



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ
Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

Βρυξέλλες, 31 Μαΐου 2002 (03.06)
(OR. fr)

CONV 69/02

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

του :	Προεδρείου
προς :	τη Συνέλευση
Θέμα :	Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις - πορεία των εργασιών και γενικότερη προβληματική

Εισαγωγή

1. Τα θέματα ή αντικείμενα τα οποία καλύπτει η ονομασία «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις» (ΔΕΥ) είναι πολλά και ποικίλα. Αφορούν ουσιαστικά τρία θεμελιώδη στοιχεία τα οποία διαρθρώνονται στην έννοια του «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» και κατοχυρώνονται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ :
 - την ασφάλεια, τόσο στην εσωτερική όσο και στην εξωτερική της διάσταση, (τρομοκρατία, εγκληματικότητα, λαθρεμπόριο ναρκωτικών, εμπορία ανθρώπων, λαθρομετανάστευση),
 - τη δικαιοσύνη τόσο στον κλάδο του αστικού όσο και στον κλάδο του ποινικού δικαίου,
 - και την ελευθερία η οποία υλοποιείται με συγκεκριμένα μέτρα όπως αυτά που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων ή το άσυλο. Η ελευθερία αποτελεί επίσης θεμελιώδη αρχή η οποία διέπει μέσω των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου τα οποία επιβεβαιώθηκαν εκ νέου στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, όλες τις δραστηριότητες του τομέα ΔΕΥ.
2. Η έκφραση «ευρωπαϊκός δικαστικός χώρος» ανάγεται μεν στα τέλη της δεκαετίας του '70, η ανάπτυξη της όμως αρχίζει με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τη δημιουργία του λεγόμενου Που πυλώνα, υποδηλώνοντας συγκεκριμένη θεσμική λειτουργία κοινώς εξομοιούμενη προς τη διακυβερνητική συνεργασία. Ο Πως πυλώνας διέπεται από κανόνες διαφορετικούς εκείνων του πρώτου, που αφορά την κοινοτική πολιτική, και του δεύτερου, που αφορά την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας. Παραδείγματος χάρη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν διαθέτει παρά μόνο δικαίωμα απλής γνωμοδοτήσεως.

3. Η συνθήκη του Άμστερνταμ σηματοδότησε νέο στάδιο με την μεταφορά στον πρώτο πυλώνα (κοινοτικοποίηση) των τομέων της μετανάστευσης και του ασύλου, του ελέγχου στα εξωτερικά και εσωτερικά σύνορα, της πολιτικής στον τομέα των θεωρήσεων καθώς και της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις. Στον 3ο πυλώνα εισήχθησαν νέες νομικές πράξεις, η απόφαση και η απόφαση-πλαίσιο. Τέλος, στη Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήχθη, με την προσάρτηση πρωτοκόλλου το κекητημένο της σύμβασης του Schengen, το οποίο ανεπύχθη από το 1985 και μετά και το οποίο επέτρεψε την άρση των ελέγχων στα σύνορα μεταξύ ορισμένων κρατών μελών από το 1995, στα οποία κράτη προσετέθησαν εν συνεχεία και άλλα. Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία διαθέτουν επιλογή συμμετοχής (opting in). Η Δανία έχει ειδικό καθεστώς.
4. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το οποίο συνήλθε στο Τάμπερε, τον Οκτώβριο του 1999, υιοθέτησε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα όσον αφορά το χώρο ελευθερίας, δικαιοσύνης και ασφάλειας (περιελάμβανε περίπου 50 θέματα ή συστάσεις). Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων θέλησαν με αυτό τον τρόπο, να δώσουν μία ισχυρή πολιτική ώθηση σε αυτόν τον τομέα πρωτεύουσας σημασίας.
5. Ο τομέας ΔΕΥ προβάλλεται επίσης στη δήλωση του Λάκεν : «οι πολίτες έχουν δείξει συχνά ότι επιθυμούν μεγαλύτερο ρόλο της Ένωσης σε θέματα δικαιοσύνης και ασφάλειας, καταπολέμησης της διασυνοριακής εγκληματικότητας, ελέγχου των μεταναστευτικών ροών, υποδοχής των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων από περιφερειακές ζώνες συγκρούσεων» και «επιθυμούμε να υιοθετήσουμε μια περισσότερο «ολοκληρωμένη προσέγγιση» όσον αφορά την αστυνομική και ποινική συνεργασία;»
6. Ο τομέας αυτός περιλαμβάνεται επίσης μεταξύ εκείνων που αναφέρθηκαν συχνά κατά τις πρώτες συνόδους της Συνέλευσης («τι αναμένεται από την Ευρώπη;», 21-22 Μαρτίου και «τα καθήκοντα της Ένωσης», 15-16 Απριλίου). Ενίοτε απετέλεσε το κύριο αντικείμενο της εισαγωγικής παρέμβασης ορισμένων μελών της Συνέλευσης ή αναφέρθηκε εκτενώς από άλλα μέλη της Συνέλευσης στο πλαίσιο του θέματος των καθηκόντων της Ένωσης.
7. Τέλος, τα στοιχεία που περιέχονται στο Ευρωβαρόμετρο του Απριλίου 2002 επιβεβαιώνουν και καθορίζουν τις προσδοκίες των Ευρωπαίων πολιτών σε αυτό το θέμα. Η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και του λαθρεμπορίου ναρκωτικών περιλαμβάνεται 3ο στη σειρά των προτεραιοτήτων (μετά την ειρήνη και την ασφάλεια και την καταπολέμηση της ανεργίας), και συγκεντρώνει την υποστήριξη περίπου 9 Ευρωπαίων στους 10. Μεταξύ των ερωτηθέντων υπάρχει μεν ευρύτατη πλειοψηφία υπέρ της λήψεως αποφάσεων στο πλαίσιο της Ένωσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (85%), της εμπορίας ανθρώπων (80%), του οργανωμένου εγκλήματος (72%) και των ναρκωτικών (71%), τα αποτελέσματα είναι όμως μοιρασμένα όσον αφορά την πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Μειοψηφία των ερωτηθέντων ετάχθη υπέρ της λήψεως αποφάσεως σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσον αφορά τη δικαιοσύνη (58% εξέφρασαν αρνητική γνώμη) και την αστυνομία (63%).

8. Σκοπός του παρόντος σημειώματος είναι να προβεί σε απολογισμό των συνεργασιών και των δράσεων που έχουν αναληφθεί στον τομέα ΔΕΥ, να προσδιορισθούν ορισμένες προβληματικές που θα μπορούσαν εν συνεχεία να αποτελέσουν το αντικείμενο μελέτης, τέλος δε, να τεθούν ενδεικτικά ορισμένα ερωτήματα τα οποία θα μπορούσαν να καθοδηγήσουν τις μελλοντικές συζητήσεις.

