

CONV 386/02

WG X 11

## ΣΗΜΕΙΩΜΑ

---

της :	Γραμματείας
προς :	την Ομάδα εργασίας X Ομάδα «Ελευθερία, Ασφάλεια και Δικαιοσύνη»
Θέμα :	Συγκεφαλαιωτικό σημείωμα της συνεδρίασης της 29ης και 30ής Οκτωβρίου 2002

---

Η τέταρτη συνεδρίαση της ομάδας πραγματοποιήθηκε στις 29 και 30 Οκτωβρίου (απόγευμα και πρωί) υπό την Προεδρία του κ. Bruton, μέλος του Προεδρείου. Σύμφωνα με την ημερήσια διάταξη, η συνεδρίαση κάλυψε τα θέματα του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων (απόγευμα της 29ης Οκτωβρίου) και της νομικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις (πρωί της 30ής Οκτωβρίου). Ο κατάλογος συμμετεχόντων περιέχεται στο Παράρτημα.

Για το πρώτο θέμα, η ομάδα άκουσε τρεις εμπειρογνώμονες, και συγκεκριμένα το συνταγματάρχη Marek Adamczyk, διευθυντή συνοριακής φρουράς (Πολωνία), κ. Eckehart Wache, επικεφαλής της ομοσπονδιακής υπηρεσίας συνοριακής αστυνομίας της Φρανκφούρτης/Oder (Γερμανία) και τον κ. Jean-Louis de Brouwer, προϊστάμενο μονάδας στην Επιτροπή.

Για το δεύτερο θέμα, η ομάδα άκουσε την κα Alegria Borrás, καθηγήτρια του Πανεπιστημίου της Βαρκελώνης (Ισπανία).

### **I. Ασύλο, μετανάστευση και έλεγχος των εξωτερικών συνόρων.**

#### **Εισήγηση του συνταγματάρχη Marek Adamczyk <sup>1</sup>**

Στη εισήγησή του, ο συνταγματάρχης Adamczyk υπογράμμισε τις προσπάθειες που κατέβαλε η χώρα του, η Πολωνία, ώστε να προετοιμαστεί να αναλάβει την ευθύνη των μελλοντικών εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η προπαρασκευαστική εργασία έχει αρχίσει προ πολλού και συνεχίζεται ενεργά, ιδίως με τον προοδευτικό εκσυγχρονισμό των συνοριακών σταθμών. Η εθνική

---

<sup>1</sup> Το πλήρες κείμενο της εισήγησης διανεμήθηκε στα μέλη (WD 10)

νομοθεσία που διέπει τη συνοριακή φρουρά επίσης τροποποιήθηκε προκειμένου να προσαρμοστεί στους κοινοτικούς κανόνες. Η εκπαίδευση των στρατευμάτων, η κινητικότητα τους και ο τόπος εγκατάστασής τους αναθεωρήθηκαν ή θα αναθεωρηθούν σύντομα.

Με βάση αυτές τις εκτιμήσεις, η Πολωνία θεωρεί ότι θα μπορεί να είναι έτοιμη στο τέλος του 2003 να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του κεκτημένου του Σένγκεν.

Ο συνταγματάρχης Adamczyk υπογράμμισε την ανάγκη να ενισχυθεί η συνεργασία στο πλαίσιο της διευρυμένης Ευρώπης. Αυτή η ενίσχυση περνά ειδικότερα μέσα από μηχανισμούς ανταλλαγής εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών, τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος προστασίας των συνόρων, το συντονισμό όλων των υπηρεσιών (τελωνεία, αστυνομία συνόρων), την ανάληψη κοινών δράσεων. Συνολικά, η δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να τείνει προς μια βαθμιαία τυποποίηση των διαδικασιών και των μεθόδων ελέγχου των εξωτερικών συνόρων προκειμένου να φθάσουμε σε έναν ολοκληρωμένο έλεγχο των συνόρων. Αυτός ο συντονισμός θα μπορούσε να λάβει για παράδειγμα τη μορφή ανταλλαγών πληροφοριών, κοινών περιπόλων. Ο κ. Adamczyk υπογράμμισε το ρόλο της SCIFA + (Στρατηγική επιτροπή για τη μετανάστευση, τα σύνορα και το άσυλο) με τη συμμετοχή εθνικών εμπειρογνομόνων για το συντονισμό των προγραμμάτων των κρατών μελών. Εξέφρασε την ικανοποίησή του για τις εκθέσεις ή τις εργασίες σχετικά με τη δυνατότητα δημιουργίας κοινού σώματος συνοριακής φρουράς.

