



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ
Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

Βρυξέλλες, 2 Δεκεμβρίου 2002 (04.12)
(OR. en)

CONV 426/02

WG X 14

ΕΚΘΕΣΗ

του :	Προέδρου της Ομάδας X «Ελευθερία, Ασφάλεια και Δικαιοσύνη»
προς :	τη Συνέλευση
Θέμα :	Τελική έκθεση της Ομάδας X «Ελευθερία, Ασφάλεια και Δικαιοσύνη»

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Προκειμένου η Ευρωπαϊκή Ένωση να τύχει της μέγιστης δυνατής υποστήριξης από τους πολίτες της, θα πρέπει να δείξει ότι μπορεί να αποδώσει συγκεκριμένα αποτελέσματα σε θέματα ουσιαστικής σημασίας. Η Συνέλευση θα θεωρηθεί επιτυχία εάν διαπιστωθεί ότι δημιούργησε τα μέσα για να εξασφαλισθεί η απόλαυση του αγαθού της ελευθερίας υπό συνθήκες ασφάλειας και δικαιοσύνης προσιτές σε όλους. Οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να αναμένουν από την Ένωση να αντιμετωπίσει τις απειλές που συνιστούν η τρομοκρατία και οι σοβαρές μορφές εγκληματικότητας για την ελευθερία τους και τα νομικά τους δικαιώματα. Η καταπολέμηση της εγκληματικότητας αποτελεί έναν τομέα στον οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να καταδείξει στους πολίτες τη χρησιμότητά της με τον πλέον εμφανή τρόπο. Υπάρχουν διάφοροι τομείς, όπως η διασυνοριακή εγκληματικότητα, η πολιτική ασύλου ή ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, που δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά με τη μεμονωμένη δράση των κρατών, ενώ η άμυνα έναντι των νέων τρομοκρατικών απειλών δεν είναι συμβατή με την αυτόνομη δράση σε εθνικό επίπεδο. Η κοινή γνώμη ανησυχεί ιδιαίτερα μετά τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 και τις τελευταίες απειλές από το χώρο της διεθνούς τρομοκρατίας.

Από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ η καθιέρωση ενός συνεκτικού Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης αποτέλεσε έναν από τους βασικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που εκφράσθηκε σε μια φιλόδοξη πολιτική ατζέντα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999 και εν συνεχεία αναπτύχθηκε στη Συνθήκη της Νίκαιας (ιδίως με την προσθήκη της Eurojust), η οποία πρόκειται να τεθεί σε ισχύ εντός ολίγου. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να καταστεί σαφές ότι και τα τρία αυτά συστατικά στοιχεία – ελευθερία, ασφάλεια και δικαιοσύνη - συμβαδίζουν και είναι ίσης σημασίας. Η αρχή αυτή θα πρέπει να διέπει την πολιτική της Ένωσης στον τομέα αυτόν.

Η πολιτική αυτή θα πρέπει να στηρίζεται σε μια κοινή δέσμευση για την ελευθερία με βάση τα ανθρώπινα δικαιώματα, τους δημοκρατικούς θεσμούς και το κράτος δικαίου. Ιδιαίτερη σημασία έχουν οι σχετικές δραστηριότητες του Συμβουλίου της Ευρώπης. Πράγματι, είναι σημαντικό να αισθάνονται οι πολίτες ότι έχει διαμορφωθεί μια αληθινή αντίληψη «ευρωπαϊκής δημόσιας τάξης» και να είναι αυτή αισθητή στην καθημερινή ζωή τους. Στον τομέα αυτόν, οι αρχές της διαφάνειας και του δημοκρατικού ελέγχου είναι υψίστης σημασίας. Η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης συνδέεται επίσης στενά με το σεβασμό των δικαιωμάτων των πολιτών και της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων (άρθρα 12 και 13 ΣΕΚ).

Με βάση την εντολή για την Ομάδα, η οποία εξελίχθηκε στη σχολιασμένη εντολή¹, πραγματοποιήθηκαν εννέα συνεδριάσεις και ακούσθηκαν αρκετοί εμπειρογνώμονες². Κατά τις συζητήσεις διαπιστώθηκε η ύπαρξη σημαντικής συναίνεσης σε πολλά θέματα. Για ορισμένα άλλα θέματα εξακολουθούν να επικρατούν διαφορετικές απόψεις στο πλαίσιο της Ομάδας και τούτο αντικατοπτρίζεται στην έκθεση. Ωστόσο, η έκθεση έχει επικεντρωθεί κυρίως στις κοινές θέσεις οι οποίες διαμορφώθηκαν στο πλαίσιο της Ομάδας.

Οι εν λόγω κοινές θέσεις έχουν αναπτυχθεί με βάση τους δύο κατωτέρω «χρυσούς κανόνες», οι οποίοι έγιναν ευρέως αποδεκτοί στην Ομάδα :

- *Κοινό γενικό νομικό πλαίσιο στο οποίο αναγνωρίζονται οι ιδιαιτερότητες στον τομέα αυτό*

Η Ομάδα θεωρεί ότι οι διατάξεις του σημερινού «Τρίτου πυλώνα» θα πρέπει να υπαχθούν σε ένα κοινό γενικό νομικό πλαίσιο. Τούτο θα υπερβαίνει τη διάρθρωση σε πυλώνες και τις γνωστές

¹ CONV 258/02.

² Βλ. κατάλογο των εμπειρογνομόνων στο Παράρτημα Ι.

παρενέργειές της (αβεβαιότητα σχετικά με τις νομικές βάσεις, ανάγκη δύο νομικών πράξεων ή ξεχωριστών διεθνών συμφωνιών για σειρά πρωτοβουλιών προς αντιμετώπιση του ίδιου προβλήματος). Κατά τον τρόπο αυτό θα μπορούσαν να περιληφθούν σε ένα μόνο τίτλο της Συνθήκης όλες οι διατάξεις σχετικά με τον Ευρωπαϊκό Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

Η ύπαρξη όμως ενιαίου νομικού και θεσμικού πλαισίου δεν σημαίνει ότι οι ενωσιακές διαδικασίες θα πρέπει υποχρεωτικά να εφαρμόζονται με πανομοιότυπο τρόπο : οι διαδικασίες ενδέχεται να ποικίλλουν ανάλογα με τη δράση που θα σχεδιάζεται σε ενωσιακό επίπεδο. Οι προτάσεις που γίνονται στην παρούσα έκθεση θα είχαν ως αποτέλεσμα τον συνδυασμό στοιχείων της κοινοτικής μεθόδου με μηχανισμούς που επιτρέπουν σε μερικές περιπτώσεις ενισχυμένο συντονισμό ή επιχειρησιακή συνεργασία σε επίπεδο Ένωσης και συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων, ούτως ώστε να συνεκτιμώνται τα ειδικά χαρακτηριστικά του τομέα της αστυνομίας και του ποινικού δικαίου.

Επιπλέον, θα μπορούσε εξετασθεί, σύμφωνα με το παράδειγμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, το ενδεχόμενο θέσπισης ενός πολυετούς στρατηγικού προγράμματος από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (ή το Συμβούλιο σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων), κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια, στο οποίο να καθορίζεται ένα συνολικό πλαίσιο για τη δράση της Ένωσης στο πεδίο της νομοθετικής και επιχειρησιακής συνεργασίας.

- *Εισαγωγή, στο μέτρο του δυνατού, ενός διαχωρισμού μεταξύ «νομοθετικών» και «επιχειρησιακών» καθηκόντων*

Θα έπρεπε να γίνεται σαφέστερη διάκριση μεταξύ νομοθεσίας (νομικές πράξεις, νομοθετικές διαδικασίες, εφαρμογή, όπου απαιτείται σε μεγάλο βαθμό ευθυγράμμιση με τις γενικές διαδικασίες της κοινοτικής νομοθεσίας) και ενισχυμένου συντονισμού της επιχειρησιακής συνεργασίας σε επίπεδο Ένωσης. Η διάκριση αυτή υπήρξε ο κατευθυντήριος άξονας για την κατάρτιση της τελικής έκθεσης της Ομάδας.

A. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

I. Τομείς που συνδέονται με τη ΣΕΚ (σημερινός «πρώτος πυλώνας»)

1. Άσυλο, πρόσφυγες και εκτοπισμένα άτομα

Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων συμφώνησαν το 1999 στο Τάμπερε για την καθιέρωση ενός ευρωπαϊκού κοινού συστήματος ασύλου· αποφάσισαν δε ότι τούτο θα πρέπει να συνεπάγεται, βραχυπρόθεσμα, την ανάληψη ορισμένων συγκεκριμένων νομοθετικών πρωτοβουλιών, και, μακροπρόθεσμα, μια κοινή διαδικασία περί ασύλου και ένα ενιαίο καθεστώς για εκείνους στους

οποίους θα χορηγείται άσυλο σε όλη την Ευρώπη. Ωστόσο, η πρόοδος στην υλοποίηση ακόμη και των βραχυπρόθεσμων στόχων που καθορίστηκαν στο Τάμπερε υπήρξε αργή, λόγω κυρίως των περιορισμών που θέτει η ανάγκη ομοφωνίας, υπάρχουν δε σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα τήρησης των προθεσμιών που καθορίστηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης εάν διατηρηθεί ο κανόνας της ομοφωνίας¹ στους τομείς αυτούς. Η δυνατότητα να υλοποιηθεί αυτό το φιλόδοξο μακροπρόθεσμο όραμα που συμφωνήθηκε στο Τάμπερε με την ψηφοφορία με ομοφωνία μεταξύ 25 κρατών μελών φαίνεται να είναι ακόμη λιγότερο πιθανή.

Επιπλέον, στην Συνθήκη του Άμστερνταμ, το άρθρο 63 παρ. 1 και 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΣΕΚ) διατυπώθηκε με περίπλοκο τρόπο που αντικατόπτριζε την κατάσταση που επικρατούσε την εποχή εκείνη· η διατύπωση αυτή δεν είναι πλέον συνεπής με το φιλόδοξο σχέδιο που συμφωνήθηκε δύο χρόνια αργότερα στο Τάμπερε.

Λαμβάνοντας υπόψη αυτό το γενικό πλαίσιο, η Ομάδα υποβάλλει τις ακόλουθες τρεις συστάσεις:

- Η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία και η συναπόφαση να καταστούν εφαρμόσιμες από τη Συνθήκη για τη νομοθεσία σχετικά με το άσυλο, τους πρόσφυγες και τα εκτοπισμένα άτομα.
- Το άρθρο 63 παράγραφοι 1 και 2 ΣΕΚ να αναδιατυπωθεί προκειμένου να δημιουργηθεί μια γενική νομική βάση που να επιτρέπει τη θέσπιση των μέτρων που απαιτούνται για τη δημιουργία ενός κοινού συστήματος ασύλου και μιας κοινής πολιτικής για τους πρόσφυγες και τα εκτοπισμένα άτομα, όπως ορίστηκε στο Τάμπερε. Η νομική αυτή βάση θα πρέπει, όπως και στην παρούσα Συνθήκη, να διασφαλίζει την πλήρη τήρηση της Σύμβασης της Γενεύης, αλλά και να επιτρέπει στην Ένωση να παρέχει περαιτέρω συμπληρωματικές μορφές προστασίας τις οποίες δεν καλύπτει αυτή η Σύμβαση.
- Με ταυτόχρονη αναγνώριση των ευθυνών των κρατών μελών, να διαφυλαχθεί στη Συνθήκη η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών (περιλαμβανομένων των οικονομικών επιπτώσεων της), ως γενική αρχή που να εφαρμόζεται στις πολιτικές της Ένωσης στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και των ελέγχων στα σύνορα. Μια ειδική νομική βάση θα πρέπει να καταστήσει δυνατή την έγκριση των λεπτομερών πολιτικών που απαιτούνται για την υλοποίηση της αρχής αυτής.

