

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

του : Προεδρείου

προς : τη Συνέλευση

Θέμα : **Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης**

- **σχέδιο του άρθρου 31, μέρος I του Συντάγματος**

- **σχέδιο των άρθρων του μέρους II του Συντάγματος**

Παρατίθεται για τα μέλη της Συνέλευσης εν Παραρτήματι το σχέδιο του άρθρου 31, μέρος I του Συντάγματος, καθώς και το σχέδιο των άρθρων του μέρους II του Συντάγματος σχετικά με «τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», προτεινόμενα από την Προεδρία και συνοδευόμενα από επεξηγηματικές σημειώσεις.

Μέρος Ι του Συντάγματος**Άρθρο 31 : Η υλοποίηση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης**

- 1) Η Ένωση εξασφαλίζει ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης :
 - με τη θέσπιση νόμων και νόμων-πλαίσίων με στόχο, ιδίως, την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών, στους τομείς που απαριθμούνται στο δεύτερο μέρος του Συντάγματος,
 - ευνοώντας την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών, ιδίως με την αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών και εξωδικαστικών αποφάσεων,
 - με την επιχειρησιακή συνεργασία του συνόλου των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών για την εσωτερική ασφάλεια.
- 2) Στα πλαίσια του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να συμμετέχουν στους μηχανισμούς αξιολόγησης που προβλέπονται στο άρθρο [4, μέρος II] του Συντάγματος και στον πολιτικό έλεγχο των δραστηριοτήτων της Ευρώπης, σύμφωνα με το άρθρο [22, μέρος II] του Συντάγματος.
- 3) Στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, τα κράτη μέλη διαθέτουν δικαίωμα πρωτοβουλίας, σύμφωνα με τους κανόνες που προβλέπονται στο άρθρο [8, μέρος II] του Συντάγματος.

Σχολιασμός

Το άρθρο αυτό περιλαμβάνει τις ιδιαιτερότητες της δράσης της Ένωσης στα πλαίσια του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η παράγραφος 1 αναφέρει τους τομείς δράσης της Ένωσης, ήτοι νομοθεσία και επιχειρησιακή συνεργασία (η τελευταία αποτελεί ίδιον χαρακτηριστικό της εν λόγω πολιτικής της Ένωσης).

Η παράγραφος 2 διευκρινίζει το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, ιδίως όσον αφορά την αξιολόγηση στα πλαίσια του Συμβουλίου, ως προς την εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης (βλ. άρθρο 4, Μέρος II) καθώς και την συμμετοχή τους στον πολιτικό έλεγχο της Ευρωπαϊκής (βλ. άρθρο 22, Μέρος II).

Η παράγραφος 3 αναφέρει μια άλλη ιδιαιτερότητα, δηλ. το δικαίωμα πρωτοβουλίας των κρατών μελών, το οποίο θα συνυπάρχει με το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις.

Μέρος II : του Συντάγματος

Τίτλος ... : Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

Άρθρο 1 : [Ορισμός του χώρου ¹]

Η Ένωση αποτελεί ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και λαμβανομένων υπόψη των διαφορετικών ευρωπαϊκών νομικών παραδόσεων και συστημάτων. Εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών. Η Ένωση εξασφαλίζει υψηλό επίπεδο ασφάλειας με τη θέσπιση μέτρων πρόληψης και καταπολέμησης της εγκληματικότητας, συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ αστυνομικών και ποινικών δικαστικών αρχών και άλλων αρμοδίων αρχών καθώς και με την αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων σε ποινικές υποθέσεις και την προσέγγιση των ποινικών νομοθεσιών.

Η Ένωση διευκολύνει την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, ιδίως με την ελεύθερη κυκλοφορία πράξεων και αποφάσεων σε αστικές υποθέσεις, η οποία βασίζεται στην αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης.

¹ Δεδομένου ότι τα άρθρα του μέρους II του Συντάγματος δεν θα φέρουν τίτλο, οι τίτλοι τίθενται εντός αγκυλών χάριν διευκόλυνσης των εργασιών των μελών της Συνέλευσης, θα απαλειφθούν όμως στην τελική διατύπωση.

Σχολιασμός

Το άρθρο αυτό συνιστά τον γενικό ορισμό του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στις δύο συνιστώσες : νομοθετική και επιχειρησιακή. Το κείμενο βασίζεται στην τελική έκθεση της Ομάδας. Η συγκεκριμένη διάταξη περιλαμβάνει τη γενική μνεία των αρχών της επικουρικότητας και του σεβασμού των διαφορετικών νομικών παραδόσεων. Το ίδιο ισχύει και για τη μνεία της αλληλεγγύης στα πλαίσια της κοινής πολιτικής στους τομείς της μετανάστευσης, του ασύλου και των εξωτερικών συνόρων. Όσον αφορά την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, η Ομάδα Εργασίας - σύμφωνα με τα Συμπεράσματα του Τάμπερε - αποφάσισε ότι η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων θα κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα. Ομοίως - και βάσει των συμπερασμάτων του Τάμπερε - κρίθηκε σκόπιμη η προσθήκη της πρόσβασης στη δικαιοσύνη.

Άρθρο X¹ : [Ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου]

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει τους προσανατολισμούς της νομοθετικής και επιχειρησιακής δράσης στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

¹ Όταν η Συνέλευση θα διαθέτει ένα πλέον γενικό άρθρο το οποίο θα περιγράφει τα καθήκοντα και τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, θα εναπόκειται στην ίδια να αποφασίσει εάν η ανωτέρω διάταξη αυτή ανήκει καλύτερα στο παρόν κεφάλαιο ή είναι προτιμότερο να εισαχθεί στο άρθρο (15 του προσχεδίου συνθήκης) του πρώτου μέρους σχετικά με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Για τον λόγο αυτό το Προεδρείο έκρινε ότι είναι καλύτερα να μην δοθεί αριθμός άρθρου στην παρούσα διατύπωση.

Σχολιασμός

Το άρθρο αυτό περιλαμβάνει τα συμπεράσματα της Ομάδας, σύμφωνα με την οποία, και βάσει των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δύναται να καταρτίζει πολυετές στρατηγικό πρόγραμμα για τον καθορισμό του γενικού πλαισίου δράσης της Ένωσης όσον αφορά τη νομοθετική και επιχειρησιακή συνεργασία (βλ. σελίδα 3 της έκθεσης) :

«Επιπλέον, θα μπορούσε να 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».

Φαίνεται ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι σε θέση να χαράσσει τους γενικούς προσανατολισμούς και να συνθέτει το νομοθετικό και επιχειρησιακό πρόγραμμα. Ο ιδιαίτερος ρόλος που επιφυλάσσεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όσον αφορά το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης αποτελεί ένα από τα χαρακτηριστικά του εν λόγω ζητήματος και αναγνωρίστηκε από την Ομάδα Εργασίας (βλ. σελ. 4 της έκθεσης). Στην πραγματικότητα, η Ομάδα θεωρεί ότι ένα ενιαίο νομικό πλαίσιο δεν σημαίνει ότι οι διαδικασίες της Ένωσης πρέπει υποχρεωτικά να εφαρμόζονται με τον ίδιο τρόπο όπως εκείνες που υπάγονται σήμερα στον πρώτο πυλώνα. Η επιλεγείσα διατύπωση αντανakλά την πραγματικότητα όπως απορρέει ιδίως από αποφάσεις και προσανατολισμούς που εγκρίθηκαν κατά τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια του Τάμπερε και της Σεβίλλης.

Άρθρο 3 : [Ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων]

- 1) Τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να συμμετέχουν στους μηχανισμούς αξιολόγησης που αναφέρονται στο άρθρο 4 του Συντάγματος καθώς και στον πολιτικό έλεγχο των δραστηριοτήτων της Ευρωπόλ, σύμφωνα με το άρθρο 22 του Συντάγματος.