#### **Δήλωση του κ. Wache <sup>1</sup>**

Ο κ. Wache παρουσίασε την προσωπική ανάλυσή του που βασίζεται στη λεπτομερή γνώση της κατάστασης στα γερmano-πολωνικά σύνορα. Στο τμήμα των συνόρων για το οποίο είναι υπεύθυνος, παρατηρήθηκαν πέρυσι 50 εκατομμύρια διαβάσεις. Μόνο 10.000 μεταξύ αυτών οδήγησαν σε επαναπροώθηση διότι τα πρόσωπα δεν πληρούσαν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις. Ο κ. Wache παρουσίασε έναν πρόχειρο απολογισμό της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης: μολονότι οι γενικοί αριθμοί των παράνομων διαβάσεων βρίσκονται σε αισθητή μείωση, το τμήμα των παράνομων μεταναστών που καταφεύγουν σε εγκληματική οργάνωση είναι σε σταθερή άνοδο (περίπου 50% σήμερα). Αυτή η εγκληματικότητα συνοδεύεται από άλλες μορφές παραβατικών πρακτικών: διακίνηση ναρκωτικών, τσιγάρων κ.λπ.

---

<sup>1</sup> Η εισήγηση του κ. Wache περιέχεται στο WD 11

Ο κ. Wache υπογράμμισε τη σημασία που πρέπει να αποδίδεται στις προϋποθέσεις έκδοσης των θεωρήσεων. Η τελευταία εμπίπτει στην ευθύνη των αντιπροσωπιών των κρατών μελών στις τρίτες χώρες. Ωστόσο η πραγματική κατάσταση είναι διαφορετική. Η συντριπτική πλειοψηφία των παράνομων μεταναστών διασχίζουν τα σύνορα νόμιμα, δηλ. έχοντας λάβει θεώρηση Σένγκεν. Η παραβίαση των προϋποθέσεων εισόδου λαμβάνει χώρα κατά τη διάρκεια της παραμονής (λήξη τουριστικής θεώρησης για παράδειγμα).

Ο κ. Wache επιθυμεί ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των οργανισμών που είναι υπεύθυνοι για τον έλεγχο των συνόρων κατά το πρότυπο της γερmano-πολωνικής συνεργασίας. Ήταν ευνοϊκός προς τις ανταλλαγές προσωπικού ή τις μικτές περιπόλους.

Κατά τη συζήτηση μεταξύ των μελών η οποία ακολούθησε, αναφέρθηκαν τα ακόλουθα στοιχεία:

- ευρωπαϊκή συνοριακή αστυνομία: οι περισσότεροι απ' όσους μίλησαν εκτίμησαν ότι η δημιουργία μιας κοινής αστυνομίας είναι μια προοπτική μακροπρόθεσμη. Πρέπει να προηγηθούν ενδιάμεσα στάδια όπως η καθιέρωση κοινών ελέγχων (μικτές περίπολοι, πρόγραμμα κατάρτισης, έκδοση κοινών προτύπων και κανόνων κ.λπ.). Ένα μέλος πρότεινε επίσης να δημιουργηθεί μακροπρόθεσμα μια ευρωπαϊκή μονάδα που θα μπορούσε να παρέχει ενισχύσεις στις εθνικές μονάδες σε κάποιο σημείο των εξωτερικών συνόρων.

Αναφέρθηκαν επίσης οι συνταγματικές πτυχές που συνδέονται με την πιθανή συγκρότηση ευρωπαϊκής συνοριακής αστυνομίας ή κοινών περιπόλων. Στη Γερμανία, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, είναι ήδη δυνατή η συμμετοχή αστυνομικών από άλλα κράτη μέλη στους ελέγχους.

