολόγηση:

Η επιτροπή εξέφρασε τα υπέρ και κατά της πρωτοβουλίας αυτής επιχειρήματα. Η πλειοψηφία των μελών υιοθέτησε τελικά την άποψη ότι θα πρέπει να ζητηθεί από τη Δημοκρατία της Φινλανδίας να αποσύρει την πρότασή της. Με αυτό τον τρόπο, θα δοθεί στους εμπνευστές της πρωτοβουλίας η δυνατότητα να επανεξετάσουν την

πρωτοβουλία τόσο από άποψη περιεχομένου όσο και από τεχνική άποψη.

[1] Σύσταση της 30ής Νοεμβρίου 1992 σχετικά με τις πρακτικές των κρατών μελών στον τομέα της απομάκρυνσης, σύσταση της 30ής Νοεμβρίου 1992 σχετικά με τη διέλευση με σκοπό την απομάκρυνση.

[2] Σύσταση του Συμβουλίου της 30ής Νοεμβρίου 1994 σχετικά με διμερή συμφωνία τύπου επανεισδοχής μεταξύ κράτους μέλους και τρίτης χώρας, σύσταση του Συμβουλίου της 24ης Ιουλίου 1995 σχετικά με τις κατευθυντήριες αρχές που θα πρέπει να τηρούνται κατά την κατάρτιση πρωτοκόλλων για την εφαρμογή συμφωνιών επανεισδοχής, σύσταση του Συμβουλίου της 30ής Νοεμβρίου 1994 σχετικά με την έγκριση μοντέλου ταξιδιωτικών εγγράφων για την απομάκρυνση υπηκόων τρίτων χωρών, σύσταση της 22ας Δεκεμβρίου 1995 σχετικά με τη συνεννόηση και τη συνεργασία κατά την εκτέλεση των μέτρων απομάκρυνσης.

[3] Τα άρθρα 4, 5 και 6 αναφέρουν, προκειμένου να καθοριστεί ποιο είναι το κράτος μέλος το οποίο υποχρεούται στην επανεισδοχή υπηκόου τρίτης χώρας, την έγκυρη άδεια διαμονής, την έγκυρη θεώρηση καθώς και το θέμα της επίλυσης των περιπτώσεων στις οποίες υπάρχουν πλείονες του ενός τίτλοι διαμονής, ή περισσότερες της μιας έγκυρες θεωρήσεις, που έχουν εκδοθεί από διαφορετικά κράτη μέλη, τις οποίες διαθέτουν τα άτομα.

[4] Βλ. κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1683/95.

[5] Βλ. Κοινή δράση όσον αφορά άδειες διαμονής ενιαίου τύπου (ΕΕ L 7 της 10.1.1997, σελ. 1).

[6] Βλ. έγγραφο COM(1999)0260 τελ.

[7] Άρθρα 10 και 11 της Σύμβασης του Δουβλίνου·
άρθρο 7 της απόφασης 1/97 για την εφαρμογή
της Σύμβασης του Δουβλίνου.

[8] Πρβλ. Παράγραφος 19, εδάφιο 1 και 2 του
αυστριακού νόμου περί ασύλου.

[9] ΕΕ C 115 της 14.34.1997, σελ. 17 και 30.

[10] ΕΕ C 219 της 30.6.1999, σελ. 23 και 73.

[11] ΕΕ C 353