

**Από την «υψηλή» πολιτική στην εσωτερική ασφάλεια:
Οι νέες προοπτικές δράσης της Ε.Ε.
για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος**

του Χάρη Κρεμμύδα
Υποψήφιου Διδάκτορα
Πανεπιστημίου Αθηνών,
Δόκιμος Ερευνητής Κ.Ε.ΔΙΑ.

Είναι πραγματικά δύσκολο για κάποιον να αμφισβητήσει την εκτίμηση που θέλει το διεθνές οργανωμένο έγκλημα να αποτελεί μία από τις πλέον ανερχόμενες απειλές της εποχής μας, τόσο σε συλλογικό όσο και σε ατομικό επίπεδο. Οι δυνατότητες που διαθέτει το οργανωμένο έγκλημα για δράση, που εκτείνεται πέραν των εθνικών συνόρων, διευκολύνεται, σε εξαιρετικά μεγάλο βαθμό, από τις καινοτομίες της εποχής μας, όπως οι σύγχρονες μορφές επικοινωνίας, οι τεχνολογίες αιχμής, η ανεμπόδιστη διακίνηση προσώπων, αγαθών, κεφαλαίων, εν γένει από αυτή την ίδια την μορφή της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας. Μπροστά σε αυτό το εξελιγμένο «οπλοστάσιο» η μεμονωμένη εθνική δράση αποδεικνύεται ανεπαρκής για τη προστασία πολιτών, διαμενόντων και ιδιοκτησιών. Είναι ευρύτερη η διαπίστωση ότι απαιτείται όχι απλώς περιφερειακή - φαίνεται να έχει ξεπεραστεί από τις εξελίξεις - αλλά γενικότερη συνεργασία σε παγκόσμιο επίπεδο.

Ως ένα εγχείρημα προοδευτικής και εθελοντικής συσσωμάτωσης όχι μόνο εθνικών κρατών αλλά και λαών, όπως φιλοδοξεί, εν τέλει, πραγματικά να εξελιχθεί, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα μοναδικό πλαίσιο συνεργασίας των εθνικών αρχών

δίωξης του εγκλήματος, με σκοπό την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση των εγκληματικών ενεργειών και απώτερο στόχο τη σφυρηλάτηση της ασφάλειας των πολιτών και κατοίκων των χωρών μελών. Η ασφάλεια της Ευρώπης είναι και ασφάλεια των κρατών μελών της: «*By making Europe a safer place, we add to the safety and security of this country*» υποστηρίζει εύστοχα Βρετανός αστυνομικός για τη χώρα του, προσθέτοντας: «*Our security starts, not just at our own borders, but at the Greek islands or the Finnish frontier*»¹. Επιπλέον, η ΕΕ αποτελεί πρόσφορο πλαίσιο επιδίωξης παγκόσμιας συνεργασίας για την ενίσχυση της ασφάλειας. Το έγκλημα στις μέρες μας δεν γνωρίζει σύνορα. Ανάλογη θα πρέπει να είναι κι η προσέγγιση των διωκτικών αρχών.

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, η ΕΕ, μέσω της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1992), ως συνέχεια πρωτοβουλιών τύπου TREVI², θεσμοθέτησε τη στενότερη συνεργασία των κρατών μελών της στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, στα πλαίσια του διακυβερνητικής υφής Τρίτου Πυλώνα (Τίτλος VI, άρθρα Κ έως Κ,9), ως παράπλευρη συνέπεια της εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων³. Είχε προηγηθεί η πρωτοβουλία ομάδας χωρών μελών για υπογραφή των συμφωνιών του Σένγκεν (1985 και 1990) για τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων με παράλληλη ενίσχυση των ελέγχων στα κοινά εξωτερικά σύνορα των συμβεβλημένων χωρών⁴.

Η συνέχεια δόθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), που προέβλεπε τόσο την κοινοτικοποίηση του κεκτημένου Σένγκεν όσο και την εγκαθίδρυση ενός «Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» στο έδαφος των κρατών μελών, σε μια προσπάθεια θεραπείας της ασάφειας και της περιπλοκότητας που ανέδυσαν οι σχετικές διατάξεις του Μάαστριχτ. Η νέα Συνθήκη συστηματικοποιούσε, στα πλαίσια του Τρίτου Πυλώνα, τη διακρατική αστυνομική και δικαστική συνεργασία στις ποινικές

¹ Brady, H., (2008), «[Europol and the European Criminal Intelligence Model: A non-State Response to Organized Crime](#)», *Policing*, Vol. 2, No. 1, pp. 104.

² Περράκης, Στ., (2006), «Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην ΕΕ», στο Στεφάνου, Κ., Τσιμισιζέλης Μ., Φατούρος, Αρ. και Χριστοδουλίδης, Θ., (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, Τόμος Α', Ιστορία - Θεσμοί - Δίκαιο, Εκδ. Ι. Σιδέρης, σελ. 384-385.