¹ Η Συνθήκη της Νίκαιας ορίζει ότι η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία και η συναπόφαση θα εφαρμόζονται στον τομέα αυτόν μόνον εφόσον το Συμβούλιο θα έχει προηγουμένως θεσπίσει, με ομοφωνία, τη νομοθεσία για τον καθορισμό των κοινών κανόνων και των βασικών αρχών που διέπουν αυτά τα θέματα.

2. Πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης

Όσον αφορά το στόχο της Ένωσης για κοινή πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης, όπως ορίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, κατά τις συζητήσεις της Ομάδας διαπιστώθηκε ότι οι σημερινές νομικές βάσεις (άρθρα 63 παράγραφοι 3 και 4 ΣΕΚ) καλύπτουν κατ'αρχήν το πλήρες φάσμα του τομέα της μετανάστευσης και αποτελούν έτσι μια περιγραφή του κατάλληλου πεδίου εφαρμογής της δράσης της Ένωσης. Παρατηρήθηκε ότι, ανεξάρτητα από το δυνητικό εύρος των νομικών βάσεων, στην πράξη τα κράτη μέλη, κατά γενική αποδοχή, θα παραμείνουν υπεύθυνα για τους αριθμούς εισδοχής πολιτών τρίτων χωρών και για την ένταξή τους στη χώρα εισδοχής. Σε αυτόν τον τελευταίο τομέα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε ζήτησε να προβλεφθεί στη νομοθεσία της Ένωσης ένα νομικό καθεστώς για τους μακροχρονίως νόμιμους κατοίκους, με την παροχή σε αυτούς τους κατοίκους διαφόρων ενιαίων δικαιωμάτων και ευθυνών (π.χ. δικαιώματος διαμονής, εκπαίδευσης, εργασίας, αποφυγής διακρίσεων).

Ορισμένα μέλη της Ομάδας κρίνουν ότι η Συνταγματική Συνθήκη θα πρέπει να παρέχει ρητή νομική βάση για τη λήψη μέτρων σχετικά με τα προαναφερόμενα δικαιώματα. Φαίνεται ότι, κατά τα άλλα, η Ένωση θα μπορούσε να προσφέρει «προστιθέμενη αξία» στις εθνικές προσπάθειες ενσωμάτωσης, κυρίως με την παροχή κινήτρων και τη λήψη μέτρων υποστήριξης, αντί της εναρμόνισης των νομοθεσιών. Εν προκειμένω, υπάρχει στην πράξη εντονότερη ανάγκη για κοινή δράση της Ένωσης σχετικά με την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένων των ποινικών κυρώσεων, λαμβανομένης υπόψη της εμφανούς αναποτελεσματικότητας των καθαρά εθνικών πολιτικών. Ομοίως, η διαπραγμάτευση συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτες χώρες διενεργείται αποτελεσματικότερα σε επίπεδο Ένωσης απ' ό,τι σε επίπεδο μεμονωμένων κρατών μελών.

Με βάση τα ανωτέρω, η Ομάδα συνιστά να κατοχυρωθεί ο στόχος της κοινής πολιτικής μετανάστευσης στη Συνταγματική Συνθήκη και να θεσπισθεί νομική βάση που να επιτρέπει στην Ένωση να λαμβάνει μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης των προσπαθειών των κρατών μελών για την προώθηση της ένταξης των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Πέραν των σημείων αυτών, η Ομάδα δεν συνιστά ουσιαστικές αλλαγές στις νομικές βάσεις που περιλαμβάνονται στο άρθρο 63 παράγραφοι 3 και 4 ΣΕΚ, εξυπακουμένου ότι αυτές περιλαμβάνουν την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένων ποινικών κυρώσεων (βλ. μέρος Β). Η Ομάδα συνιστά τη μετάβαση στην ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία και στη συναπόφαση για τη νομοθετική δραστηριότητα της Ένωσης σε αυτούς τους τομείς¹.

¹ Με την επιφύλαξη της διαδικασίας για θέματα κοινωνικής ασφάλισης, που θα πρέπει εξετασθεί στο πλαίσιο άλλων κοινωνικών πολιτικών.

3. Πολιτική για τις θεωρήσεις

Η Ομάδα σημειώνει ότι η σημερινή νομική βάση στο άρθρο 63 παράγραφος 2 στοιχείο β) ΣΕΚ καλύπτει ουσιαστικά όλες τις πτυχές μιας κοινής πολιτικής για τις θεωρήσεις, ενώ παράλληλα ωστόσο η πολιτική αυτή διαχωρίζεται σε τέσσερα συγκεκριμένα μέρη που αντικατοπτρίζουν διαδικαστικές διαφορές, οι οποίες ήταν σημαντικές για τη μεταβατική περίοδο που προβλεπόταν στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, αλλά οι οποίες δεν δικαιολογούνται πλέον σε μια νέα Συνταγματική Συνθήκη. Η νομική αυτή βάση θα πρέπει συνεπώς να απλοποιηθεί σε μια ενιαία διάταξη που να επιτρέπει τη θέσπιση, με την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία και τη συναπόφαση, όλων των μέτρων που απαιτούνται για την κοινή πολιτική για τις θεωρήσεις.

4. Ανάπτυξη ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των συνόρων

Η Ομάδα αναγνωρίζει ότι σε ένα χώρο χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα η αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, περιλαμβανομένων των ακτών, αποτελεί θέμα κοινού ενδιαφέροντος και ευθύνης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης δέχθηκε ευνοϊκά το στόχο της βαθμιαίας ανάπτυξης ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Η Ομάδα συνιστά να επαναδιατυπωθεί το άρθρο 62 παρ. 2 στοιχείο α) ΣΕΚ, ώστε να δημιουργηθεί μια γενική νομική βάση που να επιτρέπει τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εφαρμογή του εν λόγω ολοκληρωμένου συστήματος. Προς το σκοπό αυτό θα απαιτηθεί τόσο νομοθεσία όσο και επιχειρησιακή συνεργασία. Οι κανόνες περί προτύπων και διαδικασιών για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, που αποτελούν κληρονομιά από το Σένγκεν, πρέπει να διατηρηθούν και να αναπτυχθούν εκ παραλλήλου με την ενισχυμένη επιχειρησιακή συνεργασία που περιγράφεται στο μέρος Β της παρούσας έκθεσης.

5. Συνεργασία στον τομέα του αστικού δικαίου

Η Ομάδα πραγματοποίησε μια συζήτηση σχετικά με τη σημερινή διατύπωση του άρθρου 65 ΣΕΚ, και ειδικότερα σχετικά με τον περιορισμό της εμβέλειας του άρθρου αυτού στη δράση σχετικά με «αστικές υποθέσεις με διασυνοριακές επιπτώσεις» και «στο μέτρο που είναι αναγκαία για την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς». Μολονότι μερικά μέλη της εξέφρασαν αμφιβολίες για αυτούς τους περιορισμούς, η Ομάδα, έπειτα από προσεκτική εξέταση, πιστεύει κατά πλειοψηφία ότι θα μπορούσαν να διατηρηθούν και ότι η διατύπωση της σημερινής νομικής βάσης είναι γενικά κατάλληλη. Ωστόσο, πιστεύει ότι αυτή η νομική βάση σχετικά με τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις θα μπορούσε, στο πλαίσιο της νέας συνολικής δομής μιας ενιαίας Συνταγματικής Συνθήκης, να διαχωρισθεί από τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης και τις πολιτικές για τις θεωρήσεις. Επιπλέον, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών, που αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο αυτής της κοινοτικής πολιτικής, θα πρέπει να κατοχυρωθεί στη Συνθήκη.

Τέλος, η Ομάδα σημειώνει ότι, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Νίκαιας, όλα τα μέτρα σχετικά με τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, εκτός των πτυχών που άπτονται του οικογενειακού δικαίου, θα καλύπτονται από τη διαδικασία της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία και της συναπόφασης. Ορισμένα μέλη φρονούν ότι η διαδικασία αυτή θα πρέπει να εφαρμόζεται και σε όλες τις πτυχές που άπτονται του οικογενειακού δικαίου. Έπειτα από συζήτηση η πλειοψηφία της Ομάδας προτείνει να εφαρμόζεται η εν λόγω διαδικασία και στα μέτρα δικαστικής συνεργασίας που αφορούν τη γονική μέριμνα.

II. Αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (τομείς που καλύπτονται από τον σημερινό «τρίτο πυλώνα»)

1. Αναμόρφωση των νομικών μέσων

Η Ομάδα αναγνωρίζει την επείγουσα ανάγκη αναμόρφωσης των νομικών μέσων που είναι επί του παρόντος διαθέσιμα στο πλαίσιο του «τρίτου πυλώνα» (άρθρο 34 ΣΕΚ), δεδομένου ότι οι περισσότερες συμβάσεις που έχει εγκρίνει το Συμβούλιο δεν έχουν ακόμη επικυρωθεί, ότι είναι εξαιρετικά δυσχερής η τροποποίηση, ακόμη και για μικρά επιμέρους σημεία, υφισταμένων συμβάσεων (όπως η σύμβαση για την Ευρωπαϊκή Ενοποίηση), και ότι οι αποφάσεις-πλαίσια και οι αποφάσεις δεν μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα το οποίο, όπως καταδεικνύεται από όσα κατέθεσαν οι εμπειρογνώμονες, παρεμποδίζει σε μεγάλο βαθμό την πρακτική εφαρμογή ορισμένων καίριων πρωτοβουλιών όπως είναι η καθιέρωση του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης.

Ως εκ τούτου, η Ομάδα συνιστά οι αποφάσεις-πλαίσια, οι αποφάσεις και οι κοινές θέσεις να αντικατασταθούν από κανονισμούς, οδηγίες και αποφάσεις (όπως προβλέπεται επί του παρόντος στη Συνθήκη ΕΚ) ή από τις αντίστοιχες διαδόχους νομικές πράξεις που θα προταθούν από την Ομάδα Χ. Στο μέλλον θα πρέπει να ισχύουν οι συνήθεις κανόνες που διέπουν τις πράξεις αυτές, ακόμη και εάν απαιτείται προσαρμογή των νομικών συστημάτων ορισμένων κρατών μελών. Μεταξύ άλλων θα πρέπει να προβλέπεται η δυνατότητα άμεσης εφαρμογής των οδηγιών αυτών που παρέχουν δικαιώματα σε άτομα. Η Ομάδα επιπλέον συνιστά να καταργηθούν οι συμβάσεις ως νομική πράξη.