I. Περιγραφή

9. Τα θέματα που καλύπτει ο τομέας ΔΕΥ υπάγονται σήμερα σε δύο είδη διαδικασίας :

α) στον κοινοτικό τομέα (Τίτλος IV της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ΣΕΚ, άρθρα 61 έως 69) για τα θέματα που αφορούν τις θεωρήσεις, το άσυλο, τη μετανάστευση και τις λοιπές πολιτικές που έχουν σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, ιδίως δε τη δικαιοσύνη στον τομέα του αστικού δικαίου. Στόχος είναι η προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (άρθρο 61). Για το σκοπό αυτό, το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα όσον αφορά :

- τους ελέγχους στα εσωτερικά και εξωτερικά σύνορα, τον κατάλογο των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υποχρεούνται να διαθέτουν θεώρηση, τις διαδικασίες και τους όρους για τη χορήγηση θεωρήσεων και τις προϋποθέσεις ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηκόων τρίτων χωρών για χρονική περίοδο που δεν υπερβαίνει τους 3 μήνες (άρθρο 62),
- το άσυλο, και πιο συγκεκριμένα τα κριτήρια και τους μηχανισμούς καθορισμού του ασύλου, τις ελάχιστες προδιαγραφές για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και τις ελάχιστες προδιαγραφές για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών ως προσφύγων, και τη μεταναστευτική πολιτική καθώς και την πολιτική για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης (άρθρο 63 καθώς και το προσαρτημένο στη συνθήκη ΕΚ πρωτόκολλο για το άσυλο των υπηκόων των κρατών μελών),
- τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις με διασυνοριακές επιπτώσεις, μεταξύ άλλων την απλούστευση του συστήματος διασυνοριακής επίδοσης ή κοινοποίησης, τη συνεργασία κατά την αποδεικτική διαδικασία, την εξάλειψη των εμποδίων για την ομαλή διεξαγωγή των πολιτικών δικών (άρθρο 65),
- την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών των διοικήσεων των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ των εν λόγω υπηρεσιών και της Επιτροπής (άρθρο 66).

Ως προς όλα αυτά τα θέματα, η ΣΕΚ οργανώνει κοινή αρμοδιότητα. Η αρμοδιότητα των κρατών μελών υφίσταται ενόσω η Κοινότητα δεν έχει ασκήσει τη δική της. Πέραν τούτου, σε ορισμένους τομείς, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να διατηρούν ή να εισάγουν συμπληρωματικές διατάξεις εφόσον συμβιβάζονται προς τις διατάξεις της Συνθήκης (άρθρο 63). Ομοίως, προσδιορίζεται ότι η συνθήκη δεν θίγει την άσκηση των ευθυνών που εμπίπτουν στα κράτη μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας (άρθρο 64).

Στο πλαίσιο του Τίτλου IV, κατά παρέκκλιση από τους συνήθεις κανόνες η εξουσία πρωτοβουλίας ανήκει προς το παρόν από κοινού στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη. Απαιτείται γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η ακολουθούμενη νομοθετική διαδικασία είναι πολύπλοκη. Κατά κανόνα απαιτείται ομοφωνία, εκτός από ένα τμήμα της νομοθεσίας που αφορά τις θεωρήσεις. Από 1ης Μαΐου 2004, η Επιτροπή θα ανακτήσει την αποκλειστικότητα της εξουσίας πρωτοβουλίας. Από την ημερομηνία αυτή ενδέχεται επίσης να πραγματοποιηθεί η μετάβαση στη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία (και στην εφαρμογή των διαδικασιών συναπόφασης του ΕΚ), εφόσον βέβαια υπάρξει προηγουμένως σχετική ομοφωνία των κρατών μελών. Στην ήδη πολύπλοκη αυτή νομική διαδικασία, προστίθενται και το δικαίωμα του «opting in» (επιλογή συμμετοχής) του ΗΒ και της Ιρλανδίας, καθώς και το ειδικό καθεστώς που ισχύει για τη Δανία.

Η συνθήκη της Νίκαιας, της οποίας η επικύρωση δεν έχει ολοκληρωθεί, προβλέπει τη μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία για τους τομείς της συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις (εκτός των θεμάτων που άπτονται του οικογενειακού δικαίου) καθώς και του ασύλου. Προκειμένου για το άσυλο όμως, πρέπει να έχουν καθορισθεί προηγουμένως ομόφωνα οι κοινοί κανόνες και οι βασικές αρχές.

β) ο τομέας, ο επονομαζόμενος του Που πύλωνα, ο οποίος περιέχεται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ΣΕΕ (Τίτλος VI της ΣΕΕ, άρθρα 29 έως 45) αφορά την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις υπό την επιφύλαξη ότι η εν λόγω συνεργασία δεν εμπίπτει ήδη στις αρμοδιότητες της Κοινότητας. Ο στόχος της Ένωσης είναι να παρέχει στους πολίτες ένα «υψηλό επίπεδο προστασίας» αναλαμβάνοντας από κοινού δράση μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας προλαμβάνοντας έτσι το ρατσισμό και τη ξενοφοβία. Ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται με την πρόληψη και την καταπολέμηση της εγκληματικότητας, οργανωμένης ή μη, ιδίως της τρομοκρατίας, της εμπορίας ανθρώπων και των εγκλημάτων κατά των παιδιών, της παράνομης διακίνησης όπλων, της δωροδοκίας και της απάτης.

Προς το σκοπό αυτό, η Συνθήκη καθιερώνει μια στενότερη συνεργασία μεταξύ των αστυνομικών και άλλων αρχών τόσο απευθείας όσο και μέσω της Ευρωπόλ (άρθρα 30, 31, 32), μεταξύ των δικαστικών αρχών, ανοίγοντας ταυτόχρονα δρόμο στη θέσπιση ελαχίστων κανόνων ως προς τα στοιχεία της αντικειμενικής υποστάσεως των αξιόποινων πράξεων και τις ποινές (άρθρα 31 και 32). Τα κράτη μέλη αλληλοενημερώνονται και διαβουλεύονται μεταξύ τους στα πλαίσια του Συμβουλίου (άρθρο 34).

Στον τομέα αυτό, το δικαίωμα πρωτοβουλίας έχει τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη. Οι ισχύουσες νομικές πράξεις είναι :

- η κοινή θέση που ορίζει την προσέγγιση της Ένωσης ως προς ένα συγκεκριμένο θέμα το οποίο αφορά συχνά τις σχέσεις με εξωτερικούς εταίρους,
- η απόφαση-πλαίσιο και η απόφαση που δεσμεύουν τα κράτη αλλά δεν παράγουν άμεσο αποτέλεσμα,
- η σύμβαση που θεσπίζεται στην συνέχεια σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες κάθε κράτους μέλους.

