



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 28.6.2006
COM(2006) 331 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

Εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης : η μελλοντική πορεία

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης : η μελλοντική πορεία

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το πρόγραμμα της Χάγης «Ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση» το οποίο εκδόθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Νοέμβριο 2004, επιβεβαίωσε τη σημασία την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999, αποδίδει στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, τον οποίο τοποθετεί σε **υψηλή θέση μεταξύ των προτεραιοτήτων της Ένωσης** – όχι μόνο επειδή πρόκειται για έναν από τους θεμελιώδεις στόχους της Ένωσης, αλλά επίσης, και κυρίως, επειδή **ενδιαφέρει σε μεγάλο βαθμό τους πολίτες** της ΕΕ. Η ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «Ένα πρόγραμμα δράσης με βάση τα αιτήματα των πολιτών : παράγοντας αποτελέσματα για την Ευρώπη» της 10ης Μαΐου 2006 επιβεβαίωσε με έμφαση αυτή την προτεραιότητα¹.

Από το τέλος του 2004, τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ εργάζονται για να εξασφαλίσουν την εφαρμογή του προγράμματος, σύμφωνα με το πρόγραμμα δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής το οποίο εκδόθηκε τον Ιούνιο 2005.

Τον Δεκέμβριο 2004, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είχε δηλώσει ότι *«δεδομένου ότι το πρόγραμμα θα ισχύει κατά τη διάρκεια της περιόδου κατά την οποία θα τεθεί σε ισχύ η Συνταγματική Συνθήκη, κρίνεται χρήσιμη η επανεξέταση της υλοποίησής του»*. Προς αυτόν τον σκοπό, είχε καλέσει την Επιτροπή να παρουσιάσει έκθεση το 2006 *«προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σχετικά με την πρόοδο που θα έχει επιτευχθεί και να προτείνει τις αναγκαίες προσθήκες στο πρόγραμμα»*.

Δεδομένου ότι η Συνταγματική Συνθήκη δεν ετέθη σε ισχύ, εξακολουθεί να είναι αναγκαία η εκπόνηση μιας πρώτης πολιτικής **αξιολόγησης** της προόδου που έχει επιτευχθεί όσον αφορά την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης, καθώς επίσης και η υποβολή προτάσεων για τις απαραίτητες προσαρμογές. Η παρούσα ανακοίνωση και οι παράλληλες ανακοινώσεις για την «Ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση: έκθεση για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης για το έτος 2005» (εφεξής: «πίνακας αποτελεσμάτων +») και για την «Αξιολόγηση των κοινοτικών πολιτικών στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης» αποτελούν την απάντηση στην επιθυμία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Σκοπός αυτής της **ολοκληρωμένης δέσμης** δεν είναι, επομένως, ο εντοπισμός νέων προτεραιοτήτων σε σύγκριση με τις προτεραιότητες που είχαν τεθεί από το πρόγραμμα της Χάγης αλλά, κυρίως : (1) ο **συνυπολογισμός** της προόδου που έχει επιτευχθεί, (2) η **εκτίμηση**

¹ COM(2006) 211.

του επιπέδου εφαρμογής στο κοινοτικό και στο εθνικό επίπεδο και (3) η πρόταση ενδεδειγμένης αξιολόγησης των αποτελεσμάτων.

Η Επιτροπή με βάση τις **προτεραιότητες πολιτικής** που έχει εντοπίσει για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης στην ανακοίνωσή της, της 10ής Μαΐου 2005², έχει καθορίσει τους **τομείς** στους οποίους πιστεύει ότι είναι αναγκαία η **προώθηση του πολιτικού προγράμματος δράσης της Ένωσης** βάσει του προγράμματος της Χάγης.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι χρειάζεται κατεπειγόντως να εξευρεθεί **νέα δυναμική** στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης ως μέρος ενός φιλόδοξου προγράμματος δράσης που θα προσανατολίζεται σε πολιτικές για τους πολίτες.

Παρουσιάζοντας αυτή τη δέσμη μέτρων, η Επιτροπή επιθυμεί να **προωθήσει και να οργανώσει** τις συζητήσεις με τα κράτη μέλη και τα λοιπά θεσμικά όργανα κατά τη διάρκεια της Φινλανδικής Προεδρίας του Συμβουλίου (Ιούλιος-Δεκέμβριος 2006) όσον αφορά:

- (1) τις **νέες πρωτοβουλίες πολιτικής** που θεωρεί αναγκαίες (βλέπε κεφάλαιο 2), εκτός από αυτές που ήδη βρίσκονται στο στάδιο της εφαρμογής βάσει του προγράμματος της Χάγης και
- (2) όπως ζητήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2006³, τη διερεύνηση των δυνατοτήτων **βελτίωσης της λειτουργίας** των πολιτικών σχετικά με την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη, **με τη χρήση των δυνατοτήτων που προβλέπονται στις ισχύουσες συνθήκες**, με την επιφύλαξη της Συνταγματικής Συνθήκης (βλέπε κεφάλαιο 3).

Για να επιτευχθεί περαιτέρω πρόοδος σχετικά με την καθιέρωση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, χρειάζονται **περισσότερο αποτελεσματικές, διαφανείς και υπεύθυνες διαδικασίες λήψης των αποφάσεων**. Όπως δείχνει ο «πίνακας αποτελεσμάτων +», μέσω του οποίου για πρώτη φορά πραγματοποιείται αξιολόγηση της εφαρμογής σε εθνικό επίπεδο της κοινοτικής νομοθεσίας, η έκδοση νομοθετικών προτάσεων στο κοινοτικό επίπεδο είναι **εξαιρετικά χρονοβόρα**, και, σε ορισμένους τομείς, τα αποτελέσματα μετά βίας φθάνουν στον **χαμηλότερο κοινό παρονομαστή** χωρίς να επιτυγχάνουν ορισμένους από τους αρχικούς στόχους.

2. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΧΑΓΗΣ: ΝΕΑ ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

Η πρώτη αξιολόγηση της εφαρμογής του προγράμματος της Χάγης και του σχεδίου δράσης του μέσω του «πίνακα αποτελεσμάτων +», η οποία παρουσιάζεται στην προαναφερόμενη παράλληλη ανακοίνωση, επιτρέπει στην Επιτροπή να εντοπίσει τους τομείς του έργου της Ένωσης στους οποίους χρειάζεται προσοχή και καταβολή περαιτέρω προσπαθειών.

² Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο : «Το πρόγραμμα της Χάγης: Δέκα προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία. Η εταιρική σχέση για την ανανέωση της Ευρώπης στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης» - COM(2005) 184.

³ Παράγραφος 10 των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 2006 : «Στα πλαίσια της επανεξέτασης του προγράμματος της Χάγης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την επικείμενη Φινλανδική Προεδρία να διερευνήσει, σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή, τις δυνατότητες για τη βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και της δράσης στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, βάσει των ισχυουσών συνθηκών.»

Με αυτή τη βάση, η Επιτροπή διατυπώνει τις ακόλουθες προτάσεις για δράση και εφαρμογή πριν από την λήξη του προγράμματος της Χάγης (2009).

