Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
2014-2019

Επιτροπή Νομικών Θεμάτων
Ο Πρόεδρος

2.2.2017

Κύριο Claude Moraes
Πρόεδρο
της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων
ΒΡΥΞΕΛΛΕΣ

Θέμα: Γνωμοδότηση σχετικά με τη νομική βάση της πρότασης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και την αντικατάσταση της απόφασης-πλαισίου 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (COM(2015)0625 – C7-0386/2015 – 2015/0281(COD))

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

Με επιστολή της 19ης Δεκεμβρίου 2016 ζητήσατε από την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων να γνωμοδοτήσει σύμφωνα με το άρθρο 39 παράγραφος 2 του Κανονισμού για το αν είναι σκόπιμο να τροποποιηθεί η νομική βάση της πρότασης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και την αντικατάσταση της απόφασης-πλαισίου 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (COM(2015)0625 - 2015/0281(COD)). Η πρόταση βασίστηκε αρχικά στα άρθρα 83 παράγραφος 1 και 82 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ("ΣΛΕΕ"), ωστόσο τα δύο νομοθετικά όργανα έκριναν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεών τους επί του ζητήματος αυτού ότι η μνεία στο άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ δεν είναι απαραίτητη και, κατά συνέπεια, αποφάσισαν να το διαγράψουν ως νομική βάση της πρότασης.

Ι. Ιστορικό

Στις 2 Φεβρουαρίου 2015 η Επιτροπή κατέθεσε πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και την αντικατάσταση της απόφασης-πλαισίου 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (COM(2015)0625 - 2015/0281(COD)).

Η Επιτροπή βάσισε την πρότασή της στα άρθρα 83 παράγραφος 1 και 82 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ. Η Επιτροπή, στην αιτιολογική της έκθεση και ειδικότερα στο οικείο τμήμα 2 σχετικά με την επιλογή της νομικής βάσης και την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, ανέφερε ότι σκοπός της πρότασης είναι να αντικατασταθεί η απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας[1] και να θεσπισθεί επικαιροποιημένη νομοθεσία σε επίπεδο ΕΕ, η οποία θα καθορίζει ελάχιστους κανόνες σχετικά με τον ορισμό των τρομοκρατικών εγκλημάτων, των εγκλημάτων που σχετίζονται με τρομοκρατικές ομάδες ή τρομοκρατικές ενέργειες καθώς και τις κυρώσεις που προβλέπονται σε αυτόν τον τομέα. Κατά συνέπεια, το άρθρο 83 παράγραφος 1 αποτελούσε την κατάλληλη νομική βάση της πρότασης.

Δεδομένου ότι η πρόταση περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με τα δικαιώματα των θυμάτων, η Επιτροπή θεώρησε αρχικά ότι αυτή θα έπρεπε να βασιστεί στο άρθρο 82 παράγραφος 2 στοιχείο γ), το οποίο στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας παρέχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τη δυνατότητα να θεσπίσουν ελάχιστους κανόνες σχετικά με τα δικαιώματα όσων είναι θύματα εγκληματικών πράξεων, στον βαθμό που αυτό είναι απαραίτητο προκειμένου να καθίσταται δυνατή η αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων καθώς και η αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις με διασυνοριακή διάσταση.

Σύμφωνα με την επιστολή σας, τα τρία θεσμικά όργανα συμφώνησαν στο πλαίσιο των διοργανικών διαπραγματεύσεων να απαλείψουν το άρθρο 82 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ ως νομική βάση της πρότασης. Η αλλαγή αυτή αιτιολογήθηκε με επίκληση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με την οποία εάν ένα μέτρο επιδιώκει διττή στόχευση ή έχει διττή συνιστώσα και εφόσον μία από αυτές αναγνωρίζεται ως η κύρια ή η δεσπόζουσα στόχευση ή συνιστώσα ενώ η άλλη είναι απλώς παρεμπίπτουσα, η πράξη πρέπει να βασίζεται σε μία και μόνο νομική βάση και συγκεκριμένα σε αυτή που υπαγορεύεται από την κύρια ή δεσπόζουσα στόχευση ή συνιστώσα.