³ Ιωακείμης, Π., (1995), *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση: Θεωρία - Διαπραγμάτευση Θεσμοί και Πολιτικές*, Εκδ. Θεμέλιο, σελ. 419.

⁴ Περράκης, Στ., (2006), *ό.π.* σελ. 419-428.

υποθέσεις, κοινοτικοποιώντας μέρος των διατάξεων που όριζε η προηγούμενη ΣυνθΕΕ⁵.

Η δυναμική στο εν λόγω πεδίο πολιτικής ήταν τέτοια που αυτό δεν έμεινε ανέγγιχτο ούτε από την νεότερη συνθήκη της Νίκαιας (2000). Η τροποποιημένη - τότε - ΣυνθΕΕ επέκτεινε τον κανόνα τη πλειοψηφίας για περιορισμένο, είναι αλήθεια, αριθμό θεμάτων που συνδέονται με τον Τρίτο Πυλώνα (θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση, δικαστική και διοικητική συνεργασία)⁶, καθιστώντας αποτελεσματικότερη τη σχετική δράση της Ένωσης.

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας (2007) αποτελεί ποιοτικό άλμα για τις πολιτικές και τις δράσεις που συνδέονται με τον «Χώρο» (Τίτλος V ΣΛΕΕ)⁷. Η κατάργηση της δομής των Πυλώνων ήρε τον διαχωρισμό μεταξύ κοινοτικοποιημένων και διακυβερνητικής χροιάς διατάξεων. Το θεσμικό πλαίσιο θεμάτων ασφάλειας και εσωτερικής τάξης απέκτησε συνοχή κι ομοιογένεια. Ορίστηκε η στενότερη συνεργασία εθνικών αστυνομικών και δικαστικών αρχών, η αμοιβαία αναγνώριση δικαστικών αποφάσεων και εάν χρειαστεί η προσέγγιση των εθνικών ποινικών νομοθεσιών. Επεκτάθηκε η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ένωσης στο σύνολο του «Χώρου», καθιερώθηκε η συνήθης νομοθετική διαδικασία (πρωτοβουλία Επιτροπής, κτλ) και προβλέφθηκε η σύσταση Ευρωπαϊκή Εισαγγελίας για την καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση.

Αυτό ακριβώς το τελευταίο ζήτημα, το σοβαρό έγκλημα με διασυνοριακή διάσταση (πχ. τρομοκρατία, διακίνηση ναρκωτικών ουσιών, κυβερνοέγκλημα, λαθρεμπόριο παντός τύπου, human trafficking, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες ενέργειες, οικονομική απάτη, ροή κεφαλαίων που χρηματοδοτούν έκνομες πράξεις, παραχάραξη του Ευρώ, κτλ), τελεί, μεταξύ άλλων, στο επίκεντρο της προσοχής της ΕΕ, ιδίως μετά την νέα Συνθήκη. Το διεθνές οργανωμένο έγκλημα δρα σε μια χώρα την ώρα που οι καθοδηγητές του δύνανται να παραμένουν προφυλαγμένοι σε μια άλλη χώρα, διαχειριζόμενοι υπέρογκα χρηματικά κεφάλαια που προέρχονται από έκνομες

⁵ Ιωακείμης, Π., (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ: Νέο Πρότυπο Ολοκλήρωσης ή Σύμπτωμα Από-Ολοκλήρωσης;*, εκδ. Θεμέλιο, σελ. 93.

⁶ Ιωακείμης, Π., (2001), *Η Συνθήκη της Νίκαιας και το Μέλλον της Ευρώπης*, εκδ. Θεμέλιο, σελ. 74-75.

⁷ Ιωακείμης, Π., (2008), *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας - Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση*, εκδ. Θεμέλιο, σελ. 119-121.

ενέργειες. Οι εθνικές δικαστικές και αστυνομικές αρχές αδυνατούν, χρησιμοποιώντας μόνο εθνικά εργαλεία, να καταφέρουν καίρια χτυπήματα σε αυτό το μονίμως εξελισσόμενο και πολυπλόκαμο εγκληματικό μοντέλο δράσης. Αυτή ακριβώς την εθνική αδυναμία προσδοκά να καλύψει η ΕΕ συστηματοποιώντας και προάγοντας τη διακρατική δράση. Ο τελικός λόγος ασφαλώς ανήκει στις εθνικές αρχές, με βάση τις εθνικές έννομες τάξεις και μοντέλα οργάνωσης, εντούτοις, ο συντονισμός και η ανάπτυξη διακρατικής δράσης, ακόμα κι αυτή η ανταλλαγή πληροφοριών, καθιστούν απείρως προσφορότερο το έδαφος για προληπτική και κατασταλτική αντιμετώπιση του διακρατικού εγκλήματος. Θεσμοί και δράσεις όπως η Europol (1995) (και στα πλαίσια αυτής όργανα και δράσεις όπως το European Police Chiefs Task Force, το Europol Organised Crime Threat Assessment - OCTA⁸, καθώς και το πλαίσιο συνεργασίας με την Interpol), το Olaf (1999), η Eurojust (2000), το European Criminal Intelligence Model (ECIM)⁹, το Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης (2002)¹⁰, ο Frontex, κλπ., στοχεύουν σε αυτή ακριβώς την εντατικοποίηση της συνεργασίας εθνικών αστυνομικών και δικαστικών αρχών σε ευρωπαϊκό πλαίσιο.