2.1. Θεμελιώδη δικαιώματα και ιθαγένεια

Τα θεμελιώδη δικαιώματα βρίσκονται στον πυρήνα των αξιών της Ένωσης. Η Επιτροπή θα εστιάσει τη δράση της στον **σεβασμό** και την **προώθηση** των θεμελιωδών δικαιωμάτων για όλους τους ανθρώπους, καθώς επίσης και στην ανάπτυξη της έννοιας της **ιθαγένειας της ΕΕ**.

Η ιθαγένεια της Ένωσης συνεπάγεται μια σειρά από δικαιώματα αποφασιστικής σημασίας, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η **ελεύθερη κυκλοφορία** εντός της Ένωσης, καθώς επίσης και η **διπλωματική και προξενική προστασία**.

Προβλέπονται οι ακόλουθες δράσεις:

- Η Επιτροπή είναι παραλήπτης ενός συνεχώς αυξανόμενου αριθμού αιτημάτων για να λάβει μέτρα με σκοπό την καταπολέμηση των εικαζόμενων παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να εργάζεται για την παρακολούθηση και την προώθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σύμφωνα με τη Συνθήκη για την ΕΕ και την ανακοίνωσή της σχετικά με το άρθρο 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση του 2002⁴, που παρέχουν στα θεσμικά όργανα της Ένωσης τα μέσα τα οποία τους επιτρέπουν να διασφαλίζουν ότι όλα τα κράτη μέλη σέβονται τις κοινές αξίες.
- Η Επιτροπή θα δώσει απόλυτη **προτεραιότητα** στην εξασφάλιση της **ορθής εφαρμογής**, εκ μέρους των κρατών μελών, της οδηγίας 2004/38/EK του ΕΚ και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, η οποία έχει τεθεί σε ισχύ στις 30 Απριλίου 2006.
- Είναι σημαντική η ανάπτυξη κοινών κοινοτικών γνώσεων και κοινών προτύπων για τον τρόπο προστασίας των πολιτών της ΕΕ που χρειάζονται βοήθεια σε τρίτη χώρα στην οποία δεν εκπροσωπείται η πατρίδα τους. Η Επιτροπή επιθυμεί να συμβάλλει σε δραστηριότητες **κατάρτισης** υπέρ των δημοσίων υπαλλήλων των κρατών μελών της ΕΕ. Αυτές οι δραστηριότητες μπορεί να περιλαμβάνουν στήριξη σε θέματα που αφορούν την προξενική και διπλωματική προστασία των πολιτών της ΕΕ.
- Εκ παραλλήλου, βρίσκονται επί του παρόντος στο στάδιο της προετοιμασίας ενέργειες που αποσκοπούν σε **εκστρατείες επικοινωνίας και πληροφόρησης** των πολιτών της ΕΕ σχετικά με το δικαίωμά τους να απολαμβάνουν διπλωματική και προξενική προστασία.
- Οι επικαιροποιημένες κοινές προξενικές κατευθυντήριες γραμμές για τις αποστολές των κρατών μελών στις τρίτες χώρες προβλέπουν για πρώτη φορά ένα ρεαλιστικό ρόλο στήριξης των αντιπροσωπειών της Επιτροπής με την παροχή

⁴ COM(2003) 606.

υλικοτεχνικής υποδομής και προσωπικού σε περίπτωση προξενικής κρίσης⁵. Με αυτόν τον τρόπο ενισχύονται οι ικανότητες των κρατών μελών να εξυπηρετούν τους πολίτες που χρειάζονται βοήθεια και αυτές οι διαδικασίες θα αναπτυχθούν περαιτέρω. Για το δεύτερο εξάμηνο του 2006 προβλέπεται μια κοινή έκθεση από τον Γενικό Γραμματέα/Υπατο Εκπρόσωπο και την Επιτροπή για τη στενότερη προξενική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων αμοιβαίων προξενικών σημείων συνδρομής σε προκαθορισμένες περιοχές,

- Ως συνέπεια αιτημάτων που εκφράστηκαν από τα κράτη μέλη κατά τη θέσπιση του προγράμματος της Χάγης, η Επιτροπή πρόκειται να εξετάσει πώς θα αναπτύξει περαιτέρω τις ιδέες (1) της δημιουργίας δραστηριοτήτων «Ευρω-Προξενείων», με σκοπό τον καταμερισμό των κοινών προξενικών καθηκόντων και προς όφελος των πολιτών της ΕΕ και (2) της θέσπισης ευρωπαϊκού προξενικού κώδικα.

2.2. Ανάπτυξη της δεύτερης φάσης του ασύλου

Χρειάζεται πολλή εργασία κατά τη διάρκεια των προσεχών ετών για να θεσπιστεί ένα **κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου με αποτελεσματικές και εναρμονισμένες διαδικασίες** το οποίο θα σέβεται την ευρωπαϊκή ανθρωπιστική παράδοση καθώς επίσης και τις διεθνείς υποχρεώσεις της Ένωσης.

Προβλέπονται οι ακόλουθες ενέργειες:

- **Αξιολόγηση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου.** Ως το τέλος του 2006, η Επιτροπή θα παρουσιάσει την αξιολόγηση του κανονισμού του Δουβλίνου και της οδηγίας για όρους υποδοχής, ενώ η αξιολόγηση της οδηγίας για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων θα πραγματοποιηθεί το 2008.
- **Μια πράσινη βίβλος για την πολιτική ασύλου,** μετά από την οποία θα ακολουθήσει, το 2007, ένα **σχέδιο πολιτικής σχετικά με την πολιτική ασύλου,** θα περιγράφει λεπτομερώς τα διάφορα στάδια της δεύτερης φάσης της ολοκλήρωσης του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου.
- Μετά από την ανακοίνωση που εκδόθηκε τον παρελθόντα Φεβρουάριο⁶, θα ληφθούν περαιτέρω μέτρα στον τομέα της **πρακτικής συνεργασίας μεταξύ διοικητικών υπηρεσιών,** αποσκοπώντας στην επίτευξη σύγκλισης των συστημάτων ασύλου των κρατών μελών, ιδίως μέσω της δημιουργίας βάσης δεδομένων πληροφόρησης σχετικά με τη χώρα καταγωγής, που να καλύπτει όλη την ΕΕ.

2.3. Διαχείριση της μετανάστευσης

Η **σφαιρική προσέγγιση** της διαχείρισης της μετανάστευσης προϋποθέτει ότι, στο επίπεδο της Ένωσης, αναπτύσσεται κοινή πολιτική μετανάστευσης για την αντιμετώπιση της κατάστασης των νόμιμων μεταναστών, **εκ παραλλήλου** με τη λήψη μέτρων για την

⁵ Έκθεση της Προεδρίας για την «Ενίσχυση των δυνατοτήτων της Ένωσης όσον αφορά την αντιμετώπιση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και των κρίσεων» που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2006.

⁶ COM (2006) 67 τελικό.

αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και για την ενίσχυση της καταπολέμησης του λαθρεμπορίου των μεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών.