- 2) [Κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις που προβλέπονται στο Πρωτόκολλο N για τον σεβασμό των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, σε περίπτωση που εκδοθούν από τουλάχιστον το ένα τέταρτο των εθνικών κοινοβουλίων αιτιολογημένες γνώμες σχετικά με το ότι πρόταση της Επιτροπής, η οποία υποβάλλεται στα πλαίσια των κεφαλαίων 3 και 4 του παρόντος τίτλου δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας, η Επιτροπή υποχρεούται να επανεξετάσει την πρότασή της. Μετά την επανεξέταση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει την πρότασή της. Η Επιτροπή αιτιολογεί την απόφασή της. Η παρούσα διάταξη εφαρμόζεται και όσον αφορά τις πρωτοβουλίες ομάδας κρατών μελών, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 του παρόντος τίτλου.]¹

Σχολιασμός

Στην Ομάδα σημειώθηκε ευρεία συναίνεση όσον αφορά την αναγνώριση του ιδιαίτερου ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ο οποίος άπτεται των θεμελιωδών ελευθεριών και κατέχει κεντρική θέση στην αρχή της επικουρικότητας. Στο σημερινό σύστημα, τα εθνικά κοινοβούλια συμμετέχουν στη θέσπιση των εφαρμοστέων κανόνων ιδίως με τις εθνικές διαδικασίες επικύρωσης των συμβάσεων. Επειδή το Σύνταγμα δεν θα προβλέπει ενδεχομένως την συγκεκριμένη νομική πράξη, η Ομάδα έκρινε ότι τα εθνικά κοινοβούλια θα πρέπει να συνεχίσουν να διαδραματίζουν ενεργό ρόλο. Τα διάφορα προτεινόμενα μέτρα επιτρέπουν να λαμβάνεται υπόψη αυτή η ιδιαιτερότητα του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. (βλ. σελίδα 22 της έκθεσης για τα εθνικά κοινοβούλια).

¹ Σε μεταγενέστερη διατύπωση του σχεδίου Συντάγματος, η διάταξη αυτή πρέπει να μετατεθεί στο Πρωτόκολλο για τον σεβασμό των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (του οποίου ένα πρώτο σχέδιο (CONV 579/03) υπεβλήθη ήδη στη Συνέλευση κατά τη στιγμή επεξεργασίας του παρόντος εγγράφου από το Προεδρείο).

«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 ουσιαστικές συζητήσεις στα εθνικά κοινοβούλια σχετικά με τις εναλλακτικές δυνατότητες που θα εξετασθούν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αρκετά πριν από τη διεξαγωγή του,
- περιοδικές 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 I), ιδίως στις συγκεκριμένες πτυχές της επικουρικότητας σε θέματα ποινικού δικαίου, λ.χ. όταν αμφισβητείται κατά πόσον ένα έγκλημα έχει πράγματι «διασυνοριακή διάσταση» και είναι σοβαρής μορφής....,
- αναγνώριση του ρόλου που εξακολουθεί να έχει η εθνική νομοθεσία μέσω της αποκλειστικής χρήσης οδηγιών (ή οιασδήποτε διάδοχης πράξης) 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 Ευρώπης».

Σημειώνεται ότι πολλές των προτάσεων τις οποίες διατύπωσε η Ομάδα δεν βρίσκουν αναγκαστικά τη θέση τους μέσα στο κείμενο της συνταγματικής συνθήκης.

Αντιθέτως, η παρούσα διατύπωση προβλέπει ότι το κατώτατο όριο που θα περιέχει το Πρωτόκολλο για την επικουρικότητα (ένα τρίτο των κοινοβουλίων) θα μειωθεί στο ένα τέταρτο, όσον αφορά προτάσεις οι οποίες υπάγονται στο πεδίο της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις (κεφάλαιο 3) και της αστυνομικής συνεργασίας (κεφάλαιο 4). Επειδή τα κράτη μέλη διαθέτουν επίσης σε αυτά τα κεφάλαια 3 και 4 δικαίωμα πρωτοβουλίας, εφάνη δικαιολογημένο να υπάρξει αναμονή για το προβλεπόμενο διατακτικό προκειμένου να καλυφθούν οι περιπτώσεις κατά τις οποίες η νομοθετική πρωτοβουλία δεν προέρχεται από την Επιτροπή αλλά από τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 8 του παρόντος τίτλου.

Άρθρο 4 : [Μηχανισμοί αξιολόγησης]

Με την επιφύλαξη των άρθρων [226 έως 228] της παρούσας Συνθήκης, το Συμβούλιο δύναται να καθορίζει διατυπώσεις βάσει των οποίων τα κράτη μέλη, σε συνεργασία με την Επιτροπή, προβαίνουν σε μια αντικειμενική και αμερόληπτη αξιολόγηση της εφαρμογής των πολιτικών της Ένωσης που προβλέπονται στον παρόντα τίτλο από τις διοικητικές και δικαστικές αρχές των κρατών μελών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθώς και τα εθνικά κοινοβούλια τηρούνται ενήμερα για το περιεχόμενο και τα αποτελέσματά της.

Σχολιασμός

Σχέδιο άρθρου το οποίο βασίζεται σε σημαντική σύσταση της Ομάδας Εργασίας, η οποία σκοπό έχει να επιλύσει το πρόβλημα ανεπαρκούς ελέγχου της εφαρμογής της πολιτικής της Ένωσης στον τομέα αυτό. (βλ. τελική έκθεση, Γ Ι, σελ. 21)

«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. 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».

Άρθρο 5 : [Επιχειρησιακή συνεργασία]

Προκειμένου να διασφαλισθεί στο εσωτερικό της Ένωσης η προώθηση και η ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας μπορεί να συγκροτηθεί, στα πλαίσια του Συμβουλίου, μια μόνιμη επιτροπή εσωτερικής ασφάλειας. Η Επιτροπή αυτή, με την επιφύλαξη του άρθρου [207 ΣΕΚ], εξασφαλίζει τον συντονισμό των ενεργειών των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των αστυνομικών, τελωνειακών και των αρχών πολιτικής προστασίας. Οι αντιπρόσωποι της Ευρωπόλ, Eurojust και της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας μπορεί να συμμετέχουν στις εργασίες. Το Κοινοβούλιο τηρείται ενήμερο για τις εργασίες της Επιτροπής.

Σχολιασμός

Στόχος του άρθρου είναι η εισαγωγή στο Σύνταγμα του ενός εκ των δύο «χρυσών κανόνων» που καθόρισε η Ομάδα, εκείνου που αφορά τον καθορισμό και την εισαγωγή διαχωρισμού μεταξύ των «νομοθετικών» και «επιχειρησιακών» καθηκόντων στα πλαίσια της Ένωσης και ένας ενισχυμένος συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας στο επίπεδο της Ένωσης (σελ. 4 της έκθεσης «χρυσός κανόνας») :

«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)».

Εν προκειμένω, επιθυμία της Ομάδας ήταν η ενίσχυση του συντονισμού της επιχειρησιακής συνεργασίας (σελίδα 16 της έκθεσης) :

«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 καθόσον 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 πρόταση αυτή της ομάδας έτυχε ευρείας υποστήριξης κατά τη σύνοδο ολομέλειας. Το κείμενο που προτείνεται για το άρθρο 5 ακολουθεί τη διατύπωση του σημερινού άρθρου 36 της ΣΕΕ, περιορίζοντας το πεδίο επέμβασης μόνο στην επιχειρησιακή συνεργασία. Η κατάργηση των πυλώνων επιτρέπει αντιθέτως για πρώτη φορά ωστόσο την κάλυψη όλων των αρμόδιων αρχών, όσον αφορά την «εσωτερική ασφάλεια» και να μην περιορίζεται στις αστυνομικές δυνάμεις αλλά να περιλαμβάνουν ιδίως τις αρχές που είναι αρμόδιες για τα εξωτερικά σύνορα και την ασφάλεια των πολιτών.