- πολιτική θεωρήσεων: οι ομιλητές αναρωτήθηκαν για τα μέσα ενίσχυσης της τρέχουσας πολιτικής και της αξιοπιστίας του συστήματος. Συζητήθηκε αν είναι σκόπιμο να περιληφθούν βιομετρικά στοιχεία όσον αφορά τις θεωρήσεις. Οι εμπειρογνώμονες φάνηκαν επιφυλακτικοί, φοβούμενοι μήπως αυτό καθυστερήσει τις διαβάσεις στα σύνορα.

- άρση των συνοριακών ελέγχων για τα μελλοντικά μέλη: διάφοροι ομιλητές ζήτησαν επεξηγήσεις για τις προϋποθέσεις άρσης των συνοριακών ελέγχων. Υπενθυμίστηκε ότι αυτή θα πραγματοποιηθεί βάσει της τήρησης αντικειμενικών κριτηρίων μετά την προσχώρηση των νέων μελών και μετά από απόφαση του Συμβουλίου. Εν αναμονή, θα διατηρηθούν οι υφιστάμενοι έλεγχοι. Η άρση επομένως δεν θα είναι ταυτόχρονη με την προσχώρηση.

- αποκατάσταση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα: το τρέχον σύστημα δίδει σε κάθε κράτος μέλος το δικαίωμα να επαναφέρει, υπό προϋποθέσεις, τον έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα. Ένα μέλος πρότεινε να προβλεφθεί ένας ορισμένος συντονισμός ανάμεσα σε αυτά τα εθνικά μέτρα στην περίπτωση που μια απειλή συνδεόμενη με την ασφάλεια έθιγε περισσότερα κράτη μέλη συγχρόνως (τρομοκρατία για παράδειγμα).

## **II Άσυλο και μετανάστευση.**

### **Εισήγηση του κ. de Brouwer.**

Στη εισήγησή του, η οποία ήταν προσωπική, ο κ. de Brouwer υπογράμμισε τη διαδρομή που έχει διανυθεί όσον αφορά το άσυλο και τη μετανάστευση κατά τη διάρκεια των τελευταίων δέκα ετών (Συνθήκες Μάαστριχτ και Άμστερνταμ). Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε το 1999 υπήρξαν ορόσημο, το δε πρόγραμμα που εγκρίθηκε τότε καθοδηγεί έκτοτε την εργασία που συντελείται στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο τομέας του ασύλου και της μετανάστευσης περιλαμβανόταν στις λεγόμενες κοινοτικές διαδικασίες του 1ου πυλώνα (τίτλος IV της ΣΕΚ). Ωστόσο, η διάρθρωση σε πυλώνες στην προκειμένη περίπτωση είχε ιδιαίτερα επιβλαβή αποτελέσματα, καθότι μερικές φορές οδήγησε στην έκδοση δύο κειμένων με διαφορετικές διαδικασίες για θέματα συγγενή, όπως αυτά της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης που περιέχει μια σημαντική ποινική πτυχή.

Ο κ. de Brouwer ανέπτυξε ειδικότερα τα ακόλουθα στοιχεία:

- δημιουργία κοινού συστήματος ασύλου: το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε διακρίνει, στα συμπεράσματά του, μεταξύ δύο σταδίων: βραχυπρόθεσμα, ζήτησε να υλοποιηθούν τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 63 της ΣΕΚ για τα οποία η Επιτροπή διαβίβασε τις απαραίτητες προτάσεις (ελάχιστοι κανόνες, κοινός ορισμός) αλλά η πρόοδος είναι αργή λόγω της μεθόδου ομόφωνης έκδοσης.