Προβλέπονται οι ακόλουθες ενέργειες :

- Επιπλέον από το πολιτικό πρόγραμμα σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση, η Επιτροπή έχει την πρόθεση να υποβάλει προτάσεις για **οδηγία πλαίσιο του ΕΚ και του Συμβουλίου και για τέσσερις οδηγίες του ΕΚ και του Συμβουλίου σχετικά με ειδικές κατηγορίες μεταναστών εργαζομένων** (ιδιαιτέρως ειδικευμένοι εργαζόμενοι, εποχιακοί εργαζόμενοι, ενδοϋπηρεσιακώς μετατιθέμενοι και αμειβόμενοι ασκούμενοι).
- Ως συνέπεια της αύξησης της παράνομης μετανάστευσης από τη Δυτική και Βόρεια Αφρική, η οποία πλήττει, κατά πρώτον λόγο, την Ιταλία, την Ισπανία, τη Μάλτα, την Ελλάδα και την περιοχή της Μεσογείου, η Επιτροπή, μαζί με τα κράτη μέλη, την Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (Ευρωπόλ), τον Οργανισμό Διαχείρισης Εξωτερικών Συνόρων (FRONTEX) και το Κοινό Κέντρο Ερευνών, συντονίζει τις **δράσεις προτεραιότητας** που εντοπίστηκαν από την ανεπίσημη συνάντηση των Αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων του Hampton Court και από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2005. Σχεδιάζεται να εκδοθεί έκθεση προόδου **κατά το τέλος του 2006**.
- Θα ενισχυθεί περαιτέρω η δράση όσον αφορά την **εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης**. Τα μεταναστευτικά ζητήματα πρέπει να ενσωματωθούν ως αναπόσπαστο μέρος στις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, ως μέρος σφαιρικής προσέγγισης της μετανάστευσης. Ιδίως, οι εργασίες που αφορούν τη **μετανάστευση και την ανάπτυξη** επικεντρώνονται στην ενίσχυση των θετικών διασυνδέσεων μεταξύ τους, με ιδιαίτερη έμφαση σε ζητήματα όπως: τα εμβάσματα των μεταναστών, τον ρόλο της διασποράς, την «κυκλοφορία εγκεφάλων» και την κυκλική μετανάστευση, καθώς επίσης και τη μετρίαση των επιπτώσεων της «διαρροής εγκεφάλων» για τις χώρες καταγωγής.
- Τον προσεχή Ιούλιο, η Επιτροπή θα παρουσιάσει ανακοίνωση για την **παράνομη μετανάστευση**. Η διαρκώς αυξανόμενη αμοιβαία εμπιστοσύνη και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των πληροφοριών σχετικά με τη νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών, η βελτίωση των ελέγχων πρόσβασης στο κοινοτικό έδαφος και η καταπολέμηση της απασχόλησης των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών θα αντιμετωπιστούν ως προτεραιότητες.
- Οι βιώσιμες πολιτικές νόμιμης μετανάστευσης απαιτούν **συντονισμένες πολιτικές ένταξης**, ειδικά σχεδιασμένες για παραμονές βραχείας διάρκειας καθώς επίσης και για ζητήματα και προβλήματα πιο μακροπρόθεσμης εγκατάστασης, τα οποία αντιμετωπίζει η δεύτερη και η τρίτη γενιά μεταναστών. Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής της 1ης Σεπτεμβρίου 2005 και με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2005, η εφαρμογή των πολιτικών ένταξης θα συνεχιστεί.

2.4. Ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και διαλειτουργικότητα των συστημάτων πληροφόρησης

Ένας χώρος στον οποίο **οι άνθρωποι κυκλοφορούν ελεύθερα** απαιτεί έλεγχο της πρόσβασης στο έδαφος της Ένωσης, μέσω του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης για τα εξωτερικά σύνορα, της κοινής πολιτικής θεωρήσεων και της συνετής χρήσης των νέων τεχνολογιών, συμπεριλαμβανομένων των βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων.

Προβλέπονται οι ακόλουθες ενέργειες :

- Θα εξεταστεί ο ρόλος του Οργανισμού Διαχείρισης Εξωτερικών Συνόρων για τον συντονισμό δράσεων σύνδεσης στον τομέα της μετανάστευσης μεταξύ των υφισταμένων δικτύων συνδέσμων στις τρίτες χώρες αναχώρησης και διέλευσης.
- Τον προσεχή Ιούλιο, η Επιτροπή θα υποβάλει πρόταση για κανονισμό του ΕΚ και του Συμβουλίου σχετικά με τη δημιουργία, τις εξουσίες και τη χρηματοδότηση «**Ομάδων ταχείας αντίδρασης**» εθνικών εμπειρογνομόνων οι οποίες, υπό την αιγίδα του Οργανισμού Διαχείρισης Εξωτερικών Συνόρων θα παρέχουν **τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή** στα κράτη μέλη για τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων.
- Ιδίως, η χρήση βιομετρικών δεδομένων θα επιτρέπει τη συλλογή και την αποθεματοποίηση **πληροφοριών σχετικά με την εισδοχή/έξοδο** υπηκόων τρίτων χωρών εντός/εκτός **του χώρου Σένγκεν**. Η Επιτροπή εκπονεί μελέτη, τα πορίσματα της οποίας θα είναι διαθέσιμα τον Ιούνιο του 2007, για να εκτιμηθεί η σκοπιμότητα **κοινοτικού συστήματος εισδοχής/εξόδου**, καθώς επίσης και της εφαρμογής του «Προγράμματος ταξιδιωτών εμπιστοσύνης» (Trusted Traveller Programme), έτσι ώστε να διευκολύνεται η διέλευση των συνόρων για τους **καλόπιστους ταξιδιώτες**.
- Θα μπορούσε να μελετηθεί η ιδέα δημιουργίας **ευρωπαϊκού μητρώου ταξιδιωτικών εγγράφων** που χορηγούνται στους υπηκόους της ΕΕ.
- Η Επιτροπή θα συζητήσει με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για τον τρόπο με τον οποίο θα προωθηθούν οι συγκεκριμένες προτάσεις που περιλαμβάνονται στην ανακοίνωσή της, του Νοεμβρίου 2005, για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, την ενίσχυση της **διαλειτουργικότητας** και των συνεργιών μεταξύ των ευρωπαϊκών **βάσεων δεδομένων**. Βάσει αυτών των συζητήσεων, το 2007 θα παρουσιαστεί σχέδιο δράσης.

2.5. Παρακολούθηση των προγραμμάτων αμοιβαίας αναγνώρισης (σε αστικές και ποινικές υποθέσεις)

Στον τομέα του αστικού και του ποινικού δικαίου, η **αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης** θα εξακολουθήσει να αποτελεί τον θεμέλιο λίθο των πολιτικών της Ένωσης. Η αμοιβαία αναγνώριση βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη κάθε κράτους μέλους για τα νομικά και δικαστικά συστήματα των λοιπών κρατών μελών.