Για τη θέσπιση αυτών των πράξεων ισχύει ο κανόνας της ομοφωνίας πλην των μέτρων εφαρμογής των αποφάσεων και των διαδικαστικών θεμάτων. Ο δικαστικός έλεγχος του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είναι περιορισμένος (βλ. κατωτέρω). Μια «γέφυρα» καθιστά δυνατή την κοινοτικοποίηση των δράσεων που διεξάγονται στον τομέα αυτό και την ενδεχόμενη μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία (άρθρο 42). Όπως και για τον πρώτο πυλώνα, η Συνθήκη δεν θίγει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών σε θέματα δημόσιας τάξης και εσωτερικής ασφάλειας (άρθρο 33).

Η γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι επιβεβλημένη (άρθρο 39). Τέλος, το πρωτόκολλο που προσαρτάται στις συνθήκες ως προς το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων εξασφαλίζει σε αυτά, κατά παρέκκλιση των κοινών κανόνων, προθεσμία έξι εβδομάδων από την κατάθεση πρότασης της Επιτροπής έως την εξέτασή της από το Συμβούλιο, παρέχοντάς τους έτσι τη δυνατότητα να καταστήσουν ενδεχομένως γνωστή τη θέση τους. Η διάταξη αυτή αφορά και τις νομοθετικές προτάσεις του 1ου πυλώνα του τομέα της ΔΕΥ.

Η Συνθήκη της Νίκαιας θεσμοθετεί ειδικότερα τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust) της οποίας καθορίζει τα καθήκοντα.

II. Απολογισμός.

10. Κατά τη σύνοδό του στο Λάκεν το Δεκέμβριο του 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έκρινε ότι ο απολογισμός της προόδου που σημειώθηκε μετά το Τάμπερε ήταν μέτριος. Σημείωσε ότι «παρόλο που σημειώθηκε κάποια πρόοδος, πρέπει ωστόσο να δοθούν νέες ωθήσεις και προσανατολισμοί προκειμένου να καλυφθεί η καθυστέρηση σε ορισμένους τομείς».
11. Έστω και αν αυτό είναι ίσως λίγο υπερβολικό, είναι δυνατό να κατανείμει κανείς τα ζητήματα που εξετάστηκαν σε μια τριμερή κατάταξη, σε φθίνουσα τάξη ως προς την πρόοδο που σημειώθηκε:

α) Δικαστικός τομέας

Στον τομέα αυτό πραγματοποιήθηκε γνήσια πρόοδος τα τελευταία χρόνια, ιδίως δια της αμοιβαίας αναγνώρισης των αστικών αποφάσεων (κανονισμοί «Βρυξέλλες I και II»), η οποία ανοίγει το δρόμο προς μια κυκλοφορία των αποφάσεων της δικαιοσύνης.

Στο πλαίσιο του 3ου πυλώνα, οι επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου είχαν ως άμεσο αποτέλεσμα να επιταχύνουν τη έκδοση πολλών σημαντικών πράξεων, όπως ιδίως εκείνης για το ευρωπαϊκό ένταλμα και της απόφασης πλαισίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Το σημαντικό αυτό βήμα ήταν αποτέλεσμα ισχυρής πολιτικής πίεσης που άσκησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις ομάδες ΔΕΑ, κυρίως δια του καθορισμού καταληκτικής ημερομηνίας. Ορισμένοι παρατηρούν ότι με τις πράξεις αυτές βαθμιαία διαμορφώνεται μια έννοια ευρωπαϊκής εσωτερικής ασφάλειας, συμπληρωματική ως προς εκείνη των κατ' ιδίαν κρατών μελών.

Όλα αυτά τα κείμενα που εκδόθηκαν πρόσφατα ή που τελούν υπό διαπραγμάτευση προσφεύγουν στα καινοτόμα νομικά μέσα της απόφασης και της απόφασης πλαισίου. Δεν έχουν άμεσες έννομες συνέπειες αλλά είναι υποχρεωτικά για τα κράτη μέλη. Ορισμένοι παρατήρησαν ότι τα διαθέσιμα ένδικα μέσα σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεν τηρεί τις υποχρεώσεις του είναι αρκετά περιορισμένα (βλ. κατωτέρω).

Τέλος, ένας καινοτόμος θεσμός, η Eurojust, δημιουργήθηκε στις 6 του περασμένου Μαρτίου χωρίς να έχει ακόμη τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Νίκαιας, η οποία την καθιερώνει. Πρόκειται για ένα μέσο ήπιου συντονισμού μεταξύ αποσπασμένων δικαστικών (ενός ανά κράτος μέλος), οι οποίοι συνεδριάζουν επί του παρόντος στις Βρυξέλλες. Η Eurojust θα μπορεί να ζητά από ένα κράτος μέλος να ασκήσει δίωξη. Αυτό το κράτος μέλος δεν θα υποχρεούται να συμμορφωθεί, αλλά οφείλει να αιτιολογεί την αρνητική του απάντηση.

Η Επιτροπή διαβίβασε προτάσεις, οι οποίες περιέχονται σε μια Λευκή Βίβλο¹ με την οποία προτείνεται η δημιουργία ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, ενώ ταυτόχρονα λαμβάνεται υπόψη η πολυμορφία των εθνικών ποινικών συστημάτων και παραδόσεων. Οι αρχηγοί κρατών και κυβέρνησης που συνήλθαν στο Λάκεν κάλεσαν το Συμβούλιο να τις «εξετάσει σύντομα» και απηύθυναν έκκληση για «την ταχεία συγκρότηση ευρωπαϊκού δικτύου για την προώθηση της επιμόρφωσης των δικαστών».

Μολονότι πραγματοποιήθηκε πρόοδος, πολλοί θεωρούν ότι η συνεργασία στον δικαστικό τομέα στερείται συνοχής: λαμβάνονται μέτρα το ένα μετά το άλλο χωρίς να βασίζονται σε ένα συνολικό σχέδιο· η κατανομή μεταξύ 1ου και 3ου πυλώνα αυξάνει την πολυπλοκότητα. Τέλος, ορισμένοι παρατηρούν ότι η πρόοδος που πραγματοποιήθηκε δύσκολα γίνεται αντιληπτή από τους πολίτες.

Στο Λάκεν, οι αρχηγοί κρατών και κυβέρνησης εξέφρασαν την επιθυμία «να συνεχιστούν οι προσπάθειες για την υπέρβαση των δυσκολιών που συνδέονται με τις διαφορές των νομικών συστημάτων, ενθαρρύνοντας ιδίως την αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων τόσο σε αστικές όσο και σε ποινικές υποθέσεις».

