

CONV 258/02

WG X 3

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

της :	Γραμματείας
προς :	Συνέλευση
Θέμα :	Εντολή για την Ομάδα εργασίας αριθ. X «Ελευθερία, Ασφάλεια και Δικαιοσύνη»

Επισυνάπτεται για τα μέλη σχολιασμένη εντολή η οποία επεξεργάζεται περαιτέρω τα ζητήματα που τέθηκαν στο έγγραφο CONV 206/02 και αποσκοπεί στη διευκόλυνση της συζήτησης της Ομάδας εργασίας «Ελευθερία, Ασφάλεια και Δικαιοσύνη».

Σχολιασμένη εντολή

I. Εισαγωγή

1. Η συζήτηση της ολομέλειας της Συνέλευσης σχετικά με την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη (6-7 Ιουνίου) επεσήμανε ότι η ελευθερία, η ασφάλεια και η δικαιοσύνη είναι τομείς στους οποίους οι πολίτες δέχονται γενικά μία μεγαλύτερη ευρωπαϊκή διάσταση. Υπενθυμίστηκε επίσης ότι τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν από μόνα τους επαρκείς πόρους για την αντιμετώπιση της εγκληματικότητας, ιδίως όταν πρόκειται για τη διασυνοριακή εγκληματικότητα, όπως το λαθρεμπόριο ναρκωτικών, το οργανωμένο έγκλημα, την εμπορία ανθρώπων κ.λπ. Επανειλημμένα κατά τη συζήτηση τέθηκε το θέμα του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης, ιδίως δε της διαίρεσης σε πυλώνες και της πολυπλοκότητας των νομικών μέσων. Στο συμπέρασμά του, ο Πρόεδρος της Συνέλευσης, πρότεινε μια περισσότερο διεξοδική εξέταση ορισμένων ζητημάτων και, ιδίως, τη σύσταση Ομάδας εργασίας.
2. Το παρόν έγγραφο αποσκοπεί στη σύντομη εξήγηση του ιστορικού των ζητημάτων αυτών ¹.

II. Ζητήματα προς εξέταση

1. Ποιες βελτιώσεις θα πρέπει να γίνουν στις συνθήκες προκειμένου να προαχθεί η πραγματική, πλήρης και ολοκληρωμένη υλοποίηση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης ;

Μεταξύ των μελών της Συνέλευσης είναι ευρεία η αναγνώριση ότι η παρούσα κατάσταση δεν είναι ικανοποιητική ούτε ως προς την πρακτική αποτελεσματικότητα ούτε ως προς τη νομική οργάνωση των συνθηκών. Η Ομάδα εργασίας θα πρέπει να χειριστεί ευρύ φάσμα θεμάτων ή σημείων.

Ορισμένα από αυτά μπορούν να προσεγγιστούν σε συγκεκριμένη βάση, ενώ άλλα είναι στενά συνδεδεμένα με γενικότερα θέματα, όπως η γενική αρχιτεκτονική της Ένωσης (για παράδειγμα : διαίρεση σε πυλώνες). Ορισμένα από τα σημεία αυτά αναφέρονται στα ερωτήματα 2, 3 και 4

¹ Υπενθυμίζεται στα μέλη της Ομάδας το έγγραφο CONV 69/02 το οποίο εξηγεί λεπτομερέστερα τα διάφορα ζητήματα και περιέχει διάφορες δυνατότητες που αξίζει να διερευνηθούν. Μνεία πρέπει επίσης να γίνει στο έγγραφο CONV 97/02 το οποίο περιέχει σύνοψη των εργασιών της συνόδου της ολομέλειας στις 6-7 Ιουνίου για τους τομείς ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Τα έγγραφα CONV 69/02 και CONV 97/02 αποτελούν χρήσιμο υπόβαθρο για τις επικείμενες συζητήσεις.

της ανά χειράς σχολιασμένης εντολής (βλέπε κατωτέρω).