Προβλέπονται οι ακόλουθες ενέργειες:

- Η Επιτροπή, μετά από την ανακοίνωσή της τον Μάιο 2005, είχε υποβάλει διάφορες νομοθετικές προτάσεις για την ενίσχυση της εφαρμογής της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης στις ποινικές υποθέσεις, τόσο στο προδικαστικό όσο και στο μεταδικαστικό στάδιο. Αυτές οι διάφορες πρωτοβουλίες θα πρέπει τώρα να **εγκριθούν και εφαρμοστούν χωρίς χρονοτριβή**. Η αμοιβαία εμπιστοσύνη χρειάζεται να ενδυναμωθεί χάρη στη θέσπιση πανευρωπαϊκών κανόνων για τη σύγκρουση δικαιοδοσίας, τα δικονομικά εχέγγυα, το τεκμήριο αθωότητας, καθώς επίσης και τα ελάχιστα πρότυπα για τη συγκέντρωση των αποδείξεων αφενός, και, αφετέρου, μέσω **συγκεκριμένων** ενεργειών για τη βελτίωση της κατάρτισης στο δικαστικό τομέα και της αποτελεσματικότητας των δικαστικών συστημάτων.
- Το 2007 θα υποβληθεί μελέτη που θα καλύπτει τα οριζόντια προβλήματα που προκύπτουν κατά τις διαπραγματεύσεις και την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης, και σχετικά με τις ελλείψεις του υφιστάμενου συστήματος συνεργασίας στις ποινικές υποθέσεις που μπορούν να αντιμετωπιστούν με νέα μέσα.
- Μεσοπρόθεσμα, θα πρέπει να εξεταστεί μια σταδιακή διαδικασία **παγίωσης ενιαίων μέσων** αμοιβαίας αναγνώρισης των υφισταμένων μηχανισμών αμοιβαίας νομικής συνδρομής, ιδίως σχετικά με τη συγκέντρωση αποδεικτικών στοιχείων στον τομέα του ποινικού δικαίου.
- Η διαμόρφωση ενός **ενιαίου χώρου δικαιοσύνης για τις αστικές υποθέσεις** έχει ουσιαστική σημασία, τόσο για τις **επιχειρήσεις** όσο και για τους **πολίτες**. Θα πρέπει να δοθεί νέα πολιτική ώθηση στο πρόγραμμα του 2000 για την αμοιβαία αναγνώριση σε αστικές υποθέσεις για να εξασφαλιστεί ότι θα αξιοποιηθεί η εμπειρία που έχει αποκτηθεί από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, οδηγώντας στην ολοκλήρωση του προγράμματος όπως προβλέπεται στο σχέδιο δράσης της Χάγης. Ειδικότερα, η Επιτροπή θα προτείνει τα απαραίτητα νομοθετικά μέτρα για την ολοκλήρωση της κατάργησης της κήρυξης της εκτελεστότητας αστικών και εμπορικών αποφάσεων και θα υποβάλει Πράσινες Βίβλους για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της εκτέλεσης των αποφάσεων. Επιπλέον, η Επιτροπή θα προτείνει διάφορα νέα μέσα στον τομέα του **οικογενειακού δικαίου**, ο οποίος αφορά την καθημερινή ζωή των πολιτών, παραδείγματος χάρη σχετικά με την κληρονομική διαδοχή και τα δικαιώματα ιδιοκτησίας των έγγαμων και των άγαμων ζευγαριών.
- Η διευκόλυνση της **πρόσβασης** των πολιτών **στη δικαιοσύνη** αποτελεί πραγματική πρόκληση για την παγίωση του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Ως πρώτο βήμα, η Επιτροπή θα προτείνει την τροποποίηση της απόφασης του Συμβουλίου για τη δημιουργία ευρωπαϊκού δικαστικού δικτύου σε αστικές υποθέσεις ώστε αυτό να προσεγγίσει περισσότερο τους πολίτες και τους ασκούντες συναφή με τη δικαιοσύνη επαγγέλματα και να βελτιώσει περαιτέρω την αποτελεσματικότητά του.

2.6. Πρόσβαση στην απαιτούμενη για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος πληροφορηση

Οι πληροφορίες που απαιτούνται για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και της σοβαρής εγκληματικότητας θα πρέπει να διέρχονται απρόσκοπτα μέσω των εσωτερικών συνόρων της ΕΕ. Η επεξεργασία, εκ μέρους των αρμοδίων αρχών σε όλη την ΕΕ, των σχετικών πληροφοριών, θα στηρίζει τη δράση σε εθνικό επίπεδο και στο επίπεδο της Ένωσης για τη βελτίωση της ικανότητας της ΕΕ στο σύνολό της να προλαμβάνει και να καταπολεμά την τρομοκρατία και τη σοβαρή εγκληματικότητα.

Το πρόγραμμα της Χάγης καλούσε την Επιτροπή να υποβάλει νομοθετικές προτάσεις ως το τέλος του 2005 για την εφαρμογή της «**αρχής της διαθεσιμότητας**», οι οποίες θα πρέπει να τεθούν σε λειτουργία από την 1η Ιανουαρίου 2008⁷. Τον Οκτώβριο του 2005, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για απόφαση πλαίσιο του Συμβουλίου σχετικά με την αρχή της διαθεσιμότητας.

Οι ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ κρατών μελών στον ποινικό τομέα πρέπει να επεκτείνονται στα **ποινικά μητρώα**. Το υφιστάμενο σύστημα που βασίζεται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση του 1959 για Αμοιβαία Δικαστική Συνδρομή επί Ποινικών Υποθέσεων παρουσιάζει **σοβαρές ελλείψεις**. Η Επιτροπή έχει ήδη υποβάλει νομοθετικές προτάσεις που αποσκοπούν στη δημιουργία συστήματος πληροφορικής για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τα ποινικά μητρώα, το οποίο θα βελτιώνει την αμοιβαία κατανόηση και θα διευκόλυνε την αμοιβαία γνώση σχετικά με τις υφιστάμενες εντός της ΕΕ καταδικαστικές αποφάσεις. Θα χορηγηθεί στα κράτη μέλη χρηματοδοτική στήριξη για τη διευκόλυνση της δικτύωσης των εθνικών ποινικών μητρώων.

Επί του παρόντος, μάλλον δεν χρειάζονται νέες πρωτοβουλίες. Έχει ύψιστη σημασία οι υφιστάμενες (και μελλοντικές) νομοθετικές προτάσεις που παρουσιάζονται από την Επιτροπή να **εγκριθούν και εφαρμοστούν χωρίς χρονοτριβή**, αποσκοπώντας στην εξασφάλιση **πλήρους εφαρμογής** της αρχής της διαθεσιμότητας, καθώς επίσης και **της αποτελεσματικής ανάπτυξης και εφαρμογής** του πανευρωπαϊκού συστήματος ποινικού μητρώου.

Η Επιτροπή είναι απολύτως πεπεισμένη για το ότι, εκ παραλλήλου με την πρόοδο όσον αφορά τις ανταλλαγές πληροφοριών, είναι απαραίτητο να προωθηθεί η **προστασία των δεδομένων** στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας. Η Επιτροπή πιστεύει ότι οι προαναφερόμενες πρωτοβουλίες πρέπει να συνοδεύονται από νομικά δεσμευτική νομοθεσία για την προστασία των δεδομένων, που να διασφαλίζει υψηλό επίπεδο προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σε όλα τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή εκφράζει τη λύπη της για την έλλειψη προόδου της πρότασης που υπέβαλε τον Οκτώβριο του 2005, και θεωρεί ότι είναι απαραίτητη η ταχεία έκδοση της πρότασής της από το Συμβούλιο.

2.7. Η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένων των μελλοντικών προοπτικών της Ευρωπόλ

Η τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα θα εξακολουθήσουν κατά τα προσεχή έτη να αποτελούν **μόνιμη απειλή**. Η Ένωση θα πρέπει να εξακολουθήσει να είναι ιδιαίτερος προσεκτική, δείχνοντας τη μοναδική ικανότητά της να προωθεί πολιτικές στο ευρωπαϊκό

⁷ Η γενική αρχή της διαθεσιμότητας, όπως διατυπώθηκε στο πρόγραμμα της Χάγης, ορίζει ότι οι πληροφορίες τις οποίες χρειάζονται οι αρχές ενός κράτους μέλους για την επιβολή του νόμου πρέπει να διατίθενται από τις αρχές ενός άλλου κράτους μέλους, με την επιφύλαξη ορισμένων προϋποθέσεων.