Η κατάργηση των πυλώνων θα προσδώσει εν προκειμένω μια νέα διάσταση, την οποία επιθυμούν όλοι οι συμμετέχοντες, οι οποίοι τονίζουν ότι η συνεργασία δεν πρέπει να καλύπτει μόνο τις αστυνομικές πτυχές αλλά ένα ευρύτερο πεδίο, για την εγγύηση της εσωτερικής ασφάλειας. Οι συνέπειες των επιθέσεων της 11ης Σεπτεμβρίου κατέδειξαν τη σημασία της κινητοποίησης όλων των υπηρεσιών και της εγκάρσιας συνεργασίας.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ότι σκοπός της προτεινόμενης επιτροπής δεν είναι η συλλογή προσωπικών πληροφοριών και δεδομένων. Ο ρόλος της περιορίζεται στην επιχειρησιακή συνεργασία γενικού χαρακτήρα, π.χ. σε περίπτωση μείζονος καταστροφής, επιθέσεων, γεγονότων ή διαδηλώσεων ευρωπαϊκής κλίμακας. Οι ανταλλαγές προσωπικών πληροφοριών, σε σχέση ιδίως με το οργανωμένο έγκλημα, θα συνεχίσουν να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των σημερινών μηχανισμών (κυρίως της Ευρωπόλ) και να καλύπτονται από τις σχετικές νομοθεσίες. Η συμμετοχή στα πλαίσια της επιτροπής αυτής αντιπροσώπων των οργάνων της Ένωσης αφιέται εντός αγκυλών εν αναμονή των σχετικών αποφάσεων.

Άρθρο 6 : [Μέτρα δημόσιας τάξης και εσωτερικής ασφάλειας]

Ο παρών τίτλος δεν θίγει την άσκηση των αρμοδιοτήτων που εμπίπτουν στα κράτη μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής τους ασφάλειας.

Σχολιασμός

Επανάληψη της διατύπωσης του άρθρου 33 της ΣΕΕ, καθώς και του άρθρου 64, παράγραφος 1 ΣΕΚ.

Άρθρο 7 : [Διοικητική Συνεργασία]

Το Συμβούλιο θεσπίζει με ειδική πλειοψηφία κανονισμούς για να εξασφαλίζει τη συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών των διοικήσεων των κρατών μελών στους τομείς του παρόντος Τίτλου, καθώς και μεταξύ των εν λόγω υπηρεσιών και της Επιτροπής. Αποφασίζει βάσει προτάσεως της Επιτροπής ή, στους τομείς που προβλέπονται από τα κεφάλαια 3 και 4 του παρόντος τίτλου είτε βάσει προτάσεως της Επιτροπής είτε βάσει πρωτοβουλίας του ενός τετάρτου των κρατών μελών, και μετά από διαβούλευση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Σχολιασμός

Περιλαμβάνεται το άρθρο 66 ΣΕΚ.

Άρθρο 8 : [Δικαίωμα πρωτοβουλίας]

Οι πράξεις οι οποίες προβλέπονται στα κεφάλαια 3 και 4 του παρόντος τίτλου θεσπίζονται :

- ύστερα από πρόταση της Επιτροπής, ή
- κατόπιν πρωτοβουλίας ενός τετάρτου των κρατών μελών.

Σχολιασμός

Το άρθρο αυτό αναλαμβάνει πρόταση η οποία περιέχεται στην τελική έκθεση (σελ. 15). Όπως επισημάνθηκε στα πλαίσια της Ομάδας, θα ήταν σκόπιμο να εξετάσει η Ομάδα Συνέλευσης προσεκτικά τις συνέπειες οι οποίες ενδέχεται να προκύψουν από τη δημιουργία ενός δικαιώματος πρωτοβουλίας ομάδας κρατών μελών στα πλαίσια της νομοθετικής πρωτοβουλίας (συναπόφαση). Σε συνάρτηση με τους προσανατολισμούς της Συνέλευσης για τη διαδικασία αυτή, θα είναι σκόπιμο, ενδεχομένως, να επανεξεταστεί η διατύπωση αυτής της διάταξης.

Άρθρο 9 : [Δικαστικός έλεγχος]

Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του όσον αφορά τις διατάξεις των κεφαλαίων 3 και 4 του παρόντος τίτλου, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο για να ελέγχει το κύρος ή την αναλογικότητα των πράξεων της αστυνομίας ή άλλων κατασταλτικών υπηρεσιών σε ένα κράτος μέλος, ούτε να αποφασίζει για την άσκηση αρμοδιοτήτων οι οποίες προσήκουν στα κράτη μέλη για την διατήρηση της δημόσιας τάξης και διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας, όταν οι πράξεις αυτές εμπίπτουν στο εσωτερικό δίκαιο.

Σχολιασμός

Η ομάδα εργασίας X, αφού ανέλυσε τις διάφορες οριοθετήσεις και αποκλίσεις από τους γενικούς κανόνες σχετικά με το Δικαστήριο οι οποίοι υφίστανται σήμερα στον τομέα της δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων (βλ. άρθρα 68 ΣΕΚ και 35 ΣΕΕ) συνεπέρανε ότι πρέπει να διαγραφούν αυτές οι αποκλίσεις (βλ. σελ. 25 της έκθεσης) :

«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 στις ενέργειες των οργάνων της Ένωσης στον τομέα αυτό.»

Πάντως, η έκθεση επισημαίνει ότι ορισμένα μέλη της ομάδας, παρά αυτό το γενικό σημείο αφετηρίας, κρίνουν ακόμη αναγκαίο να διατηρηθεί διάταξη αποκλείουσα την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου για πράξεις της αστυνομίας και πράξεις διατήρησης της δημόσιας τάξης (βλ. στο παρόν άρθρο 35 παράγρ. 5 ΣΕΕ στον τομέα του τρίτου πυλώνα). Αυτή η άποψη, η οποία αμφισβητείται από άλλα μέλη της Συνέλευσης, επιβεβαιώθηκε κατά την συζήτηση εν ολομेलεία. Υπό το φως αυτών των συζητήσεων, το Προεδρείο προτείνει την παρούσα συμβιβαστική λύση η οποία εμπνέεται ευρέως από την διατύπωση του άρθρου 35 παράγρ. 5 της ΣΕΕ επισημαίνοντας ωστόσο ότι η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου εξακολουθεί να αποκλείεται καθόσον αφορά πράξεις της αστυνομίας και τάξεως οι οποίες ανάγονται στο εθνικό δίκαιο. Πάντως ως προς τις πράξεις οι οποίες εκδίδονται κατ' εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να κρίνει για την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

Κεφάλαιο Ι : Πολιτικές σχετικά με τον έλεγχο στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση

Άρθρο 10 : [Έλεγχος των προσώπων στα σύνορα]

1) Η Ένωση αναπτύσσει πολιτική με στόχο :

- να εξασφαλισθεί η απουσία κάθε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων,
- να εξασφαλισθεί ο έλεγχος των προσώπων και η αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων,
- να δημιουργηθεί σταδιακά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

2) Προς τούτο και σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεσπίζουν νόμους ή νόμους-πλαίσια σχετικά με :

- τις προϋποθέσεις εισόδου για παραμονή μικρής διάρκειας υπηκόων τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης θεώρησης και της απαλλαγής από την υποχρέωση αυτή, τους κανόνες, διαδικασίες και όρους χορήγησης τίτλων για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων καθώς και τον ενιαίο τύπο για τους τίτλους αυτούς,
- τους ελέγχους στους οποίους μπορούν να υποβάλλονται τα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα,
- τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών δύνανται να κυκλοφορούν ελεύθερα για σύντομο χρονικό διάστημα στην Ένωση,

- οιοδήποτε μέτρο που απαιτείται για τη σταδιακή εγκαθίδρυση ενός ολοκληρωμένου κοινού συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων,
- την απουσία ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων.