Τα μέλη της Ομάδας θα μπορούσαν να διερευνήσουν ορισμένες πρακτικές βελτιώσεις όπως για παράδειγμα οι εξής :

- ζητήματα σχετικά με την αστυνομική συνεργασία και την Ευρωπόλ. Είναι γενικά αποδεκτό ότι η διασυνοριακή εγκληματικότητα συνιστά κοινή απειλή η οποία πρέπει να αντιμετωπιστεί από κοινού. Επί του παρόντος, η Ευρωπόλ δεν διαθέτει τα απαιτούμενα νομικά ή υλικά μέσα για την άσκηση των καθηκόντων της, και δη την εξουσία να ζητά από τις εθνικές αστυνομίες να κινήσουν έρευνες. Σημειωτέον ότι, κατά τη γνώμη πολλών μελών της Συνέλευσης, η ενίσχυση της Ευρωπόλ θα πρέπει να συνοδεύεται από την υπαγωγή της σε ενισχυμένο κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο· γενικότερα, ορισμένοι υποστήριζαν την πλήρη ένταξη της Ευρωπόλ (και του προϋπολογισμού της) στο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ,
- η δικαστική συνεργασία, και σε αστικές και σε ποινικές υποθέσεις, και η ανάπτυξη της Eurojust είναι ζωτικής σημασίας. Θα πρέπει να διερευνηθούν τρόποι ενίσχυσης της Eurojust υπό το φως της εμπειρίας που αποκτήθηκε κατά τη διάρκεια των πρώτων εβδομάδων λειτουργίας της. Δυνατότητες που πρέπει επίσης να διερευνηθούν είναι η βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ της Eurojust και των εισαγγελιών των κρατών μελών καθώς και η στενή συνεργασία μεταξύ των εθνικών εισαγγελιών. Σύμφωνα με ορισμένους, η Eurojust θα μπορούσε, μακροπρόθεσμα, να αποτελέσει τον πρόδρομο του διορισμού μιας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής. Αν τούτο γίνει δεκτό από την Ομάδα, θα μπορούσε τότε να εξεταστεί για ποιες κατηγορίες εγκλημάτων μπορεί να έχει δικαιοδοσία η εν λόγω αρχή και αν θα πρέπει να έχει αρμοδιότητα να κινεί ποινικές διαδικασίες ενώπιον εθνικών δικαστηρίων ή μόνο σε ευρωπαϊκό επίπεδο,
- πολλά μέλη της Συνέλευσης θεωρούν τη βελτίωση του ελέγχου των εξωτερικών χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων της ΕΕ ως ένα νέο πολύτιμο πεδίο ενισχυμένης συνεργασίας. Μεταξύ των μελών της Συνέλευσης υπάρχει γενική συμφωνία ότι μπορεί να επιτευχθεί πρόοδος στο σημείο αυτό. Έχουν υποβληθεί διάφορες προτάσεις, από τη στενότερη συνεργασία μεταξύ υπηρεσιών των κρατών μελών έως τη σύσταση κοινού σώματος φρούρησης των συνόρων. Η Ομάδα θα εξετάσει τις προτάσεις αυτές, και από νομική και από οργανωτική άποψη.

Όσον αφορά ευρύτερα ζητήματα και σημεία που σχετίζονται με τη γενική οργάνωση της Ένωσης, αξίζει να αναφερθούν τα ακόλουθα θέματα :

- Πολλά μέλη της Συνέλευσης έχουν περιγράψει την ευρωπαϊκή πολιτική σε θέματα ασύλου και μετανάστευσης ως υπερβολικά περιορισμένη. Η τρέχουσα κατάσταση και η μεταχείριση στην Ευρώπη των αιτούντων άσυλο και των λαθρομεταναστών θεωρούνται συχνά ως πηγή ανησυχίας. Τα φιλόδοξα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε δεν έχουν ακόμη πλήρως υλοποιηθεί και η πρόοδος που σημειώθηκε δεν ήταν τόσο ταχεία και ουσιαστική όσο προβλεπόταν. Θα πρέπει να εξεταστούν τόσο σε νομικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο τα μέσα για την αντιστροφή της κατάστασης αυτής. Η Ομάδα πρέπει να εξετάσει σχετικά τα ζητήματα του καταμερισμού των βαρών και των κατάλληλων μηχανισμών για την επίτευξη αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών. Θα μπορούσε να διερευνηθεί η προοπτική μιας πραγματικής κοινής πολιτικής.
- Η ανάγκη εξισορρόπησης μεταξύ των απαιτήσεων ασφάλειας και του σεβασμού των θεμελιωδών αξιών χρήζει ιδιαίτερης προσοχής. Η Ομάδα θα μπορούσε να εξετάσει τρόπους και μέσα για τη διατήρηση κατάλληλης ισορροπίας, έχοντας κατά νου το έργο που επιτελείται επί του παρόντος στην Ομάδα εργασίας που ασχολείται με την ενσωμάτωση Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.
- Κατά τη διάρκεια της συνόδου της ολομέλειας, διάφορα μέλη τόνισαν την εξωτερική διάσταση της πολιτικής δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων και ζήτησαν ανανεωμένη συνεργασία ιδίως με τις όμορες χώρες στα θέματα αυτά.