Σύμφωνα με τα θεσμικά όργανα δεσπόζουσα συνιστώσα στον παρόντα φάκελο αποτελούσε η θέσπιση ελάχιστων κανόνων σχετικά με τον ορισμό της τρομοκρατίας και την επιβολή κυρώσεων, ενώ η ενσωμάτωση στην οδηγία των δικαιωμάτων των θυμάτων ήταν απλώς επικουρική. Ως εκ τούτου, τα όργανα αποφάσισαν να διαγράψουν το άρθρο 82 παράγραφος 2 στοιχείο γ) από τη νομική βάση της πρότασης.

Στις 8 Δεκεμβρίου 2016 η Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων ψήφισε το κείμενο που συμφωνήθηκε από τα θεσμικά όργανα κατά τις διοργανικές διαπραγματεύσεις. Η ψηφοφορία στην ολομέλεια πρόκειται να διεξαχθεί στις 15 Φεβρουαρίου 2017.

[1] Απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2002, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (ΕΕ L 164, της 22.6.2002, σ. 3).

ΙΙ. Τα συναφή άρθρα της Συνθήκης

Το άρθρο 82 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ ορίζει τα εξής:

Άρθρο 82
(πρώην άρθρο 31 ΣΕΕ)

(...)

2. Κατά τον βαθμό που είναι απαραίτητο για να διευκολυνθεί η αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων και διαταγών καθώς και η αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις που έχουν διασυνοριακές διαστάσεις, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία μέσω οδηγιών, μπορούν να θεσπίζουν ελάχιστους κανόνες. Στους ελάχιστους αυτούς κανόνες συνεκτιμώνται οι διαφορές μεταξύ των νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών.

Οι ελάχιστοι αυτοί κανόνες αφορούν:
(...)

(γ) τα δικαιώματα των θυμάτων της εγκληματικότητας,
(...)

Το άρθρο 83 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι:

Άρθρο 83
(πρώην άρθρο 31 ΣΕΕ)

1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μπορούν να θεσπίζουν ελάχιστους κανόνες για τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων στους τομείς της ιδιαιτέρως σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση, η οποία απορρέει ιδίως από τη φύση ή τις επιπτώσεις των αδικημάτων αυτών ή λόγω ειδικής ανάγκης να καταπολεμούνται σε κοινή βάση.

Οι εν λόγω τομείς εγκληματικότητας είναι οι εξής: τρομοκρατία, εμπορία ανθρώπων και γενετήσια εκμετάλλευση γυναικών και παιδιών, παράνομη εμπορία ναρκωτικών, παράνομη εμπορία όπλων, ξέπλυμα χρήματος, διαφθορά, παραχάραξη μέσων πληρωμής, εγκληματικότητα στο χώρο της πληροφορικής και οργανωμένο έγκλημα.
(...)

ΙΙΙ. Νομολογία σχετικά με τη νομική βάση

Η επιλογή της νομικής βάσης είναι σημαντικό στοιχείο επειδή η Ένωση στηρίζεται θεσμικά στην αρχή της δοτής αρμοδιότητας και τα θεσμικά της όργανα μπορούν να αποφασίζουν μόνο κατά τρόπο συνεπή με την εντολή που τους παρέχεται από τη Συνθήκη[1]. Συνεπώς δεν υφίσταται διακριτική ευχέρεια κατά την επιλογή της νομικής βάσης.

[1] Γνωμοδότηση 2/00 της 6ης Δεκεμβρίου 2001, *Cartagena Protocol*, EU:C:2001:664, σκέψη 3· Γνωμοδότηση 1/08 της 30ής Νοεμβρίου 2009, *Γενική Συμφωνία Εμπορίου και Υπηρεσιών*, EU:C:2009:739, σκέψη 110.

Όσον αφορά την επιλογή της νομικής βάσης, από τη νομολογία του Δικαστηρίου συνάγονται ορισμένες αρχές. Πρώτον, όσον αφορά τις συνέπειες της νομικής βάσης για την ουσιαστική αρμοδιότητα και τη διαδικασία, η επιλογή της νομικής βάσης έχει θεσμική σημασία[1]. Δεύτερον, η επιλογή της νομικής βάσης για μια πράξη της ΕΕ πρέπει να εδράζεται σε αντικειμενικούς παράγοντες, οι οποίοι υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο· σε αυτούς περιλαμβάνονται, ειδικότερα, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης αυτής[2]. Άνευ σημασίας είναι η βούληση ενός θεσμικού οργάνου να συμμετάσχει κατά τρόπο πιο ενεργό στην έκδοση συγκεκριμένης πράξης, η εργασία που έχει πραγματοποιηθεί για άλλους λόγους στον σχετικό τομέα που καλύπτει η πράξη και το πλαίσιο στο οποίο θα εκδοθεί η πράξη[3].

