

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004



2009

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

19.6.2006

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

σχετικά με μια στρατηγική για την εξωτερική διάσταση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγητής: Bogdan Klich

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τον Δεκέμβριο του 2005, το Συμβούλιο υιοθέτησε μια «Στρατηγική για την εξωτερική διάσταση της ΔΕΥ: Παγκόσμια ελευθερία, ασφάλεια και δικαιοσύνη»¹. Το έγγραφο αυτό βασίζεται στη συμβολή της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και στην ανακοίνωση που εξέδωσε η Επιτροπή τον Οκτώβριο του 2005 με τίτλο «Στρατηγική για την εξωτερική διάσταση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»².

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα εκφράσει τις απόψεις του για την εν λόγω ανακοίνωση της Επιτροπής· ωστόσο, συνιστάται να ληφθούν υπόψη και τα άλλα έγγραφα που αφορούν τη στρατηγική του Συμβουλίου.

Οι εργασίες σχετικά με τον εν λόγω φάκελο θα πραγματοποιηθούν βάσει ενισχυμένης συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων και της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 47 του Κανονισμού. Η ομάδα εργασίας της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων έχει ήδη ξεκινήσει τις εργασίες της με τη διοργάνωση συνάντησης με την Επιτροπή.

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η πρώτη προσπάθεια διασαφήνισης των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα της ΔΕΥ έγινε το 2000³ στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Φέιρα.

Το 2004, το Πρόγραμμα της Χάγης εξέτασε την εξωτερική διάσταση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης ως ολοένα και πιο σημαντική προτεραιότητα και επικεντρώθηκε στην ασφάλεια, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, το άσυλο και τη μετανάστευση. Κάλεσε την Επιτροπή και τη Γενική Γραμματεία/τον Υπάτο Εκπρόσωπο του Συμβουλίου να καταρτίσουν στρατηγική της ΕΕ που να καλύπτει όλες τις εξωτερικές πτυχές της ΔΕΥ μέχρι το τέλος του 2005. Αυτό επιβεβαιώθηκε και από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Ιούνιο του 2005.

Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΣΤΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ

Στις 4 Οκτωβρίου 2005, η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου δημοσίευσε τη «*Συμβολή στη συζήτηση η οποία αναμένεται ότι θα οδηγήσει μέχρι τα τέλη του 2005 σε μια στρατηγική για τις εξωτερικές σχέσεις ΔΕΥ*»⁴.

Το εν λόγω έγγραφο κάνει αναφορά στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας⁵ του 2003 και προσπαθεί να προσδιορίσει «πώς θα μπορέσει η εξωτερική δράση της Ένωσης να εξυπηρετήσει καλύτερα τα συμφέροντα της ΕΕ στο σύνολό της καθώς και των επιμέρους

¹ Έγγραφο 15446/05

² COM (2005)491

³ Έγγραφο 7653/00

⁴ Έγγραφο 12850/05

⁵ Έγγραφο 15895/03

κρατών μελών σε ζητήματα ΔΕΥ».

Η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, καθώς και η διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων αποτελούν θέματα προτεραιότητας σύμφωνα με τη Γραμματεία του Συμβουλίου.

Το Συμβούλιο συνιστά μια πλέον πρωτόβουλη προσέγγιση, που θα επιδιώκει πλέον ενεργά τη χρήση όλων των μέσων που διαθέτει η ΕΕ για την επίτευξη των στόχων, μεγαλύτερη συνοχή μεταξύ των μέσων που χρησιμοποιούνται, και υποβάλλει αρκετές πρακτικές προτάσεις που λαμβάνονται υπόψη στη στρατηγική της Προεδρίας.

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ «ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ»¹

Η ανακοίνωση της 12ης Οκτωβρίου 2005 επανεξετάζει τις εξωτερικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, τα μέσα που έχει στη διάθεσή της η ΕΕ, συνιστά ορισμένους στόχους, προτεραιότητες, αρχές και προτείνει ορισμένα μελλοντικά βήματα.

Όσον αφορά τις προκλήσεις για την εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ, η ανακοίνωση αναφέρεται στην τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα (που επωφελείται από την αποτυχία των θεσμικών οργάνων σε αδύναμα κράτη), την παράνομη μετανάστευση.