επίπεδο, συγκεντρώνοντας τις γνώσεις και έχοντας στενές επαφές με όλους τους ενδιαφερομένους, καθώς επίσης και βοηθώντας τα κράτη μέλη, τις δικαστικές αρχές και τις αρχές επιβολής του νόμου στον καθημερινό τους αγώνα για να ανταποκριθούν σ' αυτήν την πρόκληση.

Καθώς ενισχύονται η **επιχειρησιακή συνεργασία** και η **αμοιβαία εμπιστοσύνη** μεταξύ των κρατών μελών, η Επιτροπή πιστεύει ότι ήρθε η ώρα να δημιουργηθεί μια συμπεφωνημένη **στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας**, η οποία θα πρέπει να βασίζεται στο αδιάκοπο διοργανικό έργο στον τομέα των αντιτρομοκρατικών δραστηριοτήτων και της προστασίας των υποδομών ζωτικής σημασίας.

Προβλέπονται οι ακόλουθες ενέργειες :

- Η Επιτροπή θα υποβάλει σύντομα πρόταση για πρόγραμμα σχετικά με την **προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας**, βασισμένη στην προσπάθεια εκτεταμένων διαβουλεύσεων που έχει εγκαινιάσει από το 2005. Σε λίγους μήνες, μετά από τα προκαταρκτικά πορίσματα μιας μελέτης για τη σκοπιμότητα του **δικτύου προειδοποιητικών πληροφοριών για τις υποδομές ζωτικής σημασίας**, η Επιτροπή θα υποβάλει πρόταση για απόφαση του Συμβουλίου επ' αυτού του θέματος.
- Η Επιτροπή εξετάζει το ενδεχόμενο της τροποποίησης της απόφασης πλαισίου του Συμβουλίου για την τρομοκρατία, έτσι ώστε να βελτιωθεί ο ορισμός της έννοιας της **προτροπής** σε τρομοκρατική δράση και να καταστεί αξιόποινη η διάδοση **γνώσεων για την κατασκευή εκρηκτικών μηχανισμών**.
- Προς το τέλος του τρέχοντος έτους, η Επιτροπή έχει την πρόθεση να προωθήσει ανακοίνωση σχετικά με τη **βιολογική τρομοκρατία**.

2.7.1. Οι μελλοντικές προοπτικές της Ευρωπόλ

Ο λόγος ύπαρξης της **Ευρωπόλ** είναι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της συνεργασίας των αρχών επιβολής του νόμου των κρατών μελών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, χάρη στη διευκόλυνση των ανταλλαγών πληροφοριών μεταξύ κρατών μελών και στη συλλογή και την ανάλυση αυτών των πληροφοριών. Η προστιθέμενη αξία της Ευρωπόλ εξακολουθεί να οφείλεται στην ικανότητά της να παρέχει στήριξη σε έρευνες, με παροχή αναλύσεων υψηλού επιπέδου των πληροφοριών στον τομέα του εγκλήματος.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι η Ευρωπόλ χρειάζεται να αποκτήσει **πιο ευέλικτη νομική βάση**, δεδομένου ότι έτσι θα εξασφαλιστεί ότι οι πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνονται για τη βελτίωση της λειτουργίας της θα μπορούν να εφαρμόζονται χωρίς άσκοπες καθυστερήσεις. Θα είναι επίσης απαραίτητη η βελτίωση της εποπτείας και του ελέγχου των δραστηριοτήτων της Ευρωπόλ από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, έτσι ώστε να αυξηθεί η **διαφάνεια και η δημοκρατική λογοδοσία**, με παράλληλη **εξασφάλιση της εμπιστευτικότητας** των επιχειρησιακών πληροφοριών και διαδικασιών.

Προβλέπεται η ακόλουθη ενέργεια :

- Η Επιτροπή εξετάζει το ενδεχόμενο να υποβάλει πρόταση για απόφαση του Συμβουλίου **για την αντικατάσταση** της υφιστάμενης σύμβασης της

Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Ευρωπόλ), με στόχο τη βελτίωση της επιχειρησιακής της αποτελεσματικότητας.

2.8. Δημοσιονομικές προοπτικές στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης

Μία από τις ουσιαστικές προϋποθέσεις για την επίτευξη των πολιτικών στόχων που έχουν τεθεί από το πρόγραμμα της Χάγης, είναι οι στόχοι αυτοί να συνοδεύονται από **κατάλληλους δημοσιονομικούς πόρους**. Η πρόσφατη συμφωνία σχετικά με τις δημοσιονομικές προοπτικές αναγνώρισε αυτή την ανάγκη, παρέχοντας **περισσότερους πόρους** για τις πολιτικές που αφορούν την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη. Το 2007, θα τεθούν σε ισχύ τα νέα χρηματοδοτικά προγράμματα πλαίσια. Θα διαδραματίσουν ρόλο στρατηγικής σημασίας για την ενίσχυση της Ένωσης και των κρατών μελών.

Η μεγέθυνση της δημοσιονομικής στήριξης από τον κοινοτικό προϋπολογισμό θα χρησιμεύσει για να στηρίξει **ισότιμο καταμερισμό των συλλογικών ευθυνών** σε έναν χώρο χωρίς σύνορα όσον αφορά το άσυλο, τη μετανάστευση, καθώς επίσης και τη συνοριακή και επιχειρησιακή συνεργασία (ιδίως: κοινές περίπολοι και κοινές πτήσεις επιστροφής). Για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, καθώς επίσης και για τη διατήρηση του χώρου δικαιοσύνης, η κοινοτική χρηματοδότηση θα διευκολύνει περαιτέρω την εμφάνιση κοινών προσεγγίσεων. Τα κράτη μέλη καλούνται να εκμεταλλευτούν πλήρως το δυναμικό που εξασφαλίζεται χάρη στο νέο δημοσιονομικό πλαίσιο, υποβάλλοντας φιλόδοξες και εύστοχες προτάσεις για σχέδια, τα οποία προβάλλουν την προστιθέμενη αξία των ενεργειών στο επίπεδο της ΕΕ.

2.9. Η εξωτερική διάσταση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης

Τον Δεκέμβριο 2005, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων ενέκρινε για πρώτη φορά στρατηγική για την εξωτερική διάσταση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης⁸. Η **στρατηγική** αυτή θέτει μια σειρά θεματικών προτεραιοτήτων, και καθορίζει επίσης τους μηχανισμούς εφαρμογής. Η Επιτροπή βρίσκεται επί του παρόντος στη διαδικασία της **εφαρμογής των κυριότερων στοιχείων** της στρατηγικής αυτής μέσω, παραδείγματος χάρη, του κοινού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με τη **Ρωσία**, του αναθεωρημένου σχεδίου δράσης για τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις με την Ουκρανία, καθώς επίσης και των σχεδίων δράσης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας με άλλες χώρες και, κυρίως, μέσω της αδιάκοπης **εμβάθυνσης της συνεργασίας με τις ΗΠΑ**.