Προκειμένου να επιτευχθεί η παραπάνω εντατικοποίηση, κι ενόψει της θέσης σε ισχύ της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης από την 1^η Δεκεμβρίου 2009, το Συμβούλιο αποφάσισε, στις 27 Νοεμβρίου 2009, τη σύσταση της Μόνιμης Επιτροπής Επιχειρησιακής Συνεργασίας σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας (Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security - COSI), όπως προβλέπει το άρθρο 71 ΣΛΕΕ¹¹. Σκοπός του νεοσύστατου οργάνου είναι η ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας, μέσω του συντονισμού της δράσης των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών καθώς και των αρμοδίων οργάνων της ΕΕ. Λίγες μέρες αργότερα, προχωρώντας ένα βήμα περαιτέρω, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε στις 11 Δεκεμβρίου 2009¹² νέο πολυετές πρόγραμμα δράσης, για την περίοδο 2010-2014, το λεγόμενο πρόγραμμα της Στοκχόλμης, για μια ανοικτή κι

⁸ Βλ. [Έγγραφο 10180/4/05](#) του Συμβουλίου «Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την βάσει εμπιστευτικών πληροφοριών αστυνόμευση και την ανάπτυξη της Αξιολόγησης Απειλών όσον αφορά το Οργανωμένο Έγκλημα (OCTA)», καθώς και το [Ανακοινωθέν Τύπου για την 2807^η σύνοδο του Συμβουλίου](#) «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις», Λουξεμβούργο 12-13/6/2007.

⁹ Brady, H., (2008), *ό.π.* pp. 106-107.

¹⁰ [2002/584/ΔΕΥ](#) Απόφαση-Πλαίσιο του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2002 «για το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης και τις διαδικασίες παράδοσης μεταξύ των κρατών μελών», ΕΕ L 190/1, 18/7/2002.

¹¹ [Έγγραφο 16515/09](#) Απόφαση του Συμβουλίου της 27^{ης} Νοεμβρίου 2009 για τη σύσταση της Μόνιμης Επιτροπής όσον αφορά την επιχειρησιακή συνεργασία για την εσωτερική ασφάλεια.

¹² [Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών](#), 10/11 Δεκεμβρίου 2009.

ασφαλή Ευρώπη για την εξυπηρέτηση, την ασφάλεια και προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών μέσω της περαιτέρω ανάπτυξης του «Χώρου», ως συνέχεια του παρεμφερούς προγράμματος της Χάγης¹³. Οι βασικότερες προτεραιότητες του προγράμματος αρθρώνονται ως εξής:

- Προαγωγή της ιθαγένειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων.
- Εμπέδωση αισθήματος δικαίου και διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη.
- Βελτίωση της ασφάλειας στο εσωτερικό της Ένωσης, αξιοποιώντας τη ρήτρα αλληλεγγύης, που προβλέπεται από το άρθρο 222 ΣΛΕΕ.
- Διευκόλυνση της πρόσβασης στην Ευρώπη εντός μιας παγκοσμιοποιημένης υφηλίου.
- Οικοδόμηση μιας συνολικής ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης, με βάση την αλληλεγγύη και την υπευθυνότητα, και θέσπιση κοινού συστήματος ασύλου το 2012.
- Ενίσχυση κι ανάδειξη της εξωτερικής διάστασης του «Χώρου», και μέσω της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής.

Συνέχεια των παραπάνω αποτελεί η υιοθέτηση μιας Στρατηγικής για την Εσωτερική Ασφάλεια της ΕΕ (I.S.S.), από το Συμβούλιο, στις 23 και 25 Φεβρουαρίου 2010¹⁴ που επικυρώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 26^{ης} Μαρτίου 2010¹⁵. Οι βασικοί άξονες της νέας στρατηγικής έχουν ακολούθως:

- Ανάδειξη της δράσης της Ένωσης στο πεδίο της προστασίας της εσωτερικής ασφάλειας και ελευθερίας των πολιτών των χωρών μελών της ΕΕ.
- Εντατικοποίηση μιας ολοκληρωμένης συνεργασίας στοχεύοντας περισσότερο στα αίτια παρά στα αποτελέσματα της ανασφάλειας.
- Ενίσχυση της εφαρμογής του νόμου και της δικαστικής συνεργασίας, της διαχείρισης των συνόρων, της πολιτικής προστασίας και της διαχείρισης κρίσεων.