Κατά συνέπεια, η επιλογή μη ορθής νομικής βάσης θα μπορούσε να αποτελέσει αιτία για την ακύρωση της σχετικής πράξης[4].

Μία νομοθετική πράξη πρέπει κατ' αρχήν να στηρίζεται σε μία μόνο νομική βάση, ενώ μόνο «κατ' εξαίρεση» μπορεί να στηρίζεται σε περισσότερες νομικές βάσεις[5]. Ωστόσο, διπλή νομική βάση μπορεί να χρησιμοποιείται όταν μια νομοθετική πράξη έχει ταυτόχρονα περισσότερες στοχεύσεις ή αποτελείται από διάφορες συνιστώσες, χωρίς μία εξ αυτών να είναι δευτερεύουσα και έμμεση σε σχέση με τις υπόλοιπες[6]. Όσον αφορά τις πολλαπλές νομικές βάσεις, αν από την εξέταση μιας ενωσιακής πράξης προκύπτει ότι αυτή εξυπηρετεί διττή στόχευση ή ότι απαρτίζεται από δύο συνιστώσες, και εάν μία από τις στοχεύσεις αυτές ή μία από τις συνιστώσες μπορεί να θεωρηθεί ως κύρια ή δεσπόζουσα, ενώ η άλλη είναι απλώς παρεμπίπτουσα, η πράξη πρέπει να βασίζεται σε μία μόνο νομική βάση, και συγκεκριμένα σε αυτή που υπαγορεύεται από την κύρια ή δεσπόζουσα στόχευση ή συνιστώσα[7]. Επιπλέον, οι διαδικασίες που ορίζονται σε κάθε νομική βάση για την έγκριση του αναφερθέντος μέτρου, δεν πρέπει να είναι ασύμβατες μεταξύ τους[8].

IV. Σκοπός και περιεχόμενο της πρότασης οδηγίας

Σύμφωνα με το άρθρο 1 της πρότασης, όπως τροποποιήθηκε από τα όργανα κατά τη διάρκεια των άτυπων διαπραγματεύσεών τους, η οδηγία αυτή θεσπίζει «ελάχιστους κανόνες σχετικά με τον ορισμό των τρομοκρατικών εγκλημάτων και τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε αυτά, τα εγκλήματα που σχετίζονται με τρομοκρατικές ομάδες και τα εγκλήματα που σχετίζονται

---

[1] Γνωμοδότηση 2/00 της 6ης Δεκεμβρίου 2001, *Cartagena Protocol*, EU:C:2001:664, σκέψη 5. Γνωμοδότηση 1/08 της 30ής Νοεμβρίου 2009, *Γενική Συμφωνία Εμπορίου και Υπηρεσιών*, EU:C:2009:739, σκέψη 110.

[2] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1999, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, συνεκδικαθείσες υποθέσεις C-164/97 και C-165/97, EU:C:1999:99, σκέψη 16· απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2001, *Ισπανία κατά Συμβουλίου*, υπόθεση C-36/98, EU:C:2001:64, σκέψη 59· απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2002, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, υπόθεση C-281/01, EU:C:2002:761, σκέψη 33-49· απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, υπόθεση C-338/01, EU:C:2004:253, σκέψη 55.

[3] Βλ. απόφαση της 4ης Απριλίου 2000, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, υπόθεση C-269/97, EU:C:2000:183, σκέψη 44.

[4] Γνωμοδότηση 2/00 της 6ης Δεκεμβρίου 2001, *Cartagena Protocol*, EU:C:2001:664, σκέψη 5.

[5] Υπόθεση C-411/06, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου* και Συμβουλίου, EU:C:2009:518, σκέψη 47 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

[6] Υπόθεση C411/06, *ibid.* Βλ. επίσης C-43/12, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, EU:C:2014:298, σκέψη 30 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

[7] Υπόθεση C-137/12 *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* EE:C:2013:675, σκέψη 53· Υπόθεση C-411/06, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, EU:C:2009:518, σκέψη 46 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία. Υπόθεση C-490/10 *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου* EE:C:2012:525, σκέψη 45· Υπόθεση C-155/07 *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* EE:C:2008:605, σκέψη 34·

[8] Υπόθεση C-300/89 *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* ("διοξείδιο του τιτανίου"), EU:C:1991:244, σκ. 17 - 25.

