ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004 *2009*

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

1 Δεκεμβρίου 2004

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

σχετικά με την ποιότητα της ποινικής δικαιοσύνης και την εναρμόνιση του ποινικού δικαίου στα κράτη μέλη

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγητής: António Costa

1. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

Η απαίτηση για διασφάλιση ανεξαρτησίας, αποτελεσματικότητας και υψηλού ποιοτικού επιπέδου της ποινικής δικαιοσύνης αυξάνεται διαρκώς.

Με το πρόγραμμα της Χάγης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθόρισε τους στρατηγικούς προσανατολισμούς για την προσεχή πενταετία και κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει πρόγραμμα δράσης, το 2005, με το οποίο να προσδιορίζει τα μέτρα που απαιτούνται για την αποτελεσματική εφαρμογή του συγκεκριμένου προγράμματος.

Ο ακρογωνιαίος λίθος για την ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης είναι μεν η αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων των κρατών μελών, δεν πρέπει ωστόσο να παραγνωρίζεται η προσέγγιση των ποινικών προτύπων σε ουσιαστικό και σε δικονομικό επίπεδο.

Το πρόγραμμα της Χάγης θεωρεί επίσης ως προτεραιότητα την ενίσχυση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, που είναι απολύτως αναγκαία για την αμοιβαία αναγνώριση, καθώς και τη θέσπιση ελάχιστων ουσιαστικών και δικονομικών προτύπων.

Με την παρούσα σύσταση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλεί την Επιτροπή να υποβάλει πρόγραμμα δράσης που να λαμβάνει υπόψη τις ακόλουθες προτεραιότητες και μεθόδους εφαρμογής.

2. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΜΟΙΒΑΙΑΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ

Η παγίωση ενός γνήσιου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, που να διέπεται από μια αντίληψη δικαιοσύνης βασιζόμενη στη διαφορετικότητα των νομικών συστημάτων, με υψηλότερα ποιοτικά πρότυπα, προϋποθέτει τον καθορισμό ενός κοινού πλαισίου αναφοράς και την καθιέρωση μηχανισμού κοινής αξιολόγησης.

2.1. ΠΟΙΟΤΙΚΗ ΧΑΡΤΑ ΤΗΣ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

Η ενιαία εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας αποτελεί εγγύηση ότι όλοι οι πολίτες θα επωφελούνται πλήρως από το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ανεξαρτήτως κράτους μέλους στο οποίο βρίσκονται), και τούτο εξαρτάται από τη δυνατότητα ουσιαστικής πρόσβασης σε ένα δικαστικό σύστημα με υψηλά ποιοτικά πρότυπα (βλ. παρ. 3.2 του προγράμματος της Χάγης).

Εξάλλου, υπογραμμίζεται ότι τα διάφορα κράτη μέλη ήδη υπέχουν διεθνή υποχρέωση να εγγυώνται ποινική δικαιοσύνη υψηλής ποιότητας, δεσμευόμενα από το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιθυμεί την έκδοση δήλωσης αρχών -«Χάρτα για την ποιότητα της ποινικής δικαιοσύνης στην Ευρώπη» - υπό μορφή απόφασης [περίπτωση γ) της παραγράφου 2 του άρθρου 34 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση], που να καθορίζει ένα σύνολο κριτηρίων για την αξιολόγηση των εθνικών δικαστικών συστημάτων.

Με την παρούσα σύσταση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλεί την Επιτροπή να προωθήσει σχέδιο ακρόασης των ενδιαφερομένων μερών (εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, δικαστικούς και ακαδημαϊκούς) που να επιτρέψει την εκπόνηση μιας δέσμης κριτηρίων για την αξιολόγηση της ποιότητας της ποινικής δικαιοσύνης στα κράτη μέλη, τα οποία να λαμβάνουν υπόψη τα κριτήρια που έχουν συμφωνηθεί διεθνώς, συγκεκριμένα στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και στο Συμβούλιο της Ευρώπης.

Η Χάρτα για την ποιότητα της δικαιοσύνης πρέπει να περιλαμβάνει στοιχεία για τα διάφορα στοιχεία του δικαστικού συστήματος, και συγκεκριμένα για το επίπεδο σεβασμού στην αρχή της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, για την τήρηση των «*fair trial standards*» και για τη διεξαγωγή της ποινικής διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένης της εκτέλεσης των ποινών.

Θα πρέπει ακόμη να συμβάλλει στη διασφάλιση της επίτευξης ισοδύναμων αποτελεσμάτων στα διάφορα κράτη μέλη, επιβάλλοντας παράγωγες υποχρεώσεις όπως ο καθορισμός λογικών προθεσμιών.

Ως προθεσμία για την κατάρτιση της Χάρτας και την αποστολή της στο Συμβούλιο προτείνεται η _____.

2.2. ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΑΜΟΙΒΑΙΑΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

2.2.1. Ιστορικό

Τα τελευταία χρόνια έχουν υιοθετηθεί διάφοροι μηχανισμοί αμοιβαίας αξιολόγησης, στους ακόλουθους τομείς:

i. Συμφωνίες για την κατάργηση των συνόρων (Σέγκεν)·
ii. καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος (κοινή δράση της 5.12.1997)[1]·
iii. καταπολέμηση της τρομοκρατίας (απόφαση της 28.11.2002)[2]·
iv. δικαστική συνδρομή για ποινικές υποθέσεις[1]·

Επισημαίνεται επίσης ότι το ίδιο το Συμβούλιο, με την κοινή δράση που εγκρίθηκε στις 29 Ιουνίου 1998, θέσπισε μηχανισμό αξιολόγησης για την τήρηση του κοινοτικού κεκτημένου στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων εκ μέρους των (τότε) υποψήφιων προς ένταξη χωρών.

2.2.2. Η Συνθήκη για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα

Η παρούσα σύσταση αποσκοπεί στη δημιουργία μηχανισμού αξιολόγησης της ποιότητας της δικαιοσύνης, πρόδρομου ενός πανομοιότυπου μηχανισμού που προβλέπεται από το άρθρο ΙΙΙ-260 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο ΙΙΙ-260, το Συμβούλιο μπορεί να εγκρίνει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, κανονισμούς ή αποφάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με την καθιέρωση κανόνων αντικειμενικής αξιολόγησης για την εφαρμογή των πολιτικών στον τομέα του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης εκ μέρους των κρατών μελών, «*με στόχο,*

[1] ΕΕ L 344, 15.12.1997, σελ. 7.
[2] ΕΕ L 349, 24.12.2002, σελ. 1.

ιδίως, τη διευκόλυνση της πλήρους εφαρμογής της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης».

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται απλώς για τα αποτελέσματα της αξιολόγησης και τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να συμμετέχουν στον προαναφερθέντα μηχανισμό αξιολόγησης (άρθρο Ι-42, παρ. 2 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος).

Ωστόσο, η ανωτέρω διαδικασία αξιολόγησης είναι αρκετά πληρέστερη από τον προτεινόμενο μηχανισμό, δεδομένου ότι ο τελευταίος αφορά αποκλειστικά την αξιολόγηση της ποιότητας της δικαιοσύνης σε καθένα από τα κράτη μέλη.

2.2.3. Το Πρόγραμμα της Χάγης

Το Πρόγραμμα της Χάγης, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 4-5 Νοεμβρίου 2004, επαναλαμβάνει την ανάγκη ενίσχυσης της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών και την ανάγκη να διασφαλιστεί ότι όλοι οι πολίτες θα έχουν πρόσβαση σε δικαστικά συστήματα χαρακτηριζόμενα από υψηλά ποιοτικά πρότυπα.

Εξ άλλου, το Πρόγραμμα της Χάγης (παρ. 3.2) αναφέρει ρητά ότι η εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από την καθιέρωση συστήματος αμοιβαίας αξιολόγησης της εφαρμογής των πολιτικών για το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

2.3.4. Η λειτουργία του μηχανισμού

Ο μηχανισμός αμοιβαίας αξιολόγησης έχει ως στόχο την πλήρη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας, ιδιαίτερα με την προώθηση ορθών δικαστικών πρακτικών σε ολόκληρη την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η συγκεκριμένη αντίληψη αμοιβαίας αξιολόγησης θα συμβάλει στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και τον εντοπισμό των αποκλίσεων μεταξύ των εθνικών δικαστικών συστημάτων, έτσι ώστε να διασφαλιστεί ότι όλοι οι πολίτες θα επωφελούνται από τα ίδια ποιοτικά πρότυπα.

[1] ΕΕ L 216, 01.08.2001, σελ. 14.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί από την Επιτροπή να υποβάλει στο Συμβούλιο πρόταση απόφασης με την οποία να καθορίζει τους κανόνες με βάση τους οποίους τα κράτη μέλη, σε συνεργασία με την Επιτροπή, θα διεξαγάγουν αντικειμενική αξιολόγηση σχετικά με το επίπεδο τήρησης των κριτηρίων που προβλέπονται στη Χάρτα για την ποιότητα της ποινικής δικαιοσύνης στην Ευρώπη.

Ο μηχανισμός πρέπει να περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:

i. Στατιστική βάση σύγκρισης·

ii. μέτρηση επιδόσεων (*benchmarking)*·

iii. διάδοση βέλτιστων πρακτικών·

iv. έκθεση αξιολόγησης σχετικά με την τήρηση της ποιοτικής χάρτας.

Οι εκθέσεις πρέπει να εκπονούνται σε ετήσια βάση.

Τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να συμμετέχουν στις διαδικασίες αξιολόγησης, το δε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να ενημερώνεται, σε ετήσια βάση, σχετικά με το περιεχόμενο των εκθέσεων.

Μελετάται η ενδεχόμενη ανάθεση στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων[1], των αναγκαίων αρμοδιοτήτων για το συντονισμό και τη διανομή των ετήσιων εκθέσεων σχετικά με την εφαρμογή της Χάρτας.

Προτείνεται επίσης, η πρόταση απόφασης για την καθιέρωση συστήματος αμοιβαίας αξιολόγησης της Ποινικής Δικαιοσύνης να υποβληθεί στο Συμβούλιο έως τις _____.

3. ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

3.1. Ουσιαστικά πρότυπα

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη δημιουργία Χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης βασιζόμενου στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών είναι η προσέγγιση των

[1] COM (2004) 693 τελικό.

εθνικών νομοθεσιών, όπως περιγράφεται επακριβώς στο άρθρο 31, παρ. 1ε της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Έτσι, είναι ήδη ανοιχτός ο δρόμος για την πρόβλεψη «*ελάχιστων κανόνων ως προς τα στοιχεία της αντικειμενικής υποστάσεως των αξιόποινων πράξεων και τις ποινές στους τομείς της οργανωμένης εγκληματικότητας, της τρομοκρατίας και της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών*»

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο ΙΙΙ-271 της Συνθήκης για το Σύνταγμα της Ευρώπης, η θέσπιση των ανωτέρω ελάχιστων κανόνων αφορά όλους τους τομείς της ιδιαίτερα σοβαρής εγκληματικότητας διασυνοριακών διαστάσεων, συμπεριλαμβανομένων, του εμπορίου ανθρώπων και όπλων, της σεξουαλικής εκμετάλλευσης των γυναικών και των παιδιών, της νομιμοποίησης παράνομου χρήματος, της διαφθοράς, της παραχάραξης μέσων πληρωμής και της εγκληματικότητας στον κυβερνοχώρο.

Το πρόγραμμα της Χάγης καθορίζει ότι πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην προσέγγιση της ποινικής νομοθεσίας στον τομέα των αδικημάτων που προβλέπονται ρητά από τις Συνθήκες.

Σύμφωνα με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου: *Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (εφεξής «Συνταγματική Συνθήκη») χρησιμεύει ως κατευθυντήρια γραμμή για το επίπεδο φιλοδοξίας, αλλά οι υφιστάμενες Συνθήκες παρέχουν τη νομική βάση για την ανάληψη δράσης του Συμβουλίου μέχρις ότου τεθεί σε ισχύ η Συνταγματική Συνθήκη. Ως εκ τούτου, οι διάφοροι τομείς πολιτικής εξετάσθηκαν για να διαπιστωθεί κατά πόσον θα μπορούσαν να αρχίσουν ήδη οι προπαρασκευαστικές εργασίες ή μελέτες, ούτως ώστε να μπορέσουν να ληφθούν τα μέτρα που προβλέπονται στη Συνταγματική Συνθήκη μόλις αυτή τεθεί σε ισχύ.*

Ωστόσο, το πεδίο των εγκλημάτων διασυνοριακών διαστάσεων έχει μεταβληθεί ριζικά από την τελευταία αναθεώρηση των Συνθηκών. Έτσι, η τρέχουσα διατύπωση του σημείου ε) της παραγράφου 1 του άρθρου 31 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν κρίνεται πλέον κατάλληλη για την αποτελεσματική προστασία των ευρωπαίων πολιτών και τη διασφάλιση ενός Χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συντάσσεται, στο πλαίσιο αυτό, με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και συνιστά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υιοθετήσει ως πλαίσιο αναφοράς στο σχέδιο δράσης της που θα υποβάλει το έτος 2005 τις διατάξεις που προβλέπει η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.

Με τον τρόπο αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να ξεκινήσει τις προπαρασκευαστικές εργασίες για την προσέγγιση των νομοθεσιών στον τομέα του ποινικού δικαίου για τα αδικήματα που προβλέπονται στο άρθρο ΙΙΙ-271 της Συνταγματικής Συνθήκης, ώστε να καταστεί δυνατή η έγκριση των αντίστοιχων νομοθετικών πράξεων μόλις η Συνθήκη τεθεί σε ισχύ.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιφυλάσσεται να πραγματοποιήσει μεσοπρόθεσμη αξιολόγηση του Προγράμματος της Χάγης για να εκτιμήσει την υλοποίησή του και να καθορίσει ενδεχομένως νέες προτεραιότητες σύμφωνα με το άρθρο ΙΙΙ-271, σημείο 1 παρ. 3.

3.2. Δικονομικά πρότυπα

Παρά τη θέσπιση της Σύμβασης δικαστικής συνδρομής για ποινικές υποθέσεις[1], το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρεί ότι η προσέγγιση των νομοθεσιών στον τομέα του ποινικού δικαίου παραμένει εμφανώς ανεπαρκής σε ορισμένους τομείς.

Θεωρεί, ειδικότερα, ότι απαιτείται να σημειωθεί πρόοδος στους ακόλουθους τομείς:

i. Συλλογή και αξιοποίηση στοιχείων·

ii. Μεταφορά κρατουμένων για έκτιση της ποινής τους στο κράτος μέλος διαμονής τους·

iii. Εκτέλεση ποινών που δεν προβλέπουν στέρηση ελευθερίας στο κράτος μέλος διαμονής·

iv. Εκτέλεση καταναγκαστικών μέτρων στο κράτος μέλος διαμονής·

v. Ελάχιστα δικαιώματα των κρατουμένων σε οποιοδήποτε κράτος μέλος.

Ως εκ τούτου, συνιστάται στην Επιτροπή να υποβάλει στο Συμβούλιο νομοθετική πρόταση σχετικά με τα προαναφερθέντα, στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, έως τις _____.

[1] ΕΕ L 326 της 21.11.2001, σελ. 1.