Ως προθεσμία καθορίστηκε το τέλος του 2003. Μακροπρόθεσμα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε συμφώνησε να καθιερωθεί ένα γνήσιο ευρωπαϊκό κοινό σύστημα ασύλου, που να υπερβαίνει τους κοινούς ελάχιστους κανόνες και να δημιουργεί ένα ομοιόμορφο καθεστώς πρόσφυγα, καθώς και κοινή διαδικασία. Σύμφωνα με τον κ. de Brouwer, η νομική βάση του άρθρου 63, διατυπωμένη κατά τρόπο όχι πολύ σαφή, φαίνεται να περιορίζει το πεδίο δράσης στη θέσπιση ελάχιστων κανόνων. Επομένως δεν θα επέτρεπε να εφαρμοστεί η δεύτερη φάση της φιλόδοξης πολιτικής συμφωνίας που συνήφθη στο Τάμπερε.

- πολιτική αποδοχής και ενσωμάτωσης: σύμφωνα με τον κ. de Brouwer, πρέπει να διακριθεί αφ' ενός η κοινή πολιτική ενσωμάτωσης και, αφ' ετέρου, η πολιτική αποδοχής. Η τελευταία, ακόμα κι αν η νομική βάση της Συνθήκης επέτρεπε να βαδίσουμε προς μια ολοκληρωμένη πολιτική, πρέπει, σύμφωνα με όλους τους παρατηρητές, να παραμείνει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Μόνο ορισμένα κοινά γενικά κριτήρια θα μπορούσαν να προβλεφθούν. Ο κανόνας της ομοφωνίας, και εκεί, δεν επέτρεψε να προκύψουν τα αποτελέσματα που θα μπορούσαν να αναμένονται. Όσον αφορά την ενσωμάτωση, ο κ. de Brouwer αναφέρθηκε ειδικά στα συμπεράσματα του Τάμπερε που ζητούν δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονται νόμιμα στην Ένωση. Θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο δημιουργίας ενός συνόλου ενιαίων δικαιωμάτων για όσους κατοικούν για πολύ καιρό. Ο κ. de Brouwer ωστόσο υπογράμμισε επίσης τη σημασία της αρχής της επικουρικότητας στον τομέα αυτό και θεωρεί ότι θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί επωφελώς η ανοικτή μέθοδος συντονισμού (MOC) παρά η έκδοση νομοθετικών μέτρων.

- κοινή διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων και της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης: σε αυτόν τον τομέα επιτεύχθηκε πρόοδος με την έκδοση δύο σχεδίων (και σύντομα τριών), η εφαρμογή των οποίων εμπίπτει στην ευθύνη των κρατών μελών. Ωστόσο το περιεχόμενό τους παρέμεινε συγκεχυμένο.

Η συζήτηση που ακολούθησε αυτήν την παρουσίαση κάλυψε αρχικά την εγκατάλειψη του κανόνα της ομοφωνίας. Αρκετοί ομιλητές φάνηκαν ευνοϊκοί· δύο μέλη αντιθέτως εξέφρασαν επιφυλάξεις ενάντια στην ίδια την αρχή μιας κοινής πολιτικής της Ένωσης σε αυτά τα θέματα. Πολλοί ομιλητές υποστήριξαν έπειτα την ιδέα της δημιουργίας μιας νομικής βάσης που να επιτρέπει μια γνήσια κοινή πολιτική ασύλου που να υπερβαίνει τους ελάχιστους κανόνες. Τέλος, προσεγγίστηκε και το θέμα του «καταμερισμού του φορτίου» (burden sharing), δηλ. της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών κατά την υποδοχή των αιτούντων άσυλο. Πολλά μέλη της Συνέλευσης επιθυμούν αυτή η αλληλεγγύη, μεταξύ άλλων και οικονομική, να εξασφαλιστεί σε μεγαλύτερο βαθμό. Ο κ. de Brouwer πρότεινε αυτή η αρχή να καθιερωθεί στη Συνθήκη κατά οριζόντιο τρόπο για τις πολιτικές ασύλου, μετανάστευσης και ελέγχου των συνόρων.

### III. Νομική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις.

#### Εισήγηση της κας Borrás<sup>1</sup>.

Η κα Borrás εξέτασε το θέμα του τίτλου IV της ΣΕΚ σε αστικές υποθέσεις (άρθρα 65, 68 και 69). Υποστηρίζει ότι πρέπει να αφιερωθεί ένας τίτλος στη νομική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, προκειμένου να επιτραπεί η ανάπτυξη του θέματος ανεξάρτητα από τα θέματα του ασύλου, της θεώρησης και της μετανάστευσης. Επιθυμεί επίσης να αποσυρθεί η αναφορά στην «ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς».