Σχολιασμός

Οι παράγραφοι (1) και (2) βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στο σημερινό άρθρο 62 της ΣΕΚ, απηχούν τα συμπεράσματα της Ομάδας και της συνόδου της ολομέλειας σχετικά με τα εξωτερικά σύνορα. Η έννοια της σταδιακής εφαρμογής μιας ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, παραπέμπει στα στοιχεία τα οποία αναφέρονται στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης, τον Ιούνιο του 2002 (πρβ. παράγραφοι 31 και 32). Ωστόσο, το περιεχόμενο του άρθρου 62 της ΣΕΚ έχει συντομευτεί, ώστε να ληφθούν υπόψη οι διατάξεις που έχουν ήδη τεθεί σε ισχύ μετά την έκδοσή του.

Άρθρο 11 : [Άσυλο]

- 1) Η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική όσον αφορά το άσυλο και την προσωρινή προστασία με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οιοδήποτε πρόσωπο, υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή συνάδει προς τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 για τη νομική κατάσταση των προσφύγων και προς άλλες ισχύουσες συμβάσεις.
- 2) Προς τούτο και σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεσπίζουν νόμους ή νόμους πλαίσια για την εγκαθίδρυση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος για το άσυλο, όπου περιλαμβάνονται :
 - ομοιόμορφο καθεστώς ασύλου υπέρ υπηκόων τρίτων χωρών και, το οποίο θα ισχύει σε όλη την Ένωση,
 - ομοιόμορφο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι, χωρίς τη χορήγηση ευρωπαϊκού ασύλου, χρήζουν διεθνούς προστασίας,

- ένα ομοιόμορφο καθεστώς προσωρινής προστασίας, όσον αφορά μετακινούμενα πρόσωπα σε περιπτώσεις μαζικής συρροής,
- κοινή διαδικασία για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής ή προσωρινής προστασίας,
- κριτήρια και μηχανισμοί καθορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου ή επικουρικής προστασίας,
- προδιαγραφές σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής αιτούντων άσυλο ή επικουρικής ή προσωρινής προστασίας.

3) Εφόσον, ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας συρροής υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο δύναται να θεσπίσει, με ειδική πλειοψηφία, κανονισμούς ή αποφάσεις περί προσωρινών μέτρων υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή κρατών μελών. Αποφασίζει, βάσει προτάσεως της Επιτροπής, μετά από διαβούλευση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Σχολιασμός

Το σχέδιο άρθρου βασίζεται στις συστάσεις της Ομάδας Εργασίας που περιέχεται στη σελίδα 4 της τελικής έκθεσης :

«...- 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».

Η παράγραφος 3 επαναλαμβάνει το άρθρο 64 παράγραφος 2 της συμφωνίας ΣΕΚ. Τα προσωρινά μέτρα τα οποία μπορούν να ληφθούν δεν περιορίζονται μόνο στον τομέα του ασύλου.

Η έννοια «υπήκοοι τρίτων χωρών» δέον να εννοείται ότι συμπεριλαμβάνει τους ανιθαγενείς.

Άρθρο 12 : [Μετανάστευση]

- 1) Η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίσει, σε όλα τα στάδια, αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και ενισχυμένη πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων.
- 2) Προς τούτο και σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεσπίζουν νόμους και νόμους πλαίσια στους ακόλουθους τομείς :
 - προϋποθέσεις εισόδου και παραμονής, καθώς και προδιαγραφές για τη χορήγηση θεωρήσεων και αδειών παραμονής μακράς διάρκειας από τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών,
 - ορισμός των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στα άλλα κράτη μέλη,
 - λαθρομετανάστευση και παράνομη διαμονή, συμπεριλαμβανομένων της απομάκρυνσης και του επαναπατρισμού των παρανόμως διαμενόντων.
 - καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών.
- 3) Η Ένωση μπορεί να συνομολογεί συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών και ανιθαγενών στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης.

- 4) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν νόμους και νόμους πλαίσια ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους.

Σχολιασμός

Αυτό το σχέδιο άρθρου επαναλαμβάνει σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο του άρθρου 63, παράγραφοι 3 και 4 της ΣΕΚ, καθιστώντας εφαρμοστέες την ειδική πλειοψηφία και την νομοθετική διαδικασία (συναπόφαση) όπως συνέστησε η έκθεση της Ομάδας Εργασία (βλ. σελ. 5 της έκθεσης). Προσθέτει στην παράγραφο 4, μια νομική βάση η οποία προτείνεται από την Ομάδα (βλ. σελίδα 5 της έκθεσης :

«...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»).

Εξάλλου, στην παράγραφο 2, δεύτερη περίπτωση, προτείνεται μια ελαφρώς διαφορετική διατύπωση, η οποία συμφωνεί περισσότερο με τον στόχο που συμφωνήθηκε στο Τάμπερε, ήτοι την πρόβλεψη νομοθεσίας για το νομικό καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα τόσο στις χώρες παραμονής όσο και στα άλλα κράτη μέλη (σχετικά με αυτό το σημείο, βλ. τελική έκθεση της Ομάδας, σελίδα 5). Τέλος, γίνεται ρητή μνεία της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων και των συμφωνιών επανεισδοχής προκειμένου να υπογραμμιστεί η σημασία αυτών των πτυχών (που καλύπτονται από την σημερινή συνθήκη) στην υπάρχουσα πολιτική της Ένωσης.

Εκ του χαρακτηρισμού αυτού του τομέα ως παράλληλης αρμοδιότητας (βλ. άρθρο 12 του σχεδίου πρώτου μέρους, το οποίο υπέβαλε η Προεδρία) απορρέει το ότι τα κράτη μέλη μπορούν να διατηρήσουν ή εισαγάγουν εθνικές διατάξεις στον τομέα αυτό εφόσον αυτές οι διατάξεις συνάδουν προς το δίκαιο της Ένωσης, χωρίς να συντρέχει λόγος να επαναληφθεί η αρχή αυτή (εκφραζόμενη σήμερα στο άρθρο 63 ΣΕΚ στο τέλος).

Άρθρο 13 : [Αρχή της αλληλεγγύης]

Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, ακόμη και σε οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται δυνάμει των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλες διατάξεις για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής.

Σχολιασμός

Σχέδιο άρθρου, το οποίο βασίζεται στη σύσταση της Ομάδας Εργασίας που αναφέρεται στη σελίδα 4 (τρίτη περίπτωση) της τελικής έκθεσης της Ομάδας Εργασίας :

«....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 επιπτώσεών 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».

Κεφάλαιο 2 : Δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις

Άρθρο 14 : [Δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις]

- 1) Η Ένωση αναπτύσσει δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις βάσει της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών και εξώδικων αποφάσεων. Αυτή η συνεργασία περιλαμβάνει τη θέσπιση μέτρων προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών οι οποίες ενδέχεται να έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις.

- 2) Προς τον σκοπό αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν νόμους και νόμους πλαίσια με στόχο να διασφαλίσουν, μεταξύ άλλων :
- την αμοιβαία αναγνώριση μεταξύ των κρατών μελών των δικαστικών και εξώδικων αποφάσεων και την εκτέλεσή τους,
 - τη διασυνοριακή επίδοση και κοινοποίηση δικαστικών και εξώδικων πράξεων,
 - τη συμβατότητα των κανόνων που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη όσον αφορά τη σύγκρουση νόμων και δικαιοδοσίας,
 - τη συνεργασία κατά την αποδεικτική διαδικασία,
 - υψηλό επίπεδο πρόσβασης στη δικαιοσύνη,
 - την ομαλή διεξαγωγή αστικών δικών, εν ανάγκη προωθώντας τη συμβατότητα των κανόνων πολιτικής δικονομίας που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη,
 - την ανάπτυξη μέτρων προληπτικής δικαιοσύνης και εναλλακτικών μεθόδων επίλυσης των διαφορών,
 - την υποστήριξη της κατάρτισης των δικαστών και του προσωπικού της Δικαιοσύνης.
- 3) Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, θεσπίζει ομόφωνα ¹ νόμους και νόμους πλαίσια όσον αφορά το οικογενειακό δίκαιο. Αποφασίζει μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεσπίζουν νόμους και νόμους πλαίσια όσον αφορά την γονική μέριμνα.