με τρομοκρατικές δραστηριότητες, *καθώς και* ειδικά μέτρα προστασίας, υποστήριξης και συνδρομής για τα θύματα της τρομοκρατίας». (Προσθήκη έμφασης).

Από τότε που εκδόθηκε η απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, οι τρομοκρατικές απειλές έχουν αυξηθεί και εξελιχθεί δραματικά, τα τελευταία ιδίως χρόνια. Οι διεθνείς και περιφερειακοί οργανισμοί δεν έχουν παραμείνει αδρανείς ενώπιον του φαινομένου αυτού και έχουν θεσπίσει νέα πρότυπα υπό μορφή αποφάσεων, συμβάσεων και συστάσεων με στόχο να καταπολεμηθεί αποτελεσματικότερα η τρομοκρατία. Προκειμένου να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις που απορρέουν από τα μέσα αυτά, η Επιτροπή θεώρησε σκόπιμο να αναθεωρήσει την απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Σκοπός της παρούσας πρότασης είναι να αντικαταστήσει την απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου με μία νέα οδηγία, με την οποία θα προσαρμοστεί το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ όσον αφορά τον ορισμό των αδικημάτων που αφορούν τρομοκρατικές δραστηριότητες στα πιο πρόσφατα διεθνή πρότυπα και τις σχετικές υποχρεώσεις.

Τα διεθνή αυτά πρότυπα και οι υποχρεώσεις περιλαμβάνονται, ειδικότερα, στην απόφαση 2178(2014) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με τις απειλές κατά της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας που προκαλούνται από τρομοκρατικές ενέργειες, η οποία εκδόθηκε στις 24 Σεπτεμβρίου 2014[1], στο πρόσθετο πρωτόκολλο της 22ας Οκτωβρίου 2015[2] στη σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την πρόληψη της τρομοκρατίας[3] και στο αναθεωρημένο ερμηνευτικό σημείωμα στη σύσταση 5 σχετικά με το ποινικό αδίκημα της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας των συστάσεων της Ειδικής Ομάδας Χρηματοοικονομικής Δράσης (FATF) που εκδόθηκε το 2012 σχετικά με τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας[4]. Στο αναθεωρημένο ερμηνευτικό σημείωμα γίνεται πλέον σαφές, υπό το φως της απόφασης αριθ. 2178(2014) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών ότι η σύσταση 5 καλεί τις χώρες να ποινικοποιήσουν τη χρηματοδότηση της μετάβασης ατόμων σε κράτος άλλο από το κράτος της κατοικίας τους ή από το κράτος την ιθαγένεια του οποίου κατέχουν με σκοπό την τέλεση, τον σχεδιασμό ή την προετοιμασία τρομοκρατικών πράξεων ή τη συμμετοχή σε αυτές, ή την παροχή ή παρακολούθηση εκπαίδευσης σε τρομοκρατία.

Το μεγαλύτερο μέρος του συμφωνηθέντος κειμένου αφορά ουσιαστικά την εναρμόνιση του ορισμού των τρομοκρατικών εγκλημάτων και των κυρώσεων για τα φυσικά πρόσωπα (άρθρα 2 έως 16) καθώς και την ευθύνη και τις κυρώσεις για τα νομικά πρόσωπα (άρθρα 17 και 18).

Το άρθρο 2 περιλαμβάνει ορισμούς σχετικούς με τις επόμενες διατάξεις. Το άρθρο 3 της πρότασης ορίζει ποια εγκλήματα πρέπει να θεωρούνται τρομοκρατικά εγκλήματα στα κράτη μέλη. Το άρθρο 4 αφορά εγκλήματα σχετικά με τρομοκρατική ομάδα και υποχρεώνει τα κράτη μέλη να ποινικοποιήσουν τη διεύθυνση ή τη συμμετοχή σε δραστηριότητες

[1] http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf

[2] Συνθήκη αριθ. 217: Πρόσθετο πρωτόκολλο στη σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη της τρομοκρατίας - Ρίγα, 22.10.2015 - https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217. Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπέγραψε το πρόσθετο πρωτόκολλο και τη Σύμβαση στις 22 Οκτωβρίου 2015.