¹ COM (2001) 715

Π.υ.: Οι Λευκές Βίβλοι είναι ανακοινώσεις που δημοσιεύει η Επιτροπή σχετικά με έναν συγκεκριμένο τομέα πολιτικής. Είναι πάνω απ' όλα έγγραφα που προορίζονται για τα ενδιαφερόμενα μέρη –οργανισμούς και ιδιώτες – που καλούνται να μετέσχουν στη διαδικασία διαβούλευσης και διαλόγου. Σε ορισμένες περιπτώσεις, συνιστούν την πηγή μεταγενέστερων νομοθετικών εξελίξεων.

β) Αστυνομική συνεργασία

Ο τομέας της αστυνομικής συνεργασίας είχε μια πολλά υποσχόμενη έναρξη κατόπιν της έγκρισης της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Αργότερα, η ενσωμάτωση της σύμβασης του Σένγκεν στις Συνθήκες αποτέλεσε ένα νέο σημαντικό βήμα. Ωστόσο πολλοί εμπειρογνώμονες είναι συγκρατημένοι όσον αφορά τα αποτελέσματά του.

Το ίδιο συμβαίνει με την Ευρωπόλ: ενώ διαθέτει έναν αυτόνομο προϋπολογισμό 30 εκ. ευρώ ετησίως, που καταβάλλονται από τα κράτη μέλη, οι 300 υπάλληλοί της που είναι εγκατεστημένοι στη Χάγη δεν είναι σε θέση να πραγματοποιούν απευθείας έρευνες ή να συμμετέχουν σε κοινές έρευνες. Φαίνεται ότι οι εθνικές αρχές τούς παρέχουν λίγες ή ανεπαρκείς πληροφορίες και συναντούν δυσκολίες να διεξάγουν τις αναλύσεις που τους ζητούνται, πράγμα που δεν ενθαρρύνει την προσφυγή στις υπηρεσίες τους.

Κατά το συμβούλιο ΔΕΥ της 25ης Απριλίου, οι υπουργοί εσωτερικών κατέληξαν σε πολιτική συμφωνία για τη συμμετοχή της Ευρωπόλ στις κοινές ομάδες έρευνας και για τη δυνατότητα των κρατών μελών να πραγματοποιούν τέτοιες έρευνες. Ωστόσο, ελλείπει συμφωνία για την απλούστευση της διαδικασίας τροποποίησης της Συνθήκης Ευρωπόλ, η έναρξη ισχύος αυτής της συμφωνίας, υπό μορφή πρωτοκόλλου υποκείμενου στην επικύρωση των εθνικών Κοινοβουλίων, θα μπορούσε να απαιτήσει αρκετά χρόνια.

Μόνο η άμεση συνεργασία μεταξύ των αστυνομικών υπηρεσιών όλων των κρατών μελών ή μεταξύ μερικών από αυτά εμφανίζεται να λειτουργεί με ικανοποιητικό τρόπο. Ας σημειωθεί επίσης η ύπαρξη, μέσα στην Επιτροπή, του γραφείου καταπολέμησης της απάτης (OLAF) που περιλαμβάνει περίπου 250 υπαλλήλους και έχει ως στόχο την καταστολή της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας.

γ) Άσυλο και μετανάστευση.

Από την ένταξη των θεμάτων αυτών στον πρώτο πυλώνα και μετά, και σύμφωνα με το άρθρο 63 της ΤΕΚ και με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, η Επιτροπή διαβίβασε στο Συμβούλιο πολλές προτάσεις οδηγίας: το καθεστώς του πρόσφυγα, προϋποθέσεις παραμονής κ.λ.π. Οι περισσότερες εξ αυτών δεν έχουν ακόμα εκδοθεί, μολονότι σημειώθηκε κάποια πρόοδος όσον αφορά την προσωρινή προστασία και την δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ταμείου για τους πρόσφυγες. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν εξέφρασε ανησυχία γι' αυτή την κατάσταση, αναγνωρίζοντας ότι όσον αφορά το άσυλο και τη μετανάστευση " η πρόοδος που σημειώθηκε δεν ήταν τόσο ταχεία και ουσιαστική όσο προβλεπόταν" και ζήτησε " να αναπτυχθεί μια νέα προσέγγιση ώστε να υιοθετηθεί κοινή πολιτική στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης το συντομότερο δυνατόν".

Ορισμένοι παρατηρητές αποδίδουν αυτές τις καθυστερήσεις στον κανόνα της ομοφωνίας ή θεωρούν ότι η πλειοψηφία των κρατών μελών ευνοεί κυρίως μια εναρμόνιση χωρίς μεταβολές στο δικαιοσύστημά της, πράγμα που καθιστά δύσκολη την επίτευξη συμβιβασμών που να είναι αποδεκτοί από όλους. Οι δημοσιονομικές δαπάνες που θα μπορούσαν να συνεπάγονται αυτές οι νέες πράξεις σε κοινοτική ή εθνική βάση εξηγούν επίσης, κατά μερικούς, τους δισταγμούς των κρατών μελών.

Το Συμβούλιο υπουργών εσωτερικών, κατά τη συνεδρίασή του στις 25 του περασμένου Απριλίου, επέτυχε πάντως πολιτική συμφωνία επί της πρότασης οδηγίας για την θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο. Ύστερα από την οριστική θέσπισή της, τα κράτη μέλη θα έχουν στη διάθεσή τους 2 έτη για να την εφαρμόσουν. Παρά το γενικό χαρακτήρα και τις πολλές δυνατότητες εξαιρέσεων ή προσαρμογής που περιέχει, πρόκειται ωστόσο για σημαντικό βήμα. Πράγματι, η οδηγία αυτή είναι μια από εκείνες των οποίων το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είχε ζητήσει την ταχεία έκδοση.

Η δημιουργία ευρωπαϊκής συνοριακής αστυνομίας αναφέρεται συχνά. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από το Συμβούλιο και την Επιτροπή "να καθορίσουν τους μηχανισμούς συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και να μελετήσουν τις συνθήκες υπό τις οποίες θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός ή κοινές υπηρεσίες ελέγχου των εξωτερικών συνόρων". Για το θέμα αυτό η Επιτροπή υπέβαλε κατευθυντήριες γραμμές και προκαταρκτικές προτάσεις σε ανακοίνωση που εξέδωσε στις 7 Μαΐου 2002². Η Επιτροπή προτείνει μεταξύ άλλων να δημιουργηθεί κατ' αρχάς ένας κοινός κορμός για τη συνοριακή φρουρά και ένα ευρωπαϊκό κολέγιο συνοροφυλάκων, που να οδηγούν μεσοπρόθεσμα σε ένα ευρωπαϊκό σώμα συνοροφυλάκων. Η Ιταλία πρόκειται επίσης να δημοσιεύσει ανακοίνωση γι' αυτό το θέμα στις 30 Μαΐου.