Ο δηλωμένος σκοπός της Επιτροπής είναι να καταδείξει με ποιον τρόπο η εξωτερική διάσταση της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων συμβάλλει στη δημιουργία του εσωτερικού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και, ταυτοχρόνως, στηρίζει τους πολιτικούς στόχους των εξωτερικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στους οποίους «συμπεριλαμβάνονται ο ενστερνισμός και η προώθηση των αξιών της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης σε τρίτες χώρες».

Η ανακοίνωση υπενθυμίζει ότι η εξωτερική διάσταση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης δεν συνιστά ανεξάρτητο τομέα πολιτικής, αλλά πρέπει να αποτελεί μέρος των δραστηριοτήτων εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Συνιστά την ενίσχυση των πτυχών δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας της πολιτικής εξωτερικών σχέσεων.

Η Επιτροπή κρίνει την προώθηση του κράτους δικαίου, τη χρηστή διακυβέρνηση, τη δημοκρατία και το σεβασμό των ανθρώπινων δικαιωμάτων σε τρίτες χώρες ως εξής:

- έχουν ουσιαστική σημασία για την ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στο *εσωτερικό της ΕΕ*
- οι εσωτερικές και οι εξωτερικές πτυχές της *ασφάλειας της ΕΕ* είναι άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους
- οι κοινωνίες οι οποίες βασίζονται σε αυτές τις αξίες θα είναι πιο αποτελεσματικές όσον αφορά την *καταπολέμηση των απειλών κατά της ασφάλειάς τους*

¹ COM (2005)491

- επιτρέπουν την επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης και των *αναπτυξιακών στόχων της χιλιετίας*.

Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το «πλαίσιο ευρέος φάσματος» για την κανονιστική ρύθμιση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης εντός των συνόρων της και «η πείρα της ΕΕ και οι επιτυχίες της σε ζητήματα όπως η διαχείριση των συνόρων, η διαχείριση της μετανάστευσης και η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος» μπορούν να δράσουν ως παράδειγμα το οποίο εμπνέει τις τρίτες χώρες.

Η ανακοίνωση αναφέρει ότι η ΕΕ μπορεί να προσπαθήσει περισσότερο για να ενισχύσει τις ικανότητες και τη συνεργασία διεθνώς και ότι θα πρέπει να εξακολουθήσει να ενθαρρύνει την περιφερειακή συνεργασία. Γίνεται αναφορά στην επιτυχημένη συνεργασία με την Τουρκία, το Μαρόκο, την Ουκρανία, τη Μολδαβία, τη Ρωσία.

Επίσης, η ανακοίνωση καθορίζει ορισμένες πολιτικές προτεραιότητες: προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ενίσχυση των θεσμικών οργάνων, προώθηση της χρηστής διαχείρισης, βελτίωση στους τομείς της μετανάστευσης, του ασύλου και της διαχείρισης των συνόρων, καταπολέμηση της τρομοκρατίας, αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένης της παράνομης διακίνησης ανθρώπων, ναρκωτικών και οργάνων του ανθρώπινου σώματος, της πλαστογραφίας, του οικονομικού και χρηματοοικονομικού εγκλήματος και της εγκληματικότητας στον κυβερνοχώρο.

Υπενθυμίζει επίσης ορισμένες αρχές:

- καθορισμός γεωγραφικών προτεραιοτήτων
- διαφοροποίηση μεταξύ χωρών
- ελαστικότητα
- διαπυλωνικός συντονισμός
- στενή εταιρική σχέση με τις τρίτες χώρες
- σκοπιμότητα της εξωτερικής δράσης: σύνδεση μεταξύ των εσωτερικών δραστηριοτήτων που αποσκοπούν στη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και των εξωτερικών δράσεων
- προστιθέμενη αξία
- οροθέτηση επιδόσεων.

Οι μέθοδοι και τα μέσα πολιτικής για την άσκηση της στρατηγικής είναι κυρίως οι διμερείς συμφωνίες, η διαδικασία ένταξης, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, η περιφερειακή συνεργασία, μεμονωμένες ρυθμίσεις με συγκεκριμένες χώρες (ΗΠΑ), η επιχειρησιακή συνεργασία με την Europol, την Eurojust και την Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία, η αναπτυξιακή πολιτική, οι διεθνείς οργανισμοί. Η ανακοίνωση κάνει αναφορά στη συνεχιζόμενη συνεργασία με τις Ηνωμένες Πολιτείες, τα Δυτικά Βαλκάνια, τη Ρωσία, την Ουκρανία, τις χώρες της Μεσογείου.

Τέλος, η ανακοίνωση υποβάλλει προτάσεις για την υλοποίηση της στρατηγικής:

- η Επιτροπή θα πρέπει να καθορίζει τις προτεραιότητες και τις δράσεις και να παρακολουθεί την υλοποίηση· το Συμβούλιο θα πρέπει επίσης να εξετάζει την πρόοδο και τις προτεραιότητες
- πρέπει να βελτιωθεί ο συντονισμός εντός του Συμβουλίου
- πρέπει να βελτιωθεί η συνοχή των εξωτερικών δράσεων της ΕΕ
- η Επιτροπή πρέπει να διαδραματίζει πλήρως τον ρόλο της εντός των διεθνών οργανισμών, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη ορατότητα της δράσης της ΕΕ
- η Επιτροπή πρέπει να ενισχύσει τις προσπάθειες που καταβάλλει για τη στήριξη της περιφερειακής συνεργασίας
- η ΕΕ χρειάζεται να αναπτύξει περαιτέρω την ικανότητά της να αντιδρά ταχέως σε αιφνίδιες ανάγκες ή απειλές.

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΔΕΥ: ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ, ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ¹

Έχοντας ενσωματώσει τα βασικά στοιχεία της συμβολής της Επιτροπής και της Γραμματείας, η αγγλική Προεδρία δημοσίευσε έγγραφο με τίτλο «Στρατηγική για την εξωτερική διάσταση της ΔΕΥ: Παγκόσμια ελευθερία, ασφάλεια και δικαιοσύνη», το οποίο υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο ΔΕΥ στις 1-2 Δεκεμβρίου και εγκρίθηκε από το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων στις 12 Δεκεμβρίου 2005.

Η στρατηγική ξεκινά με την ανακοίνωση και τον λεπτομερή προσδιορισμό των κύριων θεματικών προτεραιοτήτων της ΕΕ: τρομοκρατία, οργανωμένο έγκλημα (σωματεμπορία και διακίνηση ναρκωτικών), δωροδοκία, διαχείριση μεταναστευτικών ρευμάτων.

Η ΕΕ πρέπει να δράσει βασιζόμενη σε εταιρική σχέση με τις τρίτες χώρες επί αυτών των θεμάτων «η οποία περιλαμβάνει την ενίσχυση του κράτους δικαίου και την προαγωγή του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των διεθνών υποχρεώσεων».

Η στρατηγική εφιστά την προσοχή στη σχέση μεταξύ των στόχων της ΔΕΥ και της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, της αναπτυξιακής πολιτικής, της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας² καθώς και των οικονομικών και εμπορικών στόχων της ΕΕ.

Η Προεδρία υπενθυμίζει τις θεμελιώδεις αρχές που αναφέρονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής και προσθέτει μερικές ακόμη (π.χ. οι σχέσεις με τρίτες χώρες πρέπει να χρησιμοποιούνται ως κίνητρο προκειμένου οι χώρες αυτές να υιοθετήσουν και να εφαρμόσουν τα διεθνή πρότυπα και υποχρεώσεις σε θέματα ΔΕΥ).

Η ΕΕ μπορεί να χρησιμοποιήσει διάφορους μηχανισμούς για να επιτύχει τους στόχους της στον τομέα της ΔΕΥ: την προοπτική της ένταξης στην ΕΕ, την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας και τα σχέδια δράσης, τη στρατηγική εταιρική σχέση με τις ΗΠΑ και τον ευρύτερο

¹ Έγγραφο του Συμβουλίου 15446/05 JAI 488 RELEX 741 της 06.12.2005

² Έγγραφο 15895/03

διατλαντικό διάλογο, τη συνεργασία με τη Ρωσία.