Στο μέλλον, οι κανονισμοί και οι οδηγίες (ή οι αντίστοιχες διάδοχοι νομικές πράξεις) θα επαρκούν πλήρως, οι δε συμβάσεις που έχουν εγκριθεί από το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 34 ΣΕΕ θα πρέπει να μετατραπούν σε κανονισμούς ή σε οδηγίες (ή στις διαδόχους νομικές πράξεις).¹ Ορισμένα μέλη έχουν διατυπώσει επιφυλάξεις εν προκειμένω.

2. Σαφέστερος προσδιορισμός του πεδίου εφαρμογής της νομοθεσίας της Ένωσης

Η ανάγκη για σαφέστερο προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων της Ένωσης φαίνεται να προέχει όλων των άλλων θεμάτων για τους τομείς της προσέγγισης του ουσιαστικού ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας. Παράλληλα, η νέα διατύπωση αυτών των νομικών βάσεων θα πρέπει να αντικατοπτρίζει την ορθή ισορροπία μεταξύ της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης και των προσπαθειών προσέγγισης του ποινικού δικαίου : όπως συμφωνήθηκε σε πολιτικό επίπεδο στο Τάμπερε, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης θα πρέπει να αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της δικαστικής συνεργασίας, επιτρέποντας οι δικαστικές αποφάσεις σε ένα κράτος μέλος να αναγνωρίζονται από τις αρχές άλλου κράτους μέλους.

Η Ομάδα συνιστά η αρχή αυτή της αμοιβαίας των δικαστικών αποφάσεων να περιληφθεί επίσημα στη Συνθήκη. Η Ομάδα αναγνωρίζει επίσης ότι ενδέχεται να αποδειχθεί αναγκαία η ως ένα βαθμό προσέγγιση ορισμένων στοιχείων της ποινικής δικονομίας και ειδικών πλευρών του ουσιαστικού ποινικού δικαίου, με σεβασμό για τις διαφορές ευρωπαϊκές νομικές παραδόσεις και τηρουμένων των διατάξεων της ΕΣΑΔ, ιδίως σχετικά με το τεκμήριο αθωότητας, όπως εκφράζονται στο Χάρτη, ούτως ώστε να διευκολυνθεί η αμοιβαία αναγνώριση. Ορισμένα μέλη τόνισαν ότι η κατοχύρωση της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης στη Συνθήκη συνδέεται με τη διευκόλυνση της θέσπισης νομοθεσίας για την προσέγγιση του ουσιαστικού ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας μέσω της συναπόφασης και της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία.

Η σχεδιαζόμενη εντατικοποίηση της δράσης της Ένωσης, με αναμορφωμένα νομοθετικά μέσα και αναμορφωμένες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, απαιτεί παράλληλα τον σαφέστερο προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής της μελλοντικής νομοθεσίας της Ένωσης. Είναι γεγονός ότι τα άρθρα 30 και 31 ΣΕΕ, που αποτελούν τις εφαρμοστέες νομικές βάσεις, είναι υπερβολικά ασαφή από πολλές πλευρές ενώ σε μερικά άλλα σημεία επιδέχονται υπερβολικά στενή ερμηνεία.

¹ Τούτο ειδικότερα αναμένεται να επιλύσει τα πιεστικά νομικά προβλήματα τα οποία επί του παρόντος δυσχεραίνουν τόσο οποιαδήποτε μελλοντική ανάπτυξη του νομικού πλαισίου για την Ευρώπη. Σε περίπτωση που το Συμβούλιο θα είναι σε θέση να μετατρέψει τη Σύμβαση Ευρώπη σε κανονισμό, θα μπορεί ευχερέστερα να προσαρμόσει το κείμενο αυτό στις μεταβαλλόμενες συνθήκες και να καθορίσει σχετικά τις κατάλληλες διαδικασίες λήψης αποφάσεων για τη διαχείριση της Ευρώπης. Θα πρέπει ωστόσο να τονισθεί ότι το περιεχόμενο της Σύμβασης Ευρώπη, και συνεπώς ο βασικός χαρακτήρας της Ευρώπης, δεν είναι υποχρεωτικό να επηρεασθούν από αυτήν την μετατροπή.

Ως εκ τούτου, οι νομικές βάσεις για συνεργασία στον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας και του ποινικού δικαίου θα πρέπει να αναδιατυπωθούν ούτως ώστε να επιτευχθεί μεγαλύτερη σαφήνεια, αποτελεσματικότητα και νομική ασφάλεια.

Μια νέα διατύπωση των νομικών βάσεων θα πρέπει να κάνει διάκριση μεταξύ των διάφορων τύπων παρεμβάσεων της Ένωσης σε αυτόν τον τομέα, δηλ.:

- Προσέγγιση ορισμένων τομέων του ουσιαστικού ποινικού δικαίου (στοιχεία αντικειμενικής υπόστασης του εγκλήματος και ποινές),
- Προσέγγιση ορισμένων στοιχείων της ποινικής διαδικασίας,
- Κανόνες για την οργάνωση της αστυνομικής και της δικαστικής συνεργασίας μεταξύ των αρχών των κρατών μελών (π.χ. αμοιβαία δικαστική συνδρομή, ένταλμα συλλήψεως) ¹.

Τα στοιχεία αυτά αναπτύσσονται εν συνεχεία. Επιπλέον, όσον αφορά τις «επείγουσες δράσεις» στους τομείς του τωρινού «τρίτου πυλώνα», η Ομάδα φρονεί ότι μετά τη συγχώνευση των πυλώνων θα είναι σκόπιμο να χρησιμοποιείται ως νομική βάση μια διάταξη όπως το τωρινό άρθρο 308 ΣΕΚ.

α) Προσέγγιση ορισμένων τομέων του ουσιαστικού ποινικού δικαίου (στοιχεία αντικειμενικής υπόστασης του εγκλήματος και ποινές)

Οι πολίτες πρέπει να είναι βέβαιοι ότι η σοβαρή διασυνοριακή εγκληματικότητα καταπολεμείται σε όλα τα κράτη μέλη και ότι μπορεί να επισύρει επαρκώς σκληρές ποινές σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Από αυτή την άποψη, η Ομάδα θεωρεί ότι ένας ορισμένος βαθμός προσέγγισης του ουσιαστικού ποινικού δικαίου (δηλ. καθορισμός των στοιχείων αντικειμενικής υπόστασης ενός δεδομένου εγκλήματος και οι ποινές που προβλέπονται για αυτό) είναι απαραίτητος, δεδομένου κυρίως ότι ορισμένα εγκλήματα έχουν διακρατική διάσταση και δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά από μεμονωμένη δράση των κρατών μελών. Αυτό έχει αναγνωρισθεί και στη Συνθήκη του Άμστερνταμ και από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε².

¹ Πρέπει επίσης να υπάρχει ειδική νομική βάση σχετικά με τη δραστηριότητα των οργάνων της Ένωσης σε αυτόν τον τομέα (βλ. μέρος Β).

² Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αναφέρει τον «καθορισμό ελάχιστων κανόνων ως προς τα στοιχεία της αντικειμενικής υποστάσεως των αξιόποινων πράξεων και τις ποινές στους τομείς της οργανωμένης εγκληματικότητας, της τρομοκρατίας και της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών» (άρθρο 31 ε) ΣΕΕ), αλλά δεν αποκλείει την προσέγγιση των νομοθεσιών στους τομείς που αναφέρονται στο άρθρο 29 (πρόληψη και καταπολέμηση της εγκληματικότητας, οργανωμένης ή μη, ιδίως της τρομοκρατίας, της εμπορίας ανθρώπων και των εγκλημάτων κατά παιδιών, της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών και όπλων, της δωροδοκίας και της απάτης). Στο Τάμπερε, αναφέρθηκε ότι «προσπάθειες να συμφωνηθούν κοινοί ορισμοί, ποινικές υποστάσεις και κυρώσεις θα πρέπει να εστιασθούν σε πρώτη φάση σε περιορισμένο αριθμό τομέων ιδιαίτερης σημασίας, όπως το οικονομικό έγκλημα (νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, διαφθορά, παραχάραξη του ευρώ), το λαθρεμπόριο ναρκωτικών, η εμπορία ανθρώπων, ιδίως δε η εκμετάλλευση γυναικών, η σεξουαλική εκμετάλλευση παιδιών, η εγκληματικότητα υψηλής τεχνολογίας και η περιβαλλοντική εγκληματικότητα».

Η Ομάδα κρίνει, επομένως, σκόπιμο να περιληφθεί στη νέα Συνθήκη μια νομική βάση η οποία να επιτρέπει τη θέσπιση ελάχιστων κανόνων ή κανόνων που να αποτελούν ένα «κοινό υπόβαθρο», για τα στοιχεία αντικειμενικής υπόστασης ενός εγκλήματος και των ποινών σε ορισμένους τομείς εγκληματικότητας, εάν πληρούνται ένα από τα ακόλουθα δύο κριτήρια :

- αα) όταν το εν λόγω έγκλημα έχει ταυτοχρόνως ιδιαίτερα σοβαρό χαρακτήρα και διακρατική διάσταση,
- ββ) όταν το έγκλημα πλήττει κάποιο κοινό ευρωπαϊκό συμφέρον το οποίο είναι ήδη αντικείμενο κοινής πολιτικής της Ένωσης (π.χ. παραχάραξη του ευρώ, σύμβαση σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), η προσέγγιση του ουσιαστικού ποινικού δικαίου πρέπει να αποτελεί ένα από τα μέτρα που χρησιμεύουν ως εργαλεία για την επιδίωξη της πολιτικής αυτής οποτεδήποτε δεν επαρκούν οι μη ποινικοί κανόνες,

Σύμφωνα με τη νέα νομική βάση, οιαδήποτε προσέγγιση των στοιχείων ενός εγκλήματος και των ποινών θα είναι δυνατή μόνο εάν πληροί ένα από τα δύο αυτά κριτήρια.

Θα πρέπει να εξετασθεί περαιτέρω η ενδεχόμενη προσθήκη ενός προταθέντος τρίτου κριτηρίου, σύμφωνα με το οποίο «όταν η προσέγγιση απαιτείται για να δημιουργηθεί επαρκής αμοιβαία εμπιστοσύνη ώστε να καταστεί δυνατή η πλήρης εφαρμογή της αμοιβαίας αναγνώρισης δικαστικών αποφάσεων ή για να εγγυηθεί την αποτελεσματικότητα των κοινών μέσων αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας τα οποία δημιούργησε η Ένωση (δηλ. κοινά όργανα όπως η Ευρώπη ή μέσα όπως το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης)».