III. Οι πέντε προκλήσεις στον τομέα ΔΕΑ.

12. Ο απολογισμός που εκτίθεται ανωτέρω οδηγεί να αναζητηθούν γενικές προβληματικές που να διευκολύνουν την κατανόηση των δυσκολιών που προκύπτουν στον τομέα ΔΕΑ. Αυτές που τίγονται κατωτέρω δεν προσιδιάζουν πάντα στον τομέα αυτό. Είναι συχνά οριζόντιες, αλλά εκεί έχουν ιδιαίτερη σημασία ή τουλάχιστον μεγαλύτερη οξύτητα.

² COM (2002) 233 final

α) Συνεκτική κατανομή αρμοδιοτήτων.

Στον ποινικό τομέα, δεν υπάρχει ακριβής οριοθέτηση που να ορίζει τι πρέπει να υπάγεται στο ευρωπαϊκό επίπεδο και τι να παραμένει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Οι στόχοι που περιέχονται στο άρθρο 29 του τίτλου VI της ΣΕΕ είναι γενικοί και επιδέχονται ευρεία ερμηνεία ("στόχος της Ένωσης είναι να παρέχει στους πολίτες υψηλό επίπεδο προστασίας εντός ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης ...»). Ακολουθεί μια μη εξαντλητική απαρίθμηση ανά θέμα η οποία περιλαμβάνει την καταπολέμηση της οργανωμένης εγκληματικότητας, την τρομοκρατία, την εμπορία ανθρώπων και των εγκλημάτων κατά παιδιών, την παράνομη διακίνηση ναρκωτικών και όπλων, τη δωροδοκία, την απάτη. Δεν διευκρινίζεται αν αυτά τα φαινόμενα πρέπει να έχουν ευρωπαϊκό ή διεθνικό χαρακτήρα για να αποτελέσουν αντικείμενο κοινής δράσης ή κοινών μέτρων.

Υπενθυμίζεται επίσης η αρμοδιότητα της Κοινότητας και της Ένωσης να νομοθετούν για τον κολασμό της παραβίασης των κανόνων τους (για παράδειγμα, η περιβαλλοντική ή η χρηματοοικονομική κοινοτική νομοθεσία μπορεί να προβλέπει την καθιέρωση ποινικής κύρωσης σε περίπτωση παράβασης).

Ελλείψει σχετικής διευκρίνισης στη Συνθήκη και αποτελεσματικού δικαιοδοτικού ελέγχου της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ του ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου, η πρακτική δείχνει ότι σε ορισμένες περιπτώσεις μεταφέρονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο διάφορα θέματα, τα οποία μπορεί να μην έχουν έντονο διευρωπαϊκό χαρακτήρα αλλά αποκτούν, για ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, πολιτική προτεραιότητα (πρβλ. π.χ. αντιμετώπιση σεξουαλικών ή παιδοφιλικών εγκλημάτων μετά τα διάφορα γεγονότα που έχουν συμβεί σε ένα κράτος μέλος, ή το αίτημα ορισμένων χωρών υπέρ της έννοιας του περιβαλλοντικού εγκλήματος). Το δικαίωμα του κάθε κράτους μέλους να κάνει προτάσεις, σε συνδυασμό με την εναλλαγή των Προεδριών, έχει επίσης ως αποτέλεσμα να περιπλέκεται η επιλογή των προτεραιοτήτων, και έτσι η μια διαδέχεται την άλλη.

Πολλοί θεωρούν ότι πρέπει να καταλήξουμε σε μια σαφή κατανομή και συγκέντρωση της ευρωπαϊκής δράσης: τα κύρια κριτήρια θα μπορούσαν να είναι η διεθνική διάσταση του διωκόμενου εγκλήματος ή των συνεπειών του ή ακόμα η ανάγκη να διωχθούν ορισμένοι τύποι εγκλημάτων στο επίπεδο της Ένωσης και όχι μόνο στο εθνικό επίπεδο.

β) Αποτελεσματικές νομικές ρυθμίσεις.

Η εμπειρία δείχνει ότι οι νομικές ρυθμίσεις του 3ου πυλώνα δεν είναι πλέον κατ' ανάγκην κατάλληλες για να επιτελέσουν τα φιλόδοξα νομοθετικά σχέδια που απορρέουν από τα συμπεράσματα του Τάμπερε. Η προέλευση αυτής της αδυναμίας έγκειται εν μέρει στην ίδια τη σύλληψή τους. Καθώς κατά μεγάλο μέρος εμπνέονταν από τις νομικές ρυθμίσεις που χρησιμοποιήθηκαν για το δεύτερο πυλώνα (ΚΕΠΠΑ) κατά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, και παρά τις βελτιώσεις που προβλέπονται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, αναμφίβολα δεν αρμόζουν σε μια διαρκή νομοθετική λειτουργία.

Επισημαίνεται ότι:

- αφ' ενός, η νομική πράξη της σύμβασης μεταξύ των κρατών μελών δεν χρησιμοποιείται πλέον, λόγω της βραδύτητάς του και λόγω της αβεβαιότητας που συνδέεται με τις διαδικασίες επικύρωσης (4 έως 5 έτη για τη φάση επικύρωσης και μόνο). Η βαρύτητα αυτής της πράξης προκαλεί επίσης ερωτηματικά ως προς τις μετέπειτα εξελίξεις –για τις οποίες υπάρχει έντονη πολιτική προσμονή- των υπαρχουσών συμβάσεων, κυρίως της σύμβασης Ευρωπαϊκή.

-αφετέρου, εάν για την πρόσφατη πρόοδο χρησιμοποιήθηκαν συστηματικά οι νέες πράξεις της απόφασης-πλαισίου ή της απόφασης που καθιέρωσε το Άμστερνταμ, ενίοτε και οι πράξεις αυτές υποβάλλονται σε κριτική, διότι δεν έχουν άμεση επίδραση.