¹³ [Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών](#), 4/5 Νοεμβρίου 2004.

¹⁴ [Έγγραφο 5842/2/10](#) του Συμβουλίου της 23^{ης} Φεβρουαρίου 2010 «Σχέδιο στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας για την Ευρωπαϊκή Ένωση: "Προς ένα ευρωπαϊκό πρότυπο ασφάλειας"» και [Έγγραφο 6870/10](#) του Συμβουλίου, της 25^{ης} Φεβρουαρίου 2010 «EU Internal Security Strategy».

¹⁵ [Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών](#), 25/26 Μαρτίου 2010.

Έμφαση δινόταν στην πρόληψη, στην ανταλλαγή πληροφορήσης και στη διεύρυνση της συνεργασίας τόσο εκτός ΕΕ, μέσω της προώθησης μιας «global security approach with third countries», όσο και εντός, μέσω της ενεργοποίησης της COSI. Η πρώτη έκθεση (M.A.D.R.I.D. Report), που συντάχθηκε αναφορικά με την εκτίμηση των εγκληματικών απειλών, βάσει της ISS, υποβλήθηκε προς έγκριση από το Συμβούλιο στις 26 Μαΐου 2010¹⁶.

Τη σκυτάλη για την περαιτέρω συγκεκριμενοποίηση της δράσης της ΕΕ ενάντια στις σοβαρότερες μορφές διακρατικού εγκλήματος πήραν οι σχετικές αποφάσεις που έλαβε πρόσφατα το Συμβούλιο της 8^{ης}/9^{ης} Νοεμβρίου 2010¹⁷, κατόπιν συστάσεων της Γεν. Γραμματείας του Συμβουλίου¹⁸ και της Προεδρίας¹⁹, για την καθιέρωση ενός πολυετούς κύκλου πολιτικής, στη βάση της εκτίμησης των πλέον σοβαρών εγκληματικών απειλών (EU Serious and Organised Crime Threat Assessment - SOCTA). Πιο συγκεκριμένα, το Συμβούλιο καλεί κράτη μέλη, θεσμούς και όργανα της ΕΕ (πχ. COSI και Επιτροπή) να συνεργαστούν, ακολουθώντας συγκεκριμένα βήματα, βάσει χρονοδιαγράμματος, στα πλαίσια του COSPOL (Comprehensive, Operational, Strategic Planning for the Police), για την εκπόνηση και εφαρμογή ενός Πολυετούς Στρατηγικού Σχεδίου (Multi-Annual Strategic Plan), αρχικά για την περίοδο 2011-2013 και, κατόπιν αξιολόγησης, για την περίοδο 2013-2017, καθώς και ετήσιων Επιχειρησιακών Σχεδίων Δράσης (Operational Action Plans) για την αντιμετώπιση των παραπάνω απειλών, συγκεκριμενοποιώντας όσο ποτέ άλλοτε τη μεθοδική συνεργασία εθνικών και ευρωπαϊκών θεσμών στο υπό εξέταση πεδίο πολιτικής.

Οι παραπάνω δράσεις κι αποφάσεις της ΕΕ αποτελούν αδιαμφισβήτητο δείγμα οικοδόμησης ενός συνεκτικού πλέγματος ασφάλειας των πολιτών και διαμενόντων στις χώρες μέλη της Ένωσης, με παράλληλη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους. Μένει να αποδειχτεί η αποτελεσματικότητα όλων αυτών των μέτρων στην πράξη καθώς και η ευελιξία και προσαρμοστικότητα που θα πρέπει να επιδείξουν όλοι οι παραπάνω συνεργαζόμενοι φορείς προκειμένου να πετύχουν το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα προς όφελος όλων μας.

¹⁶ [Έγγραφο 10203/10](#) του Συμβουλίου της 26^{ης} Μαΐου 2010.

¹⁷ [Ανακοινωθέν Τύπου για την 3043^η Σύνοδο του Συμβουλίου](#) «Δικαιοσύνη και Εσωτερικών Υποθέσεων, Βρυξέλλες, 8-9/12/2010.

¹⁸ [Έγγραφο 14998/10](#) της Γ.Γ. του Συμβουλίου της 14^{ης} Οκτωβρίου 2010 «Σχέδιο συμπερασμάτων του Συμβουλίου σχετικά με τη δημιουργία και την εφαρμογή κύκλου πολιτικής της ΕΕ για το οργανωμένο και το σοβαρό διεθνές έγκλημα».

¹⁹ [Έγγραφο 15358/10](#) της Προεδρίας της 25^{ης} Οκτωβρίου 2010.