Θεωρεί επιπλέον ότι η διατύπωση του άρθρου 65 δεν είναι ικανοποιητική και ότι οι αρμοδιότητες πρέπει να περιγραφούν με σαφέστερο και ακριβέστερο τρόπο. Η κα Borrás ανησυχεί για την εφαρμογή της νομολογίας του Δικαστηρίου (νομολογία AETR [Ευρωπαϊκής Συμφωνίας για την εργασία των πληρωμάτων των οχημάτων που εκτελούν διεθνείς οδικές μεταφορές]) σύμφωνα με την οποία η εσωτερική αρμοδιότητα συνεπάγεται την εξωτερική, φοβούμενη μήπως οδηγήσει σε επιμήκυνση των διαδικασιών επικύρωσης των διεθνών συμβάσεων.

Η κα Borrás επέκρινε το ειδικό καθεστώς του άρθρου 68 ΣΕΚ που περιόρισε τη διαδικασία προδικαστικής παραπομπής σε σχέση με το κοινό καθεστώς· η καθιέρωση αυτού του καθεστώτος με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ αποτέλεσε οπισθοδρόμηση, ιδίως σε σχέση με την τακτική διαδικασία παραπομπής που ίσχυε μέχρι τότε ιδίως για τη Σύμβαση των Βρυξελλών.

Η κα Borrás εξέφρασε τη λύπη της για το γεγονός ότι η Συνθήκη της Νίκαιας δεν κατάργησε τον κανόνα της ομοφωνίας. Το αποτέλεσμα είναι η παραγωγή διαφορούμενων κανόνων δικαίου για τα ζητήματα που αφορούν το οικογενειακό δίκαιο. Επιπλέον πρότεινε να καθιερωθεί ενδεχομένως στη Συνθήκη δικαίωμα πρωτοβουλίας υπέρ των κρατών μελών για αυτά τα θέματα.

Τέλος, η κα Borrás επισήμανε ότι οι διατάξεις του άρθρου 65 κατέστησαν άνευ αντικειμένου, τουλάχιστον για τα ζητήματα νομικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις, την προσφυγή στο άρθρο 293 (πρώην 220) που προβλέπει τη διαπραγμάτευση διεθνών συμβάσεων μεταξύ των κρατών μελών. Καλό λοιπόν θα είναι να αναρωτηθούμε μήπως πρέπει να καταργηθεί.

---

<sup>1</sup> Η εισήγηση της κας Borrás αποτελεί το αντικείμενο του WD 08

Μετά την παρουσίαση ακολούθησε συζήτηση, η οποία κατ' ουσίαν είχε ως αντικείμενο τις προτάσεις τροποποίησης της τωρινής διατύπωσης του άρθρου 65. Ένα μέλος της ομάδας επιθυμεί να διατηρηθεί χωρίς αλλαγή αλλά επισήμανε ότι η διαδικασία παραπομπής που περιέχεται στο άρθρο 68 ΣΕΚ θα μπορούσε να επεκταθεί στις αρμοδιότητες πρώτου βαθμού.

---

**Κατάλογος των μελών της Ομάδας που συμμετείχαν στη  
συνεδρίαση της 29ης και 30ής Οκτωβρίου 2002**

**Ο κ. John BRUTON, Πρόεδρος, μέλος του Προεδρείου**

BIRZNIECE Inese

BREJC Mihael

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

COSTA Alberto

ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Παναγιώτης

FARNLEITNER Hannes

FAYOT Ben

FLOCH Jacques

GRABOWSKA Genowefa

HEATHCOAT AMORY David

LEKBERG Sören

KIRKHOPE Timothy

KUTZKOVA Neli

MENDEZ DE VIGO Iñigo

MEYER Jürgen

NAGY Marie

PACIOTTI Elena

PELTOMAKI Antti

Βαρώνη SCOTLAND of Asthal

VAN LANCKER Anne

VITORINO Antonio