[3] Συνθήκη αριθ. 196: Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη της τρομοκρατίας - Βαρσοβία, 16.10.2005 - https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/196

[4] Για τις συστάσεις της FATF, καθώς και για το συνοδευτικό ερμηνευτικό σημείωμα, ανατρέξτε στο έγγραφο: http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/internationalstandardsoncombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html

τρομοκρατικής ομάδας, με επίγνωση του γεγονότος ότι η συμμετοχή αυτή θα συμβάλει στις εγκληματικές δραστηριότητες της τρομοκρατικής ομάδας. Το άρθρο 5 ορίζει το έγκλημα της δημόσιας πρόκλησης για τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος. Το άρθρο 6 επιβάλλει κυρώσεις στη στρατολόγηση ατόμων προκειμένου αυτά να διαπράξουν ή να συμβάλλουν στην τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος ή να συμμετάσχουν σε μία ένωση ή ομάδα για τον σκοπό αυτό. Το άρθρο 7 της πρότασης ποινικοποιεί την παροχή εκπαίδευσης για τέλεση τρομοκρατικών πράξεων. Το άρθρο 8 καθιστά αξιόποινη τη λήψη εκπαίδευσης για τέλεση τρομοκρατικών εγκλημάτων και το άρθρο 9 τα ταξίδια σε άλλη χώρα για τρομοκρατικούς σκοπούς. Το άρθρο10 επιβάλλει στα κράτη μέλη να ποινικοποιούν συμπεριφορές που διευκολύνουν την πραγματοποίηση ταξιδιών για τρομοκρατικούς σκοπούς. Το άρθρο 11 απαιτεί από τα κράτη μέλη να ποινικοποιήσουν τη διάθεση κεφαλαίων που χρησιμοποιούνται για τη διενέργεια τρομοκρατικών εγκλημάτων και εγκλημάτων που σχετίζονται με τρομοκρατικές ομάδες ή τρομοκρατικές δραστηριότητες. Το άρθρο 12 προβλέπει άλλα εγκλήματα που σχετίζονται με τρομοκρατικές δραστηριότητες, όπως διακεκριμένη κλοπή, εκβίαση ή σύνταξη ή χρήση παραποιημένων διοικητικών εγγράφων για τρομοκρατικούς σκοπούς. Τα άρθρα 13 έως 23 της πρότασης προβλέπουν γενικές διατάξεις σχετικά με τα εγκλήματα που προβλέπονται στα άρθρα 3 έως 12 της πρότασης, όπως κυρώσεις για φυσικά πρόσωπα (άρθρο 15), ελαφρυντικές περιστάσεις (άρθρο 16), ευθύνη και ποινές εις βάρος φυσικών προσώπων (άρθρα 17 και 18), δικαιοδοσία και δίωξη των εγκλημάτων που αναφέρονται στην πρόταση (άρθρο 19), ερευνητικά μέσα και κατάσχεση (άρθρο 20), μέτρα κατά της δημόσιας πρόκλησης στο διαδίκτυο (άρθρο 21), τροποποιήσεις της απόφασης 2005/671/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 20ής Σεπτεμβρίου 2005 σχετικά με την ανταλλαγή πληροφοριών και τη συνεργασία σχετικά με τα τρομοκρατικά εγκλήματα [1](άρθρο 22), και σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών (άρθρο 23). Τα άρθρα 27 έως 31 της πρότασης περιλαμβάνουν τελικές διατάξεις σχετικά με την αντικατάσταση της οδηγίας-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (άρθρο 27), τη μεταφορά (άρθρο 28), την υποβολή εκθέσεων από την Επιτροπή (άρθρο 29), την έναρξη ισχύος (άρθρο 30) και τους παραλήπτες (άρθρο 31).

Οι διατάξεις αυτές περιλαμβάνονται σε τέσσερις από τους έξι τίτλους: Τίτλος I — Αντικείμενο και ορισμοί, Τίτλος II — Τρομοκρατικά εγκλήματα και εγκλήματα που συνδέονται με τρομοκρατικές ομάδες, Τίτλος III — Εγκλήματα που σχετίζονται με τρομοκρατικές δραστηριότητες, Τίτλος IV — Γενικές διατάξεις που σχετίζονται με τρομοκρατικά εγκλήματα, εγκλήματα που σχετίζονται με τρομοκρατική ομάδα και εγκλήματα που σχετίζονται με τρομοκρατικές δραστηριότητες. Ο τίτλος VI περιλαμβάνει τελικές διατάξεις κοινές σε όλες τις οδηγίες.

Εκτός των ανωτέρω, η πρόταση θεσπίζει μέτρα προστασίας, στήριξης και συνδρομής προς τα θύματα τρομοκρατίας, τα οποία περιλαμβάνονται σε έναν ενιαίο τίτλο V. Τα άρθρα 24 έως 26 και οι αντίστοιχες αιτιολογικές σκέψεις ρυθμίζουν το ζήτημα αυτό.

Το άρθρο 24 ζητεί από τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν ότι η διεξαγωγή ανακρίσεων ή η άσκηση δίωξης για τα εγκλήματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας δεν εξαρτώνται από καταγγελία ή κατηγορία προερχόμενη από θύμα ή άλλο πρόσωπο εις βάρος του οποίου τελέστηκε το έγκλημα και ότι οι υπηρεσίες στήριξης, ανταποκρινόμενες στις ιδιαίτερες ανάγκες των θυμάτων τρομοκρατίας, διατίθενται άμεσα σύμφωνα με τις διαδικασίες και τα πρωτόκολλα που προβλέπονται στο πλαίσιο των οικείων εθνικών υποδομών παροχής βοήθειας έκτακτης ανάγκης. Προβλέπει επίσης την παροχή κατάλληλης

[1] ΕΕ L 253 της 29.9.2005, σ. 26.

ιατρικής περίθαλψης και δικαστικής αρωγής για τα θύματα της τρομοκρατίας. Το άρθρο 25 επιβάλλει στα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα για την προστασία των θυμάτων της τρομοκρατίας και των συγγενών τους. Το άρθρο 26 ρυθμίζει τα δικαιώματα των θυμάτων της τρομοκρατίας που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος.

Πρέπει να επισημανθεί ότι στις διατάξεις αυτές και πιο συγκεκριμένα στα άρθρα 24 και 25 γίνονται πολλές και σχεδόν συστηματικές αναφορές στην οδηγία 2012/29/ΕΕ σχετικά με τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων για τα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία θυμάτων της εγκληματικότητας.[1] Οι αναφορές αυτές εμφανίζονται πλέον στο συμφωνηθέν κείμενο ως αποτέλεσμα των διοργανικών διαπραγματεύσεων.

V. Καθορισμός της κατάλληλης νομικής βάσης

Από την προηγηθείσα ανάλυση του σκοπού και του περιεχομένου της πρότασης είναι πρόδηλο ότι η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, μέσω της εναρμόνισης του ποινικού δικαίου, αποτελεί σαφώς δεσπόζουσα συνιστώσα της πράξης και ότι, συνεπώς, η χρήση του άρθρου 83 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης είναι απολύτως δικαιολογημένη.

Θα πρέπει συνεπώς να αξιολογηθεί αν ο σκοπός και το περιεχόμενο των διατάξεων που αφορούν την προστασία και τη στήριξη των θυμάτων τρομοκρατίας καθώς και τα δικαιώματά τους (άρθρα 24 έως 26 της πρότασης) αποτελούν ισοδύναμες ή και δεσπόζουσες συνιστώσες της πράξης ώστε να επιβάλλεται η ενσωμάτωση του άρθρου 82 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης της πρότασης ή, αντιθέτως, αυτές μπορούν να θεωρηθούν απλώς επικουρικές, πράγμα που θα δικαιολογούσε τη διαγραφή του άρθρου αυτού ως νομικής βάσης.

Στη συνάρτηση αυτή πρέπει να επισημανθεί ότι από τη συγκριτική ανάλυση των άρθρων 24 έως 26 του συμφωνηθέντος κειμένου και της οδηγίας 2012/29/ΕΕ προκύπτει ότι το συμφωνηθέν κείμενο βασίζεται σε μεγάλο βαθμό σε ισχύουσες διατάξεις και διαδικασίες χωρίς να επιφέρονται ουσιαστικές αλλαγές στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Συμβάλλει απλώς στο να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στις ιδιαίτερες ανάγκες των θυμάτων τρομοκρατίας.

Μόνο τρία από τα 31 συνολικά άρθρα αφορούν τα δικαιώματα των θυμάτων και σε κάθε μία από τις διατάξεις αυτές - και τις αντίστοιχες αιτιολογικές σκέψεις τους - τονίζεται ότι αντιμετωπίζονται ιδιαίτερες ανάγκες, δηλαδή οι ανάγκες των θυμάτων εγκληματικών πράξεων που ορίζονται στα κυρίως τμήματα του κειμένου. Οι ανάγκες αυτές αντιμετωπίζονται, σε κάθε περίπτωση, βάσει του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου και με τις διαδικασίες που έχουν ήδη θεσπισθεί από την οδηγία 2012/29/ΕΕ.

Είναι γεγονός ότι η οδηγία 2012/29/ΕΕ εμφανίζεται ως το νομοθέτημα με το οποίο θεσπίζεται το γενικό ρυθμιστικό πλαίσιο για την προστασία και την υποστήριξη των δικαιωμάτων των θυμάτων τρομοκρατίας. Η οδηγία 2012/29/ΕΕ βασίζεται στο άρθρο 82 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ. Οι διατάξεις που προβλέπονται στα άρθρα 24 έως 26 της πρότασης αποσκοπούν να συμπληρώσουν το νομοθετικό αυτό πλαίσιο. Σύμφωνα με το άρθρο 24 παράγραφος 7 του

[1] Οδηγία 2012/29/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2001, για τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων σχετικά με τα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία θυμάτων της εγκληματικότητας και την αντικατάσταση της απόφασης πλαισίου 2001/220/ΔΕΥ του Συμβουλίου (ΕΕ L 315, της 14.11.2012, σ. 57).

συμφωνηθέντος κειμένου, «οι διατάξεις της οδηγίας συμπληρώνουν και δεν θίγουν τα μέτρα που θεσπίζονται στην οδηγίας 2012/29/ΕΕ».

Η λεπτομερής ανάλυση των διατάξεων αυτών και των αντίστοιχων αιτιολογικών σκέψεων επιβεβαιώνουν τη διαπίστωση αυτή. Στην πρόταση παραμένει άθικτος ο ορισμός του «θύματος» όπως ορίζεται στο άρθρο 2 της οδηγίας 2012/29/ΕΕ. Στην παράγραφο 1 του άρθρου 24 επαναλαμβάνεται η αρχή που περιλαμβάνεται ήδη στην αιτιολογική σκέψη 40 της οδηγίας 2012/29/ΕΕ (αυτεπάγγελτη δίωξη των ποινικών αδικημάτων). Η παράγραφος 2 αναφέρεται στις υπηρεσίες υποστήριξης, οι οποίες υφίστανται ήδη σύμφωνα με την οδηγία 2012/29/ΕΕ και καθιστά σαφές ότι εξειδικευμένη υποστήριξη μπορεί να παρέχεται από τις «υφιστάμενες υπηρεσίες». Οι διατάξεις των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 24 βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στο κεφάλαιο 2 της οδηγίας 2012/29/ΕΕ με τίτλο «παροχή πληροφοριών και υποστήριξης». Επιπλέον, η παράγραφος 4 αποτυπώνει το άρθρο 26 της οδηγίας 2012/29/ΕΕ σχετικά με τη συνεργασία και τον συντονισμό των υπηρεσιών. Η παράγραφος 5 του άρθρου 24 αφορά την ιατρική φροντίδα για τα θύματα μιας τρομοκρατικής επίθεσης, υπογραμμίζοντας ότι αυτή θα πρέπει να παρέχεται «σύμφωνα με τα εθνικά τους συστήματα υγείας». Η αιτιολογική σκέψη 38 και το άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο α) της οδηγίας 2012/29/ΕΕ ρυθμίζουν ήδη το ζήτημα της παροχής ιατρικής περίθαλψης στα θύματα. Η παράγραφος 6 του άρθρου 24 αναφέρεται στη δικαστική αρωγή στην οποία τα θύματα θα πρέπει να έχουν πρόσβαση «σύμφωνα με το άρθρο 13 της οδηγίας 2012/29/ΕΕ». Το άρθρο 25 αφορά μέτρα για την προστασία των θυμάτων τρομοκρατίας τα οποία πρέπει να διατίθενται «σύμφωνα με την οδηγία 2012/29/ΕΕ». Στο άρθρο 26 ρυθμίζονται τα δικαιώματα των θυμάτων της τρομοκρατίας που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος. Το άρθρο 17 της οδηγίας 2012/29/ΕΕ φέρει επίσης τον τίτλο «δικαιώματα θυμάτων που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος» και περιλαμβάνει παρεμφερείς διατάξεις.

Η πράξη περιλαμβάνει πολλές άλλες διατάξεις που αφορούν μεταξύ άλλων ερευνητικά μέσα και κατάσχεση, ανταλλαγή πληροφοριών, μέτρα για το επιγραμμικό περιεχόμενο καθώς και την παροχή βοήθειας και την προστασία των θυμάτων. Ωστόσο, με τις διατάξεις αυτές δεν φαίνεται να επιδιώκεται ένας αυτοτελής και ιδιόμορφος στόχος. Αντιθέτως με τις διατάξεις αυτές φαίνεται ότι ενισχύεται και υποστηρίζεται η δεσπόζουσα συνιστώσα προκειμένου να υπάρξει μια συνεκτική αντίδραση στη σοβαρή παραβίαση των αξιών που προκαλεί η τρομοκρατία.

Συνεπώς, ακόμη και εάν ήταν κατ' αρχήν εφικτό να προστεθεί το άρθρο 82 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ ως νομική βάση στην υπό εξέταση πρόταση, η διάταξη αυτή, υπό το φως της αξιολόγησης του στόχου και του περιεχομένου της πρότασης ως έχει σήμερα, δεν αφορά μια δεσπόζουσα ή ισοδύναμη στόχευση ή συνιστώσα. Η αξιολόγηση αυτή οδηγεί επίσης στο συμπέρασμα ότι οι διατάξεις του συμφωνηθέντος κειμένου που αφορούν τα δικαιώματα των θυμάτων δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ότι επιδιώκουν έναν ξεχωριστό και αυτοτελή σκοπό. Ούτε θα πρέπει να θεωρηθεί ότι δεν είναι δευτερεύουσες σε σχέση με τον κύριο στόχο. Συνεπώς, δεν φαίνεται κατ' ανάγκη ότι πληρούνται τα κριτήρια που έχει καθορίσει η νομολογία του Δικαστηρίου για την εξαιρετική περίπτωση κατά την οποία μία πράξη μπορεί να βασίζεται σε περισσότερες σχετικές νομικές βάσεις .

Ως εκ τούτου είναι σκόπιμο οι διατάξεις για τα δικαιώματα των θυμάτων να θεωρηθούν ενδεχομένως ως επικουρικές σε σχέση με τη δεσπόζουσα συνιστώσα της νομοθετικής πράξης, η οποία συνίσταται στο να διασφαλίζεται ένα υψηλό επίπεδο ασφάλειας μέσω της εναρμόνισης του ουσιαστικού ποινικού δικαίου και για τον λόγο αυτό η ενσωμάτωση του

άρθρου 82 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης της πρότασης είναι ενδεχομένως περιττή και η διαγραφή της δικαιολογημένη.

VI. Συμπέρασμα και σύσταση

Υπό το φως της προηγηθείσας ανάλυσης συνάγεται ότι το άρθρο 83 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ μπορεί να θεωρηθεί ως η ορθή νομική βάση για την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και την αντικατάσταση της απόφασης-πλαισίου 2002/475/ΔΕΥ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, δεδομένου ότι η καταπολέμηση της τρομοκρατίας μέσω της εναρμόνισης του ποινικού δικαίου αποτελεί σαφώς τη δεσπόζουσα συνιστώσα της νομοθετικής πράξης.

Κατά τη συνεδρίαση της 31ης Ιανουαρίου 2017 η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων αποφάσισε συνεπώς με 18 ψήφους υπέρ, 2 ψήφους κατά και 2 αποχές[1], ότι θα ήταν δυνατή η διαγραφή του άρθρου 82 παράγραφος 2 στοιχείο γ) ως νομικής βάσης της πρότασης, δεδομένου ότι η διάταξη αυτή, υπό το φως της αξιολόγησης του σκοπού και του περιεχομένου της πρότασης ως έχει σήμερα, δεν συνιστά πρωταρχική ή ισότιμη στόχευση ή συνιστώσα της νομοθετικής πράξης.

Με εξαιρετική εκτίμηση,

Pavel Svoboda

[1] Ήσαν παρόντες κατά την τελική ψηφοφορία οι βουλευτές: Pavel Svoboda (Chair), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (Αντιπρόεδρος), Jean-Marie Cavada (εισηγητής), Mady Delvaux(Αντιπρόεδρος), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Κώστας Χρυσόγονος, Sergio Gaetano Cofferati, Therese Comodini Cachia, Angel Dzhambazki, Rosa Estaràs Ferragut, Evelyne Gebhardt, Sajjad Karim, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Jiří Maštálka, Emil Radev, Julia Reda, Evelyn Regner, József Szájer, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka.