



## Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης: γενικές πτυχές

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποδίδει υψηλή προτεραιότητα στην υλοποίηση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Εισήγαγε πολλά νέα και σημαντικά στοιχεία: αποτελεσματικότερη και δημοκρατικότερη διαδικασία λήψης αποφάσεων που αποτελεί απάντηση στην κατάργηση της παλαιάς διάρθρωσης σε πυλώνες: αυξημένες εξουσίες του Δικαστηρίου της ΕΕ και ένας νέος ρόλος για τα εθνικά κοινοβούλια. Τα βασικά δικαιώματα ενισχύονται με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που καθίσταται πλέον νομικά δεσμευτικός για την ΕΕ.

### Νομική βάση

Το άρθρο 3 παράγραφος 2 της ΣΕΕ ορίζει τα εξής: «Η Ένωση παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας». Να σημειωθεί ότι το εν λόγω άρθρο, που διατυπώνει τους βασικούς σκοπούς της ΕΕ, αποδίδει μεγαλύτερη σημασία στη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) σε σχέση με την προγενέστερή του Συνθήκη της Νίκαιας, καθώς στο εξής ο σκοπός αυτός μνημονεύεται πριν ακόμη και από την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς.

Ο τίτλος V της ΣΛΕΕ — παράγραφοι 67 έως 89 — πραγματεύεται τον ΧΕΑΔ. Πέρα από τις γενικές διατάξεις, ο τίτλος αυτός περιλαμβάνει μεμονωμένα κεφάλαια που αφορούν, αντίστοιχα,

- τις πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση
- Δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις
- Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις
- Αστυνομική συνεργασία<sup>[1]</sup>

Η Δανία δεν συμμετέχει στην έγκριση από το Συμβούλιο των μέτρων που θεμελιώνονται στον Τίτλο V της ΣΛΕΕ, ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία συμμετέχουν μόνο στην έγκριση και εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων, μετά την απόφαση προαιρετικής συμμετοχής τους (πρωτόκολλα αριθ. 21 και 22).

[1] Βλέπε δελτία [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.4](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).



Εκτός από αυτές τις διατάξεις, πρέπει να αναφέρουμε και άλλα άρθρα που είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με τη δημιουργία ενός ΧΕΑΔ. Πρόκειται κυρίως για το άρθρο 6 της ΣΕΕ, σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, το άρθρο 8 της ΣΛΕΕ, σχετικά με την εξάλειψη των ανισοτήτων, το άρθρο 15 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ, σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών οργάνων, το άρθρο 16 της ΣΛΕΕ, σχετικά με την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και τα άρθρα 18 έως 25 της ΣΛΕΕ, σχετικά με την απαγόρευση των διακρίσεων και την ιθαγένεια της Ένωσης.

## Στόχοι

Οι στόχοι του ΧΕΑΔ καθορίζονται στο άρθρο 67 της ΣΛΕΕ:

- Η Ένωση συγκροτεί χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών.
- 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. Για τους σκοπούς του παρόντος τίτλου, οι ανιθαγενείς εξομοιώνονται με τους υπηκόους των τρίτων χωρών.
- Η Ένωση καταβάλλει προσπάθεια για να εξασφαλίζει υψηλό επίπεδο ασφάλειας με τη θέσπιση μέτρων πρόληψης και καταπολέμησης της εγκληματικότητας, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, μέτρων συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ αστυνομικών και δικαστικών αρχών και των λοιπών αρμοδίων αρχών καθώς και με την αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων σε ποινικές υποθέσεις και, εάν χρειάζεται, την προσέγγιση των ποινικών νομοθεσιών.
- Η Ένωση διευκολύνει την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, ιδίως με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών και εξώδικων αποφάσεων σε αστικές υποθέσεις.

## Επιτεύγματα

**A.** Οι βασικές καινοτομίες που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας

**1.** Αποτελεσματικότερη και δημοκρατικότερη διαδικασία λήψης αποφάσεων

Η Συνθήκη της Λισαβόνας καταργεί τον τρίτο πυλώνα, ο οποίος βασιζόταν στη διακυβερνητική συνεργασία, γενικεύοντας ως εκ τούτου την κοινοτική μέθοδο στον ΧΕΑΔ. Η έγκριση νομοθετικών πράξεων πραγματοποιείται εφεξής, κατά κύριο λόγο, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία που περιγράφεται στο άρθρο 294 της ΣΛΕΕ. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως συννομοθέτης, αποφαινεται σύμφωνα με τη διαδικασία της συναπόφασης.