2. Ειδικότερα, ποιες βελτιώσεις θα πρέπει να γίνουν στα μέσα και τις διαδικασίες ;

Είναι γενικά αποδεκτό ότι τα υφιστάμενα μέσα και διαδικασίες, ιδίως στον «τρίτο πυλώνα», δεν φαίνονται πλέον πρόσφορα υπό το φως των ισχυρών πολιτικών φιλοδοξιών που αναπτύχθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε και των γεγονότων της 11ης Σεπτεμβρίου 2001. Ωσαύτως, ισχυρές είναι οι εκκλήσεις για απλοποίηση του ιδιαζόντως πολύπλοκου θεσμικού και νομικού συστήματος στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων.

Εν πρώτοις, οι ανεπάρκειες των νομικών μέσων στον «τρίτο πυλώνα» είναι προφανείς : «οι συμβάσεις» χρησιμοποιούνται σπάνια λόγω της χρονοβόρας διαδικασίας για την έναρξη της ισχύος τους και «οι αποφάσεις - πλαίσια» και «αποφάσεις» δεν έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Η Ομάδα εργασίας θα μπορούσε να εξετάσει τα πλεονεκτήματα ενδεχόμενης χρήσης μερικών από τα νομικά μέσα που έχουν ήδη αναπτυχθεί στο κοινοτικό δίκαιο. Η Ομάδα θα μπορούσε επίσης να εξετάσει το ενδεχόμενο να εφαρμόζεται στη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις το γενικό καθεστώς δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, λόγω των προβλημάτων που συνεπάγονται οι σημερινές ρυθμίσεις (έλλειψη αποτελεσματικής δικαστικής διαδικασίας κατά κράτους μέλους που αθετεί τις υποχρεώσεις του, διάφοροι άλλοι περιορισμοί στο δικαστικό έλεγχο και μεταβλητή γεωμετρία όσον αφορά τη διαδικασία έκδοσης προδικαστικής απόφασης που

αποτελούν πηγές ανησυχίας όσον αφορά τα δικαιώματα των πολιτών).

Επιπλέον, από τη συζήτηση στην ολομέλεια διεφάνη σαφής ανάγκη τόσο για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα όσο και για ισχυρότερη δημοκρατική νομιμοποίηση και δημοκρατικό έλεγχο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Έτσι, το ερώτημα που μπορεί να τεθεί είναι αν τόσο λεπτά θέματα όπως ένα κοινό σύστημα ασύλου, μια ευρωπαϊκή αστυνομία ή εισαγγελέας μπορούν να εξετάζονται σε νομοθετική διαδικασία τέτοια όπου η κοινοβουλευτική συμμετοχή περιορίζεται σε απλή διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και όπου το Συμβούλιο διασκέπτεται κεκλεισμένων των θυρών. Ταυτόχρονα, θα μπορούσε να επανεξετασθεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας που έχει κάθε κράτος μέλος, πράγμα που δεν έχει πάντοτε συμβάλει στη συνοχή και το σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας. Άλλο ένα σημαντικό ζήτημα είναι αυτό του κοινοβουλευτικού ελέγχου των εκτελεστικών δράσεων της Ευρώπης. Το ζήτημα αυτό θα καταστεί ακόμη οξύτερο αν τυχόν δοθούν αληθινές επιχειρησιακές αρμοδιότητες σε όργανα όπως η Ευρωπαϊκή αστυνομία, μια κοινή Ευρωπαϊκή μεθοριακή φρουρά ή η Ευρωπαϊκή εισαγγελική αρχή· η Ομάδα μπορεί να εξετάσει πιθανά πρότυπα για τον κοινοβουλευτικό αυτόν έλεγχο.

Η Ομάδα εργασίας θα μπορούσε επίσης να εξετάσει, τόσο στους τομείς του σημερινού «τρίτου πυλώνα» όσο και στα θέματα ασύλου και μετανάστευσης, εάν πρέπει να διατηρηθεί η ομοφωνία σε μια διευρυμένη Ένωση ή μήπως παρεμποδίζει την αποτελεσματική διαμόρφωση πολιτικής. Στη συνάρτηση αυτή, θα μπορούσαν να διερευνηθούν οι τεχνικές της εποικοδομητικής αποχής και της ενισχυμένης συνεργασίας, η δε Ομάδα θα μπορούσε να επανεξετάσει τις υφιστάμενες, εξαιρετικά πολύπλοκες ρυθμίσεις επιλογής συμμετοχής (opt-in).