¹ Εναπόκειται στη Συνέλευση να αποφανθεί καθ'ορίζοντιο τρόπο, υπό το φως του συνόλου του δευτέρου μέρους, ως προς τις ενδεχόμενες εξαιρέσεις αυτού του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας και, κατά συνέπεια, ως προς τους κανόνες ψηφοφορίας οι οποίοι θα πρέπει να ισχύουν σ' αυτό το άρθρο, όπως και στα άλλα άρθρα του παρόντος σχεδίου που μνημονεύουν την ομοφωνία.

Σχολιασμός

Η παρούσα διάταξη βασίζεται στο άρθρο 65 της ΣΕΚ. Οι μόνες τροποποιήσεις στο άρθρο 65 της ΣΕΚ που προκύπτουν από την τελική έκθεση της Ομάδας, είναι οι εξής :

- κατοχύρωση της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης δικαστικών και εξώδικων αποφάσεων (τέλος της σελίδας 6 της έκθεσης),*
- την ανάπτυξη μέτρων προληπτικής δικαιοσύνης και εναλλακτικών μεθόδων επίλυσης των διαφορών,*
- την υποστήριξη της κατάρτισης των δικαστών και του προσωπικού της Δικαιοσύνης,*
- η διαδικασία συναπόφασης για τα μέτρα όσον αφορά την γονική μέριμνα, μοναδικό τομέα του οικογενειακού δικαίου όπου δεν θα εφαρμόζεται η ομοφωνία (βλ. σελίδες 6 και 7 της έκθεσης).*

Το Προεδρείο έκρινε ότι η μνεία της «ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς» η οποία σήμερα περιέχεται στο άρθρο 65 ΣΕΚ» δεν δικαιολογείται πλέον στη νέα διάταξη. Πράγματι, η φράση αυτή μνημονεύεται στο σημερινό άρθρο 65 της ΣΕΚ ιδίως διότι η εν λόγω διάταξη υπάρχει στις πολιτικές της Κοινότητας και αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στα πλαίσια της εσωτερικής αγοράς. Από τη στιγμή που η νέα Συνθήκη περιέχει χωριστό τίτλο σχετικά με το χώρο ελευθερίας, ισότητας και δικαιοσύνης, εκτιμάται ότι δεν δικαιολογείται πλέον η μνεία της «ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς». Άλλωστε, φαίνεται ότι το σημαντικότερο εν προκειμένω είναι να τονισθεί ότι τα σχεδιαζόμενα μέτρα που άπτονται της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις αποκτούν «διασυνοριακή επίπτωση», φράση η οποία περιέχεται στην προτεινόμενη διάταξη.

Τέλος, στο πνεύμα των συμπερασμάτων του Τάμπερε, θεωρήθηκε σημαντική η ρητή προσθήκη ότι η Ένωση οφείλει επίσης να λαμβάνει μέτρα για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Αυτό μπορεί να έχει συνέπειες για τον καθορισμό στο μέλλον ελάχιστων προδιαγραφών, οι οποίες θα εγγυώνται κατάλληλο επίπεδο νομικής προστασίας για τις διασυνοριακές υποθέσεις στο σύνολο της Ένωσης, καθώς και ειδικών κοινών κανόνων δικονομίας για την απλούστευση και επιτάχυνση της διευθέτησης διασυνοριακών διαφορών που αφορούν κυρίως διαφορές ήσσονος σημασίας στον τομέα των δικαίων των καταναλωτών σε εμπορικές υποθέσεις, ή, τέλος, για τον καθορισμό ελάχιστων κοινών προδιαγραφών για τα πολύγλωσσα έντυπα ή έγγραφα στις διασυνοριακές διαδικασίες.

Κεφάλαιο 3 : Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις

Άρθρο 15 : [Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις]

- 1) Η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις στην Ένωση θεμελιώνεται στην αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων και διαταγών, και περιλαμβάνει την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών στους τομείς που προβλέπονται στα άρθρα [16] και [17].
- 2) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν νόμους και νόμους πλαίσια για :
 - τον καθορισμό κανόνων και διαδικασιών που εξασφαλίζουν την αναγνώριση, σε ολόκληρη την Ένωση, όλων των τύπων δικαστικών αποφάσεων και διαταγών,
 - την πρόληψη και επίλυση των συγκρούσεων δικαιοδοσίας μεταξύ κρατών μελών,
 - την προώθηση της κατάρτισης των δικαστών και του προσωπικού των δικαστηρίων,
 - τη διευκόλυνση κάθε μορφής συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων και των δικαστικών ή άλλων αντίστοιχων αρχών των κρατών μελών στην άσκηση ποινικών διώξεων και την εκτέλεση αποφάσεων.

Η πρώτη παράγραφος αυτού του σχεδίου άρθρου βασίζεται σε βασική σύσταση της Ομάδας εργασίας

βλ. σελ. 8: «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 διάφορες 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.»

Η 2η καθώς και η 4η περίπτωση της παραγράφου 2 βασίζονται στο σημερινό άρθρο 31 της ΣΕΕ, εδάφια α) και δ). Η 1η περίπτωση ακολουθεί τη σχετική σύσταση της Ομάδας εργασίας (βλ. τελική έκθεση, σελ. 12 :

«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 3η περίπτωση εισάγει, για λόγους ευκρίνειας, μια ρητή νομική βάση για την κατάρτιση των δικαστών και του προσωπικού των δικαστηρίων, όπως προβλέπεται στη σελίδα 11 της έκθεσης της Ομάδας.

Άρθρο 16 : [Ποινική διαδικασία]

Προκειμένου να ενισχυθεί η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών και να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των κοινών πράξεων αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν νόμους και νόμους πλαίσια με στοιχειώδεις κανόνες για :

- το παραδεκτό των αποδείξεων σε ολόκληρη την Ένωση,
- τον καθορισμό των δικαιωμάτων των προσώπων στην ποινική διαδικασία, τηρουμένων των θεμελιωδών δικαιωμάτων,
- τα δικαιώματα των θυμάτων της εγκληματικότητας,
- άλλα ειδικότερα στοιχεία της ποινικής διαδικασίας, τα οποία θα έχουν προηγουμένως προσδιοριστεί από το Συμβούλιο, με ομόφωνη απόφαση, μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Σχολιασμός

Όπως αναγνωρίζει η τελική έκθεση της Ομάδας (βλ. σελίδα 11), 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.

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.

Το παρόν άρθρο επομένως βασίζεται στην εξής σύσταση της Ομάδας:

«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, η οποία θα περιληφθεί στη Συνθήκη, θα μπορούσε να διευκρινίζει ότι ένας τομέας δράσης συνίσταται στον καθορισμό ελάχιστων κοινών κανόνων 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».

Γίνεται επίσης αναφορά στα δικαιώματα των θυμάτων. Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα συμπεράσματα του Τάμπερε είχε ήδη υπογραμμίσει ότι «πρέπει να θεσπιστούν στοιχειώδη πρότυπα για την έννομη προστασία των θυμάτων της εγκληματικότητας, ειδικότερα όσον αφορά την έννομη προστασία των θυμάτων ενώπιον της δικαιοσύνης και το δικαίωμα αποζημίωσής τους, μεταξύ άλλων για τη δικαστική δαπάνη» (βλ. § 32).