Έπειτα από ορισμένες συστάσεις (π.χ. ότι η ΕΕ πρέπει να συνεργαστεί με τους υπάρχοντες περιφερειακούς σχηματισμούς, με διεθνείς οργανισμούς και υπηρεσίες της ΕΕ, κ.λπ.), η στρατηγική προτείνει δομές και διαδικασίες:

- **παρακολούθηση** της συνεργασίας με τρίτες χώρες ανά δεκαεκάμηνο, από την Επιτροπή και τη Γραμματεία του Συμβουλίου¹.
- **έγγραφο με γνώμονα τη δράση** τα οποία θα καλύπτουν συγκεκριμένες χώρες, περιοχές ή θέματα και θα καταρτίζονται από την Προεδρία, σε συνεργασία με τη Γραμματεία του Συμβουλίου, την Επιτροπή και τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη. Τα πρώτα πέντε έγγραφα θα αφορούν:
 1. την ενίσχυση της αντιτρομοκρατικής συνεργασίας με τη Βόρεια Αφρική
 2. τη συνεργασία με τα Δυτικά Βαλκάνια και άλλες γειτονικές χώρες της ΕΕ όσον αφορά το οργανωμένο έγκλημα, τη δωροδοκία, την παράνομη μετανάστευση και την αντιτρομοκρατία
 3. την παραγωγή ναρκωτικών στο Αφγανιστάν και τη διακίνηση από τη χώρα αυτή
 4. τη συνεργασία με τις χώρες της Αφρικής επί θεμάτων μετανάστευσης
 5. τον κοινό χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με τη Ρωσία

ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ

Τρεις «Ομάδες Φίλων της Προεδρίας» συστάθηκαν με σκοπό να εργαστούν επί των προανατολισμένων στη δράση εγγράφων που αφορούν τα Δυτικά Βαλκάνια/τις σχετιζόμενες χώρες ΕΠΓ, το Αφγανιστάν και την Αφρική/τη μετανάστευση.

Το προανατολισμένο στη δράση έγγραφο που αφορά τη βελτίωση της συνεργασίας με τα Δυτικά Βαλκάνια έχει ήδη εγκριθεί από το Συμβούλιο ΔΕΥ της 1ης-2ας Ιουνίου 2006, ενώ οι εργασίες σχετικά με τις χώρες ΕΠΓ βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη. Το προανατολισμένο στη δράση έγγραφο της ομάδας που καλύπτει το Αφγανιστάν/τα ναρκωτικά εγκρίθηκε από το ίδιο Συμβούλιο ΔΕΥ. Το προανατολισμένο στη δράση έγγραφο σχετικά με την Αφρική/τη μετανάστευση αναβλήθηκε υπό το φως των εργασιών που πραγματοποιούνται από την αγγλική Προεδρία και των τρεχόντων σχεδίων εντός της Επιτροπής. Το προανατολισμένο στη δράση έγγραφο για τη Ρωσία θα εξεταστεί κατά την επόμενη φινλανδική Προεδρία.

Κατά την υπουργική σύνοδο με θέμα «*Ρόλος της εσωτερικής ασφάλειας στις σχέσεις μεταξύ της ΕΕ και των γειτόνων της*», 4-5 Μαΐου 2006, στη Βιέννη, εκπρόσωποι της ΕΕ, τρίτων χωρών, των ΗΠΑ, της Ρωσίας και διεθνών οργανισμών συζήτησαν τον ρόλο της εσωτερικής ασφάλειας στις εξωτερικές τους σχέσεις, όρισαν τις κύριες αρχές της εταιρικής σχέσης με τις τρίτες χώρες και επικεντρώθηκαν στους τομείς προτεραιότητας για μελλοντική συνεργασία: τρομοκρατία, οργανωμένο έγκλημα, διαφθορά, μετανάστευση και άσυλο.

¹ Η πρώτη έκθεση πρέπει να υποβληθεί έως το Δεκέμβριο του 2006.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα εκφράσει τη γνώμη του σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής, προσπαθώντας να διατυπώσει πρακτικές συστάσεις ενόψει της στρατηγικής του Συμβουλίου για την εξωτερική διάσταση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Ο εισηγητής σκοπεύει επίσης να λάβει υπόψη τα πέντε πρώτα θέματα που επέλεξε το Συμβούλιο και το περιεχόμενο των υφιστάμενων προσανατολισμένων στη δράση εγγράφων.

Καθώς η Επιτροπή και η Γραμματεία του Συμβουλίου θα υποβάλλουν έκθεση ανά δεκαοκτάμηνο σχετικά με την πρόοδο της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες, θα ήταν επιθυμητό το Κοινοβούλιο να εξετάζει την έκθεση αυτή και να παρακολουθεί την υλοποίηση των προσανατολισμένων στη δράση εγγράφων.