Τέλος, αν από την ανάλυση των ανωτέρω θεμάτων από την Ομάδα προκύψει ότι θα ήταν σκόπιμο να συγκεραστούν όλα τα θέματα του τομέα ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης σε ένα κοινό γενικό νομικό πλαίσιο, η Ομάδα θα έπρεπε τότε να εξετάσει σε ποια συγκεκριμένα σημεία εξακολουθούν να χρειάζονται ενδεχομένως ειδικοί διαδικαστικοί κανόνες εντός αυτού του πλαισίου και ποια ακριβώς είναι τα σημεία αυτά.

3. Πως θα μπορούσαν, να προσδιοριστούν καλύτερα τα ζητήματα του ποινικού δικαίου για τα οποία απαιτείται δράση σε επίπεδο Ένωσης ; Με ποιες διαδικασίες πρέπει να επιταχυνθεί η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις ;

Η Ομάδα θα πρέπει να διερευνήσει τυχόν δυνατότητες να επινοηθούν απλούστεροι και περισσότερο κατανοητοί ορισμοί της αρμοδιότητας ΕΕ σε θέματα ποινικού δικαίου. Κύριο κριτήριο δράσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο μπορεί να είναι, για παράδειγμα, η διεθνική διάσταση ενός εγκλήματος ή των συνεπειών του, οι επιπτώσεις των υφιστάμενων ανομοιογενειών των εθνικών νομοθεσιών για το διεθνικό ή οργανωμένο έγκλημα ή η ανάγκη δίωξης ορισμένων τύπων εγκλήματος με τη συνεργασία σε επίπεδο Κοινότητας. Θα μπορούσε να εξεταστεί η πιθανή διάκριση μεταξύ της εναρμόνισης του ουσιαστικού ποινικού δικαίου (ορισμός των αξιόποινων

πράξεων, ελάχιστες και ανώτατες ποινές), η οποία θα ήταν ίσως απαραίτητη μόνο σε μια πιο περιορισμένη έκταση, και άλλων τομέων όπου η Ένωση θα μπορούσε να προαγάγει τα μέσα δικαστικής συνεργασίας βάσει της αμοιβαίας αναγνώρισης (όπως το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης). Επίσης πρέπει να εξεταστεί το θέμα κάποιων κοινών κανόνων ή ελάχιστων προδιαγραφών διαδικασίας.

Μεταξύ των πιθανών εργαλείων για την τόνωση της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, η Ομάδα θα μπορούσε να συζητήσει τρόπους για την περαιτέρω ανάπτυξη της Eurojust (βλέπε ανωτέρω).

4. Πως θα μπορούσε να αναπροσαρμοστεί το κείμενο των διατάξεων της Συνθήκης που ορίζουν την κοινοτική αρμοδιότητα ιδίως όσον αφορά τα θέματα μετανάστευσης και ασύλου ;

Ορισμένοι υποστήριξαν στη σύνοδο της ολομέλειας ότι οι διατάξεις του Τίτλου IV της ΣΕΚ οι οποίες θεσπίζουν τις κοινοτικές αρμοδιότητες στους τομείς της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μπορούν να βελτιωθούν. Αυτό υποστηρίχθηκε ιδίως όσον αφορά το άρθρο 63 ΣΕΚ για τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης. Η Ομάδα θα μπορούσε μεταξύ άλλων να διερευνήσει αν τυχόν οι «ελάχιστες προδιαγραφές», με τις οποίες το άρθρο 63 παράγραφοι 1 και 2 ρυθμίζει τις κοινοτικές εξουσίες στους τομείς του ασύλου και της προσωρινής / επικουρικής προστασίας, μπορεί να διαμορφωθεί και να ενισχυθεί κατά τρόπο ώστε να ευθυγραμμίζεται περισσότερο με το φιλόδοξο πολιτικό στόχο ενός «κοινού συστήματος ασύλου» που συμφωνήθηκε στο Τάμπερε. Ο κίνδυνος αδιεξόδου από την απαίτηση της ομοφωνίας σε μια διευρυμένη Ένωση θα μπορούσε να οδηγήσει την Ομάδα να εξετάσει αν η εισαγωγή της ειδικής πλειοψηφίας θα πρέπει να επεκταθεί και/ή σε σχέση με τη διαδικασία προαπόφασης, πέρα από τα αποφασισθέντα στη Νίκαια όσον αφορά το άσυλο, και με σαφέστερο ει δυνατόν προσδιορισμό, τους τομείς της πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης.