



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 06.07.2004
COM(2004)457 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

για τη νομική μεταφορά της απόφασης του Συμβουλίου της 28ης Φεβρουαρίου 2002 για τη σύσταση της Eurojust προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση των σοβαρών μορφών εγκλήματος

{SEC(2004)884}

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σύμφωνα με το άρθρο 31 παράγραφος 2 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), όπως τροποποιήθηκε από τη συνθήκη της Νίκαιας, το Συμβούλιο ενθαρρύνει την συνεργασία με τη μεσολάβηση της Eurojust, επιτρέποντας κυρίως σε αυτή να συμβάλει στο βέλτιστο συντονισμό μεταξύ των εθνικών αρχών των κρατών μελών που είναι επιφορτισμένες με διώξεις. Η Eurojust αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (άρθρο 29 ΣΕΕ).

Η Eurojust συστάθηκε ως όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με απόφαση του Συμβουλίου της 28^{ης} Φεβρουαρίου 2002¹ (στο εξής: "απόφαση Eurojust") με σκοπό να βελτιώσει τον συντονισμό των ποινικών ερευνών και διώξεων στα διάφορα κράτη μέλη, να βελτιώσει τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων εθνικών τους αρχών και να προσφέρει υποστήριξη σε αυτές τις τελευταίες.

Η απόφαση Eurojust δεν στοχεύει σε προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών, αντίθετα με απόφαση πλαίσιο που θα είχε θεσπιστεί σύμφωνα με το άρθρο 34 παράγραφος 2 σημείο β) της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Εντούτοις ορισμένα κράτη μέλη θα χρειαστεί ενδεχομένως να τροποποιήσουν το εθνικό τους δίκαιο για να συμμορφωθούν με την απόφαση. Κατ' εφαρμογή του άρθρου 42 της συγκεκριμένης πράξης, αυτή η συμμόρφωση με το εθνικό δίκαιο πρέπει να γίνει "το ταχύτερο δυνατό και οπωσδήποτε μέχρι τις 6 Σεπτεμβρίου 2003 το αργότερο".

Τόσο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όσο και το Συμβούλιο υπενθύμισαν επανειλημμένα τον σημαντικό ρόλο που διαδραματίζει η Eurojust στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Απόδειξη του γεγονότος αυτού αποτελεί για παράδειγμα η απόφαση του Συμβουλίου της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2002², η οποία προβλέπει τον διορισμό εθνικών ανταποκριτών Eurojust για τα ζητήματα τρομοκρατίας.

Την επομένη των τρομοκρατικών επιθέσεων που έπληξαν την Ισπανία στις 11 Μαρτίου 2004, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 25^{ης} Μαρτίου 2004 τόνισε εκ νέου το θεμελιώδη ρόλο της Eurojust στη διακήρυξή του για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Τα κράτη μέλη καλούνται να λάβουν κάθε απαραίτητο μέτρο για την πλήρη εφαρμογή της απόφασης Eurojust πριν από τα τέλη Ιουνίου 2004, να "εξασφαλίσουν τη βέλτιστη και αποτελεσματική χρησιμοποίηση υπαρχόντων φορέων της ΕΕ, και ειδικότερα της Europol και της Eurojust, για να προωθηθεί η συνεργασία στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας" και να πράξουν κατά τρόπον ώστε η Eurojust "να χρησιμοποιείται στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό" προς τον σκοπό αυτό³. Πέραν του ειδικού τομέα της τρομοκρατίας, η Eurojust προσφέρει επίσης ουσιαστική υποστήριξη στην εφαρμογή πολλών ευρωπαϊκών νομικών μέσων δικαστικής συνεργασίας, όπως αποδεικνύει κυρίως το άρθρο 16 της απόφασης πλαισίου σχετικά με το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης.⁴

¹ ΕΕ L 63, 6.3.2002, σ. 1.

² ΕΕ L 16, 22.1.2003, σ. 68.

³ Έγγραφο του Συμβουλίου 7906/04 ΔΕΥ 100 κλπ., σ. 4 και εξής., 16.

⁴ ΕΕ L 190, 18.7.2002, σ. 1.

Από τα άρθρα 41 και 42 της απόφασης Eurojust προκύπτει ότι δεν υπάρχει γενικός κανόνας εφαρμοστέος σε όλα τα κράτη μέλη, που να ορίζει ποιες διατάξεις πρέπει να μεταφερθούν στις εθνικές νομοθεσίες, με ποιο τρόπο και σε ποιο βαθμό. Επαφίεται στα κράτη μέλη να επανεξετάσουν το εθνικό τους δίκαιο για να διαπιστώσουν τα ενδεχόμενα προβλήματα εφαρμογής και να λάβουν τα επιβαλλόμενα μέτρα. Ενδέχεται ορισμένα εξ αυτών να χρειάζεται να θεσπίσουν ειδική νομοθεσία για την Eurojust ενώ άλλα μπορούν να περιοριστούν στην προσαρμογή ορισμένων διατάξεων της νομοθεσίας τους για τη δικαστική συνεργασία και/ή την προστασία δεδομένων, χωρίς να χρειάζεται να λάβουν κανένα νομοθετικό μέτρο.

Όταν θεσπίστηκε η απόφαση Eurojust, το Συμβούλιο ξεκίνησε από την αρχή ότι πρέπει να θεσπιστούν αμέσως τα απαραίτητα μέτρα για την καλή εφαρμογή της. Αυτό προκύπτει με σαφήνεια από το προαναφερόμενο πλαίσιο και κυρίως από τα συμπεράσματα του Συμβουλίου για τα γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, σύμφωνα με τα οποία η Eurojust θα έπρεπε να καταστεί λειτουργική από τις αρχές 2002.

Μια τέτοια ερμηνεία απορρέει εξίσου σαφώς από τη διατύπωση του άρθρου 41 παράγραφος 2, και του άρθρου 42 της απόφασης: το άρθρο 41 παράγραφος 2, παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να αναστείλουν προσωρινά, δηλαδή μέχρι τις 6 Σεπτεμβρίου 2003 το αργότερο, την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων της απόφασης δημοσιεύοντας δήλωση ασυμβατότητας μεταξύ της απόφασης και της εθνικής τους νομοθεσίας. Σε περίπτωση απουσίας δήλωσης, η απόφαση θα πρέπει να εφαρμόζεται πλήρως από την έναρξη ισχύος της, δηλαδή από τις 6 Μαρτίου 2002. Κατά συνέπεια, το κράτος μέλος που διατήρησε νομοθετικές διατάξεις ασυμβίβαστες με την απόφαση χωρίς ωστόσο να δημοσιεύσει δήλωση κατ' εφαρμογή του άρθρου 41 παράγραφος 2, παραβαίνει αυτή την πράξη και τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση από τις 6 Μαρτίου 2002.

Η δήλωση που αναφέρεται στο άρθρο 41 παράγραφος 2, της απόφασης Eurojust αποτελεί κατά συνέπεια μια καλή ένδειξη της αναγκαιότητας, για ένα κράτος μέλος, να προσαρμόσει την εθνική του νομοθεσία – ακόμα και στην περίπτωση που η απουσία δήλωσης δεν επιτρέπει να συναχθεί ότι δεν απαιτείται κανένα νομοθετικό μέτρο. Όλα τα κράτη μέλη που όφειλαν να συμμορφώσουν την εθνική τους νομοθεσία προς την απόφαση Eurojust δεν δημοσίευσαν εξάλλου δήλωση.

2. ΣΤΟΧΟΣ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη να δημοσιεύσει έκθεση για τη μεταφορά της απόφασης Eurojust, αποφάσισε να πράξει τοιουτοτρόπως επειδή σημαντικός αριθμός κρατών μελών χρειάζεται να προσαρμόσει την εθνική του νομοθεσία και επειδή η Eurojust διαδραματίζει πολύ σημαντικό ρόλο στον τομέα της ποινικής δικαιοσύνης, τόσο στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και από την άποψη της δικαστικής συνεργασίας με τις τρίτες χώρες.

Τον Ιούνιο 2003, η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη να της χορηγήσουν τις απαραίτητες πληροφορίες. Επιστολές υπόμνησης απεστάλησαν στη συνέχεια τον Δεκέμβριο του 2003. Τα περισσότερα κράτη μέλη – δυστυχώς όχι όλα – ανταποκρίθηκαν. Η ανάλυση θεμελιώνεται ουσιαστικά σε αυτές τις απαντήσεις και στις δηλώσεις που δημοσιεύθηκαν κατ' εφαρμογή του άρθρου 41 παράγραφος 2. Η

Επιτροπή έλαβε εξάλλου υπόψη τα ανεπίσημα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν από το ιταλικό Υπουργείο Δικαιοσύνης, το οποίο απέστειλε ερωτηματολόγιο στα κράτη μέλη στο πλαίσιο ενός σχεδίου συγχρηματοδοτούμενου από το ευρωπαϊκό πρόγραμμα πλαίσιο σχετικά με την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (AGIS).⁵

Τοιουτοτρόπως, η Επιτροπή υποθέτει ότι είναι απαραίτητα νομοθετικά μέτρα μόνον εφόσον οι αρμόδιες αρχές κρατών μελών έχουν προβεί σε τέτοια δήλωση, εκτός εάν υπάρχουν σαφείς ενδείξεις για μια τέτοια ανάγκη. Εντούτοις, η θέσπιση ειδικής εθνικής νομοθεσίας (πρωτογενούς ή παραγώγου) μπορεί εξίσου να είναι ευκαταία προς το συμφέρον της διαφάνειας και της ασφάλειας δικαίου, δεδομένου ότι η Eurojust χρειάζεται ακριβείς και μη διφορούμενους κανόνες για την ορθή λειτουργία της.

Σύμφωνα με τις διαθέσιμες πληροφορίες, τρία κράτη μέλη (Αυστρία, Γερμανία, Γαλλία) θέσπισαν νομοθεσία για τη Eurojust μετά την εκπνοή της προθεσμίας μεταφοράς που προβλέπεται στο άρθρο 42 της απόφασης.⁶ Η έκθεση λαμβάνει υπόψη κάθε απάντηση ή άλλη πληροφορία κρατών μελών η οποία περιήλθε στην Επιτροπή μέχρι τις 31 Μαρτίου 2004 το αργότερο. Αντιθέτως, δεν λαμβάνει υπόψη την κατάσταση στα νέα κράτη μέλη.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η κατάσταση εφαρμογής της απόφασης Eurojust απέχει από το να είναι ικανοποιητική. Κατά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς (Σεπτέμβριος 2003), μόνο ένα κράτος μέλος (Πορτογαλία) είχε θεσπίσει κάθε απαραίτητη νομοθεσία για την εφαρμογή της. Τον Απρίλιο 2004, παρά το γεγονός ότι τρία ακόμα κράτη μέλη έπραξαν το ίδιο (Αυστρία, Γερμανία, Γαλλία), πέντε άλλα συνέχιζαν να μην έχουν θεσπίσει τη νομοθεσία εφαρμογής που απαιτείται από το εθνικό τους δίκαιο (Βέλγιο, Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο). Σε τουλάχιστον ένα εξ αυτών, η κυβέρνηση δεν είχε καν υποβάλει σχέδιο νόμου στο Κοινοβούλιο κατά τη στιγμή σύνταξης της έκθεσης (Μάρτιος/Απρίλιος 2004). Δεδομένου ότι η Φινλανδία είχε εφαρμόσει μόνο μέρος της απόφασης, έξι κράτη μέλη οφείλουν κατά συνέπεια ακόμα να συμμορφώσουν την εθνική τους νομοθεσία με αυτή την πράξη. Δεδομένου του κεντρικού ρόλου της Eurojust και της θεμελιώδους σημασίας της τόσο για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας όσο και, γενικότερα, για τη συνεργασία σε εθνικές υποθέσεις καθώς και των διαφόρων δηλώσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου αυτή η διαπίστωση είναι απογοητευτική.

Τα υπόλοιπα κράτη μέλη κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι δεν χρειάζεται να τροποποιήσουν την εθνική νομοθεσία τους. Η Επιτροπή δεν έχει λόγο να αμφισβητήσει αυτό το συμπέρασμα, παρά το γεγονός ότι το μεγάλο χρονικό

⁵ Σχέδιο αριθ. 189/2003 ("Powers of the Eurojust National Members") του προγράμματος πλαισίου AGIS, που θεσπίστηκε με απόφαση του Συμβουλίου της 22.7.2002, ΕΕ L 203, 1.8.2002, σ. 5.

⁶ Προς τα τέλη Μαρτίου 2004, η Γερμανία ενημέρωσε την Επιτροπή ότι επιτεύχθηκε πολιτική συμφωνία για την εθνική νομοθεσία της στην επιτροπή συνδιαλλαγής των δύο τμημάτων του Κοινοβουλίου (βλέπε ανακοινωθέν Τύπου αριθ. 52/2004 του Bundesrat της 31.3.2004). Τοιουτοτρόπως, παρά το γεγονός ότι ο γερμανικός νόμος δεν είχε ακόμα εγκριθεί επίσημα το διάστημα εκείνο, η Επιτροπή μπόρεσε να λάβει υπόψη το περιεχόμενό του στην έκθεση.

διάστημα το οποίο χρειάστηκαν ορισμένα κράτη μέλη για να προσδιορίσουν το κατά πόσον είναι απαραίτητο να θεσπιστούν νομοθετικά μέτρα αποδεικνύει ότι η νομική κατάσταση δεν είναι πάντα απόλυτα σαφής. Επιπλέον, η καλή λειτουργία της Eurojust και η συνεργασία της με τις εθνικές αρχές απαιτούν διαφανείς και ακριβείς κανόνες που θα εξασφαλίζουν την ασφάλεια δικαίου. Κατά συνέπεια, ακόμα και όταν δεν απαιτούνται νομοθετικά μέτρα, θα ήταν ενδεχομένως ενδεδειγμένη η έκδοση κατευθυντηρίων γραμμών ή εγκυκλίου που να διευκρινίζει ορισμένα ουσιαστικά ζητήματα. Εντούτοις, μόνο ένα κράτος μέλος (Σουηδία) κοινοποίησε στην Επιτροπή μια τέτοια πράξη, επ' ευκαιρία θεσπίσματος του Ανώτατου Γενικού Εισαγγελέα. Σε αυτή τη βάση είναι δύσκολο να διαμορφωθεί γενική ιδέα και να γίνει εμπειριστατωμένη ανάλυση. Η εμπειρία θα αποδείξει το κατά πόσον οι ισχύοντες κανόνες στα κράτη μέλη επαρκούν για να τεθεί πλήρως σε εφαρμογή η απόφαση Eurojust και να καταστεί αποτελεσματικό νομικό μέσο.

Ένα σημαντικό ζήτημα το οποίο θα πρέπει να εξεταστεί στο μέλλον λεπτομερώς αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμοδίων εθνικών αρχών και της Eurojust. Όπως ήδη τονίστηκε, είναι ακόμα δύσκολο να κριθεί το κατά πόσον τα μέτρα που έχουν θεσπιστεί μέχρι τώρα από τα κράτη μέλη θα επαρκέσουν για να εξασφαλιστεί ότι τα εθνικά μέλη της Eurojust λαμβάνουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για την άσκηση των καθηκόντων τους. Οι πληροφορίες θα πρέπει να κυκλοφορούν ελεύθερα και σε περιπτώσεις επείγοντος με την απαιτούμενη ταχύτητα. Επίσης η Επιτροπή επιθυμεί να επιστήσσει ιδιαίτερα την προσοχή των κρατών μελών στην εφαρμογή του άρθρου 9 παράγραφος 4 και του άρθρου 13 παράγραφος 1 της απόφασης σχετικά με την πρόσβαση των εθνικών μελών στις πληροφορίες για τις έρευνες και διώξεις.

Η Επιτροπή ενθαρρύνει επίσης τα κράτη μέλη να αναθέσουν στο εθνικό τους μέλος Eurojust τις δικαστικές και/ή ανακριτικές εξουσίες που συνήθως ανατίθενται σε εισαγγελέα, δικαστή ή αστυνομικό αντίστοιχης αρμοδιότητας σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο. Παρά το γεγονός ότι το άρθρο 9 παράγραφος 3, αναθέτει στα κράτη μέλη τη φροντίδα να προσδιορίσουν την ακριβή έκταση αυτών των εξουσιών (εκτός από την περίπτωση της πρόσβασης στις πληροφορίες), αυτές θα πρέπει να έχουν χαρακτήρα που να επιτρέπει στη Eurojust την εκπλήρωση της αποστολής της και την επίτευξη των στόχων της απόφασης. Πράγματι, υπερβολική διαφορά ή απουσία συνοχής μεταξύ των εξουσιών που ανατίθενται στα διάφορα εθνικά μέλη θα έβλαπτε ενδεχομένως την αποτελεσματικότητα και την αξιοπιστία της Eurojust και θα εμπόδιζε τη συνεργασία με τις εθνικές αρχές. Θα πρέπει ως εκ τούτου να δοθεί προσοχή στο συγκεκριμένο ζήτημα συνοχής και συμβατότητας των εξουσιών που ανατίθενται στα διάφορα εθνικά μέλη.

Από την 1^η Μαΐου 2004, τα νέα κράτη μέλη είναι εξίσου υποχρεωμένα να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εφαρμογή της απόφασης Eurojust. Η Επιτροπή θα εξετάσει την κατάλληλη στιγμή το κατά πόσον είναι απαραίτητο να δημοσιεύσει έκθεση παρακολούθησης που να συμπεριλαμβάνει αυτά τα νέα κράτη μέλη. Σε σχέση με τους προηγούμενους προβληματισμούς, καλεί όλα τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν την ταχεία και πλήρη μεταφορά της απόφασης Eurojust και να την ενημερώσουν για κάθε μέτρο που θα λάβουν προς τον σκοπό αυτό, ειδικότερα όσον αφορά τα προαναφερόμενα ζητήματα.