Επιπλέον, κατά την πλειοψηφία της Ομάδας, το πεδίο δράσης της Ένωσης θα μπορούσε να διαγραφεί εναργέστερα εάν απαριθμούσε η Συνθήκη τα είδη των εγκλημάτων που θεωρούνται ότι έχουν διακρατική διάσταση (κατά την έννοια του αα) ανωτέρω). Στην περίπτωση που η απαρίθμηση αυτή θα ήταν εξαντλητική, θα έπρεπε να ορίζεται ότι το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα και με τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ή, κατά τη γνώμη κάποιων μελών, έπειτα από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο), θα μπορούσε να τροποποιήσει εν ανάγκη το σχετικό κατάλογο. Η ευελιξία αυτή θα επέτρεπε στην Ένωση να ανταποκρίνεται καταλλήλως στις μεταβαλλόμενες μορφές εγκληματικότητας.

Τέλος, επικρατεί γενικά η γνώμη ότι η Συνθήκη θα μπορούσε να προβλέπει ότι η προσέγγιση των ουσιαστικών ποινικών νομοθεσιών θα πρέπει να υλοποιείται αποκλειστικά υπό τη μορφή οδηγιών (ή του διάδοχου σχήματος).

β) Προσέγγιση στοιχείων της ποινικής διαδικασίας

Οι εμπειρογνώμονες κατέδειξαν ότι η ανάγκη προσέγγισης ορισμένων στοιχείων της ποινικής διαδικασίας αναγνωρίζεται ευρέως από τους ασκούντες συναφή προς τη δικαιοσύνη επαγγέλματα και είναι ίσως περισσότερο επείγουσα από την προσέγγιση του ουσιαστικού ποινικού δικαίου. Η Ομάδα αναγνωρίζει ότι αυτή η προσέγγιση της διαδικασίας διευκολύνει αφενός τη συνεργασία μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου των κρατών μελών (και των οργάνων της Ένωσης που δραστηριοποιούνται στο πεδίο αυτό) και αφετέρου την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης, επειδή ενισχύει την αμοιβαία εμπιστοσύνη. Προς το παρόν, το άρθρο 31 ΣΕΕ δεν αντικατοπτρίζει ικανοποιητικά το σημείο αυτό και είναι υπερβολικά ασαφές όσον αφορά τις συγκεκριμένες δυνατότητες για μια τέτοια προσέγγιση.

Επομένως, η Ομάδα συνιστά τη δημιουργία μιας νομικής βάσης που να επιτρέπει τη θέσπιση κοινών κανόνων για ειδικά στοιχεία της ποινικής διαδικασίας στο βαθμό που οι κανόνες αυτοί αφορούν διαδικασίες με διακρατικές επιπτώσεις και είναι απαραίτητοι για να εξασφαλίσουν την πλήρη εφαρμογή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων ή για να εγγυηθούν την αποτελεσματικότητα των κοινών μέσων για την αστυνομική και τη δικαστική συνεργασία τα οποία δημιούργησε η Ένωση. Η νομική βάση της Συνθήκης μπορεί να διευκρινίζει ως τομέα δράσης ελάχιστους κοινούς κανόνες για το παραδεκτό των αποδεικτικών στοιχείων στο σύνολο της Ένωσης. Το Συμβούλιο δύναται στη συνέχεια να προσδιορίσει ομόφωνα όλα τα στοιχεία της διαδικασίας για τα οποία απαιτούνται ελάχιστοι κοινοί κανόνες προκειμένου να διευκολυνθεί η αμοιβαία αναγνώριση.

Η νομική αυτή βάση μπορεί επίσης να προβλέπει την επεξεργασία ελάχιστων κοινών προτύπων για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων στην ποινική διαδικασία, με βάση τα πρότυπα που κατοχυρώθηκαν στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως εκφράζονται στο Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων και με σεβασμό για τις διάφορες ευρωπαϊκές νομικές παραδόσεις.

γ) Κανόνες για την οργάνωση της αστυνομικής και της δικαστικής συνεργασίας μεταξύ των αρχών των κρατών μελών

Ένας άλλος τομέας δράσης, διακριτός από την προσέγγιση σε ορισμένους τομείς του ουσιαστικού ή του δικονομικού ποινικού δικαίου των κρατών μελών, είναι η θέσπιση κανόνων που διευκολύνουν την αστυνομική και τη δικαστική συνεργασία μεταξύ των αρχών των κρατών μελών.

Παραδείγματα είναι η Σύμβαση για την αμοιβαία δικαστική συνδρομή επί ποινικών υποθέσεων που καταρτίστηκε από το Συμβούλιο το 2000 ή η απόφαση-πλαίσιο για το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης η οποία συμφωνήθηκε τον Ιούνιο του 2002 και, επίσης, η ιδέα της δημιουργίας μιας σχολής δικαστών σε ευρωπαϊκό επίπεδο η οποία θα υποστηρίζει την περαιτέρω κατάρτιση των δικαστών.

Η παρούσα Συνθήκη εμπεριέχει, σε γενικές γραμμές, επαρκείς νομικές βάσεις για τη θέσπιση αυτών των κανόνων. Εντούτοις, στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας, η Ομάδα συνιστά να συμπληρωθεί η νομική βάση κατά τρόπον ώστε να καταστεί δυνατή η θέσπιση των αναγκαίων μέτρων για την αμοιβαία αναγνώριση δικαστικών εντολών, προστίμων, αποφάσεων περί έκπτωσης και όλων των άλλων μορφών δικαστικών αποφάσεων. Αυτό θα αποτελούσε λογική συνέπεια της κατοχύρωσης της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης στη Συνθήκη.

Η νομική βάση θα μπορούσε να επιτρέψει ρητώς τη θέσπιση κανόνων για την επίλυση συγκρούσεων δικαιοδοσίας μεταξύ των κρατών μελών. Επιπλέον, η Ομάδα φρονεί ότι η εν λόγω νομική βάση δεν πρέπει να περιορισθεί σε συγκεκριμένα είδη εγκληματικότητας για τα οποία η Ένωση επιζητεί προσέγγιση ουσιαστικού δικαίου.

Όσον αφορά την αστυνομική συνεργασία μεταξύ των αρχών των κρατών μελών, η Ομάδα θεωρεί ότι ο υφιστάμενος ορισμός του πεδίου και της έντασης της δράσης της Ένωσης στο άρθρο 30 παρ. 1 ΣΕΕ, είναι ευρέως επαρκής, αλλά θα μπορούσε να εξετασθεί η απλούστευση της διατύπωσης της διάταξης.

δ) Μέτρα για την πρόληψη του εγκλήματος

Μια κρίσιμη πτυχή της ανάπτυξης ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης είναι ότι θα πρέπει να υπάρχει *δίκαιη ισορροπία* μεταξύ των τριών συνιστωσών καθώς και ισορροπία μεταξύ προληπτικής και ποινικής δράσης. Συνεπώς, είναι σημαντικό η νέα Συνθήκη να αντανακλά σαφέστερα τον κεντρικό ρόλο της πρόληψης του εγκλήματος, που αναφέρεται στο άρθρο 29 ΣΕΕ αλλά δεν περιλαμβάνεται στις ειδικές νομικές βάσεις των άρθρων 30 και 31 ΣΕΕ.

Η Ομάδα συνιστά να συμπεριληφθεί τώρα μια ειδική νομική βάση στη Συνθήκη. Αυτή η νομική βάση θα πρέπει να αφορά απλώς μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης για την πρόληψη του εγκλήματος, με πλήρη σεβασμό της ιδιαίτερης σημασίας της επικουρικότητας σε αυτόν τον τομέα, λ.χ. ανταλλαγή ορθών πρακτικών, οικονομικά προγράμματα για μέτρα ενθάρρυνσης ή για έρευνα και τεκμηρίωση σε επίπεδο Ένωσης, δείκτες για κοινές εγκληματολογικές στατιστικές. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε ανέφερε τους ακόλουθους τομείς προτεραιότητας για τη λήψη σχετικών μέτρων : εγκληματικότητα των νέων, των πόλεων και εγκληματικότητα που έχει σχέση με τα ναρκωτικά.

3. Μεταρρύθμιση των νομοθετικών διαδικασιών

α) Περιπτώσεις στις οποίες θα μπορούσε να γίνει χρήση της ειδικής πλειοψηφίας

Εντός της Ομάδας υπάρχει ευρεία συναίνεση για το ότι η υφιστάμενη κατάσταση όπου η ομοφωνία διέπει κάθε λήψη απόφασης για τη συνεργασία επί ποινικών θεμάτων δεν μπορεί να συνεχισθεί εάν, μετά τη διεύρυνση, η Ένωση θα πρέπει να διατηρήσει και να ενισχύσει την ικανότητά της να προστατεύει τους πολίτες από τη σοβαρή διασυνοριακή εγκληματικότητα. Ως εκ τούτου, τα μέλη της Ομάδας γνωρίζουν καλά ότι πρέπει να καταβληθούν έντονες προσπάθειες προκειμένου να επεκταθεί η λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία και η συναπόφαση, που πρόκειται να γίνει η συνήθης νομοθετική διαδικασία της νέας Συνταγματικής Συνθήκης. Σε αυτή τη συνάρτηση, επισημάνθηκε επίσης από τους προσκεκλημένους εμπειρογνώμονες ότι ο κανόνας της ομοφωνίας ήδη επιβράδυνε τις διαπραγματεύσεις και φτώχυνε αρκετά το περιεχόμενο των πράξεων που θεσπίστηκαν. Από την άλλη πλευρά, η Ομάδα έχει επίγνωση της ιδιαίτερης ευαισθησίας αρκετών πτυχών της αστυνομικής συνεργασίας και του ποινικού δικαίου και κατά συνέπεια του γεγονότος ότι μόνο με προσεκτικά σχεδιασμένες συμβιβαστικές λύσεις θα μπορέσει να σημειωθεί πρόοδος.

Υπό το φως των προαναφερθέντων, η πλειοψηφία των μελών της Ομάδας είναι έτοιμη να συστήσει τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία και την εφαρμογή της συναπόφασης κατά τη νομοθετική δραστηριότητα της Ένωσης, στους ακόλουθους τομείς :

- i. ελάχιστοι κανόνες ή «κοινό υπόβαθρο» για τα στοιχεία αντικειμενικής υπόστασης και τις ποινές των εγκλημάτων με «διακρατική διάσταση» που απαριθμούνται στη Συνθήκη (ή κατόπιν προστίθενται στο σχετικό κατάλογο από το Συμβούλιο, με ομόφωνη απόφαση, βλ. σημείο 2 στοιχείο α) αα), ανωτέρω)¹,
- ii. ελάχιστοι κανόνες για τα στοιχεία αντικειμενικής υπόστασης και τις ποινές των εγκλημάτων που πλήττουν κοινή πολιτική της Ένωσης, εάν η πολιτική αυτή διέπεται από ειδική πλειοψηφία (βλ. σημείο 2 στοιχείο α) ββ), ανωτέρω),
- iii. ελάχιστα κοινά πρότυπα για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων στην ποινική διαδικασία, ως επακόλουθο της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης (βλ. σημείο 2 στοιχείο β), ανωτέρω)
- iv. κοινοί κανόνες για ειδικά στοιχεία της ποινικής διαδικασίας, όπως το παραδεκτό των αποδεικτικών στοιχείων στο σύνολο της Ένωσης (βλ. σημείο 2 στοιχείο β), ανωτέρω),

¹ Εξυπακούεται ότι στον «κατάλογο εγκλημάτων» της Συνθήκης θα ορίζονταν μόνον οι τομείς ενδεχόμενης προσέγγισης του ουσιαστικού ποινικού δικαίου (σύμφωνα με το κριτήριο του ανωτέρω στοιχείου αα)), ενώ η προσέγγιση αυτή καθεαυτή (λ.χ. ελάχιστοι κοινοί κανόνες για τα στοιχεία αντικειμενικής υπόστασης του εγκλήματος και τις ποινές) θα έπρεπε να πραγματοποιηθεί με νομοθεσία σε επίπεδο Ένωσης που θα θεσπιζόταν με διαδικασία συναπόφασης και ειδική πλειοψηφία.