Κατά συνέπεια, το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης, που θεσπίστηκε υπό μορφή απόφασης-πλαισίου μετά τις επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου, περιέχει πολύ λεπτομερείς διαδικαστικούς κανόνες που βασίζονται σε ένα σύστημα άμεσης αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων ενός κράτους μέλους σε όλα τα άλλα κράτη, αντικαθιστώντας έτσι τις «χρονοβόρες» διαδικασίες της έκδοσης. Πρόκειται για ένα σύστημα παρόμοιο με τα συστήματα αμοιβαίας αναγνώρισης δικαστικών αποφάσεων σε αστικές υποθέσεις. Τέτοια συστήματα μπορούν να λειτουργήσουν με αποτελεσματικό τρόπο μόνο εάν οι δικαστικές αρχές έχουν όλες τον ίδιο μηχανισμό εφαρμογής. Γι' αυτό και σε αστικές υποθέσεις προτιμήθηκε η μορφή του κανονισμού. Αλλά το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης θα είναι σε θέση να λειτουργήσει πραγματικά μόνο αφού τα κράτη μέλη το μεταφέρουν, λέξη προς λέξη, στην εσωτερική νομοθεσία τους. Τυχόν παραλλαγές θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε αρνήσεις αμοιβαίας αναγνώρισης. Επίσης η απουσία αποτελεσματικού κυρωτικού μηχανισμού σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος αθετήσει τις υποχρεώσεις του, ιδίως την υποχρέωση πιστής και έγκαιρης μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, αποδυναμώνει το μηχανισμό. Πράγματι, μόνο ένα άλλο κράτος έχει δικαίωμα να ασκήσει προσφυγή στο Δικαστήριο κατά κράτους μέλους· η Επιτροπή δεν έχει δικαίωμα προσφυγής λόγω παραλείψεως. Ωστόσο η εμπειρία δείχνει ότι τα κράτη μέλη διστάζουν να ασκήσουν προσφυγή κατ' άλλου κράτους.

γ) Ενισχυμένος πολιτικός και δικαστικός έλεγχος

Η αστυνομία και η δικαιοσύνη αποτελούσαν ανέκαθεν τομείς στους οποίους η ατομική ή / και συλλογική ευθύνη πρέπει να προσδιορίζεται σαφώς και να μπορεί να αναζητηθεί γρήγορα και αποτελεσματικά. Όταν συντρέχουν ατυχείς περιστάσεις, οι πολίτες απαιτούν να μάθουν αμέσως ποιος είναι υπεύθυνος και ποιος πρέπει να τιμωρηθεί.

Μερικοί παρατηρητές κρίνουν ότι το σημερινό θεσμικό σύστημα της Ευρώπης δεν ανταποκρίνεται, παρά μόνον ατελώς, στην απαίτηση αυτή για πολιτική ευθύνη, κυρίως διότι οι δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής δεν υπάγονται στον έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ομοίως, για να εκδώσει το Συμβούλιο κοινή θέση δεν απαιτείται η γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Αν αποφασιστεί η εισαγωγή, έστω περιορισμένη και σταδιακή, ενός ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου, ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής, ενός γνήσιου ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου ή ευρωπαϊκής αστυνομίας, το ζήτημα της πολιτικής ευθύνης θα τεθεί με τρόπο ακόμα πιο οξύ.

Το ίδιο ισχύει για την νομοθετική διαδικασία. Από τη στιγμή που, όπως φαίνεται, η πρακτική απομακρύνεται όλο και περισσότερο από το παραδοσιακό σύστημα της διαπραγμάτευσης συμβάσεων, η διαφάνεια και η νομιμότητα της νομοθετικής διαδικασίας καθίστανται σημαντικά στοιχεία της εύρυθμης λειτουργίας και της αποδοχής του συστήματος. Είναι δυνατόν να συζητεί το Συμβούλιο κεκλεισμένων των θυρών ζητήματα λεπτά από πολιτική άποψη, όπως είναι το κοινό καθεστώς για το δικαίωμα ασύλου, ή οι εξουσίες και οι δομές της ευρωπαϊκής αστυνομίας; Και ποιος πρέπει να είναι σ' όλους αυτούς τους τομείς ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που σήμερα περιορίζεται στη διαβούλευση; Τι θέση αφήνεται στα εθνικά Κοινοβούλια;

Ο έλεγχος που ασκείται σήμερα από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε θέματα ΔΕΥ είναι περιορισμένος. Οι Συνθήκες αφαιρούν κάθε αρμοδιότητα του Δικαστηρίου όχι μόνο για τα θέματα του τρίτου πυλώνα, αλλά και για τους τομείς που έχουν υπαχθεί σε κοινές ρυθμίσεις όταν πρόκειται για μέτρα επαναφοράς των αστυνομικών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, και εν γένει για τον έλεγχο των εθνικών αστυνομικών μέτρων και μέτρων δημοσίας τάξεως. Οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΕ είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός εξαιρετικά πολύπλοκου καθεστώτος με μεταβλητή γεωμετρία όσον αφορά τη διαδικασία έκδοσης προδικαστικής απόφασης στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα. Το καθεστώς αυτό, επιπλέον, συνυπάρχει με άλλες, διαφορετικές, διαδικασίες οι οποίες έχουν θεσπισθεί με συμβάσεις συναφθείσες πριν από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (και μάλιστα τη Σύμβαση Ευρωπαϊκή).

Δεν υπάρχει, σε επίπεδο Ένωσης, νομική προστασία έναντι των δραστηριοτήτων της Ευρωπόλ. Η δυνατότητα εθνικών προσφυγών υφίσταται, παραμένει όμως υπό αμφισβήτηση και εν πάση περιπτώσει ασαφής. Κριτική επίσης ασκείται ενίοτε για το γεγονός ότι στους τομείς ασύλου / μετανάστευσης και αστικού δικαίου το δικαίωμα προδικαστικής παραπομπής μπορεί να ασκηθεί μόνον ενώπιον εθνικών δικαστηρίων τελικής δικαιοδοσίας.

Ορισμένοι παρατηρητές πιστεύουν ότι η κατάσταση αυτή δυσχεραίνει την ενιαία ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης στους σχετικούς τομείς, παραβιάζοντας έτσι την αποτελεσματικότητα του συστήματος, το οποίο στηρίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ κρατών μελών.

δ) Η πρόκληση της απλούστευσης: δυνατότητα μη συμμετοχής (opting out) και κατανομή σε πυλώνες

Ο τομέας ΔΕΥ είναι σήμερα από πολλές απόψεις ένας από τους πολυπλοκότερους.

Τον διακρίνει εν πρώτοις κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ πρώτου και τρίτου πυλώνα, με διαφορετικές νομικές πράξεις, διαφορετικές διαδικασίες και διαφορετικούς θεσμικούς ρόλους. Η κατάσταση αυτή προκαλεί συχνά νομικές συζητήσεις για την οριοθέτηση των δύο πυλώνων.