Η πρόοδος σχετικά με το **κράτος δικαίου**, στο πλαίσιο της συνεργασίας μας με τις τρίτες χώρες, **απαιτεί χρόνο**. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα πρέπει να επικεντρώσουν τις προσπάθειές τους στην **εφαρμογή μάλλον παρά στην ανανέωση ή στην ενημέρωση** της στρατηγικής της ΕΕ. Οι θεματικές και γεωγραφικές προτεραιότητες έχουν καθοριστεί σαφώς, και τώρα θα πρέπει η στρατηγική να **εφαρμοστεί πραγματικά** έτσι ώστε να παραγάγει αποτελέσματα. Στον χώρο της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, η πρόοδος είναι εφικτή μόνο μέσω της **ενεργού συνδρομής** τόσο των κρατών μελών όσο και της Επιτροπής, στα πλαίσια της μεταξύ τους συνεργασίας και συνεννόησης. Η εκπόνηση των εγγράφων δράσης για, αντιστοίχως, τα Δυτικά Βαλκάνια και τα ναρκωτικά που προέρχονται από το Αφγανιστάν δείχνουν την αξία αυτής της συνεργασίας. Βάσει του έργου που έχει

⁸ «Στρατηγική για την εξωτερική διάσταση της ΔΕΥ: η ελευθερία, η ασφάλεια και η δικαιοσύνη σε παγκόσμιο επίπεδο», που βασίζεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2005)491 της 12.10.2005.

αναληφθεί από το τέλος του 2005, η Επιτροπή θα παρουσιάσει ως τον προσεχή Δεκέμβριο 2006 **έκθεση προόδου** η οποία θα ανακεφαλαιώνει την εφαρμογή της στρατηγικής αυτής. Άλλα σημαντικά μέσα στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης με εξωτερική διάσταση είναι οι συμφωνίες επανεισδοχής και διευκόλυνσης θεωρήσεων, που έχουν συναφθεί με επιτυχία με σημαντικές χώρες εταίρους της ΕΕ, όπως τη Ρωσία. Η Επιτροπή θα συνεχίσει τις εργασίες της σε αυτόν τον τομέα.

2.10. Εφαρμογή και αξιολόγηση των πολιτικών όσον αφορά την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη

Λαμβάνοντας υπόψη την **εντολή** που έχει δοθεί στην Επιτροπή από το πρόγραμμα της Χάγης και το σχέδιο δράσης του, τον **κατακερματισμό** των υφισταμένων μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης, καθώς επίσης και την ανάγκη παροχής σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη **λεπτομερειών πληροφοριών** σχετικά με την εφαρμογή και τα αποτελέσματα των πολιτικών, η Επιτροπή εκτιμά ότι **ήρθε η ώρα** να καταβληθούν προσπάθειες για τη δημιουργία **συνεκτικού και σφαιρικού μηχανισμού αξιολόγησης** των πολιτικών της ΕΕ όσον αφορά την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη, με πνεύμα **εταιρικής σχέσης** με τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Ο μηχανισμός αυτός, ο οποίος θα συμπεριλαμβάνει ετήσια **παρακολούθηση της εφαρμογής**⁹ και **αξιολόγηση των αποτελεσμάτων** των πολιτικών, παρουσιάζεται στην παράλληλη ανακοίνωση για την «Αξιολόγηση των πολιτικών της ΕΕ όσον αφορά την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη».

3. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΟΝ ΧΩΡΟ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

3.1. Η αντιμετώπιση των κατά διαστήματα επανερχόμενων προβλημάτων στον χώρο της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης

Οι πολιτικές που αφορούν την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη ανταποκρίνονται στις πραγματικές **ανησυχίες και ενδιαφέροντα των συμπολιτών μας**, όπως φάνηκε πρόσφατα από τις συζητήσεις στο πλαίσιο του σχεδίου «δ» (όπως : δημοκρατία, διάλογος και διαλογική συζήτηση) και επιβεβαιώθηκε από διάφορες σφυγμομετρήσεις της κοινής γνώμης. Οι ευρωπαίοι πολίτες θέλουν η ΕΕ να είναι αποτελεσματικότερη, ιδίως όσον αφορά την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας, αλλά επίσης και για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων.

Παρόλο αυτό το έντονο ενδιαφέρον, η πρόοδος που σημειώνεται σ' αυτόν τον τομέα βραδυπορεί και η διαμόρφωση των πολιτικών που αφορούν την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη στο επίπεδο της ΕΕ προσκρούει σε **προβλήματα που επανέρχονται κατά διαστήματα** και που οδηγούν σε πολυάριθμες εμπλοκές. Η πρώτη ετήσια παρακολούθηση του προγράμματος της Χάγης, η οποία παρουσιάζεται στην παράλληλη ανακοίνωση, έδειξε ότι τα προβλήματα αυτά οφείλονται κυρίως στην ιδιαιτερότητα της **διαδικασίας λήψης αποφάσεων**.

⁹ Όπως περιγράφεται λεπτομερώς στην ανακοίνωση για την «Ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση: έκθεση για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης για το έτος 2005», που παρουσιάζεται εκ παραλλήλου με την παρούσα ανακοίνωση.

Οι αποφάσεις ιδίως σχετικά με την **αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις**, εξακολουθούν να απαιτούν ομοφωνία των κρατών μελών. Οι υποθέσεις αυτές υπάγονται σε ένα **ιδιαίτερο πλαίσιο** (τίτλος VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση), το οποίο εφαρμόζει την επονομαζόμενη **μέθοδο του «τρίτου πυλώνα»**, η οποία χαρακτηρίζεται από:

- **ειδικές νομοθετικές πράξεις** (κοινές θέσεις, αποφάσεις πλαίσια, αποφάσεις και συμβάσεις) που περιπλέκουν περαιτέρω την εφαρμογή της·
- ανεπαρκείς εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη **νομοθετική διαδικασία**·
- λήψη αποφάσεων με **ομοφωνία**, που συχνά οδηγεί σε συμφωνίες βάσει του χαμηλότερου κοινού παρονομαστή·
- καταμερισμό του δικαιώματος πρωτοβουλίας με κάθε ένα από τα 25 κράτη μέλη, ο οποίος δεν ευνοεί την πραγματική «ευρωπαϊκή διάσταση», ούτε την αξιοπιστία των νομοθετικών πρωτοβουλιών των κρατών μελών, οι οποίες δεν υπόκεινται σε εκ των προτέρων ανάλυση επιπτώσεων, καθώς επίσης και
- **περιορισμένο ρόλο** του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (εξαιρέση των διαδικασιών παράβασης και αίτηση έκδοσης προδικαστικών αποφάσεων που εξαρτώνται από τη συμμετοχή των κρατών μελών (opt-in) - θέμα στο οποίο έχουν συναινέσει ως τώρα τα 14 από τα 25 κράτη μέλη - και δυνατότητα περιορισμού στα ανώτατα εθνικά δικαστήρια)·
- έλλειψη τυπικών διαδικασιών παράβασης για τη διασφάλιση της ορθής μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο και εφαρμογής.

Πράγματι, από τις συζητήσεις στο Συμβούλιο προέκυψε πρόσφατα ότι είναι πολύ δύσκολη η πρόοδος στην ΕΕ σε τομείς όπως η **αμοιβαία αναγνώριση σε ποινικές υποθέσεις** και η **αστυνομική συνεργασία**.