- v. κανόνες για την αστυνομική και τη δικαστική συνεργασία μεταξύ των αρχών των κρατών μελών, εκτός από τους κανόνες που αφορούν την άσκηση επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων των εθνικών αστυνομικών αρχών, των κοινών ερευνητικών ομάδων ή των αρχών επιβολής του νόμου στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους (βλ. σημείο 2 στοιχείο γ), ανωτέρω)
- vi. μέτρα σχετικά με την πρόληψη του εγκλήματος (βλ. σημείο 2 στοιχείο δ), ανωτέρω).

Όσον αφορά τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σχετικά με τους κανόνες που διέπουν τα όργανα της Ένωσης, η Ομάδα θεωρεί σκόπιμο να εξετασθούν δύο διακριτές καταστάσεις:

- Η μία αφορά τη δημιουργία νέων οργάνων της Ένωσης για την άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων που τώρα ασκούνται σε εθνικό επίπεδο (όπως μια ενδεχόμενη εισαγγελική αρχή ή κοινή συνοριακή φρουρά, βλέπε κατωτέρω) που ενδέχεται να αποφασισθεί με ομοφωνία.
- Η έτερη κατάσταση αφορά την περαιτέρω εξέλιξη υφιστάμενων οργάνων, δηλ. της Ευρωπόλ και της Eurojust.

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της Ευρωπόλ και της Eurojust είναι θεμελιώδης για την ευρωπαϊκή αστυνομική και δικαστική συνεργασία και, ως εκ τούτου, θα πρέπει εν γένει να υλοποιείται με ειδική πλειοψηφία και συναπόφαση. Αυτό θα πρέπει να γίνεται σε κάθε ενδεχόμενη διεύρυνση του πεδίου δράσης της Ευρωπόλ και της Eurojust σε νέους τύπους εγκλημάτων, για όλους τους κανόνες σχετικά με την οργάνωση και τη διοίκησή τους και για κάθε διεύρυνση των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων τους. Ωστόσο, σύμφωνα με ορισμένα μέλη, η περαιτέρω ανάπτυξη της Eurojust θα πρέπει να διέπεται από τον κανόνα της ομοφωνίας.

γ) Περιπτώσεις στις οποίες θα ισχύει ο κανόνας της ομοφωνίας

Για ορισμένες πτυχές της συνεργασίας επί ποινικών θεμάτων, που αφορούν βασικές λειτουργίες των κρατών μελών οι οποίες είναι βαθιά ριζωμένες στις ποικίλες νομικές παραδόσεις τους, θα διατηρηθεί ο κανόνας της ομοφωνίας.

Παραδείγματα είναι η δημιουργία οργάνων της Ένωσης με επιχειρησιακές αρμοδιότητες, η προσέγγιση του ουσιαστικού ποινικού δικαίου σε τομείς εκτός από τους αναφερόμενους ανωτέρω, οι κανόνες δράσης των εθνικών αστυνομικών αρχών, των κοινών ερευνητικών ομάδων ή των αρχών επιβολής του νόμου που δραστηριοποιούνται στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους.

Η Ομάδα γνωρίζει καλά ότι, μετά τη διεύρυνση, υπάρχει κίνδυνος μήπως ο κανόνας αυτός οδηγήσει σε αδιέξοδο, αφού ένα μεμονωμένο κράτος θα μπορούσε να αρνηθεί οποιαδήποτε διαπραγμάτευση ενός θέματος που έρχεται σε σύγκρουση με συγκεκριμένα συμφέροντά του, παρόλο που ενδέχεται να το έχει ορίσει η Ένωση ως επείγον για την κοινή καταπολέμηση της εγκληματικότητας. Αυτό συνδέεται και με την «προαιρετική συμμετοχή» και την ενισχυμένη συνεργασία – ένα θέμα που η Συνέλευση θα μπορούσε να το εξετάσει σε ευρύτερο πλαίσιο.

δ) Δικαίωμα πρωτοβουλίας

Προς το παρόν, τα κράτη μέλη μοιράζονται το δικαίωμα πρωτοβουλίας με την Επιτροπή σε σχέση με μέτρα στο πλαίσιο του τίτλου IV ΣΕΚ και του τίτλου VI ΣΕΕ. Μετά την 1η Μαΐου 2004, τα κράτη μέλη θα διατηρήσουν αυτό το δικαίωμα πρωτοβουλίας μόνο στη ΣΕΕ. Μερικοί έχουν επισημάνει ότι οι πρωτοβουλίες που υποβάλλονται από μεμονωμένα κράτη μέλη τείνουν να επικεντρώνονται κυρίως στις ειδικές πολιτικές προτεραιότητες του ίδιου του κράτους μέλους χωρίς να λαμβάνουν πάντοτε υπόψη τη γενική προοπτική των συμφερόντων της Ένωσης, με αποτέλεσμα τη συζήτηση θεμάτων στο Συμβούλιο τα οποία στην πραγματικότητα έχουν περιορισμένο ενδιαφέρον.

Η Ομάδα εξέτασε διάφορες επιλογές¹ και η πλειοψηφία δέχθηκε κατ' αρχήν ότι, στους τομείς του τωρινού «τρίτου πυλώνα», το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής θα πρέπει να μοιραστεί με τα κράτη μέλη, αλλά ότι, προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι οι πρωτοβουλίες των κρατών μελών θα ανταποκρίνονται σε αυθεντικά γενικό μέλημα, θα πρέπει να απαιτείται κατώτατο όριο του ¼ των κρατών μελών για να γίνεται αποδεκτή μια πρωτοβουλία. Κατά τη γνώμη ορισμένων μελών, πάντως, η Συνέλευση θα πρέπει να εξετάσει προσεκτικά τις επιπτώσεις που θα είχε ενδεχομένως η δυνατότητα των κρατών μελών να λαμβάνουν νομοθετική πρωτοβουλία στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης και με εφαρμογή του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας.

B. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

Μεταξύ των μελών της Ομάδας αναγνωρίζεται ευρέως ότι η τρέχουσα επιχειρησιακή συνεργασία στερείται αποδοτικότητας, διαφάνειας και υπευθυνότητας. Επί του παρόντος, οι επιχειρησιακές ευθύνες είναι διαμοιρασμένες μεταξύ της αστυνομίας των κρατών μελών και των δικαστικών αρχών (που έχουν την πρωταρχική ευθύνη), της Ευρωπόλ, πιο πρόσφατα της Eurojust (με αποστολή υποστήριξης και διευκόλυνσης της συνεργασίας) και της OLAF (που είναι επιφορτισμένη με τις διοικητικές διαδικασίες έρευνας ειδικά στον τομέα της προστασίας των

¹ Βλ. έγγραφο εργασίας 18, σ. 14.

οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας). Επιπλέον, ο αποδοτικός έλεγχος των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης παρουσιάζει μια νέα σημαντική πρόκληση για την επιχειρησιακή συνεργασία. Στον εν λόγω τομέα, το κοινό προσδοκεί σημαντική πρόοδο : τυχόν βελτιώσεις θα ασκούσαν άμεση και ορατή επίδραση στον τρόπο με τον οποίο η Ευρώπη γίνεται αντιληπτή από τους απλούς πολίτες.

I. Ενισχυμένη συνεργασία στο πλαίσιο του Συμβουλίου

Προκειμένου να βελτιωθεί η εμπιστοσύνη και η αποδοτικότητα, θα μπορούσαν να οργανωθούν καλύτερα οι τρέχουσες εργασίες της Ένωσης όσον αφορά το συντονισμό και την επιχειρησιακή συνεργασία. Μια σαφέστερη διάκριση μεταξύ του Συμβουλίου καθώς και ενεργεί υπό τη νομοθετική του ιδιότητα και του Συμβουλίου που ασκεί ειδικές εκτελεστικές λειτουργίες στον τομέα αυτό θα ήταν επωφελής.

Ως εκ τούτου, η Ομάδα προτείνει να δημιουργηθεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου μια αποδοτικότερη δομή για το συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας σε υψηλό τεχνικό επίπεδο. Αυτό μπορεί να γίνει με τη συγχώνευση διάφορων υπαρχουσών ομάδων και με τον επαναπροσδιορισμό της τρέχουσας αποστολής της «Επιτροπής του άρθρου 36» στη νέα Συνθήκη. Η Επιτροπή αυτή θα πρέπει στο μέλλον να επικεντρωθεί στο συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας, αντί να εμπλέκεται στο νομοθετικό έργο του Συμβουλίου. Το πώς θα συνδεθεί καλύτερα με το έργο αυτό η Ειδική Ομάδα Αρχηγών Αστυνομίας είναι ένα θέμα που αξίζει να εξετασθεί περαιτέρω.

Ο ρόλος μιας τέτοιας μεταρρυθμισμένης δομής [επιτροπής] στο πλαίσιο του Συμβουλίου θα μπορούσε να είναι τεχνικός ρόλος συντονισμού και επίβλεψη ολόκληρου του φάσματος επιχειρησιακής δραστηριότητας σε θέματα αστυνόμευσης και ασφάλειας (μεταξύ άλλων αστυνομική συνεργασία, αποστολές εξακρίβωσης, διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ Ευρωπόλ και Eurojust, αξιολόγηση από ομοτίμους, κοινό σύστημα ελέγχου των συνόρων, πολιτική προστασία). Η ανταλλαγή προσωπικών δεδομένων πρέπει να εξακολουθήσει να πραγματοποιείται στο πλαίσιο των υπαρχόντων συστημάτων (Ευρωπόλ, Σένγκεν, τελωνειακό σύστημα πληροφοριών, Eurojust κ.λπ.) για τα οποία υφίστανται επαρκείς κανόνες προστασίας δεδομένων και συστήματα επίβλεψης. Θα μπορούσε ωστόσο να εξετασθεί η απλούστευση αυτών των συστημάτων επίβλεψης με τη συγχώνευση των διάφορων εποπτικών φορέων.

Η Ομάδα συζήτησε επίσης το θέμα του ποιος θα προεδρεύει μιας ενδεχόμενης μεταρρυθμισμένης δομής [επιτροπής] τεχνικού επιπέδου, αλλά συμπέρανε ότι η σχετική απόφαση θα μπορούσε να ληφθεί στο ευρύτερο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του Συμβουλίου· τόνισε επίσης ότι το στοιχείο αυτό δεν είναι απαραίτητο να καθορισθεί σε επίπεδο Συνθήκης.