Συχνά ο νομοθέτης βρίσκεται υποχρεωμένος να απαντήσει με δύο νομικές πράξεις σε μια και την αυτή πολιτική πρόκληση, πράγμα που μπορεί να αποβεί εις βάρος της αποτελεσματικότητας και της λογικής συνέπειας. Μεταξύ των προσφάτων παραδειγμάτων, αναφέρονται η εισαγωγή ποινικών κυρώσεων σε τομείς όπως η λαθρομετανάστευση, η προστασία των οικονομικών συμφερόντων ή του περιβάλλοντος, η ανάπτυξη του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν (SIS), η τελωνειακή συνεργασία, το ζήτημα της αμοιβαίας αναγνώρισης των χρηματικών τιμωριών. Τα ίδια προβλήματα δημιουργούνται και με το δυσπρόστατο καθεστώς που διέπει τις διεθνείς συμφωνίες στον κοινοτικό τομέα (άρθρο 300 Συνθήκης ΕΚ) και τον τρίτο πυλώνα (άρθρο 38 Συνθήκης ΕΕ).

Δεύτερον, στον τομέα ΔΕΥ υπάρχουν αρκετές διαφορετικές και εξαιρετικά πολύπλοκες διατάξεις για δυνατότητα επιλογής συμμετοχής (opting in) της Μεγάλης Βρετανίας και της Ιρλανδίας, όπως και της Δανίας, όσον αφορά τον τίτλο IV της Συνθήκης ΕΚ (μετανάστευση και άσυλο, συνεργασία σε αστικά ζητήματα) και τον χώρο Σένγκεν. Θα πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι, στην πράξη, τις περισσότερες φορές οι τρεις αυτές χώρες έδειξαν ότι θέλουν να συμμετέχουν στις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες και πολιτικές.

Στην πολύπλοκη αυτή κατάσταση έρχεται να προστεθεί το θέμα της συμμετοχής ορισμένων μη κοινοτικών χωρών, της Νορβηγίας και της Ισλανδίας, της Ελβετίας ίσως κάποτε, στον χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων που έχει δημιουργηθεί με το Σένγκεν.

Το πολύπλοκο των θεσμών δεν προσιδιάζει στον τομέα ΔΕΥ, εκεί όμως χωρίς αμφιβολία απαντά σε βαθμό που απέχει αρκετά από τις προσδοκίες των πολιτών όσον αφορά την ευκρίνεια και τη διαφάνεια.

ε) Η πρόκληση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης

Η εμπιστοσύνη αποτελεί βασικό στοιχείο της ποιότητας της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών στον τομέα ΔΕΥ. Η ενίσχυση όμως της συνεργασίας αυτής είναι μερικές φορές θέμα λεπτό, όταν οι εταίροι είναι πολλοί, όπως δείχνει το παράδειγμα της αστυνομικής συνεργασίας, ειδικότερα στην περίπτωση της Ευρωπόλ. Γι' αυτό και οι περιπτώσεις διμερούς συνεργασίας ή συνεργασίας μεταξύ μερικών μόνο κρατών μελών είναι μερικές φορές οι πιο επιτυχείς.

Η εμπιστοσύνη αυτή είναι απαραίτητη και στο δικαστικό σύστημα των άλλων κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης της σωφρονιστικής πλευράς του. Ο δικαστικός τομέας δύσκολα προσφέρεται για τον προσδιορισμό κριτηρίων δυναμένων να εκφραστούν σε αριθμούς: πώς μπορεί να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητα ενός δικαστικού συστήματος; Και όμως, θεμέλιο του κοινού δικαστικού χώρου είναι η αμοιβαία εμπιστοσύνη. Το ίδιο ισχύει και για τον σωφρονιστικό τομέα, στην περίπτωση που τα κράτη μέλη αναγκασθούν να εκδίδουν δικούς τους πολίτες σε άλλα κράτη μέλη προς έκτιση ολόκληρης ή μέρους της ποινής τους.

Οι συνθήκες διαφέρουν σήμερα από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, πράγμα που μπορεί να κάνει τα κράτη μέλη διστακτικά μπροστά σε μια ενδεχόμενη εντατικοποίηση της συνεργασίας τους.

Στο πλαίσιο αυτό, η διεύρυνση, με την αναμενόμενη κατά το 2004 είσοδο νέων κρατών, ενδέχεται να έχει μη αμελητέες επιπτώσεις. Θα μπορούσε π.χ. να μεταβάλει την αντίληψη περί διαχείρισεως των εξωτερικών συνόρων. Πράγματι, ένας από τους ιδρυτικούς κανόνες του Σένγκεν ορίζει ότι κάθε κράτος μέλος παραμένει υπεύθυνο για τον έλεγχο του τμήματος κοινών εξωτερικών συνόρων που του ανήκει. Σχετικά έχει εγκαθιδρυθεί σύστημα κοινής αξιολόγησης. Ένα τέτοιο σύστημα είναι γενικά αποδεκτό όταν τα βάρη είναι δίκαια κατανομημένα και τα επίπεδα ανάπτυξης περίπου τα ίδια. Σε έναν σημαντικά διευρυμένο χώρο, το αίτημα για κοινή διαχείριση θα γίνει ενδεχομένως πιο επιτακτικό. Άλλωστε ορισμένα μέλη της Σύμβασης που προέρχονται από τις υποψήφιες χώρες έχουν ήδη κάνει διάφορες εισηγήσεις προς την κατεύθυνση αυτή³.

IV. Ζητήματα ή δρόμοι που θα πρέπει να διερευνηθούν

Σε συνάρτηση με την ανωτέρω ανάλυση, θα μπορούσαν αργότερα να εξετασθούν διάφορα ζητήματα, ο κατάλογος των οποίων φυσικά δεν είναι εξαντλητικός :

- Όσον αφορά το άσυλο και τη μετανάστευση, πρέπει άραγε να εξετασθεί το ενδεχόμενο της προσφυγής στην ειδική πλειοψηφία προκειμένου να υλοποιηθούν τα μεγάλα οράματα του Τάμπερε : γνήσιο κοινό καθεστώς ασύλου, αλληλεγγύη σε περίπτωση μαζικής εισροής, νομικό καθεστώς και ελεύθερη κυκλοφορία των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν επί μακρόν ;
- Είναι άραγε σκόπιμο να διατηρηθούν οι διαδικασίες opt in και opt out που εφαρμόζονται σήμερα ; Εάν ναι, πρέπει να διατηρηθούν εξ ολοκλήρου ; Είναι άραγε δυνατόν να επαναπροσδιορισθούν κατά θέμα, ή μήπως πρέπει να διατηρηθεί η δυνατότητα ελεύθερης άσκησης κατά περίπτωση, όπως συμβαίνει σήμερα ;
- Είναι σκόπιμη η διατήρηση του κανόνα της ομοφωνίας στους τομείς που καλύπτει σήμερα ο τρίτος πυλώνας ;
- Επί ποινικών θεμάτων, είναι δυνατόν να ορισθούν οι αρμοδιότητες της Ένωσης απλούστερα και ευκρινώς και να αφεθεί στην Ευρώπη περιορισμένη πλην επακριβώς οριοθετημένη αρμοδιότητα; Εάν ναι, πώς και βάσει τίνων κριτηρίων; Με τι μηχανισμό μπορεί ενδεχομένως να μεταβληθεί η κατανομή αυτή;

³ Πρβλ. π.χ. τις παρεμβάσεις, κατά τη σύνοδο της 15ης και 16ης Απριλίου, των κ.κ. Martikonis και Birzniece υπέρ μιας κοινής διαχείρισης των συνόρων.