Άρθρο 17 : [Ουσιαστικό Ποινικό Δίκαιο]

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν νόμους-πλαίσια που περιλαμβάνουν στοιχειώδεις κανόνες για τον καθορισμό των ποινικών χαρακτηρισμών και των κυρώσεων :

- σε τομείς ιδιαίτερα σοβαρής εγκληματικότητας με διακρατική διάσταση η οποία απορρέει ιδίως από τη φύση ή τις επιπτώσεις των αδικημάτων ή λόγω ειδικής ανάγκης να διωχθούν από κοινού. Οι εν λόγω τομείς εγκληματικότητας είναι οι εξής : τρομοκρατία, εμπορία ανθρώπων και σεξουαλική εκμετάλλευση γυναικών και παιδιών, παράνομη εμπορία ναρκωτικών, παράνομη εμπορία όπλων, νομιμοποίηση εγκληματικών εσόδων, διαφθορά, παραχάραξη μέσων πληρωμής, εγκληματικότητα στον χώρο της πληροφορικής και οργανωμένη εγκληματικότητα. Ανάλογα με την εξέλιξη της εγκληματικότητας, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα και μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μπορεί να προσδιορίζει κι άλλους τομείς εγκληματικότητας που πληρούν τα κριτήρια τα οποία αναφέρονται στην πρώτη περίπτωση,
- σε τομείς εγκληματικότητας που θίγουν ένα κοινό συμφέρον το οποίο αποτελεί αντικείμενο πολιτικής της Ένωσης, εφόσον η επιβολή ποινικών κυρώσεων αποδεικνύεται αναγκαία για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής αυτής της πολιτικής.

Σχολιασμός

Το παρόν σχέδιο άρθρου υλοποιεί σπουδαιότατη σύσταση της Ομάδας εργασίας για τον ακριβέστερο καθορισμό της αρμοδιότητας της Ένωσης στον τομέα της προσέγγισης των εθνικών κανόνων ουσιαστικού ποινικού δικαίου. Όντως, κρίνεται αναγκαία η αυστηρή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων προκειμένου να καταστεί δυνατή η εφαρμογή των γενικών κανόνων λήψης αποφάσεων (ειδική πλειοψηφία και συναπόφαση).

Ακολουθώντας την έκθεση, το σχέδιο προβαίνει σε καλύτερη οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων με τη θέσπιση δύο θεμελιωδών κριτηρίων τα οποία αναφέρονται στη σελίδα 10 της έκθεσης (παράγραφοι «αα» : τομείς ιδιαίτερα σοβαρής εγκληματικότητας με διακρατική διάσταση, και «ββ» : τομείς εγκληματικότητας που θίγουν ένα κοινό συμφέρον το οποίο αποτελεί αντικείμενο πολιτικής της Ένωσης), καθώς και με ένα κατάλογο των τομέων εγκληματικότητας. Όπως προτείνεται στην έκθεση, ο κατάλογος αυτός καθορίζει με εξαντλητικό τρόπο τους τομείς της ιδιαιτέρως σοβαρής και διακρατικής εγκληματικότητας κατά την έννοια του κριτηρίου «αα» της έκθεσης, αλλά ανάλογα με τις εξελίξεις, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα και μετά από σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου, θα μπορεί να προσδιορίζει κι άλλους τομείς εγκληματικότητας που πληρούν το συγκεκριμένο κριτήριο, ώστε η Ένωση να μπορεί να αντιδρά σε αυτές τις εξελίξεις χωρίς να απαιτείται τροποποίηση της Συνθήκης.

Πηγή έμπνευσης για τον κατωτέρω προτεινόμενο κατάλογο είναι τα άρθρα 29 και 31 ε) της σημερινής ΣΕΕ καθώς και τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε (βλ. § 48). Σημειωτέον ότι ορισμένες μορφές εγκληματικότητας, όπως η τρομοκρατία ειδικότερα, έχουν σαφώς διακρατική διάσταση κατά την έννοια του παρόντος άρθρου, ακόμη και σε περιπτώσεις που η τέλεσή τους αφορά ένα μόνον κράτος μέλος, εφόσον υπάρχει αδιαμφισβήτητα «ειδική ανάγκη από κοινού δίωξης». Σημειωτέον επίσης ότι σύμφωνα με την έκθεση της Ομάδας εργασίας (σελ. 12), ο κατάλογος αυτός ισχύει μόνο στο πλαίσιο της προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών. Η αστυνομική και δικαστική συνεργασία, καθώς και οι δράσεις της Ευρωπόλ και της Eurojust (βλ. άρθρα 13 - 15, 19), μπορούν να καλύψουν κι άλλους τομείς εγκληματικότητας.

Η δεύτερη περίπτωση («εγκληματικότητα που θίγει ένα κοινό συμφέρον που αποτελεί αντικείμενο πολιτικής της Ένωσης») καλύπτει διάφορους τομείς στους οποίους είτε ήδη υπάρχει κεκτημένο δυνάμει του άρθρου 31 ΣΕΕ, είτε διεξάγονται διαπραγματεύσεις ή σχέδια για το εγγύς μέλλον. Πιο συγκεκριμένα καλύπτονται: η απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, η παραχάραξη του ευρώ, η διευκόλυνση παράνομης εισόδου και διαμονής, η απομίμηση και πειρατεία προϊόντων, τα εγκλήματα κατά του περιβάλλοντος και επίσης ο ρατσισμός και η ξеноφοβία (εφόσον το άρθρο 13 ΣΕΕ επιτρέπει στην Κοινότητα να διεξάγει πολιτική για την καταπολέμηση των διακρίσεων βάσει φυλής ή εθνικής καταγωγής). Λόγω αυτού του δεύτερου κριτηρίου, δεν είναι απαραίτητο να προστεθούν όλοι οι τομείς εγκληματικότητας που περιλαμβάνονται στην πρώτη περίπτωση. Επιπλέον δε, η δεύτερη περίπτωση λαμβάνει υπόψιν το ότι η Ένωση οφείλει να καθορίσει τους στοιχειώδεις κανόνες για ορισμένα εγκλήματα, ανεξάρτητα από τον διακρατικό ή μη χαρακτήρα τους, όπως πχ. η παραχάραξη του ευρώ ή η απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Άρθρο 18 : [Πρόληψη του εγκλήματος]

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν νόμους και νόμους-πλαίσια για την ενθάρρυνση και στήριξη της δράσης των κρατών μελών στον τομέα της πρόληψης του εγκλήματος, εξαιρουμένης οποιασδήποτε προσέγγισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών που αποκλείεται από άλλες διατάξεις του Συντάγματος.

Σχολιασμός

Σχέδιο άρθρου που βασίζεται στη σύσταση που περιλαμβάνεται στη σελίδα 12 της έκθεσης της Ομάδας εργασίας :

(«είναι σημαντικό η νέα Συνθήκη να αντανakλά σαφέστερα τον κεντρικό ρόλο της πρόληψης του εγκλήματος, που αναφέρεται στο άρθρο 29 ΣΕΕ αλλά δεν περιλαμβάνεται στις ειδικές νομικές βάσεις, δηλ. στα άρθρα 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»).

Άρθρο 19 : [Eurojust]

- 1) Αποστολή της Eurojust είναι η εξασφάλιση του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών αρχών αρμόδιων για την δίωξη των σοβαρών εγκλημάτων που έχουν επιπτώσεις σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη ή επιβάλλουν από κοινού δίωξη, βάσει επιχειρήσεων που διεξάγονται και πληροφοριών που παρέχονται από τις αρχές των κρατών μελών και την Ευρωπόλ.
 - 2) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, καθορίζουν τη δομή, τη λειτουργία, το πεδίο δράσης και τα καθήκοντα της Eurojust. Τα καθήκοντα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν :
 - την έναρξη και τον συντονισμό ποινικών διώξεων που διεξάγονται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές,
 - την ενίσχυση της δικαστικής συνεργασίας, μεταξύ άλλων με την επίλυση των συγκρούσεων δικαιοδοσίας και με στενή συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Δικαστικό Δίκτυο,
 - την ενδεδειγμένη εποπτεία των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων της Ευρωπόλ.
- Ο νόμος που αναφέρεται στο προηγούμενο εδάφιο καθορίζει επίσης τις διατυπώσεις της συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust.
- 3) Στο πλαίσιο των διώξεων που αναφέρονται στην παρούσα διάταξη, και με την επιφύλαξη του επόμενου άρθρου, οι επίσημες πράξεις δικαστικής διαδικασίας εκδίδονται από τους αρμόδιους εθνικούς αξιωματούχους.

Το σχέδιο άρθρου βασίζεται στο άρθρο 31 της ΣΕΕ, όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη της Νίκαιας, και ακολουθεί τις λεπτομερείς προτάσεις που περιλαμβάνονται στην τελική έκθεση της Ομάδας (σελίδα 19). Η διατύπωση «ενδεδειγμένη εποπτεία των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων της Ευρωπόλ» δεν σημαίνει γενικό έλεγχο της Eurojust σε οποιαδήποτε δραστηριότητα της Ευρωπόλ, αλλά αντανακλά το γεγονός ότι, στην πλειοψηφία των νομικών συστημάτων των κρατών μελών, οι αστυνομικές αρχές ασκούν δραστηριότητες ποινικών ερευνών κατά τρόπο όχι τελείως αυτόνομο, αλλά κατ' εντολήν ή επίβλεψη δικαστών, ανακριτών ή εισαγγελέων.

Άρθρο 20 : [Ευρωπαϊκή Εισαγγελία]

- 1) Για την καταπολέμηση των σοβαρών εγκλημάτων με διακρατική διάσταση, καθώς και των παράνομων δραστηριοτήτων που θίγουν τα συμφέροντα της Ένωσης, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα, μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μπορεί να θεσπίσει ευρωπαϊκό νόμο για τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας στα πλαίσια της Eurojust. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία είναι αρμόδια για την καταζήτηση, τη δίωξη και την παραπομπή ενώπιον της δικαιοσύνης των δραστών, και των συνεργών τους, σοβαρών εγκλημάτων με επιπτώσεις σε πολλά κράτη μέλη, καθώς και αδικημάτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, όπως ορίζονται στον νόμο που προβλέπεται στην επόμενη παράγραφο. Ασκει δε ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων των κρατών μελών την ποινική δίωξη των αδικημάτων αυτών.
- 2) Ο νόμος που προβλέπεται στην προηγούμενη παράγραφο καθορίζει το καθεστώς της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, τους όρους άσκησης των καθηκόντων της, τους δικονομικούς κανόνες που διέπουν τις δραστηριότητές της καθώς και εκείνους που διέπουν το παραδεκτό των αποδείξεων, και τους κανόνες που ισχύουν για τον δικαστικό έλεγχο των διαδικαστικών πράξεων στις οποίες προβαίνει η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία κατά την άσκηση των καθηκόντων της.

Σχολιασμός

Με την παρούσα πρόταση άρθρου που υποβάλλεται στη Συνέλευση, το Προεδρείο προτίθεται να συναγάγει τα συμπεράσματα από μια πλούσια συζήτηση που διεξήχθη αρχικά στο πλαίσιο της ομάδας (η οποία μόνο σε αυτό το σημείο μεταξύ των θεμάτων της εντολής της δεν υπέβαλε συναινετική σύσταση) και εν συνεχεία στην ολομέλεια της Συνέλευσης στις 6 Δεκεμβρίου.

Με τη διάταξη που προτείνει το Προεδρείο, καθιερώνεται μια νομική βάση που να επιτρέπει στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει ομόφωνα και με τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να δημιουργήσει ευρωπαϊκή Εισαγγελία εάν το κρίνει σκόπιμο, χωρίς όμως και να εμπεριέχει σχετική υποχρέωση. Συνεπώς, οι διατάξεις της παραγράφου 1, 2η και 3η φράση, καθώς και της παραγράφου 2, θα είχαν εφαρμογή μόνο στην περίπτωση που το Συμβούλιο λάβει μια τέτοια απόφαση. Εξάλλου, οι διατάξεις αυτές αφήνουν σκοπίμως ευρύ περιθώριο στο νομοθέτη όσον αφορά το συγκεκριμένο καθορισμό των λεπτομερειών της ενδεχόμενης δημιουργίας της Εισαγγελίας (ήτοι της δομής, της λειτουργίας της, των καθηκόντων και των εξουσιών της), και περιορίζονται να δηλώνουν στο Σύνταγμα μόνο τα απαραίτητα στοιχεία των εν λόγω λεπτομερειών. Ειδικότερα, η διατύπωση «στα πλαίσια της Eurojust» αποσκοπεί να αφήσει στο νομοθέτη την απαραίτητη ευελιξία για να καθορίσει τις δομικές και λειτουργικές σχέσεις που θα έκρινε σκόπιμες μεταξύ Εισαγγελίας και Eurojust.

Κεφάλαιο 4: Αστυνομική συνεργασία

Άρθρο 21 : [Συνεργασία για την εσωτερική ασφάλεια]

- 1) Η Ένωση αναπτύσσει συνεργασία στην οποία συμμετέχουν όλες οι αρχές των κρατών μελών οι οποίες είναι αρμόδιες για την εσωτερική ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένων των αρχών της αστυνομίας, των τελωνείων και άλλων υπηρεσιών ειδικευμένων στην πρόληψη ή εξακρίβωση αζιόποινων πράξεων ή τη διερεύνησή τους.

- 2) Προς τούτο και σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεσπίζουν νόμους και νόμους πλαίσια που αφορούν :
- τη συλλογή, αποθήκευση, επεξεργασία, ανάλυση και ανταλλαγή σχετικών πληροφοριών,
 - την κατάρτιση και τις ανταλλαγές στελεχών, τον εξοπλισμό και την έρευνα,
 - οιοδήποτε άλλο μέτρο, το οποίο δεν προβλέπεται στην επόμενη παράγραφο, για την προαγωγή της συνεργασίας μεταξύ των αρχών που αναφέρονται στο παρόν άρθρο.
- 3) Το Συμβούλιο δύναται να θεσπίζει ομόφωνα νόμους και νόμους-πλαίσια για την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των αρχών που αναφέρονται στο παρόν άρθρο. Αποφασίζει μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Σχολιασμός

Η προτεινόμενη διατύπωση απορρέει κυρίως από το σημερινό άρθρο 30, παράγραφος 1 της ΣΕΕ, έχει όμως συντμηθεί. Το καλυπτόμενο πεδίο περιορίζεται μόνο στην αστυνομική συνεργασία και, ως εκ τούτου, διαφέρει από εκείνο του άρθρου 4 του παρόντος τίτλου, το οποίο καλύπτει το σύνολο των θεμάτων του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Σχετικά με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, το σχέδιο λαμβάνει υπόψη, μέσω της διαφοροποίησης που γίνεται μεταξύ 2ης και 3ης παραγράφου, την έκθεση της Ομάδας, η οποία συνιστά μετάβαση στον κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας και της συναπόφασης στον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας «εκτός από τους κανόνες που αφορούν την άσκηση επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων των εθνικών αστυνομικών αρχών, των κοινών ερευνητικών ομάδων ή των αρχών επιβολής του νόμου στο έδαφος άλλου κράτους μέλους» (βλ. σελίδα 14 της έκθεσης).