Η σύσταση αυτή πρέπει εν πάση περιπτώσει να διακριθεί από μια πρόταση για «Ύπατο Εκπρόσωπο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων» με πολιτικό ρόλο (όπως π.χ. να προεδρεύει του Συμβουλίου ΔΕΥ) που έχει επίσης υποβληθεί, αλλά δεν έχει τύχει ικανοποιητικής υποστήριξης στο πλαίσιο της Ομάδας.

II. Διαχείριση των εξωτερικών συνόρων

Υπάρχει γενική συμφωνία στο πλαίσιο της Ομάδας ότι πρέπει να σημειωθεί πρακτική πρόοδος ως προς το θέμα αυτό, προκειμένου να αναπτυχθεί βαθμιαία ένα πραγματικά ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, όπως συμφωνήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης.

Τα περισσότερα μέλη της Ομάδας θεωρούν την ενδεχόμενη δημιουργία κοινής ευρωπαϊκής μονάδας συνοριακής φρουράς ως θέμα πιο μακροπρόθεσμου χαρακτήρα. Προηγουμένως θα μπορούσαν να ληφθούν κάποια αμεσότερα μέτρα (όπως ενισχυμένη συνεργασία, πιο στενή συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών των κρατών μελών, κοινή εκπαίδευση και κατάρτιση, κοινός εξοπλισμός, συγκρότηση κοινών ομάδων αξιωματούχων από διάφορα κράτη μέλη για να γίνει αποτελεσματικότερος ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων). Η πρόοδος στον τομέα αυτό θα ήταν έτσι βαθμιαία.

Υπάρχει επίσης συναίνεση στο πλαίσιο της Ομάδας ως προς το ότι η αρχή της αλληλεγγύης, περιλαμβανομένης και της οικονομικής αλληλεγγύης, μεταξύ των κρατών μελών είναι ιδιαίτερα σημαντική στον τομέα του ελέγχου των συνόρων.

Βάσει των ανωτέρω, η Ομάδα συνιστά να καταγραφεί ρητά στη Συνθήκη ο στόχος που συμφωνήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης και, άρα, να περιληφθεί μια νομική βάση που να επιτρέπει την έκδοση όλων των απαραίτητων μέτρων που απαιτούνται για τη βαθμιαία ανάπτυξη ενός κοινού συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Η διάταξη αυτή θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως νομική βάση για την έγκριση μέτρων όπως η προώθηση της συνεργασίας και της κατάρτισης καθώς και της ανταλλαγής πληροφοριών και της οικονομικής αλληλεγγύης. Πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο να αναφέρεται, σε αυτή τη νομική βάση, η πιο μακροπρόθεσμη προοπτική μιας κοινής ευρωπαϊκής μονάδας συνοριακής φρουράς που θα δρα από κοινού με τις εθνικές υπηρεσίες ελέγχου των συνόρων.

III. Ανάπτυξη των φορέων της Ένωσης (Ευρωπόλ, Eurojust)

α) Ευρωπόλ

Η Ομάδα θεωρεί ότι, αντί να γίνει προσπάθεια «ενημέρωσης» της λεπτομερούς έκθεσης των καθηκόντων της Ευρωπόλ στο άρθρο 30 ΣΕΕ – που σήμερα είναι ήδη ξεπερασμένη από ορισμένες απόψεις – θα ήταν καλύτερο να αντικατασταθεί από μια πιο σύντομη και γενικότερη διάταξη περί της Ευρωπόλ στη νέα Συνθήκη. Αυτή η διάταξη θα περιείχε μια νομική βάση που να δίνει στο νομοθέτη μεγαλύτερο περιθώριο να αναπτύξει τα καθήκοντα και τις εξουσίες της Ευρωπόλ.

Εντούτοις, αυτή η νομική βάση πρέπει να έχει σαφή όρια. Θα ήταν προτιμότερο να επισημαίνει την κατεύθυνση πιθανών εξελίξεων και να θέτει βασικούς περιορισμούς στις εξελίξεις αυτές, οι οποίες δεν έχουν αμφισβητηθεί στο πλαίσιο της Ομάδας. Κατά συνέπεια, η διάταξη θα μπορούσε να διακηρύσσει τον κεντρικό ρόλο της Ευρωπόλ στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής αστυνομικής συνεργασίας, να καθορίζει το γενικό πεδίο δράσης της (δηλ. σοβαρά εγκλήματα που έχουν επιπτώσεις σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη), να αναφέρει ότι τα καθήκοντα και οι εξουσίες της Ευρωπόλ θα καθορισθούν από το νομοθέτη και ότι *μπορούν* (στην έκταση που καθορίζεται στη νομοθεσία) να περιλαμβάνουν εξουσίες σχετικές με εμπιστευτικές πληροφορίες, συντονισμό και διεξαγωγή ερευνών καθώς και συμμετοχή στις επιχειρησιακές δράσεις που αναλαμβάνονται μαζί με τις υπηρεσίες των κρατών μελών ή στις κοινές ομάδες. Τέλος, η διάταξη πρέπει να καθιστά σαφές ότι οποιαδήποτε επιχειρησιακή δράση στην οποία μετέχει η Ευρωπόλ θα πρέπει εν πάση περιπτώσει να πραγματοποιείται σε σύνδεση και συμφωνία με το ή τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη (ανάλογη διατύπωση στο τωρινό άρθρο 32 ΣΕΕ) και ότι καταναγκαστικά μέτρα θα πρέπει πάντα να λαμβάνονται από τους αρμόδιους αξιωματούχους των κρατών μελών.

Επισημάνθηκε ότι, εάν δοθούν μεγαλύτερες επιχειρησιακές εξουσίες στην Ευρωπόλ βάσει της συγκεκριμένης νομικής βάσης, θα πρέπει να επανεξετασθεί το ισχύον Πρωτόκολλο σχετικά με τις ασυλίες.

Τέλος, η Ομάδα κρίνει επίσης ότι οι δραστηριότητες της Ευρωπόλ θα πρέπει στο μέλλον να υπόκειται σε δημοκρατική υποχρέωση λογοδοσίας προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο καθώς και στον δικαστικό έλεγχο του ΔΕΚ σύμφωνα με τους συνήθεις κανόνες της Συνθήκης.

β) Eurojust

Η Eurojust έχει την αρμοδιότητα να εξετάζει τύπους εγκλημάτων και παραβάσεων για τους οποίους η Ευρωπόλ είναι αρμόδια να ενεργεί ανά πάσα στιγμή, καθώς και το ηλεκτρονικό έγκλημα, απάτη και δωροδοκία και οποιοδήποτε ποινικό αδίκημα που έχει επιπτώσεις στα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το ξέπλυμα προϊόντων εγκλήματος και, τέλος, τη συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση. Ενεργεί στο πλαίσιο ερευνών και ποινικών διώξεων που αφορούν δύο ή περισσότερα κράτη, αλλά μπορεί να ενεργήσει και κατόπιν αιτήσεως ενός μόνο κράτους μέλους ή της Επιτροπής. Η Eurojust έχει εξουσία να ζητά από ένα κράτος μέλος να αναλάβει μια έρευνα, αλλά ένα τέτοιο αίτημα δεν είναι δεσμευτικό.

Η Ομάδα έχει εξετάσει ευνοϊκά λύσεις προκειμένου να της δοθούν περισσότερες επιχειρησιακές εξουσίες. Γενικά, η Ομάδα συνιστά να αντικατασταθεί η λεπτομερής έκθεση της αποστολής της Eurojust στο άρθρο 31 ΣΕΕ (Νίκαια) από μια πιο σύντομη, γενικότερη διάταξη στη νέα Συνθήκη που θα περιείχε μια νομική βάση που να δίνει στο νομοθέτη μεγαλύτερο περιθώριο να αναπτύξει τα καθήκοντα και τις εξουσίες της Eurojust.

Αυτή η διάταξη θα μπορούσε να επισημαίνει τον κεντρικό ρόλο της Eurojust για το δικαστικό συντονισμό και τη συνεργασία, να καθορίζει το γενικό πεδίο δράσης της (δηλ. σοβαρά εγκλήματα που έχουν επιπτώσεις σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη), να αναφέρει ότι τα καθήκοντα και οι εξουσίες της Eurojust θα καθορισθούν από το νομοθέτη και ότι μπορούν (στην έκταση που καθορίζεται στη νομοθεσία) να περιλαμβάνουν καθήκοντα και εξουσίες που αφορούν ειδικότερα :

- την έναρξη και το συντονισμό ποινικών διώξεων,
- τη διευκόλυνση της δικαστικής συνεργασίας (η οποία περιλαμβάνει και την επίλυση συγκρούσεων αρμοδιότητας),
- και, ενδεχομένως, την επίβλεψη (μελλοντικών) ερευνητικών και επιχειρησιακών δραστηριοτήτων της Ευρωπόλ (ορισμένα μέλη της Ομάδας έχουν διατυπώσει επιφυλάξεις για το θέμα αυτό).

Τέλος, θα μπορούσε να διευκρινισθεί ότι οι επίσημες πράξεις της δικαστικής διαδικασίας στα κράτη μέλη εν πάση περιπτώσει θα διενεργούνται από τους αρμόδιους εθνικούς αξιωματούχους (εδώ περιλαμβάνονται οι εθνικοί αντιπρόσωποι Eurojust στο μέτρο που τους έχει δοθεί τέτοια αρμοδιότητα).

γ) Το θέμα του Ευρωπαϊού Εισαγγελέα ή της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

Η Ομάδα συμφωνεί ως προς το στόχο της αποτελεσματικότερης δίωξης των αδικημάτων κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Μεγάλος αριθμός μελών φρονεί ότι τα διαθέσιμα μέσα είναι ανεπαρκή. Η Ομάδα εξέτασε κάποιες προτάσεις που έγιναν υπέρ του διορισμού Ευρωπαϊού Εισαγγελέα, αρμόδιου για την ανίχνευση, τη δίωξη και την παραπομπή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων των δραστών εγκλημάτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Τα συγκεκριμένα μέλη πρότειναν να προβλεφθεί σχετική νομική βάση στη Συνθήκη. Άλλοι θεωρούν ότι δεν δόθηκαν πειστικά επιχειρήματα για τη δημιουργία ενός τέτοιου φορέα και ότι υπάρχουν ισχυρές αντιρρήσεις, για λόγους τόσο πρακτικούς όσο και λογοδοσίας. Κατ' άλλα μέλη, υπάρχει ανάγκη μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με πεδίο δράσης που να υπερβαίνει την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Θεωρούν ότι η τωρινή Eurojust θα μπορούσε να εξελιχθεί προς αυτή την κατεύθυνση.

Όσον αφορά την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, η Ομάδα σημείωσε επίσης το βασικό ρόλο που διαδραματίζει εν προκειμένω ο OLAF.