- Δεν θα ήταν άραγε σκόπιμο να ευθυγραμμισθεί προς το γενικό καθεστώς το καθεστώς αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου που προβλέπεται στα άρθρα 35 ΣΕΕ και 68 ΣΕΚ; Δεν θα έπρεπε επίσης να προβλεφθεί αρμοδιότητα της Επιτροπής, ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, για το σύνολο των θεμάτων που καλύπτονται από τον τρίτο πυλώνα, ούτως ώστε να ενσωματώνονται κατ' ορθό τρόπο στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών τα θεσπιζόμενα μέτρα;
- Πώς μπορεί να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των νομικών πράξεων του τρίτου πυλώνα; Πρέπει άραγε να συγκλίνουν ή και να ευθυγραμμισθούν προς εκείνες του κοινοτικού καθεστώτος;
- Πρέπει να διατηρηθεί η κατανομή μεταξύ δύο πυλώνων⁴; Τι πλεονεκτήματα παρέχει σε αντιστάθμισμα της πολυπλοκότητας που εισάγει; Στην περίπτωση που τα καλυπτόμενα από τον τρίτο πυλώνα θέματα ενσωματωθούν στον πρώτο, χρειάζεται άραγε να επινοηθούν ειδικοί κανόνες λειτουργίας ή μήπως μπορεί να εφαρμοσθεί εις το ακέραιο το καθεστώς κοινού δικαίου;
- Στον τομέα του αστικού δικαίου, πρέπει άραγε να δοθεί προτεραιότητα στην ρύθμιση των συγκρούσεων που εμπίπτουν στο οικογενειακό δίκαιο, παρά το γεγονός ότι βάσει της Συνθήκης της Νίκαιας το συγκεκριμένο θέμα δεν συγκαταλέγεται μεταξύ εκείνων που αποφασίζονται με ειδική πλειοψηφία;
- Πώς μπορεί να ενισχυθεί η αμοιβαία εμπιστοσύνη, ιδίως σε δικαστικά θέματα, συμπεριλαμβανομένων των σωφρονιστικών πλευρών; Πρέπει μήπως να αρχίσει μια προσπάθεια σύγκλισης των υλικών συνθηκών που επικρατούν στα κράτη μέλη; Μήπως πρέπει να δημιουργηθούν νέα συστήματα ελέγχου / επισκόπησης, ανταλλαγής ιδεών όσον αφορά την ορθή πρακτική ή έγκρισης των συνθηκών κάθεirseως;
- Μήπως θα έπρεπε να εξετασθεί το ενδεχόμενο δημιουργίας μιας γνήσιας ευρωπαϊκής αστυνομίας, αρμόδιας για εγκλήματα ή παραβάσεις που διώκονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο; Αν όχι, μήπως θα έπρεπε και θα μπορούσε να ενισχυθεί η συνεργασία σε ευρωπαϊκό πλαίσιο μεταξύ αστυνομιών των κρατών μελών, και με τι τρόπο;
- Μπορεί η Ευρωπαϊκή Μονάδα Δικαστικής Συνεργασίας να είναι πρόδρομος μιας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής; Τι προστιθέμενη αξία για μια τέτοια εισαγγελική αρχή; Θα είχε η αρχή αυτή αρμοδιότητα να παραγγέλλει και να προϊσταται ερευνών που θα διενεργεί η ευρωπαϊκή αστυνομία για παραβάσεις εμπίπτουσες στην ευρωπαϊκή δικαιοδοσία⁵, ή μήπως θα πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο συνεργασίας μεταξύ ευρωπαίου εισαγγελέα και εισαγγελέων των κρατών μελών; Εάν συσταθεί ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή, θα πρέπει μήπως να είναι αρμόδια, όπως σκέπτονται

⁴ Πρβλ. π.χ. τη συμβολή του κ. Teufel στο έγγραφο CONV 24/02 και την παρέμβαση του κ. Duff υπέρ της κατάργησης της κατανομής κατά πυλώνα.

⁵ Πρβλ. π.χ. τη συμβολή του κ. Barrau, έγgr. CONV 30/02, της κας Lena Hjelm Wallén, CONV 29/02 και της κας Idrac, CONV 44/02.

μερικοί, μόνο για θέματα προστασίας των οικονομικών συμφερόντων ή παραχάραξης του ευρώ; Αν όχι, πρέπει μήπως να εξετασθεί το ενδεχόμενο ενισχυμένης συνεργασίας μεταξύ εθνικών εισαγγελέων; Με ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας ή / και με ποιους άλλους τρόπους;

- Μήπως επίσης θα έπρεπε να δημιουργηθεί ευρωπαϊκό ποινικό δικαστήριο ή ποινικό τμήμα του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων; Αν ναι, με ποιες αρμοδιότητες;

- Πρέπει να θιγεί, και πώς, το ζήτημα του ελέγχου των κοινών συνόρων; Πρέπει, επί παραδείγματι, να εξετασθεί το ενδεχόμενο ευρωπαϊκής στρατιωτικής δύναμης στα εξωτερικά σύνορα, ή πρέπει να ενισχυθεί η συνεργασία ανάμεσα στις υφιστάμενες στρατιωτικές δυνάμεις των κρατών μελών;

- Στην περίπτωση προσανατολισμού προς τη δημιουργία κοινών επιχειρησιακών οργάνων (αστυνομία, ευρωπαϊκή μεθοριακή φρουρά, εισαγγελέας), με ποιους διαδικαστικούς κανόνες θα λειτουργήσουν; Στην ίδια περίπτωση, ποια θα μπορούσε να είναι η πολιτική ευθύνη στον τομέα ΔΕΥ; Θα ήταν άραγε σκόπιμο να διατηρηθεί εκείνη που απορρέει από τις Συνθήκες και το κοινό δίκαιο, ή μήπως θα πρέπει να μελετηθεί μια νέα;