Τον περασμένο Ιούνιο, στο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων μπόρεσε τελικά να επιτευχθεί συμφωνία σχετική με την πρόταση της Επιτροπής για το **ευρωπαϊκό ένταλμα συγκέντρωσης αποδεικτικών στοιχείων** κατόπιν εξαιρετικά χρονοβόρων συζητήσεων και βάσει του χαμηλότερου κοινού παρονομαστή, γεγονός που δεν είναι ικανοποιητικό όχι μόνο για την Επιτροπή αλλά επίσης και για τα περισσότερα κράτη μέλη και έχει **αρνητικές επιπτώσεις** στην εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης, η οποία στο πλαίσιο των προγραμμάτων του Τάμπερε και της Χάγης αποτελεί τον θεμέλιο λίθο των πολιτικών της Ένωσης στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας.

Επίσης, κατά τα τελευταία τρία έτη δεν σημειώθηκε πρόοδος στα βασικά ελάχιστα πρότυπα για τα **δικονομικά δικαιώματα** που θα εφαρμόζονται σε όλη την ΕΕ, όπως το δικαίωμα παρουσίας διερμηνέα κατά τη σύλληψη. Επιπλέον, έχει παρατηρηθεί πλήρης εμπλοκή και αδράνεια για δύο έτη στις συζητήσεις για κείμενο στο οποίο θα προβλέπονται και θα τιμωρούνται με τον ίδιο τρόπο σε όλη την Ευρώπη οι αξιόποινες πράξεις **του ρατσισμού και της ξενοφοβίας**, παρόλο που υπάρχουν πρόσφατες ενδείξεις ότι μπορούν να αρχίσουν εκ νέου οι συζητήσεις αυτές επί του παρόντος.

Τέλος, δεν έχει σημειωθεί πρόοδος στις συζητήσεις σχετικά πρόταση της Επιτροπής, η οποία έχει ως στόχο να παράσχει εξουσιοδότηση για περαιτέρω **διασυνοριακές έρευνες και διώξεις**.

Αυτά τα κατά διαστήματα επανερχόμενα προβλήματα είναι επίσης ορατά όσον αφορά τις «κοινοτικοποιημένες» πολιτικές για την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη (τίτλος IV της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα), οι οποίες διατηρούν την ιδιαιτερότητά τους όσον αφορά τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου για τις **προδικαστικές αποφάσεις** (άρθρο 68 της ΣΕΚ) και στις οποίες θέματα **νόμιμης μετανάστευσης και οικογενειακού δικαίου** εξακολουθούν να αποφασίζονται με ομοφωνία. Για παράδειγμα, όσον αφορά τη **νόμιμη μετανάστευση**, οι συζητήσεις σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής του 2001 για οδηγία για την εισδοχή και τη παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών για λόγους απασχόλησης δεν στέφθηκαν με επιτυχία βάσει του κανόνα της ομοφωνίας. Πρόσφατα, η Επιτροπή επανήλθε σε αυτό το θέμα μέσω Πράσινης Βίβλου και ενός ακόλουθου σχεδίου δράσης που υποβλήθηκε τον Δεκέμβριο του 2005, αλλά είναι δύσκολες επί του παρόντος οι προβλέψεις για την ολοκλήρωση των συζητήσεων όσο εφαρμόζεται ο κανόνας ομοφωνίας σε αυτόν τον τομέα.

Όσον αφορά την **αρμοδιότητα του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**, υφίσταται ο κίνδυνος υποθέσεις υψηλής σημασίας και ευαισθησίας, όπως η πρόσβαση στη δικαιοσύνη ή τα δικαιώματα ασύλου να μην τυγχάνουν του ίδιου δικαιοδοτικού ελέγχου ή ομοιόμορφης εφαρμογής σε όλη την Ευρώπη.

3.2. Επίλυση των υφισταμένων προβλημάτων : οι μεταβατικές ρήτρες

Η Επιτροπή πιστεύει ότι η στιγμή του πρώτου απολογισμού της εφαρμογής του προγράμματος της Χάγης είναι πρόσφορη για την **επανενεργοποίηση και την προώθηση του προβληματισμού** σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο θα **βελτιωθεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ** και για την εξασφάλιση της βελτίωσης της αξιολόγησης και της εφαρμογής της νομοθεσίας που αφορά την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη. Προς αυτόν τον σκοπό, χρειάζεται να **βελτιωθεί η εκμετάλλευση των δυνατοτήτων τις οποίες προσφέρουν οι εν ισχύει συνθήκες**.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι η πλήρης εφαρμογή των εν ισχύει συνθηκών θα επιτρέψει τη βελτίωση της **αποτελεσματικότητας** και της **συνοχής** σε τομείς στους οποίους οι συμπολίτες μας αναγνωρίζουν ευρέως και ζητούν ρητά την **προστιθέμενη αξία** της δράσης στο επίπεδο της ΕΕ· οι συμπολίτες μας, όπως επιβεβαιώθηκε προσφάτως από τα αποτελέσματα της τελευταίας έρευνας του ευρωβαρομέτρου, ζητούν μεγαλύτερη προστασία και ασφάλεια.

Επιπλέον, η Επιτροπή, όπως σημείωσε στην ανακοίνωσή της, της 10ής Μαΐου 2006, εκτιμά ότι η πλήρης εκμετάλλευση των εν ισχύει Συνθηκών θα δημιουργήσει τις προϋποθέσεις που είναι απαραίτητες για την επίτευξη των **φιλόδοξων στόχων** οι οποίοι περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα της Χάγης και θα επιτρέψει την **πλήρη εφαρμογή του**. Οι εν ισχύει συνθήκες προβλέπουν τη δυνατότητα υπέρβασης των δυσκολιών που αναφέρονται στο κεφάλαιο 3.1 με τη χρήση των επονομαζόμενων «**μεταβατικών ρητρών**» που περιλαμβάνονται στα άρθρα 42 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και 67 παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Το άρθρο 42 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση προβλέπει ότι το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής (ή ενός κράτους μέλους) να προτείνουν δράσεις στους τομείς που αναφέρονται στο άρθρο 29 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (**καταπολέμηση**

της τρομοκρατίας και του εγκλήματος μέσω ενεργειών στον τομέα της επιβολής του νόμου και των ποινικών υποθέσεων) υπάγεται στον τίτλο IV της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και υπόκειται στο ίδιο θεσμικό πλαίσιο όπως και οι άλλες «κοινοτικοποιημένες» πολιτικές που αφορούν την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη. Η απόφαση για την εφαρμογή του άρθρου 42 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση υπόκειται στην υποχρέωση **ομοφωνίας** του Συμβουλίου, μετά από διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο· η απόφαση αυτή λαμβάνεται σύμφωνα με **τις συνταγματικές υποχρεώσεις των κρατών μελών**.

Το άρθρο 67 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα επιτρέπει στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει ομοφώνως μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ότι η **νόμιμη μετανάστευση** υπάγεται στη **διαδικασία συναπόφασης**, εξασφαλίζοντας έτσι πράγματι τον δημοκρατικό έλεγχο εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Το άρθρο 67 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα απαιτεί μάλιστα από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει ομοφώνως μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, να προσαρμόζει τις διατάξεις του άρθρου 68 ΕΚ που αφορούν την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου· προς αυτόν τον σκοπό, θα πρέπει να αποφασιστεί η ευθυγράμμιση της **αρμοδιότητας** του Δικαστηρίου όσον αφορά τις **προδικαστικές αποφάσεις** στο πλαίσιο των «κοινοτικοποιημένων» πολιτικών για την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη με την αρμοδιότητα που προβλέπεται στο πλαίσιο των λοιπών κοινοτικών πολιτικών, εξασφαλίζοντας κατ'αυτόν τον τρόπο την ενίσχυση του ρόλου του Δικαστηρίου¹⁰.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι οι **μεταβατικές ρήτρες** αποτελούν ένα κατάλληλο εργαλείο που τίθεται στη διάθεση της Ένωσης και των κρατών μελών για την επίτευξη του φιλόδοξου στόχου της καλύτερης διαμόρφωσης της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης.