## 2. Νέος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων

Το άρθρο 12 της ΣΕΕ και τα πρωτόκολλα αριθ. 1 και 2 καθορίζουν τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ. Τα εθνικά κοινοβούλια διαθέτουν πλέον προθεσμία οκτώ εβδομάδων για να εξετάσουν κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξης υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας· μέχρι την εκπνοή αυτής της προθεσμίας, δεν λαμβάνεται σε επίπεδο ΕΕ καμία απόφαση επί της υπό εξέταση πρότασης. Όσον αφορά τον ΧΕΑΔ, μια πρόταση πρέπει να επανεξετασθεί εάν αυτό ζητηθεί από το ένα τέταρτο των εθνικών κοινοβουλίων (άρθρο 7 παράγραφος 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 2).

Μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ακύρωσης ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ για παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας από κάποια νομοθετική πράξη.

Τα εθνικά κοινοβούλια συμμετέχουν στην αξιολόγηση της Eurojust και της Ευρωπόλ (άρθρα 85 και 88 της ΣΛΕΕ).

## 3. Αυξημένες εξουσίες του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Υπάρχει πλέον δυνατότητα προσφυγής, χωρίς περιορισμούς, στο Δικαστήριο για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων σχετικά με οποιοδήποτε ζήτημα αφορά τον ΧΕΑΔ. Μετά από μια 5ετή μεταβατική περίοδο από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας (ήτοι από 1ης Δεκεμβρίου 2014), οι πράξεις που εγκρίνονται στο πλαίσιο της προηγούμενης συνθήκης στον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας και της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο τέτοιας προσφυγής. Το ίδιο σύστημα ισχύει αναφορικά με τις προσφυγές επί παραβάσει (πρωτόκολλο αριθ. 36).

## 4. Ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής

Η δυνατότητα της Επιτροπής να ασκεί προσφυγές επί παραβάσει κατά κρατών μελών για μη τήρηση των διατάξεων αναφορικά με τον ΧΕΑΔ συνιστά σημαντική καινοτομία που της παρέχει μια νέα εξουσία βάσει της οποίας μεριμνά για την ορθή εφαρμογή των νομοθετικών κειμένων.

## 5. Δυνατότητα παρέμβασης των κρατών μελών στην αξιολόγηση της εφαρμογής των πολιτικών σχετικά με τον ΧΕΑΔ

Το άρθρο 70 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι το Συμβούλιο μπορεί, μετά από πρόταση της Επιτροπής, να θεσπίζει μέτρα για τον καθορισμό των λεπτομερών διατάξεων βάσει των οποίων τα κράτη μέλη, σε συνεργασία με την Επιτροπή, προβαίνουν σε αντικειμενική και αμερόληπτη αξιολόγηση της εφαρμογής, από τις αρχές των κρατών μελών, των πολιτικών σχετικά με τον ΧΕΑΔ.

## B. Ο προγραμματικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Παράλληλα με τις εξελίξεις που συνδέονται με τις διαδοχικές συνθήκες, πρέπει να τονιστεί ο ιδιαίτερα σημαντικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην εξέλιξη και την πρόοδο που σημειώθηκε στους διάφορους τομείς του ΧΕΑΔ.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε πραγματοποιήσε ειδική σύνοδο τον Οκτώβριο του 1999 με θέμα την δυνατότητα δημιουργίας ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσα από την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσέφερε η Συνθήκη του Άμστερνταμ.



Τον Νοέμβριο του 2004 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε ένα νέο πενταετές πρόγραμμα δράσης, το Πρόγραμμα της Χάγης.

Στις 10 και 11 Δεκεμβρίου 2009 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης. Αυτό το πολυετές πρόγραμμα για την περίοδο 2010-2014 επικεντρωνόταν στα συμφέροντα και τις ανάγκες των πολιτών και άλλων προσώπων για τα οποία η ΕΕ έχει ευθύνη.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζει επίσημα τον προεξέχοντα ρόλο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το οποίο «καθορίζει τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» (άρθρο 68 της ΣΛΕΕ). Τον Ιούνιο του 2014, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθόρισε αυτές τις κατευθυντήριες γραμμές για τα επόμενα έτη. Είναι σύμφωνες με τις προτεραιότητες της στρατηγικής ατζέντας για την ΕΕ, η οποία εγκρίθηκε επίσης τον Ιούνιο 2014. Οι στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές θεμελιώνονται στην πρόοδο που επιτεύχθηκε με το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης. Η ενδιάμεση επανεξέταση των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών συνεχίζεται.

Γ. Η συγκρότηση ειδικών φορέων για τη διαχείριση του ΧΕΑΔ: οι υπηρεσίες

Συγκροτήθηκαν διάφορες υπηρεσίες για να συμβάλουν στη διαχείριση των πολιτικών σε ορισμένους σημαντικούς τομείς του ΧΕΑΔ: η Ευρωπόλ για την αστυνομική συνεργασία· η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία (ΕΑΑ)· η Eurojust, για τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις· ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (FRA) σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων και καταπολέμησης των διακρίσεων· Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης Ναρκωτικών και Τοξικομανίας (ΕΚΠΝΤ)· η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (Frontex), η οποία είναι υπεύθυνη για τον συντονισμό του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων· η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO)· και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη λειτουργική διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον χώρο της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (eu-LISA).

## Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτει μια σειρά μηχανισμών και αρμοδιοτήτων που του επιτρέπουν να ασκεί πλήρως τον ρόλο του:

- νομοθετική αρμοδιότητα καθώς, πριν ακόμη από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενεργούσε ως συννομοθέτης στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης, ενώ η παρέμβασή του στα θέματα του τρίτου πυλώνα περιοριζόταν σε γνωμοδοτήσεις·
- δημοσιονομική αρμοδιότητα, βάσει της οποίας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζει από κοινού με το Συμβούλιο τον προϋπολογισμό της ΕΕ·
- δυνατότητα άσκησης ακυρωτικής προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου, αρμοδιότητα που άσκησε κυρίως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για να ζητήσει, επί παραδείγματι την ακύρωση ορισμένων άρθρων της οδηγίας 2005/85/ΕΚ σχετικά



με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα<sup>[2]</sup>.

- εξουσία πολιτικής πρωτοβουλίας με την έγκριση εκθέσεων πρωτοβουλίας και ψηφισμάτων επί θεμάτων που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιλέγει να εξετάσει·
- δυνατότητα αποστολής αντιπροσωπειών στα κράτη μέλη για την κατανόηση των προβλημάτων και ιδίως την επαλήθευση του τρόπου εφαρμογής της νομοθεσίας που εγκρίνεται σε επίπεδο ΕΕ.

Οι βασικές προτεραιότητες που τονίζει διαρκώς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τα τελευταία έτη συνοψίζονται ως εξής:

- αναγνώριση και συνεκτίμηση της αυξανόμενης σημασίας του ΧΕΑΔ στην ανάπτυξη της ΕΕ·
- κατάργηση του τρίτου πυλώνα και ενσωμάτωση των τομέων της αστυνομικής συνεργασίας και της δικαστικής συνεργασίας επί ποινικών υποθέσεων στις διαδικασίες και στο δίκαιο της ΕΕ ώστε να είναι σε θέση το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να ασκεί πλήρως τον δημοκρατικό του ρόλο στη νομοθετική διαδικασία·
- κατάργηση του κανόνα της ομοφωνίας στο Συμβούλιο, για τη διευκόλυνση της λήψης αποφάσεων·
- διατήρηση σωστής ισορροπίας ανάμεσα στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών και στις απαιτήσεις ασφαλείας και τον αντιτρομοκρατικού αγώνα·
- ενίσχυση της προστασίας και της προάσπισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, κυρίως με την έγκριση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, που διαθέτει δεσμευτική νομική ισχύ, καθώς και με την ίδρυση του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που συνιστά αποτελεσματικό μηχανισμό παροχής συνδρομής και εμπειρογνωμοσύνης σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Kristiina Milt  
05/2019

---

[2]Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Σεπτεμβρίου 2015 στην Υπόθεση C-133/06.