Σημειωτέον ότι το σημερινό άρθρο 30 της ΣΕΕ προβλέπει ότι η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αρχών καθώς και προς την Ευρωπαϊκή γίνεται «υπό την επιφύλαξη των κατάλληλων διατάξεων για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα». Σε αυτή τη βάση, προστέθηκαν διατάξεις «προστασίας δεδομένων» σε διάφορες πράξεις του «τρίτου πυλώνα», οι οποίες ενδεχομένως άπτονται δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Θα μπορούσε να γίνει ρητή μνεία του θέματος αυτού, προκειμένου να δημιουργηθεί η νομική βάση για τη διατήρηση και ανάπτυξη των εν λόγω διατάξεων.

Ωστόσο, φαίνεται λογικότερο, μετά την κατάργηση των πυλώνων, να δημιουργηθεί γενικό καθεστώς προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, που θα καλύπτει αφενός το ισχύον κοινοτικό καθεστώς (δηλ. την οδηγία 95/46 «προστασία δεδομένων», που βασίζεται στο άρθρο 95 ΣΕΚ για τη δράση των κρατών μελών, και στο άρθρο 286 ΣΕΚ για τη δράση των θεσμικών οργάνων) και αφετέρου τη δράση εντός του τωρινού τρίτου πυλώνα, χωρίς να είναι ακόμη αναγκαίο να δοθεί ειδική νομική βάση στο συγκεκριμένο κεφάλαιο για την προστασία των δεδομένων. Στον τίτλο «Δημοκρατικός βίος» του Πρώτου Μέρους του Συντάγματος, θα προταθεί επομένως νέο γενικό άρθρο για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Το άρθρο αυτό θα περιλαμβάνει το σημερινό άρθρο 286 ΣΕΚ σχετικά με τη δράση των οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, αλλά θα προβλέπει επιπλέον και νομική βάση για τη θέσπιση κανόνων σχετικών με την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τις αρχές των κρατών μελών, εφόσον ενεργούν εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Εξυπακούεται ότι ο νομοθέτης μπορεί να θεσπίσει, σύμφωνα με αυτή τη νέα γενική νομική βάση, ιδιαίτερους κανόνες προστασίας των δεδομένων, προσαρμοσμένους στον αστυνομικό τομέα.

Άρθρο 22 : Ευρωπαϊκή

- 1) Αποστολή της Ευρωπαϊκής είναι η υποστήριξη και ενίσχυση της δράσης των αστυνομικών αρχών των κρατών μελών καθώς και της αμοιβαίας συνεργασίας τους στην πρόληψη και καταπολέμηση σοβαρών εγκλημάτων που έχουν επιπτώσεις σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη, της τρομοκρατίας και των μορφών εγκληματικότητας που θίγουν ένα κοινό συμφέρον το οποίο αποτελεί αντικείμενο πολιτικής της Ένωσης.

- 2) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, καθορίζουν τη δομή, τη λειτουργία, το πεδίο δράσης και τα καθήκοντα της Ευρωπόλ. Τα καθήκοντα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν :
- τη συγκέντρωση, αποθήκευση, επεξεργασία, ανάλυση και ανταλλαγή πληροφοριών που διαβιβάζονται από τις αρχές των κρατών μελών ή τρίτων χωρών, ή οργανισμών,
 - τον συντονισμό, τη διοργάνωση και τη διεξαγωγή ερευνών και επιχειρησιακών δράσεων, από κοινού με τις υπηρεσίες των κρατών μελών ή στα πλαίσια κοινών ομάδων ερευνών.
- Ο νόμος που αναφέρεται στο προηγούμενο εδάφιο καθορίζει επίσης τις διατυπώσεις ελέγχου των δραστηριοτήτων της Ευρωπόλ από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με τη συνδρομή των εθνικών κοινοβουλίων.
- 3) Όλες οι επιχειρησιακές δράσεις της Ευρωπόλ πρέπει να διεξάγονται σε συνεργασία και με τη σύμφωνη γνώμη των υπηρεσιών του κράτους μέλους ή των κρατών μελών στο έδαφος του οποίου ή των οποίων διεξάγονται. Η εφαρμογή περιοριστικών μέτρων εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών αρχών.

Σχολιασμός

Αυτό το σχέδιο άρθρου διατυπώνει σε άρθρα τις συστάσεις της Ομάδας εργασίας για την Ευρωπόλ (βλ. τελική έκθεση, σελ. 14, 18 και 23). Σύμφωνα με τις συστάσεις αυτές, η πρώτη παράγραφος αποσκοπεί απλώς στον καθορισμό της γενικότερης αποστολής της Ευρωπόλ. Αντίθετα, το πεδίο δράσης, η δομή και οι κανόνες λειτουργίας, οι συγκεκριμένοι τομείς δράσης καθώς και τα καθήκοντα της Ευρωπόλ θα καθορίζονται πλέον από τον νόμο (που θα διαδεχθεί τη σημερινή Σύμβαση Ευρωπόλ) και όχι από λεπτομερείς διατάξεις της ίδιας της Συνθήκης (βλ. το σημερινό άρθρο 30 § 2 της ΣΕΕ). Το παρόν άρθρο περιορίζεται, στην παράγραφο 2, στην επισήμανση των δυνητικών αρμοδιοτήτων που θα μπορούσε ο νομοθέτης να αναθέσει στην Ευρωπόλ, στον βαθμό που κρίνει αναγκαίο. Οποσδήποτε, ο νομοθέτης θα πρέπει πάντοτε να τηρεί τα όρια των δυνητικών αρμοδιοτήτων της Ευρωπόλ τα οποία

ορίζονται σαφώς στην παρ. 3, και εξασφαλίζουν ότι τα κράτη μέλη διατηρούν τον έλεγχο επί όλων των επιτόπιων επιχειρησιακών δράσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ότι παραμένουν αποκλειστικά αρμόδια για τη θέσπιση οιοδήποτε καταναγκαστικού μέτρου. Τέλος, η εφαρμογή του άρθρου θα πρέπει να υλοποιείται με τη νομοθετική διαδικασία (συναπόφαση), κατά την οποία το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, όπως αναφέρεται και στην έκθεση της Ομάδας (βλ. σελ. 13:

«Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης 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 Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Eurojust σε νέους τύπους εγκλημάτων, για όλους τους κανόνες σχετικά με την οργάνωση και τη διοίκησή τους και για κάθε διεύρυνση των υφισταμένων αρμοδιοτήτων τους»).

Άρθρο 23: [Επεμβάσεις στο έδαφος άλλου κράτους μέλους]

Το Συμβούλιο θεσπίζει ομόφωνα νόμους και νόμους πλαίσια για τον καθορισμό των προϋποθέσεων και των περιορισμών υπό τους οποίους οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών που αναφέρονται στα άρθρα 13 και 15 μπορούν να παρεμβαίνουν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους σε συνεργασία και σε συμφωνία με τις αρχές του κράτους αυτού. Λαμβάνει απόφαση μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Σχολιασμός

Το εν λόγω σχέδιο άρθρου ακολουθεί τη νομική βάση του σημερινού άρθρου 32 της ΣΕΕ. Αφορά μόνο τις εθνικές αρχές γιατί οι αντίστοιχες εξουσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης καλύπτονται από τη νομική βάση του άρθρου 14. Σύμφωνα με τη σύσταση της Ομάδας που περιλαμβάνεται στη σελίδα 14 παράγραφος «ν.» της τελικής της έκθεσης, έχουν προβλεφθεί τόσο η ομοφωνία στο Συμβούλιο όσο και η διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, κατά παρέκκλιση από την κανονική νομοθετική διαδικασία. Είναι ευνόητο ότι ούτε αυτό το άρθρο, ούτε τα άλλα άρθρα του παρόντος τίτλου κωλύουν τα κράτη μέλη που θα το επιθυμούσαν να συνάπτουν διμερείς συμφωνίες που να προβλέπουν στενότερη συνεργασία μεταξύ των αντίστοιχων αρχών τους.