Πολλά μέλη της Ομάδας υποστήριξαν ότι πρέπει να διερευνηθεί η ιδέα – σε μεσο/μακροπρόθεσμη βάση – της ενίσχυσης των εξουσιών της Eurojust, ώστε να της επιτραπεί να παραπέμπει υποθέσεις ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (όσον αφορά αδικήματα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης ή άλλα σοβαρά εγκλήματα). Εν τοιαύτη περιπτώσει, η νομική βάση της Συνθήκης σχετικά με την Eurojust θα πρέπει να επιτρέψει την ίδρυση μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με πράξη για την οποία θα απαιτηθεί ομοφωνία του Συμβουλίου και σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Από τις συζητήσεις της Ομάδας φάνηκε ότι οι απόψεις των μελών εν προκειμένω δίστανται.

Γ. **ΟΡΙΖΟΝΤΙΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ**

Ι. Αποδοτικότερη εφαρμογή και διατήρηση υψηλών προδιαγραφών

Όπως απέδειξαν οι εμπειρογνώμονες στην Ομάδα, ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα που παρακωλύουν τις πολιτικές της Ένωσης στον τομέα αυτό είναι η ανεπαρκής εφαρμογή, ειδικά στον τομέα του τωρινού «τρίτου πυλώνα». Πάρα πολύ συχνά, το δίκαιο της Ένωσης έχει παραμείνει «εικονικό δίκαιο»: οι συμβάσεις δεν επικυρώνονται από όλα τα κράτη μέλη (μολονότι έχουν συναφθεί πάνω από δώδεκα συμβάσεις, μόνο δύο έχουν επικυρωθεί) και αποφάσεις-πλαίσια (ή προηγουμένως: «κοινές δράσεις») δεν μεταφέρονται ή μεταφέρονται ημιτελώς στην εθνική

νομοθεσία. Αυτό το πρόβλημα της ελλιπούς εφαρμογής ισχύει επίσης για τους μηχανισμούς συνεργασίας που αφορούν τους οργανισμούς (π.χ. η Ευρωπόλ δεν λαμβάνει αρκετές πληροφορίες από τα κράτη μέλη). Επισημάνθηκε περαιτέρω ως προς το σημείο αυτό ότι η μη εφαρμογή της νομοθεσίας στο συγκεκριμένο τομέα από ένα κράτος μέλος μπορεί να θέσει σε σοβαρό κίνδυνο την ασφάλεια άλλων κρατών μελών (π.χ. καταπολέμηση της τρομοκρατίας, προβλήματα σχετικά με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, ενδεχομένως έγκλημα στον κυβερνοχώρο σε επίπεδο Ένωσης).

Με σκοπό την εξεύρεση τρόπων βελτίωσης της εφαρμογής της νομοθεσίας από τα κράτη μέλη στον τομέα αυτό, η Ομάδα προβαίνει σε δύο συστάσεις :

- Πρώτον, η Ομάδα θεωρεί ότι οι μηχανισμοί «αμοιβαίας αξιολόγησης» ή «αξιολόγησης από ομοτίμους», όπως αυτές χρησιμοποιούνται επιτυχώς κατά τα τελευταία έτη (π.χ., στον τομέα της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος ή σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν), πρέπει να ενθαρρυνθούν και να εφαρμοσθούν ευρύτερα. Αυτή η τεχνική έχει αποδειχθεί ισχυρό εργαλείο για την αποδοτική πρακτική εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης από τις διοικητικές και δικαστικές αρχές των κρατών μελών, βοηθώντας έτσι να ενισχυθεί η αμοιβαία εμπιστοσύνη στα αστυνομικά και τα δικαστικά συστήματα, η οποία βρίσκεται στην καρδιά ενός κοινού Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Πράγματι, προκειμένου να λειτουργήσει το σύστημα αμοιβαίας αναγνώρισης, πρέπει να υπάρξει και πλήρης αμοιβαία εμπιστοσύνη στα αστυνομικά και τα δικαστικά συστήματα στα κράτη μέλη. Οι υψηλές προδιαγραφές πρέπει όχι μόνο να επιτευχθούν, αλλά και να διατηρηθούν. Η Ομάδα θα θεωρούσε σκόπιμο να υπάρξει στη νέα Συνθήκη ρητή αναφορά σε αυτή την τεχνική αμοιβαίας αξιολόγησης, η οποία θα εφαρμοσθεί ελαστικά, με συμμετοχή της Επιτροπής, μέσω διαδικασιών που εγγυώνται αντικειμενικότητα και ανεξαρτησία. Επιπλέον, οι εκθέσεις «αξιολόγησης από ομοτίμους» πρέπει να διαβιβάζονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στα εθνικά κοινοβούλια.
- Δεύτερον, όσον αφορά τις νομικές υποχρεώσεις των κρατών μελών που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, η Ομάδα θεωρεί ότι η Επιτροπή πρέπει να διαδραματίσει πλήρως το ρόλο της ως θεματοφύλακας της Συνθήκης και ότι πρέπει να έχει το δικαίωμα να ασκεί προσφυγή λόγω παράβασης (άρθρο 226 ΣΕΚ) ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, μεταξύ άλλων για θέματα του τωρινού «τρίτου πυλώνα».

Η Ομάδα φρονεί ότι με τους δύο μηχανισμούς ελέγχου θα καταστεί αποτελεσματικότερη η εφαρμογή των υποχρεώσεων των κρατών μελών μέλη στο πλαίσιο της Ένωσης. Η παρακολούθηση της πρακτικής εφαρμογής στον επιχειρησιακό τομέα μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικά μέσω της «αξιολόγησης από ομοτίμους», αλλά σε περίπτωση παράβασης των υποχρεώσεων των κρατών μελών επιβάλλεται η διενέργεια δικαστικού ελέγχου μέσω της σχετικής διαδικασίας.

Στο (περιορισμένο) μέτρο που υπάρχει ανάγκη εφαρμογής της νομοθεσίας της Ένωσης σε *επίπεδο Ένωσης*, η Ομάδα θεωρεί ότι η Συνθήκη θα πρέπει να επεκτείνει την ισχύ του γενικού καθεστώτος για την εφαρμογή των μέτρων (δηλ. προς το παρόν, αλλά υπό την επιφύλαξη ευρύτερης συζήτησης σχετικά με τη μεταρρύθμιση στο πλαίσιο της Συνέλευσης, του άρθρου 211 ΣΕΚ: εφαρμογή των μέτρων που λαμβάνονται, κατ' αρχήν, από την Επιτροπή με διαδικασίες επιτροπολογίας) και στους τομείς του τωρινού «τρίτου πυλώνα». Αυτό θα ήταν σύμφωνο με τη διαρκώς συχνότερη πρακτική του Συμβουλίου – αν και μη προβλεπόμενη στη Συνθήκη του Άμστερνταμ – να αναθέτει καθήκοντα εφαρμογής πράξεων του τρίτου πυλώνα στην Επιτροπή, η οποία τα εκτελεί με διαδικασία επιτροπολογίας (π.χ. διαχείριση οικονομικών προγραμμάτων που προωθούν τη συνεργασία, την κατάρτιση και την ανταλλαγή στους διάφορους τομείς επιβολής του νόμου).

II. Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων

Η ειδική φύση αυτού του τομέα έχει ήδη τονισθεί. Το έργο και η οργάνωση της εθνικής αστυνομίας και το περιεχόμενο του εθνικού ποινικού δικαίου περιλαμβάνονται στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων που καθορίζουν το κράτος. Από τη μια πλευρά, είναι ανάγκη να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες του τομέα αυτού, που είναι ιδιαίτερα ευαίσθητος όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα και βρίσκεται στο επίκεντρο της επικουρικότητας, για τον οποίο είναι τα εθνικά κοινοβούλια που έχουν την ευθύνη (π.χ. επικύρωση συμβάσεων). Η μεταρρύθμιση των νομικών μέσων, των νομοθετικών διαδικασιών και της επιχειρησιακής συνεργασίας είναι απαραίτητη και θα οδηγήσει στην αύξηση των ευθυνών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αλλά τα εθνικά κοινοβούλια θα πρέπει να συνεχίσουν να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Από την άλλη πλευρά, η Ομάδα θα μπορούσε να επιχειρήσει, στο μέτρο του δυνατού, να βασισθεί στα αποτελέσματα που προκύπτουν γενικά στη Συνέλευση για το θέμα αυτό, αντί να επινοήσει ειδικούς μηχανισμούς αποκλειστικά για τον τωρινό τρίτο πυλώνα.

Η Ομάδα υποβάλλει τις κατωτέρω προτάσεις :

- Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στη χάραξη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (ή το Συμβούλιο σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων) των στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών και προτεραιοτήτων της ευρωπαϊκής πολιτικής σε θέματα ποινικού δικαίου. Η συμμετοχή αυτή θα έχει νόημα μόνο εάν διεξαχθούν ουσιώδεις συζητήσεις στα εθνικά κοινοβούλια σχετικά με τις εναλλακτικές δυνατότητες που θα εξετασθούν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αρκετά πριν από τη διεξαγωγή του.
- Τακτικές διακοινοβουλευτικές διασκέψεις σχετικά με τις πολιτικές της Ένωσης στον τομέα αυτό (ιδίως με κοινές συνεδριάσεις των επιτροπών των εθνικών κοινοβουλίων που είναι αρμόδιες για τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις, όπως πρότεινε η Ομάδα IV).

- Χρήση του «μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης για θέματα επικουρικότητας» (που επινοήθηκε από την Ομάδα Ι), ιδίως στις συγκεκριμένες πτυχές της επικουρικότητας σε θέματα ποινικού δικαίου, λ.χ. όταν αμφισβητείται κατά πόσον ένα έγκλημα έχει πράγματι «διασυννοριακή διάσταση» και είναι σοβαρής μορφής.
(Ορισμένα μέλη της Ομάδας προτείνουν να δημιουργηθεί ένας παρόμοιος «μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης» για τις περιπτώσεις κατά τις οποίες ορισμένα εθνικά κοινοβούλια θεωρούν ότι κάποια πρωτοβουλία αντιβαίνει σε βασικά στοιχεία της εθνικής τους πολιτικής σε θέματα ποινικού δικαίου. Η ενεργοποίηση του μηχανισμού αυτού θα είχε ενδεχομένως συνέπειες ανάλογες προς εκείνες του μηχανισμού για την επικουρικότητα, αλλά εξυπακούεται ότι δεν θα μπορούσε να οδηγήσει σε δικαστικό έλεγχο).
- Αναγνώριση του ρόλου που εξακολουθεί να έχει η εθνική νομοθεσία μέσω της αποκλειστικής χρήσης οδηγιών (ή του διαδόχου σχήματος) για την προσέγγιση των διατάξεων ουσιαστικού ποινικού δικαίου.
- Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στον μηχανισμό αμοιβαίας αξιολόγησης («αξιολόγησης από ομοτίμους») (βλ. *ανωτέρω*).
- Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην εξέταση των ετήσιων εκθέσεων δραστηριοτήτων της Ευρωπόλ.