Η πραγματική προστιθέμενη αξία της εφαρμογής των μεταβατικών ρητρών θα ήταν η εφαρμογή της **«κοινοτικής» μεθόδου** στις πολιτικές σε αυτόν τον τομέα, δεδομένου ότι έχει αποδειχθεί ότι με τη μέθοδο αυτή ενισχύεται η **αποτελεσματικότητα, η διαφάνεια και η λογοδοσία**. Το καλύτερο παράδειγμα των πλεονεκτημάτων της «κοινοτικής» μεθόδου είναι η πρόσφατη έγκριση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της πρότασης της Επιτροπής για οδηγία σχετικά με τη διατήρηση των δεδομένων όσον αφορά τις επικοινωνίες· η έγκριση αυτή δόθηκε τρεις μήνες μόνο μετά από την υποβολή της πρότασης της Επιτροπής.

Με την εφαρμογή της «κοινοτικής» μεθόδου, μπορούν να επιτευχθούν τα ακόλουθα πλεονεκτήματα :

- αύξηση της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας των νομοθετικών διαδικασιών·
- γενίκευση των **κοινοτικών νομοθετικών πράξεων** (κανονισμοί, οδηγίες, αποφάσεις βάσει των εν ισχύει συνθηκών)·

¹⁰ Δεδομένου ότι, παρά την εκπνοή, την 1η Μαΐου 2004, της μεταβατικής περιόδου, το Συμβούλιο δεν έχει ακόμα καταβάλει καμία προσπάθεια για να εκπληρώσει την υποχρέωσή του να προσαρμόσει τις διατάξεις του άρθρου 68 ΕΚ, η Επιτροπή απευθύνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, εκ παραλλήλου με την παρούσα ανακοίνωση, μια άλλη ανακοίνωση ειδικά για το ζήτημα αυτό.

- αναγνώριση της νομοθετικής εξουσίας συναπόφασης στους δημοκρατικά εκλεγμένους αντιπροσώπους των πολιτών της ΕΕ μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου·
- εγγύηση της «ευρωπαϊκής διάστασης» των νομοθετικών προτάσεων, μέσω του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής και της χρήσης αποτελεσματικών εργαλείων για την αξιολόγηση επιπτώσεων·
- προώθηση τόσο της συναίνεσης όσο και επιτευγμάτων υψηλού επιπέδου μέσω της **ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία**·
- Διασφάλιση του ορθού δικαστικού διαλόγου με τα εθνικά δικαστήρια μέσω του **μηχανισμού προδικαστικών αποφάσεων** και παρακολούθηση της εφαρμογής από τα κράτη μέλη μέσω της **διαδικασίας παράβασης**.

Επιπλέον, η χρήση των μεταβατικών ρητρών για θέματα αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας θα είναι σίγουρα ζωτικής σημασίας για την αντιμετώπιση του θέματος διαχωρισμού του πρώτου και του τρίτου πυλώνα, που δεν είναι απλώς υποθετικός καθώς δείχνουν σαφώς οι πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου (υποθέσεις για το **περιβαλλοντικό έγκλημα** και την **καταγραφή των δεδομένων των επιβατών**). Η αντιμετώπιση αυτών των θεμάτων βάσει **ενιαίου νομικού πλαισίου** θα οδηγήσει με βεβαιότητα σε μεγαλύτερη ασφάλεια του δικαίου και αποτελεσματικότητα.

Το άρθρο 42 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση επιτρέπει έναν ορισμένο βαθμό **ευελιξίας**, ιδίως όσον αφορά τον καθορισμό των συνθηκών ψηφοφορίας που είναι εφαρμοστέες για τους τομείς που μεταφέρονται από τον τίτλο VI της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Επιτροπή πιστεύει ότι θα πρέπει να εγκαινιαστεί προβληματισμός και συζητήσεις με τα κράτη μέλη και με τα κοινοτικά θεσμικά όργανα, έτσι ώστε να επωφεληθούν κατά τον **βέλτιστο δυνατό** τρόπο από τις διάφορες **δυνατότητες** που προσφέρονται από το άρθρο 42.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι ευρωπαίοι πολίτες ζητούν με επιμονή από την ΕΕ να λάβει τα επιβεβλημένα μέτρα έτσι ώστε η Ευρώπη να αποτελεί έναν τόπο ασφαλούς διαβίωσης. Η Ένωση πρέπει να είναι ικανή να ανταποκρίνεται χωρίς χρονοτριβή, και ταυτοχρόνως να εγγυάται στους ευρωπαίους πολίτες ότι μπορούν να ασκούν τις ατομικές τους ελευθερίες.

Η Ένωση και τα κράτη μέλη πρέπει να απαντήσουν μαζί σ'αυτή την πρόκληση, επειδή η τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα δεν σέβονται ούτε σύνορα ούτε διαδικασίες. Η εφαρμογή και η περαιτέρω ανάπτυξη του προγράμματος της Χάγης αποτελεί κοινό στόχο, ο οποίος επιβάλλει αποτελεσματικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και σαφείς πολιτικές προτεραιότητες.

Εκ παραλλήλου, θα πρέπει να καθοριστούν τα επόμενα βήματα για την **προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης** επί θεμάτων ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και για τον **εξορθολογισμό των διαδικασιών λήψης αποφάσεων**. Η Επιτροπή πιστεύει ότι αυτός είναι ο μόνος βιώσιμος τρόπος προόδου σ'αυτόν τον τομέα πολιτικής.

Η Επιτροπή, βάσει της αξιολόγησής της όσον αφορά το στάδιο εφαρμογής του προγράμματος της Χάγης, προτίθεται να **εγκαινιάσει συζήτηση σε εταιρική σχέση** με τα λοιπά κοινοτικά θεσμικά όργανα και με τα κράτη μέλη, σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο θα προωθήσει το σχέδιο πολιτικής, έτσι ώστε να ανταποκριθεί στις προσδοκίες των ευρωπαίων πολιτών και να βελτιώσει τη λειτουργία του χώρου δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας.

Βάσει των **αποτελεσμάτων του προβληματισμού και των συζητήσεων** κατά τη διάρκεια της προσεχούς Φινλανδικής Προεδρίας του Συμβουλίου σχετικά με τα πλεονεκτήματα της εκμετάλλευσης των εν ισχύει συνθηκών, **η Επιτροπή είναι έτοιμη να αναλάβει πρωτοβουλίες** δυνάμει του άρθρου 42 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και του άρθρου 67 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα¹¹.

¹¹ Με την επιφύλαξη της ειδικής πρωτοβουλίας που έχει αναληφθεί στην προαναφερόμενη, στην ως άνω υποσημείωση 6, ανακοίνωση της Επιτροπής.