III. Διεθνείς Συμφωνίες

Επί του παρόντος, όταν μια διεθνής συμφωνία καλύπτει αποκλειστικά θέματα του τρίτου πυλώνα, ισχύουν τα άρθρα 24/38 ΣΕΕ (η εντολή διαπραγμάτευσης αποφασίζεται από το Συμβούλιο και η Προεδρία της Ένωσης διεξάγει τις διαπραγματεύσεις, ενδεχομένως με τη συνδρομή της Επιτροπής). Η διαδικασία είναι αυτή τη στιγμή ίδια για τις συμφωνίες που αφορούν θέματα του δεύτερου και του τρίτου πυλώνα. Ωστόσο, η φύση των συμφωνιών αυτών είναι διαφορετική, δεδομένου ότι οι εκείνες που αφορούν θέματα του τρίτου πυλώνα συνδέονται αμεσότερα με νομοθετικά μέτρα, ιδίως στον τομέα του ποινικού δικαίου.

Η Ομάδα τονίζει ότι απαιτείται να υπάρχει σταθερή εκπροσώπηση της Ένωσης στις διαπραγματεύσεις διεθνών συμφωνιών. Θεωρεί ότι όταν οι συμφωνίες αυτές καλύπτουν ταυτόχρονα διαφορετικούς τομείς, το Συμβούλιο θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη του κατά την επιλογή του διαπραγματευτή το περιεχόμενο της συμφωνίας προκειμένου να βελτιστοποιείται η διαπραγματευτική ικανότητα της Ένωσης. Η Ομάδα αναγνωρίζει ότι τα θέματα αυτά συνδέονται με την ανάπτυξη θεσμών για τη μελλοντική διεθνή εκπροσώπηση της Ένωσης και ότι απαιτείται να εξετασθούν διεξοδικότερα από την Ομάδα «Εξωτερική Δράση» και από τη Συνέλευση.

Ορισμένα μέλη ζήτησαν να δικαιούνται τα κράτη μέλη να συνάπτουν διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας, ακόμη και εάν η Ένωση έχει θεσπίσει ήδη εσωτερικούς κανόνες για το ίδιο θέμα. Υποστηρίζουν ότι το γεγονός ότι η Ένωση έχει θεσπίσει ήδη εσωτερικούς κανόνες για συγκεκριμένο θέμα δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να συνάπτουν χωριστές διμερείς ή πολυμερείς συνεργασίες α) εφόσον η Ένωση δεν έχει συνάψει συμφωνία με την εν λόγω τρίτη χώρα και β) εφόσον η Ένωση έχει συνάψει συμφωνία με την τρίτη χώρα, αλλά το κράτος μέλος επιθυμεί την εφαρμογή πρόσθετων διατάξεων. Το ζήτημα αυτό θα μπορούσε να εξετασθεί από τη Συνέλευση στο πλαίσιο της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, ενώ εξυπακούεται ότι, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΚ, τα κράτη μέλη μπορούν να αναλαμβάνουν διεθνείς υποχρεώσεις μόνον εφόσον αυτές δεν θίγουν τις κοινές πολιτικές της Ένωσης.

IV. Μηχανισμοί προαιρετικής συμμετοχής και ενισχυμένη συνεργασία

Ένα από τα στοιχεία της εντολής της Ομάδας αφορά τις *ισχύουσες* διευθετήσεις προαιρετικής συμμετοχής που προβλέπονται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ υπέρ ορισμένων κρατών μελών στον τομέα του Τίτλου IV της Συνθήκης ΕΚ και του κεκτημένου του Σένγκεν.

Το ζήτημα είναι κατά πόσον και σε ποιο βαθμό δικαιολογείται να επιβιώνουν τέτοιες καταστάσεις στον τομέα αυτό. Το ζήτημα είναι επίσης κατά πόσον και με ποιον τρόπο θα ρυθμίζεται *στο μέλλον* η χρήση διευθετήσεων προαιρετικής συμμετοχής. Η Ομάδα φρονεί ότι το θέμα αυτό είναι γενικό και θα μπορούσε να προκύψει και σε άλλους τομείς πολιτικής, επομένως απαιτείται να εξετασθεί από τη Συνέλευση σε ευρύτερο πλαίσιο.

V. Δικαστικός Έλεγχος

Επί του παρόντος, η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου ως προς τις πράξεις που εκδίδονται δυνάμει του Τίτλου IV της ΣΕΚ και του Τίτλου VI της ΣΕΕ είναι περιορισμένη. Σύμφωνα με το άρθρο 35 παράγραφος 1 ΣΕΕ, το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα να αποφαινεται με προδικαστικές αποφάσεις μόνο εφόσον το κράτος μέλος έχει τυπικά την αρμοδιότητα αυτή (πράγμα που οδήγησε σε μια περίπλοκη «μεταβλητή γεωγραφία»). Επιπλέον, το Δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα να ελέγχει τις δράσεις της αστυνομίας ή άλλων υπηρεσιών επιβολής του νόμου (παράγραφος 5). Το δικαίωμα άσκησης ακυρωτικής προσφυγής περιορίζεται στα κράτη μέλη και στην Επιτροπή υπό τους όρους που ορίζονται στο άρθρο 35 παράγραφος 6 ΣΕΕ.

Η Ομάδα είναι της γνώμης ότι αυτή η περιορισμένη αρμοδιότητα του Δικαστηρίου δεν είναι πλέον αποδεκτή όσον αφορά τις πράξεις που εκδίδονται σε τομείς (π.χ. αστυνομική συνεργασία, δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις) που επηρεάζουν άμεσα τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών.

Η Ομάδα έχει την ίδια γνώμη και για τον περιορισμένο δικαστικό έλεγχο που προβλέπεται στο άρθρο 68 ΣΕΚ. Η διάταξη αυτή (παράγραφος 1) περιορίζει τη διαδικασία έκδοσης προδικαστικής απόφασης (άρθρο 234 ΣΕΚ) στα αιτήματα που υποβάλλονται από ανώτατα δικαστήρια ή από δικαστήρια τελευταίου βαθμού, είναι όμως γνωστό ότι οι ερμηνευτικές δυσκολίες προκύπτουν κυρίως ενώπιον των πρωτοδικείων. Αυτό σημαίνει ότι ο ενδιαφερόμενος πρέπει να ασκεί προσφυγές μέχρι τον τελευταίο βαθμό προκειμένου να τεθεί ένα ζήτημα ερμηνείας (ή κύρους) ενώπιον του Δικαστηρίου (αυτό είναι ιδιαίτερα προβληματικό σε περιπτώσεις όπως είναι το άσυλο, όπου η ταχεία έκδοση απόφασης είναι κρίσιμης σημασίας). Επιπλέον, το Δικαστήριο δεν διαθέτει καμία αρμοδιότητα σχετικά με τη λήψη μέτρων που αφορούν την τήρηση της δημόσιας τάξεως και την προστασία της εσωτερικής ασφάλειας (έλεγχος προσώπων κατά τη διάβαση εσωτερικών συνόρων). Ωστόσο, όπως αναφέρεται ανωτέρω, η ίδια η φύση των μέτρων αυτών επηρεάζει τα ατομικά δικαιώματα. Για την πλειοψηφία των μελών της Ομάδας, είναι δύσκολο να δικαιολογηθεί η συνέχιση της εξαίρεσης τέτοιων μέτρων από την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, ιδίως εάν ληφθεί υπόψη ότι άλλα μέτρα που επίσης αφορούν την τήρηση της δημόσιας τάξεως (π.χ. απέλαση πολιτών της ΕΕ από ένα κράτος μέλος σε άλλο) ανέκαθεν υπόκειντο στον έλεγχο του Δικαστηρίου.

Η Ομάδα θεωρεί ότι οι ειδικοί μηχανισμοί που προβλέπονται στα άρθρα 35 ΣΕΕ και 68 ΣΕΚ πρέπει να καταργηθούν και ότι το γενικό σύστημα δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου πρέπει να επεκταθεί στο Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης καθώς και στις ενέργειες των οργάνων της Ένωσης στον τομέα αυτό. Ορισμένα μέλη της Ομάδας ζήτησαν πάντως να διατηρηθεί η εξαίρεση από τη δικαιοδοσία βάσει του άρθρου 35 παράγραφος 5 ΣΕΕ. Άλλα μέλη υποστήριξαν εν προκειμένω ότι, εάν η διάταξη του άρθρου 33 ΣΕΕ (αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά την τήρηση της δημόσιας τάξης και την εσωτερική ασφάλεια) διατηρηθεί στη νέα Συνθήκη, θα είναι απολύτως σαφές ότι οι εθνικές πράξεις στον τομέα αυτό δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας της Ένωσης και συνεπώς δεν υπάγονται στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου.

Στον βαθμό που η εν λόγω σύσταση θα συνεπαγόταν αύξηση του φόρτου εργασίας του Δικαστηρίου, οι διατάξεις της Συνθήκης της Νίκαιας για τη μεταρρύθμιση του Δικαστηρίου θα παρείχαν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να τον αντιμετωπίσει.

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΩΝ ΠΟΥ ΠΡΟΣΚΛΗΘΗΚΑΝ
ΑΠΟ ΤΗΝ ΟΜΑΔΑ

Καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος (από την πλευρά των εθνικών αστυνομικών υπηρεσιών)

- κ. Patrick ZANDERS, Διευθυντής της Ομοσπονδιακής Αστυνομίας (Βέλγιο)
- κ. John ABBOTT, Διευθυντής της Εθνικής Υπηρεσίας Εγκληματολογικών Πληροφοριών (Ηνωμένο Βασίλειο)

Καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος (από την πλευρά των ευρωπαϊκών οργανισμών)

- κ. Jürgen STORBECK, Διευθυντής της Ευρωπόλ
- κ. Michael KENNEDY, Πρόεδρος της EUROJUST
- κ. Franz-Hermann BRÜNER, Γενικός Διευθυντής της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)

Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις : μέσα και διαδικασίες

- κ. Henri LABAYLE, Καθηγητής του Πανεπιστημίου της Bayonne (Γαλλία)
- κα Christine van den WYNGAERT, Καθηγήτρια του Πανεπιστημίου της Αμβέρσας (Βέλγιο)
- κ. Gilles de KERCHOVE, Διευθυντής (ΓΔ Η – Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις), Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Άσυλο, μετανάστευση και έλεγχος των εξωτερικών συνόρων

α) Έλεγχος των εξωτερικών συνόρων

- Συνταγματάρχης Marek ADAMCZYK, Σώμα Φρούρησης των Συνόρων (Πολωνία)
- κ. Eckehart WACHE, Προϊστάμενος του Ομοσπονδιακού Γραφείου Αστυνομίας των Συνόρων (Bundesgrenzschutzamt) της Φραγκφούρτης επί του Όντερ (Γερμανία)

β) Άσυλο και μετανάστευση

- κ. Jean-Louis DE BROUWER, Προϊστάμενος Μονάδας, ΓΔ Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις, Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις

- κα Alegria BORRAS, Καθηγήτρια του Πανεπιστημίου της Βαρκελώνης (Ισπανία).